

## Az Európai Unió jogának a tagállamok csatlakozását megelőzően elkobzott ingatlanok kárpótlásával kapcsolatos követelményei

### 1. Bevezetés

Jelen tanulmány egyik legfontosabb megállapítása: az Európai Unió jogrendje főszabály szerint *nem követeli meg, hogy a tagállamok kárpótlást nyújtsanak* az adott tagállam csatlakozását megelőzően elkobzott ingatlanokért. Másik oldalról ezen írás szerzője szerint az uniós jognak a fentiek ellenére igen komoly szerepe lehet - főként az uniós tagállamokban élő határon túli magyar kisebbséget érintő restitúciós, illetve újabban előforduló visszaállamosítási folyamatokkal kapcsolatban tapasztalható visszasságok - uniós jog segítségével történő orvoslásában is.

Meg fogom vizsgálni, hogy milyen anyagi jogi uniós rendelkezések vonatkoznak e területre, kitérve különösen arra, hogy ezen rendelkezések miként, illetve milyen feltételek mellett alkalmazhatóak kárpótlási, illetve visszaállamosítási területeken, illetve milyen típusú tagállami intézkedések valósíthatnak meg jogsértést (jogszabályok, közigazgatási gyakorlat, bírósági gyakorlat).

Legalább olyan jelentőséggel bír annak feltárása, hogy jogsértés esetén mit tehetnek az érintettek, az uniós jogrend milyen eszközöket biztosít számukra jogosultságaik érvényesítésére az adott tagállammal szemben. Az Európai Unió intézményei, főként az Európai Bizottság a „szerződések őreként” fontos szerepet játszik abban, hogy a tagállamok az uniós jognak megfelelően járjanak el. Magánszemélyek panasszal élhetnek a Bizottsághoz, az Európai Parlament képviselői – többek között - írásbeli választ igénylő kérdésekben hívhatják fel a Bizottság figyelmét jogsértésekre. A Bizottság a jogsértéseket hivatalból az Európai Unió Bírósága elé viheti, azonban ebben politikai jellegű mérlegelési

---

\* Dr. Korom Ágoston Iván, tanársegéd, Nemzeti Közszerológiai Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Kar, Budapest

jogkörrel rendelkezik<sup>1</sup>. Abban az esetben, ha megalapozott jogsértéssel érintett polgárok ügyében nem kíván eljárni az Európai Bizottság, az Európai Ombudsman közbenjárását lehet kérni.

A jogsértéssel érintett uniós polgárok egyéni utakon is érvényesíthetik a tagállamok bíróságai előtt az Európai Unió jogának alkalmazását, az esetleges jogsértések érvényesítését. Ezzel kapcsolatos uniós joggyakorlatot is vizsgáljuk. Részletesebben Szlovákia és Románia területén történt visszásságokat vizsgáljuk.

## 2. Milyen uniós jogi rendelkezések vonatkoznak az ingatlanok restitúciójára?

Az Európai Bizottság is megerősítette írásbeli kérdésre adott válaszában<sup>2</sup>, hogy a tagállamok az uniós jog alapján nem kötelesek kárpótlást nyújtani az uniós csatlakozásukat megelőzően elkobzott ingatlanokért.

Ennek ellenére, ha egy tagállam úgy dönt, hogy csatlakozását követően kárpótlást nyújt az uniós csatlakozását megelőzően elkobzott ingatlanokért, a kárpótlással vagy restitúcióval kapcsolatos tagállami intézkedések az uniós jog alkalmazási körébe tartoznak<sup>3</sup>. Az uniós jog azonban ebben a helyzetben sem azokat a „klasszikus jogosultságokat” védi, amelyeket egy kárpótlási folyamattal kapcsolatban feltételezhetnénk.

Az uniós jogrend ugyanis kizárólag az úgynevezett *negatív integrációs formával* kapcsolatban kialakított kontrollkritériumokat alkalmazza a *ratione temporis* alkalmazási körbe tartozó kárpótlással kapcsolatos tagállami intézkedésekre.<sup>4</sup> A negatív integrációs forma<sup>5</sup> kerete-

---

<sup>1</sup> BOUVERESSE A (2010): *Le pouvoir discrétionnaire dans l'ordre juridique communautaire*, Bruxelles, 287.

<sup>2</sup> E-011857/1013, írásbeli választ igénylő kérdésre adott válasz, Viviane Reding 2014. január 20.

<sup>3</sup> i.m.

<sup>4</sup> Fontosnak tartom hangsúlyozni, hogy nem szabad messzemenő következtetéseket levonni abból, hogy az uniós jogtól „ilyen távol eső” területeken is követelményeket támaszt a tagállamokkal szemben: erre megítélésem szerint a gazdasági alapszabadságok alkalmazásának koherenciája miatt van szükség.

<sup>5</sup> A francia uniós joggal foglalkozó szakirodalomban különösen elterjedt ez a nézet, különösen Denis SIMON munkásságában. SIMON D. (2011): *Le système juridique communautaire*, 3. édition, PUF, Paris, 84-89.

in belül az uniós jog a gazdasági<sup>6</sup> alapszabadságokon<sup>7</sup> keresztül valósítja meg azon tagállami intézkedések kontrollját, vagy felülvizsgálatát, amelyekkel a tagállamok egyoldalú vélt, vagy valós gazdasági előnyök-re tehetnének szert az egységes belső piacon.

