

# TULAJDONVISZONYOK AZ EURÓPAI UNIÓBAN ÉS ROMÁNIÁBAN\*

Drinóczi Tímea\*\*

## A TULAJDONHOZ VALÓ JOG A MAGYAR ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG GYAKORLATÁBAN

### I. rész:

#### A MAGÁNTULAJDONOSI RENDSZER KIALAKÍTÁSA

A tulajdoni garancia szavatolása nemcsak történelmi, hanem jelenleg is aktuális és univerzális emberi jogi törekvés. A tulajdonhoz való jog alkotmányjogi szempontú vizsgálatának jelentőségét és indokoltságát a vizsgált alapjog azon jellemzője fejezi ki a legmarkánsabban, hogy az alapjogi rendszerben alig van olyan más alapvető jog, amely a társadalmi rendszert úgy meghatározza, mint a mindenkori tulajdoni rendszer. Ebből adódóan fontos, hogy egyrészt az alkotmányos valóságban milyen politikai, szociális, társadalmi változások mennek végbe, illetve ehhez a tulajdoni rendszer hogyan igazodik, másrészt az állam miként és milyen mértékben ismeri el, garantálja és védi a tulajdont. Az értékelést nehezíti, hogy a tulajdon fogalma, jelentése mindig vita tárgyát képezte, és a történelmi korok, illetve politikai áramlatok alapvetően befolyásolták.<sup>1</sup> Az Ember és Polgár Jogainak Deklarációja például a sérthetetlen tulajdon szentségét deklarálta, Pro-

udhonnál viszont a tulajdon megegyezik a lopással, a magántulajdonba történő jogszerű beavatkozásokat illetően pedig országonként nagyon eltérő határok alakulhatnak ki.<sup>2</sup> Az alkotmánynak e különböző felfogások közötti középutat kellene megtalálnia: a liberális tulajdongarancia, illetve az individuális szabadság és a szociális tulajdoni rendszer kiegyensúlyozását indokolt elvégeznie. Éppen emiatt indokolt megvizsgálni a jelenlegi tulajdoni rendszer kialakításának főbb állomásait is fényjelző alkotmánybírói határozatokat, illetve értelmezni az Alkotmány 9. § (1) bekezdésében szereplő „magántulajdon” kitételét.

### I. A tulajdoni viszonyok átalakítása

#### 1. (Alkotmány)történeti háttér

Az 1949. évi XX. törvény a sztálini-buharini alkotmány „másolataként” a Magyar Népköztársaságot a munkások és a dolgozó parasztok olyan államaként fogalmazta meg, amelyben minden hatalom a dolgozó népé, és ahol a gazdasági életet a népgazdasági terv határozta meg.<sup>3</sup> E társadalmi és gazdasági berendezkedésen az Alkot-

\* Válogatás a Romániai Magyar Jogászok Egyesülete által szervezett szakmai konferencia előadásából (Székelyudvarhely, 2004. május 7-8)

\*\* A szerző egyetemi tanársegéd a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának Alkotmányjog tanszékén.

1 Vö. Sven Bradke: Ein Wirtschaftsverfassungsmodell für die Schweiz. Vorschläge neuer Wirtschaftsartikel für die schweizerische Bundesverfassung. Verlag Rüegger AG, Zürich 1997. i.m. 85. o.

2 Ld. Hummer/Schweitzer (1992), amely az EU államokat tulajdoni rendje alapján vizsgálta. Bradke: uo.

3 Az 1949. augusztus 20-án kihirdetett Alkotmány 2. §-a

mány 1972-es módosítása – a szocializmus által meghatározott kereteken belül<sup>4</sup> – enyhülést vezetett be. A politikai rendszerváltozás előtt tehát a *tulajdonviszonyok* hazánkban alapvetően a *szocialista* társadalomképeknek megfelelően alakultak.<sup>5</sup> Az uralkodó tulajdonforma a társadalmi tulajdon volt, amelynek alapvető formájaként az ún. állami (össznépi) tulajdont ismerték el. A szövetkezeti tulajdon másodlagos társadalmi tulajdonként került meghatározásra, és az állampolgári (állampolgárok közösségének-társaságának) tulajdon csak kiegészítő jelleggel jöhetett számításba. Az állampolgári tulajdonból szocialista jellegűnek csak a fogyasztási javakra irányuló személyi tulajdont ismerték el, és a kisárutermelő (kisipar-kiskereskedelem) termelő-eszköz tulajdon a megtúrt kategóriába tartozott. A kapitalista vállalkozói tulajdon – természetesen – elméletileg tiltott volt.

A gazdasági rendszerváltás fókuszában az új gazdasági rend kialakítása helyezkedett el, és emiatt – a tulajdonhoz való joggal összefüggésben – az állami tulajdon privatizációjáról, a társadalmi tulajdon lebontásáról, és a piacgazdaság által megkövetelt egyéb alkotmányi intézmények kialakításáról sem szabad megfeledkezni. A *politikai rendszerváltás után az alapvető feladat* tehát a magántulajdonon alapuló piacgazdasági rend megteremtése lett, amelynek keretében az Alkotmány megszüntette az állami tulajdon primátusát. Az alaptörvény továbbá a 9. §-ának (1) bekezdésében a köztulajdont és a magántulajdont egyenrangú minőséggel ruházta fel, és a 13. § (1) bekezdése pedig tulajdoni formákra tekintet nélkül biztosította a tulajdonhoz való jogot. Ez a folyamat nagyrészt a korábbi társadalmi tulajdon magántulajdonná alakításával járt, de létrejöttek új tulajdoni formák is, amelyek forrása jelentős részben szintén a társadalmi tulajdon, például az önkormányzatok tulajdona volt.<sup>6</sup> A szocialista jogrendszer és tulajdonfelfogás jellemzői közül a vizsgált témakör szempontjából az alábbiak igényelnek elmélyültebb figyelmet.

## 2. Az állami tulajdon oszthatatlansága és a kezelői jog

A rendszerváltást megelőző jogrendben a tulajdoni felfogás tekintetében, bár különböző időszakokban eltérő módon, de mégis a meghatározó a társadalmi tulajdon, ezen belül pedig az állami tulajdon szerepe volt; az *állami tulajdon* magyarázatát pedig elsősorban *nem* a polgári jogi intézmények keretében keresték, hanem abban a *közhatalmi elemek* túlsúlya dominált. Az állami tulajdon domináló szerepén nyugvó gazdaság döntően az önálló jogalanyisággal felruházott állami vállalatok (és egyéb gazdálkodó szervezetek) gazdálkodási tevékenységére épült, a fő gazdálkodó szervezetek az *állami vállalatok* voltak. Ezek, mint önálló jogalanyisággal felruházott szervezetek, az állam tulajdonával az ún. „*kezelői jog*” alapján és keretében gazdálkodtak. Az állami tulajdon „*oszthatatlansága*” nem tette lehetővé a *társadalmi szervezetek* tulajdonjogának formális elismerését sem.<sup>7</sup>

A szocialista Alkotmány és az irányadó törvényi rendelkezések az állami tulajdon „*egységességét és oszthatatlanságát*” tétélezték. Az állami tulajdon alkotmányosan deklarált *egysége és oszthatatlansága* azt fejezte ki, hogy az államnak *teljes tulajdonosi rendelkezési hatalma* volt a kezelésbe adott tulajdoni tárgy felett, azaz a tulajdonát a kezelőktől bármikor visszavehette, és azt közöttük feloszthatta, átcsoportosíthatta stb. Az állami tulajdon oszthatatlanságának és a strukturált tulajdoni felfogásnak két meghatározó eleme volt. Az egyik az államnak a tulajdon tárgya feletti *gazdasági (tulajdonosi) hatalmát*, a másik pedig a „*kezelői jogot*” gyakorló állami (társadalmi) szerveknek az *önálló tulajdonosi fellépésre* való jogosítványát jelentette. E két mozzanat az állami tulajdon egységén belül jól elkülöníthető: az első az ún. *belső*, a második a *külső jogviszony*. A belső jogviszony az állam, illetőleg gazdaságirányító szervei és a tulajdon tárgyát kezelő szervek közötti kapcsolat. Az ún. külső jogviszony a kezelői jogot testesítette meg. Az oszthatatlansága kritériuma tehát a tulajdonjogra és nem a „*kezelői jogra*”

4 A preambulum szerint az 1972-es alkotmánymódosítással az új Alkotmány „*kifejezi az országunk életében végbement alapvető változásokat, a társadalmi haladásért vívott küzdelem és az országépítő munka történelmi eredményeit*”, és „*biztosítja eddigi eredményeinket és további előrehaladásunkat a szocializmus útján*”.

5 Sárközy Tamás: A hatékonyabb kormányzásért. Magvető, Bp. 1996. 131. o.

6 16/1991. (IV. 4.) Alkotmánybíróság határozat, ABH 1991. 63

7 17/1992 (III. 30.) AB határozat, ABH 1992. 106-108

vonatkozott.<sup>8</sup> Az állami tulajdon oszthatatlanságára vonatkozó koncepció és évtizedekig alkalmazott gyakorlat a rendszerváltozáskor, az állami tulajdon lebontásakor alkotmányossági problémákat okozott. A jogilag nehezen értelmezhető kezelői jog kártalanítás nélküli megszüntetése a kezelői jog jogosultjai szerint sértette az Alkotmányban is biztosított tulajdonhoz való jogukat, különösen azokban az esetekben, amikor az új jogosult a kezelői jogot a vagyontárgy korábbi kezelőjétől írásos megállapodással, ellenérték fejében és földhivatali bejelentési kötelezettséggel szerezte meg.

Az állami vállalatok az állam tulajdonával tehát az ún. „kezelői jog” alapján és keretében gazdálkodtak. A külső jogviszonyban az állami tulajdon kezelője harmadik személyek irányában tulajdonosként viselkedett. A gazdaságirányítási rendszer változásával a külső kapcsolat egyre inkább megközelítette a polgári jogi tulajdont. A kezelői jog *tartalma* évtizedről évtizedre átalakult, *terjedelme* pedig az egyszerű birtokjogtól a „majdnem igazi” tulajdonjogig terjedt. A kezelő azonban sosem szerzett „igazi” tulajdonjogot, mivel az állammal szemben legfeljebb az állam tulajdonjogából derivált kötelmi pozícióban volt: többnyire tisztázatlan vagy jogilag csak részben tisztázott és szabályozott *sui generis* jogviszony egyik alanyaként a jogviszony másik pólusán elhelyezkedő államtól ingyenesen (egyes esetekben visszerhesen) *vagyonértékű jogosítványokat* – például használati jogot – szerzett. E vagyonértékű jogok megnyilvánulása volt, hogy a kezelő a harmadik személyekkel fennálló, külső jogviszonyokban *dologi jogi pozícióba került*. Ez a pozíciója azonban a *tulajdonos állam tulajdonjogán alapult és abból származott*. Másként kifejezve a „kezelői jog” címzettje *nem tulajdonosként tulajdonosi jogokat gyakorolt*.<sup>9</sup>

A „kezelői jogról” egyrészt tehát elmondható, hogy mivel annak jogosultja a tulajdonos állammal szemben egyáltalában nem áll *dologi jogi pozícióban*, e kategória a tulajdonjoggal nem azonosítható, másrészt megemlítenő, hogy a „kezelői jog” a rendszerváltozás után is számos létező jogviszony forrása, és törvényi szabályo-

zás tárgya. Az állam ugyanis ezt az intézményt a törvény eszközével kívánta megszüntetni. A kezelői jog *megszüntetésének alkotmányos alapját* maga az Alkotmány adja, mivel annak rendelkezései a köztulajdon védelme körében az állami tulajdont is oltalmazzák, az állam számára is biztosítják a tulajdonhoz való jogot. Az állam *tulajdonosi szabadságából* pedig az *következik*, hogy az államnak az állami tulajdon intézményét, *belső struktúráját* joga van *törvényhozói úton is* átalakítani. Az állam *dologi jogi pozíciójából* fakad a kezelői jog visszavonására, megszüntetésére vonatkozó jogosultsága. Ez abból a már ismertett struktúrából következik, amely szerint a kezelő „kezelői jogát” minden esetben az államtól, mint tulajdonostól származtatta, és a kezelő a *belső jogviszonyban* az állammal szemben tulajdonosi jogokat soha nem gyakorolhatott. Ebből egyrészt az adódik, hogy a *kezelői jog jogosultját* a tulajdonossal szemben alkotmányos tulajdonjogi védelem *nem illeti meg*. Másrészt mindez nem jelenti azt, hogy a kezelői jog alanyai jogfosztottá válnának, ha a társadalmi szervezeteknek a kezelői jogból „visszamaradt” jogát, a *használati jogot* a törvényi rendezés nem érinti, mivel ez, mint *vagyonértékű jog*, alkotmányos védelem alatt áll.<sup>10</sup>

### 3. A magántulajdoni rendszer kialakítása

#### a) Privatizáció vagy reprivatizáció?

A tulajdoni struktúra megváltozásával összefüggésben alapvetően a piacgazdaság, vagyis a magántulajdoni rendszer kialakításával, illetve a társadalmi tulajdonból létrejött egyenjogú tulajdoni fajták (pl. önkormányzati, szövetkezeti) létrehozásával indokolt foglalkozni.<sup>11</sup> A téma széles spektruma miatt – a magántulajdoni rendszer kialakításán túlmenően – a továbbiakban azonban ezekkel a tanulmány nem kíván foglalkozni.

A rendszerváltozás során értelemszerűen merült fel az *elvont tulajdonért adandó kártalanítás* véghezvitelének problémája, illetve azoknak a személyeknek történő *jóvátételi igények* teljesítésének a kérdése, akik az elmúlt rendszerekben (1939-től) nem vagyoni károkat szenvedtek, tehát

8 ABH 1992. 106-108

9 ABH 1992. 106-108

10 ABH 1992. 106-108

11 ABH 1991. 58, 63

akiket üldöztek, vagy hátrányokkal sújtottak.<sup>12</sup> Az 1990. évi első szabad választások után a kártalanításra két megoldási javaslat született. A *privatizációs terv*zet hallgatólagosan a fennálló állami tulajdon legalitásából indult ki, és a tulajdoni sérelmekért és – ettől függetlenül – egyes erkölcsi károkért részleges pénzbeli kártalanítást kívánt adni.<sup>13</sup> Ebben a koncepcióban az állami tulajdon magánosítása és az egykori tulajdonosok kártalanítása teljesen elkülönült egymástól. A javaslat a miatt volt előnyös, mert az állami tulajdont vásároló befektetők biztosak lehettek abban, hogy azt a hajdani tulajdonosok igényei nem terhelik. A másik elképzelést a *reprivatizációt* előtérbe helyező koncepció alkotta,<sup>14</sup> amelynek keretében a földtulajdont mindenképpen természetben kívánták visszaszolgáltatni, és ehhez a mezőgazdasági termelőszövetkezetek birtokait kártalanítás nélkül akarták kisajátítani. Ez a megoldás a részleges kártalanítást csak más tulajdoni tárgyak esetében fogadta el.<sup>15</sup> A javaslat kapcsán hátrányként jelentkezett volna, hogy 1939-től kezdve Magyarországon ugyanaz a vagyontárgy a törvény erejénél fogva többször is gazdát cserélhetett, így el kellett dönten: melyik korábbi tulajdonosnak adják vissza az elvett tulajdonát.<sup>16</sup>

Az Alkotmánybíróság e problémával először a Kormány privatizációs programjáról való döntés alkotmányossági megítélését is magában foglaló 21/1990. (X. 4.) AB határozatában foglalkozott. A testület e határozatban az Alkotmány 70/A §-át értelmezte a 9. § és a 13. § (1) bekezdésére tekintettel, illetve a 12. § (1) bekezdése és a 13. § (1) bekezdése közti összefüggést vizsgálta. Később az itt kimondottak szolgáltak a további határozatok alapjául.<sup>17</sup> A Kormány a tulajdonosi szerkezet átalakítása szempontjából alapvető céljának tekintette a *privatizációt*, amelynek megvalósításához – véleménye szerint – számos törvény megalkotása,

illetve korrekciója volt szükséges.<sup>18</sup> E felfogásában a Kormány egyrészt azt tekintette a privatizáció általános elvének, hogy az új tulajdonosok az állami tulajdonból *visszteher* ellenében jussanak tulajdonhoz, másrészt a *korábbi tulajdonosoknak részleges kártalanítást*<sup>19</sup> adott volna. A *korábbi földtulajdonosok* esetében viszont az *eredeti tulajdonviszonyokat* állították volna helyre: vagy a föld természetbeni visszajuttatásával, vagy csereföld tulajdonba adásával. E „visszaadást” a szövetkezeti földekből a kisajátítási eljárás és a kártalanítás mellőzésével valósították volna meg. Ezekre alapozva az *Alkotmánybíróság* megállapította, hogy a koncepcióban a részleges kártalanítás alapja az elvett tulajdon és az elszenvedett sérelem, a jogalapja pedig a *méltányosság*, vagyis az nem jelent állami kötelezettséget. A kártalanítás tehát kizárólag a szuverén állami elhatározáson múlik.<sup>20</sup> Ennek megfelelően a testület az ingyenes reprivatizációt és a kártalanítást a politikai jóvátétel egymástól jogilag *független* formáinak tekintette: míg az első célja a piacgazdaság megteremtése, a másodiké a sérelmek orvoslása. Az állami tulajdonból való tulajdonszerzés során tehát a volt földtulajdonosok kedvezményben részesültek, amit viszont nem egyenlíti ki a kártalanítás hiánya. A földre vonatkozó eredeti tulajdonviszonyok helyreállítása, illetőleg az egyéb vagyontárgyak tulajdonosainak eleve részleges pénzbeli kártalanítása ugyanis nem tekinthető ugyanazon kártalanítás különböző módjainak. A testület szerint tehát ebben az esetben a tulajdon tárgya közti megkülönböztetés *személyek közti megkülönböztetéssé* vált, mivel a tulajdonszerzésre vonatkozott.<sup>21</sup> A kormányzati elképzelés ugyanis alkotmányos indok hiányában különböztette meg egyrészt a volt tulajdonosokat és a nem tulajdonosokat, mivel utóbbiak visszterhesen szereznek, előbbieket

12 Ez utóbbi ismertetése meghaladja e tanulmány kereteit.

13 E koncepciónak a szorgalmazója az akkori legnagyobb kormánypárt (MDF) volt.

14 Ezt az ötletet az akkori kormánykoalíció parlamenti többségét biztosító párt (Független Kisgazdapárt) képviselte.

15 Sólyom László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Osiris 2001. 615. o.

16 Sólyom: i.m. 615-616. o.

17 Sólyom: i.m. 617. o.

18 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990. 73, 75

19 Az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy a Kormány alkotmányértelmezési indítványa a „kártalanítás” szót nem a kifejezés szokásos értelmében használja. A kártalanítás – az általános jogi szóhasználat szerint – ugyanis a jogosan okozott hátrányok és károk, így a tulajdonelvonás jóvátételét jelenti, szemben a jogellenesen okozott károkért járó kártérítéssel. Mind a kártalanításra, mind a kártérítésre a károkozónak jogi kötelezettsége, a károsultnak pedig alanyi joga van. ABH 1990. 73, 76 A kártalanítás tehát kizárólag a szuverén állami elhatározáson múlik.

