

HAJDU GÁBOR*

KÖZÉRDEK, KISAJÁTÍTÁS ÉS ELMARADT HASZON: BERUHÁZÁSVÉDELMI DILEMMÁK AZ ALAPJOGI CHARTA 17. CIKKÉBEN**

<https://doi.org/10.51783/ajt.2026.1.06>

A tanulmány középpontjában a tulajdonhoz való jog áll. Pontosabban annak az Alapjogi Charta 17. cikkében található megfogalmazása. A tanulmány ezen a téren több kutatási kérdést fogalmaz meg. Ezeknek a kérdéseknek az alapja az olyan beruházásvédelmi jogban már ismert problémák kivetítése, amelynek megválaszolásával a beruházásvédelmi választottbíráskodás is sokat foglalkozik. A 17. cikket ilyen szempontból vizsgálva a következő kérdések körvonalazódnak: hol húzódik a közérdek határa, a burkolt kisajátítás is tulajdontól való megfosztás-e, illetve az elszenvedett veszteségekbe és az utána járó méltányos összegű kártalanításba beletartozik-e az elmaradt haszon? A kérdéseket a tanulmány egyesével válaszolja fel, felépítve a fogalmi meghatározást a szakirodalom segítségével, kitérve a beruházásvédelmi és uniós jogi megközelítésre is. Ezt követően a releváns Európai Unió Bírósága esetjog célratörő, a kutatási kérdések számára releváns részek kiemelésére koncentráló feldolgozásával megkísérli egyesével megválaszolni őket. Az esetjog tekintetében a tanulmány jelentős mértékben hagyatkozik a magyar földügyekkel kapcsolatos EuB-döntésekre, de más jogeseteket is felhasznál a kérdések megválaszolása érdekében.

1. BEVEZETÉS

A magántulajdon védelme az állami önkénnyel szemben hosszú múltra tekint vissza. Ez a védelem a modern piacgazdaság egyik alapvetése, ami alapján a társadalom minimalizálni próbálja azokat a helyzeteket, amikor egy állami szereplő közhatalmával visszaélve beavatkozik piaci körülményekbe, például egy vállalkozás kisajátításával, vagy akár célzottan hátrányos szabályok alkotásával.

Habár klasszikus értelmében az alkotmányjog foglalkozott a kérdéssel,¹ a transznacionális beruházások és vállalkozások elszaporodásával a nemzetközi védelem kérdése is egyre nagyobb hangsúlyt kapott. Ennek köszönhető a beruházásvédelmi

* PhD, tudományos segédmunkatárs, 1097 Budapest, Tóth Kálmán utca 4.; adjunktus, SZTE ÁJTK, 6721 Szeged, Bocskai u. 10–12. E-mail: hajdu.gabor2@tk.elte.hu.

** A kutatást a Szegedi Tudományegyetem Interdiszciplináris Kutatásfejlesztési és Innovációs Kiválósági Központ (IKIKK) Humán és Társadalomtudományi Klaszterének Digitális Társadalom Kompetenciaközpontja támogatta. A szerző a Jog és Versenyképesség kutatócsoport tagja.

¹ Lásd például: TÉGLÁSI András: „A tulajdon alkotmányos védelmének kialakulása” *Jogtudományi Közöny* 2008/7–8. 361.

jog létrejötte is, aminek központi fókuszában a külföldi beruházás védelme állt a fogadó állam intézkedéseivel szemben. Ennek a rendszernek fő jogalapjait egyrészt az államok saját törvényei, másrészt pedig az általuk megkötött (tipikusan) kétoldalú beruházásvédelmi egyezmények avagy BIT-ek (Bilateral Investment Treaty) képezik. Az egyezmények egyrészt anyagi jogi értelemben vett védelmet biztosítanak (tehát például meghatározzák, hogy milyen elbánási minimumban kell részesíteni a külföldi beruházást, vagy a kisajátítás folyamatával szemben alapvető feltételeket támasztanak),² másrészt pedig általában lehetővé teszik a külföldi beruházó számára egy sajátos nemzetközi választottbírói út avagy az ISDS (Investor-State Dispute Settlement) igénybevételét, ha úgy tapasztalják, hogy a fogadó állam megszegte az egyezményben vállalt kötelezettségeit.³ Az ISDS rendszer működésében kulcsszereppel rendelkezik a Beruházási Viták Rendezésének Nemzetközi Központja (ICSID) nemzetközi szervezet és az azt létrehozó ICSID Egyezmény, ami az 1960-as évek óta biztosít keretet és adminisztratív segítséget ezeknek az eljárásoknak.⁴ Ezekben a választottbírói vitákban tipikusan felmerülő kérdés a kisajátítás, vagyis a magántulajdon állami elvétele, és az ezután a külföldi beruházót megillető kártalanítás kérdése. Az elmúlt negyven-ötven évben számtalan ítélet és döntés született ezekben a kérdésekben.⁵

Az alkotmányjogon és a nemzetközi beruházásvédelmi jogon túl viszont az Európai Unió saját joga is foglalkozik a kérdéssel. Itt viszont fontos kiemelnünk, hogy az uniós jog némileg eltérő megközelítést alkalmaz. Sem az EUSZ, sem az EUMSZ nem tartalmaz olyan rendelkezést, amit explicit beruházásvédelminek hívhatunk.⁶ Hasonlóképpen, az *Achmea* ügy⁷ kapcsán egyértelművé vált, hogy a tagállamok között megkötött BIT-ek kora elhalóban van (nem érintve a tagállamok és más harmadik államok közötti BIT-eket⁸), hiszen az EuB is megállapította (többek között), hogy az ilyen vitákban eljáró választottbíróságok uniós jogot értelmeznének, amire értelemszerűen nincs lehetőségük, mivel nem tagállami bíróságok. Az ügy utóhatásaként ezért elindult a „tisztán uniós” BIT-ek közös megegyezéssel történő megszüntetése.⁹ Ezek következtében a témakör uniós megközelítése inkább a tőke

² Kenneth J. VANDEVELDE: *Bilateral Investment Treaties: History, Policy, Interpretation* (OUP 2010) 2–12.

³ Rudolf DOLZER: „The Impact of International Investment Treaties on Domestic Administrative Law” *International Law and Politics* 2005/35. 953., 954–956.

⁴ Christoph SCHREUER: „Investment Protection and International Relations” in August REINISCH – Ursula KRIEBAUM (szerk.): *The Law of International Relations – Liber Amicorum Hanspeter Neuhold* (Eleven International Publishing 2007) 345., 346–347.

⁵ THANVI Ameyavikrama: „Bringing Consistency to Investment Arbitration: Challenges and Reform Proposals” in Alan M. ANDERSON – Ben BEAUMONT (szerk.): *Investor-State Dispute Settlement System: Reform, Replace or Status Quo?* (Wolters Kluwer 2020) 14.

⁶ Angelos DIMOPOULOS: *EU Foreign Investment Law* (OUP 2011) 6., <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199698608.001.0001>.

⁷ 2018. március 6-i *Achmea* ítélet, C-284/16, EU:C:2018:158.

⁸ DIMOPOULOS (6. lj.) 98–99.

⁹ KOROM Veronika: „The Impact of the Achmea Ruling on Intra-EU BIT Investment Arbitration” *Hungarian Yearbook of International Law and European Law* 2020/1. 53., 70–73., <https://doi.org/10.5553/hyel/266627012020008001004>; Stefan MAYR: „Investment Protection in National Courts and the ECJ in Light of the Rule of Law Crisis” *Särtryck ur ERT* 2021/1. 17. 19–20.

szabad mozgásából és a magántulajdonhoz való jogból vezethető le. Ennek egyik legmarkánsabb megjelenési formája az Európai Unió Alapjogi Chartája (továbbiakban: Charta), aminek 17. cikke közvetlenül foglalkozik a magántulajdonhoz való joggal, és annak védelmével. Jelen tanulmány ezzel a cikkel kíván foglalkozni, tisztázni azokat a tulajdontól való megfosztás kapcsán felmerülő kérdéseket, amik nem egyértelműen olvashatók ki a Charta szövegéből.

A 17. cikk alapvetően két rövid bekezdésből áll, egy általános tulajdonvédelmi részből és egy szellemi tulajdonra vonatkozó részből. A tanulmányban mi az első bekezdéssel foglalkozunk, azon belül is a tulajdontól való megfosztással kapcsolatos részekkel. A Charta kifejez egy tilalmat ilyen téren, ami alól egy kondicionális kivételt kapcsol: közérdekből történjen, törvényben meghatározott esetekben és feltételekkel, illetve a veszteségekért kellő időben fizetett méltányos összegű kártalanítást kapjon a károsult magánszemély. Ha tovább szűkítjük vizsgálatunkat, akkor három kérdésre érdemes fókuszálnunk ennek a kivételnek kapcsán, amik egyben a kutatási kérdéseinket is képezik:

- Milyen standardot kell követnie egy tagállamnak, hogy a 17. cikk által megkövetelt közérdekeségnek megfeleljen az intézkedése?