Ennek keretében az uniós jog „nem hiszi el” a tagállamoknak<sup>8</sup>, hogy a gazdasági alapszabadságok gyakorlását befolyásoló tagállami intézkedéseket a tagállam a célból vezette be, mint ami a „hivatalos indokok között szerepel”. Az állandó ítélkezési gyakorlat által kialakított szigorú kritériumok alkalmazásával vizsgálja az uniós jogrend, hogy a bevezetett tagállami intézkedés nem egy bűjtatott protekcionista intézkedésnek felel meg. Mindezt kárpótlási kérdésekben elsősorban a tőke szabad mozgásán keresztül, de esetenként a letelepedés szabadsága is szerepet játszhat.<sup>9</sup>

Az uniós jogrend a gazdasági alapszabadságok kontrollja mellett, ahhoz szorosan kapcsolódva, egyre nagyobb intenzitással vizsgálja – a kárpótlási folyamatok során alkalmazott tagállami intézkedésekben – a tulajdonhoz való jogot.<sup>10</sup>

Az uniós jog alkalmazási körébe tartozó tagállami intézkedések tekintetében a jogszabályok, illetve a közigazgatási és bíró gyakorlat is uniós kontroll alá esnek<sup>11</sup>, a kárpótlás területén azonban mintha az Európai Bizottság állásfoglalásai<sup>12</sup> különbséget tennének a jogszabályok és a közigazgatási, bírói gyakorlat között.

Az uniós bíróság gyakorlata egyértelmű: a jogszabályoknak meg kell felelniük többek között a tőke szabad mozgása által támasztott uniós kritériumoknak, tekintet nélkül arra, hogy az adott jogszabályt alkalmazták-e, vagy az érinti-e határokon átnyúló elemmel más tagállamok

---

<sup>6</sup> DUBOIS L. – BLUMAN C. (2012): *Droit matériel de L'Union européenne*, Montchrestien, 494–495.

<sup>7</sup> DUBOUT É. - MAITROT DE LA MOTTE A (2013): *L'unité des libertés de circulation – in varietate concordia*, Bruxelles, 171–182.

<sup>8</sup> AUBRY J.B.: Le droit administratif français á l'épreuve de la construction communautaire. Quelques réflexions sur l'état du dossier, *Administrative Law*, 96.

<sup>9</sup> Különösen a Romániában zajló, az 1990-2005 közötti időszakban visszaszolgáltatót erdőterületek, illetve egyéb gazdasági, és mezőgazdasági ingatlanok esetében zajló visszaállamosítási folyamatok keretein belül kell alkalmazni a letelepedés szabadságát is.

<sup>10</sup> Mint a korábbiakban említésre került, ezt semmiképpen nem úgy kell érteni, hogy az a csatlakozást megelőzően elvett ingatlanok tekintetében garantálná azok visszaadását.

<sup>11</sup> Európai Unió Bírósága, C-129/00

<sup>12</sup> [E-000700/2018](#)

polgárait. Ezzel ellentétben a közigazgatási, vagy bírói gyakorlat<sup>13</sup> esetében az Európai Bizottság már „elvárja”, hogy az érintettek rendelkezzenek más tagállamok állampolgárságával is.

### **3. Kárpótlással kapcsolatos és uniós reakciók a Szlovák Köztársaság esetében**

Az Európai Bizottság reakcióinak elemzése a 2013. évi 503. számú kárpótlási törvény által megvalósított jogsértéssel kapcsolatban

A Kisebbségi Jogvédő Intézet (KJI) 2013-óta vizsgálja a szlovákiai ingatlanok, mezőgazdasági földterületek kárpótlásával kapcsolatos szlovák jogszabályokat, döntéseket. A feltáró munkát végző szakemberek ekkor szembesültek azzal, hogy a szóban forgó kárpótlási törvény értelmében a Szlovák Köztársaság uniós csatlakozását követően nyolc hónappal, azaz 2004. május 1. és 2004. december 31. között, csak a szlovák állampolgársággal, és szlovák lakóhellyel rendelkező személyek nem nyújthatták be a mezőgazdasági földekre vonatkozó kárpótlási igényeiket.

Egy francia Európai Parlamenti képviselő segítségével a KJI elvi jelentőségű írásbeli választ igénylő kérdéssel<sup>14</sup> fordult az Európai Bizottsághoz.<sup>15</sup> A Bizottság a válaszban kifejtette, hogy az uniós jog nem követeli meg, hogy a tagállamok kárpótlást nyújtsanak a csatlakozást megelőzően elkobzott<sup>16</sup> lakó, vagy mezőgazdasági ingatlanokért, azonban, ha egy tagállam uniós csatlakozást követően foganatosít kárpótlással kapcsolatos intézkedéseket, a gazdasági alapszabadságok, különösen a tőke szabad mozgásának követelményeit be kell tartaniuk, kiemelt figyelemmel a diszkrimináció tilalmára.

A KJI a fenti, elvi jelentőségű válaszra hivatkozva Európai Parlamenti képviselőkön keresztül új kérdést tettek fel a Bizottsághoz<sup>17</sup>,

---

<sup>13</sup> [E-000700/2018](#)

<sup>14</sup> E-008448-13, Philippe Bolland (PPE), 2013. július 11.

<sup>15</sup> Így kívánta a KJI kizárni, hogy az adott ügy politikai vetületei befolyásolják az elvi jelentőségű állásfoglalást.

<sup>16</sup> Ezt a megállapítást az uniós jogrendre kell érteni. A csatlakozási szerződések, a csatlakozást megelőző politikai feltételek, illetve egyéb politikai jellegű elvárások fogalmazhatnak meg ettől eltérő követelményeket egy tagállammal szemben.