20 ABH 1990. 73, 76

21 ABH 1990. 73, 74-78

pedig részleges kártalanítást kapnak, másrészt a volt tulajdonosokon belül a volt földtulajdonosokat és a volt más tulajdonosokat. Az első csoport tekintetében a pozitív diszkrimináció feltételei nem teljesültek,<sup>22</sup> míg az utóbbi esetben a különbségtételnek nem volt objektív alapja.<sup>23</sup> A *szövetkezetek* tulajdonával kapcsolatban az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy azt csak a kisajátítási szabály 13. § (2) bekezdés található tartalmának alkalmazásával lehet elvonni. A szövetkezetek önállóságának az Alkotmány 12. § (1) bekezdésében található állami elismerése ugyanis annak ellenére magában foglalja a szövetkezetek tulajdonhoz való jogának garantálását, hogy az alap törvény a szövetkezeti tulajdonra nézve kifejezett rendelkezést nem tartalmaz.<sup>24</sup>

A kártalanítással kapcsolatban alkotmányos nézőpontból tehát a következő szempontokat kellett feltétlenül *figyelembe venni*: Egyrészt a *jogegyenlőség* megvalósulását, mivel a korábbi földtulajdoni viszonyok teljes körű helyreállítását nem lehetett oly módon elvégezni, hogy az egyéb tulajdoni sérelmeket egyidejűleg csak részlegesen orvosolják. Másrészt az *Alkotmány* tulajdonjogra vonatkozó *rendelkezéseit*, mivel a termelősövetkezetek a többi tulajdonoshoz hasonló tulajdonvédelmet élveznek, és így a tulajdonuk kisajátítása csak az Alkotmány 13. §-ának megfelelően vált lehetségessé.<sup>25</sup>

b) *A kárpótlási törvény alapján levont alkotmányjogi megállapítások*

E fentiek hatására és *eredményeként* a kárpótlási törvény szerint a károsultak csak részleges kárpótlást kaptak, mégpedig értékpapírok formájában, amelyen privatizálandó állami tulajdont, vagy termelősövetkezet tulajdonában álló földet vásárolhattak.<sup>26</sup> Az *Alkotmánybíróság* a tulajdonviszonyok rendezése érdekében, az állam által az állampolgárok tulajdonában

igazságtalanul okozott károk részleges kárpótlásáról szóló 1991. évi XXV. törvény rendelkezéseit alapvetően *három* nagy szakaszban vizsgálta. Az első a törvényjavaslat vizsgálata volt, a második és a harmadik két év eltéréssel a törvény egyes rendelkezéseinek értelmezésére irányult. A kárpótlási törvény egyes rendelkezéseivel kapcsolatban az Alkotmánybíróság természetesen napjainkban is kap indítványt.<sup>27</sup>

A piacgazdaság megteremtésének *első lépcsőjeként* az Alkotmánybíróság a *16/1991. (IV. 20.) AB határozatában*<sup>28</sup> – 50 országgyűlési képviselő indítványára – a tulajdonviszonyok rendezése érdekében az állam által 1949. június 8-a után az állampolgárok tulajdonában igazságtalanul okozott károk részleges kárpótlásáról szóló *törvényjavaslat* egyes rendelkezései alkotmányellenességét előzetes normakontroll keretében vizsgálta, pontosabban az ismertetendő megállapítások megtételét követően a vizsgálatot elutasította. Mivel a testület a törvény egyes rendelkezéseivel törvényjavaslat formájában ekkor találkozott először, indokolt pár gondolatban összegezni annak releváns tartalmát.

A kárpótlási törvény *célja* – a preambulumban rögzítettek szerint – kettős jellegű volt: egyrészt „az elmúlt rendszer által az állampolgárok tulajdonában igazságtalanul okozott károk orvoslása”, másrészt „a tulajdonviszonyok rendezése”, azaz a modern piacgazdaságnak megfelelő stabil tulajdoni viszonyok kialakítása, és a tulajdoni állapotok bizonytalanságának felszámolása, aminek következtében megteremtődik a forgalmi viszonyok és vállalkozások biztonsága. A törvény szerint az állam e kettős célt a volt tulajdonosok részleges vagyoni kárpótlásával kívánta orvosolni. Ezt a megoldást a nemzet anyagi teherbíró képessége, valamint az a körülmény indokolta, hogy a múltban – a mai életviszo-

22 A személyeknek joguk van az egyenlő kezelésre, ami azt jelenti, hogy őket azonos körülményekkel és elfogulatlansággal kell kezelni, illetve a szempontjaikat hasonló figyelemmel és méltányossággal kell értékelni. ABH 1990. 73, 78

23 A volt tulajdonosok közötti különbségtétel objektív alapja mellett bizonyítani kellett volna, hogy a nem földtulajdonosok hátrányos helyzetbe hozása szükséges volt ahhoz, hogy a majdani piacgazdaságban a személyek egyenlőségét a lehető legteljesebben megközelítsük, valamint azt is, hogy a többi korábbi tulajdonos hátrányos helyzetbe hozása nélkül a piacgazdaság induló feltételei sokkal rosszabbak lennének. ABH 1990. 73, 78

24 ABH 1990. 73, 80

25 Súlyom: i.m. 616. o.

26 Súlyom: uo.

27 Az állam tulajdonában lévő vállalkozói vagyon értékesítéséről szóló törvény és módosításai, illetve az ezekkel kapcsolatos alkotmánybírósági megállapítások egyrészt szétfeszítenék e tanulmány kereteit, másrészt a jogszabályok alapvetően nem a magántulajdoni rendszer kialakításához, hanem inkább a piacgazdaság megteremtéséhez kötődnek. Emiatt ezek tárgyalásától indokolt eltekinteni.

28 ABH 1991. 58

nyokra is kihatóan – nem csak a tulajdonosok, hanem a nem-tulajdonosok is szenvedtek olyan anyagi kihatású sérelmeket, amelyek orvoslására még részleges jelleggel sincs mód. Ezért a kárpótlás időben és mértékében is korlátozott, a végrehajtásának pedig szakaszoltan kell történnie. A törvény az eredeti (elvételkori) kár összegét átalányban határozta meg, a kárpótlás mértékét tekintve pedig szűk körben ugyan, de különbséget tett teljes és részleges kárpótlás között, a termőföldre vonatkozóan pedig sajátos szabályokat állapított meg. A kárpótlás – az infláció növekedését is elkerülendő – nem készpénzben, hanem kamatozó és forgatható értékpapír – kárpótlási jegy – formájában történt.

A testület e törvényjavaslattal kapcsolatban *hivatkozva* a 21/1990. (X. 4.) AB határozatra<sup>29</sup> – amelyben megállapított, hogy az megkülönböztetés alkotmányossága csak a mindenkorai szabályozás tárgyi és alanyi összefüggésében vizsgálható – kijelentette, hogy ez a szabályozási koncepció szűkebb és egyszerűbb. E törvényjavaslatban ugyanis már – ellentétben a privatizációs programban szereplő elképzeléstől – nem volt szó a termőföld reprivatizációjáról, csak a részleges vagyoni kárpótlásról. E részleges vagyoni kárpótlásban azok jogosultak, akiknek a magántulajdonában – a megadott határidő belül – az állam a törvényjavaslatban felsorolt jogszabállyal „igazságtalanul” sérelmet okozott. A törvényjavaslat *indokolása* szerint egyrészt az állam az *orvoslást erkölcsi kötelezettségének* érzi, másrészt a kárpótlás mértéke nem lehet teljes. Az Alkotmánybíróságnak tehát a kárpótlási technikák alkotmányosságát ezen *új koncepción belül* kellett értelmeznie. Az, hogy az állam nem jogi igényeket elégít ki, vagyis nem eleve jogosultak között különböztet, egyrészt azt jelenti, hogy a törvényhozó szabadsága nagy. Másrészt magában foglalja az is, hogy senkinek sincsen joga *ex gratia* juttatásra, ezért nem alkotmányellenes a kárpótlás szakaszoltan történő megvalósítása.<sup>30</sup> Ebből következően az Alkotmánybíróság a határozatában kimondta, hogy nem kifogásolhatók az alábbi megoldások:<sup>31</sup>

Kárpótlási jeggyel *nem állami tulajdonban álló* termőföldet is lehet szerezni.

Ha lehetőség van a földdel való kárpótlásra, önmagában nem alkotmányellenes, hogy ennek a korlátozott és sajátos jogi helyzetű fedezetnek az *elosztását* a kárpótlás alapjául szolgáló egyéb vagyontól *eltérően* állapítja meg.

A nem állami tulajdonú termőföldek tekintetében korlátozzák a kárpótlási jeggyel való tulajdonszerzésre jogosultak körét. Ennek során *nem kifogásolható* olyan *prioritások* megállapítása, amelyek más jogát nem sértik. A törvényhozó mérlegelési lehetőségénél fogva például gazdaságpolitikai preferenciák kielégítő alapot képezhetnek, ha speciálisan a földre vonatkoznak.<sup>32</sup>

A kárpótlás alapjául szolgáló érték *eltérő számítási módja* sem alkotmányellenes önmagában, mivel a törvényjavaslat által érintett vagyontárgyak különbözők. Ha azonban az eltérő számítási mód a különböző vagyontárgyakért kapott kárpótlásban *kirívó különbségre* vezet, ez okot adhat alkotmányellenesség megállapítására.

Miután az Alkotmánybíróság tisztázta, hogy a vételi jog nem az Alkotmány 13. § (2) bekezdése alá tartozó tulajdonelvonás, hanem a tulajdonjog megterhelése, megállapította: nem alkotmányellenes a *teherelosztás* azok között, akik a társadalmi tulajdont ingyenesen megszerzik. A törvényjavaslat arra vonatkozóan is tartalmazott ugyanis rendelkezéseket, hogy a jogosultak meghatározott köre számára a kárpótlási jegy ellenében *vételi jogot* ad az állam és a *termelőszövetkezet tulajdonában álló olyan termőföldre*, amelyet a törvény hatálya alá tartozó módon vontak el. A választott szabályozási megoldás tehát a termelőszövetkezetek tulajdonhoz való joga vonatkozásában vetett fel alkotmányossági aggályokat. Az alkotmánybírósági felfogásban a *teher*t a társadalmi tulajdon lebontása során a társadalmi tulajdon egykori létrehozásából származó terheket, illetve az 1989. október 23-ai alkotmánymódosítás folytán esedékessé vált kötelezettségeket jelentették. A *teherelosztás* – mivel csak egy része jogi kötelezettség, más része az átalakulás társadalmi költsége – egyrészt nem polgári jogi jogutódlás, és nem tulajdonosi ak-

29 ABH 1990. 73, 79, 80

30 Ennek megfelelően a diszkrimináció korlátja az előnyben részesítés elvi határa. A személyeket egyenlő méltóságúként kell kezelni, és alapjogokat tiszteletben kell tartani, valamint a megkülönböztetés nem lehet önkényes. ABH 1991. 58, 63, és köv.

31 16/1991. (IV. 20.) AB határozat, ABH 1991. 58, 62, 64

32 A földtulajdon speciális megítélését lásd még például a 35/1994. (VI. 24.) AB határozatban, ABH 1994.107, 202

tus, másrészt nem automatikus vagy mechanikus folyamat. A teherelosztást ugyanis a tulajdoni rendszert átalakító *törvényhozás valósítja meg*, a mindenkori gazdasági és politikai célokat – az akkori szövetkezeti tulajdon átalakítása a szövetkezeti tag magántulajdonosok közös tulajdonává, vagy az önkormányzati tulajdon létrehozása – követve. A törvényhozás a különféle *terheket* a különféle tulajdonátalakulások során *különbözőképpen oszthatja* el. A testület ebből vezette le azt, hogy a törvényhozó a *különböző alapú kötelezettségeit megújíthatja*: új jogcímen, új terjedelemben és új feltételekkel tarthatja fenn lényegét tekintve ugyanazt a tartozását. Ilyen nováció jelent meg a törvényjavaslatban, ahol az új jogalap a méltányosság volt, ami kizárja a régi jogcímekekre való hivatkozást. Ebből következik, hogy *amíg az érintett vagyontárgyra nézve az átalakulás be nem következett, az új tulajdoni forma jövőendő alanyának nincs joga* a korábbi társadalmi tulajdont e teher alól mentesen megszerezni. Viszont, amint az átalakulás folyamata megtörtént, az új tulajdon védelme természetesen teljes: e vonatkozásban nincs alkotmányos lehetőség a társadalmi átalakulás terhének utólagos vagy visszamenőleges szétosztására.<sup>33</sup>

c) *A kárpótlási törvény alapján levont alkotmányjogi megállapítások*

ca) Az Alkotmánybíróság a kárpótlási törvényre vonatkozó indítványok alapján a következő jelentős – az alkotmányos tulajdonvédelmet érintő – *megállapításokra*, következtetésekre jutott. Az *állam privatizálási és reprivatizálási joga elvileg korlátlan*, mivel e joga a tulajdonosi szabadságából következik.<sup>34</sup> Ezt az absztrakt-formális érvet a rendszerváltás sajátosságaival való érvelés felé irányuló orientáció váltotta fel, amely kiváltó okként a *jogfolytonosság elmélet* kialakulása jelölhető meg. E teória egyrészt azt jelenti, hogy a lezárt jogviszonyok nem követik automatikusan az alapjukul szolgáló normák sorsát, másrészt utal az Alkotmánybíróság tevékenységének korlátozására is, mivel a testület a *10/1992. (II. 25.) AB ha-*

*tározatában* kimondta, hogy az Alkotmány hatályba lépése előtti időpontra norma tartalmi alkotmányellenességét nem állapítja meg. Az egyes jogviszonyok és jogi tények – jelen esetben az állam tulajdonszerzése – önállósulnak az alapul fekvő normától, és annak sorsát nem osztják.<sup>35</sup> Az Alkotmánybíróság a *11/1992. (III. 25.) AB határozatában* pedig kifejtette, hogy a rendszerváltás a legalitás alapján ment végbe, vagyis érvényességét tekintve nincs különbség az „Alkotmány előtti” és „utáni” jog között. Keletkezési idejétől függetlenül minden jogszabálynak az új Alkotmánynak kell megfelelnie. E megállapítások az érintett témára vonatkoztatva azt jelenti, hogy a mai jogállami viszonyok nem alkalmazhatóak a hajdan jogszerű államosítások és tulajdonelvonások megítélésére, mivel az egyes jogviszonyok és jogi tények – jelen esetben az állam tulajdonszerzése – önállósulnak az alapul fekvő normától, és annak sorsát nem osztják.<sup>36</sup> Az állam tulajdona tehát „jogilag hibátlanak” minősül. A későbbi alkotmánybírósági döntések fényében a jogilag hibátlan tulajdon az az állami tulajdon, amelyre nézve az állam tulajdonosi mivolta a privatizálás idején hatályos jog alapján megtámadhatatlan.<sup>37</sup>

cb) Az Alkotmánybíróság a kárpótlási törvényt a *rendszerváltás összefüggéseibe helyezve vizsgálta*, és megállapította, hogy a tulajdoni sérelmek orvoslása – hasonlóan azok keletkezéséhez – rendkívüli és egyszeri történelmi körülmények között zajlanak egy újabb tulajdoni rendszerváltás részeként.<sup>38</sup> A tulajdoni rend átalakulása során alkalmazott ténylegesen egyszeri és rendkívüli jogi megoldásokhoz az Alkotmánybíróság által alkalmazott *jogalap* eleinte az volt, hogy a kárpótlással az állam *erkölcsi kötelezettségének tesz eleget*, ami a *27/1991. (V. 20.) AB határozatban* a *különböző jogi kötelezettségek* teljesítésére változott. E határozatában a testület az államosítási jogszabályok alkotmányellenességét állapította meg, mivel a jogalkotó nem gondoskodott az ezekben „megígért” kár-

33 ABH 1991. 58, 63

34 Az Alkotmánybíróság értelmezése a határozat szerint a „jogilag hibátlan” állami tulajdonra vonatkozott. 21/1990. (X. 4) AB határozat, ABH 1990. 73, 76, Súlyom: 616. o.

35 ABH 1992. 72, 74, Súlyom: uo.

36 ABH 1992. 72, 74, Súlyom: 618. o.

37 15/1993. (III. 12.) AB határozat, ABH 1992, amely a 16/1991. (IV. 20.) AB határozatra, a 27/1991. (V. 20.) AB határozatra, illetve a 28/1991. (VI. 3.) AB határozatra hivatkozik.

38 16/1991. (IV. 20.) AB határozat ABH 1991. 63, 27/1991. (V. 20.) AB határozat, ABH 1991. 73, 77 Súlyom: i.m. 619. o.

talanítási jogszabályok megalkotásáról.<sup>39</sup> Az Alkotmánybíróság azt is kimondta, hogy a helyzet egészen addig alkotmányellenes, ameddig a kártalanításról meg nem születik a megfelelő norma, ami megalkotása a mindenkori kormány és parlament feladata.<sup>40</sup> Ennek indoka az, hogy az állam az államosítási jogszabályokban közjogi kötelezettséget vállalt a kártalanításra, és e kötelezettsége megújítható. A jogi kötelezettségre való utalással az Alkotmánybíróság tehát el akarta kerülni, hogy a kártalanítási kötelezettség elenyésszen, míg az állam egykori tulajdonszerzése érintetlen marad. Mivel, ha a kártalanítási igények elismerést nyertek volna, azok jogalapja, léte, nagysága és perelhetőségének bizonytalansága, illetve a teljes kártalanítási kötelezettség nehezen feloldható ellentmondáshoz vezetett volna.<sup>41</sup> A 28/1991. (VI. 3.) AB határozatban az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a kilátásba helyezett kártalanítási kötelezettség fennáll, tehát az államnak az államosítással okozott igazságtalanságok körében jogi kötelezettsége van a kártalanításra.<sup>42</sup>

cc) A fentebb jelzett probléma megoldása érdekében a testület a novatio intézményéhez nyúlt, amelynek keretében – az Alkotmánybíróság álláspontja szerint – a törvényhozás megteheti, hogy különböző alapú kötelezettségeit – *novatio* mintájára – megújítja. Ez azt jelenti, hogy új jogcímen, új terjedelemben és új feltételekkel tartja fenn lényegét tekintve ugyanazt a tartozását. E felfogás szerint a kárpótlási törvények új, eredeti jogalapot teremtettek a tulajdoni sérelmek (és nem vagyoni károk) orvoslására. A nováció először a 16/1991. (IV. 20.) AB határozatban merült fel, amelyre később a 27/1991. (V. 20.) AB határozat elvi lehetőségként hivatkozott.<sup>43</sup> A nováció *alkotmányjogi alkalmazhatóságát* és korlátait Sólyom László fejtette ki a határozathoz fű-

zött párhuzamos indokolásában. Ennek alapján a megújítást nem lehet korlátlan és feltétlen állami jogosítványként felfogni. Az állam ugyanis még a rendkívüli történelmi körülmények között sem változtathatja meg tetszése szerint a kötelezettségei jogcímét, feltételeit és terjedelmét. A nováció arra *alkalmas*, hogy a törvényhozó az államosítások akkori és a felülvizsgálatok mai rendkívüli voltára és körülményeire tekintettel legyen. Súlyom fontos *korlátként* szögezte le, hogy a nováció nem sérthet alkotmányos jogot vagy elvet.<sup>44</sup> A nováció alkotmányjogi elméletének e megfogalmazását alkalmazta a testület a 28/1991. (VI. 3.) AB határozata érvelési bázisaként. E szerint az, hogy az Alkotmánybíróság az adott ügyben a nováció módszerét alkotmányosan megengedhetőnek tartotta, nem jelenti azt, hogy a kártalanítási kötelezettségek tényleges megújítása sem sérti az Alkotmányt. Erre azonban csak a kárpótlási törvény egyes rendelkezéseinek vizsgálata adhatta választ.<sup>45</sup>

cd) A magántulajdoni rend kialakításával kapcsolatban a 28/1991. (VI. 3.) AB határozatból, illetve a 15/1993. (III. 12.) AB határozatból az *alábbi szempontokat* érdemes *kiemelni*: a törvény hatályának a problémáját; azt a kérdést, hogy nem alkotmányellenes-e: a törvény csak a tulajdonukban kárt szenvedetteket kárpótolja; a jogellenesen külföldre távozottak tulajdonával kapcsolatos problémákat; a kárpótlás mértékének törvényhozó általi megállapítását; illetve az önkormányzati és szövetkezeti tulajdon kérdéskörét.

