

ÚJ KÖNYVEK

Külgazdaság, LXI. évf., 2017. július–augusztus (100–106. o.)

Zoltán Víg – Slobodan Doklešić: Requirements of Lawful Taking of Foreign Property in International Law

Iurisperitus, Szeged, 2016, 136 o.

Víg Zoltán és Slobodan Doklešić a beruházásvédelem kiemelten fontos kérdését dolgozta fel új monográfiájában. A külföldi befektetések jogi szabályozásában a beruházónak biztosított garanciák leglényegesebb eleme a vagyont érintő korlátozásokkal – államosítással, kisajátítással és egyéb, a tulajdon gyakorlását akadályozó intézkedésekkel – szembeni védelem. Ennek jelentősége könnyen érthető, hiszen a vagyon korlátozása a beruházás legelemibb sajátosságát érinti, megakadályozva közvetlenül a befektetőt abban, hogy beruházását működtetni tudja, ahhoz hozzáférjen, vagy annak hasznaival rendelkezessen. A vagyon feletti rendelkezés, konkrétan a befektetés tulajdonjogának elvonása vagy korlátozása tehát a külföldi beruházások – nem gazdasági jellegű – kockázata, amire nem csak a kétoldalú befektetési egyezmények próbálnak meg reflektálni, hanem ezzel összefüggésben multilaterális egyezmények egyaránt foglalnak magukban releváns rendelkezéseket.¹ A téma jelentősége kapcsán hazai vonatkozásokat keresve visszautalhatunk a beruházásvédelmi törvényünkre, amely közvetlenül a politikai rendszerváltást megelőző időszakban

¹ Lásd például a Nemzetközi Beruházásbiztosítási Ügynökség létrehozásáról szóló egyezményt, amely fedezett kockázatként kezeli a kisajátítást és a kisajátításhoz hasonló állami intézkedéseket. Ebbe a körbe a fogadó kormánynak tulajdonítható olyan intézkedések esnek, „[...] amelynek következtében a biztosítottat megfosztja beruházási tulajdonjogától vagy ellenőrzésétől vagy az abból származó jelentős mértékű hasznoktól, az olyan általános érvényű és megkülönböztetés nélküli intézkedések kivételével, amelyeket a kormányok a területükön folytatott gazdasági tevékenység szabályozása céljából általában hoznak.” (Egyezmény 11. cikk a) (ii) pontja); lásd: 1989. évi 7. tvr. a Nemzetközi Beruházásbiztosítási Ügynökség létrehozásáról szóló, Szóulban, 1985. október 11-én kelt Egyezmény kihirdetéséről.

született,² és előzőek tükrében talán nem véletlen, hogy azt a tulajdonvédelemmel összefüggő garanciák vezetik be, előírva egyben a kisajátítás esetére az azonnali, teljes kártalanítást.³ Mindezek alapján a tulajdon garanciája a beruházásvédelem *sine qua non*-ja, jogi szabályozásának elengedhetetlen komponense.

Polgári jogi értelemben habár a beruházás alapját képező tulajdonjog abszolút szerkezetű (*in rem*) jogviszonyt feltételez, ez nem zárja ki egyben a tulajdonjog korlátozhatóságát. E megközelítés logikája a beruházásvédelmi jogban is visszaköszön, azaz a befektető beruházásához fűződő tulajdonosi jogai a fogadó állammal szemben többnyire ugyan jól körülhatároltak, azonban meghatározott feltételekkel a tulajdonjog, a vagyon feletti rendelkezés elvonására is sor kerülhet. Víg és Doklestić koncepciója is erre épül: elsősorban nem a jogosult oldaláról, a befektetők jogának perspektívájából indulnak ki, hanem ahogyan a kötet címe is sugallja, a szerzők célkitűzése a fogadó államok nézőpontjából azoknak a feltételeknek a lehatárolása, amelyek mentén a külföldi befektetők vagyonához fűződő rendelkezési jogok legálisan korlátozhatók. E koncepció határozza meg a kötet szerkezetét is, így a fogalmi keretek bevezetését követően a tulajdon jogszerű elvonásának három lényeges anyagi jogi⁴ feltételét – a közérdek meglétét, azt, hogy az intézkedés diszkriminatív jellegű-e, valamint a méltányos kompenzáció követelményét – elemzik a szerzők.

