



MTA Law Working Papers

2017/17.

**Az állami közreműködéssel szerzett
tulajdon elvonásának lehetősége a
nemzetközi és európai emberi jogi
sztenderdek fényében**

Hoffmann Tamás

Magyar Tudományos Akadémia / Hungarian Academy of Sciences

Budapest

ISSN 2064-4515

<http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>

Hoffmann Tamás*

Az állami közreműködéssel szerzett tulajdon elvonásának lehetősége a nemzetközi és európai emberi jogi sztenderdek fényében

I. Bevezetés

Az államról feltételezzük, hogy a közjó érdekét középpontba helyezve működik. Ezzel nyilvánvalóan ellentétes az, ha közhatalmi funkcióit akként gyakorolja, hogy azzal a politikai vezetéshez kötődő magánszemélyek vagy bizonyos érdekcsoportok vagyongyarapodását szolgálja.

A nemzetközi gyakorlatban ezzel a problémával elsősorban a hivatalos személyek jogtalan előnyhöz jutásával szembeni fellépéssel kíséreltek meg megbirkózni, ez a megközelítés azonban nem számol azzal a problémával, hogy törvényi és adminisztratív szabályozással kialakítható olyan gazdasági környezet, amelyben a politikai vezetéshez kötődő érdekcsoportok a gazdasági racionalitással ellentétes módon kiemelt szerepbe kerülnek, amelyek révén jelentős gazdasági előnyökhöz jutnak. Ez a vagyongyarapodás formálisan nem jogellenes, tehát nem minősül korrupciónak, ugyanakkor egy újonnan hatalomra kerülő kormány számára fontos cél lehet az ilyen tisztességtelennek tekinthető vagyongyarapodás megszüntetése. Bizonyos szituációkban ez akár elképzelhető a már addig is hatályban lévő jogszabályok alkalmazásával, azonban a személyre szabott gazdasági jogalkotás esetén ez elsősorban valamilyen különadó kivetésével valósítható meg.

Ebben a tanulmányban azt a kérdést vizsgálom, hogy egy ilyen rendkívüli szituációban a tulajdonelvonás vajon összeegyeztethető-e a nemzetközi és az európai emberi jogi sztenderdekkel. Ennek érdekében először megvizsgálom a korrupció és a kliensi rendszer fogalmát és a rájuk vonatkozó nemzetközi szabályozási környezetet, majd a tulajdonelvonással kapcsolatos nemzetközi és az európai emberi jogi normatív szabályozást veszem górcső alá.

* MTA TK JTI tudományos főmunkatárs, Budapesti Corvinus Egyetem adjunktus.

II. Korrupció és kliensrendszer: a párhuzamosok találkozhatnak a végtelenben?

A korrupció egyike a jog- és társadalomtudományokban létező számtalan meghatározatlan koncepciónak, amelynek tartalmával kapcsolatban mindenkinek van valamilyen elképzelése, a pontos definíciójával kapcsolatban azonban állandó szakirodalmi vita zajlik.

A latin *corruptio* szó romlást jelent, a korrupció ennek megfelelően a legtágabb értelemben a közhatalom megrontását jelenti valamilyen magánérdek érvényre juttatásának következtében.¹ Legelterjedtebb meghatározása a korrupciót jogsértésként azonosítja,² a nemzetközi szakirodalomban hatalmas mennyiségű irodalom vizsgálja a korrupció negatív következményeit az állam vezetésére,³ a gazdaságra,⁴ a jogállamiságra vagy akár az emberi jogok érvényesülésére.⁵

A nemzetközi szabályozás a korrupciós cselekmények elleni küzdelem során a hivatalos személyek megvesztegetésére fókuszál. Ennek megfelelően az ENSZ korrupció elleni egyezménye⁶ és a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet antikorrupciós egyezménye egyaránt a hivatalos személyek jogtalan előnyhöz jutásának kriminalizálását tűzi ki céljaként.⁷ Ebben a megközelítésben ugyanakkor nem minősül jogellenesnek a közhatalom megromlásának egy másik esete, a kliensrendszer kialakulása.

¹ A Transparency International, a korrupció elleni küzdelemre specializálódó nem kormányzati szervezet, ennek megfelelően úgy definiálja a korrupciót, hogy az „Az egyénre bízott hatalommal való visszaélés személyes előnyök szerzése érdekében.” <https://transparency.hu/antikorrupcios-kisokosok/korrupcio/>

² James C. Scott: *Comparative Political Corruption* (Prentice-Hall, 1972) 3. o.

³ Susan Rose-Ackerman, Bonnie J. Palifka: *Corruption and Government – Causes, Consequences and Reform* (C.U.P., 2016)

⁴ Ld. pl. Susan Rose-Ackerman (szerk.): *International Handbook on the Economics of Corruption* (Edward Elgar, 2006) Paradox módon ugyanakkor úgy tűnik, hogy a korrupció akár még gazdaságilag előnyös is lehet azokban a szituációkban, amikor a rossz közpolitika hatásait kiküszöbölendő segít „megalajozni a kerekeket”. Ld. pl. P-G Méon, K Sekkat: Does Corruption Grease or Sand the Wheels of Economic Growth? (2005) 122 *Public Choice*, 69-97.; Axel Dreher, Martin Gassebner: Greasing the Wheel? The Impact of Regulations and Corruption on Firm Entry (2013) 155 *Public Choice*, 413-432.

⁵ Burai Petra: *Facing and Overcoming the Limitations of Anti-Corruption Legislation* (PhD disszertáció, Budapest, 2016) 45-79. o.