A kárpótlási *törvény hatályával* kapcsolatban az Alkotmánybíróság újra hivatkozott a tételére, miszerint a törvény egy politikai jóvátételi folyamat indokoltan elkülönített része. E miatt és az *ex gratia* jelleg miatt nem emelhető kifogás az ellen, ha a *kárpótlás szakaszoltan* történik. A szakaszolásnak azonban a folyamat egésze tekinte-

39 ABH 1991. 73, 75

40 Az indítvány elbírálásakor az Alkotmánybíróság figyelembe vette azt, hogy a Kormány akkorra már benyújtott egy a témát érintő törvényjavaslatokat, illetve a kapcsolódó területek szabályozását ígérte. Emiatt a testület felfüggesztette a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását. ABH 1991. 73, 77. Lábady Tamás alkotmánybíró szerint azonban a testület nem teheti meg, hogy az államosítások alkotmányellenessége tekintetében a döntését a hatályos Alkotmányra, az azokhoz kötődő kártalanítási rendelkezéseket viszont az alkotmányellenesnek ítélt jogszabályra alapozza. Szerinte a teljes és feltétlen kártalanítás kilátásba helyezése káros és gazdaságilag lehetetlen. ABH 1991. 73, 83-84. Ezzel kapcsolatban azonban kétséges, hogy a teljes ülés valóban ezt mondta volna ki.

41 Vö. 27/1991 (V. 20.) AB határozat ABH 1991. Sólyom: i.m. 621, 622. o.

42 ABH 1991. 88, 92

43 ABH 1991. 73, 78. Sólyom László párhuzamos indokolásában külön is hangsúlyozta, hogy az Alkotmánybíróság az állami kártalanítások ügyében csak a nováció elvi megengedhetőségének kérdésében döntött. ABH 1991. 73, 87

44 ABH 1991. 73, 85-87

45 28/1991. (VI. 3.) AB határozat, ABH 1991. 88, 95



tében időben is beláthatónak kell lennie. Az egyes jóvátételi esettípusokra nézve az *időpont* nem lehet *önkéntes*. Ezt az elvet a törvény nem követte, mivel a rendelkezéseit (a részleges kárpótlást) csak az 1949. június 8-a utáni sérelmekre rendelte alkalmazni.<sup>46</sup>

A *második esetkörrel* kapcsolatban az az alkotmányossági aggály merült fel, hogy *nem* valószínű-e meg az állam *hátrányos megkülönböztetést* azzal, hogy csak a tulajdonban okozott kárt szenvedetteket kárpótolja, és nem elégíti ki azok igényét, akiket anyagi kihatású, de nem vagyoni sérelem ért. Az Alkotmánybíróság a 28/1991. (VI. 3.) AB határozatában megállapította, hogy a törvény a *politikai jóvátételt* szolgáló, ezen belül anyagi orvoslást is nyújtó intézkedések folyamatába illeszkedik. A testület érvelése szerint az *államot nem terheli* olyan jogi kötelezettség, amely alapján a múlt rendszerben bármilyen sérelmet szenvedetteket, vagy akár csak az anyagi kihatású sérelmet szenvedetteket csupán a hátrányok ténye miatt bármilyen elégtételben, különösen anyagi juttatásban részesítsen. Tekintettel arra, hogy különféle elégtételi intézkedések indultak meg, nem alkotmányellenes az, hogy a sérelmek orvoslása nem általános jelleggel történik, és az sem, ha a tulajdonban sérelmet szenvedettek kárpótlásáról nem egy törvény rendelkezik.<sup>47</sup> Mivel nem eleve jogosultakról van szó, csupán önkényes megkülönböztetésük lehet alkotmányellenes, azonban jelen ügyben nem volt megállapítható a csoportképzés önkényessége.<sup>48</sup> Hasonló probléma merül fel abban az indítványban is, amely szerint a magyarországi *zsidóság által elszenvedett* sérelmek tekintetében a teljes körű kártalanítás elmaradását alkotmány sértő. A 15/1993. (III. 12.) AB határozatban a testület a döntését a fentiekre alapozta, és e szabályozási hiátust nem tartotta alkotmányellenesnek. A 45/2003. (IX. 26.) AB határozatában az Alkotmánybíróság

nem tartotta azt sem alkotmányellenesnek, hogy a kárpótlási törvények<sup>49</sup> *nem vonták* be a *kárpótlás körébe* a Csehszlovákiából áttelepült személyek tulajdoni sérelmét. A testület azonban alkotmányellenes mulasztást állapított meg a tekintetben, hogy a magyar állam nem teljesítette azt a kártalanítási kötelezettségét, amelyet nemzetközi szerződésben vállalt.<sup>50</sup>

A *jogellenesen külföldre távozottak tulajdonával* kapcsolatos problémákat az indítványozó szerint az vetette fel, hogy a kárpótlási törvény melléklete szerint nem jár kárpótlás azok után a vagyontárgyak után, amelyek tulajdonjoga meghatározott jogszabályban foglaltak szerint az öröklésre jogosult családtagokra szállt át. Az indítványozó szerint a kárpótlásnak ez a korlátozása sérti a tulajdonhoz és az örökléshez való alapjogot. Az Alkotmánybíróság szerint azonban e személyek és azok a személyek, akiknek a tulajdona társadalmi tulajdonba került, *nem képeznek azonos, összehasonlítható csoportot*. A fentebb már leírtak alapján megállapítható, hogy a részleges kárpótlás egész koncepcióját egy dolog teszi alkotmányossá: az, hogy általa olyan folyamattal okozott károkat kell orvosolni, melyben a magántulajdon módszeres megszüntetéséről volt szó. A disszidensek tulajdoni viszonyait rendező jogszabály viszont többféle célt kívánt megvalósítani: megtorlást, illetve a gazdátlan javak – jelen esetben az üresen álló lakások – sorsát. Ennek során – részben a büntető szándéktól vezetve – a disszidensek lakástulajdonának elvonására, „polgári haláluk” kinyilvánítására, került sor, amivel az *öröklés meghatározott rendje* megnyílt. A sérelmek természete és mértéke tehát *eltért* a részleges kárpótlás körébe vont igazságtalanul okozott károkétól: az elvont tulajdon nem társadalmi tulajdonba került, hanem – öröklés folytán – személyi tulajdonban maradt, és később sem államosították.

46 ABH 1991. 88, 102. E határozatnak megfelelően a jogalkotó megalkotta az állam által az állampolgárok tulajdonában az 1939. május 1-jétől 1949. június 8-ig terjedő időben alkotott jogszabályok alkalmazásával igazságtalanul okozott károk részleges kárpótlásáról szóló 1992. évi XXIV. törvényt.

47 ABH 1991. 88, 97, 102

48 ABH 1991. 88, 97

49 Az állam által az állampolgárok tulajdonában igazságtalanul okozott károk részleges kárpótlásáról szóló 1991. évi XXV. törvény, illetve az állam által az állampolgárok tulajdonában az 1939. május 1-jétől 1949. június 8-ig terjedő időben alkotott jogszabályok alkalmazásával igazságtalanul okozott károk részleges kárpótlásáról szóló 1992. évi XXIV. törvény.

50 45/2003. (IX. 26.) AB határozat, Complex Jogtár. A csehszlovák állam az 50 hektárt meg nem haladó területű ingatlanokért kártalanítási kötelezettséget vállalt azzal, hogy a kártalanítás mértékéről megállapodik a magyar állammal. Az Országgyűlés azonban nem rendelkezett a Csehszlovákiából áttelepített magyar nemzetiségű személyek Csehszlovákiában lévő, de 50 hektárt meg nem haladó nagyságú, mezőgazdasági rendeltetésű földön fennálló tulajdonjogának elvonása miatt történő kárpótlásról. Az Alkotmánybíróság felhívta az Országgyűlést, hogy jogalkotó feladatát 2004. június 30-ig teljesítse.

Nem minősíthető tehát alkotmányellenesnek, hogy a törvényhozó a kárpótlási törvény keretében erről a kérdéstről nem rendelkezett.<sup>51</sup>

Az Alkotmánybíróság a 28/1991. (VI. 3.) AB határozatában megállapította, hogy a törvényhozó a kár és a kárpótlás mértéke meghatározásánál nagy szabadsággal rendelkezik, mivel a juttatás új, egységes jogalapját a méltányosság figyelembe vételével maga teremtette meg. A kár mértéke kiszámításánál a törvény ugyan más-más átalányértéket rendelt figyelembe venni az ingatlanokra (lakás, üzlet, műhely és üres belterületi telek), a vállalatokra, illetve a termőföldre, de ezek ésszerű megkülönböztetéseket tartalmaznak, mivel egyrészt figyelembe veszik a kárpótlás technikai lebonyolításának egyszerűsítését, másrészt a vagyontárgyak jellegében lévő különbségeket. Az a megkülönböztetés azonban, amely szerint a volt földtulajdonosok eredeti földtulajdonuk mértékében természetbeni kárpótlást kapnak, más tulajdonosok viszont csupán részbeni pénzbeli kárpótláshoz jutnak, áttöri a törvénynek azt a koncepcióját, amelyik elveti a reprivatizációt és részleges kárpótlást nyújt, illetve nem nyújt alkotmányos alapot a különbségtételre.<sup>52</sup> A testület a 15/1993. (III. 12.) AB határozatában vizsgálta a rendelkezésnek a 28/1991. (VI. 3.) AB határozat alapján módosított változatát, és megállapította, hogy az Országgyűlés a korábbi rendelkezés alkotmányellenességét csak látszólag szüntette meg azzal, hogy a földdel való kárpótlást is besorolta a mindenkire közös számítási szabályai alá.<sup>53</sup>

Az önkormányzati és szövetkezeti tulajdon alkotmányi védelmével összefüggésben az Alkotmánybíróság hasonló érvelési alapot alkalmazott. Az önkormányzati tulajdonnal kapcsol-

latban a kárpótlási törvénynek az a rendelkezése jelentett alkotmányossági kérdést, amely szerint a kárpótlásra jogosult kárpótlási jegyét az önkormányzat tulajdonában lévő lakás értékesítése során fizetőeszközként névértékben felhasználhatta. A testület az önkormányzatok tulajdonhoz való jogára hivatkozva a rendelkezési jog korlátozására vonatkozóan különbséget tett az önkormányzat tulajdonában álló lakások között a tekintetben, hogy azok a korlátozást bevezető kárpótlási törvény hatálybalépésekor már az önkormányzat tulajdonában voltak, vagy az önkormányzat azokat csak a kárpótlási törvény hatálybalépése után szerezte meg. Az Alkotmánybíróság visszanyúlt a 16/1991. (IV. 20.) AB határozatához, amelyben kifejtette a teherelosztás alkotmányosságát. Mivel egyrészt az önkormányzatok – az önkormányzati törvény és az állami tulajdonban lévő vagyontárgyakat önkormányzati tulajdonba adó törvények alapján – ingyenesen szerzik meg az államosítással állami tulajdonba került lakásokat, másrészt a terhek már a szerzés előtt is léteztek, e terheket az önkormányzatnak is viselnie kell. Ennek indoka az, hogy a lakások államosításáért járó kártalanítási kötelezettségének az állam a kárpótlással kívánt eleget tenni, és kötelezettséget vállal arra is, hogy lakások eladás esetén a kárpótlási jegyek fizetésre felhasználhatók legyenek.<sup>54</sup>

A teherelosztás érvelését alkalmazta az Alkotmánybíróság a szövetkezeti tulajdonnal összefüggésben is,<sup>55</sup> ami alapján nincs alkotmányos akadálya annak, hogy az állam ezekből a terhekből azokra is telepítsen, akik a szövetkezeti tulajdont ingyenesen megszerzik. Ez a megterhelhetőség a szövetkezetek jogutódaira is mindaddig vonatkozik, amíg földtulajdonuk át nem alakult

51 ABH 1993.

52 A kárpótlás megállapítását ugyanis a törvény eltérően állapította azokra vonatkozóan, akik termőföldet és akik kárpótlási jegyet igényelnek. Utóbbiak 200000 forintig részesültek csak 100%-os kárpótlásban, míg előbbieket 1000 aranykorona értékig, ami egymillió forintnak felel meg. Az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy a termőföld sajátos volta, a mezőgazdaság-politika preferenciái, s mindenekelőtt az a tény, hogy a termőföldek tekintetében a kárpótlással párhuzamosan a tulajdonviszonyok átfogó átalakítása megy végbe, lehetőséget ad a termőföld és egyéb tulajdoni tárgyak eltérő kezelésére a kárpótlás során. Ez a megkülönböztetés azonban, ami a teljes kárpótlás értékhatárát illetően ötszörös különbséget enged a föld és más vagyontárgyak között, az Alkotmánynak a diszkrimináció tilalmát tartalmazó 70/A. §-ába ütközik. ABH 1991. 88, 99, ABH 1993.

53 ABH 1993. 112. és további oldalak.

54 28/1991. (VI. 3.) AB határozat, ABH 88, 103, 104. Az önkormányzati tulajdonra vonatkozó szakirodalmi álláspontokat ld. például Vörös Imre: A tulajdonhoz való jog és az önkormányzatok. Az önkormányzatok tulajdona és gazdasági tevékenysége. A Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége, Logod Bt. Budapest 1994.

55 Miután a 21/1990. (X. 4.) AB határozat (ABH. 1990. 73, 74) alkotmányellenesnek mondta ki a termelőszövetkezeti tulajdon törvénnyel elrendelt, kártalanítás nélküli elvonását, a kárpótlási törvény javaslata úgy vonta be a szövetkezetek tulajdonában álló termőföldeket a kárpótlásba, hogy ezekre a földekre nézve a károsultak egy szűkebb körének kárpótlási jegyeik erejéig védelmi jogot adott.

magántulajdonná. A testület szerint a tulajdonrendezéssel kapcsolatos állami feladat elvégzése során egymásra tekintettel kell megoldani a termelőszövetkezeti tulajdon magántulajdonná alakítását, illetve a kötelezettségeknek a rendezését is, amelyek az államot a szövetkezeti tulajdon egykori létrehozása alapján terhelik. Az Alkotmánybíróság újra a *rendkívüli történelmi helyzetre* hivatkozott amikor, amikor alkotmányosnak fogadta el azt a megoldást, hogy a jövőbeni tulajdonosok megterhelésének nem akadálya az, hogy az állam ebben az esetben nem saját tulajdonát alakítja át, és terheli meg állami kötelezettségek következményeivel az ingyenes szerzőt. További hivatkozási alapként szerepelt a *megkülönböztetés tilalma* is. Ha ugyanis csupán az állami tulajdonban maradt földterület terhére valósulhatna meg a kárpótlás, ez a volt földtulajdonosok olyan hátrányos megkülönböztetése lenne, amely összeegyeztethetetlen az Alkotmány 70/A. §-ában foglaltakkal. Az Alkotmánybíróság a 15/1993. (III. 12.) AB határozatában azonban megállapította a *teherelosztás alkotmányos határait*. Nem engedte meg ugyanis, hogy a támogatási utalványokat az árverés során a kárpótlási jeggyel azonos módon lehessen felhasználni, mert ez azt is jelentette volna, hogy a szövetkezettel szembeni vételi jogot az is gyakorolhatja, aki utalvánnyal vett részt az árverésen. A vételi joggal a szövetkezeti tulajdonra rótt tulajdonkorlátozás kizárólag a szövetkezeti tulajdon magántulajdonba adása és a kárpótlás megvalósítása *keretében szükséges és arányos*. Ezzel szemben a szövetkezetek megterhelése az állam által nyújtott mezőgazdasági vállalkozói támogatással alkotmányosan nem indokolható. A támogatás a szövetkezetek tulajdonjogát többszörösen is sérti: egyrészt azzal, hogy kötelező számukra a vételi jog alapján a támogatás jogosultja részére földet eladni; másrészt azzal, hogy a földet a kárpótlási árverések sajátos körülményei között kialakult áron kell eladniuk, s végül azzal is, hogy az utalványt csak kárpótlási jegyre válthatják át. A Kpt. 24. §-a mindezek alapján ellentétes az Alkotmány 13. §-ával.<sup>56</sup>

Az államnak tehát *kötelessége*, hogy a tulajdon védelme és a jogállamiság elve alapján minden egykori államosításból folyó kötelezettségét – akár megújítás révén is – rendezni. Eközben figyelemmel kell lennie a teherelosztás alkotmányosságára és az már meglévő és a terhek viselése utáni tulajdonhoz való jog tiszteletben tartására, valamint arra, hogy az érintettek egyetlen csoportja se kerüljön hátrányba. A kötelezettségek megújítása révén közös jogalapja lesz az eredetileg is jogi kötelezettségen alapuló, és a törvény által, korábbi kötelezettség fennállása nélkül adott kárpótlási igényeknek. Mindezeknek az alapja az államosítás és a tulajdoni viszonyok jogállami rendezésének sajátos történelmi körülményei, az államosítás ugyanis a magántulajdon totális felszámolására törekedett.<sup>57</sup>

A rendszerváltozás folyamatában végbement a társadalmi tulajdon lebontása, amely alapvető jelentőséggel rendelkezett egyrészt az állami feladatként is megjelenő piacgazdaság megteremtésében, illetve fenntartásában, másrészt a magántulajdon kialakításában. A magántulajdonosi rendhez természetesen szorosan kötődik a tulajdonhoz való jog is, amit a magyar Alkotmány – a magántulajdonról szóló rendelkezéshez képest más helyen – külön is elismer. A magántulajdoni rendszer kialakítására vonatkozóan azonban e helyütt meg kell elégedni a „magántulajdon” kitételének, illetve tulajdonhoz való joggal való kapcsolatának az értelmezésével.<sup>58</sup>

## II. Az Alkotmány „magántulajdon”-ra vonatkozó rendelkezésének értelmezése

### 1. Kapcsolat a piacgazdasággal

Az Alkotmány 9. § (1) bekezdése a magántulajdon és a köztulajdon egyenjogúságát és egyenlő védelmét fogalmazza meg. Mivel e rendelkezés kapcsolatban van egyrészt a piacgazdasággal, másrészt a 13. §-ban megfogalmazott tulajdonhoz való joggal, indokolt e rendelkezéseket egymásra vonatkoztatva értelmezni. Az alkotmányi

56 ABH 1993. 112. és következő oldalak. A szövetkezeti tulajdonra vonatkozóan az eltelt évek alatt az Alkotmánybíróság több határozatot is hozott, amelyek közül kiemelendő a szövetkezeti üzletrészre vonatkozó döntés. 10/2001. (IV. 12.) AB határozat, ABH 2001. A szakirodalmi feldolgozást lásd például Tassy Irén: Szövetkezeti résztulajdon, mint alkotmányos védelem alatt álló tulajdoni forma, *Gazdaság és Jog* 1998. 11. sz. 19-21.