E szerkezeti felépítésnek megfelelően a kötet első fejezete (*I. Notions*) a fogalmi kereteket tisztázza, egyben elhatárolja egymástól a vagyon elvonásának különböző eseteit. A fogalomhasználat tekintetében nincs sem a szerződésekben, sem az irodalomban teljesen kikristályosodott gyakorlat. A befektetői vagyon elvonása (*taking of property*) a legátfogóbb értelmű fogalom, amely az elvonás különböző típusait magában foglalja, ezek közül a kötet a kisajátítást, államosítást, időleges állami beavatkozást és a konfiskációt értelmezi. A kisajátítás (*expropriation*) és államosítás (*nationalization*) közel álló fogalmak, közös sajátosságuk, hogy a vagyont mindkét esetben állandó jelleggel vonja el az állam (13. o.). A kisajátítás specifikuma, hogy szükségképpen együtt kell járnia kártalanítással. Az államosítás viszont, amely eredője többnyire az adott államban végbemenő társadalmi, gazdasági és/vagy politikai

² Illeszkedve az 1988-ban meginduló „vegyes gazdaságú modellváltás” folyamatába, lásd ehhez: Sárközy Tamás: Magyarország kormányzása 1978–2012. Park Könyvkiadó, Budapest, 2012, 145. és köv. o.; valamint átfogó jelleggel: Sárközy Tamás: A szocializmus, a rendszerváltás és az újkapitalizmus gazdasági civiljoga 1945–2005. HVG-Orac, 2007.

³ Lásd: 1988. évi XXIV. törvény a külföldiek magyarországi befektetéseiről, 1. §.

⁴ További alaki jogi feltétel, hogy az elvonást tisztességes, jogszerű eljárás keretében hajtsa végre az állam, lásd ehhez: Vörös Imre: A nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga. I. kötet. Krim, Budapest, 2004, 122. o.

folyamatok (14. o.), nem minden esetben vezet kompenzációhoz a gyakorlatban. E fogalmaktól eltérően a tulajdoni-vagyoni viszonyokba történő állami beavatkozás (*intervention*) a vagyon feletti ellenőrzés megszerzésének időben korlátozott formájaként fogható fel. Ez esetben az állam meghatározott közérdek, (köz)politikai cél érdekében vonja közvetlen ellenőrzése alá az adott vállalkozást, beruházást. Ha az adott célkitűzés teljesül, a beruházó újból rendelkezhet a beruházása felett.⁵ Vita-tott azonban az állami beavatkozással összefüggő kártalanítás kérdése. Ennek megítélése az adott eset körülményeitől függhet, de a szerzők osztják azt az irodalmi álláspontot, hogy főszabályként az állami intervenció esetében a befektetőket kártalanítás illeti meg arra az időre, amely alatt a beruházásukkal nem rendelkezhetek (uo.). Ezen túlmenően a szerzők részletesen elemzik a „lopakodó” kisajátítás (*creeping expropriation*) fogalmát is. Ez esetben a vagyon közvetett elvonásáról van szó, vagyis a fogadó állam *de iure* nem szerzi meg a beruházással kapcsolatos tulajdonosi jogokat, azonban *de facto* a beruházó az állami intézkedésből kifolyólag befektetése felett már nem képes rendelkezni. A vagyon *de facto* elvonásának esetei lehetnek az állam azon döntései, amelyek korlátozzák a beruházó tulajdonosi jogait, megnehezítve vagy ellehetetlenítve ezáltal a befektetés hasznai feletti rendelkezést, a beruházás megtérülését, illetve profitabilitását. E fogalmi körbe tartozó intézkedések lehetnek példának okáért: extenzív adóteher-növelés, befektetési vállalkozások működését megnehezítő adminisztratív szabályozás vagy indokolatlan engedélyezési rendszer bevezetése (15. o.). Mindazonáltal a közvetett kisajátítás nehezen megragadható fogalom, ugyanis jogilag összetett kérdés annak megítélése, hogy az állami intézkedések közül melyek azok, melyek a fenti korlátozásokhoz elvezethetnek. A szerzők emellett hangsúlyozzák, hogy mivel a „lopakodó” kisajátítás csökkenti a beruházás értékét, ez elősegítheti azt a helyzetet, hogy végül az állam – már közvetlen, *de jure* – kisajátítással lényegesen alacsonyabb kártalanítás mellett lesz képes elvonni a beruházó időközben „értékcsökkentté” vált vagyonát (16. o.). Összességében a vagyon elvonásával vagy korlátozásával kapcsolatos fogalmak meghatározása számos kérdőjelhez vezet el, és jól látható az is, hogy a beruházási megállapodásokat kötő tőkeexportőr fejlett országok, valamint a többnyire fejlődő fogadó álla-