- A burkolt kisajátítás tulajdontól való megfosztásnak minősül-e a 17. cikk értelmében?

- A 17. cikk által használt elszenvedett veszteségek (illetve az utánuk járó méltányos összegű kártalanítás) fogalomba beletartozik-e az elmaradt haszon?

A fenti kérdések relevanciáját abban kereshetjük, hogy egyrészt maga a Charta szövege nem ad közvetlenül magyarázatot róluk (a Charta 52. cikkének első bekezdését leszámítva, ami tágabb kontextusban foglalkozik egy a témával összekapcsolható kérdéskörrel)¹⁰, másrészt pedig a beruházásvédelmi jog területe is rendkívül hasonló témákkal küzdött immáron évtizedeken keresztül, a korábban említett választottbíróági jogvitákban. A kérdések megválaszolásához alapvető érdekünk fűződik a jogbiztonság szempontjából is, hisz mind az állami szereplők, mind a magánszemélyek szempontjából könnyebben előrelátható lenne a Charta 17. cikkének alkalmazása, ha ezek a kérdések tisztázva lennének.

Módszertanilag célratörő kvalitatív elemzést fogunk alkalmazni. A három kutatási kérdés tekintetében egyesével körbejárjuk a kulcsfogalmak jelentését, azok szakirodalmi értelmezését, illetve az Európai Unió Bíróságának releváns ítélkezési gyakorlatát. Az utóbbi tekintetében nem feltétlenül ügrről ügyre fogjuk elvégezni a vizsgálatot, hanem az adott kutatási kérdés témájára lebontva, kiemelten az EuB általános érvényűnek tekinthető megállapításaira koncentrálva. Az elmélet és joggyakorlat összevetésével így pontosítani tudjuk a 17. cikk értelmét, és meg tudjuk válaszolni kérdéseinket.

¹⁰ „(1) Az e Chartában elismert jogok és szabadságok gyakorlása csak a törvény által, és e jogok lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. Az arányosság elvére figyelemmel, korlátozásokra csak akkor és annyiban kerülhet sor, ha és amennyiben az elengedhetetlen és ténylegesen az Unió által elismert általános érdekű célkitűzéseket vagy mások jogainak és szabadságainak védelmét szolgálja.” (Alapjogi Charta 52. cikk [1] bekezdés.

2. KÖZÉRDEK A CHARTA 17. CIKKÉBEN

Az első kutatási kérdésünk arra vonatkozott, hogy milyen standardot kell követnie egy tagállamnak ahhoz, hogy a magántulajdonnal szembeni eljárásában megfeleljen a 17. cikk közérdekűségi követelményének. Ennek a kérdésnek a megválaszolásához több tényezőt is tisztáznunk kell. Egyrészt tisztáznunk kell azt, hogy nemzeti vagy uniós érdek a közérdek ebben a kontextusban (esetleg mindkettő). Ehhez kapcsolódóan azt is meg kell válaszolnunk, hogy a közérdek fogalma miként illeszkedik az uniós jogba, igénybe véve esetleg olyan jogeseteket is, ahol nem konkrétan a Charta 17. cikke kontextusában foglalkozott az Európai Unió Bírósága (továbbiakban: EuB) a kérdéssel. Végezetül természetesen át kell tekintenünk azokat az EuB-hoz köthető jogeseteket, amik konkrétan a közérdekkel foglalkoztak a 17. cikk specifikus kontextusában.

Elkezdvé a vizsgálatainkat, először is tisztázzuk, hogy a közérdek pontosan mit is takar. Tradicionális értelmében a közérdek a társadalom azon nagyobb, nyomós érdeke, ami felülírja a magánszemély jogait, így például a tulajdonhoz való jogát.¹¹ A beruházásvédelmi jogban a közérdek így bizonyos szempontból egyszerűen megközelíthető, a fogadó állam közérdekét értjük alatta klasszikus értelemben.¹² Ezt némileg árnyalja a globális közérdek elmélet, miszerint a beruházásvédelmi jog jellegéből (globális közjog) kiolvashatunk bizonyos fogadó államon túlmutató közérdekeket, különösen a környezetvédelem és az emberi jogok területén.¹³ Ha el is tekintünk az utóbbi értelmezéstől, a fogadó állam közérdekének értelmezése viszont még így is erősen vitatott a választottbírói eljárásokban. A választottbíróknak el kell határozniuk egymástól az úgynevezett legitim közérdeket és az úgymond ürügyként felhasznált, felszínes közérdeket. Az előbbi esetében a külföldi beruházást negatívan érintő intézkedést a fentebb is már megnevezett nagyobb, nyomós érdek indokolja. Ilyen lehet például a közegészségügy biztosítása vagy valamiféle válsághelyzet kezelése.¹⁴ Az utóbbi esetében pedig arról van szó, hogy a fogadó állam valójában másféle okokból hozta meg ezt a hátrányos intézkedést (például a külföldi beruházás önkényes kisajátítása vagy politikai érdek), és a közérdekűség csupán egyfajta felszínes takaró számára. A kettő közötti megkülönböztetést nehezíti a tisztázott fogalmak hiánya a BIT-ekben és a változatos *ad hoc* választottbírói gyakorlat a

¹¹ Lásd részletesebben: TAKÁCS Péter: „A közjó, a közakarat és a közérdek az állam kontextusában” in LAPSAŒSZKY András – SMUK PÉTER – SZIGETI Péter (szerk.): *Köz/Érdek* (Budapest: Gondolat 2017) 50–65. Az EU kontextusában lásd továbbá: TÓTH Judit: „Közérdek az Európai Bíróság előtt” in SZAMEL Katalin (szerk.): *Közérdek és Közigazgatás* (Budapest: MTA Jogtudományi Intézet 2008) 140–168.

¹² ALISON GUEST: „Interpreting Public Interest Provisions in International Investment Treaties” *Chicago Journal of International Law* 2017/1. 333.

¹³ ANDREAS KULICK: „The Global Public Interest Theory” in A. K.: *Global Public Interest in International Investment Law* (Cambridge University Press 2012) 127–154., 77–167, <https://doi.org/10.1017/CBO9781139128971.006>.

¹⁴ YULIA LEVASHOVA: *The Right of States to Regulate in International Investment Law – The Search for Balance Between Public Interest and Fair and Equitable Treatment* (Wolters Kluwer 2019) Para. 2.03 (B).

közérdek megértése és felismerése terén.¹⁵ Tovább árnyalja a kérdést, hogy a fogadó államok egyre jobban törekednek arra, hogy a jogalkotáshoz fűződő szuverén joguk BIT-ekben is rögzítve legyenek, ami egy kapcsolódó (de nem azonos) koncepció a közérdekhez.¹⁶ A bizonytalanság ellenére a választottbíróságok természetesen rá vannak kényszerülve, hogy érdemben értelmezzék a közérdeket azokban a helyzetekben, ahol a fogadó állam arra hivatkozik védekezésésként a külföldi beruházó keresetével szemben.¹⁷

Ugyanakkor az uniós jog szempontjából még nehezebb a kérdés, hiszen az Európai Uniónak két rétege van jogi-társadalmi szempontból: a tagállami és az uniós. A közérdek megjelenhet egyféleképpen, mint nemzeti, vagy tagállami érdek, de ugyanakkor megjelenhet uniós célkitűzésnek, uniós érdekként is. Az itt elsősorban felmerülő kérdés az, hogy amikor az uniós jogi források a közérdek kifejezést alkalmazzák, akkor ez egy szűk értelemben vett tagállami nemzeti érdeket takar, vagy beletartoznak-e az uniós célkitűzések elérésének érdekében hozott intézkedések.

