

## **Téglási András:**

# **A tulajdonhoz való jog védelme Európában – az Európai Unió Bírósága, az Emberi Jogok Európai Bírósága és a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatának fényében**

*A XXI. század elején Magyarországon az egyén alapjogi védelmének, ideértve a tulajdonhoz való alapjogi védelmének körét három bírói fórum hivatott biztosítani: a magyar Alkotmánybíróság, a strasbourgi székhelyű Emberi Jogok Európai Bírósága és az Európai Unió Bírósága. Ezek az intézmények azonban nem működhetnek egymástól függetlenül. A magyar Alkotmánybíróság már működésének kezdete óta felhasználta a strasbourgi gyakorlatból kikristályosodó jogelveket és követelményeket.*

*Az Emberi Jogok Európai Bírósága és a luxemburgi Európai Bíróság pedig hosszú évtizedeken keresztül, kezdetben egymástól függetlenül, majd egymás gyakorlatához közeledve – olykor egymással versengve, helyenként még egymásnak ellent is mondva – kifejlesztette egységes tulajdonvédelmi rendszerét. Mivel a tulajdonhoz való jog az Emberi Jogok Európai Egyezménye által garantált jog, ezért annak tartalma – az EU Alapjogi Chartája alapján – ma már meg kell feleljen a strasbourgi bíróság gyakorlatának.*

## **Az alapjogok védelme általában**

A tulajdonhoz való jog konkrét tárgyalása előtt érdemes néhány mondat erejéig általánosságban is kitérni az alapjogok védelmének kialakulására és rendszerére. Ezen a téren történelmileg az figyelhető meg, hogy már az angol alkotmány alapdokumentumaként tisztelt, 1215-ben kiadott Magna Charta Libertatum<sup>1</sup> is tartalmazott az önkényes kisajátítás ellen

---

\* Téglási András 2006-ban a Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Karán szerzett jogi diplomát, majd az Egyetem Doktori Iskolájában 2009-ben abszolutóriumot. Fokozatszerzési eljárása a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskolájában jelenleg folyamatban van. 2007-től egyetemi tanársegédként dolgozik a KGRE Alkotmányjogi Tanszékén, meghívott előadó a Polgári Jogi Tanszéken, illetve a Rendőrtiszti Főiskola valamint a Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatástudományi Kar Alkotmányjogi Tanszékein. Kutatási területe: alapjogok, emberi jogok, különös tekintettel a tulajdonhoz való alapjog alkotmányos védelmére. Magyar és angol nyelven publikál, részt vett az Alkotmány kommentárjának elkészítésében is. Jelenleg az Országgyűlés Hivatalának jogi szakreferense.

<sup>1</sup> A Magna Charta Libertatumot („nagy szabadságlevél”) I. Földnélküli János adta ki 1215. június 15-én.

valamiféle védelmet, mikor elrendelte, hogy szabad embert birtokából elűzni csak jogszerű ítélet vagy törvény alapján lehetséges. Ebből a „szabad ember” megjelölésből látható, hogy ugyan már a középkor elején megjelennek a modern alapjogokra emlékeztető polgárjogok, ezek azonban még csupán a társadalom egyes kiváltságos – és általában kisebbségben lévő – rétegeire, azaz jobbra a feudális nemesekre vonatkoznak, és inkább tekinthetők privilégiumnak, mint a mai, modern értelemben vett emberi jognak.

Emberi jogokról és azok védelméről tulajdonképpen onnantól érdemes csupán beszélni, amikortól ezeket a jogokat univerzálisnak, azaz minden emberre egyformán kiterjedőnek fogadják el. Vagyis amellet, hogy mind az ókorban, mind a középkorban megjelentek már bizonyos – emberi jogokra emlékeztető – alapjogok, ezek csak egyesek kiváltságaiként, és nem egyetemes érvennyel jelentkeztek. A mai, modern értelemben felfogott emberi jogok megjelenése a polgári átalakulással és az első írott alkotmányok, illetve emberi jogi deklarációk<sup>2</sup> megjelenésével figyelhető meg. Egészen a XX. század közepéig azonban ezek a jogok megmaradtak a nemzeti-alkotmányos szabályozás keretein belül, és az alapjogok nemzetközi védelméről csak a II. világháborút követően beszélhetünk, melynek elsődleges okaként épp a világháború során az emberi jogok semmibe vételét igazoló tragikus események szolgálták. Egyetemes viszonylatban elsőként az ENSZ 1948-as Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata,<sup>3</sup> majd az 1966-os Polgári és Politikai Jogok, illetve a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya,<sup>4</sup> regionális szinten pedig a strasbourgi székhelyű Európa Tanács keretében 1950 november 4-én Rómában megkötött Emberi Jogok Európai Egyezménye<sup>5</sup> jelentett áttörést az emberi jogok nemzetközi védelme terén.

Ami az Európai Unió jogrendjét illeti, az emberi jogok védelme terén mindenekelőtt abból kell kiindulnunk, hogy – mivel az EU elsősorban gazdasági szervezetként jött létre – az alapító szerződések<sup>6</sup> nem tartalmaznak olyan nevesített alapjogi katalógust mint az Európa Tanács emberi jogi egyezménye. A ma már uniósnak nevezett, akkor még közösségi jog szempontjából ugyanis az alapszabadságoknak, azaz a személyek, szolgáltatások, áruk és a tőke szabad áramlásának van – és volt mindig is – elsődleges jelentősége. A közösségi alapjogok azonban az alapszabadságokkal szemben sokáig nem nyertek felvételt a közösség

<sup>2</sup> Lásd a francia Alkotmányozó Nemzetgyűlés által 1789. augusztus 26-án elfogadott Ember és Polgár Jogainak Deklarációját.

<sup>3</sup> Kidolgozásának történetéről lásd Kovács Péter: „Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata Kidolgozásának Története És Elfogadásának Körülményei.” *Iustum Aequum Salutare V.*, 2009/2., 55–66. o.

<sup>4</sup> Lásd *Az emberi jogok dokumentumokban*. Összeállította: Kovács István és Szabó Imre. KJK, 1980.

<sup>5</sup> Az Egyezmény 1953 szeptemberében lépett hatályba.

<sup>6</sup> Az Európai Szén- és Acélközösséget létrehozó szerződés, az Európai Gazdasági Közösséget életre hívó, 1957-ben Rómában megkötött szerződés és az Európai Atomenergia-közösséget életre hívó szerződés.

írott jogforrásaiba, ezért az alapjogok kidolgozása a Közösségek Bíróságának, a luxembourgi székhelyű Európai Bíróságnak (European Court of Justice) a feladata lett. Az Európai Bíróság kezdeti gyakorlatát tanulmányozva azt figyelhetjük meg, hogy az még nem volt igazán érzékeny az alapjogokra. A fordulat 1969-ben következett be a Stauder-üggyel,<sup>7</sup> majd folytatta ezt a sort a Nold-ügy,<sup>8</sup> az Internationale Handelsgesellschaft-ügy<sup>9</sup> majd később a Hauer-ügy.<sup>10</sup> A bírói alapjogi jogfejlődésen túl a Maastrichti Szerződés 6. cikk (2) bekezdése az emberi jogokat és szabadságokat érintően már *expressis verbis* kimondta, hogy „az Unió a közösségi jog általános alapelveként tiszteletben tartja az alapvető jogokat, amelyeket az 1950. november 4-én, Rómában aláírt, az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Európai Egyezmény garantál, és amelyek a tagállamok közös alkotmányos hagyományyaiból következnek”. Ezzel gyakorlatilag az Európai Unió beemelte a teljes európai emberi jogi konvenciót és az Emberi Jogok Európai Bíróságának állandó ítélkezési gyakorlatát.

A közösségi alapjogvédelem kialakításában tehát – az alapító szerződésekből hiányzó alapjogi rendelkezések miatt – a strasbourgi bíróság ítélkezési gyakorlata játszott elsődleges szerepet. Az alapító szerződésekben meghatározott gazdasági célok megvalósítása során a közösség tevékenysége elkerülhetetlenül érintette a tagállamok polgárainak alapvető jogait, akik sérelmeikkel a nemzeti hatóságokhoz, elsősorban az alkotmánybíróságokhoz fordultak. Ezek az államok alkotmányos hagyományaiknak és vállalt nemzetközi jogi kötelességeiknek megfelelően biztosítani kívánták e jogokat, s erre hivatkozva a közösségi aktusokkal szembeni ellenállásuk veszélyeztette a közösségi jog szupremáciáját, amely a közös célok megvalósításának alapvető feltétele. A jogbiztonság megerősítése és a demokratikus jogállam követelményei azonban az Európai Bíróság esetjogában megjelenő alapjogi jogvédelem mellett normaalkotást, vagyis az alapvető jogok demokratikusan elfogadott közösségi katalógusát (is) igényelték.<sup>11</sup> Ez a katalógus végül – többszöri próbálkozást követően<sup>12</sup> – a 2000. decemberi

<sup>7</sup> Case 29/69 Erich Stauder v. City of Ulm – Sozialamt [1969] E.C.R. 419.

<sup>8</sup> Case 4/73, Nold v. Commission [1974] E.C.R. 491.

<sup>9</sup> Case 11/70, Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, 1970 E.C.R. 1125. Megtalálható Dezső Márta - Vincze Attila: Magyar alkotmányosság az európai integrációban, 339. p., Dezső Márta - Vincze Attila: A magyar alkotmányosság európai uniós forrásai. 216. p.

<sup>10</sup> Liselotte Hauer v Land Rheinland-Pfalz, Case 44/79, In *Reports of Cases before the Court*. 1979, 3727. Dezső Márta - Vincze Attila: *Magyar alkotmányosság az európai integrációban*, HVG-Orac Kiadó, 2006, 344–347. o. A Bíróság itt jelezte, hogy a tagállamok alkotmányai által elismert alapvető jogokkal össze nem egyeztethető intézkedéseket nem kívánja jogosnak elismerni.

<sup>11</sup> Weller Mónika: „Az Alapjogi Karta és a Polgárok Európája.” *Fundamentum*. No. 4. (2000) 77–78. o.