57 ABH 1991. 88, 94-95, Sólyom: i.m. 621-622. o.

58 A tulajdonhoz való jog alapjogi rendszerben történő elhelyezése egy másik tanulmány részét képezi.

megfogalmazás miatt a *piacgazdaság* elvéhez közvetlenül kapcsolódik a köz és a magántulajdon egyenjogúsága és egyenlő védelme, valamint a verseny és a vállalkozás szabadsága. A piacgazdaság általános értelemben felfogott – tehát nem jogi<sup>59</sup> – fogalmának nem lenne tartalmi eleme a köz- és a magántulajdonra vonatkozó egyenlőségi szabály, de az alkotmányjogi megközelítés szükségessé teszi az Alkotmány szövegéből való kiindulást. A *közgazdasági irodalom* szerint ugyanis a magántulajdon,<sup>60</sup> és a – dinamikus piacgazdaság elválaszthatatlan részeként megfogalmazható<sup>61</sup> – hatékony verseny, illetve a szabad árucserre, valamint a csődmechanizmus (csőd és a vállalati szanálások) területei a piacgazdaság *előfeltételeiként jelölhetők meg*.<sup>62</sup> Az Alkotmány preambulumban található szociális piacgazdaság miatt azonban egyértelmű, hogy a 9. §-ban rögzített piacgazdaságot – amely állami feladatként jelenik meg – a szociális piacgazdaságnak megfelelő koncepciók szerint kell megvalósítani. A szociális piacgazdaságban az állami szerepvállalásnak tehát – a magántulajdon dominanciája miatt – az *alapfeladatokra kell korlátozódnia*, azaz az államnak a szociális piacgazdaságban nem feladata a vállalkozói tevékenység.<sup>63</sup> Bár a piacgazdasággal az állami tulajdon elméletileg nem ellentétes, a verseny fenntartása mégis inkább a magántulajdont igényli.<sup>64</sup> A gazdasági alapjogok – különösen a tulajdonhoz való jog, a szerződési és a vállalkozási szabadság – feladata tehát az, hogy a piac szereplői számára megfelelő mozgásteret bizto-

sítson az önálló kibontakozásra, valamint a gazdasági folyamatokban történő állami beavatkozásokkal szemben a lehető legnagyobb mértékű védelmet nyújtsa.

A gazdasági alapjogok biztosítása így a társadalom piacgazdasági fejlődésének döntő talapzatát alkotják.<sup>65</sup> A szociális piacgazdaság elméletének *szociális dimenzióját* az általános keretfeltételek, illetve az általános jólét és az emberi szabadság alapfeltételeit jelentő piacgazdaság és annak összetevői – magántulajdon, iparűzés, szerződéskötés szabadsága, szabad piaci árak – *jelentik*.<sup>66</sup> A „magántulajdon és a köztulajdon egyenjogúsága és egyenlő védelme” tehát a magántulajdonosi rendszer kialakítása biztosítékaként is értelmezhető, bár – a fentiek alapján – e tekintetben elegendő lehet a 13. § is.

## 2. Kapcsolat a tulajdonhoz való joggal

Ha az Alkotmány szövegéből indulunk ki, akkor az Alkotmánybíróságnak az az álláspontja, miszerint a *köz- és magántulajdon egyenjogúsága és egyenlő védelme* nem értelmezhető önállóan, annak *valós tartalmát* az Alkotmány tulajdonjogra, mint alapjogra vonatkozó rendelkezései adják,<sup>67</sup> nem tartható. *Egyrészt* azért, mert a magántulajdon ilyen szövegkörnyezetben a piacgazdasághoz kapcsolódik, tehát – bizonyos tekintetbe – *önállóan* is értelmezhető. Mint önállóan értelmezett egység azonban függ a 13. § (1) bekezdésének tartalmától,<sup>68</sup> de nem feltétlenül fedi le a 13. § által védett tárgyakat. Itt különösen a közjogi alapú jo-

59 A téma gazdasági tárgyú ismertetését lásd például Arne Jon Isachsen-Carl B. Hamilton-Thorvaldur Gylfason: Ismerjük meg a piacgazdaságot. Akadémia Kiadó, Budapest. 1995., Kurtán Lajos: Piacgazdaságtan.

60 A magántulajdon felelősségteljes viselkedésre, az erőforrások hatékony felhasználására készítet, és összességében javítja a piacok gazdasági működőképességét. Otto Schlecht: Jólét egész Európának a piacgazdaság előretörésével. OMIKK. 1998. 106. o.

61 Schlecht: Jólét egész Európának... 11. o.

62 Vö. Isachsen-Hamilton-Gylfason: i.m. 73-81. o.

63 Ennek oka az is, hogy a magánszervezetek a javakat és a szolgáltatásokat általában versenyképesen tudják kínálni. Schlecht: Jólét egész Európának... 76. o.

64 Dürr: The Social Market Economy in the Federal Republic of Germany. 9. o.

65 A tulajdonhoz való jogot gazdasági szabadságként fogja fel: Sven Bradke: i.m. 30 és 31. o., illetve G. B. Madison: The Political Economy of Human Society and Human Rights, Routledge Studies in Social and Political Thought, London and New York, 1998. 151. o. A gazdasági fejlődés és a politikai jogok biztosítása közötti összefüggést Barro és Slembeck, illetve Marini tanulmányukban mutatják be. Az eredmények Barro/Slembeck (1995), 28. és következő oldalak. (Idézi: Bradke: 50. o.), Francesco Saverio Marini: Il „privato” e la Costituzione. Rapporto tra proprietà ed impresa, Milano, Dott. A. Giuffrè Editore, 2000. 3. o. és köv. Eltérő felfogást ld. Halmai Gábor-Tóth Gábor Attila: Az emberi jogok rendszere, In. Emberi jogok, (szerk: Halmai Gábor-Tóth Gábor Attila), Osiris Kiadó, Budapest 2003. 87. o., amely szerint a tulajdonhoz való jog sem keletkezéstörténete, sem tartalma alapján nem sorolható a gazdasági jogok köré.

66 Schlecht: Jólét egész Európának... 13. o.

67 Értelmezett Alkotmány. 159. o.

68 Ezt az Alkotmánybíróság helyesen érzékelte.

gosítványokra lehet gondolni, mivel azok a piaccgazdasággal csupán érintőleges kapcsolatban vannak.

Az állítás *másrészt* tehát azért nem tartható, mert a két rendelkezés közt *feltételezési viszony* áll fenn. Ez abban ragadható meg, hogy ha a Magyar Köztársaság nem biztosítaná a tulajdonhoz való jogot, nem lenne értelme a köz- és magántulajdon egyenlőségéről beszélni, illetve az Alkotmány nem deklarálná kifejezetten a magántulajdoni rendet. E rendelkezés nélkül pedig a diszkrimináció mentességre – a piaccgazdaság fenntartásának kötelezettségén kívül<sup>69</sup> – nem lenne tényleges garancia, mivel a 70/A. § csak a személyek<sup>70</sup> közti megkülönböztetést tilalmazza, míg a 9. § (1) bekezdése a tulajdoni formákra vonatkozóan mondja ki a hátrányos megkülönböztetés tilalmát.<sup>71</sup> Ezek szerint tehát a piaccgazdasághoz kötődő alkotmányi rendelkezések a *gazdasági élettal összefüggő diszkrimináció tilalmát* is megfogalmazzák. Ennek jelentősége abban áll, hogy – a piaccgazdaság szintjén – *nem zárja ki* a köztulajdon és a magántulajdon különbségének megfelelően az eltérő szabályozást, viszont *tilalmazza* az olyan szabályozást, ami az állami tulajdon egyoldalú privilegizálását valósítaná meg.<sup>72</sup>

A 9. § (1) bekezdése és a 13. § (1) bekezdése közötti kapcsolatot e rendelkezések *történeti értel-*

*mezése is megerősíti.* A rendszerváltozás során módosított Alkotmányunkba a gazdasági jogok, illetve a piaccgazdaságra vonatkozó alapelvek vagy lényegi elemek ugyanis két részletben jelentek meg, illetve kerültek módosításra.<sup>73</sup> Ebből – a tárgyalat vonatkozásban – lényeges momentum, hogy a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogúsága és egyenlő védelme 1989-ben fogalmazódott meg,<sup>74</sup> és a cél a *magántulajdonon alapuló piaccgazdaság egyik garanciális feltételének megteremtése* volt.<sup>75</sup> A tulajdonhoz való jog alkotmányi biztosítására „csak” 1990-ben kerül sor.

A rendszerváltozás folyamatában – a fentebb kifejtettek szerint – kialakított magántulajdonosi renddel kapcsolatban összefoglalásként megállapítható, hogy a tulajdoni formák egyenlőségének a 13. §-hoz képest más a funkciója.<sup>76</sup> Az általános értelemben és elvontan felfogott tulajdonhoz való jog *gazdasági jogként* a piaccgazdaság statikájaként, míg *szabadságjogként* a személyiség szabad kibontakoztatásaként értelmezhető. Ez az alkotmányokban eltérő módon jelenik meg. A tulajdoni formákról szóló kifejezett alkotmányi rendelkezés – a magántulajdoni kitétel (9. § (1) bekezdés) – tehát – az alkotmányjogi értelemben felfogott – *piaccgazdaság nélkülözhetetlen elemét* és a *gazdasági élettal összefüggő diszkrimináció tilalmát* jelenti.<sup>77</sup> Mivel azonban a tulajdonhoz való jogot –

69 Amelynek a sérelmét az Alkotmánybíróság azonban csak a szélső esetekben állapítja meg. Vö. 21/1994. (IV. 16.) AB határozta, ABH 1994. 119-120.

70 Vö. Vörös: i.m. 248-249. o., 7/1991 (II. 28.) AB határozat, 28/1991. (VI. 3) AB határozat, ABH 1991. 101. o., 1441/B/1990/2. AB határozat, ABH 1991. 510-511.

71 Az ellenkező véleményt ld. 21/1990. (X. 4.) AB határozat ABH 1990. A határozat szerint azért nincs összefüggés az Alkotmány 9. § (1) bekezdése és a 13. § között, mert a tulajdonhoz való jogot ez utóbbi a 9. §-ban foglalt különbségtétel nélkül fogalmazza meg. Hasonló álláspontot foglalt el Vörös Imre is, aki szerint a két rendelkezése között azért nincs összefüggés, mert a 9. § (1) bekezdésének nincs tulajdonvédelmi irányultsága. Vörös Imre: A tulajdonhoz való jog az Alkotmányban. Acta Humana 1995. 18-19. sz. 161. o. Összevetve az Alkotmánybíróság megállapításait, amelyek egyébként egymást követő bekezdésekben foglal helyet, megállapítható, hogy a testület önmagának mondott ellent. A későbbiekben ez az ellentmondás a két rendelkezése kapcsolatának elismerésében oldódik fel. Ld. 33/1993. (V. 28.) AB határozat, ABH 1993. 247. 250.

72 Vö. Vörös: A gazdasági jogalkotás... 251-252. o. Az ezzel kapcsolatos problémák az Alkotmány 70/A. §-ánál alkalmazott módszer alapján kerülnek elbírálásra. 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990., 39/1992. (VII. 16.) AB határozat, ABH 1992. 238. A védelem terjedelmének és intenzitásának a tulajdon alanya szerinti eltérő rendezése személyek közötti diszkriminációnak minősül. 59/1992. (XI. 6.) AB határozat, ABH 1992. 271. 273.

73 E két legjelentősebb módosítás az 1989. évi XXXI. törvény, és az 1990. évi LX. törvény.

74 A tulajdoni formák jellemzőinek közvetlenül a piaccgazdaság rögzítése után történő ilyen formában való deklarálása a rendszerváltozás során megvalósuló modellváltásos alkotmányozásra jellemző. (Bár például az olasz alkotmány 42. szakasza szerint a tulajdon magán- és köztulajdon.) A téma gazdasági tárgyú ismertetését lásd Arne Jon Isachsen-Carl B. Hamilton-Thorvaldur Gylfason: Ismertjük meg a piaccgazdaságot. Akadémia Kiadó, Budapest. 1995., Kurtán Lajos: Piaccgazdaságtan. ELTE. Budapest. 2001.

75 Annak a biztosítására törekedtek tehát, hogy ne válósulhasson meg újra az állami tulajdon egyoldalú privilegizálása. Vö. a törvényjavaslat indokolásával, illetve az Alkotmánybíróság 33/1993. (V. 28.) AB határozatával. ABH 1993. 247. 249-250. Ld. még: 15/1993. (III. 12.) AB határozat, ABH 1992. 112. 125.

76 Vö. Vörös: i.m. 161. o.

77 E tekintetben most figyelmen kívül marad az a tény, hogy a piaccgazdaság önmagában is a magántulajdonon alapuló gazdaság létét jelenti.

ami nélkül a magántulajdon egyenjogúságáról nem lehetne beszélni – a 13. § (1) bekezdése garantálja, az itt biztosított *alapjog* a magántulajdonon nyugvó piacgazdaság *statikájaként* fogható fel, és mint ilyen az *egyik legfontosabb gazdasági alapjognak* is minősül.<sup>78</sup> Ez az alkotmányi rendelkezés a tulajdonhoz való jogot minden megkülönböztetés nélkül biztosítja, amihez másik alkotmányi rendelkezés is járul: a 9. § (1) bekezdésében megfogalmazott *sui generis diszkrimináció* tilalom. E fentiekből következően a (magán)tulajdon nemcsak *alanyi jogként* definiálható (13. § (1) bekezdés), hanem a piacgazdaság és ezáltal a modern demokratikus állam intézményeként is meghatározható.<sup>79</sup> E jog intézményként történő felfogásának alapját pedig a 13. § (1) bekezdésben – az egyéneknek az állammal szemben biztosított – tulajdonhoz való joga és a 9. § (1) bekezdésében deklarált köz- és magántulajdon egyenjogúsága és egyenlő védelme alkotja.

## II. rész

### AZ ALAPJOGI RENDSZERBEN VALÓ ELHELYEZKEDÉS

#### I. Bevezetés

##### a tulajdonhoz való jog elméletébe

A tulajdongarantálás, illetve a tulajdonvédelem feladata – amelyből a tulajdon alkotmányjogi értelemben felfogott funkciója következik – az egyének részére a vagyoni területén olyan szabadság biztosítása, amely lehetővé teszi számukra az élet saját felelősségen való alakítását. A tulajdon garanciájának napjainkban használt jogi tartalma a liberális és a szociális jogállami felfogás ötvözete, amely a tulajdoni tárgy feletti szabad rendelkezési jogosultságot foglalja magában a tulajdon szociális funkciójának megállapításá-

val kiegészítve, illetve korrigálva. Amennyiben adott alkotmányokban a tulajdonhoz való jog elemi, alapvető értéként jelenik meg, indokolt azt a funkciójának megfelelően olyan alapjogként kezelni, amely az állami beavatkozástól szemben, illetve minden vagyoni érdek elleni jogtalan behatástól véd. Az állami beavatkozás mértéke a tulajdonhoz való jog funkciójával van összefüggésben, mivel a tulajdonvédelem a funkcionális értelemben felfogott tulajdonra terjed ki.

Az alkotmányjogi, illetve alapjogi értelemben használt tulajdonhoz való jog önálló életet él, a polgári jogi értelemben felfogott tulajdonjoghoz képest eltérő kategóriát jelöl. A *tulajdonjog* a polgári jog (magánjog) kiemelkedő jelentőségű jogintézménye, a *tulajdonjogviszony* pedig a polgári jog által szabályozott vagyoni viszonyok alapjogviszonya, teljes dologi jog. A tulajdonjogviszony *tartalmát* a rendelkezési jog, a birtoklás, a használat és a hasznok szedése képezik, amelyek a tulajdonjog részjogosítványai is egyben.<sup>80</sup> A teljes tulajdonjog részjogosítványainak önállósult változatai a tulajdonjog ún. szelvényjogai: használati jogok: földhasználat, haszonélvezet, használat, közérdekű használati jog, örökhaszonbérlet, építményi jog; személyes és telki szolgálomak; zálogjogok. Az birtok nem csupán a tulajdonjog részjogosítványa, hanem számtalan más jogcímen alapulhat, sőt jogcím nélkül is fennállhat.<sup>81</sup> A tulajdonjog *magánjogi korlátai* közé tartoznak a szomszédjogok és az elidegenítése és terhelési tilalmak. *Közjogi korlátként* a birtoklási, használati és rendelkezési jog törvényi vagy hatósági korlátozásai, illetve a kisajátítás említhetők meg.<sup>82</sup> Ha egy dologi jog jogosultja valamely közjogi jogalany, az jogilag a magánjogi dologi jogosultakkal esik egy tekintet alá.<sup>83</sup>

Ehhez képest az *alkotmányjognak* mint önálló jogágnak ki kellett dolgoznia *saját fogalomrendszerét*, amely az alkotmány jogállambeli helyéből, fogalmából és funkciójából, illetve az egyes alkot-

78 Ebből következik, hogy a magántulajdon intézménye valamint a tulajdonjogok védelme – függetlenül a megengedett állami beavatkozások fokától – egy szabad piacgazdaság szükséges feltételét mutatják be. Bradke: i.m. 89. o.

79 Vö. Vörös: A tulajdonhoz való jog... Acta Humana. 156. és 160. o.

80 A rendelkezési jog azt jelenti, hogy a dolog tulajdonosának joga van arra, hogy a dolog birtokát, használati jogát, a hasznok szedésének (és a dolog hasznosításának) a jogát másnak engedje át, a dolgot biztosítékul adja vagy más módon megterhelje, a dolog tulajdonjogát másra átruhazza, a dolog tulajdonjogával felhagyjon. Lenkovics Barnabás: A dologi jog vázlat. Eötvös József Könyvkiadó. Bp. 1999. 18-19. o., 61. o., 65. o., 84. o., 92-101. o., Jogi Lexikon.