Ha a releváns szakirodalmat nézzük, elég egyértelműen azt a választ találjuk, hogy a közérdek mint uniós jogi koncepció magában foglalhatja a nemzeti és uniós érdeket is.¹⁸ Ezt egyrészt le lehet vezetni az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) és az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) alapján, másrészt pedig az egyes uniós jogterületek (mint például versenyjog) felépítéséből.¹⁹ Ha az EuB döntéseit nézzük, akkor pedig megemlíthetjük például az online koncessziós C-322/16 sz. ügyet, amiben az EuB egyértelműsítette, hogy a nemzeti érdek beletartozik az uniós jogi közérdek koncepciójába (annak a kontextusában, hogy a szerencsejáték-szabályozás terén hiányzik a harmonizált uniós álláspont, így a tagállamok szabadon határozhatják meg, hogy milyen közérdeket követnek ilyen téren)²⁰, vagy a civil szervezetekhez kapcsolódó C-78/18 sz. ügyet, ahol az „Unió által elismert általános érdekű célkitűzéseket” tekintette az EuB a közérdek koncepciójába beletartozó kérdésnek.²¹ A C-44/79 sz. ügyben pedig egyértelműen összekapcsolta a közösségi és tagállami közérdeket az EuB borgazdálkodási kontextusban.²² A C-78/18 sz. ügy kapcsán kiemelhetjük, hogy az említett kifejezést a bevezetésben is megemlített Charta 52. cikke is alkalmazza, az EuB is rendszeresen hivatkozik rá, mint az EU szintjén megjelenő közérdek esetében favorizált kifejezés.²³

¹⁵ Berfu Beysulen ANGİN: „The Right to Regulate vs Investment Protection: Unveiling the Causes of Imbalance and the Limits of Current Reform Efforts in International Investment Law” *ICSID Review* 2025:1. 11. 19–24., <https://doi.org/10.1093/icsidreview/siaf007>.

¹⁶ Lásd részletesen: LEVASHOVA (14. lj.)

¹⁷ ANGİN (15. lj.) 18.

¹⁸ HORVÁTHY Balázs: „A közérdek koncepciója az Európai Unió jogában” in LAPSÁNSZKY András – SMUK Péter – SZIGETI Péter (szerk.): *Köz/Érdek* (Budapest: Gondolat 2017) 224., 231–232.

¹⁹ DUNNE, Niamh: „Public Interest and EU Competition Law” *The Antitrust Bulletin* 2020/2. 259–261., <https://doi.org/10.1177/0003603X20912883>.

²⁰ 2017. december 20-i *Global Starnet* ítélet, C-322/16, EU:C:2017:985, 39–40. pontok.

²¹ 2020. június 18-i *Bizottság kontra Magyarország* (Az egyesületek átláthatósága) ítélet, C-78/18, EU:C:2020:476, 139. pont.

²² 1979. december 13-i *Hauer* ítélet, C-44/79, EU:C:1979:290, 20–30. pontok.

²³ 2020. június 18-i *Bizottság kontra Magyarország* (Az egyesületek átláthatósága) ítélet, C-78/18, EU:C:2020:476.

Egy érdekes probléma, amit a szakirodalomból kiolvashatunk, az a két kategória összemosódása, illetve szembekerülése. Varju és Czina meglátása szerint az uniós közérdek és a nemzeti közérdek közötti átfedés kiolvasható az EU-t létrehozó egyezményekből, ugyanakkor a gyakorlatban ezek ellenpárosként is megjelenhetnek.²⁴ Ami felveti a kérdést, hogy előfordulhat-e egy olyan szituáció, ahol egy adott tagállam olyan intézkedést hoz, ami megfelel a tagállami közérdeknek, ugyanakkor ellentétes az „Unió által elismert általános érdekű célkitűzésekkel”. Ha az EuB gyakorlatát nézzük ilyen téren, alapvetően azt láthatjuk, hogy ezt a fajta átfedést az EuB elismerte bizonyos ügyekben, de például a fentebb már említett C-78/18 sz. ügyben, illetve a CEU-hoz kapcsolódó C-66/18 sz. ügyben, az EuB ütköztette a két érdeket, és alapvetően az uniós szinten megjelenő közérdeknek adott teret.²⁵

Ezek alapján már kirajzolódik egy általános kép a közérdekről: az uniós jogi értelemben vett közérdekbe beletartozik a legitim nemzeti érdek és az uniós célkitűzés egyaránt, ezek akár egyezők is lehetnek bizonyos ügyekben, de ha esetleg egymással szembekerülnek, az uniós célkitűzés tekinthető erősebb közérdeknek. Tehát ha a kutatási kérdésünkre választ akarunk adni, akkor itt már elmondhatjuk részleges válaszként, hogy a nemzeti közérdekre való hivatkozás határa az, hogy ha az intézkedés egyébként uniós célkitűzésbe ütközne.

Egy másik határ, ami kiolvasható az építőiparral kapcsolatos C-106/22 sz. ügyből, az az, hogy a nemzeti gazdasági érdek önmagában nem feleltethető meg tagállami nemzeti közérdeknek, legalábbis olyan szinten, hogy az EU által garantált alapvető jogokat (így értelemszerűen beleértve a 17. cikk által garantált alapvető jogot) pusztán ez alapján korlátozni nem lehet.²⁶ A nemzeti gazdasági érdek a társasági jogi C-244/11 sz. ügy alapján akkor válik nyomós közérdekké, ha ez közfeladatokat, közszolgáltatásokat ellátó társaságokat érint olyan kiemelt területeken mint az energiaellátás és távközlés, és egyfajta válsághelyzet-kezelést akar elérni az adott közszolgáltatások ellátásának biztosításával.²⁷ Ez egyfajta analógiát képez a beruházásvédelmi választottbíráskodásban is alkalmazott elhatárolással, ahol szintén elfogadott nézet az, hogy a fogadó állam gazdasági érdeke önmagában nem egyenlő a közérdek koncepciójával, kivéve a válsághelyzetek kezelésére hozott intézkedéseket.²⁸ A második részleges válaszuk tehát az lesz, hogy a közérdek többet jelent, mint pusztán a gazdasági érdek, ez a kettő csak válsághelyzetek kezelésekor találkozik.

²⁴ VARJU Márton – CZINA Veronika: „Between Compliance and Particularism” in VARJU Márton (szerk.): *Between Compliance and Particularism* (Springer 2019) 8–11., https://doi.org/10.1007/978-3-030-05782-4_1.

²⁵ 2020. június 18-i *Bizottság kontra Magyarország* (Az egyesületek átláthatósága) ítélet, C-78/18, EU:C:2020:476, 80–87, 139. pontok.

²⁶ 2023. július 13-i *Xella Magyarország* ítélet, C-106/22, EU:C:2023:568, 64–67. pontok.

²⁷ 2012. november 8-i *Bizottság kontra Görögország* ítélet, C-244/11, EU:C:2012:694, 65–67. pontok.

²⁸ Lásd részletesebben: Levent SABANOULLARI: „The Merits and Limitations of General Exception Clauses in Contemporary Investment Treaty Practice” *IISD Investment Treaty News*. <https://www.iisd.org/itn/2015/05/21/the-merits-and-limitations-of-general-exception-clauses-in-contemporary-investment-treaty-practice/>.

Végezetül foglalkozunk kell az EuB konkrét joggyakorlatával a 17. cikk és a közérdek kontextusában. Ehhez kapcsolódóan két jogesetet érdemes kiemelni: a C-52/16 sz. ügyet (és az ezzel egyesített C-113/16 sz. ügyet), illetve a C-235/17 sz. ügyet. Az ügyek részletes ténybeli feltárásával itt most nem foglalkozunk, ehelyett a kutatási kérdéseink szempontjából releváns EuB állásfoglalásokra fogjuk helyezni a hangsúlyt. Azt viszont érdemes alapozásként kiemelni, hogy mindkét esetben Magyarország termőföldön létesített haszonélvezeti jog jogszabály által elrendelt törlése kapcsán vizsgálta az EuB a közérdek határait. Pontosabban, a magyar állam jogszabályi úton eltörölte a 2014. április 30-án fennálló, határozatlan időre vagy 2014. április 30-a után lejáró, határozott időtartamra nem közeli hozzátartozók között szerződéssel alapított termőföldön létesített használati jogot, 2014. május 1-étől kezdődően.²⁹ Ez később pereskedéshez vezetett,³⁰ aminek megnyilvánulásai az EuB elé került ügyek is, illetve az Alkotmánybíróság 25/2015. (VII. 21.) AB határozata. Az utóbbi tekintetében érdemes kiemelni, hogy az Alkotmánybíróság alaptörvény-ellenes helyzetet állapított meg, nem a haszonélvezeti jog elvétele miatt, hanem a vagyoni hátrányok kiegyenlítéséhez szükséges szabályok hiányát.³¹ A magyar bírói rendszeren és az EuB-n túl a beruházásvédelmi választottbírói rendszerben is megjelent a kérdéskör, például a *Magyar Farming* ügy kapcsán.³² Természetesen az utóbbit nem fogjuk részletesen elemezni, mivel az a brit–magyar kétoldalú beruházásvédelmi egyezmény értelmezésével kapcsolatos, nem pedig a Charta vagy az ahhoz kapcsolódó uniós jog értelmezésével (kivéve a joghatóság tekintetében,³³ ami szintén nem a tanulmány tárgyköre). Ugyanakkor bizonyos EuB-ügyek esetében összehasonlítási alapként említeni tudjuk majd a választottbírói álláspontját, különösen a második kutatási kérdés kapcsán.