<sup>12</sup> Egy alapjogi katalógus összeállításának első próbálkozásaként fogható fel az Európai Parlament 1977. november 16-i határozata a közösségek polgárai speciális jogainak biztosításáról, amely hangsúlyozta a tagállamok állampolgáraival való egyenlő bánásmód kiterjesztésének szükségességét a polgári és a politikai jogok területére, és tartalmazta a speciális jogok részletes listáját, amelyben szerepel többek között az egyénnek az Európai Bírósághoz irányuló közvetlen fellebbezési joga alapvető jogainak megsértése esetén. Az Európai Parlament 1984. február 14-én

Nizzai Csúcson született meg, amikor a Parlament, a Tanács és a Bizottság ünnepélyesen kihirdette az Európai Unió Alapjogi Chartáját. A dokumentum azonban hosszú ideig nem emelkedett kötelező jogi erőre, ugyanis nem vált az alapítószerződések szerves részévé. A Charta a nizzai kihirdetést követően tehát csupán politikai deklaráció maradt, amely a tervezett Európai Alkotmány második részét képezte volna. A tagállamok azonban később, a francia majd a holland népszavazások kudarca miatt elvetették az Európai Alkotmány tervét, és 2007-ben kidolgozták a Lisszaboni Szerződést, amelyhez hozzá kapcsolták az Európai Parlament által 2007. november 29-én jóváhagyott és az uniós intézmények vezetői által 2007. december 12-én aláírt Alapjogi Chartát. A Lisszaboni Szerződés 2009. december 1-jével történő hatályba lépésével<sup>13</sup> viszont a Charta már jogilag is kötelező érvényűvé vált<sup>14</sup> az uniós intézmények és a tagállamok számára az uniós jog alkalmazása során. A Charta magában foglalja az Emberi Jogok Európai Egyezményében foglalt valamennyi jogot, valamint az uniós tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból, az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatából és más nemzetközi okmányokból eredő egyéb jogokat és alapelveket is.<sup>15</sup> A Charta 52. cikkének 3) bekezdése szerint:

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

Az 53. cikk pedig leszögezi, hogy:

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

elfogadott határozata az Európai Unió létrehozásáról szóló szerződés tervezetéről hangsúlyozta az alapjogok alkotmányos módon történő rögzítésének jelentőségét a jövőbeli EU-ban, és rendelkezett egy szankció-alkalmazási eljárásról a „tagállamok általi súlyos és ismétlődő jogsértések” esetére. Az Amszterdami szerződés az alapszerződésbe iktatta azt a rendelkezést, hogy az alapvető jogok megsértése esetén – meghatározott eljárásban – szankcióként felfüggeszhető a tagállamok tagságból eredő jogainak gyakorlása. Ez is felvetette annak szükségességét, hogy ezeket az alapjogokat pontosan meghatározzák. Weller: i.m. 78. o.

<sup>13</sup> Magyarországon kihirdetve a 2007. évi CLXVIII. törvénnyel.

<sup>14</sup> Lisszaboni Szerződés 6. cikk (1) bekezdés: „Az Unió elismeri az Európai Unió Alapjogi Chartájának 2000. december 7-i, Strasbourgban 2007. december 12-én kiigazított szövegében foglalt jogokat, szabadságokat és elveket; e Charta ugyanolyan jogi kötőerővel bír, mint a Szerződések.”

<sup>15</sup> Az Európai Bizottság 2010. október 19-én elfogadta az Európai Unió Alapjogi Chartájának érvényesülését biztosító stratégiát (IP/10/1348).

Ezekből a rendelkezésekből azonban még nem derül ki egyértelműen, hogy az Emberi Jogok Európai Egyezményében szereplő jogok esetében csak az Egyezmény normaszövegét vagy az azt értelmező strasbourgi bírósági gyakorlatot is figyelembe kell-e venni. Sonnevend Pál a Chartát kidolgozó Konvent elnöksége által a Chartához fűzött kommentárból<sup>16</sup> indul ki,<sup>17</sup> mely szerint: *„A biztosított jogok tartalmát és terjedelmét nem csak ezen dokumentumok szövege határozza meg, hanem az Emberi Jogok Európai Bíróságának, valamint az Európai Unió Bíróságának esetjoga is.”* Ebből azt a következtetést vonhatjuk le, hogy a Charta 52. cikkének (3) bekezdése az Alapjogi Chartában biztosított jogok tartalmát és terjedelmét meghatározó szabály vonatkozásában nemcsak az Egyezmény szövegére, hanem a strasbourgi bíróság gyakorlatára is utal.

Mindez azonban nem eredményezi azt, hogy a strasbourgi bíróság inntől kezdve feleslegessé válna. Az EU alapjogvédelmi mechanizmusa ugyanis alapvetően az Unió és a tagállamok viszonylatában működő, az Unió szerveire vonatkozó, alapvetően eljárási természetű jogvédelem, amely nem eredményez individuális jogvédelmet, szemben a kifejezetten erre a célra létrehozott Emberi Jogok Európai Bíróságával. Az Alapjogi Charta az alkalmazási körének meghatározása során leszögezi, hogy *„e Charta rendelkezéseinek címzettjei – a szubszidiaritás elvének megfelelő figyelembevételével – az Unió intézményei, szervei és hivatalai, valamint a tagállamok annyiban, amennyiben az Unió jogát hajtják végre. Ennek megfelelően saját hatáskörükben és a Szerződésekben az Unióra ruházott hatáskörök korlátain belül tiszteletben tartják az ebben a Chartában foglalt jogokat és betartják az abban foglalt elveket, valamint előmozdítják azok alkalmazását.”*<sup>18</sup> Mindez azt jelenti, hogy a tagállamok Charta-kötöttsége két szinten érvényesül: normatív és adminisztratív szinten. A normatív szint azt a dimenziót jelenti, amikor az uniós jog (irányelvek) nemzeti jogba való átültetése során a tagállam normatív határozatok meghozatala során kötve van az

<sup>16</sup> Magyarázatok az Alapjogi Chartához, (2007/C 303/02). A magyarázatok eredetileg az Európai Unió Alapjogi Chartáját kidolgozó Konvent elnökségének irányításával kerültek megfogalmazásra. A magyarázatok naprakésszé tétele az Európai Konvent elnökségének felelőssége mellett, az elnökségnek a Charta szövegéhez (nevezetesen az 51. és 52. cikkéhez) tett kiigazításainak megfogalmazása, valamint az uniós jog további fejlődése fényében történt. Bár a magyarázatok nem bírnak jogi erővel, az értelmezés értékes eszközei, amelyek célja a Charta rendelkezéseinek megvilágítása.

[http://eur-lex.europa.eu/hu/treaties/dat/32007X1214/htm/C2007303HU.01001701.htm#Note\\_E0001\\_expl](http://eur-lex.europa.eu/hu/treaties/dat/32007X1214/htm/C2007303HU.01001701.htm#Note_E0001_expl) internetről letöltve: 2010. október 23.

<sup>17</sup> Sonnevend Pál: A tulajdonhoz való jog az Európai Unió jogában és egyes külföldi Alkotmányokban. In Molnár Borbála – Gyombolai Zsolt – Téglási András (szerk.): *Gazdasági alapjogok és az új magyar Alkotmány. Tanulmánykötet az azonos című konferencián elhangzott előadások alapján*. Kiadja az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi civil- és vallásügyi bizottsága. Budapest, 2011. (megjelenés alatt)

<sup>18</sup> Alapjogi Charta 51. cikk (1) bekezdés.

alapjogokhoz, míg az adminisztratív szint a közvetlenül alkalmazandó jog (rendelet) esetében merül fel, ilyenkor ui. az uniós tartalmú jog formálisan már belső jognak minősül.<sup>19</sup>

Ebből az áttekintésből látható, hogy az alapjogok XXI. századi védelmét egy három tengelyű koordinátarendszerben képzelhetjük el legegyszerűbben, melynek egyik tengelye a nemzeti jog, különös tekintettel az egyes országok alkotmányaira, másik tengelye az Európa Tanács keretében kialakított strasbourgi emberi jogi gyakorlat, míg a harmadik tengely az Európai Unió joga által kialakított alapjogvédelmi mechanizmus. E három jogrendszer keresztmetszetében áll maga az – alapjogi jogvédelmet igénylő – egyén. Ez a három jogrendszer ugyan nem felel meg tökéletesen egymásnak, ám több ponton átfedi (metszi) egymást.<sup>20</sup> A versengő jogrendszerek mögött ugyanis egymással némiképp konkuráló fórumok is találhatóak: a tagállami alkotmánybíróságok, a luxemburgi, valamint a strasbourgi bíróság,<sup>21</sup> noha ez a három jogvédő szerv alapvetően más-más célból jött létre. Míg az egyedi emberi jogi jogsérelmek orvoslásának elsődleges fóruma a strasbourgi bíróság, amely kizárólag konkrét panaszokkal foglalkozik, addig az alkotmánybíróságok, így a magyar Alkotmánybíróság tevékenységében inkább az általános, absztrakt normakontroll kap nagyobb hangsúlyt, legalább is Magyarországon. Nálunk ugyanis egyedi alkotmányjogi panaszt is kizárólag alkotmányellenes jogszabályra alapozva lehet benyújtani az Alkotmánybírósághoz, tehát az egyéni alapjogviták eldöntése mögött mindig ott van a normakontroll funkció gyakorlása is. Az EU alapjogvédelmi rendszere pedig – mint láthattuk – alapvetően az Unió szervei valamint a tagállamok – uniós jogot végrehajtó – tevékenységével szemben kíván garanciákat biztosítani.

A közösségi alapjogok és az Emberi Jogok Európai Egyezménye által garantált alapjogok közti konfliktusokat, illetve a közösségi jog – nemzeti jog keretében fennálló alapjogvédelem közti konfliktusokat ma már viszonylagos egyensúlyi helyzetbe lehet hozni: bár a három bíróság (nemzeti-luxemburgi-strasbourgi) közti „hatásköri villongások” kezelhetősége hosszú csatározás eredménye, az leginkább az érintett alapjogvédelmi rendszerek feltételezett egyenértékűségéből fakad.<sup>22</sup>

<sup>19</sup> Borowsky, Martin: Kapitel VII. Allgemeine Bestimmungen. In: Jürger Meyer Jürger Meyer (Hrsg.): *Kommentar zu Charta der Grundrechte der Europäischen Union*. Nomos Verlagsgesellschaft, 2003. 567–572. o.; Chronowski Nóra - Zeller Judit: Az alapjogok védelme az Európai Unióban, In: Tóth Judit - Legény Krisztián (szerk.): *Összehasonlító alkotmányjog*. Complex Kiadó, 2006, 429. o.

<sup>20</sup> Szalayné Sándor Erzsébet: „Az alapjogok három jogrendszer metszéspontjában”. *Állam és Jogtudomány*, (2009), 365–398. o.

<sup>21</sup> A strasbourgi és a luxemburgi bíróság viszonyáról részletesebben lásd Gyeney Laura: „Újabb kihívások az uniós emberi jogi bírászkodás területén.” *Iustum Aequum Salutare II.*, 2006/3–4., 85–89. o.

<sup>22</sup> Szalayné: i.m. 393. o.

Az emberi jogok terén az egységes szemléletmódot az Európa Tanács, illetve az Európai Unió részéről az fogja biztosítani, ha az Európai Unió végre csatlakozik az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez. A kérdés már meglehetősen régóta napirenden van, ám mindeközben a Közösségnek jogilag nem volt erre lehetősége. A Lisszaboni Szerződés hatályba lépésével azonban a Szerződés már kifejezett felhatalmazást adott az Uniónak az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez való csatlakozásra.<sup>23</sup> Ennek jegyében 2010. július 7-én Strasbourgban meg is kezdődtek a hivatalos tárgyalások, melyek végső célja, hogy az uniós polgárok minél előbb élvezhessék az alapvető jogok erősebb és egységesebb védelmét Európában. A csatlakozás eredményeként az Unió kiemelt szerepet tölthet be az egyezmény alapvető jogokra vonatkozó rendszerének megerősítésében. A csatlakozás eredményeként az Európai Unió ugyanazon emberi jogi szabályoknak és ugyanazon ellenőrzésnek lesz köteles alávetni saját intézményeinek működését, mint ami valamennyi európai demokráciára alkalmazandó. Az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez való uniós csatlakozás tulajdonképpen azt fogja jelenteni, hogy az EU az alapvető jogok védelmének rendszere terén – amelyet a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bírósága felügyel – azonos értékűvé válik a tagállamaival. A csatlakozás lehetővé teszi, hogy a strasbourgi bíróság elé kerülő ügyekben az EU véleménye is érvényesüljön, az Unió ugyanis ezután saját bíróval fog majd rendelkezni a strasbourgi bíróságon. A csatlakozás egyúttal új jogorvoslati lehetőségét is biztosít az állampolgárok számára, akik – a hazai jogorvoslati lehetőségek kimerítése után – a jövőben az Emberi Jogok Európai Bíróságához is fordulhatnak, ha azt vélelmezik, hogy az EU megsértette az alapvető jogokat.