<sup>17</sup> E-011857/13, írásbeli választ igénylő kérdés, Mészáros Alajos, Bagó Zoltán, P-007212/15, írásbeli választ igénylő kérdés, Csáky Pál. P-001750/17, írásbeli választ igénylő kérdés Csáky Pál.

amelyben konkrétan a kérdéses szlovák jogszabály uniós joggal való összeegyeztethetőségére kérdeztek rá. A rendelkezésre álló határidőket a Bizottság sokszorosan túllépve<sup>18</sup>, hetek helyett lényegében hároméves késéssel adott választ.<sup>19</sup> A Bizottság válaszában elismerte, hogy a kérdéses jogszabály diszkriminatív rendelkezései uniós jogot sértenek. A Bizottság azonban az érintettek alacsony száma, illetve a jogsértés belső piacra gyakorolt csekély hatása miatt nem kíván hivatalból eljárást indítani.

A KJI több ezer aláírás összegyűjtésével bizonyította az érintettek magas számát, illetve elérte, hogy az érintettek nevében panaszt nyújtson be az Európai Bizottsághoz. 2018 tavaszán az Európai Bizottság válaszában elutasította az érintettek arra vonatkozó kérelmét, hogy a jogsértés orvoslása céljából hivatalból indítson eljárást. E döntését a Bizottság<sup>20</sup> többek között azzal indokolta, hogy az érintettek egyéni úton érvényesíthetik jogosultságaikat. További érveket is hozott fel: geopolitikai indokok, az egységes belső piacra gyakorolt csekély hatás.

Megállapítható, ha az Európai Bizottság állásfoglalásaiban<sup>21</sup> el is ismerte a jogsértéseket, vélhetően politikai okokból nem kíván hivatalból lépéseket tenni azok orvoslására.

#### **4. Petíciós Bizottság esetleges szerepe az uniós jog érvényre juttatásában**

Az Európai Parlamenthez benyújtott petíciók<sup>22</sup> – a hagyományos petíciós jogtól eltérően, amely elsősorban politikai követeléseknek adott teret – elfogadhatósága tekintetében az az egyik legfontosabb szempont, hogy a kifogásolt probléma az uniós jog alkalmazási körébe tartozik-e. E szempontból megfelelő eszköz lehet a petíció benyújtása.

---

<sup>18</sup> Három, illetve hat hetes határidő áll az Európai Bizottság rendelkezésre az írásbeli választ igénylő kérdések megválaszolására.

<sup>19</sup> P-007212/2015, Csáky Pál, 2015. május 5.

<sup>20</sup> A KJI-vel történő levelezésekben, amelyek a 2018. áprilisi választ követően adott az Európai Bizottság

<sup>21</sup> A Bizottsággal a KJIP-007212/2015, Csáky Pál, 2015. május 5. Az Európai Bizottság KJI-nek ír több levele

<sup>22</sup> A KJI által a PETI-hez benyújtott petíciók legfontosabb elutasítási indokait elemezve jutott erre a következtetésre.

A petícióban<sup>23</sup> a KJI olyan érveket sorakoztatott fel, amelyek megfelelő politikai támogatás mellett alkalmasak lehetnek az érintettek jogérvényesítésének előmozdítására. Legfontosabb ilyen érv a jogállamiság, abban a tekintetben, hogy a közös szabályokat minden esetben be kell tartani, különösen egy olyan, napjainkban is főként „jog által összetartott közösség” esetében, mint az Európai Unió. Megfigyelhető, és ezt az érvelést erősíti az a gyakorlat, hogy az Európai Bizottság a tagállamokban a közvélemény számára, politikailag érzékeny döntések esetén azzal érvel, hogy az uniós intézmények objektíven járnak el, illetve jogsértés, azaz a „közös játékszabályok” be nem tartása esetén minden esetben fel kell lépniük.

Geopolitikai szemszögből nem tekinthető veszélyes folyamatnak a KJI meglátása szerint az, ha az Európai Bizottság - súlyos jogsértés esetében - minden tagállam, és személyi kör tekintetében konzisztensen kikényszeríti az uniós jog alkalmazását. Politikailag érzékeny döntések esetében is lehetőség van a több évtizede működőképes „közös játékszabályok betartására” hivatkozni. Ezzel szemben az igazi veszélyt az jelentheti a jog által összetartott közösségre nézve, ha az uniós intézmények nem lépnek fel polgárok egy csoportja esetében, ha azok súlyos jogsértés miatt az uniós intézményekhez jogorvoslatért fordulnak.

Ugyancsak kifogásolható az az érvelés, gyakorlat, hogy a Bizottság csak a belső piac működésére komoly befolyást gyakorló jogsértések esetekben lépne fel hivatalból.

A belső piacra hatást gyakorló jogsértések ugyanis a gyakorlatban szinte kizárólag üzleti befektetőket érintenek: nekik sokkal kevésbé van szükségük arra, hogy az Európai Bizottság hivatalból lépjen fel, míg „átlagos magánszemélyek” nem képesek határokon átnyúló pereket indítani, ehhez nem rendelkeznek a legtöbb esetben elég információval, anyagi forrásokkal. Hivatalból indítandó eljárás hiányában számukra ellehetetlenül az uniós jogrendből eredő jogosultságaik érvényesíthetőségének lehetősége.

Hangsúlyozni kell, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat a tőke szabad mozgásának megsértését nem teszi függővé – más területektől eltérően – a jogsértés belső piacra gyakorolt hatásától.<sup>24</sup>A Petíciós Bizottság kérheti az Európai Bizottságot arra, hogy a jogsértéssel érintett személyek jogorvoslatára megoldást találjon.