Áttérve tehát az EuB joggyakorlatára, a C-52/16 és C-113/16 sz. ügyek esetében az EuB ugyan közvetlenül nem vizsgálta az ügy kapcsán egyébként felmerülő 17. cikket, viszont a közérdekűség kérdésével az EUMSZ 63. cikke, a tőke szabad mozgása kapcsán foglalkozott. Továbbá, ahogy az EuB maga is kiemelte, az EUMSZ 63. cikk megsértésének ténye az ügy kontextusában szükségtelenné teszi

²⁹ 2013. évi CCXII. törvény a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról, 108. cikk

³⁰ SZILÁGYI János Ede: „The International and EU Legal Dimensions of Agricultural Land Acquisition and the Room for Nation-State Action” in SZILÁGYI János Ede (szerk.): *Legal Protection of Farmers* (Wydawnictwo Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości 2024) 29., 64–67; SZINAY Attila: „Az Európai unió Bíróságának a mezőgazdasági földekre bejegyzett haszonélvezeti jogok törlése ügyében hozott ítéletének áttekintése” *Gazdaság és Jog* 2020/7–8. 40–45.; GUTMAN Éva: „Mezőgazdasági föld rendeltetésének megfelelő művelés biztosítása” *Magyar Jog* 2024/5. 302–305.; SZABÓ Marcell: „A termőfölddel kapcsolatos újabb jogi szabályozás az Európai Bíróság és az Alkotmánybíróság gyakorlatában” *EU Jog: Online Szakfolyóirat* 2023/3. 1.

³¹ VARGA Zoltán: „A tőke szabad mozgása és a magyar földforgalmi szabályozás. A haszonélvezeti és használati jogok kérdése az Alkotmánybíróság és az Európai Unió Bírósága előtt” *JURA* 2018/1. 446. 450.

³² Magyar Farming Company Ltd, Kintyre Kft and Inicia Zrt v. Hungary, ICSID Case No. ARB/17/27.

³³ Magyar Farming Company Ltd, Kintyre Kft and Inicia Zrt v. Hungary, ICSID Case No. ARB/17/27. Award of the Tribunal. Paras. 170–248.

a 17. cikk megsértésének külön vizsgálatát,³⁴ így értelemszerűen felhasználhatjuk az EuB megállapításait a közérdekről az utóbbi kérdés kapcsán is. Továbblepve a konkrét jogesetre, a C-52/16 sz. ügyben az volt a számunkra kiemelhető jogi kérdés (többek között), hogy a magyar állam termőföldre vonatkozó haszonélvezeti jogok megszerzését és ezen jogok fennállását ahhoz a feltételhez kötötte, hogy a jogosult a termőföld tulajdonos közeli hozzátartozója legyen, közérdekre hivatkozva. Ebben az esetben a közérdekként azt jelölte meg a magyar állam, hogy a termőföldek azon személyek tulajdonában maradjanak, akik azt megművelik, ezáltal megakadályozva a spekulációt, birtokelaprózódást, a vidékről való elvándorlást és a vidék elnéptelenedését.³⁵ Az előzetes döntéshozatali eljárásában az EuB többek között ennek a helyességét vizsgálta. A Bíróság megközelítése látszólag két tengelyen futott a közérdek vonatkozásában (egy harmadik szempont a tőke szabad mozgásához kötődik csak, ezt itt értelemszerűen nem vizsgáljuk): egyrészről vizsgálta a bíróság, hogy az állami intézkedés koherensen megfelel-e az elért célkitűzésnek, alkalmas-e arra, hogy a közérdekű célt megvalósítsa.³⁶ Másrészről pedig azt vizsgálta, hogy az intézkedés arányos-e a közérdekű céllal.³⁷ Az előbbi kapcsán azt állapította meg az EuB jelen esetben, hogy a közeli hozzátartozói státusz nem garantálja azt, hogy a termőföldet ezek a hozzátartozók maguk művelik majd, és hasonlóképpen sem a spekulációt, sem a birtokelaprózódást érdemlegesen nem akadályoztatja, valamint a közeli hozzátartozói státusz nem garantálja, hogy ezek a hozzátartozók valóban a termőföldek közelében élnek, így a vidéki elvándorlás és elnéptelenedés kérdésének rendezésére is alkalmatlan intézkedés.³⁸ Ha pedig az arányosságot nézzük, az EuB hasonló következtetésre jutott, úgy találta, hogy az előírtaknál kevésbé korlátozó intézkedéseket is alkalmazni lehetett volna annak érdekében, hogy a termőföldön fennálló haszonélvezeti jog fenntartása ne járjon a termőföldet birtokló személy általi hasznosítás leállításával, vagy a spekuláció és elaprózódás megjelenésével.³⁹ Tehát a C-52/16 sz. ügy alapján két korlátja jelenik meg a közérdekűségnek: az alkalmassági korlát (mennyire van összhangban a közérdekű célkitűzés és az intézkedés) illetve az arányossági korlát (van-e olyan alternatíva, ami kevésbé korlátozó módon valószínűsítaná meg a célkitűzést). Ez összhangban van a Charta 52. cikkének (1) bekezdésével is, láthatóan ezt vetíti ki az EuB a 17. cikk (1) bekezdésre is.

A C-235/17 sz. ügyben a Bíróság rendkívül hasonló kérdéskörrel foglalkozik, és azonos következtésekre is jut, mint a C-52/16 sz. ügyben, viszont itt már az EuB érdemben reflektál a Charta cikkeire is, az EUMSZ-n túlmenően. Többek között az EuB egyértelműen összekapcsolja a Charta 17. cikk (1) bekezdését az 52. cikk (1) bekezdésével, kifejtve itt is az arányossági követelményt, mint az előbbire alkalmazandót az utóbbi bekezdés alapján.⁴⁰ Az adott ügy kapcsán úgy találta itt is az EuB,

³⁴ 2018. március 6-i *SEGRO* ítélet, C-52/16, EU:C:2018:157, 127. pont.

³⁵ 2018. március 6-i *SEGRO* ítélet, C-52/16, EU:C:2018:157, 81. pont.

³⁶ 2018. március 6-i *SEGRO* ítélet, C-52/16, EU:C:2018:157, 86–89. pontok.

³⁷ 2018. március 6-i *SEGRO* ítélet, C-52/16, EU:C:2018:157, 90–93. pontok.

³⁸ 2018. március 6-i *SEGRO* ítélet, C-52/16, EU:C:2018:157, 86–89. pontok.

³⁹ 2018. március 6-i *SEGRO* ítélet, C-52/16, EU:C:2018:157, 92. pont.

⁴⁰ 2019. május 21-i *Bizottság kontra Magyarország* (Mezőgazdasági földterületeken létesített haszonélvezeti jog) ítélet, C-235/17, EU:C:2019:432, 89. pont.

hogy aránytalanság áll fenn az intézkedés hátrányos következményei és az elérni kívánt közérdek között, kevésbé megszorító intézkedéseket is lehetett volna alkalmazni.⁴¹ Továbbá különösen azt kifogásolta az EuB, hasonlóan a fenti ügyhöz, hogy a közeli hozzátartozói viszony kikötése a szabályozásban nem összekapcsolható a tagállam által megnevezett általános közérdekkel (Magyarország érvelése itt meg egyezett a C-52/16 sz. ügynél leírtakkal),⁴² tehát az alkalmassági követelménynek sem felelt meg. Ennek kapcsán az EuB azt is kifejtette, hogy a fentebb már említett magyar Alkotmánybíróság 25/2015. (VII. 21.) AB határozatából sem kiolvasható a közérdekűség, hisz az AB határozat is egy nemzeti stratégia célkitűzésre helyezte a hangsúlyt (a mezőgazdasági földterületek kizárólag azon természetes személyek tulajdonában álljanak, akik azokat megművelik), nem pedig a haszonélvezeti jogok jogosultjai által elkövetett visszaélések megállítására.⁴³ Az ügy tanulsága így az, hogy a C-52/16 sz. ügyben az EUMSZ 63. cikke kapcsán tett megállapításokat az EuB itt gond nélkül alkalmazta a Charta 17. cikke kontextusában is, tehát a fentebb kifejtett analógiánk megállja a helyét. Továbbá, az EuB egyértelművé tette az ügy kapcsán, hogy egy nemzeti stratégiai cél nem elegendő önmagában ahhoz, hogy közérdekűsége lehessen hivatkozni, illetve a Chartában foglalt jogok korlátozása szoros összhangban kell lennie a közérdekkel.