⁵ Habár nem külföldi beruházók befektetését érintette, de az állami intervenció lehetséges példaként szolgálhat a 2010 őszén bekövetkezett vörösiszap-katasztrófa nyomán elfogadott „*lex MAL*”, amely – a honvédelmi törvény módosításával – lehetővé tette, hogy katasztrófavédelmi okokból állami irányítás alá vonják az érintett MAL Zrt.-t. Ennek eredményeként a vállalathoz kinevezett kormánybiztos dönthetett a katasztrófa- és kárelhárítással összefüggő vállalati hatáskörbe tartozó ügyekben, valamint ellenjegyzésére volt szükség a vállalat minden vagyoni jellegű kötelezettségvállalásának életbe léptetéséhez.

mok érdeke lényegesen eltér a fogalmak terjedelmének meghatározása során. Míg a tőkeexportőrök a tulajdon elvonásával összefüggő fogalmak tág értelmezésében, addig a befektetéseket fogadó államok e fogalmak minél szűkebb interpretációjában érdekeltek (25. o.).

A kötet következő fejezete a vagyon elvonásával kapcsolatos közérdekkel foglalkozik (*II. The right to take the property and the public purpose*). A szerzők kiindulópontja, hogy alapvetően az államoknak joga van a beruházói vagyon korlátozásához, kisajátításához, ennek kereteit a nemzetközi szabályozás és a releváns gyakorlat bemutatásán keresztül igazolják. A szuverén államok joga azonban előfeltételezi a legitim közcél, közérdek fennállását, amit az irodalom és az államok gyakorlata is alátámaszt. Azonban az alkalmazott különböző fogalmak (például: *public interest*, *general interest*, *public purpose* stb.) értelmezésében és gyakorlati átültetésében már lényeges különbségek mutatkoznak, és nem meglepő, hogy a fogalmak definíciós megközelítéseit a fentiekhez hasonló érdekellentét is befolyásolja. A szerzők a fogalom kapcsán osztják azokat a véleményeket, amelyek szerint a vagyon elvonását megalapozó legitim közcél, közérdek definícióját a nemzetközi közösségnek kellene a nemzetközi jog eszközeivel meghatározni (33. o.), ami mindenképpen hozzájárulna az állami beavatkozás határainak világos megállapíthatóságához. Álláspontjuk szerint a nemzetközi jogi szabályozásnak a közérdek egyfajta racionális fogalmát kellene rögzítenie, amelynek a szélesebb társadalom számára kedvező szempontokra és emberi jogi megfontolásokra kellene épülnie. A fogalmi keretek kapcsán a kötet külön utal az ENSZ Közgyűlésének 1803. számú határozatára,⁶ amely az államok természeti kincsek feletti rendelkezéséről szól. A határozat értelmében a természeti kincseket érintő kisajátítás, államosítás a közüzemek, a közbiztonság és a nemzeti érdek átfogó szempontjaira tekintettel folytatható le, amely szempontok túlmennek akár a hazai, akár a külföldi egyéni vagy magánérdeken.⁷ Ez alapján a közérdek *de lege ferenda* nemzetközi jogi definiálása tágan értelmezett fogalomra épülhetne, amelyben – kizáró jelleggel – a magánérdektől történő elhatárolás is szerepet kaphatna (uo.).