### **Tulajdonhoz való jog a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában**

<sup>23</sup> Lisszaboni Szerződés 6. cikk (2) bekezdés: „Az Unió csatlakozik az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez. Ez a csatlakozás nem érinti az Uniónak a Szerződésekben meghatározott hatásköreit.”

6. cikk (3) bekezdés: „Az alapvető jogok, ahogyan azokat az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény biztosítja, továbbá ahogyan azok a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiából következnek, az uniós jogrend részét képezik mint annak általános elvei.”

A tulajdonhoz való alkotmányos jog egyike a legrégebben megjelenő alapjogoknak, történelmileg már a legelső, emberi jogokkal foglalkozó dokumentumokban is megjelenik.<sup>24</sup> A magyar Alkotmányba alapjogi szinten csak az 1989-es átfogó alkotmányrevízió során került be annak 13. §-ába, azzal a rendelkezéssel együtt, amely a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogúságát volt hivatott rögzíteni a korábbi állami tulajdon hatalmas túlsúlyának lebontása, és az új, magántulajdonon alapuló társadalmi rend kialakítása érdekében. A tulajdon védelme kapcsán lényegében ez jelentette az első komolyabb feladatot az Alkotmánybíróság számára, aminek hatására szinte elsőként került szembe az Alkotmány 9. és 13. szakaszainak értelmezésével.

Ezt követően az Alkotmánybíróság fokozatosan kezdte kialakítani a saját tulajdonfogalmát, melynek során olyan jogosultságokat is tulajdonnak minősített, amelyek a hagyományos (kétségtelenül magánjogi) értelmezés szerint nem tekinthetők annak. Az alkotmánybírósági kezdeti gyakorlat ugyan a tulajdonhoz való jogot még a klasszikus polgári jogi tulajdonjoggal, illetve annak részjogosítványával azonosította, a 64/1993. (XII. 22.) AB határozattól kezdve azonban a testület már úgy foglalt állást, hogy az alkotmányjogi tulajdonfogalom nem követi szükségszerűen a polgári jogi tulajdonfogalmat. Az Alkotmánybíróság ebből kiindulva fokozatosan kiterjesztette a tulajdonvédelmet a polgári jogi tulajdonon kívüli egyéb dologi, majd kötelmi jogi jogosultságokra, sőt közjogi igényekre. A kiterjesztés alapjául lényegében a tulajdon autonómiabiztosító funkciója szolgált. Ezek közül a legnagyobb hatású a társadalombiztosítási igények tulajdonná minősítése volt, amely lehetővé tette a Bokros-csomag által elvonni kívánt juttatások „megmentését”.<sup>25</sup>

A magyar Alkotmánybíróság gyakorlata alapján tehát a tulajdonhoz való alkotmányos jog tartalma nemcsak a polgári jogi tulajdonjog, hanem ehhez már egyéb közjogi, szociális, társadalombiztosítási elemek – de szigorúan csak az ellenérték fejében járó szolgáltatások – is társulhatnak. Az Alkotmánybíróságnak ez a felfogása azonban – egyebek mellett – azt a

<sup>24</sup> Észak-Amerikában már az 1774-es Philadelphiai Nyilatkozat és az 1776-os Virginiai Jogok Nyilatkozata is az ember elidegeníthetetlen emberi jogai között sorolta fel a tulajdonhoz való jogot. Ugyan az Amerikai Egyesült Államok alkotmányába nem, annak 1791. évi V. számú kiegészítésében már rögzítésre került, hogy senkit sem lehet jogszerű, törvénynek megfelelő eljárás nélkül megfosztani tulajdonától, továbbá, hogy magántulajdont közcélokra csak igazságos kártalanítás ellenében lehet igénybe venni, illetve elvonni. Franciaországban pedig már az 1789-es Ember és Polgár Jogainak Deklarációja is elismerte a magántulajdon sérthetlenségét, kimondván, hogy „tulajdonától, lévén a tulajdon szent és sérthetetlen, senki meg nem fosztható.”

<sup>25</sup> A Bokros-csomag egyes elemeit, úgymint az anyasági- és gyermektámogatási juttatások megvonását az Alkotmánybíróság csak az újonnan született gyermekekkel kapcsolatban tartotta alkotmányosnak, a családi pótlék és a táppénz szűkítését és a honoráriumokra kivetett 44%-os társadalombiztosítási járulékot megsemmisítette. Az Alkotmánybíróság döntései 40 milliárd forinttal csökkentették a költségvetés 170 milliárd forintra tervezett bevételét. Részletesebben lásd Molnár László: „A gazdasági stabilizációs törvénycsomag (Bokros csomag).”



veszélyt is magában hordozza, hogy innentől kezdve a testület eseti mérlegelésétől függ annak megítélése, hogy mit tekint éppen – a klasszikus magánjogi tulajdonfogalomtól eltérően – a tulajdonhoz való jog védelmi köre alá tartozónak annak ellenére, hogy eddig senki sem tekintette annak, illetve mi az, amit ugyan a polgári jog szerint tulajdonnak minősít, ám szociális kötöttsége miatt a használata akár oly mértékben korlátozható, hogy klasszikus funkcióját már nem is tudja betölteni.

A tulajdonnak ez a „klasszikus” funkciója, az egyéni cselekvési autonómia anyagi megalapozása mellett azonban az alkotmánybírói gyakorlatban megjelent a tulajdon szociális funkciójának hangsúlyozása is. Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a tulajdon szociális kötöttségei a tulajdonosi autonómia messzemenő korlátozását alkotmányosan lehetővé teszik. Ezt a szociális kötöttséget a testület úgy juttatta érvényre, hogy az Alkotmány 13. § (2) bekezdésében a kisajátításnál irányadó közérdek követelményét rávetítette a 13. § (1) bekezdésben meghatározott tulajdonhoz való jog korlátozására is. Ez a megoldás viszont mind a mai napig jogirodalmi viták középpontjában áll, hiszen az emberi jogokhoz elvileg semmiféle érdek – legyen az akár köz- vagy főleg nyomós magánérdek – nem érhet(ne) fel. A közérdek-fogalom ráadásul igencsak nehezen meghatározható fogalom, így ennek alkalmazása akár parttalanra is duzzaszthatja a tulajdonhoz való alapjog korlátozásának lehetőségét. Ugyanakkor a tulajdonnak ezt a – német alkotmánybírói gyakorlatából származó<sup>26</sup> – szociális funkciójából kiinduló felfogását az Emberi Jogok Európai Bíróságának és az Európai Unió Bíróságának több határozatában is megfigyelhetjük.

## A tulajdonhoz való jog védelme az Európai Unióban

Mint már a bevezető részben említésre került, a Lisszaboni Szerződés hatályba lépése óta jogilag is kötelezővé vált Alapjogi Charta magában foglalja az Emberi Jogok Európai Egyezményében foglalt valamennyi jogot, így annak 17. cikkében a tulajdonhoz való jogot is. Eszerint *„mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogszerűen szerzett tulajdonát birtokolja, használja, azzal rendelkezzen, és azt örökül hagyja. Tulajdonától senkit sem lehet megfosztani, kivéve, ha ez közérdekből, a törvényben meghatározott esetekben és feltételekkel, valamint az*

<http://www.pointinternet.pds.hu/kissendre/tarsadalomelmélet/20060831133415723000000381.html> internetről letöltve: 2010. október 23.

<sup>26</sup> Lásd E. Niebler: „Die Sozialbindung des Eigentums nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts”. *Forstwissenschaftliches Centralblatt*, Volume 101, Number 1 (1982), 229–238. o.

*ezáltal elszenvedett veszteségekért kellő időben fizetett méltányos összegű kártalanítás mellett történik. A tulajdon használatát, az általános érdek által szükségessé tett mértékben, törvénnyel lehet szabályozni.”* A 17. cikk (2) bekezdése szerint a szellemi tulajdon is védelmet élvez.

A tulajdonhoz való jog védelme azonban már jóval korábban, az Európai Bíróság alapjogvédelemmel kapcsolatos határozataiban megjelent.<sup>27</sup>

A tulajdonhoz való jogot az Európai Bíróság elsőként a Hauer-ügyben<sup>28</sup> ismerte el, melyben egy német szőlőgazda egy, a szőlőültetvények telepítésének tilalmára kiadott rendeletet vitatott azon az alapon, hogy a rendelkezés sérti a tulajdonhoz való jogát. Az ügy hátterében a Tanács egy 1976 májusi rendelete<sup>29</sup> állt, amely három évre megtiltotta új szőlőtőkék telepítését. Ez az intézkedés azt jelentette, hogy a rendelet kihirdetését követően semmiféle új szőlő ültetésére nem volt lehetőség az Európai Közösség területén belül. Az intézkedés hátterében a Közösségen belüli bortütermelés állt, amit a piaci egyensúly helyreállítása érdekében meg kellett fékezni. A konkrét jogvita első lépésben Németországban merült fel, ahol Liselotte Hauer, egy német farmer új szőlőtökéket akart telepíteni. A német hatóságok azonban kérelmét két okból utasították el. Egyrészt a rendelet szerint új szőlőtőke ültetése tilalmazott volt, másrészt pedig a földterület nem volt alkalmas bortermelésre. Hauer, a felperes azon az alapon kérte az engedély megadását, hogy a rendelet jóval a kérelmét követően lépett hatályba, ezért az ő ügyében ez nem alkalmazható. A másik ok, hogy a rendelet 2. cikke ellentétes a tulajdonhoz való jogával és a foglalkozás szabad megválasztásával, melyeket a német alaptörvény, a Grundgesetz 12. és 14. cikkei garantálnak számára. Kérelmét a német közigazgatási bíróság elutasította, így Hauer az Európai Bírósághoz fordult. A Bíróság ítéletében visszautalt az Internationale Handelsgesellschaft-ügyre, a Nold-ügyre, valamint az Emberi Jogok Európai Egyezményének 1. kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikkére is, különbséget téve – a strasbourgi bírósághoz hasonlóan – a tulajdonhoz való jog elvonása és a tulajdon gyakorlásának korlátozása között. Az ítélet mindenekelőtt megállapította, hogy a konkrét esetben az utóbbi, vagyis a tulajdonhoz való jog gyakorlásának korlátozása áll fenn, majd azt kezdte vizsgálni, hogy a korlátozás a közérdekre való hivatkozással elfogadható-e. A bíróság – az emberi jogi egyezményhez hasonlóan – a korlátozás indokoltságát azért tartotta szükségesnek, mert a közös piac hatékonyságának érdekében a nagyobb mennyiségű bortermelés már jelentős veszélyt jelentett volna arra. A Bíróság emellett utalt a „tagállamok

<sup>27</sup> Lásd a Bevezetőben idézett Stauder-ügyet, a Nold-ügyet valamint az Internationale Handelsgesellschaft ügyet.