Ha összegezni akarjuk a fejezetben tárgyaltakat, arra juthatunk, hogy az EuB joggyakorlatán keresztül körül határolta a közérdekűséget. Egyrészről a magántulajdon elvesztéséhez vezető tagállami intézkedés szolgálhat tagállami és uniós közérdeket is, de ha a kettő ütközne, az utóbbi élvez elsőbbséget. Másrészről, a gazdasági érdek önmagában nem jelent általános jellegű közérdeket is, ezek tipikusan akkor találkoznak, ha a gazdasági érdek mögött valamiféle nyomós válsághelyzet lappang, és ezt az államnak kell megoldania. Harmadrészről, a közérdekű intézkedésnek, ami a magántulajdon elvesztését okozza, egy kettős tesztnek kell megfelelnie: egyrészről a közérdekű intézkedésnek alkalmasnak kell lennie a kitűzött cél elérésére, másrészről pedig egy arányossági követelménynek is meg kell felelnie, nem felel meg a 17. cikk (1) bekezdésének, ha lehetett volna kevésbé korlátozó intézkedést is meghozni.

3. TULAJDONTÓL VALÓ MEGFOSZTÁS HATÁRAI: A BURKOLT KISAJÁTÍTÁS

A következő vizsgált kérdésünk az, hogy az úgynevezett burkolt kisajátítás kimerítheti-e a tulajdon elvételének koncepcióját a Charta 17. cikke értelmében. A burkolt kisajátítás, más néven lopakodó kisajátítás, a beruházásvédelmi jogban használt fogalom, ami a kisajátítás azon válfaját jelenti, ahol a fogadó állam nem közvetlenül

⁴¹ 2019. május 21-i *Bizottság kontra Magyarország* (Mezőgazdasági földterületeken létesített haszonélvezeti jog) ítélet, C-235/17, EU:C:2019:432, 99–100. pontok.

⁴² 2019. május 21-i *Bizottság kontra Magyarország* (Mezőgazdasági földterületeken létesített haszonélvezeti jog) ítélet, C-235/17, EU:C:2019:432, 93–97. pontok.

⁴³ 2019. május 21-i *Bizottság kontra Magyarország* (Mezőgazdasági földterületeken létesített haszonélvezeti jog) ítélet, C-235/17, EU:C:2019:432, 117. pont.

veszi el a beruházás feletti tulajdonjogot, hanem különféle jogi és nem jogi eszközökkel teszi lehetetlenné annak használatát és hasznosítását, ezzel megvalósítva *de facto* a beruházás elvételét.⁴⁴ Értelmszerűen ez egy jóval nehezebben kimutatható válfaja a kisajátításnak, hisz ahogy a neve is sejteti, központi célkitűzése a kisajátítás tényének elrejtése.⁴⁵ Tipikus példa lehet erre a célzott különadók, a vállalkozási tevékenységhez kapcsolódó szabályok megváltoztatása, vagy akár diszkriminatív intézkedések is. Habár ez egy nagyon széles kategória, a beruházásvédelmi jogban a több évtizedes választottbírószági gyakorlat rendszeresen foglalkozott a kérdéssel.⁴⁶ A fogalmat tehát kettő elemre bonthatjuk le: a burkolt kisajátítást megvalósító intézkedés eredménye a beruházás élvezésének érdemi ellehetetlenülése, illetve az intézkedést nem legitim közérdek indokolja, az intézkedés rációja ehelyett csupán rosszhiszemű ürügy az utóbbi eredmény elérése érdekében.

Ha ezt kivetítjük a Charta 17. cikkére, akkor igazából azt firtatjuk, hogy a nyílt tulajdon elvétel mellett az olyan hátrányos szabályok alkotása, amik kvázi megvalósítják a tulajdon érdemi használatának, hasznosításának ellehetetlenülését, is vajon olyan állami intézkedések, ami ellen a cikk védelmet biztosít magánszemélynek. Ennek megválaszolására alapvetően az EuB joggyakorlatát tudjuk vizsgálni, annak tekintetében, hogy milyen állami intézkedések (a nyílt és közvetlen tulajdon elvétel mellett) esetében merült fel a 17. cikkbe foglalt alapvető jog alkalmazása. Természetesen korlátozza vizsgálatunkat az a tényező, hogy a burkolt kisajátítás beruházásvédelmi jogban bevett fogalom, az uniós jog ilyen tagállami intézkedések kontextusában nem igazán alkalmazza.

Először kiemelhetjük itt is az előző fejezetben már tárgyalt C-235/17 sz. ügyet. Az EuB által egyik vizsgált kérdés az volt, hogy a magyar állam vitatott szabályozása (a termőföld feletti haszonélvezeti jog csak közeli hozzátartozóra szállhat át) a dolog használatának korlátozását jelenti, vagy a tulajdontól való megfosztást. Összegezve az EuB értelmezését, a Bíróság kiemelte egyrészt, hogy olyan vagyoni értékű jogokra terjed ki a magántulajdonhoz való jog a Charta 17. cikkében, amelyekből az érintett jogrendre tekintettel olyan megszerzett jogi helyzet következik, és amely lehetővé teszi, hogy a jogosult e jogait saját maga javára önállóan gyakorolja.⁴⁷ Ebből logikusan következik, hogy az ilyen vagyoni értékű jognak az elvesztése a tulajdontól való megfosztást jelenti a Charta értelmében. Az EuB azt is kiemelte ebben az ítéletében, hogy ezeket a jogokat tipikusan ellenérték fejében szerzik meg,

⁴⁴ George C. CHRISTIE: „What Constitutes a Taking of Property under International Law?” *Brit. Y.B. Int’l L.* 1962/38. 337–338. Rudolf DOLZER: „Indirect Expropriation of Alien Property” *ICSID Review – Foreign Investment Law Journal* 1986/1. 41–65., <https://doi.org/10.1093/icsidreview/1.1.41>.

⁴⁵ Nicolás M. PERRONE: *Investment Treaties and the Legal Imagination – How Foreign Investors Play By Their Own Rules* (OUP 2021). 70., <https://doi.org/10.1093/oso/9780198862147.001.0001>.

⁴⁶ Sebastián López ESCARCENA: *Indirect Expropriation in International Law* (Edward Elgar Publishing 2014) 119–126., <https://doi.org/10.4337/9781782544111>; Björn KUNOV: „Developments in Indirect Expropriation Case Law in ICSID Transnational Arbitration” *Journal of World Investment & Trade* 2005:3. 467–491, <https://doi.org/10.1163/221190005x00163>.

⁴⁷ 2019. május 21-i *Bizottság kontra Magyarország* (Mezőgazdasági földterületeken létesített haszonélvezeti jog) ítélet, C-235/17, EU:C:2019:432, 69. pont.

és ezek jogszerűen szerzettnek minősülnek.⁴⁸ Ennél fogva az EuB arra jutott, hogy a haszonélvezeti jog átszállásának és fenntartásának ilyesféle korlátozása megvalósítja a Charta 17. cikk (1) bekezdésében magánszemély számára nyújtott jog sérelmét.⁴⁹ Ezt az álláspontját az EuB megerősítette a C-419/23 sz. ügyben is, aminek eredete a C-235/17 és C-52/16 sz. ügyekben hozott döntések tagállami végrehajtásához köthető (eredetileg törölt haszonélvezeti jogok visszajegyzése).⁵⁰ Itt összehasonlítás céljából kiemelhetjük az előző fejezetben említett *Magyar Farming* nemzetközi választottbírósági ügyet, ahol érdekes módon hasonló következtetésre jutott a választottbíróság, a haszonélvezeti joggal kapcsolatban elutasította a magyar állam érvelését arra nézve, hogy a haszonélvezeti jog nem minősül nemzetközi jogi értelemben vett szerzett jognak (amely esetében védelmet sem élvezne kisajátítással szemben), ehelyett megerősítette annak vagyoni értékét és tulajdoni státuszát.⁵¹

A fenti döntésekhez hasonló érvelést alkalmazott az EuB a C-283/11 sz. ügyben, amiben azt vizsgálta többek között, hogy a szerződéses úton szerzett kizárólagos televíziós műsorszolgáltatási jogok beleférnek-e a Charta 17. cikke által nyújtott védelembe vagy sem, és ezeknek a jogoknak az elvesztése vagy korlátozása megvalósítja-e a magántulajdontól való megfosztást. Az EuB arra helyezte a hangsúlyt, hogy mivel a kizárólagos televíziós műsorszolgáltatási jogokat valamely szerződéses rendelkezéssel visszterhesen biztosítják a televíziós műsorszolgáltatóknak, ami értelemszerűen lehetővé teszi az értinett műsorok kizárólagos, más műsorszolgáltatókat kizáró, közvetítését, ezért ezek már túllépik az egyszerű kereskedelmi érdeket vagy lehetőséget, és helyette vagyoni értékű jogoknak kell tekinteni őket, amit az EuB a Charta 17. cikk értelmében magántulajdonnak tekint.⁵² Ez megerősíti azt, hogy az olyan állami intézkedések, amik nem magántulajdontól való megfosztást célozzák formálisan, hanem ehelyett a magánszemély vagyoni értékű jogainak a korlátozását jelentik (ami gyakran felmerülhet egy esetleges burkolt kisajátítási helyzetben) is megsérthetik a Charta 17. cikkében rögzített alapvető jogot. Az EuB elhatárolása látszólag itt arra irányul, hogy az állami intézkedés egyszerű kereskedelmi érdeket vagy lehetőséget korlátoz, vagy inkább egy megszerzett jogi helyzetet eredményező vagyoni értékű jogot korlátoz. Utóbbi esetben látszólag fennáll a 17. cikk által nyújtott jog védelme, előbbi esetben nem.