A szerzők által alkalmazott feltételrendszerben további elem a hátrányos megkülönböztetés tilalmának elve, amelyet a kötet külön fejezete ismertet (*III. The Principle of Non-discrimination*). A diszkriminációtilalom a nemzetközi jog álta-

⁶ UNGA Res. 1803 (XVII), Permanent sovereignty over natural resources, Dec. 14, 1962, 17 UN GAOR, Supp. No. 17, p. 15, UN Doc. A/5217. Szövege letölthető: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/1803%28XVII%29

⁷ Lásd a határozat 4. pontját: „Nationalization, expropriation or requisitioning shall be based on grounds or reasons of public utility, security or the national interest which are recognized as overriding purely individual or private interests, both domestic and foreign [...]”

lános elfogadott alapelve, felfogható leegyszerűsítve az egyenlő bánásmód elvének negatív megfogalmazásaként is. A beruházási jogban – hasonlóan a nemzetközi gazdasági joghoz – alapvető kérdés, hogy az alapelv milyen relációban alkalmazandó: a külföldi személyek közötti és/vagy belföldi és külföldi személyek közötti viszonyban is jelentőséggel bír-e. A szerzők az irodalom által is elfogadott tág értelmezést veszik alapul, ennek megfelelően a hátrányos megkülönböztetés tilalmának elve mindkét relációban egyaránt kizárja diszkriminatív intézkedések alkalmazását. A külföldi befektetők vagyonának elvonása során tehát a fogadó állam nem járhat el olyan módon, ami sérti az alapelvet, azaz ha az intézkedés „[...] egy meghatározott személyre vonatkozik, és az adott körülményekkel össze nem függő okok miatt azonos helyzetben lévő személyt eltérő módon kezel [...]”, amely így diszkriminatívnak minősül (37. o. Ford.: *H. B.*). A hátrányos megkülönböztetés tilalma általános elfogadott elv, azonban kérdés, hogy milyen mértékben tekinthető abszolút alapelvnek. A tágabb nemzetközi gazdasági jogban is alkalmazott kivétel meghatározott esetekben példának okáért a fejlődő, feltörekvő államok számára biztosított kedvezőbb elbánást, amely voltaképpen pozitív diszkriminációs intézkedésként fogható fel. A beruházási jogban is felmerül a pozitív diszkrimináció lehetősége kifejezetten a második világháborút követően függetlenné váló gyarmatok megítélése kapcsán. A szerzők körüljárják e problémát, vagyis választ keresnek arra, hogy a volt gyarmati területeken alkalmazott, tulajdon elvonását eredményező intézkedések esetében eltekinthetünk-e a hátrányos megkülönböztetés tilalmának elvétől annak érdekében, hogy ezzel a többnyire még gazdaságilag elmaradott, a gyarmati örökség nyomait magán viselő országok fejlődéséhez hozzájáruljunk. A gyarmati múlt mérlegelése ebben az összefüggésben alapvetően nem jogi, hanem társadalmi-politikai megfontolásokra épül, ezért a szerzők sem foglalnak egyértelműen állást ebben a kérdésben. Ha általánosan elfogadott lenne a diszkrimináció tilalma alóli kivétel, az mindenképpen olyan gazdasági előnyökhöz vezethetne, ami helyi és globális szinten is korlátozná a versenyt. Kétségtelen azonban, hogy érzékeny problémáról van szó, így nem véletlen, hogy a nemzetközi beruházási jogi szabályozás sem rendezi egyértelműen e problémát. Ha a szerzők álláspontja nem is explicit, azonban a többségi irodalommal és a beruházási vitarendezési gyakorlattal összhangban⁸ az olvasó inkább azt a

⁸ A nemzetközi gyakorlat talán nem meglepő ebben a tekintetben akkor, ha figyelembe vesszük, hogy a beruházási jog jelentősége elsősorban a tőkeexportőr fejlett és a tőkeimportőr feltörekvő államok közötti relációban bír nagyobb gyakorlati jelentőséggel. Másképpen megfogalmazva, a beruházásvédelem jogi garanciáinak fókuszában elsősorban az előbbi államok beruházói állnak, így a beruházásvédelem keretrendszerének és gyakorlatának alakításában a fejlett államok érkei különösen meghatározóak.