⁶ Ld. 2005. évi CXXXIV. törvény az Egyesült Nemzetek Szervezete Meridában, 2003. december 10-én kelt Korrupció elleni Egyezményének kihirdetéséről

⁷ Ld. 2000. évi XXXVII. törvény a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) tagállamai, valamint Argentína, Brazília, Bulgária, Chile és Szlovákia által Párizsban, 1997. november 21-én elfogadott - a külföldi hivatalos személyek megvesztegetése elleni küzdelemről szóló - Egyezmény kihirdetéséről

A kliensrendszer Sajó András szerint „olyan, a társadalmi viszonyok sokaságát átfogó társadalomszervező kapcsolatrendszer, mely a piaci kapcsolatokkal, a demokratikus politikai döntéshozatallal és a hivatali szakszerűséggel szemben a patrónus sorsához kapcsolódó személyes hűségre épül.”⁸ Ebben a rendszerben a politikusi vezető réteg a politikai hatalom megszilárdítása és a jövőbeni választási győzelem biztosítása céljából bizonyos választói csoportokat meghatározott juttatásokban részesít.⁹ Ez a rendszer az intézményesült korrupcióhoz hasonlóan súlyos negatív következményekkel járhat: torzítja a demokratikus intézményrendszert, visszaszorítja a politikusi elszámoltathatóságot, amelynek az esetek jelentős részében káros hatása van a gazdaság működésére is, ami egyben a korrupció szintjét is növeli.¹⁰ Ennek ellenére a szakirodalomban döntően a kliensrendszert jogszerűnek tekintik, az újraelosztás egy (viszonylag) nyilvános, bár kétségtelenül nem kívánatos megvalósítási módjaként.¹¹

Tekintettel arra, hogy mind tartalmilag, mind következményeiket tekintve a korrupció intézményesülése és a kliensrendszer kiépülése erős hasonlóságokat mutat, a korrupcióval foglalkozó szakirodalomban megjelent az az álláspont is, amely szerint a kliensrendszer valójában a korrupció egy formája,¹² ami gyakran egybeesik a társadalmi percepcióval is. Ebből következően az ellenzéki pártok a kliensrendszert általában korrupciónak tekintik és hatalomra jutásuk esetén gyakran a rendszer haszonélvezőinek felelősségre vonását ígérik. A korrupcióval ellentétben azonban a kliensrendszer működése formálisan a jogi szabályozásnak megfelelően történik, hiszen a normatív környezetet a kormányzat kifejezetten a kliensek anyagi gyarapodásának megfelelően alkotta meg, így viszont az új politikai vezetés, amennyiben eleget akar tenni választási ígéretének, azt valószínűleg új, visszaható hatályú adójogszabály megalkotásával teheti meg.¹³ Amennyiben ez a szabály – akár alkotmánymódosítás segítségével

⁸ Sajó András: A jogállam és az ő megrontása (1998) Beszélő 3. évf. 7-8. szám, 38-50., 42. o.

⁹ Anna Grzymala-Busse: Beyond Clientelism: Incumbent State Capture and State Formation (2008) 41 *Comparative Political Studies*, 639. o.

¹⁰ Allen Hicken: Clientelism (2011) 14 *Annual Review of Political Science*, 302-4. o.

¹¹ Leslie A. Schwindt-Bayer, Margit Tavits: *Clarity of Responsibility, Accountability and Corruption* (C.U.P., 2016) 7. o.

¹² Ld. pl. Alina-Mungiu Pippidi: Corruption: Diagnosis and Treatment (2006) 17 *Journal of Democracy* 86-99. o. A korrupció definíciójára a szakirodalomban ezeken túl is számtalan megközelítés létezik. Ld. bővebben Laura S. Underkuffler: *Captured by Evil: The Idea of Corruption* (Yale University Press, 2013) 7-53. o.

¹³ A nemzetközi gyakorlatban nem ismeretlen az ilyen szituációkban visszaható hatályú büntetőjogi normák megalkotása sem, így például Horvátországban 2010-ben alkotmánymódosítással tették lehetővé a háború és a privatizáció során elkövetett gazdasági bűncselekmények üldözését. Ld. Sunčana Roksandić Vidlička: Possible Future Challenge for the ECtHR? Importance of the Act on Exemption and the Sanader Case for Transitional Justice Jurisprudence and the Development of Transitional Justice Policies (2014) 64 *Collected Papers of the Zagreb Law Faculty* 1091-1119. o.

is – nem minősül alkotmányellenesnek, még mindig meg kell felelnie a tulajdonjog védelmére vonatkozó nemzetközi szabályozásnak.

II. A tulajdonhoz való jog a nemzetközi jogban – a lét elviselhetetlen könnyűsége

A tulajdonhoz való jog már a modern alkotmányfejlődés kezdeteként alapjogként került definiálásra. Meghatározó szerepet töltött be a polgári fejlődés biztosításában, hiszen míg a feudális rendszerben a földtulajdon (feudum) a hozzá kapcsolódó személyes, hűbéri kötődéssel együtt létezhetett csak, addig a tulajdonhoz való jog a feudális földtulajdonnal szemben absztrakt jogként a szabadságot, a tulajdonosi autonómiát helyezte előtérbe. Ennek megfelelően a francia forradalom egyik prioritása volt a tulajdonhoz való jog deklarálása, amely az 1789. augusztus 26-án elfogadott az Ember és Polgár Jogainak Nyilatkozatában került rögzítésre. A Nyilatkozat 17. cikkelye kimondta, hogy a tulajdon az ember sérthetetlen és szent joga, amelytől senki sem fosztható meg, kivéve, ha a közérdekből a törvény az elvonást kifejezetten lehetővé teszi, megfelelő kárpótlást ellenében. Ezt követően a tulajdonhoz való jog a modern alkotmányok alapvető része lett.¹⁴