<sup>28</sup> 44/79 sz. ügy. Kihirdetve Luxembourgban 1979. december 13-án.

közös alkotmányos hagyományaira” is, amely alapján mezőgazdasági okokból a tulajdonhoz való jog korlátozása általánosan elfogadott minden tagállamban. A luxemburgi bíróság ezen az alapon azt a következtetést vonta le, hogy az új szőlőültetvények telepítésére vonatkozó, meghatározott időre elrendelt tilalom általi korlátozást igazolják a Közösség által követett közérdekű célok, és az nem sérti a tulajdonhoz való jog lényegét, ahogyan az a közösségi jogrendben elismert és biztosított. Ebben az ítéletben tehát már megjelenik a tulajdon szociális funkciójára történő – közvetett – utalás.

1980-ban az Európai Bíróság az acéliparban bevezetett minimumár-szabályozásról hozott döntést, amely – egyebek mellett – a tulajdonhoz való jogot is érintette. Ez állt a Valsabbia-ügy<sup>30</sup> háttérében is. Az 1970-es évekre az acélipar súlyos válságba került, ti. az acéltermelés jóval meghaladta a szükséges mennyiséget. Ezáltal a piacra vitt mennyiség megnövekedett, és az árak jóval a termelési ár alá estek. Ebben a helyzetben az Európai Bizottság a 962/77/ECSC számú határozatával úgy határozott, hogy a betonmerevítő fémrudak árát egy minimum szinten kell rögzíteni, ezért bevezette a legalacsonyabb ár rendszerét. Ezt néhány vállalkozás, köztük a Valsabbia cég is megsértette, ezért a Bizottság bírságot szabott ki. Ez ellen több társaság is tiltakozott, mondván, hogy a Bizottságnak nem volt jogalapja a határozat meghozatalára. Az Európai Bíróság elutasította a kérelmüket arra hivatkozással, hogy a határozat összhangban van az ESZAK Egyezmény rendelkezéseivel. A beadványban az érintettek hivatkoztak az Emberi Jogok Európai Egyezmény 1. kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikke által biztosított tulajdonhoz való joguk megsértésére (is), mondván, hogy a minimum-ár bevezetésével megfosztották őket vállalkozásuk gyakorlásától, ezáltal tulajdonuktól. Az Európai Bíróság az ítélet indokolásában ismét csak a Nold-ügyre hivatkozott, és megerősítette korábbi álláspontját, miszerint a tulajdonjog garanciája nem terjeszthető ki a kereskedelmi részvények védelmére, illetve azokra a kockázatokra, amelyek a kereskedelmi tevékenység alapvető velejárói. Ebben az ügyben a szükségesség/arányosság kérdéskörének vizsgálata fel sem merült, mivel az előkérdés – hogy a kereskedelmi részvényeket védi-e a tulajdonhoz való jog – már eleve negatívan lett megválaszolva.

A Valsabbia-ügy folytatása a Metallurgiki-ügy<sup>31</sup> volt. Az acélipari válság ugyanis nem oldódott meg a 962/77/ECSC határozattal, ezért a problémák kezelésére a Bizottság 1981-ben újabb határozat meghozatalára kényszerült. Ez az 1831/81/ECSC határozat a vas- és acélipari vállalatok számára olyan kvótarendszert vezetett be, amely az 1981-es termelés háromnegyed

<sup>29</sup> A Tanács 1162/76. számú 1976. májusi rendeletének 2. cikke.

<sup>30</sup> SpA Ferriera Valsabbia and others v Commission [1980] ECR 907.

részében rögzítette az érintettek termelését a préselt termékekre. Egy görög vállalat, a Metallurgiki vitatta a határozat érvényességét, mivel szerinte a döntés nem alkalmazható a görög vállalatokra, ugyanis ennek hatása a termelés csökkentése, amely már nem elegendő Görögország fejlődési szükségleteinek kielégítésére. Ez pedig nemcsak lelassítja az ipari fejlődést, de tönkre is teszi a görög acélvállalatok működését. Ezen az alapon a görög vállalatok a kvótarendszer bevezetését a tulajdonhoz való joggal ellentétesnek találták. Az Európai Bíróság azonban ebben az ügyben sem állapította meg a tulajdonhoz való jog sérelmét. Döntését a testület azzal indokolta, hogy az 1831/81/ECSC határozat azzal a céllal született meg, hogy a vállalatok között a lehető legméltányosabb módon terjesztette ki a válság hatásait a Közösségben. Önmagában az a tény, hogy a gazdasági helyzet miatt szükségessé váló termelési korlátozás hatással lehet egyes vállalatok nyereségére illetve létezésére, nem tekinthető a tulajdonhoz való jog megsértésének. A döntés azonban felvet néhány problémát. A Bíróság az indokolásban kijelenti, hogy a termelési kvóta a tulajdonhoz való jog védelmét élvezi, ebben a konkrét ügyben azonban azért nem sérült a tulajdonhoz való jog, mert a válság hatását a határozat a legméltányosabb módon terjesztette ki. A probléma ezzel az, hogy a Bíróság valójában nem vizsgálta az arányosságot, ellenkező esetben ugyanis érzékelnie kellett volna, hogy a korlátozás a görög vállalatok létébe avatkozott be, mivel – ahogy a vállalatok maguk is érveltek – az intézkedés ellehetetlenítette a működésüket. Ez a beavatkozás tehát aránytalannak tekintendő, ugyanis a közösségi intézkedések nem sérthetik egy alapjog, így a tulajdonhoz való jog lényeges tartalmát. A Bíróságnak tehát két lehetősége is lett volna: vagy azt mondja, hogy a Bizottság határozata ellentétes a közösségi joggal, vagy azt, hogy a termelési kvótára nem terjed ki a tulajdonhoz való jog. A Bíróság nem sokkal ezután észlelte dogmatikai tévedését, és későbbi döntéseiben már egy új kategóriát vezetett be a tulajdonhoz való jog lényeges tartalma terén.

A Wachauf-ügyben az Európai Bíróság összefoglalta korábbi gyakorlatát, és bevezette a tulajdon szociális funkciójának elvét. Az ügy háttérében a Tanács 857/84/EK rendelete állt, amely a tejtermelők számára kártalanítást biztosított abban az esetben, ha a támogatás átvételét követő hat hónapig nem folytatnak tejtermelő tevékenységet. Amennyiben a támogatást igénylő csupán bérlője volt az adott fölterületnek, abban az esetben a támogatáshoz szükség volt a bérbeadó hozzájárulásához is. Ezen az alapon tagadták meg egy német farmgazda, Wachauf támogatási igényét, ugyanis az általa bérelt föld tulajdonosa visszavonta a korábban már megadott hozzájárulását. A Bíróság ebben a döntésében *expressis verbis*

<sup>31</sup> Case 258/1981 Metallurgiki Halyps A. E. v. Commission of the European Communities [1982] E.C.R. 2301.

kimondta, hogy „*az alapjogok nem abszolútak, hanem szociális funkciójuk viszonylatában kell őket vizsgálni. Ebből következően az alapjogok gyakorlása korlátozható, különösen a piac közös szervezésének összefüggésében, feltéve, hogy ezen korlátozások megfelelnek a Közösség által kitűzött általános érdekű céloknak, és a kitűzött célra nézve nem jelentenek olyan aránytalan és indokolatlan beavatkozást, amely a jogok lényegi tartalmát veszélyeztetné.*”<sup>32</sup> Az ítélet indokolásának új eleme, hogy az alapjogok nem abszolút jogok, és minden alapjogot – ideértve a tulajdonhoz való jogot is – szociális funkciójának relációjában kell figyelembe venni. Ez a két elem az Európai Bíróság korábbi, tulajdonhoz való joggal kapcsolatos döntéseiben nem jelent még meg, ezek az elemek tehát a tulajdonhoz való jog intézményének dogmatikai kidolgozásra terén új állomásként foghatók fel. Az ítélet indokolásának másik részében a Bíróság a támadott rendelkezést jogszerűnek ítélte, mivel az megfelelt a Közösség által kitűzött általános érdekű céloknak, és nem keletkeztek aránytalan és szükségtelen beavatkozást, sértve ezáltal a jog lényeges tartalmát. A Bíróság megállapította, hogy abban az esetben, ha a közösségi szabályok a bérlet megszűnése miatt kártalanítás nélkül fosztanak meg a bérlőt munkájának és beruházásának hasznaitól, az már ellentétes a közösségi jogrend alapjogvédelmi követelményeivel. Jelen esetben azonban a Bíróság a vitatott rendelkezést nem tartotta ellentétesnek a tulajdonhoz való joggal, ám – meglehetősen diplomatikus módon – azért megjegyezte, hogy „mivel ezek a követelmények a tagállamokra is kötelezőek akkor, amikor a közösségi szabályokat átültetik a saját jogrendjükbe, a tagállamoknak ezekkel a követelményekkel összhangban kell alkalmazniuk a jogszabályokat. Ezzel tulajdonképpen az Európai Bíróság visszautalta a kérdést a nemzeti bíróságok elé.

A tulajdonhoz való jog sérelmét vizsgálta az Európai Bíróság a Zuckerfabrik Süderdithmarschen-ügyben<sup>33</sup> is. A Tanács 1914/87/EGK rendeletével a cukorágazatban egy különleges veszteségpótló hozzájárulást vezetett be az 1986/87-es gazdasági évre. A Finanzgericht Hamburg ennek érvényességét illetően fordult a Bírósághoz. A jogvita a cukrot előállító Zuckerfabrik Süderdithmarschen és a Hauptzollamt Itzehoe (az itzehoe-i

<sup>32</sup> „*The fundamental rights recognized by the Court are not absolute, but must be considered in relation to their social function. Consequently, restrictions may be imposed on the exercise of those rights, in particular in the context of a common organization of a market, provided that those restrictions in fact correspond to objectives of general interest pursued by the Community and do not constitute, with regard to the aim pursued, a disproportionate and intolerable interference, impairing the very substance of those rights.*” Hubert Wachauf kontra Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft. 5/88. ügy. EBHT 1989, 2609. p.; továbbá a 292/97. sz. Karlsson-ügyben 2000. április 13-án hozott ítélet [EBHT 2000., 2737. o.]; a 265/87. sz. Schröder-ügyben 1989. július 11-én hozott ítélet [EBHT 1989., 2237. o.] 15. pontját és a C-200/96. sz. Metronome Musik ügyben 1998. április 28-án hozott ítélet [EBHT 1998., I-1953. o.] 21. pontját.