Ha ellenpéldát akarunk találni, akkor az előző fejezetben is említett C-44/79 sz. ügyet tudjuk megemlíteni. Ebben a meglehetősen régebbi, még a Chartát is megelőző, esetben az EuB azt (is) vizsgálta, hogy új szőlőültetvények telepítésének tilalma magánszemély tulajdonában álló termőföldön megvalósítja-e a tulajdontól való megfosztást. Az EuB álláspontja itt az volt, hogy alapvetően nem, mivel a tulajdont tulajdonosa továbbra is használhatja, birtokolhatja és élvezheti. Ugyanakkor az

⁴⁸ 2019. május 21-i *Bizottság kontra Magyarország* (Mezőgazdasági földterületeken létesített haszonélvezeti jog) ítélet, C-235/17, EU:C:2019:432, 71, 73. pontok.

⁴⁹ 2019. május 21-i *Bizottság kontra Magyarország* (Mezőgazdasági földterületeken létesített haszonélvezeti jog) ítélet, C-235/17, EU:C:2019:432, 82–83. pontok.

⁵⁰ 2024. december 12-i *Nemzeti Földügyi Központ* ítélet, C-419/23, EU:C:2024:1016, 54–61. pontok.

⁵¹ *Magyar Farming Company Ltd, Kintyre Kft and Inicia Zrt v. Hungary*, ICSID Case No. ARB/17/27. Award of the Tribunal. Paras. 342–362.

⁵² 2013. január 22-i *Sky Österreich* ítélet, C-283/11, EU:C:2013:28, 35. pont.

EuB elismerte, hogy tulajdon korlátozásának viszont minősíthető ez a rendelkezés (ezt követően pedig a közérdekszerűséget vizsgálta).⁵³ Hasonlóképpen, a T-510/17 sz. ügyben az EuB elutasította azt, hogy egy szanalási program keretében hozott, az érintett magánszemélyek tulajdonában lévő tőkeinstrumentumok leírásáról és átalakításáról szóló határozat, és az ebből keletkező gazdasági hátrány betudható magántulajdontól való megfosztásnak (csak egyszerű tulajdon korlátozásának minősülhet).⁵⁴ Ebből a két ügyből arra következtethetünk, hogy a tulajdon korlátozása nem feltétlenül valósítja meg az attól való megfosztást is az EuB gondolkodásában.

Ha egy kicsit tágabban vizsgáljuk a kérdést, azt találjuk, hogy az EuB meglehetősen óvatosan kezeli a kisajátítás kérdését, így a burkolt kisajátítást is. Gheorghiu kiemeli például, hogy az EuB a kisajátítás koncepcióját alapvetően nem alkalmazza tagállami intézkedések kontextusában, csak uniós intézmények esetében merülhet fel (hipotetikusan).⁵⁵ Így itt arra következtethetünk, hogy az EuB relatív nagy teret ad a tagállamoknak, és csak az EUMSZ által garantált szabad mozgás (például tőke szabad mozgása) és a Chartában foglalt alapjogok megsértésének kontextusában folyik bele a kérdése, és ezekben az esetekben sem kisajátításként kezeli a helyzetet, hanem az uniós elvek és jogok megsértésének tekinti őket. Ez a megközelítés részben ellentétben áll a *Magyar Farming* által kifejtett választottbírószági állásponttal, ahol a választottbírószág egyértelműen megállapította a termőföld feletti haszonélvezeti jog elvevő fogadó állami intézkedés kisajátító jellegét.⁵⁶

Ha össze akarjuk foglalni a fejezet tanulságait, az alábbi észrevételeket tudjuk tenni az EuB joggyakorlata szempontjából: egyrészről a magántulajdontól való megfosztás nem csupán a legklasszikusabb értelemben tulajdontól való közvetlen megfosztást jelentheti, hanem a vagyoni értékű jogok korlátozását is. Ezek a vagyoni értékű jogok viszont elhatárolandók mind az egyszerű kereskedelmi érdektől/lehetőségtől, mind a tulajdon használatának kisebb mértékben történő korlátozásától. Ha az adott vagyoni értékű jogot ellenérték fejében és jogszerűen szerezte meg a magánszemély, és aztán ezt önállóan gyakorolja saját java számára, akkor ezek elvétele vagy alapvető korlátozása kimeríti a tulajdontól való megfosztást. Ha viszont csak egyfajta egyszerű kereskedelmi érdeket vagy lehetőséget von el a jogalkotó a magánszemélytől, az nem fogja kimeríteni a tulajdontól való megfosztást. Hasonlóképpen az intézkedés után a magánszemély viszont továbbra is élvezheti, használhatja és birtokolhatja a tulajdont, akkor a tulajdonban bekövetkezett korlátozás valószínűleg nem lesz tulajdontól való megfosztás az EuB értelmezésében. A kutatási kérdésünk megválaszolását jelen esetben lényegesen megnehezíti az EuB kisajátítás-kerülő ítélkezési gyakorlata, de alapvetően arra következtethetünk, hogy a burkolt kisajátítás bizonyos formái megvalósíthatják a tulajdontól való

⁵³ 1979. december 13-i *Hauer* ítélet, C-44/79, EU:C:1979:290, 19. pont.

⁵⁴ 2022. június 1-i *Del Valle Ruiz és társai kontra Bizottság és ESZT* ítélet, T-510/17, EU:T:2022:312, 495. pont.

⁵⁵ Camelia-Lilieana GHEORGHIU: „Some Aspects on the Deprivation of Property in European Union Law” *International Journal of Academic Research in Business and Social Sciences* 2015/9. 312., <https://doi.org/10.6007/ijarbss/v5-i9/1849>.

⁵⁶ *Magyar Farming Company Ltd, Kintyre Kft and Inicia Zrt v. Hungary*, ICSID Case No. ARB/17/27. Award of the Tribunal. Para. 362.

megfosztást a Charta értelmében, ha a fentebb leírt szempontoknak megfeleltethető a helyzet.

4. ELSZENVEDETT VESZTESÉG, MÉLTÁNYOS ÖSSZEGŰ KÁRTALANÍTÁS: AZ ELMARADT HASZON KÉRDÉSE

Az utolsó kutatási kérdésünk arra vonatkozott, hogy a 17. cikk által alkalmazott „elszenvedett veszteségek” fogalomba beletartozik-e az elmaradt haszon, a *lucrum cessans*, vagy csak a tényleges kárt/*damnum emergens* (vagyis a tulajdon tényleges értékét) kell érteni alatta. Ez a kérdés alapvetően azért merülhet fel, mert ha a tulajdontól való megfosztás olyan kontextusban történik, hogy gazdasági, üzleti célokra felhasznált tulajdont vesz el az állam, akkor értelemszerűen a magánszemély eszik attól a várható profittól, amit remélhetett volna abban a helyzetben, ha a tulajdon továbbra is a kezében marad.