A nemzetközi jogban ugyanakkor a tulajdonhoz való jog, mint emberi jog állandó viták kereszttüzében áll. A befektetésvédelem területén kialakultak ugyan a külföldi befektetők tulajdonára vonatkozó általánosan elfogadott sztenderdek, amelyeket nemzetközi választottbíróóságok gyakorlata igyekszik jobban kibontani,¹⁵ de az emberi jogok térszínén belül jelenleg nem létezik olyan univerzálisan elfogadott egyezmény, amely a tulajdonhoz való jog fogalmát meghatározná. Ez a látszólag meglepő állapot annak ellenére alakult ki, hogy az első általános érvényű emberi jogi dokumentum, az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának (EJENY) 17. cikkelye az alapvető emberi jogok egyikeként nevesíti.¹⁶ Jóllehet az EJENY

¹⁴ Menyhárd Attila: A tulajdon alkotmányos védelme (2004) *Polgári Jogi Kodifikáció*, VI. évf. 5-6. szám., 24. o. A különböző nemzeti alkotmányokban megjelenő definíciók áttekintését ld. Christophe Golay, Iona Cismas: *Legal Opinion: The Right to Property from a Human Rights Perspective* (International Centre for Human Rights and Democratic Development (Rights & Democracy), 2010) 7-9. o.

¹⁵ A könyvtárnyi szakirodalomból ld. pl. Rudolf Dolzer, Christoph Schreuer: *Principles of International Investment Law* (O.U.P., 2012); Muthucumaraswamy Sornarajah: *The International Law on Foreign Investment* (C.U.P., 2010); August Reinisch (szerk): *Standards of Investment Protection* (O.U.P., 2008).

¹⁶ A 17. cikk kimondja, hogy

1. Minden személynek, mind egyénileg, mind másokkal együttesen joga van a tulajdonhoz.

jelentős befolyást gyakorolt a nemzetközi jogfejlődésre és rendszeresen utalnak rá mind nemzetközi szerződésekben, mind nemzeti alkotmányokban, ENSZ közgyűlési határozatként nem bír kötelező erővel.¹⁷

Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatától eltérően sem a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányában,¹⁸ sem a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányában¹⁹ nem szerepel a tulajdonhoz való jog, amely döntő mértékben a nyugati és a szocialista blokk közötti ideológiai ellentétnek volt köszönhető.²⁰ Az egyezségokmányok tervezetének kidolgozása során több delegáció is aggodalmát fejezte ki a tulajdonjog koncepciójának olyan tartalmú definiálása kapcsán, amely a magántulajdonnak kiemelt szerepet tulajdonított volna.²¹ Ezt a nézetet nem csak a szocialista tömb országai képviselték. A Panama és Chile által előterjesztett javaslatok például a nyugati, individualista jogfelfogással ellentétesen a tulajdonjog társadalmi jelentőségét hangsúlyozták volna, összekapcsolva azt a szociális jogokkal.²² Emellett a nyugati államok sem álltak teljesen azonos platformon a tulajdonjog kérdése kapcsán, így például mind az Egyesült Királyság, mind pedig Ausztrália hangsúlyozta, hogy értelmetlennek tartaná a tulajdonhoz való jog nemzetközi szintű definiálását, mivel annak tartalma országoként változó.²³

A tulajdonhoz való jogra történő utalás a viták ellenére nem tűnt teljesen el az ENSZ égisze alatt elfogadott nemzetközi emberi jogi egyezményekből. A nőkkel szembeni megkülönböztetés minden formájának felszámolásáról szóló ENSZ egyezmény 16. cikk (h) bekezdése előírja a részes államok számára, hogy garantálja az „azonos jogokat mindkét házasság számára a vagyontárgyak tulajdonjogát, megszerzését, kezelését, igazgatását, élvezetét és az

2. Senkit sem lehet tulajdonától önkényesen megfosztani. UN GA Res. 217 A (III), adopted on 10 December 1948. http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/hng.pdf

¹⁷ Ugyanakkor nemzetközi elfogadottsága miatt feltételezhető, hogy jelentős része szokásjogi erőre emelkedett. Ld. Hurst Hannum: *The Status of the Universal Declaration of Human Rights in National and International Law* (1995-1996) 25 *Georgia Journal of International and Comparative Law* 287. o.

¹⁸ 1976. évi 8. törvényerejű rendelet az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről

¹⁹ 1976. évi 9. törvényerejű rendelet az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről

²⁰ Theo R. G. van Banning: *The Human Right to Property* (Intersentia, 2002) 36-45.; Ursula Kriebaum, August Reinisch: *Property, Right to, International Protection* (Max Planck Encyclopedia of Public International Law)

²¹ Johannes Morsink: *The Universal Declaration of Human Rights: Origins, Drafting, and Intent* (University of Pennsylvania Press, 1999) 139. o.

²² U.o, 131. o. Ebben az időben már a latin-amerikai országok jelentős részében alkotmányos alapjogként kerültek rögzítésre szociális jogok is. Ld. Mary Ann Glendon: *The Forgotten Crucible: The Latin American Influence on the Universal Human Rights Idea* (2003) 16 *The Harvard Human Rights Journal*, 33-34. o.

²³ Morsink, i.m. 143. o.

azokkal való rendelkezést illetően, akár ingyenesen, akár visszerhesen történik is az.”²⁴ Hasonlóképpen, a Migráns munkavállalók és családtagjaik védelméről szóló egyezmény 15. cikke biztosítja a migráns munkavállalók és családtagjaik számára a tulajdonhoz való jogot és annak kisajátítása esetén megfelelő kompenzációt ír elő az állam részére.²⁵ Ezekben az egyezményekben is megfigyelhető azonban, hogy tartózkodnak a tulajdonhoz való jog fogalmi definíciójától és azt így a nemzeti jogalkalmazók mérlegelésére bízzák.