<sup>33</sup> C-143/88 és C-92/89. sz. egyesített ügyekben, Zuckerfabrik Süderdithmarschen AG v. Hauptzollamt Itzenhoe and Zuckerfabrik Soest GmbH v. Hauptzollamt Paderborn [1991] E.C.R., 534.

fővámhivatal) között folyamatban lévő eljárás keretében merült fel. 1987. október 19-én hozott határozatában a Hauptzollamt Itzehoe 1 982 942,66 DM összeg befizetésére kötelezte a Zuckerfabrik Süderdithmarschent, az 1986/87-es cukorpiaci gazdasági évre vonatkozó különleges veszteségpótló hozzájárulás címén. Ennek a hozzájárulásnak az volt a célja, hogy a Közösség által az 1986. július 1-jétől 1987. június 30-ig tartó gazdasági év során a cukorágazatban elszenvedett veszteségeket teljesen pótolja. Ezeket a veszteségeket a különlegesen magas export-visszatérítések idézték elő, amelyeket az év során a Közösségnek kellett finanszíroznia annak érdekében, hogy biztosítsa a közösségi többlettermelésből származó cukor harmadik országokban történő forgalomba hozatalát.

Az ügyben a tulajdonhoz való jog olyan aspektusban került elő, hogy vajon ez a veszteségpótló hozzájárulás bevezetéséről szóló 1914/87 rendelet megsérti-e a tulajdonjog védelmének és a gazdasági tevékenységek szabad gyakorlásának közösségi jogi alapelvét. Ezáltal ugyanis ezek a vállalatok tevékenységüket már nem voltak képesek a tényleges nyereségből finanszírozni, hanem csak a tartalékokból, ami a vállalkozások létét is kockáztatta. A tulajdonhoz való jog és a gazdasági tevékenységek szabad gyakorlásához való jog megsértésével kapcsolatos kifogással kapcsolatban a Bíróság emlékeztetett arra, hogy egy korábbi ítéletében<sup>34</sup> már elismerte, hogy a tulajdonhoz való jog gyakorlása és a szakmai tevékenység szabad gyakorlása korlátozható, különösen egy piac közös szervezése keretében, feltéve, hogy ezek a korlátozások a Közösség által követett közérdekű célkitűzéseknek ténylegesen megfelelnek, és nem jelentenek a kitűzött célhoz képest aránytalan és megengedhetetlen beavatkozást, amely az így biztosított jogok lényegét sértené. A Bíróság szerint a hozzájárulás megfizetésének kötelezettsége nem tekinthető a tulajdonhoz való jogot korlátozó intézkedésnek, ennél fogva a különleges veszteségpótló hozzájárulás semmilyen módon nem sérti a cukorgyártók tulajdonhoz való jogát, a különleges veszteségpótló hozzájárulás közérdekű célokat követ, hiszen megakadályozza, hogy adott gazdasági ágazat által okozott veszteségeket a Közösségnek kelljen viselnie. Ezért a Bíróság kimondta, hogy a beavatkozás nem tekinthető aránytalanak, a hozzájárulást, amely részben áthárítható a cukorrépa-termelőkre, azzal az alapvető céllal hozták létre, hogy *„ne legyen megkérdőjelezhető az előírt időpont előtt a termelési kvóták rendszere”*, ahogy azt az 1914/87 rendelet negyedik preambulum-bekezdése is megfogalmazta. A Bíróság utalt a Bizottság azon megállapítására, miszerint a kvóták csökkentése, amely hosszú távon csökkentette volna a Közösség

<sup>34</sup> Lásd a 265/87. sz. Schröder-ügyben 1989. július 11-én hozott ítélet [EBHT 1989., 2237. o.] 15. pontját.

cukorfeldolgozó iparának világpiaci részesedését, jóval súlyosabb veszélyeket jelentett volna a cukorgyártók és a cukorrépa-termesztők érdekeire nézve.

Ez az ítélet azt bizonyította, hogy az Európai Bíróság nem kezeli túlságosan szigorúan a tulajdonhoz való jog védelmét, sőt, amennyiben bármilyen, akár a legkisebb lehetősége is megnyílik arra, hogy a Közösség érdekeire hivatkozzon, azt meg is teszi, figyelmen kívül hagyva a szükségesség és arányosság követelményét. Mindez magában hordozza (hordozta) annak a veszélyét, hogy a tagállami alkotmánybíróságok azon az alapon, hogy a közösségi védelmi szint a tagállami alapjogvédelmi szintnél alacsonyabbak, megtiltja a támadott rendelkezés alkalmazását.

Egy másik ügy<sup>35</sup> tárgyát egy olyan irányelv<sup>36</sup> képezte, amely megtiltotta az irányelvnek nem megfelelő étrend-kiegészítők forgalmazását és a Közösség belső piacán történő forgalomba hozatalát. Az alapkérdés az volt, hogy az irányelv indokolatlanul és aránytalanul akadályozza-e az étrend-kiegészítők előállítóit mindeddig teljesen jogszerű tevékenységük gyakorlásában, valamint az élelmiszerek piacán korlátozza-e az egyének szabad választáshoz való jogát. A Bíróság megállapította, hogy az ilyen intézkedés bevezetése nem kérdőjelezi meg a piaci szereplők tulajdonhoz való jogát, a piaci részesedés vonatkozásában ugyanis egyetlen gazdasági szereplő sem tarthat igényt a tulajdonhoz való jogra, még akkor sem, ha azt a piacot érintő intézkedés bevezetését megelőzően már birtokolta, mivel az ilyen piaci részesedés mindössze a körülmények változásából adódó kockázatnak kitett, pillanatnyi gazdasági pozíciót jelent.<sup>37</sup> A gazdasági szereplők tehát nem hivatkozhatnak szerzett jogra vagy jogos feltevésre olyan meglevő helyzet fenntartása végett, amelyet a közösségi intézmények mérlegelési jogkörükben hozott jogi aktusokkal módosíthatnak.<sup>38</sup> A Bíróság mindezt azzal indokolta, hogy az irányelvből fakadó tilalom célja az emberi egészség védelme, ami közérdekű célkitűzésnek számít. Mivel nem egyértelmű, hogy ez a tilalmi intézkedés nem alkalmas e célkitűzés megvalósítására, az ilyen jellegű intézkedésből fakadó, a gazdasági tevékenység szabad gyakorlásának jogát érintő tilalom az általa elérni kívánt célra tekintettel nem értékelhető úgy, hogy aránytalanul korlátozza az e szabadság gyakorlásához, illetve a tulajdonhoz való jogot.

<sup>35</sup> Az Alliance for Natural Health és a Nutri-Link Ltd kérelmére The Queen kontra Secretary of State for Health (C-154/04. sz. ügy) és a National Association of Health Stores és a Health Food Manufacturers Ltd kérelmére The Queen kontra Secretary of State for Health és National Assembly for Wales (C-155/04. sz. ügy), C-154/04. és C-155/04. sz. egyesített ügyek; Európai Bírósági Határozatok Tára 2005 oldal I-06451.

<sup>36</sup> 2002/46/EK irányelv.

<sup>37</sup> C-280/93. sz., Németország kontra Tanács ügyben 1994. október 5-én hozott ítélet [EBHT 1994., I-4973. o.]

<sup>38</sup> Lásd az 52/81. sz., Faust kontra Bizottság ügyben 1982. október 28-án hozott ítélet [EBHT 1982., I-3745. o.] 27. pontját.

Ez képezte a Bosphorus-ügy<sup>39</sup> alapját is. A délszláv konfliktus során az ENSZ szankciókat léptetett életbe a Jugoszláv Szövetségi Köztársasággal szemben, többek között elrendelte földi, vízi és légi járművek lefoglalását, ill. elkobzását is.<sup>40</sup> 1993-ban az Európai Közösség az említett BT-határozat végrehajtása érdekében kibocsátotta a 990/93/EGK tanácsi rendeletet.<sup>41</sup> 1993-ban a Yugoslav Airlines-tól lízingelt gépekkel a charter-járatokat működtető, Törökországban bejegyzett Bosphorus légitársaság egy gépe leszállt Dublin repterén, ahol ezt a gépet a rendelet alapján az ír hatóságok lefoglalták. Az Európai Bíróság 1996. novemberi döntésében az ügyben alkalmazhatónak ítélte az említett közösségi rendeletet, tehát nem állapította meg sem a tulajdonhoz való jog, sem pedig az arányosság elvének sérelmét. Tette mindezt azon az alapon, hogy a közérdek megelőzi a Bosphorus érdekeit. Ezt követően az ügy az Emberi Jogok Európai Bírósága elé került, amely arra a következtetésre jutott, hogy a gép lefoglalása során Írország a közösségi jogból fakadó jogi kötelezettségének tett eleget. A felperesek tehát nem jártak jobban, mint korábban az Európai Bíróság előtt, mivel a strasbourgi bíróság által is megállapítást nyert, hogy az Egyezmény 1. számú jegyzőkönyvének 1. cikke értelmében a repülőgép lefoglalása jogszerűen igazolható, arányos intézkedés volt.

Ugyancsak elutasította az Európai Bíróság a tulajdonhoz való jog sérelmének megállapítására irányuló kérelmet a terrorizmus elleni harc jegyében megszületett ENSZ-határozatokkal szemben indult eljárásban. E rendelkezések szerint ugyanis az ENSZ valamennyi tagállamának be kellett fagyasztania az ilyen személyek és szervezetek közvetlen vagy közvetett ellenőrzése alatt álló pénzeszközöket és más pénzforrásokat. Az Európai Közösségben e határozatok végrehajtása érdekében a Tanács rendeletet<sup>42</sup> fogadott el, amelyben elrendelte azon személyek és szervezetek pénzeszközeinek és más pénzforrásainak befagyasztását, akiknek a neve szerepel az e rendelethez mellékelte listán. 2001. október 19-én

<sup>39</sup> C-84/95 Bosphorus Hava Yollari, EBHT 1996, I-3953. Lásd az ügyről többek között Schorkopf F.: The European Court of Human Rights'Judgement in the Case of Bosphorus Hava Yollari Turizm v. Ireland., In: *German Law Journal*, Vol. 06. No. 09., 1257-1260; Besselink L.F.M.: „The European Union and the European Convention on Human Rights after the Lisbon Treaty: From Bosphorus sovereign immunity to full scrutiny?” (2008.január 13.) – további forrásokra utalásokkal. Elérhető: <http://ssrn.com/abstract=1132788> internetről letöltve: 2010. október 23.; Bröhmer J.: „Die Bosphorus-Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte”, In: *Europäische Zeitschrift der Wirtschaft (EuZW)* (2006), 71-76.; Schweitzer M.: Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi .I. Irland, In: *MenschenRechtsMagazin (MRM) Heft 1/2006*, 87-94.; Kathrin Kuhnert: Bosphorus – Double standards, In: European human rights protection? In *Utrecht Law Review*. Volume 2, Issue 2 (2006), 177. o. <http://www.utrechtlawreview.org/publish/articles/000032/article.pdf> internetről letöltve: 2010. október 23.

<sup>40</sup> ENSZ BT 820 (1993) határozat – olyan járművek lefoglalására terjedt ki, amelyek teljes egészében, vagy többségében jugoszláv tulajdonban vagy legalábbis jugoszláv ellenőrzés alatt álltak.