Ha itt is a beruházásvédelmi jogi analógiáktól indítunk, akkor kijelenthetjük, hogy ezen a területen alapvetően bevett koncepció a *lucrum cessans*, mint a beruházó veszteségeinek egyik lehetséges eleme, és így a kártalanításba is beleértendő.⁵⁷ Természetesen ezt árnyalja az, hogy a beruházások komplex jellege miatt, nem feltétlen automatikus a *lucrum cessans*, a választottbíróság eltekinthet tőle többek között a haszon túlzottan spekulatív jellege, az esetleges beruházási szerződés implicit felmondása vagy a *vis maior* megjelenése következtében.⁵⁸ Ami viszont a legnagyobb gyakorlati problémát jelenti az elmaradt haszon kiszámolása. Ennek következtében a beruházásvédelmi választottbíróági eljárásokban hozott ítéletek nem kicsi részét a *lucrum cessans* számítása teszi ki. Jellemző, hogy a külföldi beruházók felülbecsülik az elmaradt hasznot, majd ezt a választottbíróság leszállítja egy kisebb összegre, amit észszerűen vélhető haszonnak tekint, ha a beruházás megmaradt volna a beruházó kezében.⁵⁹

Ha az uniós jogra próbáljuk rávetíteni a kérdéskört, alapvetően abba a problémába csöppenünk, hogy az EuB szintjén a kártalanítás tartalmi összetétele relatív kevés figyelmet kap. Ez megnehezíti annak vizsgálatát, hogy mi az a „méltányos összegű kártalanítás”, ami a Charta 17. cikke alapján megilletné a magánszemélyt, tulajdonától való megfosztása esetében. Látszólag az EuB joggyakorlata inkább arra terjed ki, hogy volt-e kártalanítás, mi minősül annak és mi nem, semmint arra, hogy az összeg mekkora volt, vagy milyen elemeket foglalna magában. Így lehet érdekesebb először ilyen irányból megközelíteni a kérdést, megvizsgálni, hogy az EuB miként értelmezi ezt a fogalmat, és ebből próbálhatunk meg kiolvasni válaszokat.

⁵⁷ VIG Zoltán – TAMARA GAJINOV: „The Development of Compensation Theories in International Expropriation Law” *Hungarian Journal of Legal Studies* 2016/4. 458–459., <https://doi.org/10.1556/2052.2016.57.4.4>.

⁵⁸ INGARD MARBOE: *Calculation of Compensation and Damages in International Investment Law* (OUP 2017). Paras. 3.209–217., <https://doi.org/10.1093/law/9780198749936.001.0001>.

⁵⁹ Lásd például: *Metalclad Corporation v. The United Mexican States* (ICSID Case No. ARB(AF)/97/1); *ADC Affiliate Limited and ADC & ADMC Management Limited v. Republic of Hungary* (ICSID Case No. ARB/03/16); *Dan Cake (Portugal) S.A. v. Hungary* (ICSID Case No. ARB/12/9).

A fentiekre kiváló példa a már előző fejezetekben is taglalt C-235/17 sz. ügy, ahol az EuB kiemelte, hogy a méltányos összegű kártalanítás hiánya is megjelenik, ugyanis a magyar állam pusztán a polgári pereskedést az érintett magánszemélyek között biztosította a „kártalanítás” egyfajta módjaként a haszonélvezeti jogok korlátozása tekintetében. Ez az EuB megítélése szerint nem minősülhet méltányos összegű kártalanításnak, többek között abból kifolyólag, hogy a peres eljárás egy bizonytalan kimenetelű folyamat bizonytalan időtartammal. Ennek köszönhetően nem alkalmas arra, hogy érdemben kompenzálja a haszonélvezeti jog elvesztéséből fakadó veszteségeket. Ugyanezen az ügyben arra is kitért az EuB, hogy a kártalanításnak kisajátított vagyontárgy értékével összhangban álló kártalanításnak kell lennie. Látszólag ez a legpontosabb definíció, amit ki tudunk olvasni az EuB joggyakorlatából.⁶⁰ Érdekes adalék itt a korábban is már említett 25/2015. (VII. 21.) AB határozat, ami részben hasonló kérdéskörrel foglalkozott, és arra a következtetésre jutott, hogy a jogszabályi úton⁶¹ törlésre került haszonélvezeti jogok esetében, a jogalkotó alaptörvény-ellenes helyzetet eredményezett azzal, hogy nem alkotott meg a kivételes, a szerződő felek közötti elszámolás során nem érvényesíthető, de érvényes szerződésekkel összefüggő vagyoni hátrányok kiegyenlítését lehetővé tevő speciális szabályokat.⁶² Ez az álláspont bizonyos értelemben párhuzamba hozható az EuB C-235/17. sz. ügyben kifejtett álláspontjával, még akkor is ha végső soron az EuB az AB határozatot a közérdekűség hiányának bizonyítására használta fel (ahogy ezt a 2. fejezetben taglaltuk).

A kártalanítás koncepcióját egy érdekes szemszögből közelítette meg az EuB két esetben: az érintőlegesen már említett C-419/23 sz. ügyben, illetve a C-177/20. sz. ügyben. Mindkét ügyben a probléma forrása arra vezethető vissza, hogy a releváns magyar szabályozás⁶³ alapján törlésre került bejegyzett haszonélvezeti jog földterületen, amely kérdésről már a tanulmányban többször is értekeztünk. Ezekben az ügyekben viszont már a haszonélvezeti jognak a visszajegyzése képezte a fő témát. E tekintetében a C-177/20. sz. ügyben kiemelte az EuB a haszonélvezeti jog visszaállítását olyan esetekben, amikor uniós joggal össze nem egyeztethető jogszabály alapján került az törlésre, amely visszaállításra akkor is sor kell kerülnie, hogy ha a haszonélvezeti jog törlését nem vitatta az érintett bíróság előtt a jogszabályi határidőn belül. Kiemelte az EuB, hogy a jogellenes jogszabály alkalmazásának mellőzése önmagában elégtelen, és ehelyett a tagállamnak minden olyan intézkedést meg kell tennie, ami biztosítja az uniós jog érvényesülését a tagállam területén.⁶⁴ Hasonlóképpen, a C-419/23. sz. ügyben is megjegyezte az EuB (elsősorban az EUMSZ kontextusában, de ez kivetíthető a Chartára is), hogy ha jogellenesen

⁶⁰ 2019. május 21-i *Bizottság kontra Magyarország* (Mezőgazdasági földterületeken létesített haszonélvezeti jog) ítélet, C-235/17, EU:C:2019:432, 123–129. pontok.

⁶¹ 2013. évi CCXII. törvény a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról, 108. cikk.

⁶² Alkotmánybíróság 25/2015. (VII. 21.) AB határozata, 67. pont.

⁶³ 2013. évi CCXII. törvény a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról, 108. cikk.

⁶⁴ 2022. március 11-i „*Grossmania*” Mezőgazdasági Termelő és Szolgáltató Kft kontra Vas Megyei Kormányhivatal ítélet, C-177/20, EU:C:2022:175, 64., 75. pontok.

szüntetik meg valakinek a vagyoni értékű jogait (jelen esetben haszonélvezeti jogokat), akkor az *in integrum restitutio* is megjelenik opcióként az ellentételezésre, és egyébként ha ez lehetetlennek bizonyulna, csak akkor merül fel annak lehetősége szükséges érvénnyel, hogy olyan pénzbeli vagy egyéb ellentételezéshez való jogot biztosítsanak a megszűnt haszonélvezeti jogok egykori jogosultjai részére, amelynek értéke alkalmas az e jogok megszűnéséből eredő gazdasági veszteség pénzbeli szempontból történő helyreállítására.⁶⁵ Ez természetesen nem teljesen azonos kontextus, hisz itt a jogellenes megfosztás után járó kompenzációt vizsgálta az EuB, nem pedig a jogszerű megfosztás után járó méltányos összegű kártalanítást, viszont a jogeset mégiscsak rámutat arra, hogy az EuB meglehetősen tágan kezeli a kártalanítás fogalmát.

Az előző fejezetben már említettük a burkolt kisajátítás kapcsán a T-510/17 sz. ügyet. A harmadik kutatási kérdés vonatkozásában is kiolvashatunk érdekes adalékokat az ügyből. Ahogy már ki lett fejtve fentebb, a T-510/17 sz. ügyben központi kérdést képezett az a gazdasági hátrány, ami a szanált cég részvényeseit érte. Ezt a hátrányt az EuB gazdasági kockázatnak minősítette, és egyértelműen kijelentette, hogy ezért a magánszemély beruházók viselnek, illetve, hogy mivel a szanálás keretében alkalmazták azt az uniós elvet, hogy egyetlen hitelező sem viselhet annál nagyobb veszteséget, mint amelyet akkor viselt volna, ha a szanálási eljárás alá vont szervezetet rendes fizetéseképtelenségi eljárás keretében számolták volna fel, megvalósult a méltányos összegű kártalanítás a Charta 17. cikke értelmében.⁶⁶ Ez azt sejteti, hogy az elmaradt haszon (mivel jelen esetben ez a gazdasági hátrány kvázi *lucrum cessans*-ként funkcionál) vonatkozásában az EuB alapvetően a tagállamokra hagyatkozik, és ahogy már korábban említettük, a hangsúlyt a kártalanítási eljárások jogszerűségére helyezi, semmint azok érdemi tartalmára (hisz az uniós elveknek megfelelően alkalmazott szabályt, ami egyenlő bánásmódot biztosított a szanált cég hitelezőinek a kártalanítási mechanizmus keretében, elfogadta a méltányos összegű kártalanítás megfelelőjének).