Ez az óvatos hozzáállás valamennyi ENSZ szerv gyakorlatában tetten érhető. 1986-ban az Egyesült Államok határozattervezetet nyújtott a Közgyűlés 41. ülészakán, a tulajdonhoz való jog jelentőségének hangsúlyozására, de a végül elfogadott határozat került a tulajdonjog pontos tartalmának meghatározását és hangsúlyozta, hogy a mind a magán-, mind a közösségi, mind pedig az állami tulajdon alkalmas a fejlődés és az igazságosság szempontjainak megvalósítására.²⁶ A határozatot követő jelentések alapvetően az egyes országok tulajdonviszonyainak deskriptív ismertetését tartalmazták, anélkül hogy a tulajdonhoz való jog szubsztantív tartalmáról bármilyen lényegi kijelentést tettek volna.²⁷

Az 1990-es években az Emberi Jogok Bizottsága felkért egy venezuelai jogtudóst, Luis Valencia Rodriguezt, a kérdéskör megvizsgálására. Valencia Rodriguez 1993-ban elkészült jelentésében megállapította, hogy a tulajdonhoz való jog az egyén alapvető szabadságjoga, azonban leszögezte, hogy annak ellenére, hogy a tulajdonhoz való jog kötelező jogi tartalma csak annyiban megállapítható, amennyiben azt regionális vagy specializált nemzetközi emberi jogi egyezmények tartalmazzák. Mivel pedig ezek tagsága limitált, a tulajdonhoz való jog nem tekinthető univerzális jognak.²⁸

A fentiek fényében nem meglepő, hogy a jogirodalom jelentős része a tulajdonhoz való jogot hagyományosan nem tekintette meghatározható tartalommal bíró univerzális emberi

²⁴ 1982. évi 10. törvényerejű rendelet a nőekkel szembeni megkülönböztetés minden formájának felszámolásáról 1979. december 18-án New Yorkban elfogadott egyezmény kihirdetéséről

²⁵ 1990 International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families, 2220 UNTS 3/ UN Doc. A/RES/45/158

²⁶ UN GA Res 41/132 (1986) Respect for the right of everyone to own property as well as in association with others and its contribution to the economic and social development of Member States

²⁷ Margaret Jane Radin: *Reinterpreting Property* (Chicago: University of Chicago Press, 1993) 52. o.

²⁸ Independent Expert Report, The Right of Everyone to Own Property Alone as Well as in Association with Others 90, U.N. Comm'n on Human Rights, U.N. Doc. E/CN.4/1994/19 (Nov. 25, 1993) (by Luis Valencia Rodriguez) 22.

jognak.²⁹ Egy amerikai jogtudós, John G. Sprankling, ugyanakkor közelmúltban megjelent műveiben meggyőzően érvel amellett, hogy mára kialakult egy egyetemes tulajdonhoz való jog.³⁰ Sprankling rámutat, hogy az elmúlt évtizedek folyamatai radikálisan átalakították a tulajdonhoz való joggal kapcsolatos állami attitűdöket. A szocialista rendszer összeomlásával az újonnan létrejött demokráciák kivétel nélkül elismerték a tulajdonhoz való jogot saját jogrendszerükben, a fejlődő országok pedig a külföldi befektetések biztosítása érdekében egyre erősebb garanciákat vállaltak, elsősorban kétoldalú befektetésvédelmi egyezmények megkötésével, a magántulajdon védelmére.³¹ Annak ellenére, hogy a tulajdon jogintézményének nincs egyetemesen elfogadott pontos definíciója,³² a kontinentális és az angolszász jogrendszerekben alapvetően ugyanolyan jogosítványokat tekintenek a tulajdonjog fogalmi elemeinek, így a tulajdonhoz való jog szokásjogi normának tekinthető.³³

Sprankling is elismeri ugyanakkor, hogy tulajdonhoz való jog pontos tartalma országonként akár jelentősen is különbözhet, mivel azt „időben változó kulturális, társadalmi és gazdasági tényezők is befolyásolhatják.”³⁴ A tulajdonelvonással kapcsolatos állami intézkedések kapcsán az állam nagyon jelentős diszkréciót élvez,³⁵ amelynek elbírálása során a helyi társadalmi viszonyokat, valamint a tulajdon társadalmi funkcióját is figyelembe kell venni.³⁶ Ennek alapján leszögezhető, hogy még ha a tulajdonhoz való jog szokásjogi státuszra is emelkedett az elmúlt évtizedek során, az önmagában nem akadályozza az állami közreműködéssel szerzett tulajdon elvonását, amennyiben az jóhiszeműen és nem diszkriminatív módon történik.³⁷

²⁹ Az amerikai jog általánosan elfogadott kommentárját tartalmazó 1987. évi Restatement például megjegyzi, hogy az államok nézetkülönbségei a jog tartalma kapcsán kétségesessé teszi annak szokásjogi státuszát. 1987. *Restatement (Third) of the Foreign Relations Law of the United States*, 702. §.

³⁰ John G. Sprankling: *The International Law of Property* (O.U.P., 2014)

³¹ John G. Sprankling: The Global Right to Property (2014) 52 *Columbia Journal of Transnational* 476-477. o.

³² John G. Sprankling: The Emergence of International Property Law (2012) 90 *North Carolina Law Review*, 498. o.

³³ Andries Johannes van der Walt: *Property in the Margins* (Hart, 2009) 28. o.

³⁴ Sprankling: The Global Right to Property, i.m., 495. o.