81 Lenkovics: uo., Jogi Lexikon.

82 Jogi Lexikon.

83 Lenkovics: uo., Jogi Lexikon.

mányi intézmények, értékek<sup>84</sup> és alapjogok speciális tartalmából és funkciójából adódóan más jogágakétól eltér. A saját fogalom kialakítása azért is szükséges, mert a törvényhozó az alkotmány értelmezésében, vagyis a tulajdon védelem konkretizálásának „kialakítási” folyamatában tevékeny részt vállal. Ennek oka egyrészt, hogy a tulajdonhoz való jog olyan szabadságjog, amelyet a törvények jelentős mértékben alakíthatnak és konkretizálhatnak: „a tulajdonhoz való elvont jogot a konkrét tulajdonosi helyzetre a konkrét tulajdonlásra nézve a törvényhozó tölti ki tartalommal.”<sup>85</sup> A tulajdon biztosítása másrészt – ellentétben a legtöbb alapjoggal – nem egy tulajdonságot, vagy képességet, illetve tettet, hanem a jog által alkotott berendezkedést, jogintézményt véd.<sup>86</sup> Ebből következően felmerülhet az a koncepció, miszerint a jog tartalmát a törvényhozó konkretizálja, és csak az általa meghatározott tulajdonfogalom élvez védelmet.<sup>87</sup> Nem állapítható meg azonban, hogy a magántulajdont az alkotmány csak olyan mértékben szavatolja, amennyire a törvényhozók ezt engedik.<sup>88</sup> A német Flood Control<sup>89</sup> ügy mutatott rá arra, hogy a polgári törvénykönyv – éppen emiatt a megközelítés miatt – nem módosítható

ügy, hogy ennek a szabadságnak a lényegét korlátozza.<sup>90</sup>

Az alkotmányi rendelkezések fogalmának meghatározásával kapcsolatban tehát nem szerencsés a törvényhozó hatalom által használt fogalomrendszerből kiindulni, jobban mondván azt alkalmazni.<sup>91</sup> A fentiekén túl és azok alapján ennek oka kettős: az alkotmány meghozatalának joga az alkotmányozó és nem a törvényhozó hatalmat illeti meg, illetve az Alkotmány mindenre kötelező értelmezésére nem a törvényhozó hatalom jogosult, hanem az Alkotmánybíróság. A tulajdonhoz való joggal kapcsolatban ugyanis elmondható, hogy az *Alkotmány* nem csak a törvényhozó által meghatározott tartalommal elismert, konkrét időpontban fennálló konkrét jogosítványt védi,<sup>92</sup> amely a tulajdonvédelem esetében a magánjogi tulajdonfogalmat jelentheti, hanem az olyan alkotmánybíróság által kidolgozott és a tulajdonvédelem körébe vont – egyéb (közjogi) jogosítványokat is, amelyeket a törvényhozó – legalábbis eddig – nem tulajdonként ismert el.<sup>93</sup> Az Alkotmány által garantált tulajdon fogalmának tehát magából az Alkotmányból kell erednie. Az *alkotmányjogi értelemben felfogott tulajdon fogalma* nem származhat az Alkot-

84 Az alkotmányi értékek legmodernebb feldolgozását Az alkotmányi értékekről lásd bővebben Ádám Antal: Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás, Osiris Kiadó, Budapest 1998. 66. o. vagy Uő: Az alkotmányi értékek fejlődési irányairól, JURA 2002. 1. sz. 5. és köv. oldalak.

85 Vörös Imre alkotmánybíró 64/1993. (XII. 22.) AB határozathoz fűzött különvéleménye. ABH 1993. 373. 394

86 Vö. G. Müller (1987), Rz. 1; Häfelin/Müller (1993) Rz. 1574; Hangartner (1989), 714. és következő oldalak. Bradke: 85. és 86. o.

87 Alfred Katz: Staatsrecht Grundkurs im öffentlichen Recht, 12., überarbeitete Auflage, C.F. Müller 378. és köv. oldalak, Sonnevend Pál: A tulajdonhoz való jog, In: Emberi jogok, (szerk: Halmai Gábor-Tóth Gábor Attila), Osiris Kiadó, Budapest 2003. 644. o.

88 A német Alkotmánybíróság szerint éppen amiatt igaz, mert a magántulajdon egyértelműen definiált fogalma – a mi 13. §-unkhoz hasonlóan – hiányzik, a Grundgesetz 14. cikkelye 1. bekezdésének 2. mondata alapján a szabályozási jogosítvány szükséges és alkotmányos mindaddig, amíg a törvény tartalma és sorompói az alkotmányban megfogalmazott alapvető értékeket figyelembe veszi: a vonatkozó szabályozás formailag és tartalmilag is megfelel az alkotmánynak. G. Gutmann-W. Klein-S. Paraskewopoulos-H. Winter: Die Wirtschaftsverfassung der Bundesrepublik Deutschland, Gustav Fischer Verlag, Stuttgart-New York, 1976. 24. o.

89 Hamburg Flood Control Case (1968) 24 BVerfGE 367. Donald P. Kommers: The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany, Duke University Press, Durham and London 1997. 254. o.

90 Ld. P. Künig: German Constitutional Law and the Environment, Adelaide Law Review 8 (1983) 326-327. o., Georg Röss: The Rights to Property under the Constitution of the Federal Republic of Germany, paper delivered at Notre Dame German – American Constitutional Law Conference, April 1986, 10. o., Kommers: i.m. 254. o.

91 Ellentétes véleményt ld: Sonnevend Pál: A tulajdonhoz való jog, In: Emberi jogok (szerk. Halmai Gábor-Tóth Gábor Attila) Osiris Kiadó, Budapest 2003. 641. o. Szerinte a tulajdonvédelem paradoxonát jelenti, hogy „a tulajdonhoz való jogot úgy kell védelemben részesíteni, ahogy azt a törvényhozó kialakítja. Ha a tulajdon a jog számára csak a törvényhozó által meghatározott módon és tartalommal létezik, akkor az alkotmányjognak nehéz támpontokat találnia a tulajdon fogalmának autonóm, a törvényi fogalomtól független meghatározására.” A tulajdonvédelem védelmi körének kiterjesztésével az Alkotmánybíróság viszont éppen ezt tette.

92 Sonnevend Pál álláspontját ld. Sonnevend: i.m. 644. o.

93 Ezt igazolja az is, hogy a szociális jogok tulajdoni védelméből az tartozik a tulajdon alapjogához, amit az Alkotmánybíróság a 13. § védelmébe bevonnak. Súlyom: i.m. 644-645. o.

mánynál alacsonyabb rangú jogi normából, és a konkrét tulajdon garancia nem határozható meg a magánjogi rendelkezésekre alapozva.<sup>94</sup>

## II. A tulajdonhoz való jog alkotmányi szabályozása és értelmezése

### 1. Az Alkotmány rendelkezései

A tulajdonhoz való jogot – és így az alkotmányos tulajdonvédelem alapjait is – az Alkotmány meghatározott rendelkezései alkotják. A *preambulum* rögzíti, hogy az Országgyűlés a hatályos Alkotmány szövegét – többek között – a szociális piacgazdaságot megvalósító jogállamba való békés átmenet elősegítése érdekében az új Alkotmány elfogadásáig állapította meg. Az Alkotmány 9. § mondja ki, hogy hazánk gazdasága olyan piacgazdaság, amelyben a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogú és egyenlő védelemben részesül. A tulajdonhoz való jogot a 13. § (1) bekezdése deklarálja: A Magyar Köztársaság biztosítja a tulajdonhoz való jogot. A (2) bekezdés pedig meghatározza a kisajátítás feltételeit: azt csak kivételesen és közérdekből, törvényben szabályozott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet. A tulajdonhoz való joggal kapcsolatban az Alkotmány az állami tulajdonhoz kötődő rendelkezéseket is tartalmaz. A 10. § szerint a magyar állam tulajdona nemzeti vagyon, illetve az állam kizárólagos tulajdonának, valamint kizárólagos gazdasági tevékenységének körét törvény határozza meg. E témakörhöz tartozik az az alkotmányi szabály is (11. §), amely szerint az

állam tulajdonában álló vállalatok és gazdálkodó szervezetek a törvényben meghatározott módon és felelősséggel önállóan gazdálkodnak.

A tulajdonhoz való joggal összefüggésben az Alkotmány megemlíti az önkormányzatokat is, mivel a 12. § (2) bekezdése szerint az állam tiszteletben tartja az önkormányzatok tulajdonát. Bár a téma szempontjából az önkormányzatok állammal szembeni tulajdonhoz való alkotmányos joga releváns lenne, és az alábbinál bővebb kifejtést igényelne, a téma bonyolultsága és sajátossága miatt itt részletesen ez nem kerül kifejtésre.<sup>95</sup> Hasonló indokokból, illetve e rendelkezés történelmi kötöttsége miatt<sup>96</sup> marad el a szövetkezeti tulajdon értékelése is: a szövetkezetek önállóságának állami elismerése (12. (1) bekezdés) ugyanis magában foglalja a szövetkezetek tulajdonhoz való jogának elismerését is.<sup>97</sup>

### 2. Az Alkotmány 13. § (1) bekezdésében biztosított jog általános értelmezése

A tulajdonhoz való jogról a fentiekén túlmenően a következőket lehet megállapítani.

Az Alkotmány a tulajdonhoz való jogot nem a XII. – ún. alapjogi fejezetben – szabályozza, hanem azt a *szabadságjogoktól különválasztottan kezeli*, de nyilvánvalóan *alapvető jogként* részesíti alkotmányos védelemben.<sup>98</sup> A tulajdonhoz való jognak az alkotmányos jogok általános rendszerében az a *feladata*, hogy a biztosítsa a tulajdonos szabadságát a gazdasági területeken, és ezáltal lehetővé tegye a számára azt, hogy önálló életet éljen, vagyis e jog a személyiség szabad kibontakoztatásának jogához, illetve az egyéni cselekvési autonómiához kötődik.<sup>99</sup> Az egyéni cselekvési autonómiája körébe a tulajdo-

94 Kommers: i.m. 258. o., illetve vö. Vörös Imre alkotmánybíró 64/1993. (XII. 22.) AB határozathoz fűzött különvéleményével ABH 1993. 373. 394.

95 Erről lásd bővebben például Sólyom: i.m. 636. és köv. oldalak, Alkotmánytan (szerk. Kukorelli István) Osiris kiadó, Budapest 1998. 200-203. o., Vörös Imre: A tulajdonhoz való jog és az önkormányzatok, Önkormányzati füzetek 10. Budapest, 1994.

96 Felvethető ugyanis, hogy a szövetkezetek önállóságának alkotmányi garantálása már nem feltétlenül szükséges, tekintettel arra, hogy ma ennek semmilyen oka nem áll fenn. Ha a szövetkezetek alkotmányi intézményként jelennek meg, joggal kérdőjelezhető meg a többi jogi személy ilyen szabályozásának a hiánya. Az alkotmányozó hatalom döntésének megfelelően természetesen a szövetkezetekről az alaptörvény rendelkezhet. E megoldást választotta az olasz alkotmányozó hatalom is. A magyar és az olasz alkotmányi rendelkezések között azonban az az alapvető különbség, hogy a magyar – eltérően az olasztól – nem szabályozza a „gazdasági kapcsolatokat”. Vö. az olasz alkotmány III. címével, amely a munkával, a tulajdonnal, a magánkezdeményezéssel, a munkavállalók vállalatigazgatásban való részvételével, a szövetkezetekkel, illetve a megtakarításokkal foglalkozik.

97 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990. IX. pont

98 Vö. 7/1991. (II. 28.) AB határozat, ABH 1991. 22, 25., 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990. 73.

99 Hamburg Flood Control Case (1968) 24 BVerfGE 367. Kommers: i.m. 251., 297. o., Sólyom László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon, Osiris Kiadó Budapest 2001. 640. o.



nos életvitele, illetve gazdasági tevékenysége is beletartozik.<sup>100</sup>

Az Alkotmány a *tulajdon biztosítását* garantálja, amely a *funkcióképes tulajdont*,<sup>101</sup> illetve a *szociálisan kötött tulajdont* jelenti.<sup>102</sup> Az Alkotmány viszont *nem állapítja meg* sem ezt, sem a tulajdon, illetve a tulajdonhoz való jog fogalmát, illetve a tartalmát. Utalást sem tartalmaz arra vonatkozóan, hogy ezeket törvénynek kell meghatározni.<sup>103</sup> Az alaptörvény alkalmazásában és értelmezésében a közjogi értelemben felfogott definíciók megalkotásáig alapvetően a polgári jogi fogalmakhoz kellett fordulni, azokból kellett kiindulni. A kezdeti „kölcsonvétel” után azonban az Alkotmányban biztosított tulajdonhoz való jog önálló életet él, amelynek a tartalmát az Alkotmánybíróság maga határozza meg.

Az Alkotmányból *az sem derül ki, hogy a tulajdon használata minek van alárendelve*: a tulajdonos tetszőlegességének, vagy valami másnak is. Az alkotmányozónak tekintettel kellene lennie arra, hogy az úgynevezett liberális individuál jellegű tulajdont *összekapcsolja* azzal, hogy a tulajdon kötelezettséget is jelent.<sup>104</sup>

A tulajdonhoz való jog *korlátozásával* kapcsolatban megjegyzendő, hogy az Alkotmány 8. § (2) bekezdése is eleve teret enged az alapjogok törvényi korlátozásának. Ez egyébként még a legliberálisabb tulajdonfelfogás korában is ismert volt. A korlátozásnak azonban kompatibilisnek kell lennie más alkotmányi jogokkal, például az egyenlőség elvével,<sup>105</sup> illetve az alkotmány más rendelkezésével: a 13. § (2) bekezdésével.

A tulajdonhoz való elvont *jogot* a konkrét tulajdonosi helyzetre, a konkrét tulajdonlásra nézve tartalommal a *törvényhozó tölti meg*, viszonylag

szabadon. Ez azt jelenti, hogy a jogalkotó adott esetben a tulajdonhoz való jog gyakorlása útjába *korlátokat állíthat*. A jogalkotói szabadság ugyanakkor azt is tartalmazza, hogy az *alkotmányos korlátokat* a szabályozásnak *tiszteletben kell tartania*, azaz az alapjog tartalmát nem üresítheti ki, nem vezethet tehát oda, hogy a korlátozás tulajdonképpeni tárgya megszűnik.<sup>106</sup> Az állam jogalkotói szabadságának tehát a tulajdonhoz való jog alapjogi jellege szab határt, és ezt erősíti az is, hogy az államot intézményvédelmi kötelezettség terheli. Ennek következtében a *törvényhozó szabadságát* azonban alapvetően *meghatározza* a tulajdonhoz való jog biztosítására vonatkozó alkotmányi rendelkezés, ami alapján a törvényhozó hatalom tulajdonfogalmat csak az alkotmányi rendelkezésnek – annak szükségűsége miatt az alkotmánybírósági határozatoknak – megfelelően alkothat.

A tulajdonhoz való jog az *objektív karaktere* miatt pozitív állami védelmet igényel: az államnak olyan körülményeket kell teremtenie, amelyekben e jog megvalósulhat. Nincsen viszont kidolgozva, hogy mit jelent az *állam pozitív kötelezettsége* a tulajdonnak mint objektív értéknek az erősítése tekintetében. *Újabban* a szerzők a tulajdonhoz való jog objektív karakterén a tulajdon értékét megőrző környezetvédelmi törvényhozást követelnek meg, mivel a termelékenység a tiszta víztől és szennyezetlen földtől függ.<sup>107</sup> A törvényhozónak a gazdaság szabályozásában, sőt még a tulajdon definiálásában is nagy a mozgásteret, de a szociális változásokra és a közjó szükségleteire fogékonynak kell lennie. Ha a garantált jogot technológiai, gazdasági vagy szociális változás veszé-

100 33/2002. (VII. 4.) AB határozat, ABH 2002.

101 Súlyom: i.m. 641. o.

102 Vörös Imre alkotmánybíró párhuzamos véleménye. 64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993. 373, 394

103 Ezzel szemben a Grundgesetz 14. § (1) bekezdés második mondata ezt megteszi.

104 Ez jelenik meg más államok alkotmányaiban is. A német Grundgesetz 14. § (2) bekezdésében az alkotmányozó rögzítette a tulajdon szociális kötöttségét is: A tulajdon használta egyúttal a közjót is szolgálja. A görög alkotmány 18. §, a 24. § (1), illetve a 117. § (3) bekezdései a példák arra, hogy az alkotmány kifejezetten elismeri a magántulajdon szociális tartalmát a tulajdonos hatalmának a korlátozásával.

105 7/1991 (II. 28.) AB határozat ABH 1991. 25-26, Kommers: i.m. 297. o.

106 Vörös Imre alkotmánybíró párhuzamos véleménye. 64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993. 373, 394-395. Sérti a lényeges tartalmat az, ha a tulajdoni tárgy használatát, hasznai szedését az állam magához vonja, és jogszabályban még elidegenítési tilalmat is telepít. Ez történt a Csepeli Nemzeti Szabadkikötő ügyében. 45/1997. (IX. 19.) AB határozat, ABH 1997. 311. és köv. Ld. Sonnevend: i.m. 665-666. o.

107 Ld. P. Kunig: German Constitutional Law and the Environment, Adelaide Law Review 8 (1983) 326-327. o., Georg Röss: The Rights to Property under the Constitution of the Federal Republic of Germany, paper delivered at Notre dame German – American Constitutional Law Conference, April 1986, 10. o., Kommers: i.m. 254. o.

lyeztetné, az államnak meg kell hoznia megfelelő korrekciós rendelkezéseket.<sup>108</sup>

Az Alkotmány alapján – a magyar alkotmányjogi dogmatikát figyelembe véve – az Alkotmányból a *jogalkotót* terhelő *következő kettős feladat* vezethető le: olyan módon kell meghatározni a tulajdonhoz való jog fogalmát, hogy azzal védje az egyén és a közösség érdekét. Ennek megfelelően a tulajdont szabályozó magánjogi szabályokat kell megalkotnia, illetve a közérdeket kell – lehetőleg közjogi szabályokkal – védenie, aminek eredményeképpen tulajdonos alkotmányjogi pozíciójának meghatározásához a magánjog és a közjog egyenlően járul hozzá.<sup>109</sup> Az állam az Alkotmány rendelkezéseiből adódóan köteles a tulajdonhoz való jogot biztosítani és védeni: garantálnia kell a *tulajdonhoz való jutás elvi lehetőségét*, illetve a már *megszerzett tulajdon védelmét*. Ennek érdekében olyan jogszabályokat alkothat csak, amelyek mindezeket tiszteleten tartják. A tulajdonhoz való jog biztosítása, a tulajdonhoz való jog alkotmányos védelme állami feladatként tehát azt jelenti, hogy az állam az alkotmányjogi értelemben felfogott tulajdon tárgyát részesíti védelemben. A *tulajdonhoz való jutás elvi lehetősége* azonban nem jelenti az ahhoz kötődő tulajdonszerzéshez való jog elismerését, csak azt foglalja magában, hogy az államnak garantálnia kell a tulajdonosi jogállást: azt, hogy az alapjog alanya egyáltalán tulajdonossá válhasson.<sup>110</sup>

A korábbi felfogáshoz képest az 1990-ben módosított Alkotmány *egyértelműbben kinyilvánítja a tulajdon védelmét*. Egyrészt azzal, hogy tételesen meghatározza a *tulajdon kisajátítására vonatkozó szabályokat*,<sup>111</sup> amelyek a tulajdon korlátozá-

sának korlátozásaként foghatók fel. A tulajdon védelmét másrészt azzal jeleníti meg, hogy a tulajdon alkotmányos védelme akkor is fennáll, ha bizonyos körben a tulajdoni részjogosítványokat egyes törvények korlátozzák.<sup>112</sup>

Az *állam elsődleges feladata* a társadalmi élet létfeltételeinek megszervezése. Ehhez bizonyos körben azonban az *államnak magának is tulajdonosnak kell lennie*. Az állam – mint közhatalom – különválnak a társadalom egyéb elemeitől, tulajdona ezért a társadalmat alkotó magyar nemzet vagyónaként nyer megfogalmazást.<sup>113</sup>

### III. A tulajdonhoz való jog helye az alapjogi rendszerben

A tulajdonhoz való jog alapjogi szisztémában való helye képezi e jog fogalmának, jellemzőinek és tartalmának háttéranyagát, ad hozzá értelmezési keretet. Mivel a vizsgálódás alapja az alapjogi rendszer, így az alábbiakban az alkotmányjogi értelemben vett tulajdonhoz való főbb jellemzői kerülnek meghatározásra.