<sup>41</sup> HL 1993 L 102, 14 (1993.04.28.).

<sup>42</sup> Az Oszáma bin Ládennel, az Al-Kaida hálózattal és a Tálibánnal összeköttetésben álló egyes személyekkel és szervezetekkel szemben meghatározott szigorító intézkedések bevezetéséről, valamint a 467/2001/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2002. május 27-I 881/2002/EK tanácsi rendelet (HL L 139., 9. o.; magyar nyelvű különkiadás 18. fejezet, 1. kötet, 294. o.)



felvették Y. A. Kadi és az Al Barakaat nevét az összesített listára, majd azokat átvették a közösségi rendelet listájába.

Az érintettek az Európai Bíróság előtt a Yusuf- és a Kadi-ügyben<sup>43</sup> hivatkoztak tulajdonhoz való joguk megsértésére. A Bíróság az ügyben a tulajdonhoz való jogot „az EJEE első kiegészítő jegyzőkönyvében és a közösségi jog általános elvei által biztosított alapvető jogként” vizsgálta, kimondva, hogy a megtámadott rendelet által végrehajtott intézkedések nem sértik sem az arányosság elvét, sem a felperesek tulajdonhoz való alapvető jogát, mivel ennek a jognak a védelme nem korlátlan, és gyakorlása közérdekű célokkal igazolt korlátozás alá eshet. A konkrét ügyben pedig a Bíróság szerint teljesen világos az a közérdek, amelyet a Közösség és tagállamai számára a Biztonsági Tanács által azzal a céllal elrendelt kötelezettségek betartása jelent, hogy a magánszemélyek pénzköveteléseit ne lehessen a terrorizmus támogatására fordítani. A Közösség által hozott intézkedéseket, amelyek a Biztonsági Tanács kötelező határozatainak végrehajtására szorítkoznak, ennek a célnak a fontossága indokolta. Ezáltal azonban nem keletkezett méltánytalan egyensúly a közérdekből fakadó követelmények és a magánszemélyek alapvető jogainak védelméhez kapcsolódó követelmények között. Ebben a helyzetben a Bíróság úgy ítélte meg, hogy a szóban forgó intézkedéseket nem lehet alkalmatlannak vagy aránytalanoknak tekinteni, még akkor sem, ha azok a felperesekre nézve szigorúak. Az indokolásban utalás történik az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának 17. cikkére is, melynek első bekezdése úgy rendelkezik, hogy „[m]inden személynek, mind egyénileg, mind másokkal együttesen joga van a tulajdonhoz”; a Nyilatkozat 17. cikkének második bekezdése pedig hozzáteszi, hogy „[s]enkit sem lehet tulajdonától önkényesen megfosztani”. A Bíróság szerint amennyiben a tulajdonhoz való jogot az általános nemzetközi jog kötelező normáihoz tartozónak kell tekinteni, kizárólag az ettől a jogtól való önkényes megfosztást lehetne egyébként a *ius cogens*-szel ellentétesnek tekinteni, jelen esetben viszont a felperest nem fosztották meg önkényesen ettől a jogától, ugyanis ezeknek a pénzeszközöknek a befagyasztása a Biztonsági Tanács által Oszáma bin Ládennel, az al-Kaida-hálózattal, a Tálibánnal, valamint a velük összeköttetésben álló személyekkel, csoportokkal, vállalkozásokkal és szervezetekkel szemben elhatározott szankciók egyik megnyilvánulása. Ráadásul a pénzeszközök befagyasztása biztosítási intézkedés, amely az

<sup>43</sup> A T-306/01. sz., Yusuf és Al Barakaat Foundation kontra Tanács ügyben, valamint a T-315/01. sz., Kadi kontra Tanács és Bizottság ügyben 2005. szeptember 21-én hozott ítéletek (lásd a 79/05. sz. sajtóközleményt).

elkobzástól eltérően nem sérti az érintetteknek a pénzköveteléseiken fennálló tulajdonjoga lényegét, csupán azok használatát korlátozza.<sup>44</sup>

Hasonló jogalpra hivatkozva indított eljárást egy mianmari lakos az Európai Unió Tanácsa ellen. A Pye Phyto Tay Za kontra Tanács ügy<sup>45</sup> indokát a Mianmari Államszövetséggel szembeni korlátozó intézkedések fenntartása szolgáltatta, a Tanács ugyanis elfogadta a Burmával/Mianmarral szembeni korlátozó intézkedések megújításáról szóló, 2006. április 27-i 2006/318/KKBP közös álláspontot. A közös álláspont különösen fegyverembargót írt elő, valamint a katonai tevékenységekhez kapcsolódó technikai segítségnyújtás, finanszírozás és pénzügyi segítségnyújtás tilalmát, és a belső elnyomás céljaira felhasználható felszerelések kivételének tilalmát írta elő. Elrendelte továbbá a Mianmari Államszövetség kormánya tagjai és minden, velük kapcsolatban álló természetes és jogi személy, szervezet vagy testület pénzeszközeinek és gazdasági forrásainak befagyasztását, a kormány tagjaival és a természetes személyekkel szembeni, a tagállamokon belüli utazási tilalmat, valamint a Mianmari Államszövetség állami vállalatok számára pénzügyi kölcsönök vagy hitelek nyújtásának, továbbá ezen állami vállalatokban érdekeltség szerzésének vagy növelésének tilalmát.<sup>46</sup>

A felperes azzal érvelt, hogy nevének a vitatott rendeletbe való felvétele tulajdonhoz való jogának aránytalan megsértését jelenti, valamely személy vagyoni eszközeinek határozatlan időre történő befagyasztása „*nagymértékben beleavatkozik a tulajdon békés élvezetébe*”. A felperes szerint ez a jogsérelem azért is volt aránytalan, mert vagyoni eszközei befagyasztásának következményei „jelentősek” és „súlyosak”. Az Európai Bíróság a tulajdonhoz való jog sérelmének vizsgálatát „az állandó ítélkezési gyakorlat” fényében vizsgálta. A Bíróság leszögezte, hogy a tulajdonhoz való jog, amit „különösen az EU 6. cikk (2) bekezdése és az EJEE 1. kiegészítő jegyzőkönyvének 1. cikke ír elő, valamint az Európai Unió alapjogi chartája 17. cikkének (1) bekezdése megerősít”, „az általános jogelvek közé tartozik.” Ugyanakkor a Bíróság utalt arra is, hogy „*ez az elv nem korlátlan jogosultságként ölt testet, hanem a társadalomban betöltött szerepe függvényében kell értékelni*”. Következésképpen a testület szerint a tulajdonhoz való jog gyakorlása korlátozásnak vethető alá, azzal a feltétellel, hogy ezen korlátozások ténylegesen a Közösség által elérni kívánt közérdekű céloknak felelnek

<sup>44</sup> Ld. T-315/01 Kadi-ügy, EBHT 2005, II-3649 és T-306/01 Yusuf-ügy, EBHT 2005, II-3533.

<sup>45</sup> Pye Phyto Tay Za v. Európai Unió Tanácsa, T-181/08. sz. ügy.

<sup>46</sup> A 2006/318 közös álláspontnak a 2007/750 közös állásponttal módosított 5. cikke a pénzeszközök és gazdasági források befagyasztására vonatkozik. E cikk (1)–(3) bekezdése a következőket írta elő: „A [...] mianmari kormány tagjaihoz és a környezetükhöz tartozó, a II. mellékletben felsorolt természetes vagy jogi személyekhez, entitásokhoz vagy szervezetekhez [helyesen: szervezetekhez vagy testületekhez] tartozó, a tulajdonukban lévő, általuk birtokolt vagy ellenőrzött valamennyi pénzeszközt és gazdasági forrást be kell fagyasztani.”

meg, és a kitűzött cél vonatkozásában nem jelentenek olyan aránytalan és elviselhetetlen beavatkozást, amely épp az ily módon biztosított jog tartalmát veszélyeztetné.<sup>47</sup>

Ezek alapján a Bíróság kimondta, hogy még akkor is, ha a felperes vagyoni eszközeinek – biztosítási intézkedést képező – befagyasztása nem arra irányult, hogy őt tulajdonától megfosssa, ez az intézkedés a felperes tulajdonhoz való joga gyakorlásának korlátozását tartalmazza. Ezt a korlátozást jelentősnek kell tekinteni, figyelemmel a befagyasztási intézkedés általános hatályára és szem előtt tartva azt, hogy az a felperesre a 2297/2003 rendelet értelmében 2003 decembere óta alkalmazandó. A tulajdonhoz való joga gyakorlásának korlátozhatósága tekintetében az indokolás az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélkezési gyakorlatát hívta fel, amely értelmében ésszerű arányossági összefüggésnek kell fennállnia az alkalmazott eszköz és az elérni kívánt cél között. A Bíróság – a Tanács álláspontját osztva – leszögezte, hogy a vitatott rendelettel elérni kívánt közérdekű cél alapvető a nemzetközi közösség számára. Valamely ilyen közérdekű célkitűzésre tekintettel a mianmari kormány és az azzal kapcsolatban álló személyek valamennyi pénzeszközének és gazdasági forrásának befagyasztása önmagában nem lehet nem megfelelő vagy aránytalan. A Bíróság ehelyütt visszautalt a Bosphorus-ügyben hozott ítéletére is.<sup>48</sup> A Bíróság azt is megállapította, hogy a vitatott rendeletben fenntartották a közérdekű követelmények és a felperes érdekeinek követelményei közötti egyensúlyt.

### **Tulajdonhoz való jog az Emberi Jogok Európai Egyezményében**

Az Európa Tanács tagjai 1950. november 4-én Rómában írták alá az *Emberi Jogok Európai Egyezményét*, amely 1953 szeptemberében lépett hatályba. Az Egyezmény eredeti szövegében azonban a tulajdonhoz való jog nem szerepel; nem vették át az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata 17. cikkében szereplő tulajdonhoz való jogot az immár jogilag is kötelező Egyezségokmányok sem. Ez azért is meglepő, hiszen az Európa Tanács akkori tagjai<sup>49</sup> szinte kivétel nélkül a saját alkotmányaikban is garantálták ezt az alapjogot. Ráadásul a

<sup>47</sup> Lásd a korábban hivatkozott Kadi-ügyben hozott ítélet 355. és 356. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

<sup>48</sup> Lásd a korábban hivatkozott Bosphorus-ügyben hozott ítélet 26. pontját, valamint az EJEB Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi kontra Írország ítéletet, 167. §.