³⁵ Higgins például hangsúlyozza, hogy a büntető célzatú állami kisajátításokat széles körben legitimnek tekintik. Rosalyn Higgins, *The Taking of Property by the State – Recent Developments in International Law* (1982) 176 *Recueil des Cours*, 274. o. Hasonlóképpen, a Restatement kijelenti, hogy az állam végrehajtó hatalmának jóhiszemű gyakorlása, amennyiben az nem diszkriminatív, nem tekinthető jogellenesnek. Restatement, i.m., 712. § (g) bek.

³⁶ Laura Dehaibi: The Case for an Inclusive Human Right to Property: Social Importance and Individual Self-Realization (2015) 6 *Western Journal of Legal Studies*, 2. o.

³⁷ Spranklinghez hasonlóan az International Centre for Human Rights and Democratic Development számára készített jogi szakvélemény szerzői is arra a következtetésre jutottak, hogy a tulajdonhoz való jog szokásjogi státuszra emelkedett, azonban tekintettel a tulajdon alapvető szociális funkciójára, ezt a jogot korlátozhatja a társadalmi igazságtalanságok felszámolásának szükségessége. Christophe Golay, Ioana Cismas: *Legal Opinion: The*

III. A tulajdonhoz való jog európai emberi jogi szabályozása – a királynőt megölni nem kell félnetek jó lesz

A nemzetközi szabályozással ellentétben a regionális emberi jogi egyezmények mindegyike tartalmazza a tulajdonhoz való jog, így bekerült az 1969. évi Amerikai Emberi Jogi Egyezmény 21. cikkelyébe és az 1981. évi Ember és Népek Jogainak Afrikai Chartájának 14. cikkelyébe, az 1995. évi Független Államok Közössége által elfogadott Emberi Jogi Egyezmény 26. cikkelyébe és a 2004. évi Arab Emberi Jogi Charta 31. cikkelyébe is. A legnagyobb hatást azonban az európai emberi jogi szabályozás és a hozzá kapcsolódó joggyakorlat váltotta ki.

Az 1950-ben elfogadott Emberi Jogok Európai Egyezménye (EJEE) jelentős részben az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának hatására került kidolgozásra,³⁸ azzal ellentétes módon azonban a tulajdonhoz való jog az eredeti egyezménynek nem képezte részét. Annak ellenére, hogy az Európa Tanács tagállamai alapvető fontosságúnak tekintették, a klasszikus liberális felfogásnak megfelelően az egyéni szabadságjogok biztosítását szolgáló alapintézményként, és mivel a tulajdonelvonás az autoriter társadalmak egyik alapvető elnyomó módszere, elsősorban az államosításokra készülő brit kormány nyomására végül nem került be az egyezménybe. Két évvel később azonban már az I. Kiegészítő jegyzőkönyv elfogadásával a tulajdonhoz való jog bekerült az európai emberi jogi rezsimbe.³⁹

Az I. Kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikke leszögezte, hogy:

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.

Right of Property from a Human Rights Perspective (International Centre for Human Rights and Democratic Development, Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, 2010) 28. o.

³⁸ Ed Bates: *The Evolution of the European Convention on Human Rights - From Its Inception to the Creation of a Permanent Court of Human Rights* (O.U.P., 2010) 41-48. o.

³⁹ Ugyanakkor azóta a tulajdonhoz való jog az Európai Emberi Jogi Bíróság által az egyik leggyakrabban felhívott jog lett. 1959 és 2016 között a Bíróság által meghozott 19750 döntésből 3098, tehát körülbelül minden hatodik, érintette a tulajdonhoz való jog valamely aspektusát.

Az előző bekezdésben foglaltak nem korlátozzák az államok jogát olyan törvények alkalmazásában, melyeket szükségesnek ítélnék ahhoz, hogy a javaknak a köz érdekében történő használatát szabályozhassák, illetőleg az adók, más közterhek vagy bírságok megfizetését biztosítsák.⁴⁰

A normaszöveg a nemzetközi jogi kodifikációban gyakorta megfigyelhető módon szándékosan nem foglal állást a tulajdonhoz való joggal kapcsolatos legvitatottabb kérdésekben, így a homályos megfogalmazással teremt konszenzust. Bár a cikk címében a tulajdon védelme szerepel, de a szöveg már a javak tiszteletben tartásához való jogról beszél,⁴¹ a tulajdonjogtól való megfosztással kapcsolatban pedig széles mérlegelési jogkört biztosít a tagállamoknak a közérdekre, valamint a nemzetközi jog általános elveire való, pontosabban meg nem határozott utalással.⁴² A második bekezdés ráadásul még ezt a széles mérlegelési jogkört is tovább tágítja, ami a szakirodalom egy része számára azt sugallta, hogy az „adózásnak semmi köze az EJEE által lefedett emberi jogokhoz”.⁴³

Az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) joggyakorlata a későbbiek során fényt derített a vitatott kérdések egy részére. A Marckx-ügyben a Bíróság egyértelműen leszögezte, hogy az I. Jegyzőkönyv 1. cikkében szabályozott jog „tartalmilag a tulajdonjogot garantálja”,⁴⁴ ugyanakkor a tulajdonjoggal kapcsolatos kérdéseket a belső jognak megfelelően bírálta el.⁴⁵

A tulajdonhoz való joggal kapcsolatos kérdéseket az Emberi Jogi Bíróság a kezdetekben szigorú textualista megközelítéssel bírálta el. A Handyside-ügyben az 1. cikk szövege alapján két összefüggő feltételt állapított meg, amelyek nem teljesülése esetén az egyezmény megsértését kell kimondani. Az első a javak háborítatlan tiszteletben tartása, amely általános érvénnyel

⁴⁰ 1993. évi XXXI. törvény az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről

⁴¹ Míg az angol szöveg a „possession” kifejezést használja az egész cikkben, addig a francia hivatalos szöveg az első mondatban a „biens”, míg a második mondatban a „propriété” kifejezést alkalmazza ugyanarra a fogalomra, így tovább növelve a káoszt.