---

<sup>23</sup> Európai Parlamenthez benyújtott 0041/2019 sz. petíció.

<sup>24</sup> Európai Unió Bírósága, C-370/05

## 5. Európai Ombudsman egyéni jogok védelmére vonatkozó gyakorlatának érvényesíthetősége

Az Alapító Szerződések megszerkesztői az Európai Bizottságot széles diszkrecionális jogkörrel ruházták fel, azaz politikai szempontokat is figyelembe vehet, amikor arról hoz döntést, hogy uniós jog megsértése miatt indítson-e kötelezettségszegési eljárást egy tagállammal szemben.

Ezzel némileg ellentétes folyamatként az Európai Ombudsman az utóbbi évtizedben az uniós polgárok jogérvényesítésének megkönnyítése érdekében egyéni panaszokra reagálva egyre több olyan döntést hozott, amely arra kötelezte az uniós intézményeket, hogy segítse elő az Európai Bizottsághoz – az uniós jog szempontjából megalapozott – panasszal forduló polgár jogérvényesítését. Az Európai Ombudsman olyan döntést is hozott, amely kimondja, hogy az Európai Bizottság politikai okok miatt nem utasíthatja el az uniós polgárok – az uniós jog értelmében – megalapozott<sup>25</sup> panaszait.

A KJI e gyakorlatot kívánta érvényesíteni a 2018 tavaszán adott Bizottsági elutasító választ követően. A KJI észrevételeket tett a Bizottság 2018-as válaszára, ezekre adott Bizottsági válasz esetén nyílt volna lehetőség konkrét érdemi panaszt benyújtani az Európai Ombudsmanhoz, érvényre juttatva a Bizottság diszkrecionális jogkörét korlátozó Európai Ombudsmani gyakorlatot. Az Európai Bizottságnak az eljárás akkori szakaszában harminc napja állt rendelkezésére, hogy érdemben reagáljon a KJI észrevételeire. Ennek hiányában viszont érdemi panasz benyújtására sem volt lehetőség az Európai Ombudsmanhoz. A KJI ezért többször panasszal élt az Európai Ombudsmannál. Az Ombudsmani hivatala több alkalommal kötelezte a Bizottságot érdemi válaszadására, azonban a Bizottság e döntéseket nem hajtotta<sup>26</sup> végre.

Úgy tűnik, hogy amennyiben az Európai Bizottság politikai okok miatt nem kíván fellépni egy jogsértés orvoslásáért, az Európai Ombudsman nem kíván, és vagy nincs lehetősége az Európai Bizottság diszkrecionális jogkörét felülírni.

---

<sup>25</sup> Európai Ombudsman döntése 289/2005/GG ügyben

<sup>26</sup> Európai Ombudsman válasza a KJI-nek (Strasbourg, 2018. szeptember 24.)

## 6. Egyéni perek lehetősége

Az Európai Bizottság többek között azzal indokolta a hivatalból indítandó eljárás indításának elmaradására vonatkozó döntését, hogy a jogsértéssel érintett jogalanyok egyéni úton a szlovák bíróságok előtt kérhetnek jogorvoslatot.<sup>27</sup> Arra azonban a Bizottság – még kifejezett kérdés ellenére sem – nem tért ki részletesen, hogy e jogorvoslat során milyen uniós elvekre kell hivatkozni.

E kérdés eldöntéséhez azt kell megvizsgálni, hogy az Európai Unió Bírósága milyen gyakorlatot fejlesztett ki a tekintetben, hogy különböző uniós jogot sértő helyzetekben milyen kötelezettségeket kell a tagállamoknak teljesíteniük.

Ennek kereteiben vizsgáljuk a jogerőre emelkedett közigazgatási döntések utólagos felülvizsgálatára vonatkozó gyakorlatot, érintjük az állam uniós jogrendből eredő kárfelelősségére vonatkozó uniós ítéleteket, valamint kitérünk a jogvesztő határidőkkel kapcsolatos uniós joggyakorlatra is. Utóbbi elvekre csak érintőlegesen, hiszen érdemben csak az adott tagállam jogszabályaival összevetve alakítható ki végleges szakmai álláspont.

## 7. Jogerőre emelkedett közigazgatási döntések utólagos felülvizsgálata

Az Európai Unió Bírósága kifejlesztett egy gyakorlatot olyan helyzetekre, melyekben egy uniós jogot sértő közigazgatási döntés jogerőre emelkedik. Az uniós jog, és különösen annak tagállami jog felett élvezett primátusának elve megkövetelné, hogy utólagosan vizsgálják felül az uniós jog megsértésével hozott döntéseket. A jogbiztonság elve, amelyet az uniós jogrend is elismer, viszont megköveteli, hogy a jogerőre emelkedett közigazgatási döntéseket ne változtassák meg. E két elv ütközött egymással, végül az uniós bíróság egy kompromisszumos döntést hozott, amelyet későbbi ítéleteiben megfigyelhetően az uniós jog primátusának elvét erősítette,<sup>28</sup> figyelembe véve többek között azt, hogy az adott tagállam eljárási szabályai lehetővé teszik-e a jogerőre emelkedett közigazgatási döntések utólagos felülvizsgálatát.<sup>29</sup> Egyik legfonto-

---

<sup>27</sup> Európai Bizottság válasza 2019. augusztus 29 (fisma. ddg.b4(2019)5916853)

<sup>28</sup> Európai Unió Bírósága, C-234/04

<sup>29</sup> Ha egy tagállam a belső jogban ismer lehetőségeket a jogerőre emelkedett közigaz-



sabb ítéletnek az Európai Unió bíróságának Hristo<sup>30</sup> ügyben hozott ítéletét tekinthetjük: Az ítéletben egy több éve jogerőssé vált közigazgatási döntés esetében kívánták elérni az érintettek a döntés „újrafelvételét”, arra hivatkozva, hogy esetükben az sérti a gazdasági alapszabadságokat, illetve a személyek szabad mozgását. Az uniós ítélet az eset, és a tagállami eljárás jog specifikus viszonyai között az eljárás újraindítását akadályozó tagállami eljárási jogszabályt „az uniós joggal ellentétesnek minősítette”.