<sup>49</sup> Az Európa Tanács tíz alapító tagállama: Belgium, Hollandia, Luxemburg, Dánia, Franciaország, Írország, Egyesült Királyság, Norvégia, Olaszország és Svédország.

tulajdon – John Locke elméletén alapuló<sup>50</sup> – természetjogi-liberális felfogása széles körű elterjedésének<sup>51</sup> köszönhetően nagyjából hasonló felfogás alakult ki a tekintetben, hogy a tulajdon olyan természetes és elidegeníthetetlen alapvető joga az egyénnek, amelynek biztosítása nem az állam által kibocsátott valamely konstitutív aktuson keresztül valósul meg. Ennél fogva az állam, amennyiben normával kívánja szabályozni a tulajdonhoz való jogot, az, mint megerősítő, affirmatív aktus, nem keletkezteti, csupán deklarálja az embereket egyébként is megillető jogosultságot. A tagállamok jogrendszereinek hasonlósága azonban e tekintetben mégsem bizonyult elegendőnek ahhoz, hogy a tulajdonjog kapcsán az Egyezmény többi részével együtt tudjanak dönteni.<sup>52</sup>

A tulajdonhoz való jog deklarálására csak az Egyezményhez csatolt, 1952. március 20-án aláírt első kiegészítő jegyzőkönyvben került sor. Ennek 1. cikke szerint: *„Minden természetes vagy jogi személynek joga van javai tiszteletben tartásához. Senkit sem lehet tulajdonától megfosztani, kivéve, ha ez közérdekből, és a törvényben meghatározott feltételek, valamint a nemzetközi jog általános elvei szerint történik. Az előző bekezdésben foglaltak nem korlátozzák az államok jogát olyan törvények alkalmazásában, melyeket szükségesnek ítélnék a javaknak a köz érdekében történő használatának szabályozása, illetőleg adók, más közterhek vagy pénzbírságok megfizetésének biztosítása céljából.”*<sup>53</sup>

A tulajdonhoz való jognak ez a megfogalmazása szélesebb védelmet nyújt a technikai értelemben vett, polgári jog szerinti tulajdonénál. Az Egyezménynek ezeket a – főként keretjelleget – szabályait a későbbiek során az Emberi Jogok Európai Bírósága töltötte ki

<sup>50</sup> John Locke tulajdonra vonatkozó elméletének bővebb elemzését lásd Téglási András: „A tulajdon alkotmányos védelmének kialakulása”. *Jogtudományi Közlemények*, 2008./7–8. szám. 361–374. o.

<sup>51</sup> Lásd pl. a francia, a német vagy az ír alkotmányt.

<sup>52</sup> Hörömpöli-Tóth Levente: „A tulajdonjog garanciái európai és nemzeti szinten: kiegészítés vagy konkurencia? Avagy a tulajdon védelme az Emberi Jogok Európai Egyezményében, illetve a német jogrendszerben.” *Jogi Fórum*, 2002. január 25., 23. o. [www.jogiforum.hu/publikacio/53](http://www.jogiforum.hu/publikacio/53) Internetről letöltve: 2007. július 21. A tanulmány az Egyezmény kapcsán kitér arra is, hogy az ún. *travaux préparatoires* vagyis előkészületi munkák során többek között azt sémlezték, hogy a tervezett szabályozás miért csak a tulajdont érinti, és miért nem terjed ki a többi gazdasági és szociális jogokra is. Mások azzal kapcsolatos aggályukat fejezték ki, hogy a tulajdonhoz való jognak az Egyezménybe történő beépítése által egy nemzetközi ellenőrző testület válik jogosulttá a tulajdonkorlátozások jogszerűségének felülvizsgálatára, noha e korlátozások mindenkor az érintett állam gazdasági és szociális adottságaitól függenek. Ezt a felfogást elsősorban a brit és svéd küldöttek képviselték, ráadásul az egyik brit szocialista szerint a tulajdon védelemben részesítése pusztán egy reakciós próbálkozás arra, hogy a tulajdon felosztását a fennálló formában megőrizték. Az Egyezmény szövegével kapcsolatban kialakult véleménykülönbségekről részletesebben lásd Jochen Abraham Frowein - Wolfgang Peukert: *Europäische Menschenrechtskonvention*. EMRK Kommentar, 1996.

<sup>53</sup> Az eredeti szöveg szerint: „Every natural or legal person is entitled to the *peaceful enjoyment* of his possessions. No one shall be deprived of his possessions except in the public interest and subject to the conditions provided for by law and by the general principles of international law. The preceding provisions shall not, however, in any way impair the right of a State to enforce such laws as it deems necessary to control the use of property in accordance with the general interest or to secure the payment of taxes or other contributions or penalties.” (kiemelés tőlem)

tartalommal, amelynek jogértelmezése kapcsán alakult ki a strasbourgi joggyakorlat. Az 1. cikk kapcsán a Bíróság értelmezte a három különböző, de egymással szorosan összefüggő esetkört a tulajdonba való beavatkozásra tekintettel. A strasbourgi bíróság leszögezte, hogy a tulajdon tiszteletben tartásának elve általános érvennyel mintegy áthatja az egész vonatkozó cikket, és a másik két szabályt vele összhangban kell interpretálni. A második szabály a javaktól való megfosztásra, vagyis a kisajátításra terjed ki, amelyet közérdekből, törvényi feltételek fennállása esetén és a nemzetközi jog általános elveivel összhangban engedélyez. Mivel az Egyezmény kisajátítás esetére *expressis verbis* nem ír elő kártalanítást a károsult javára, ezt végül az Emberi Jogi Bíróság mondta ki a *Lithgow and Others v. United Kingdom*<sup>54</sup> valamint a *Young, James and Webster v. United Kingdom*<sup>55</sup> ügyekben. A harmadik szabály pedig – a német alaptörvényhez hasonlóan – az államok számára teszi lehetővé a tulajdon szabályozását, még hozzá a köz érdekének szolgálatában, elsősorban ha az őt megillető bevételek, így adók, egyéb járulékok és pénzbüntetések behajtásáról van szó.<sup>56</sup> Ezáltal az Egyezmény széles lehetőséget hagyott az aláíró államoknak mind a „javak” közérdekből való elvonására, mind a tulajdon használata felett szükségesnek mutakozó állami ellenőrzésre.

A strasbourgi bíróság az Emberi Jogok Európai Egyezménye 1. kiegészítő jegyzőkönyvének előírásait értelmezve kimondta, hogy a „tulajdon” fogalma nem korlátozódik a fizikai tárgyakra, így a kiegészítő jegyzőkönyv alapján meghatározott vagyoni értékkel bíró előnyök, illetve jogok is tulajdonnak minősülhetnek.<sup>57</sup> Ezáltal a tulajdonhoz való jog védelmét a strasbourgi bíróság kiterjesztette mind a dologi hatályú, abszolút szerkezetű jogosultságokra (*in rem*), mind pedig a kötelmi jogi, relatív szerkezetű jogokra (*in personam*). Ennek megfelelően a Bíróság a „tulajdon” fogalma alá vonta például a halászati,<sup>58</sup> illetve vadászati jogokat,<sup>59</sup> a részvényt,<sup>60</sup> a peresíthető követeléseket,<sup>61</sup> a szabadalmat,<sup>62</sup> goodwillt,<sup>63</sup> az elvi

Látható, hogy az angol szöveg szerint az Egyezmény nem a javak „tiszteletben tartását”, hanem azok „békés élvezetét” biztosítja.

<sup>54</sup> *Lithgow and Others v. United Kingdom*, 9006/80, Judgement of 8 July 1986. (A 102, 89, 96) Magyarul kivonatolatosan közli Vincent Berger: *Az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlata*. HVG–Orac Kiadó, 1999, 567. o.

<sup>55</sup> *Young, James and Webster v. United Kingdom*, 7601/76, 7806/77, Judgement of 13 August 1981 (A 98, 66.) Magyarul kivonatolatosan közli Berger: i.m. 541. o. A strasbourgi gyakorlatról lásd részletesebben Bán Tamás: *A tulajdon védelme az emberi jogok európai egyezményében*. In: Halmai Gábor (szerk.): *Család, tulajdon és emberi jogok*. INDOK Kiadó, 1999.

<sup>56</sup> Hörömpöli-Tóth: „A tulajdonjog garanciái európai és nemzeti szinten...” i.m. 3. p.

<sup>57</sup> Lásd a strasbourgi Bíróságnak a *Gasus Dossier*-esetben hozott ítéletét (*Gasus Dossier- und Fördertechnik GmbH v. Hollandia*, a Bíróság 1995. február 23-i ítélete).

<sup>58</sup> *Banér v. Svédország*, a Bizottság 1989. március 9-i döntése.

<sup>59</sup> *Chassagnou és mások v. Franciaország*, a Bíróság 1994. április 29-i ítélete.

<sup>60</sup> *Bramelid és Malmström v. Svédország*, a Bizottság 1982. október 12-i döntése.

<sup>61</sup> *Stran Greek Refineries and Stratis Andreadis v. Görögország*, a Bíróság 1994. december 9-i ítélete.

<sup>62</sup> *Smith Kline and French Laboratories v. Hollandia*, a Bizottság 1990. október 4-i döntése.

<sup>63</sup> *Van Marle és mások v. Hollandia*, a Bíróság 1986. június 3-i ítélete.

építési engedélyt,<sup>64</sup> a csereingatlan követelésére való jogosultságot,<sup>65</sup> a kártérítési követeléseket,<sup>66</sup> a fedezeti elv alapján működő nyugdíjrendszerek biztosítottjainak jogosultságait.<sup>67</sup> Meghatározott gazdasági tevékenységek folytatásához szükséges engedélyek szintén az Egyezmény 1. kiegészítő jegyzőkönyvének védelmét élvezhetik. A Bíróság a Tre Traktörer-esetben született ítéletében rámutatott arra, hogy az alkoholos italok árusításához szükséges engedély a kiegészítő jegyzőkönyv értelmében vett „tulajdonnak” minősül.<sup>68</sup> A Bíróság az ügyben kifejtette, hogy az engedély meghosszabbítása a legfontosabb feltétele volt annak, hogy a panaszos vállalkozói tevékenységét folytatni tudja, annak visszavonása pedig kedvezőtlenül hatott az étterem goodwilljére, illetve annak piaci értékére.

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

1. A panaszos által sérelmezett behatás érintette-e a panaszos „tulajdonát”?
2. Sor került-e beavatkozásra?
3. A beavatkozás a nemzeti jog előírásainak megfelelően történt-e?
4. A behatásra a köz érdekében került-e sor?
5. A beavatkozás során tiszteletben tartották-e az alapjogok érvényesüléséhez szükséges magánérdek, illetve a közérdek közötti méltányos egyensúly követelményét?<sup>69</sup>

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

<sup>64</sup> Pine Valley Developments Ltd és mások v. Írország, a Bíróság 1991. november 29-i ítélete.

<sup>65</sup> Broniowski v. Lengyelország, a Bíróság 2004. június 22-i ítélete.

<sup>66</sup> Pressos Compania Naviera SA and Others v. Belgium, a Bíróság 1995. november 20-i ítélete.

<sup>67</sup> App. 4130/69, 20 July 1971, Yearbook XIV p. 224; App. 8247/78, 4 July 1979 (publikálatlan); App. 10443/83, 5 July 1988 56 DR 20

<sup>68</sup> Tre Traktörer Aktiebolag v. Svédország, a Bíróság 1989. július 7-i ítélete.