#### 1. A tulajdonhoz való jog fogalma

Az Alkotmánybíróságnak a tulajdonvédelemmel foglalkozó határozatainak elemzéséből a következőképpen határozható meg a tulajdon alkotmányjogi értelemben felfogott általános és funkcionális fogalma. A *meghatározás alapját* az az alkotmánybírói felfogás adja, mely szerint az alkotmányos tulajdonvédelem köre és módja nem szükségképpen követi a polgári jogi fogalmakat. E különbség elsősorban az egymással – bizonyos te-

108 A megváltozott gazdasági körülmények és a kereskedelmi mezőgazdaság fejlődése miatt alkotmányellenes az a törvény, ami korlátozza a tulajdonos jogát, hogy megszüntesse a kert parcelláinak haszonbérletbe adását. Korábban ez indokolt volt, és a korlátozás összhangban állt a tulajdon szociális kötöttségével és a növekvő nemzeti politikával a városi terjeszkedéssel kapcsolatban. Kommers: i.m. 255., 297. o.

109 Vö. a német Groundwater ügyel (1981) 58 BVerfGE 300. Kommers: i.m. 254. o., 258., 259. o. A német és a magyar alkotmányi szabályozás közt a különbség abban áll, hogy a magyar alaptörvény expressis verbis nem kötelezi a jogalkotót a megfelelő szabályok meghozatalára, és nem szól a tulajdon szociális kötöttségéről. Mindezek azonban következnek az Alkotmánybíróság e tárgykörben, illetve az állam objektív intézményvédelmi kötelezettségével kapcsolatban hozott határozataiból.

110 Ez hasonlatos ahhoz az érveléshez, amit az Alkotmánybíróság a vállalkozás szabadságával összefüggésben alkalmazott, vagyis, hogy az államnak biztosítania kell a vállalkozóvá válás lehetőségét. Vö. a 54/1993. (X. 13.) AB határozattal, ABH 1993. 340. 342., illetve a 887/B/2000. AB határozattal. Az Alkotmánybíróság határozatai. 2002. 11. sz. 668., 671. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a tulajdonszerzéshez való jog megítélése változásokon ment keresztül, aminek a végeredménye a 35/1994 (VI. 24.) AB határozatban található, amely a tulajdonszerzés képességét – dogmatikai okok miatt nem ismeri el alapjogként. ABH 1994. 191., 213

111 Az 1989. évi XXXI. törvény indokolása  
1127/1991 (II. 28.) AB határozat ABH 1991. 25-26

113 Az 1989. évi XXXI. törvény indokolása

kintetben – kölcsönhatásban lévő két jellemzőben nyilvánul meg. Az egyik a tulajdonhoz való jog alapvető jogként való értelmezése és az alkotmányos tulajdonvédelemnek a polgári jogi tulajdonvédelmen túli kiterjesztése, illetve a tulajdon funkcionális értelemben való felfogása. Ezek a tulajdonvédelemnek tágabb teret nyitottak, a tulajdon szociális kötöttségének a felismerése viszont a tulajdonosi autonómia korlátozási lehetőségeinek kitérülését eredményezte. Az alkotmányjogi értelemben felfogott tulajdonhoz való jog és a tulajdonjog közt megnyilvánuló eltérések pedig ezekből a különbségekből adódnak. Természetesen a tulajdonhoz való jog alkotmányjogi értelmezése nem teszi feleslegessé a magánjogi tulajdonfogalmat, sőt az az alkotmányos tulajdonvédelem egyik részlemét képezi. Ezt maga az Alkotmány igazolja, amikor a 14. §-ban biztosítja az öröklés jogát. A magánjogi felfogást felhasználva tehát az *öröklési jog*nak is van tulajdonjogi vonatkozása.<sup>114</sup>

A tulajdonhoz való jog *általános értelemben* az egyik legkorlátozhatóbb, mindenkit megillető gazdasági alapjog. A tulajdonhoz való jog *mindenkit megillető* alapvető jogként való meghatározása azt juttatja kifejezésre, hogy mind a magánszemély – az állampolgárságtól függetlenül – mind a jogi személy – kivéve az állam – ezen alapjog alanya lehet, illetve ezeknek az alanyoknak azonosak a jogai és a kötelezettségei

A tulajdonhoz való jog alkotmányjogi és *funkcionális értelemben* a személyes autonómiát közvetlenül, illetve közvetetten biztosító alapvető jog. A személyes autonómiát közvetlenül a tulajdoni tárgy, a tulajdon állaga mint az egyéni cselekvési autonómia hagyományos anyagi alapja garantálja, közvetetten pedig a tulajdon szerepét – annak helyettesíthetősége miatt – átvevő vagyoni jogok, illetve közjogi alapú jogosítványok alapozzák meg. E meghatározás a tulajdon funkciójának figyelembe vételére, és következetes alkalmazására épül, amelynek lényege: az alkotmányos védelemnek úgy kell követnie a tulajdon társadalmi szerepének változását, hogy

közben ugyanezt a védelmi feladatot elláthassa. A funkcionalitás ezen elve azt is magában foglalja, hogy a társadalombiztosítás a *saját* vagyonon vagyis munkán alapuló biztonság helyébe lép, illetve, hogy a biztosítási igények fedezetét a törvény nem vonja el.<sup>115</sup>

## 2. Generációs és emberi jogi jelleg

A tulajdonhoz való jog mindenkit megillető *emberi jog*. *Tartalma* szerint a gazdasági szabadságjogok és funkciója alapján a védőjogok csoportjába sorolható, *gyakorlási módja* szerint egyéni és kollektív jogként is meghatározható, míg *kialakulása* szerint első generációs alapjognak minősül.

Az alapjogok, alapszabadságok először az abszolutizmus teljhatalmával szemben fogalmazódtak meg. A szabadság alatt legelőször az *egyénnek* a közhatalommal szembeni biztonságát értették, és e körbe vonták például a vallásszabadságot, a véleményszabadságot, a személyi szabadságot, illetve a tulajdon védelmét. A tulajdon tehát a *szabadság* egyfajta – *gazdasági – manifesztációjának* tekinthető,<sup>116</sup> ami ilyen minőségében emberi jog.

A tulajdonhoz való jog e fejlődési szakaszban a különböző nyilatkozatokban, okmányokban jelent meg: az Ember és Polgár Jogainak Deklarációjában, a Virginiai Nyilatkozatban.<sup>117</sup> A XIX. században a magánjog kezd eltávolodni a klasszikus közgazdasági kívánalomtól, amely a teljes versenyszabadságot, a gazdasági liberalizmust és az individualizmust tekintette a vagyoni jog alapeszméinek. Ekkor jelennek meg – jobbra törvényi szinten – a tulajdoni rend kötöttségei: elidegenítési és terhelési tilalmak, otthon védelme, szociális lakástulajdon.<sup>118</sup> A tulajdonhoz való jog – a gazdasági és szociális jogokhoz hasonlóan – az alkotmányokban az I. világháború után jelent meg, ahol a megfogalmazására az általánosság volt jellemző. A szocialista államokban a (magán)tulajdonhoz való jog a gazdasági rendszernek megfelelően nem volt biztosított,<sup>119</sup> a magánjog viszont ekkor

114 A külföldi alkotmányok közül több ilyen megoldást alkalmaz: például az olasz alkotmány 42. §-a, a Cseh Köztársaság Alapvető Jogok és Szabadságjogok Chartája 11. §-a, az észt alkotmány 32.§ (4) bekezdése.

115 Alaphatározatként lásd: 64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 373. Súlyom: i.m. 645., 646. o. 44/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995. 207, 56/1995. (IX. 15.) AB határozat, ABH 1995. 264, 268, 38/1996. (IX. 25.) AB határozat, ABH 1996. 130. Ezekről lásd bővebben később.

116 Marini: i.m. 1. o.

117 Marini: i.m. 2. o., Sonnevend: i.m. 639. o., Alkotmánytan 198. o.

118 Lábady: i.m. 49. o.

119 Ld. Alkotmánytan 190. o.

is rendelkezett a tulajdonról.<sup>120</sup> A rendszerváltás során a jogállami intézmények, illetve a piacgazdaság kialakítására vonatkozó követelménynek megfelelően és annak következtében az Alkotmány biztosította a tulajdonhoz való jogot, illetve felállította – többek között – az alkotmány erga omnes értelmezésével felruházott Alkotmánybíróságot. Mivel a testületnek már a működése kezdetén szembe kellett néznie azzal a feladattal, hogy ki kell dolgoznia a tulajdonvédelem koncepcióját, a kezdetekben az Alkotmánybíróság a 13. § (1) bekezdése értelmezési (vagy védelmi) körébe a polgári jogi tulajdont vonta be, mivel azt ismerte. Az alkotmányos tulajdonvédelem jelenlegi elméletének – tárgyának, tartalmának, korlátozási lehetőségeinek stb. – kialakításában a testület ugyanúgy szükségszerűen nyúlt a magánjogi tulajdonfogalomhoz, mint a német alkotmánybíróság, vagy az Emberi Jogi Bíróság döntéseihez.<sup>121</sup>

### 3. A tulajdonhoz való jog általános funkciója

A tulajdonnak az *emberi létezésre vonatkozó, alapvető jelentősége* van, mivel az egyén szempontjából alapvetően a materiális lét alapját jelenti, *gazdaságilag* pedig a társadalmi, állampolgári függetlenség biztosításának teremti meg az előfeltételét. Tulajdon nélkül az individuum kiszolgáltatott, a társadalom és a gazdaság akkor minősülhet szabadnak, ha van tulajdon. Ebből következően a *tulajdon általános funkciója* egyrészt a vagyoni jogi területen történő személyi szabadság biztosítása, illetve a saját felelősségű életalakítás lehetővé tétele.

A tulajdonhoz való jog *védőjogként* olyan negatív jellegű *parancsként* határozható meg, amely tartalmilag tartózkodási kötelezettséget fogalmaz meg, és amely a tulajdonhoz való jogból fakadó jogi helyzet zavartalan fennállását és élvezetét garantálja. A tulajdonhoz való jog *közjogi igény-*

*ként* való felfogása továbbá egyrészt megalapozza a jogalanyok állammal szembeni tulajdonhoz való jogra történő *hivatkozását*. Ezzel szemben az állam a tulajdonhoz való jogra a jog alanyához való viszonyában csak akkor hivatkozhat, ha maga is tulajdonos.<sup>122</sup> A tulajdonhoz való jog – a történeti kialakulásában és napjainkban is – az állammal szemben másrészt olyan *közjogi igényt* fejez ki, amely szerint az államnak egyrészt alapvetően és főszabályként – kivételes esetektől eltekintve, amelyeket azonban szintén az Alkotmánynak kell tartalmaznia – *tartózkodnia kell* az alapjog alanyának tulajdonosi pozíciójába való *behatolástól*. A tulajdonhoz való jog az államra másrészt azt a kötelezettséget rója, hogy *köteles biztosítani a tulajdonhoz jutás elvi lehetőségét* és a már *megszerzett tulajdon védelmét*, illetve a tulajdonjog *korlátozása elleni garanciákat*.<sup>123</sup>

### 4. A szociális kötöttség

a) A tulajdonhoz való jog biztosításának *jogi alapja* a szabad rendelkezés, a saját vagyon és az értékteremtő munka, amely funkciókat a szociális funkció egészít ki, aminek következtében a tulajdonhoz való jogot nem csupán individuális jogként kell értelmezni.<sup>124</sup> A tulajdonhoz való jog egyben szociálisan kötött is: az Alkotmány, bár ezt expressis verbis nem mondja ki – hasonlóan a többi alkotmányhoz – a *szociálisan kötött tulajdont* véd.

A *német alaptörvény* a 14. §-ában a tulajdon szociális kötöttségét expressis verbis tartalmazza. A tulajdon szociális kötelezettséget von maga után, mivel használatának korlátja az összes állampolgár szükséglete és a társadalomban szükséges közrend. Az állam alkotmányellenesen cselekszik, ha az egyént arra kötelezi, hogy a lényeges jogát áldozza fel a közjó érdekében, de ha az általános szabályozással érintett egyén a köz része, és ha a szabályozásból haszna származik, akkor elvárható tőle, hogy a költségen

120 Vö. például a Magyar Népköztársaság Polgári Törvénykönyvéről szóló 1959. évi IV. törvény VIII-XII. fejezeteivel, amelyek a tulajdonjog formáiról, a tulajdonos tárgyairól, a tulajdonjog tartalmáról és védelméről, a tulajdonjog megszerzéséről, illetve a közös tulajdonról szólnak.

121 A 64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993. 379-382 megállapította, hogy a magyar Alkotmánybíróság tulajdonvédelmi felfogása összhangban van az Emberi Jogok Európai Egyezményével és az Emberi Jogi Bíróság ítélezésével. Sóllyom: i.m. 640. o.

122 Vörös Imre alkotmánybíró párhuzamos véleménye. 64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993. 373, 394

123 Vörös Imre alkotmánybíró párhuzamos véleménye. 64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993. 373, 394

124 Katz: i.m. o.

osztozzon, amely esetben a vesztesége nem kompenzálandó.<sup>125</sup> A görög alkotmányról általánosságban az mondható el, hogy korlátozza azt a keretet, amelyen belül a tulajdon védelemben részesül, mivel hangsúlyozza a tulajdon szociális szerepét. Az individualisztikus elem korlátozása közvetlenül az alkotmányi rendelkezésekből, illetve az alkotmányi felhatalmazáson alapuló törvények rendelkezéseiből adódik. Az alkotmány kifejezetten elismeri a magántulajdon szociális tartalmát a tulajdonos hatalmának a korlátozásával,<sup>126</sup> és azzal, hogy kötelezettségként jelöli meg az ún. "törvényi szociális korlátozást". Ez olyan kormányzati rendelkezés, amely lehet, hogy terhes vagy gazdaságilag káros, de társadalmilag szükséges.<sup>127</sup> Az ír állam is felismeri, hogy a civil társadalmakban a magántulajdonhoz való jog gyakorlása a szociális igazságosság elve által szabályozható, következésképpen, ha a közjő megkívánja, a gyakorlása korlátozható.<sup>128</sup>

b) Az Alkotmány által garantált tulajdon esetében tehát funkcióváltásáról van szó: az individuális szabadságnak és a szociális vagy törvényi kötöttségnek együtt kell érvényesülniük. A tulajdon szociális kötöttsége alapvetően a magántulajdon terhére kívülről, a jogalkotó által konstituált különböző korlátozásokban nyilvánul meg.<sup>129</sup> A szociális kötöttség miatt – amely alapvetően a tulajdon közérdekből történő korlátozásának lehetőségét fejezi ki – és a közjogi (társadalombiztosítási) kapcsolata miatt azonban a tulajdonhoz való jog nem minősíthető szociális jognak. A szociális kötöttség ugyanis csak a többi alapjognál szélesebb körű beavatkozást (elvonás) jelenti, a társadalombiztosítás esetén pedig a tulajdonvédelem kizárólag a biztosítási típusú esetekre, és nem a szociális juttatásokra terjed ki.<sup>130</sup> A jogalkotó által alkotott korlátoz-

sok az alapjogként védett tulajdon *tartalmának általános korlátjaként* a mindenkori (alkotmányos) közjogi (birtoklási, használati és rendelkezési jog törvényi vagy hatósági korlátozások, illetve a kisajátítás) és magánjogi korlátok jelölhetőek meg. Az alkotmányos tulajdonvédelem terjedelme mindig konkrét: függ a tulajdon alanyától, tárgyától és funkciójától, illetve a korlátozás módjától is.<sup>131</sup>

A magántulajdon *szociális kötelezettségvállása* tehát prioritásokat határoz meg az érdekek megvalósítására vonatkozóan. *Tagadja*, hogy mindenekelőtt olyan magántulajdoni szabályozást kell kialakítani, amely az egyéni hasznossági érdekek abszolút előnyt élveznek a közösség érdekeivel szemben. A magántulajdon használatakor mindenekelőtt a tulajdonosok számára a *közösségi vonatkozás* és *szociális felelősség* kérdése a fontos, valamint mások érdekeinek figyelembe vétele.<sup>132</sup> Ezért az *egyes tulajdoni tárgyak* – a többszintű védelem koncepciójának megfelelően – a tulajdoni szabadság alap gondolatának érvényesülése és a szociális kötöttség megengedett mértéke alapján *differenciálhatók*: ha a tárgy funkciója szerint a személyes szabadság biztosításának eleme, akkor különleges védelmet élvez, ezzel szemben annál nagyobb a törvényhozó korlátozási szabadsága, minél inkább szociális a tárgy jellege, illetve funkciója.<sup>133</sup> A bérlakás-tulajdon szociális kötöttsége például a tulajdonosok (bérbeadók) rendelkezési jogának jelentős törvényi korlátozását alkotmányosan indokolhatja. Mivel az önkormányzatok eleve a rendelkezési jog korlátozásával szereztek tulajdont,<sup>134</sup> ebben a körben a bérlők javára a támadott törvényben biztosított „vételi jog” intézménye alkotmányosan indokolt. A lakástulajdon és a lakásbérlet feltételeinek szabályozása alapvetően szociális kérdés. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a

125 A Vineyard ügyben (21 BVerfGE 150 (1967)) a BVerfG fenntartotta az új szőlők művelését korlátozó törvényt, mivel ez hozzájárult a német bor minőségének a fenntartáshoz, és a német boripar gazdasági pozíciójához. Kommers: i.m. 253. és 254. o.

126 Pl. a 18. §, a 24. § (1), illetve a 117. § (3) bekezdés.

127 Pl. a 17. § (7) és a 24. § (3) bekezdés. Lásd még: Introduction to Greek Law, (Konstantinos D. Kerameus-Phaedon J. Kozyris ed.) Kluwer/Sakkoulas 1988. 45. és 46. o.