Összefoglalva, az EuB álláspontja erről a kérdésről többé-kevésbé tisztázatlan. Habár az EuB lefektette, hogy melyek azok a helyzetek, amelyek nem valósítanak meg méltányos összegű kártalanítást (polgári peres út lehetősége), és milyen károk azok, amikért a magánszemély viseli a felelősséget/kockázatot (részvényvásárlás következtében elszenvedett beruházási veszteség), ezek alapvetően negatív megközelítések. Vagyis az EuB inkább arról nyilatkozott, hogy mi nem minősül kártalanításnak, és mi nem tartozik bele, pozitív fogalmat viszont nem igazán ad azon túl, hogy a kisajátított vagyontárgy értékével kell összhangban lennie, de ez nem fejt ki egyértelműen, hogy melyek azok a kárelemek (tényleges kár, elmaradt haszon), amelyek beletartoznak a méltányos összegű kártalanításba. Ez arra enged következtetni, ahogy fentebb is röviden utaltunk rá, hogy az EuB alapvetően a kártalanítás létét és annak uniós szabályokkal való összhangját vizsgálja, a kártalanítás tartalmát a tagállamok releváns szabályozása tölti ki. Az EuB saját álláspontja ilyen

⁶⁵ 2024. december 12-i *Nemzeti Földügyi Központ* ítélet, C-419/23, EU:C:2024:1016, 52. pont.

⁶⁶ 2022. június 1-i *Del Valle Ruiz és társai kontra Bizottság és ESZT* ítélet, T-510/17, EU:T:2022:312, 495., 522.

téren pedig látszólag a vagyontárgy „értékére” központosul, ami azt engedi sejtetni, hogy az EuB a tényleges kárt tekintve hangsúlyosabb elemnek az elmaradt haszon helyett. Ez talán olyan szempontból logikusnak tekinthető, hogy a tényleges kár, a *damnum emergens*, egyfajta közvetlenebb, egyértelműbb kárként jelenik meg, míg a *lucrum cessans* léte és mértéke sokkal több problémát és kérdést tud felvetni. Ha ezt összevetjük a fejezet elején már röviden taglalt beruházásvédelmi megközelítéssel, akkor ott ehhez képest azt tudjuk tapasztalni, hogy az elmaradt haszon kérdésébe sokkal aktívabban belefolyik egy-egy választottbíróság. Természetesen az itt megjelenő eltérést azzal tudjuk magyarázni, hogy míg a beruházásvédelmi választottbíráskodás a beruházót esetlegesen megillető kártérítés vagy kártalanítás kérdésére összpontosul (aminek értelmében a károk, legyenek azok közvetlenek vagy közvetettek, sokkal nagyobb hangsúlyt kapnak), addig az EuB perspektívája nincs ennyire megkötve, egy teljesen más szemszögből érintkezik a témakörrel.

5. ÖSSZEGZÉS

A tanulmány elején három kutatási kérdést fogalmaztunk meg a közérdek határai-val, a burkolt kisajátítás szerepével és az elmaradt haszonnal kapcsolatban. A szakirodalom és az EuB joggyakorlatának áttekintésével többé-kevésbé mindháromra kirajzolódtak válaszok.

Elsőként, a közérdekűség határait az EuB meglehetősen alaposan kidolgozta az általa hozott ítéletekben. Láthattuk, hogy a közérdek magában foglalja a tagállami és uniós közérdeket is, illetve ezek ütközése esetében az EuB az utóbbit tekinti nagyobb horderejűnek. A gazdasági érdek önmagában nem jelenti a közérdeket is, kivéve, ha ez összekapcsolható egy válsághelyzettel és az abban nyújtott közszolgáltatásokkal. Továbbá, az EuB kiemelte, hogy minden közérdekre való hivatkozásnak kettős mércének kell megfelelnie: egyrészt az állítólagos közérdekből hozott intézkedésnek alkalmasnak kell lennie a közérdekben álló célkitűzés megvalósítására, másrészt pedig arányosnak kell lennie a közérdekkel és az intézkedésből fakadó kárral, a tagállamnak meg kell fontolnia, hogy lehetett volna-e azonos közérdeket megvalósítani kevésbé korlátozó intézkedésekkel is. Így összességében azt találjuk, hogy az EuB gondolkodásmódja a közérdek kapcsán párhuzamba állítható a beruházásvédelmi választottbíráskodásban is használt gyakorlattal, ahol hasonló szempontok szerint elemzik a választottbírók a közérdeket. Tehát a kutatási kérdésre azt tudjuk válaszolni, hogy a közérdek olyan nyomós ok, legyen az akár tagállami vagy uniós, ami túlterjeszkedik az egyszerű gazdasági érdeken és az adott tagállam társadalmának nyomós érdekében van. A közérdekre hivatkozó intézkedéseknek pedig alkalmasnak kell lenniük a célkitűzés elérésére, és aránytalanul nagy kárt nem okozhatnak.

A második kutatási kérdésünk arra vonatkozott, hogy a beruházásvédelmi jogban is ismert burkolt kisajátítás koncepciója mennyire köthető a Charta 17. cikkében megfogalmazott tulajdontól való megfosztáshoz. Itt már nehezebb dolgunk volt, az EuB közvetlenül nem foglalkozott a burkolt kisajátítással mint koncepcióval, viszont

analógia útján néhány észrevételt itt is sikeresen megtettünk. A tulajdon formális elvétele mellett a vagyoni értékű jogoknak lényeges korlátozása is megvalósíthatja a 17. cikkben foglalt jog sérelmét. Ezzel ellentétben viszont pusztán a tulajdon jog korlátozása (olyan mértékben, hogy a tulajdonos továbbra is használhatja, élvezheti és birtokolhatja a tulajdonát), illetve az állami intézkedéssel okozott gazdasági hátrány (ha az adott dologhoz, például részvényhez, kockázat társult) sem feltétlen jelenti a tulajdontól való megfosztást. Lényeges megkülönbözteti a vagyoni értékkel rendelkező szerzett jogok érdemben történő elvételét, kiüresedését az egyéb jogot korlátozó intézkedésektől. Így összességében azt mondhatjuk válaszként a kérdésre, hogy az EuB erősen kontextusfüggő módon közelíti meg a kérdéskört, a beruházásvédelmi jogi szempontból burkolt kisajátításnak minősülő szituációk legalább egy része az EuB értelmezése szerint is tulajdontól való megfosztásnak minősül a Charta 17. cikke értelmében.

A harmadik kutatási kérdésünk a 17. cikkben említett elszenvedett veszteségekre vonatkozott, specifikusan arra, hogy ebbe beletartozik-e az elmaradt haszon. Itt alapvetően azt találtuk, hogy az EuB látszólag kevés figyelmet szentel tartalmi értelemben a kártalanításnak (ami az elszenvedett veszteségekből keletkezik), ehelyett rögzítette csak azt, hogy mi nem minősül kártalanításnak. Kevés használható referenciáink közé tartozik az, hogy például a részvényvásárlásból eredő gazdasági kockázat, ami aztán állami intézkedés következtében gazdasági hátránnyá változik, az EuB értelmezése szerint nem olyan kérdés, ami után feltétlen járna kártalanítás. Egy másik referenciánkban pedig az EuB a vagyontárgy értékére helyezi a hangsúlyt. Így – ahogy az előző fejezet végén is megjegyeztük – a méltányos összegű kártalanítás fogalmát látszólag inkább a tagállami és esetleges uniós mechanizmusok töltik ki, nem pedig az EuB, a Bíróság saját álláspontja pedig talán inkább tényleges kár felé irányul.

Összességében az tudjuk megállapítani, hogy a Charta 17. cikke körül továbbra is sok kérdés merül fel. Habár az EuB joggyakorlata relatív jól körüljárta a közérdek koncepcióját, ezt nem tudjuk ilyen mértékben kijelenteni a jogsértő állami intézkedések meghatározásáról vagy az elszenvedett veszteségekért járó méltányos összegű kártalanítás pontos meghatározásáról. Ebben a két kérdésben az EuB megközelítése részben eltér a beruházásvédelem saját koncepcióitól, a hangsúly azon van, hogy egy megszerzett jogi helyzetet eredményező vagyoni értékű jogot korlátoz-e a tagállami intézkedés, illetve, hogy ezen vagyoni értékű jog vagy tágabban vagyontárgy értékének megfelelő kártalanítást kapott-e a jogosult. Tehát azt tudjuk kijelenteni, hogy ilyen téren valószínűleg fejlesztésre szorul a joggyakorlat, érdemes lenne egyértelműbben kezelni a burkolt kisajátításhoz köthető állami intézkedéseket és az ebből fakadó esetleges alapjogsérelmeket, illetve a „méltányos összeg” részletesebb, pontosabb meghatározása is előnyös lenne.