⁴² Egon Schwelb: The Protection of the Right of Property of Nationals under the First Protocol to the European Convention of Human Rights (1964) 13 *American Journal of Comparative Law* 518-541. o.

⁴³ Deák Dániel: *Alkotmány és adójog* (HvgOrac, 2016) 447. o.

⁴⁴ Marckx v Belgium (Application No. 6833/74) (1979) 63. §.

⁴⁵ Tom Allen: *Property and the Human Rights Act 1998* (Hart, 2005) 41. o. Joggyakorlatában a 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*).

áthatja az egész cikket,⁴⁶ a második pedig a javaktól való megfosztás kérdése, amely kizárólag közérdekből, a törvényben meghatározott feltételek mellett, illetve a nemzetközi joggal összhangban történhet meg.⁴⁷ A közérdek meghatározásakor a Bíróság általában elfogadja az állami álláspontot, hacsak az nem „nyilvánvalóan nélkülözi az ésszerű megalapozottságot”.⁴⁸ A nemzetközi jog általános elveire való utalást eddig a Bíróság csak a nem állampolgárok számára megítélendő kompenzáció meghatározása kapcsán hívta fel.⁴⁹

A bírósági joggyakorlat a kezdetekben tehát alapvetően az állami megközelítés elfogadásából indult ki, de ez fokozatosan megváltozott.⁵⁰ A Sporrong és Lönnroth-ügyben a felperesek azt állították, hogy kárt szenvedtek amiatt, mert Stockholm városa építési tilalmat rendelt el, viszont egy évtizedig nem döntött a területtel kapcsolatos kisajátítási eljárás megindításáról. A Bíróság megállapította ugyan, hogy az építési tilalom elrendelése közérdekből történt, úgy döntött azonban, hogy az 1. cikk implicit módon magában foglalja azt a feltételt, hogy az államnak a közérdeknek megfelelően kell ellenőriznie a tulajdon használatát, vagyis kimondta az arányosság követelményének érvényesítését a tulajdon védelméhez fűződő magánérdek és a közérdek között. Az arányosság elve alapján állami beavatkozás során „tiszteletes egyensúlyt” (fair balance) kell találni a közösség érdeke és az egyén alapvető jogai között.⁵¹ Mivel az építési tilalom ebben az esetben aránytalan korlátozást jelentett, az EJEB a panaszos javára ítélt.⁵² Az arányosság követelményének bevezetésével a strasbourgi bíróság tehát szűkítette az állami mozgásteret.⁵³

Az EJEB amennyiben megállapítja a javak háborítatlan élvezetének, vagyis a tulajdonhoz való jognak a korlátozását, megvizsgálja, hogy ez közérdekből és törvényi feltételeknek megfelelően történt-e, alapvetően az állami magyarázatra támaszkodva, mivel az állam nagyobb

⁴⁶ Handyside v. United Kingdom (App No. 5493/72) (1976) 61. §. Ld. még James v. United Kingdom, (App. No. 8793/79), (1986) 37. §.

⁴⁷ Handyside 62. §.

⁴⁸ A Bíróság hangsúlyozta, hogy mivel “Az állami hatóságok közvetlen tudással rendelkeznek a társadalomról és annak igényeiről, elvben kedvezőbb helyzetben vannak, mint a nemzetközi bíró, hogy felmérjék, hogy “mi áll a köz érdekében”...” James v. United Kingdom, 46. §.

⁴⁹ U.o. 60. §.

⁵⁰ Ld. Martins Paparinskis: *The International Minimum Standard and Fair and Equitable Treatment* (O.U.P., 2013) 231-232.

⁵¹ Tre Traktörer Aktiebolag v. Sweden, (App. No. 10873/84) (1989) 46. §.

⁵² Sporrong and Lönnroth v. Sweden, (App. No. 7151/75, 7152/75) (1982) 66-74. §.

⁵³ A Bíróság emellett tovább cizellálta a tulajdonhoz való jog szerkezetét, mert a Handyside-ügyben kimondottakon túllépve megállapította, hogy az 1. cikkely valójában három konjunktív feltételt tartalmaz: (1) A javak háborítatlan tisztelben tartása; (2) A tulajdontól való megfosztás csak az 1. cikk (1) bekezdésében megállapított feltételek mellett történhet; és (3) Az állam a közérdekkel összhangban szabályozhatja a tulajdon használatát. U.o. 61. § Ez a részletesebb tagolás ugyanakkor doktrinális szempontból nem jelentett eltérést a korábbi joggyakorlattól.

legitimitással és szakértői tudással rendelkezik ebben a kérdésben.⁵⁴ Amennyiben az állam nem ad semmilyen indokot a tulajdonhoz való jog korlátozására, a Bíróság értelemszerűen az 1. cikk megsértését állapítja meg,⁵⁵ azonban, ahogy fentebb láthattuk, a Bíróság főszabály szerint ezt a kérdést az állam mérlegelési jogkörének részének tekinti.⁵⁶ Önmagában az a tény, hogy rendelkezésre álltak más, a tulajdonhoz való jog élvezetét kevésbé korlátozó eszközök, a bírósági gyakorlat szerint még általában az állami mérlegelési jogkörébe tartozik,⁵⁷ bár segíthet a jogsértés megállapításában, ha az állam egyébként önkényesen járt el.⁵⁸ Amennyiben a tulajdonjog korlátozása visszaható hatályú állami jogalkotás eredménye, amely az érintettek számára nem volt előrelátható, a Bíróság rendszerint jogsértést állapít meg.⁵⁹