Ezen elvek azonban nem jelenhetnek megoldást a jogsértéssel érintettek túlnyomó többsége számára: nagy részük ugyanis nem adta be a kárpótlási kérelmet, így nem igazán beszélhetünk esetükben jogerőre emelkedett közigazgatási döntésről.

## 8. Tagállami kárfelelősség alkalmazhatósága

Sem az alapító szerződések, sem másodlagos uniós jogi aktusok<sup>31</sup> nem rendelkeztek arról, hogy a tagállamok kötelesek megtéríteni a magánszemélyeknek uniós jog megsértésével okozott károkat. Az uniós bíróság főként azzal indokolta e felelősségi rendszer kialakítását, hogy az Európai Bizottság rendelkezésére álló eszköz – részben annak indítására vonatkozó diszkrecionális jogkör következtében – nem elégséges az uniós jog tagállamokkal szembeni kikényszeríthetőségéhez.

Szintén a negatív integrációs formához kapcsolódik az a logika, amely szerint a jog által összetartott közösség sine qua non-ja az uniós jog alkalmazása,<sup>32</sup> amelynek hiánya a belső piac, és az integráció gyors széthullását eredményezhetné.

Jelen esetben elsősorban a tagállami jogalkotó kárfelelősségének megállapítása kerülhet szóba,<sup>33</sup> nem kizárva a végső fokon eljáró bírósági döntés esetleges bírósági aktusaiból eredő felelősségi rendszer érvényre juttatását.<sup>34</sup> Az uniós jogrendből eredő kárfelelősségi rendszer viszonylag szűk mozgásteret hagy a tagállamok számára, azaz a tagál-

---

gatási döntések utólagos felülvizsgálatára, főszabályként az egyenlő elbánás elve értelmében ezt a lehetőséget az uniós jog megsértése esetére is lehetővé kell tenni.

<sup>30</sup> Európai Unió Bírósága, C-249/11

<sup>31</sup> SENKOVIC P. (2010): *L'évolution de la responsabilité de L'État législateur sous l'influence du droit communautaire*, Bruxelles, These, 2163.

<sup>32</sup> Európai Unió Bírósága, C-224/01

<sup>33</sup> Európai Unió Bírósága, C-246/09

<sup>34</sup> Európai Unió bírósága, C-224/01

lami felelősségi rendszert kell alkalmazniuk az ügyekben eljáró bíróságoknak, többek között azzal a megszorítással, hogy az uniós jogból eredő reparációs igényeknek a tagállami bíróságoknak mindenképpen eleget kell tenniük.<sup>35</sup>

## 9. Jogvesztő határidők és az uniós jog

A tagállamok jogrendjének többsége ismeri jogvesztő határidőket, amelyek lejártát követően bizonyos jogosultságok nem érvényesíthetők. A jogvesztő határidők létezését önmagában az uniós jogrend is elismeri, azt a jogbiztonság fontos elemének tartja. Bizonyos, kivételes körülmények között azonban az ítélkezési gyakorlat által kialakított két elv – az egyenlő elbánás, és a tényleges érvényesülés elveit, amelyek az uniós jog tagállami eljárási szabályok, és eljárási autonómia keretein belül történő alkalmazását hivatottak elősegíteni, úgy kell értelmezni, hogy az adott körülmények között a jogvesztő határidő alkalmazásától a tagállami bíróságoknak el kell tekinteniük.

Érdeemes megvizsgálni az uniós bíróság Susanne Bulicke ügyben<sup>36</sup> hozott ítéletét a jogvesztő határidők szempontjából, arra figyelemmel, hogy az ítélet alapügye számos különbséget mutat jelen jogsértéssel, többek között azt, hogy nem a gazdasági alapszabadságok, hanem az életkoron alapuló hátrányos<sup>37</sup> megkülönböztetés érvényesítésével kapcsolatban vetődött fel a jogvesztő határidő uniós joggal való összeegyeztethetősége.

Az alapügyben szereplő személy bírósági keresetét azzal az indokkal utasították el, hogy az érintett nem érvényesítette előzetesen jogigényét, amelyet a tagállami jog megkövetelt. Az Európai Unió Bíróságához kikerült kérdés többek között abban állt, hogy a tagállam helyesen hajtotta-e végre az irányelvet a tekintetben, hogy az érintettnek az életkoron alapuló hátrányos megkülönböztetés miatti kártérítési kérelem benyújtásához az elutasítás kézhezvételétől számított két hónapja áll rendelkezésére, míg a jogsértéssel összehasonlítható tagállami jogrendből eredő igények esetén ennél lényegesen hosszabb eljárási határidő áll az érintettek rendelkezésére.