<sup>69</sup> Schutte, Camilo B.: The European Fundamental Right of Property: Article 1 of Protocol No. 1 to the European Convention on Human Rights: Its Origins, Its Wording and Its Impact on National Legal Orders. Kluwer-Deventer, 2004. 35. o.; Fórika Zsolt: „A tulajdonhoz való jog az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlatában. A strasbourgi garanciarendszer jelentősége a romániai ingatlanrestitúcióban.” In: *Romániai Magyar Jogtudományi Közöny* 2008. év VI. évf. 8. szám, 26–27. o.

meg az Egyezményben biztosított tulajdonhoz való jog megsértését, amennyiben egy szerződő állam megsérti például a harmadik pontban megfogalmazott törvényességi kritériumot.<sup>70</sup>

Ami a tulajdonszerzés jogát illeti, az Emberi Jogok Európai Egyezményének értelmezése során a strasbourgi bíróság úgy foglalt állást, hogy az Egyezmény garanciái nem terjednek ki valamely tulajdon megszerzésére, hanem kizárólag a fennálló tulajdoni rend védelmét szavatolják. Így egy, a nemzeti jogrendszer előírásai alapján nem igazolható bizakodás (a Bíróság terminológiájában: „puszta remény”<sup>71</sup>), hogy az ügy panaszosa visszanyeri egy olyan korábbi – például egykor államosított ingatlanon fennálló – tulajdonjogát, amelynek tényleges gyakorlása számára lehetetlen, nem esik az Egyezmény első kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikkének védelme alá. Mindez Magyarország – és általában a volt szocialista államok – vonatkozásában azt jelenti, hogy az első kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikke nem keletkeztet olyan kötelezettséget, hogy vissza kellene szolgáltatni az Egyezmény hatályba lépése előtt államosított javakat.<sup>72</sup> A strasbourgi bíróság által elbírált első román ügy alapján ugyan még úgy tűnt, hogy a strasbourgi szervek megnyitják az utat a kommunizmus idején elkövetett tulajdonsérelemek nemzetközi érvényesítése előtt.<sup>73</sup> Az Emberi Jogok Európai Bírósága rámutatott arra is, hogy az Egyezmény értelmében nem minősül tulajdonnak az abban való reménykedés, hogy egy ténylegesen hosszú ideje nem gyakorolt tulajdonjog újból elismerésre kerül.<sup>74</sup> Ha a jogsérelem elszenvedő tulajdonjogát hosszú ideje nem gyakorolhatja a volt ingatlana felett, akkor sem hivatkozhat sikerrel arra, hogy az Egyezmény értelmében vett „meglévő tulajdonnal” rendelkezik, ha a kataszteri nyilvántartásban ő szerepel a szóban forgó ingatlan tulajdonosaként. Abban az esetben viszont, ha a panaszos tulajdonjogának fennállását jogerős közigazgatási, bírósági határozat újra megállapítja, a hosszú ideje nem gyakorolt

<sup>70</sup> Uo.

<sup>71</sup> „simple espoir” vagy „mere hope”.

<sup>72</sup> Jantner v. Szlovákia, a Bíróság 2003. március 4-i ítélete.

<sup>73</sup> A Vasilescu-ügyben több száz antik érmét koboztak el a panaszos férjétől a kommunista hatóságok, amelyeket a Román Nemzeti Bankban helyeztek letétbe. A panaszos 1991-ben keresetet nyújtott be a helyi bírósághoz, amelyben követelte a Román Nemzeti Banktól az érmék egy részének visszaszolgáltatását. A panaszos 1992-ben első- majd másodfokon is pert nyert, majd a megyei bíróság jogerős ítéletében elrendelte a szóban forgó aranyérmék visszaszolgáltatását. Ezt követően a legfőbb ügyész semmisségi folyamodványban emelt panaszt a jogerőssé vált ítélettel szemben, aminek a Legfelsőbb Bíróság helyt adott, s hatályon kívül helyezte a szóban forgó ítéletet. Az Emberi Jogok Európai Bírósága ítéletében leszögezte, hogy a panaszost ért jogsérelem 1966 óta folyamatosan fennállt, amit a román hatóságok a Vasilescu által kezdeményezett eljárások dacára nem orvosoltak. A Bíróság ítéletében figyelembe vette, hogy a panaszos az elkobozást követően teljes mértékben elvesztette a rendelkezési jogát a szóban forgó javak fölött, továbbá, hogy az a javai visszaszerzése érdekében kezdeményezett közigazgatási, illetve bírósági eljárások kudarcba fulladtak, így megállapította az Egyezmény megsértését (Vasilescu v. Románia, a Bíróság 1998. május 22-i ítélete). A Bíróság korábban hasonló következtetésre jutott a Loizidou-ügyben is (Loizidou v. Törökország, a Bíróság 1996. december 18-i ítélete).

<sup>74</sup> Prince Hans-Adam II of Liechtenstein v. Németország, a Bíróság 2001. június 27-i ítélete.

tulajdonjoga mintegy „feléled”, és ennél fogva az Egyezményben rögzített tulajdoni védelmét élvezi.

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

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

## Összegzés

Tanulmányunkban röviden áttekintettük a tulajdonhoz való jog védelmét a magyar Alkotmánybíróság, a strasbourgi székhelyű Emberi Jogok Európai Bírósága és az Európai Unió bíróságának gyakorlata fényében. Ez a három fórum ugyanis nem működhet egymástól függetlenül, és bár időnként megjelennek egymással szemben bizonyos „hatásköri villongások”, az egyén, mint az alapjogvédelem alanyának érdeke azt kívánja meg, hogy ez a három jogrend, és az ezt alkalmazó bíróságok egymást erősítve lépjenek fel, a lehető legmagasabb szintű védelmet biztosítva az egyén számára.

Ennek megfelelően a magyar Alkotmánybíróság már működésének kezdete óta felhasználta az Emberi Jogok Európai Egyezményéből és a strasbourgi gyakorlatból kikristályosodó jogelveket és követelményeket. Tette ezt annak ellenére, hogy a két szerv tevékenysége között alapvető különbség, hogy míg az Emberi Jogok Európai Bírósága kizárólag konkrét, egyedi ügyek elbírálásával foglalkozik, addig az Alkotmánybíróság tevékenységének jelentékeny részét nem az egyedi alapjogi jogsérelmek védelme, hanem az absztrakt, általános normakontroll teszi ki.<sup>75</sup>

Az Alkotmánybíróság a tulajdonhoz való joggal összefüggő határozatainak meghozatala során is alapvetően követte a strasbourgi bíróság gyakorlatát, s ezt *expressis*



*verbis* is megerősítette, kimondván, hogy „*az Alkotmánybíróság tulajdonvédelmi felfogása összhangban van az Emberi Jogok Európai Egyezményével és az Emberi Jogi Bíróság ítélezésével*”.<sup>76</sup> A tulajdon védelmének a klasszikus polgári jogi tulajdonjogon túli kiterjesztése minden bizonnyal megfelel a strasbourgi bíróság által követett gyakorlatnak. A két bíróság gyakorlata azonban nem minden esetben van teljesen összhangban, noha az Alkotmánybíróság számtalan határozatában hivatkozta meg a strasbourgi bíróság egy-egy határozatát. Jelen tanulmányban nem vetettük alaposabb vizsgálat alá a két testület gyakorlatának egymással való megfelelését, az ugyanis külön tanulmány tárgyát képezhetné.<sup>77</sup>

Az Emberi Jogok Európai Bírósága és a luxemburgi Európai Bíróság hosszú évtizedeken keresztül, kezdetben egymástól függetlenül, majd egymás gyakorlatához közeledve – olykor egymással versengve, helyenként még egymásnak ellent is mondva – végül úgy néz ki, hogy kifejlesztette egységes tulajdonvédelmi rendszerét. Tekintettel arra ugyanis, hogy a tulajdonhoz való jog kapcsán az Emberi Jogok Európai Egyezménye által garantált jogról van szó, ezért annak tartalma – a Charta 52. cikkének 3) bekezdése alapján – a strasbourgi gyakorlatnak kell megfeleljen. Ez az értelmezés pedig már a Bíróság gyakorlatában is megjelenik.

Láthattuk, hogy az Európai Bíróság már a Maastrichti Szerződést megelőzően, az 1970-es évektől kezdődően folyamatosan kezdte kialakítani alapjogvédelmi, köztük tulajdonvédelmi gyakorlatát. Eszerint a tulajdonhoz való jogot a közösségi jog általános alapelveinek részeként tekinti, azonban nem tartja korlátlan jogosultságnak, mert a tulajdont mindig annak szociális funkciójára tekintettel kell figyelembe venni. Ennélfogva az Európai Bíróság gyakorlata szerint is korlátozható a tulajdonhoz való jog, amennyiben a korlátozás megfelel a Közösség által követett közérdekű célkitűzéseknek, és a kitűzött célhoz képest nem jelentenek aránytalan és megengedhetetlen beavatkozást, azaz nem sérti az így biztosított jogok lényeges tartalmát.

A Maastrichti Szerződéstől kezdve, majd a Lisszaboni Szerződéssel hatályba lépő Alapjogi Chartára alapozva a luxemburgi bíróság gyakorlatilag átemelte a strasbourgi bíróság tulajdonvédelemre vonatkozó gyakorlatát. Ennek megfelelően a tulajdonhoz való jog mint korlátozható jogosultság a társadalomban betöltött szerepére (szociális funkciójára) tekintettel

---

<sup>75</sup> Súlyom László egyik tanulmányában kiemeli, hogy a magyar Alkotmánybíróság – a némettel ellentétben – sokkal kevésbé fektet hangsúlyt az alapvető jogokon esett egyéni jogsérelmekre. Súlyom László: *Az Alkotmánybíróság hatásköreinek sajátossága*. In: *Tanulmányok Benedek Ferenc tiszteletére*. 1996, 18. o.

<sup>76</sup> 64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993, 373.

<sup>77</sup> A szerző „A tulajdonhoz való jog alkotmányos védelme” c. doktori értekezésében részletes vizsgálat alá veszi a magyar Alkotmánybíróság és a strasbourgi emberi jogi bíróság tulajdonvédelmi gyakorlatát, a kettőt összehasonlítva jogi aspektusból (is) vizsgálva. Lásd még a témához kapcsolódóan Hörömpöli-Tóth: „A tulajdonjog garanciái európai és nemzeti szinten...” i.m. 23. o.

kerül értékelésre. Következésképpen a testület szerint a tulajdonhoz való jog gyakorlása korlátozásnak vethető alá, azzal a feltétellel, hogy ezen korlátozások ténylegesen a Közösség által elérni kívánt közérdekű céloknak felelnek meg, és a kitűzött cél vonatkozásában nem jelentenek olyan aránytalan és elviselhetetlen beavatkozást, amely épp az ily módon biztosított jog tartalmát veszélyeztetné. A tulajdonhoz való jog gyakorlásának korlátozhatósága tekintetében az Európai Bíróság szerint – az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélkezési gyakorlatához hasonlóan – ésszerű arányossági összefüggésnek kell fennállnia az alkalmazott eszköz és az elérni kívánt cél között. Átveszi továbbá a Bíróság az ún. *fair balance* tesztet is, amely alapján azt kell eldönteni, hogy az adott korlátozás által érvényesíteni kívánt érdek és az egyén alapvető emberi jogainak védelme között igazságos egyensúly (*fair balance*) áll-e fenn.