A jogsértés megállapítása ugyanakkor nem feltétlenül jár együtt teljes kártérítési kötelezettséggel. A *Lithgow and Others* ügyben a strasbourgi bíróság hangsúlyozta, hogy a közérdek, mint például gazdasági reform vagy a nagyobb társadalmi igazságosság érdekében bevezetett intézkedések indokolhatják a teljes piaci értéknél alacsonyabb kártérítési összeg megítélését.⁶⁰

Adóügyi kérdésekben az 1. cikk megfogalmazásából következően az állami mozgáster rendkívül széles. A Bíróság az adóügyekkel kapcsolatos pereket még az Egyezmény 6. cikkelyében rögzített tisztességes eljáráshoz való jog alól is kivonta. A *Ferrazzini*-ügyben megállapította, hogy a demokratikus társadalmakban bekövetkezett változások „nem érintették az egyének vagy társaságok adófizetési kötelezettségének alapvető természetét... A Bíróság úgy gondolja, hogy az adóügyek még mindig a közhatalmi előjogok kemény magját képezik, amelyben az adófizető és a közösség közötti kapcsolat közhatalmi jellege meghatározó.”⁶¹

⁵⁴ *Kozacioglu v Turkey* (Application No. 2334/03) Grand Chamber (2009) 19 February 2009. 53. §. Bővebben ld. Yutaka Arai-Takahashi: *The Margin of Appreciation Doctrine and the Principle of Proportionality in the Jurisprudence of the ECHR* (Intersentia, 2002) 154-156.

⁵⁵ Ld. pl. *Zwierzynski v Poland* (App No. 34049/96) (2001) 19 June 2001. 73. §.

⁵⁶ *Paparinskis*, 234. o.

⁵⁷ *James*, 51. §.

⁵⁸ *Hentrich v France* (App no 13616/88) (1994) Series A no 296 A. 42–49. §.

⁵⁹ *Pressos Compania Naviera S.A. and others v Belgium* (Application No 17849/91) (1995) Series A no 332. 39–43. §. Részletes elemzést ld. Patricia Popelier, *Legitimate Expectations and the Law Maker in the Case Law of the European Court of Human Rights* (2006) 1 *European Human Rights Law Review* 16–20. o. Jogszabályi hiba esetén azonban, amikor az érintetteknek számítani kellett volna a hiba utólagos korrekciójára, az előreláthatóság megsértése nem megállapítható. Ld. *National & Provincial Building Society, Leeds Permanent Building Society and Yorkshire Building Society v the United Kingdom* (App. No. 117/1996/933-935) (1997).

⁶⁰ *Lithgow and Others v. the United Kingdom*, (App No. 9006/80; 9262/81; 9263/81; 9265/81; 9266/81; 9313/81; 9405/8) (1986) 121. §.

⁶¹ *Ferrazzini v Italy*, (App No 44759/98) (2001) 29. §.

Az EJEB gyakorlata ugyanakkor nem teljesen következetes: azoknak az eseteknek egy részében, ahol az adóhatóság szankciót alkalmazott, az intézkedést büntetőjogi jogkövetkezményként értékelte, amennyiben a szankció elrettentő és büntető jellegű volt, függetlenül a hazai jogi besorolástól, így pedig megállapította az egyezmény 6. cikkébe foglalt tisztességes eljárásból való jog megsértését. Deák Dániel megítélésében szerint joggal kritizálta ezt a megközelítést, megállapítva, hogy „az adójog belső szempontjai felől nézve rendszeridegen és torz értelmezési gyakorlat alakult ki”.⁶²

Ennek ellenére a strasbourgi bíróság a gyakorlatban jellemzően az államok számára kedvezően dönt adóügyekben. Az állami mozgástér határait adóügyekben a magyar állam által kivetett különadók ügyében a közelmúltban hozott ítéletei jelölték ki.⁶³ A magyar törvényhozás a 2010. évi XC. törvény elfogadásával 98 százalékos különadót vetett ki a közszférából távozó végkielégítésére kétféle, illetve hárommillió-ötszáz ezer forint feletti értéktartományban, arra való hivatkozással, hogy ez a társadalmi igazságérzet és közpénzek védelmének érdekében szükséges.⁶⁴ Mivel a törvény egyes rendelkezéseit az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek találta, a törvényhozó az intézkedés megvalósítása érdekében még az Alkotmányt is módosította, korlátozva az Alkotmánybíróság közpénzügyi hatáskörét.⁶⁵ A 2010. évi XC. törvény nyomán kivetett különadóról az EJEB három esetben is megállapította a tulajdonhoz való jog megsértését.⁶⁶

Az N.K.M. v Hungary és a Gáll v Hungary ügyekben az alapul fekvő tényállás lényegében azonos volt, mindkét panaszost 2011-ben, harmincéves köztisztviselői jogviszonyt követően elbocsájtották állásából, végkielégítésük hárommillió-ötszáz ezer forintot meghaladó részéből pedig levonták a 98 százalékos különadót. Az R.Sz. v Hungary ügyben a panaszos közös megegyezéssel szüntette meg munkaszerződését egy állami tulajdonú vállalatnál, tehát

⁶² Deák, i.m. 449-450. Ld. Paykar Yev Haghtanak v. Armenia, (App. No. 21638/03) (2007) 35-36. §.

⁶³ Seara hangsúlyozza, hogy ezeket az ügyeket „próbapereknek” lehet tekinteni az állami hatóságok által kivetett aránytalan mértékű adók területén. Alberto Quintas Seara, *The Protection of Taxpayers' Property Rights in Light of the Recent ECtHR Jurisprudence: Anything new on the Horizon, or More of the Same?*, (2014) 42 *Intertax* 4. o.