---

<sup>35</sup> Európai Unió Bírósága, C-48/93

<sup>36</sup> i.m. 34

<sup>37</sup> A legtöbb esetben az uniós jog a gazdasági alapszabadságok területén erősebb kényszerítő eszközöket alkalmaz, mint az attól eltérő területeken. (kivéve a tiltott állami támogatások visszafizetését, az tűnik a legerősebbnek)

Az uniós bíróság a kérdést főként a tényleges érvényesülés, illetve az egyenlő elbánás elvei szempontjából vizsgálta meg. A jogvesztő határidők meghatározása az uniós bíróság értelmezésében a tagállamok hatáskörébe tartozik. E tekintetben figyelembe kell venni, hogy az azzal kapcsolatos döntések mennyire jelentősek egy érintett számára,<sup>38</sup> a szóban forgó eljárások hány személyt érintenek, illetve milyen köz-és magánérdekre kell tekintettel lenni.<sup>39</sup>

A tőke szabad mozgásával kapcsolatos közvetlen hátrányos megkülönböztetést elszenvedett érintettek körülményei más jellegűek, ugyanakkor további vizsgálatot tesz szükségessé az a tény, hogy bizonyos szempontok és körülmények között a jogvesztő jellegű határidők nem felelnek meg az uniós jogrend által támasztott kritériumoknak, azaz azokat adott esetben a tagállami bíróságoknak, az uniós jog alkalmazásában figyelmen kívül kell hagyniuk.

## **10. Az uniós jogot sértő helyzetek utólagos helyreállítására vonatkozó kötelezettség**

Úgy véljük, hogy az általunk vizsgált helyzethez a leginkább releváns ügy e tekintetben az Európai Unió Bíróságának *The Trustees of the Pension Scheme*<sup>40</sup> ügyben hozott ítélete. Az uniós bírósághoz feltett egyik legfontosabb kérdés értelmében pénzügyi területen a tőke szabad mozgásának – az adott ügy körülményei között történő megsértése okozott kár esetén – az uniós jog biztosít-e jogokat az érintett magánszemélyeknek<sup>41</sup> az gazdasági alapszabadságok által megkövetelt egyenlő elbánás megköveteléséhez<sup>42</sup>?

Fontos megjegyezni, hogy az adott ügyben a tőke szabad mozgásának megsértése nem minősült megfelelően súlyosnak ahhoz, hogy az adott tagállam uniós jogrendből erdő, szerződésen kívüli kárfelelősségét meg lehetett volna állapítani.

---

<sup>38</sup> Európai unió Bírósága, C-246/09, 36-39. pontok

<sup>39</sup> A Bíróság figyelembe vette azon érveket, hogy a potenciális munkáltatóknak ne kelljen túlságosan hosszú ideig megőriznie a felvételi eljáráshoz kapcsolódó iratokat.

<sup>40</sup> Európai Unió Bírósága, C-628/15

<sup>41</sup> Az érintettek kára egy olyan adó befizetése, amely uniós jogot sértő tagállami jogszabályon alapult.

<sup>42</sup> Az ügyben az érintett magánszemély helyzete lényegesen komplexebb a leírtaknál, annak bemutatását azonban nem tartottuk lényegesnek.

Az Európai Unió Bíróságának állandó gyakorlata értelmében<sup>43</sup> – többek között – az alapító szerződések rendelkezései<sup>44</sup> értelmében kötelesek biztosítani az uniós jog megfelelő alkalmazását és tiszteletben tartását. Jelen esetben – az ügy körülményeire tekintettel – nem lehetett alkalmazni az uniós jogot sértve beszedett adók visszatérítésére vonatkozó ítélkezései gyakorlatot, ennek ellenére a Bíróság<sup>45</sup> – analógia útján – alkalmazta azt az elvet, amely ahhoz szükséges, hogy a gazdasági alapszabadságok területén visszaálljon az e rendelkezések által megkövetelt egyenlő bánásmód, amelytől az uniós jogot sértő tagállami rendelkezések az érintetteket megfosztották.

A tagállami közigazgatási szervek, illetve bíróságok is kötelesek biztosítani az uniós jog érvényesülését a hatáskörükbe tartozó területeken, a bíróságoknak a jogalkotó vagy alkotmánybírósági eljárás nélkül is biztosítania kell az uniós jog érvényesülését, kiválasztva a belső eljárásjogi rendelkezések közül azokat, amelyek alkalmasak az egyének uniós jogrendből eredő jogosultságainak érvényre juttatására.<sup>46</sup> Az uniós bíróság emlékeztetett, hogy a tényleges érvényesülés elvét, a tisztességes eljáráshoz való jogot is tiszteletben kell tartaniuk, amelyet az Európai Unió Alapjogi Chartájának 47. cikke szabályoz.<sup>47</sup>

## **11. A restitúciós folyamatokkal kapcsolatos visszasságok Románia esetében**

A KJI-hez beérkezett panaszok, kutatások és konferenciaelőadások alapján nincs okunk azt feltételezni, hogy a román restitúcióval kapcsolatos jogszabályok önmagukban uniós jogot sértenének. Ennek ellenére a panaszok feldolgozását követően úgy tűnik, hogy a restitúcióval, illetve a beindult visszaállamosítással kapcsolatos döntések olyan közigazgatási, illetve bírói gyakorlatnak minősülnek, amelyek nem felelnek meg az Európai Unió joga által támasztott követelményeknek.