128 Ír alkotmány 43. §. Brian Doolan: Principles of Irish Law, third edition, Gill and MacMillan 1991. 72. o.

129 64/1993. (XII. 22.) AB határozat.

130 43/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995. 188, 194 és köv. Részletesebben lásd később.

131 64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993. 373, 379 és köv.

132 Gutmann-Klein-Paraskevopoulos-Winter: i.m. 25. o.

133 Katz: i.m. o.

134 Az egyes állami tulajdonban levő vagyontárgyak önkormányzatok tulajdonba adásáról szóló 1991. évi XXXIII. törvény alapján.

bérlő számára a bérlakás ugyanazt az funkciót tölti be, mint a lakástulajdon. Ezért az állampolgárok megfelelő lakhatási lehetősége érdekében erőteljesebben korlátozhatja a törvényhozás az önkormányzat tulajdonosi szabadságát mint más vagyontárgyak esetében.<sup>135</sup> A tulajdon alkotmányjogi értelemben vett elvonása minden olyan *közhatalmi korlátozást* magában foglal, amikor a tulajdonost a tulajdonosi jogai *korlátozásáért* – a tulajdonának szociális kötöttsége miatt – nem tarthat igényt az értékgaranciára, azaz a kártalanításra.<sup>136</sup> Ebben az esetben az a beavatkozás minősül alkotmányosnak, amely esetében a szükségesség-arányosság követelménye megvalósul, vagyis a tulajdonkorlátozás súlya arányban van a közérdekkel, illetve a korlátozás nem sért alapjogot.<sup>137</sup> Ha viszont az alapjog tartalmának kiüresedésével kellene számolni, akkor a közhatalmi beavatkozás ellentételezésének mindenképpen az értékgaranciának kell lennie.

c) Az Alkotmány a tulajdonhoz való jog esetében a közhatalmi beavatkozásnak nagyobb teret enged, és a tulajdonhoz való jogot ezért lehet megfogalmazni az *egyik legkorlátozhatóbb*<sup>138</sup> alapvető jogként. A közhatalmi beavatkozás azonban a tulajdonhoz való jog esetében sem korlátlan. A tulajdon szociális kötöttségei a tulajdonosi autonómia messzemenő korlátozását alkotmányosan lehetővé teszi. A 13. § (2) bekezdése alapján közérdekből elrendelhető a kisajátítás, feltéve, ha az ott meghatározott szabályok teljesülnek. E vonatkozásban különösen az értékgarancia (kártalanítás) megvalósulása fontos, amennyiben ugyanis a kisajátítást azonnali, feltétlen és teljes kártalanítás kíséri, a kisajátított tulajdon értéke biztosított, vagyis a tulajdon helyettesíthetősége révén a dolog helyébe a kártalanítás összege lép.<sup>139</sup> A szociális kötöttségnek mint a tulajdonhoz való jog egyik lehetséges korlátozásának csak addig a határig van alkotmányos létjogosultsága, „ameddig még van mit

megkötni”.<sup>140</sup> A szociális kötöttségre való hivatkozás tehát nem üresítheti ki az alapjog tartalmát.

## 5. A tulajdonhoz való jog tárgya

Az alkotmányos értelemben felfogott tulajdonhoz való jog *tárgyát* – a tulajdonhoz való jog funkcionális értelemben felfogott definíciójából adódóan – tehát egyrészt a polgári jogi értelemben vett tulajdonjog – mint a személyes autonómia közvetlen megvalósulása –, másrészt az olyan (egyéb dologi jellegű) vagyoni értékű jogok, illetve közjogi alapú jogosítványok és várományaik képezik, amelyek funkcionálisan képesek helyettesíteni a tulajdon személyes autonómiát biztosító feladatát.<sup>141</sup>

a) A polgári jogi *tulajdon* szűk értelemben azt az abszolút szerkezetű tulajdonjogviszonyból fakadó alanyi jogot (tulajdonjogot) jelenti, amely a – polgári jogi megközelítésben – hagyományos magántulajdon elvont jogi kifejeződése.<sup>142</sup> Az Alkotmánybíróság az *elővásárlási joggal* kapcsolatban kifejtette, hogy a tulajdonostársat megillető elővásárlási jog vonatkozásában az Alkotmány 13. §-ának az alkalmazása fel sem merül, mivel az elővásárlási jog kötelmi jogi intézménye a tulajdonostárs tekintetében nem válik attól dologi jogivá, hogy az intézmény – kötelmi jogi alapon – a tulajdonostársat is megilleti.<sup>143</sup> Az *elővásárlási jog*nak jogszabályon alapuló intézménye a tulajdonossal szemben a tulajdonjogból folyó rendelkezési jog korlátozása. Az elővásárlási jog ugyanis hatalmasságot biztosít a jogosultnak arra, hogy amennyiben a tulajdonos a dolgot el kívánja adni, az elővásárlási jog jogosultja egyoldalú nyilatkozatával a vevő helyett maga léphet be az adásvételi szerződésbe. A jogosultnak tehát elsőbbségi joga van annak a dolognak a megvételére, amelyre vonatkozóan az elővásárlási jogot kikötötték, vagy azt törvény

135 Vö. 1138/B/1995. AB határozat, ABH 1996. 554, 556

136 ABH 1993. 373. 381.

137 Vö. 64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993. 373, 382

138 A témában ld. még: Sonnevend: i.m. 664-667. o.

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

140 Vörös Imre alkotmánybíróknak a 64/1993. (XII. 22.) AB határozathoz fűzött különvéleménye. ABH 1993. 373, 394

141 17/1992 (III. 30.) AB határozat, ABH 1992. 104, 108

142 A magántulajdon alkotmányjogi szempontú felfogásának ismertetését a másik tanulmány végzi el. Lenkovics : i.m. 61. o.

143 Ptk. a tulajdonostársra vonatkozó elővásárlási jog intézményét – törvényszerkesztési, de nem dogmatikai okokból – a közös tulajdonra vonatkozó szabályok között helyezi el, nem érintve azonban azt, hogy annak gyakorlására nézve az említett kötelmi jogi rendelkezések alkalmazandók. 39/1992 (VII. 16.) AB határozat, ABH 1992. 238-239

rendeli. Ez pedig tartalmilag a tulajdonost megillető rendelkezési jog korlátozását jelenti.<sup>144</sup>

Az *előbérleti* és az *előhaszonbérleti jog* korlátozása sem jelenti a tulajdonjog alkotmányos védelmének sérelmét, mivel nem érinti a tulajdonjog, mint alkotmányos alapjog lényeges tartalmát.<sup>145</sup> A *jogszabályon alapuló előhaszonbérleti jog* viszont a tulajdonjogból folyó rendelkezési jog korlátozásával jár, viszont az elővásárlási jognál enyhébb korlátozást jelenti.<sup>146</sup>

Ezek alapján tehát vitathatatlan, hogy az Alkotmánybíróság kezdeti gyakorlata a tulajdonhoz való jogot a polgári jogi értelemben felfogott tulajdonként ismerte el, mivel a tulajdonhoz való jog tartalmát annak részjogosítványaival azonosította: a polgári jog szerinti rendelkezés,<sup>147</sup> a használat<sup>148</sup> és a hasznok szedése jogával, illetve a birtoklással.<sup>149</sup>

b) A *vagyoni jogok* alkotmányos védelme az Alkotmánynak a tulajdonjogot oltalmazó rendelkezéseiből következett, mivel a tulajdon személyes autonómiát biztosító funkcióját a különböző *vagyoni jogok* is be tudják tölteni. Az Alkotmánybíróság az Alkotmány tulajdonvédelemmel kapcsolatos rendelkezéseit tehát olyan *alapjognak* tekintette, amelyet mind az Alkotmánybíróság, mind a bíróságok az *egyéb dologi jellegű vagyoni jogok védelmére is* alkalmazhatnak.<sup>150</sup>

Amikor a testület a tulajdon tárgyának *funkcióját* is figyelembe vette, arra a következtetésre jutott, hogy az önkormányzati bérlakást bérlőnek a bérlés biztos és tartós fennállásához fűződő érdeke – meghatározott körülmények között – alkotmányos tulajdonvédelemben részesülő vagyoni jognak tekinthető. Az Alkotmánybíróság a 1138/B/1995. AB határozatában megállapította, hogy a bérlő számára az önkormányzati bérlakás lényegében ugyanazt a funkciót tölti be, mint a lakástulajdon. A lakás tehát a funkciója alapján a

helyi önkormányzat vagyontárgyai között különleges helyet foglal el, mert a területén élő emberek legegységesebb életfeltételének, a hajléknak a biztosítását szolgálja. Ezért a törvényhozás az állampolgárok megfelelő lakhatási lehetősége érdekében erőteljesebben korlátozhatja az önkormányzat tulajdonosi szabadságát.<sup>151</sup>

A testület az Alkotmány 13. § (1) bekezdésének alkalmazását kiterjesztette a *társasági tagság* egyes *vagyoni jogi vonzatú összetevőire*, különösen a kisebbségvédelmi szabályokra, amelyeket az alkotmányos tulajdonvédelem közvetett realizálódásaként fogott fel. Ennek oka a kisebbségvédelem fő céljában keresendő, ami az önmagukat kisebb vagyoni hozzájárulással képviseltető tagok vagyoni érdekei megfelelő védelemben részesülését jelenti a társaságon belül gazdasági erőfölényben lévőkkel szemben.<sup>152</sup> A testületet erre az álláspontra vezette egyrészt a kisebbségvédelem – mint a tulajdonhoz és más vagyoni jogokhoz való jognak – társasági jogi konkretizálódásaként való felfogása,<sup>153</sup> másrészt az üzletész tulajdonjogára vonatkozó határozata.<sup>154</sup>

Az Alkotmánybíróság – következő lépésként – a polgári jogilag nem tulajdonnak minősülő vagyoni értékű jogok oltalmát az eredetileg védett dologi jellegű vagyoni jogokon túl is kiterjesztette. Adott esetben *olyan tevékenységet* is az alkotmányos tulajdonvédelem tárgyává tett, amely rendszeres jövedelemforrást jelent, és a vállalkozásnak kialakult megrendelői köre és tevékenységi területe van.<sup>155</sup> Megfontolandó azonban, hogy ebben az esetben foglalkozás gyakorlásához való jog egy aspektusáról a vállalkozáshoz való jogról van szó.<sup>156</sup>

ca) Az Alkotmánybíróság a tulajdonjog alkotmányos védelmét 1995-től kezdve alkalmazza a közjogi alapú jogosítványokra és várományaira. Ebből is látható, hogy a testületnek a szociális

144 18/1992. (III. 30.) AB határozat, ABH 1992. 111

145 1328/B/1990. AB határozat, ABH 1991. 578

146 41/1995. (VI. 17.) AB határozat, ABH 1995. 182

147 Ld. például a 7/1991. (II. 28.) AB határozatot, ABH. 1991. 22, vagy a 13/1992. (III. 25.) AB határozatot, ABH 1992, 95

148 Ld. például a 17/1992. (II. 30.) AB határozatot, ABH 1992.

149 2299/B/1991. AB határozat, ABH 1992., 570., 571

150 17/1992. (III. 30.) AB határozat, ABH 1992. 104, 108

151 Vö. 1138/B/1995. AB határozat, ABH 1996. 554, 556

152 935/B/1997. AB határozat, ABH 1998. 765, 769-770

153 33/1993. (V. 28.) AB határozat, ABH 1993. 247, 254

154 1524/B/1992. AB határozat, ABH 1995. 651, 655. Sonnevend munkájában ezt külön kiemeli, míg Sólyom ennek csak kisebb jelentőséget tulajdonít. Vö. Sonnevend: i.m. 652. o., Sólyom: i.m.

155 40/1997. (VII. 1.) AB határozat ABH 1997. 282, 286-287

156 Ennek megfelelően egyetértve Sonnevenddel, a tulajdonvédelmet tagadni kellene. Vö. Sonnevend: i.m. 656. o.

biztonság és ellátás, illetve az alkotmányos tulajdonvédelem összefüggéséről, kapcsolatáról alkotott kezdeti álláspontja a későbbiekben jelentősen megváltozott.

Az Alkotmánybíróság a 70/E. §-t is érintő vizsgálata során *eleinte* úgy vélte, hogy e szakaszban szabályozott szociális biztonsághoz, illetőleg az ellátáshoz való jog és a 13. §-ban biztosított tulajdonhoz való jog között nincs összefüggés. Ennek okaként azt jelölték meg, hogy az ún. szociális jogok alapján a nyugdíjasokat és más jogosultakat alkotmányosan megillető társadalombiztosítási szolgáltatások alapja nem a tulajdonhoz való jog, hanem az Alkotmány által nevesített ellátáshoz való jogosultság. Az Alkotmány 70/E. §-ában az állampolgároknak biztosított, öregségük okán őket megillető szociális biztonsághoz való jog, a nyugdíj jog tehát nem tulajdoni, hanem szociális jogi igény; még „vásárolt” jogi részében is biztosításon és nem dologi jogi jogosultságon alapuló követelés.<sup>157</sup> Tehát a biztosítási elemmel rendelkező társadalombiztosítási szolgáltatások sem minősülnek dologi jellegűnek.

A nyugdíjakkal kapcsolatos tulajdonvédelem lehetőségét a testület az értékállóság vonatkozásában is vizsgálta. A kezdeti vélemény szerint a nyugdíjak értékállóságával kapcsolatos állami kötelezettség nemcsak a fenti összefüggés hiánya mellett nem vezethető le az Alkotmány 13. §-ából, hanem azért sem, mert a szakasz alkotmányosan nem garantálja a tulajdon értékállóságát. A tulajdon értékcsökkenése tehát gazdasági, konjunkturális, inflációs vagy egyéb okok miatt nem azonos a tulajdon elvonásával, így a nyugdíjak – vagy más jövedelmek – reálértékének a csökkenése sem jelent nyugdíj- vagy jövedelemelvonást. Az Alkotmánybíróság alkotmányos tilalmat állapított meg viszont a nominális nyugdíjcsökkentés esetén. E tilalomra azonban nem az Alkotmány 13. §-ából, hanem a 70/E. §-ban szabályozott ellátáshoz való jog társadalombiztosítási úton való megvalósításának biztosítási (szerzett jogon alapuló) eleméből következtek.<sup>158</sup>

cb) Az Alkotmánybíróság e jelzett *felfogásának átalakulásában* igen nagy szerepet játszott a biztosítási elem jelentőségének felismerése és a testületnek a tulajdon személyes autonómiát biztosító funkciójáról alkotott álláspontja. Az alkotmányos tulajdonvédelem esetében ugyanis meg kell különböztetni a saját járulékkal megfizetett „biztosítási” szolgáltatások és a segélyezési típusú juttatások védelmét. A *biztosítási típusú* szociális ellátási rendszer jellemzői a következőkben ragadhatók meg. Ex lege biztosítási kötelezettséget jelent, és előre pontosan körülírt káreseményekkel operál. Célcsoportját a legsérülékenyebb réteg, a magukat munkájukkal eltartók előre meghatározott csoportjai alkotják. Az ellátása tipikusan pénzbeli, és a mértéke a járulékfizetéshez igazodik, a fedezetét tehát az elkülönült alapokba fizetett járulékok képezik.<sup>159</sup>

Az Alkotmánybíróság megváltozott álláspontja alapján a 43/1995. (VI. 30.) AB határozatában<sup>160</sup> a tulajdonvédelem a *társadalombiztosítás* terén *sem veszíti el kapcsolatát* a saját vagyonnal vagy értékteremtő munkával. A tulajdon funkcionális felfogása a társadalombiztosítási szolgáltatásokhoz azért kapcsolható, mivel az emberek túlnyomó többsége eleve úgy él, hogy munkája eredményének egy részét a társadalombiztosításba fekteti, s annak a szolgáltatásai látják el a szűken értelmezett polgári jogi vagyonszolgálatot garantáló feladatot. Ha pedig erre a célra a javait törvény vonja el, törvénynek kell a tulajdonával összehasonlítható biztonságot nyújtania. Az állam tehát tipikus *tulajdonosi magatartást kollektivizál*, mivel a vagyonelevonás olyan eszközre vonatkozik, amivel az egyén saját kockázatára gondoskodhatott volna magáról és a családjáról. Így viszont a szolidaritás alapján másokról is gondoskodnia kell.<sup>161</sup> A törvényi elvonás tehát feltételezi a munkából származó „saját vagyont” a jövedelmet, amiből az egyén vagy helyette más, de az egyén jövedelméből a járulékfizetési kötelezettségét teljesíti.<sup>162</sup> A közjogi jogosítványok tulajdonjogi védelme ezért fogalmilag kizárólag a biztosítási

157 26/1993. (IV. 29) AB határozat, ABH 1993. 196, 202

158 26/1993. (IV. 29) AB határozat, ABH 1993. 202-203

159 A segélyezési típusú szociális ellátási rendszer ezzel szemben az állampolgári viszonyon alapul, és bármilyen reprodukciós zavar esetére segítséget nyújt. A célcsoportját a közjogi (állampolgársági vagy közigazgatási) szabályok alakítják. Az ellátási forma ebben az esetben tipikusan természetbeni, amelynek az alapját – a rászorultságot alapul véve – a központi költségvetés a befizetett adók visszaforgatásával biztosítja.