következtetést vonja le e fejezet alapján, hogy a beruházói vagyon elvonása során abszolút elvként kell figyelembe venni a hátrányos megkülönböztetés tilalmát. Következésképpen a diszkriminatív elbánást sértő állami intézkedést jogszerűen igazolni ebben a tekintetben nem lehet, fenntartva persze – erre a szerzők kifejezetten utalnak –, hogy az államok gyakorlatában nem ritka a diszkrimináció elvének megsértése például politikai célok végett bevezetett államosítás során, vagy a jogszerűtlen praxis gyakori példája lehet az egyes külföldi beruházók előnyben részesítése más külföldiek hátrányára (40. o.).

A beruházói vagyon jogszerű elvonásának feltételei között harmadik komponensként a kötet a kártalanítást tárgyalja (*IV. Compensation for the taken property*). A kártalanítás általánosan elfogadott követelmény, azonban annak mértéke, jellege és feltételei kapcsán a vélemények nem egyöntetűek. A kötet a kérdéskör fejlődését a gyakorlat és a szabályozáson keresztül vizsgálja fel (norvég hajótulajdonosok ügye, Chorzów gyár ügye, Hull és Calvo doktrína és egyes szerződések vitarendezési gyakorlata). Mindezek alapján a szerzők arra a következtetésre jutnak, hogy a kártalanításnak teljesen egységes, absztrakt szintű koncepciója nem alapozható meg a nemzetközi beruházási jogban. A gyakorlatban többnyire megjelenő fogalmi kritériumok – azonnali, megfelelő és tényleges kártalanítás (*prompt, adequate and effective*) – fő tendenciaként a Chorzów-ügyben összefoglaltakra utal vissza, amely szerint a kompenzációnak *status quo ante* helyzetet kell teremtenie, ami objektív mércével mérve a méltányos piaci értéken kalkulált teljes kompenzációt feltételezi. A gyakorlat azonban az említettek szerint nem egyöntetű, egyes esetekben felvetődik például annak a jövőbeli haszonnak a kártalanítási kötelezettsége is, amelytől a beruházó elesett a vagyon elvonását eredményező intézkedés által. Mindezeket mérlegelve a szerzők felvetik, hogy igény lenne a kártalanítás fogalmi és tartalmi kérdéseinek tisztázásra a *de lege ferenda* nemzetközi szabályozásban, az átlátható, tiszta keretek a beruházók és a fogadó országok szempontjából egyaránt hasznos lenne (70. o.). A kötetet végül összegző következtetések zárják (*V. Conclusions*), valamint kivonatosan közlik a mellékletben a legfontosabb, témához kapcsolódó jogeseteket.

Összességében a kötet a tárgyalt téma komplexitása ellenére is jól követhető módon, világos szerkezeti keretek között mutatja be a nemzetközi beruházási jog vonatkozó intézményeit. A szerzők ezáltal kötetükkel dogmatikai igényeket is ki-elégítenek egy olyan érzékeny jogterületen, amely ezer szállal kötődik ugyan az állami szuverenitással összefüggő kérdésekhez, azonban a másik oldalon megjelenő

beruházó vállalatok gazdasági érdekeit is mérlegelve a gyakorlatban is érvényesíthető jogi garanciákat kell teremtenie a tulajdonjogba történő „önkéntes” beavatkozásokkal szemben. Még akkor is fontos e terület dogmatikájának a megalapozása és továbbfejlesztése, ha e jogi garanciák a beruházói kockázatokat csak minimalizálni, de teljesen felszámolni nem képesek.

Horváthy Balázs

Horváthy Balázs, PhD, tudományos munkatárs (MTA TK JTI), egyetemi docens (SZE DFÁJK Nemzetközi Köz- és Magánjogi Tanszék). E-mail: horvathy.balazs@tk.mta.hu.