---

<sup>43</sup> Európai Unió Bírósága, 47-51. pontok

<sup>44</sup> EUSZ 4. cikk (3) bekezdés második albekezdésében említett lojális együttműködés, valamint az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése második albekezdése kötelezi a tagállamokat hatékony jogorvoslati lehetőségek megteremtésére az uniós jog alkalmazási körébe tartozó területeken

<sup>45</sup> Európai Unió Bírósága, 51-53. pontok

<sup>46</sup> Európai Unió Bírósága, 53-58. pontok

<sup>47</sup> i.m. 59. pont

Az Európai Bizottság – írásbeli választ igénylő kérdésre adott válaszában megerősítette – hogy<sup>48</sup> a tagállamoknak az uniós jog időbeli hatálya alá tartozó kárpótlási intézkedéseinek – ideértve a közigazgatási és bírói gyakorlatot – meg kell felelnie az uniós jognak. A Bizottság azonban hangsúlyozta, hogy a kárpótlásokkal kapcsolatos közigazgatási gyakorlat csak abban az esetben sértheti az uniós jogot, ha az más tagállamok állampolgárait is érinti.

A KJI tárgyalásokat folytatott a területtel foglalkozó főigazgatósággal, amelynek során a Bizottság nyitottnak mutatkozott arra, hogy amennyiben a KJI szakmai szempontok szerint alátámasztja, hogy más tagállam illetőségével rendelkező természetes, és vagy jogi személyeket<sup>49</sup> rendszerszinten érintenek a gazdasági alapszabadságokkal kapcsolatos uniós jogsértések, megfelelő intézkedéseket foganatosítson. A Bizottság hangsúlyozta, hogy a tőke szabad mozgása területén eddig a Bizottság csak jogszabályok uniós joggal való összeegyeztethetőségét vizsgálta, arra még nem volt példa, hogy a közigazgatási és a bírói gyakorlat rendszerint sértette volna az uniós jogot e területen.

Az Európai Bizottság továbbá támogatja, hogy a kérdéses jogsértések az Európai Unió Bírósága elé kerüljenek. Írásbeli választ igénylő kérdésekre adott válaszokból is kitűnik, hogy a Bizottság a kérdéses ügyek egy részében kifejezetten hangsúlyozta, hogy a tagállamok közigazgatási szerveinek, illetve főként a bíróságainak e területen az uniós jogot kell alkalmazniuk, vagy az eljáró bíróságoknak – az ügynevezett előzetes döntéshozatali eljárás keretei között – az Európai Unió Bíróságához kell fordulniuk.

Szóbeli tárgyalásokon a Bizottság úgy látta, hogy amennyiben a benyújtott petíció<sup>50</sup> sikeres lesz a tekintetben, hogy az Európai Parlament helyi tényfeltáró bizottságot küld a restitúciós és visszaállamosítási gyakorlatot érintő közigazgatási és bírói döntésekben fellelhető vizsaszasságok feltárására, az Európai Bizottság figyelembe veszi a tényfeltáró bizottság által készített véleményeket.

---

<sup>48</sup> E-000700/18

<sup>49</sup> A KJI úgy véli, hogy az Európai Bizottság nem igazán kisebbséghez tartozó személyek helyzetén kíván javítani, sokkal inkább a negatív integrációs formához szorosan kötődő befektetővédelmet kívánja erősíteni. Lehetséges, hogy e területen az Európai Bizottság tevékenysége hozzájárulhat ahhoz, hogy a tagállamok ne kétoldalú befektetővédelmi egyezmények által, hanem az uniós intézmények közreműködésével lássák biztosítottak a más tagállamokban eszközölt befektetéseket.

<sup>50</sup> i.m. 23

Természetesen szakmai kritériumok fennállása esetén az uniós intézmények még mindig rendelkeznek politikai mérlegelési lehetőséggel a tekintetben, hogy tesznek-e hivatalból lépéseket a jogsértés megszüntetésére. A visszaállamosítási gyakorlatot érintő, az uniós szervek részéről folytatott viszonylag pozitív hozzáállás akár változhat is a következő hónapokban, években.

Mindenesetre, ha az Európai Bizottság, és vagy a PETI elismeri, hogy a közigazgatási, és bírói gyakorlat nincs összhangban a tőke, és a letelepedés szabadságával, lényegesen megkönnyítheti a jogsértések orvoslását anélkül is, hogy hivatalból az Európai Unió Bírósága elé vinnék az ügyeket. Egy ilyen állásfoglalás elősegíthetné, hogy egyéni perekben a román bíróságok az uniós jognak megfelelő döntést hozzanak, vagy „kiküldjék az ügyeket” az Európai Unió Bíróságához.

Könnyebbséget jelent az egyéni jogvitákban, hogy a legtöbb esetben folyó ügyről van szó, így nincs szükség a jogerőre emelkedett döntések utólagos felülvizsgálatát kérni, esetleg bizonyítani, hogy a jogvesztő határidő jelen esetben nem felel meg az uniós jogrend által támasztott követelményeknek vagy kártérítési perben az adott tagállam szerződésen kívüli felelősségének megállapítását indítványozni az uniós jog megsértésével okozott kár miatt.