160 ABH 1995. 188, 193

161 43/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995. 188, 193

162 Irreleváns, hogy a járulékfizetési kötelezettséget ki teljesíti: az egyén vagy a munkáltatója.



si elven nyugvó járulékfizetésre terjedhet ki.<sup>163</sup> Az Alkotmánybíróság e felfogása tehát azt jelenti, hogy a *járulék fejében járó szolgáltatás* megvonása vagy jogalapjának kedvezőtlen megváltoztatása az *alapjogi sérelem ismérvei* szerint bírálható el. A várományok és szolgáltatások védelme ennek megfelelően attól függően erősebb, hogy áll-e velük szemben a jogosultnak saját anyagi szolgáltatása, illetve hogy milyen közeli az alanyi jog megnyílta. Ennek indoka az, hogy minél távolibb a szolgáltatás ideje, annál bizonytalanabb, hogy mire lesz képes az akkori társadalombiztosítás. Az Alkotmánybíróság e döntésében kimondta, hogy az államnak joga van a megszokott társadalombiztosítási rendszert rászorultsági elvűvé átalakítani, de csak a jogállamiság keretein belül. A jogalkotói szabadságnak a korlátja tehát az, hogy a szolgáltatásokat és a várományokat nem változtathatja meg lényegesen és egyik napról a másikra. Ennek megfelelően a konkrét ügy kapcsán a testület megállapította, hogy a rövid és meghatározott időre szóló szolgáltatás – például a gyermekgondozási segély, a gyermekgondozási díj, és a gyermeknevelési támogatást – nem csak a tárgyuk, hanem a rövid, belátható bizalmi idő miatt is fokozott védelmet élvez, ezért idő előtti megszüntetésük a jogbiztonságot jelentő szerzett jogokat sérti meg, ezért alkotmányellenes. Az egygenerációs időre szóló családi pótlék esetében azonban a hosszú teljesítési időre figyelemmel a gazdasági helyzet változása már megalapozottabb indoka lehet az állam részéről tervezett időközbeni változtatásnak. Az alapjogi védelem azonban nem jelenti a díj és a szolgáltatás egyenlőségét.<sup>164</sup> Ezt a határozatot alapul véve az Alkotmánybíróság a tulajdonhoz való jog védelmi körébe vonta az 56/1995. (IX. 15.) AB határozatban a táppénzt, illetve az 5/1998. (III. 1.) AB határozatban a saját jogú és a hozzátartozói nyugellátást.<sup>165</sup>

A határozatok alapján megállapítható, hogy a biztosítási alapú szolgáltatások teljesebb (alapjogi) védelmet élveznek, mint a segélyezési típusú ellátások. Azokban az esetekben ugyanis, ahol a *biztosítási elem* nem játszik szerepet – vagy ez a

szerepe végérvényesen megszűnt – nem a tulajdon alapjogi védelme, hanem a jogállamiság legfontosabb összetevője, a jogbiztonság követelményei alapján kell eldönteni a szociális ellátásokba való beavatkozás alkotmányosságát.<sup>166</sup>

## 6. A tulajdonhoz való jog korlátozása

a) A tulajdonhoz való jog *korlátozhatóságát* maga az Alkotmány engedi meg, tehát ezt az alapjogot a korlátozható jogok csoportjába szükséges sorolni. A tulajdonhoz való jogot – mint minden alapjogot – az Alkotmány 8. § (2) bekezdése alapján közvetlenül és jelentősen csak törvény *korlátozhatja*, s az is csak akkor, ha az *elkerülhetetlen*, tehát kényszerítő okkal történik, továbbá, ha a súlya az elérni kívánt célhoz képest *arányos*.<sup>167</sup> Ha ez nem ennek megfelelően történik, akkor következik be a tulajdonhoz való jog alkotmányellenes korlátozása.<sup>168</sup> A *kisajátítási szabály* miatt a *közérdek* megalapozhatja a kisajátítást, ekkor azonban az államnak teljes kártalanítási kötelezettsége van. Az értékgarancia szerepe ebben az esetben a személyi autonómiának – a tulajdon tárgya helyetti – további biztosítása. Emiatt külön érdemes foglalkozni a korlátozásban, illetve a kisajátításban megnyilvánuló közhatalmi beavatkozásokkal. A tulajdonba történő adott *közhatalmi beavatkozások* kapcsán megjegyzendő, hogy azok alkotmányos lehetőségei egyes esetekben eltérően ítélenődők meg. A közhatalmi beavatkozás minden a tulajdonhoz való jogba történő beavatkozást magában foglal, amely egészen a tulajdon elvesztéséig is kiterjedhet. A *kisajátítás fogalmi körébe* tartozónak az tekinthető, ami az érintettet egyenlőtlen és elfogadhatatlan áldozat meghozatalára kényszeríti, és ezzel súlyosan beavatkozik a tulajdon védelméhez való jogába. Minden ezt el nem érő beavatkozás a *szociális kötöttség körébe* sorolandó.<sup>169</sup> Ha a dolog helyzeténél vagy jellegénél fogva szenved valamely hátrányt (pl. forgalom zaja ingatlanál), az szintén a szociális kötöttség része. A hátrány az elfogadhatóság határát csak akkor lépi túl, ha a dolog emiatt már nem használható

163 A funkcionalitás tehát elégséges ismérven tűnik a tulajdonhoz való jog tárgyának, illetve a tulajdonvédelem körének meghatározásához. Ezzel ellentétben ld. Sonnevend: i.m. 649-651. o.

164 A várományokkal kapcsolatban ld. még 731/B/1995. AB határozat, ABH 1995. 801, 806

165 Vö. a 43/1995. (VI. 30.) AB határozattal. ABH 1995. 260, 264 és köv.

166 ABH 1995. 188, 193 és köv.

167 2299/B/1991. AB határozat, ABH 1992. 571, 29/1993. (V. 4.) AB határozat, ABH 1993. 230-231

168 Vö. pl. 2/1990. (II. 18.) AB határozattal, ABH 1990. 18. 20, a 7/1991 (II. 28.) AB határozattal, ABH 1991. 25-26

169 Paraskewopoulos-Winter: i.m. 25. o.

170 Katz: i.m.

rendeltetésszerűen.<sup>170</sup> Ebben a példában érhető tetten a kisajátítás hagyományos fogalmának a kiterjesztő értelmezése. A tulajdon tartalmának és korlátozásának meghatározásakor figyelembe kell venni az Alkotmány tulajdon javára szóló alapvető érték döntését és a korlátozások többi alkotmányi rendelkezéssel – elsősorban az egyenlőségi alapelvvel, a személyiség szabad kibontakoztatásának elvével és a jogállam illetve szociális állam princípiumával – való összhangját.<sup>171</sup>

b) Az adott *közhatalmi beavatkozás* alkotmányos *lehetősége* a tulajdonjogba *más és más*, amely kapcsán a korlátozásokkal kapcsolatban annak nagyságát is figyelembe kell venni.<sup>172</sup> Ennek megfelelően 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 elismeréséhez, és legfeljebb az állaggarancia értékgaranciával való helyettesítéséhez. Ez utóbbi tehát nem kötelező, és a szélső esetét a kisajátítási szabály (Alkotmány 13. § (2) bekezdése) kifejezetten szabályozza. Az értékgarancia belépésének azonban – a tulajdonjog alkotmányjogi értelemben vett elvonása értelmezése miatt – más lehetőségei is elképzelhetők.<sup>173</sup> A tulajdonhoz való *alapvető jog védelmében a minőségi határvonal* ma már nem a tulajdon „korlátozása” és polgári jogi értelemben vett „elvonása” (kisajátítás) között húzódik. Az alkotmányossági kérdés az lett, hogy milyen esetekben kell a tulajdonosnak azt az arányos *közhatalmi korlátozást*, amely majdnem minden alapjog korlátozását alkotmányosan igazolja minden *ellenszolgáltatás nélkül* eltérnie. Másrészt, hogy a tulajdonos a jogainak „csak” a *korlátozásáért* mikor tarthat igényt mégis a kártalanításra, azaz az *értékgarancia* elvének érvényesítésére. Ezekben az esetben anélkül lenne tehát szükség az értékgaranciára, hogy kisajátítás történne. E korlátozásokkal ös-

szefüggésben a kiegyenlítést a beavatkozást igazoló *közérdek* és a tulajdonos kényszerű *jogséreleme közötti arányosság* követeli meg.<sup>174</sup>

A fentiek alapján a tulajdonhoz való jog *kisebb vagy nagyobb korlátozásai* olyan *skálán helyezhetők el*, amelynek egyik végpontja a tulajdon lényeges tartalmának a sérelme, míg a másik pontban a tulajdonnal való teljes „rendelkezés” áll, amikor azt semmilyen korlátozás nem éri. E skála a lényeges tartalom sérelméhez legközelebb állóktól halad az alkotmányos ’enyhébb’ korlátozás irányába, illetve példát ad a közérdekből történő korlátozás alkotmányosságára és alkotmányellenességére is.<sup>175</sup>

Az első csoportba sorolhatók azok az esetek, amikor a *tulajdonhoz való jog korlátozása alkotmányellenes*. Az alkotmánybírósági gyakorlatból a következő néhány példát lehet ismertetni. Nem minősíthető alkotmányosnak az, amikor a tulajdonostól való megfosztás merül fel, vagy amikor az állampolgárok polgári jogi követelése évtizedekig függőben marad.<sup>176</sup> Az olyan tulajdonkorlátozás is alkotmányellenes, amelynek az időtartama nem kiszámítható, illetve ha a tulajdonelvonás (pl. a kisajátítás), illetve a tulajdonkorlátozás kártalanítás nélkül következik be.<sup>177</sup> Az alkotmányossági próbát az olyan szabályozás sem állja ki, amely a magántulajdon vonatkozásában egységesen áll fenn, differenciálatlan, a jelentős korlátozás célját és indokát nem tükrözi,<sup>178</sup> és az az eset sem, amikor a tulajdonkorlátozás a közérdekekkel nem arányos.<sup>179</sup> A tulajdonhoz való jogot sérti az államnak az ingatlan-nyilvántartásba való bejegyzése a tulajdonelvonás alkotmányosan garantált eljárási szabályainak mellőzésével, illetve alkotmányosan nem indokolt rövidített bejegyzési eljárással való kedvezményezés.<sup>180</sup> Az Alkotmánybíróság szerint alkotmányellenes a társadalombiztosítási szolgáltatásokat és várományokat az ellenszolgáltatás érintetlenül hagyása mellett lényegesen és aránytalanul úgy megváltoztatni,

<sup>171</sup> uo.

<sup>172</sup> 7/1991. (II. 28.) AB határozat, ABH 1991. 22, 26

<sup>173</sup> 64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993. 373, 379 és köv.

<sup>174</sup> 64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993. 373, 381.

<sup>175</sup> Az osztályozás alapját a 7/1991 (II. 28.) AB határozat adja. ABH 1991. 22, 26. Az egyes szakaszokon belüli sorrend azonban nem fontossági rendet jelent.

<sup>176</sup> 66/1992. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1992. 293, 303

<sup>177</sup> 64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993. 373, 382

<sup>178</sup> 29/1993. (V. 4.) AB határozat, ABH 1993. 227, 230

<sup>179</sup> 64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993. 373, 380. Lásd még az elkobzás és lefoglalás alkotmányossági megítélését.

<sup>180</sup> 25/1993. AB határozat, ABH 1993.

hogy az már az alkotmányosan védett tulajdoni pozíció sérelmével járjon.<sup>181</sup>

Az *alkotmányos tulajdonkorlátozások* körébe tartozik a tulajdonjog részjogosítványainak sérelme, mint például a rendelkezési jog gyakorlásának engedélyhez kötése,<sup>182</sup> vagy a tulajdonnak a funkciója szerinti korlátozása, azaz a tulajdon tárgyának közösségi rendeltetése, közszolgáltatásra való használata, közcélú hasznossága,<sup>183</sup> illetve a tulajdon tárgyának szociális kötöttsége.<sup>184</sup>

Közérdeknek minősül például a tárgyi bizonyítási eszközök *lefoglalása*, ami miatt az nem jelenti a tulajdontól való megfosztást, csupán a dolog birtoklását korlátozza ideiglenesen, és e korlátozás szükséges, célszerű és az adott feladatra alkalmas és alkotmányosan indokolt eljárási kényszerintézkedést jelent.<sup>185</sup> A lefoglalással okozott tulajdonkorlátozás azonban csak addig alkotmányos, ameddig az eljárásban *bizonyítékként* felhasználható. Ha az ügyben *nem folytatnak le bizonyítást*, vagy a bizonyítási eljárás lefolytatásának eredményessége nem kívánja meg a jövőbeli jogsértéssel kapcsolatos dolog lefoglalását, akkor a lefoglalást csak az *elkobzás foganatosíthatósága* indokolhatja. Ez utóbbi esetben viszont már kizárólagos alkotmányi relevanciával bír a jogsértés súlya, a jogsértéssel kapcsolatos dolog jellege (az adott típusú jogsértő cselekménnyel szükségképpen vagy esetleges az összefüggése), illetőleg a dolog értéke. Az *elkobzással* megvalósuló jogkorlátozás nem ideiglenes, és nem csupán a tulajdonjog bizonyos tartalmi elemeit érinti, hanem magának a tulajdonnak az elvonását eredményezi. Az alkotmányos tulajdonvédelem során tehát – a lefoglaláshoz képest – súlyosabb megítélés alá esik. Ennek következtében, az a tény, hogy a jövőbeli elkobzás támadott szabályozása nem differenciál az elkobzás alapjául szolgáló jogsértés súlya, az elkobzással érintett dolog jellege és értéke tekintet-

ben, kétségessé teszi a tulajdonjog Alkotmányban biztosított védelmének érvényesülését.<sup>186</sup>

c) A kisajátítást az Alkotmány 13. § (2) bekezdése csak kivételesen és közérdekből, törvényben szabályozott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett engedi meg. Az állam ekkor tehát nem magát a tulajdont, csupán – annak helyettesíthetősége miatt – a tulajdon értékét védi.<sup>187</sup> A *kisajátítási szabály* az állam oldalán olyan jogosultságként jelenik meg, amely egyben meghatározott kötelezettséget is ró az államra. Ezáltal a (magán)tulajdonba bele lehet avatkozni, de csak akkor, ha a kisajátítás a *közösség érdekeit* szolgálja. Azonban nem minden közösségi érdek vezethet kisajátításhoz, mivel ennek feltétele egy magasrendű, tényleges és objektív közérdek megléte. A Lade-ni tartományi bíróság döntése nyomán például „... a köz érdekében történő nyomós kisajátítási beavatkozás csak akkor igazolható, ha kétségtelesen magasabb hasznosságot eredményez a teljes nép számára.”<sup>188</sup>

A kisajátítás *tartalmi elemeit* vizsgálva meghatározható, hogy az a tárgyat tekintve *fogalmilag* csak a nem állami tulajdonban álló vagyontárgyak tulajdonelvonására vonatkozhat.<sup>189</sup> Az *eszköze* pedig egyaránt lehet egyedi hatósági aktus és törvény is.<sup>190</sup> A *közérdek* az alkotmányosan véghezvitt kisajátítás egyetlen feltétele.<sup>191</sup> Ha tehát érvényesül az értékgarancia, annál szigorúbb „szükségesség” nem alkotmányos követelmény. A közérdek kritériumát az alapjog-korlátozás szükségessége, illetve elkerülhetetlensége vizsgálatánál eleve figyelembe kell venni. A törvénnyel érvényesített közérdek alkotmánybíró-sági vizsgálata arra szorítkozik, indokolt-e a közérdekre hivatkozás, illetve, hogy a közérdekű megoldás nem sért-e önmagában is valamely más alkotmányos jogot. A fentiekhez kapcsoló-

181 56/1995. AB határozat, ABH 1995.

182 7/1991. (II. 28.) AB határozat, ABH 1991. 22, 26

183 6/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992. 40, 42, 29/1993. (V. 4.) AB határozat, ABH 1993. 227, 231

184 Ehhez példaként az önkormányzati bérlakások esete szolgál.

185 715/B/1994 AB határozat, ABH 1997. 584, 587-588

186 33/2002 (VII. 4.) AB határozat, ABH 2002.

187 Katz: i.m. A pénzbeli kompenzáció adott esetben kötvénnyel is kiváltható. Dreher v. Irish Land Commission (1984). Idézi: Doolan: i.m. 73. o. A tulajdon helyettesíthetősége miatt nem tartható az a megállapítás, miszerint ez az alapjog nem fozkozható le az értékgaranciára. Vö. Sonnevend: i.m. 666. o.

188 Paraskewopoulos-Winter: i.m. 25. o. A közjót szolgálja az is, ha a tulajdonos jogát arra a területre nézve korlátozzák, amelyen nemzeti műemlék áll. O’Callaghan v. Commissioners of Public Works (1985). Idézi: Doolan: i.m. 72. o.

189 1443/B/1990. AB határozat ABH 1991. 593. 594.

190 27/1991. (V. 20.) AB határozat ABH 1991. 66. 76-77.

191 Vö. Alkotmány 13. § (2) bekezdés

dóan a kisajátítással összefüggésben elvként rögzítendők a következő követelmények. Egyrészt, a kisajátításhoz meg kellene követelni a célzott jogi aktus létét, másrészt leszögezendő, hogy ha a cél a kisajátítással nem érhető el, a dolgot vissza kell szolgáltatni.<sup>192</sup>

A klasszikus kisajátítás közérdekűségének tartalmát adó *közhasznúság* vagy *közcélség* – különösen az ingatlantulajdon tekintetében – megváltozik abban az értelemben, hogy a tulajdonkorlátozás vagy a tulajdonelvonás gyakran közvetlenül más magánszemélyek javára szól, következésképp csak a társadalmi problémák megoldása által szolgálja a „köz” javát. (Pl. a városrendezés, földreformok, bérlővédelem sok esetében.) Ennek oka az, hogy mivel egyre több tulajdonkorlátozásért jár a kisajátításhoz hasonló védelem, egyre több korlátozást kell minden ellentételezés nélkül elviselni.<sup>193</sup>

A *kivételesség* előírása a kisajátítás lehetőségének további alkotmányos korlátozását jelenti annak érdekében, hogy a tulajdon közhatalmi eszközökkel való elvonására – közérdekből, teljes és feltétlen kártalanítás mellett is – csak akkor kerülhessen sor, ha az a közérdekű cél megvalósítása érdekében elkerülhetetlenül szükséges, ha a közérdekű cél más módon, mint a tulajdonjog sérelmével nem valósítható meg.<sup>194</sup>

Az alkotmányos tulajdonjog tárgya kiterjesztésének megfelelően a *kártalanításra* vonatkozó állami *kötelezettséget* is *kiterjesztően* kell felfogni. Így az a vagyoni értékű jog visszavonása tekintetében is fennáll, továbbá azokra a vagyontárgyakra nézve is, amelyek korábban szükséges beru-

házásnak minősültek, és amelyet a vállalkozó később hasznosítani, vagy megfelelő értéken értékesíteni nem tud.<sup>195</sup> A kártalanítási kötelezettség egyik eleme az *azonnaltság*. A szabályozás alkotmányos szintjén az azonnali kártalanítás azonban nem jelenthet alkotmányosan meghatározható pontos teljesítési határidőt vagy határnapot. Az egyenlő jogi védelemmel összhangban viszont a kisajátítást kérő birtokba helyezésének és a kisajátított kártalanításának az egyidejűségét feltétlenül meg kell követelni. Az azonnaliság tehát – ebben az összefüggésben – *egyidejűséget* jelent.<sup>196</sup>

Az Alkotmánybíróság határozatai, illetve a hazai és külföldi irodalmak alapján megállapítható, hogy a tulajdonhoz való jog nemcsak gazdasági alapjogként szerepelhet, hanem önálló alkotmányjogi fogalomként a magánjogi fogalom túlmutató elemekkel is rendelkezik. Tekintettel arra, hogy az egyik legalapvetőbb emberi jogról van szó, az államnak mindent meg kell tennie annak érdekében, hogy e jogot az egyén számára biztosítsa. Ezt leginkább úgy lehet teljesíteni, ha az állam a szabályozása során figyelemmel van az Alkotmánybíróság absztrakt vagy konkrét jogértelmezésére, illetve a tulajdonhoz való jogra és a kisajátítási szabályra vonatkozó szakirodalmi ajánlásokra. Mivel olyan alapjogról van szó, amely közérdekből is korlátozható, különös figyelmet kell szentelni a tulajdonhoz való jog korlátozására, illetve a megfelelő értékgarancia szolgáltatására. Jelen írásban található dogmatikai fejtegetések és ajánlások alapvetően ezen állami feladat minél hatékonyabb ellátását szándékozott elomozdítani.

192 Katz: i.m.

193 64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993. 373. 381. és köv.

194 479/B/1993. AB határozat, ABH 1993. 665. 667.

195 Bővebben lásd a 469/B/1997 AB határozatot, ABH 1998. 717, 724

196 58/1991 (XI. 8.) AB határozat ABH 1991. 288, 291