⁶⁴ A különadó ötletét a 2009-ben az amerikai adminisztráció által bevezetni szándékozott 90%-os különadó tervezete adta, amely azonban végül nem került bevezetésre. Ld. <https://taxfoundation.org/proposed-tax-aig-bonuses-raises-constitutional-and-policy-concerns/>

⁶⁵ 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról 32/A. §. (2). bek.

⁶⁶ N. K. M. v. Hungary, (App. No 66529/11), 14 May 2013; Gáll v. Hungary, (App. No 49570/11), 25 June 2013; R. Sz. v. Hungary, (App. No 41838/11), 2 July 2013.

munkaviszonya még a 2010. évi XC. törvény elfogadása előtt szűnt meg, így annak rendelkezései visszaható hatállyal érvényesültek rá nézve.

A strasbourgi bíróság mindhárom ügyben megállapította a javak háborítatlan élvezetének csorbulását és bár aggályait fejezte ki azzal kapcsolatban, hogy a magyar kormány által közérdekként említett „társadalmi igazságérzet” és a közpénzek védelme elég konkrét indokolás-e, mégis megállapította, hogy a tulajdonjog korlátozása közérdekből és törvényi felhatalmazás alapján történt, követve állandó gyakorlatát. Az EJEB önmagában a különadó kirívóan magas mértékét sem ítélte ellentétesnek az elérni kívánt közcéljal, rámutatva, hogy az Európa Tanács több tagállamában az 50 százalékot messze meghaladó adókulcsot is alkalmaznak, noha kétségtelen, hogy az elmúlt évtizedekben az adó mértéke általánosságban csökkent. A Bíróság ennek kapcsán leszögezte, hogy „tekintettel az államok adóügyi mérlegelési jogkörére, az alkalmazandó adó mértéke önmagában nem lehet meghatározó”.⁶⁷

Az ítéletek a különadó visszaható hatályú alkalmazását kritizálták, de nem mondták ki, hogy ez feltétlenül jogellenes lenne, bár a bizalomvédelem elvével ellentétesnek tartották. A magyar állam elmarasztalásának oka mindhárom esetben az volt, hogy a panaszosokat olyan jogos elvárásuk jelentős részétől fosztotta meg a különadó bevezetése, amelynek speciális funkciója a munkaerő piaci reintegráció elősegítése. Emiatt a Bíróság leszögezte, hogy „azok, akik jogszabály vagy szerződés alapján jóhiszeműen cselekednek, nem foszthatóak meg elvárásaiktól meghatározott és meggyőző ok nélkül. Ennek megfelelően az intézkedés nem tartható az elérni kívánt céllal észszerűen arányosnak.”⁶⁸

Kiemelendő, hogy a strasbourgi bíróság alapvetően a panaszosok egyéni helyzete és a törvény elfogadásának speciális – „felülalkotmányozást” is magában foglaló – jellege miatt adtak helyet a panasznak, az EJEB tehát nem változtatott az államok számára adózási ügyekben kivételesen széles mozgáskört biztosító gyakorlatán. A mindhárom ügghöz párhuzamos indokolást csatoló Raimondi, Jočienė és Lorenzen bírák hangsúlyozták, hogy véleményük szerint a visszaható hatályú adókiivetés összhangban van az EJEJ-vel.⁶⁹

A fentiek alapján tehát úgy tűnik, hogy egy olyan adójogi szabályozás, amely a társadalmi igazságosságra és a közpénzek védelmére való hivatkozással vonná el olyan

⁶⁷ R.Sz v Hungary, 56. §.

⁶⁸ R.Sz v Hungary, 61. §.

⁶⁹ Ld. hasonlóképpen Melvin R. T. Pauwels: Retroactive Tax Legislation in view of Article 1 First Protocol ECHR (2013) 22 *EC Tax Review* 268-281. o.

magánszemélyek, illetve gazdasági társaságok extra profitját, akik ezt a hatalmon lévő politikai rendszerhez fűződő kapcsolatuk segítségével szerezték, nem lenne ellentétes az európai emberi jogi szabályozással, hiszen közérdekből bevezetett közhatalmi intézkedésnek minősülne, amely nem lenne aránytalan az elérni kívánt célhoz képest, ráadásul a tulajdonjog korlátozás nem jelentene túlzott egyéni terhet, amely az érintett felek létfenntartását veszélyeztethetné.⁷⁰

IV. Konklúzió

A nemzetközi és európai emberi jogi szabályrendszer fenti elemzése alapján úgy tűnik, hogy amennyiben egy újonnan hatalomra kerülő kormány adózási eszközökkel kísérletet tesz állami közreműködéssel szerzett tulajdon elvonására, az nem minősül feltétlenül a tulajdonhoz való jog megsértésének. Amennyiben ez jogszabályi formában, megkülönböztetés nélküli általános alkalmazási igénnyel kerül bevezetésre, a közpénzek és a társadalmi igazságosság védelmében, az érintett felek aligha hivatkozhatnak majd speciális egyéni feltételekre, hiszen a járadékvadászat nem a köz szolgálatának valamilyen különleges módja.

⁷⁰ Fábíán v Hungary (App. no. 78117/13) (2017) 82. §.

© Hoffmann Tamás, MTA TK

MTA Law Working Papers

Kiadó: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont

Székhely: 1097 Budapest, Tóth Kálmán utca 4.

Felelős kiadó: Rudas Tamás főigazgató

Felelős szerkesztő: Körtvélyesi Zsolt

Szerkesztőség: Hoffmann Tamás, Kecskés Gábor, Körtvélyesi Zsolt, Szilágyi Emese

Honlap: <http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>

Email: : mta.law-wp@tk.mta.hu

ISSN 2064-4515