Bár az uniós jog megköveteli, hogy a közigazgatási szervek is az uniós jog követelményeinek megfelelő döntést hozzanak, a gyakorlatban elmondható, hogy a tagállami bíróságok játszák az uniós jog alkalmazásának legfontosabb szerepét. Az alsóbb fokú tagállami bíróságok előzetes döntéshozatali eljárás keretein belül fordulhatnak az Európai Unió Bíróságához, a végső fokon eljáró bíróság számára ez kötelező, kivéve<sup>51</sup> ha az uniós jog alkalmazása annyira egyértelmű, hogy az semmilyen kétséget nem hagyhat maga után.<sup>52</sup>

Ha bármilyen ok, vagy okok miatt az uniós jog kritériumai szerint eljáró végső fokon eljáró bíróság elmulasztaná az előzetes döntéshozatali<sup>53</sup> eljárás kérését, illetve uniós jogot sértő döntést hozna, az Európai Unió Bírósága többek között a Köbler<sup>54</sup> és a Traghetti<sup>55</sup> ügyekben

---

<sup>51</sup> Európai Unió Bírósága, 283/81

<sup>52</sup> Ha az uniós intézmények megállapítják a rendszerszintű jogsértést, a végső fokon eljáró bíróságok nem hivatkozhatnak arra, hogy az uniós jog alkalmazása egyértelmű, ezért nem kell az Európai Unió Bíróságát megkérdezni.

<sup>53</sup> COUTRON L. (2014): *L'obligation de renvoi préjudiciel à la Cour de justice: une obligation sanctionnée?* sous la dir., Bruxelles, 17–19.

<sup>54</sup> Európai Unió Bírósága, C-224/01

kifejlesztett egy olyan gyakorlatot, amelynek értelmében a tagállamoknak ilyen esetekben meg kell téríteniük az uniós jogot sértő bírósági aktusaival okozott károkat. Ennek igénybevétele csak a végső eszközként jöhet számításba, erre a következtetésre jutott egy viszonylag friss, nemzetközi kutatás is.<sup>56</sup> Az Emberi Jogok Európai Bírósága kialakított egy olyan gyakorlatot, amely elmarasztalja az adott tagállamot, amennyiben az nem tesz eleget az *acte claire* doktrína alkalmazásában a végső fokon eljáró tagállami bíróság kötelezettségeire az uniós jog érvényre juttatása vagy az Európai Unió bíróságához<sup>57</sup> való fordulás tekintetében.

## 12. Összegzés

Annak ellenére, hogy az uniós jog – főszabály szerint – nem követeli meg, hogy a tagállamok kárpótlást nyújtsanak, a kárpótlással kapcsolatos visszasságok nagy része uniós jogot is sért. E jogsértéseket azonban a negatív integrációs formához kapcsolódó uniós kritériumrendszer szemszögéből kell vizsgálni, nem pedig olyan kritériumrendszer szerint, amelyet restitúcióval, kárpótlással, vagy akár egy visszaállamosítási folyamattal kapcsolatban feltételezhetnénk.

Azonban az érintettek jogorvoslata szemszögéből az uniós jog megsértésének alátámasztása önmagában nem elégséges, sokszor a nehezebb feladatot – a restitúció, és visszaállamosítási folyamatok specifikus viszonyai között – az uniós jog alkalmazásának kikényszerítése jelenti.

Bár az uniós jog – nemzetközi, vagy *sui generis* jogrendként – a legerősebb kikényszerítő eszközökkel rendelkezik, valószínűsíthető az érintett tagállamok részéről egy erős politikai ellenállás, amely esetenként a „szerződések őre” szerepet betöltő Európai Bizottság részéről is megfigyelhető. E politikai ellenállás a szlovákiai jogsértések esetében egyértelműen tapasztalható, míg a romániai közigazgatási gyakorlat esetében a Bizottsági reakciók inkább pozitív fogadtatásról tanúskodnak.

Ha az uniós intézményekkel való kapcsolattartás nem is vezet hivatalból történő jogsértési eljárás megindításához, az uniós jog megsértésének elismerése az Európai Bizottság, vagy a PETI részéről jelen-

---

<sup>55</sup> Európai Unió Bírósága, C-173/03

<sup>56</sup> i.m. 53. 18-31. pp.

<sup>57</sup> E területen a KJI-nek további szakmai kutatásokat kell folytatnia.

tősen megkönnyíthetik a jogorvoslatok egyéni perben történő megvalósítását.

Ennek ellenére súlyos visszaállásnak tartjuk, hogy az uniós intézmények nem járnak el az uniós polgárok egy csoportját érintő jogsértések esetén hivatalból, akkor sem, ha súlyos jogsértés történik több száz, vagy ezer uniós polgárral szemben.

Az egyéni perek – szlovák, és román jogászok, ügyvédek közreműködésével – alkalmasnak látszanak e visszaállások orvoslására, akkor is, ha specifikus problémákkal kell szembenézni, mint a rendszer-szintű jogsértés, vagy az uniós jogot sértő helyzetek utólagos helyreállítására vonatkozó joggyakorlat gyakorlati alkalmazhatósága.

### **Felhasznált irodalom:**

AUBRY J. B. (2013): Le droit administratif français à l'épreuve de la construction communautaire. *Quelques réflexions sur l'état du dossier. in Administrative Law*, 96.

BOUVERESSE A. (2010): *Le pouvoir discrétionnaire dans l'ordre juridique communautaire*, Bruxelles, 2010

COUTRON L. (2014): *L'obligation de renvoi préjudiciel à la Cour de justice: une obligation sanctionnée?*, Bruxelles

DUBOUT É. – MAITROT DE LA MOTTE A.: *L'unité des libertés de circulation – in varietate concordia*, Bruxelles,

DUBOIS L. – BLUMAN C. (2012): *Droit matériel de L'Union européenne*, Montchrestien

SENKOVIC P. (2010): *L'évolution de la responsabilité de L'État législateur sous l'influence du droit communautaire*, Bruxelles, These,