

*Gyenyey Laura – Korom Ágoston**

INGATLANOK KÁRPÓTLÁSA: BENES-DEKRÉTUMOK AZ UNIÓS JOG SZEMSZÖGÉBŐL – AZ 1948 ELŐTTI KISAJÁTÍTÁS ÉRINTETTJEINEK JOGI HELYZETE A LEX SPECIALIS ELVE ALAPJÁN

1 Bevezetés

Jelen tanulmány tárgyául az 503/2003. évi szlovák mezőgazdasági ingatlanokra vonatkozó kárpótlási törvény¹ (a továbbiakban kárpótlási törvény) és az azt értelmező – nézetünk szerint, az uniós jog követelményeivel nem összeegyeztethető – szlovák közigazgatási és bírósági gyakorlat szolgál, amely – a kérdéses törvény generális rendelkezéseit előtérbe helyezve – lényegében figyelmen kívül hagyja annak speciális rendelkezéseit. Amíg ugyanis a fent nevezett törvény – főszabályként – csak az úgynevezett döntő időszakban, azaz az 1948. február 25. és 1990. január 1. közötti időszakban elkobzott ingatlanok kárpótlását tette lehetővé, addig a jogszabály értelmező rendelkezésében foglaltak – kivételesen, a speciális eljárások keretei között – lehetőséget kínáltak az 1945. évi dekrétumok által elkobzott mezőgazdasági földek visszaigénylésére is. Ez utóbbi lehetőség azonban csak olyan személyekre vonatkozott, akiket a bíróság korábban nem ítélte el fasiszta bűnök miatt.

A későbbiek során még részletesen kifejtésre kerül, hogy a fent jelzett 2003. évi mezőgazdasági ingatlanok kárpótlására vonatkozó jogszabály miért is tartozik az uniós jog *ratione materiae* és *ratione temporis* alkalmazási körébe. Előzetesen csak annyit jegyeznénk meg, hogy a visszaszolgáltatásra vonatkozó kérelmeket a Szlovák Köztársaság

* Gyenyey Laura: egyetemi docens – PPKE-JÁK, Európai jogi Tanszék, gyenyey.laura@jak.ppke.hu; Korom Ágoston: Kutató – Kisebbségi Jogvédő Intézet, Megbízott oktató – KRE-AJK, korom.agoston@uni-nke.hu.

¹ Az 503/2003. évi szlovák mezőgazdasági ingatlanokra vonatkozó kárpótlási törvény.

uniós csatlakozását követően még további nyolc hónapig, azaz a 2004. május 1-jétől 2004. december 31-éig terjedő időszakban lehetett benyújtani, ami ily módon nem hagy kételet az uniós jog alkalmazhatósága vonatkozásában.

A jogszabály mi több, uniós jogot sértő, az állampolgárságára és lakóhelyre vonatkozó közvetlenül diszkriminatív feltételeket tartalmazott, tekintve hogy csakis szlovák állampolgárságú és szlovákiai lakóhellyel rendelkező személyek nyújthattak be kárpótlási kérelemeket.

Az elmúlt közel másfél évtized során a szlovák közigazgatási szervek, illetve bíróságok – ideértve a szlovák legfelsőbb bíróságot is – eltérő álláspontot alakítottak ki a tekintetben, hogy az érintett jogszabály alanyi hatálya kiterjed-e azon személyekre, akiktől az úgynevezett döntő időszakot, azaz 1948. február 25-ét megelőzően kobozták el mezőgazdasági ingatlanukat.² Aggasztó fejlemény ugyanakkor, hogy a szlovák legfelsőbb bíróság legutolsó – és nézetünk szerint erősen megkérdőjelezhető – döntései nyomán immár konszolidálódni látszik az alsóbb fokú bíróságok, valamint a közigazgatási szervek gyakorlata. E gyakorlat értelmében a szlovák jog alapján – eltekintve az alkotmánybíróságnál esetlegesen tett lépésektől – nem lehet a döntő időszak, azaz az 1948. február 25. előtt elkobzott mezőgazdasági földterületeket visszaigényelni.

Jelen írás célja elsősorban annak vizsgálata, vajon az uniós jog megköveteli-e a szóban forgó jogszabály magyarázó rendelkezésének oly módon történő értelmezését, amely – a szlovák legfelsőbb bíróság által kialakított gyakorlattal szemben – igenis lehetővé teszi a fent említett, „döntő időszakot” megelőzően elkobzott mezőgazdasági területek visszaigénylését. Első látásra a fenti értelmezés igen kétségesnek tűnik, mivel az uniós jog nem követeli meg, hogy egy tagállam kárpótlást nyújtson az uniós csatlakozását megelőzően elkobzott ingatlano-

² A jogszabály szóban forgó rendelkezéseivel kapcsolatban két eltérő értelmezés alakult ki: az első álláspont szerint kivételesen mégis kérhetik ingatlanjaik visszaszolgáltatását azok a személyek is, akiktől 1948-at megelőzően vették el azokat. A második értelmezés szerint a törvény értelmező rendelkezésében szereplő kivétel alatt azon személyek értendők, akiktől az 1945-ös jogszabályok alapján, de 1948 után vették el ingatlanjaikat.

kért, ahogy azt sem határozza meg, hogy a tagállam mely időszakban elkobzott ingatlanokért nyújtson kárpótlást. Ugyanakkor látnunk kell, hogy amennyiben egy tagállam az uniós csatlakozását követően mégis a kárpótlás mellett dönt, akkor a kárpótlásra az uniós jog szabályai nyerne alkalmazást. Ekképp a mezőgazdasági ingatlanok esetében kifejezetten a tőke szabad mozgására vonatkozó speciális, belső piaci szabályanyagok lesznek irányadóak.³

Nézetünk szerint – ahogy az fent már említésre került – ugyanis vitán felül áll, hogy a vizsgált jogszabály az uniós jog *ratione materiae*,⁴ valamint *ratione temporis* alkalmazási körébe tartozik, tekintve, hogy az uniós csatlakozást követő nyolc hónappal is be lehetett adni a kérelmeket, azonban csak a fent leírt diszkriminatív megköttéssel. Mindezt megerősíti az Európai Bizottság álláspontja is, amely számos alkalommal nyert kifejezést annak írásbeli választ igénylő kérdésekre adott válaszaiban.

A következőkben – egy, a Benes-dekrétumokkal kapcsolatos rövid, történeti bevezetőt, illetve a kérdéses jogszabály megszületésével kapcsolatos körülmények bemutatását követően – vizsgálódásunk során mindenekelőtt azt vesszük górcső alá, hogy a tőke szabad mozgására vonatkozó joganyag, illetve az uniós jog általános elvei milyen kritériumokat támaszthatnak a földterületek visszaigénylését illetően. Ennek során mélyrehatóan elemezzük majd a kárpótlás jogintézménye és az

³ Az EUB ítélezési gyakorlata értelmében az ingatlanokkal kapcsolatos tagállami intézkedéseket elsősorban a tőke szabad mozgásával kapcsolatban kell megvizsgálni. A Bíróság értelmezésében a tőkemozgás szabadságába tartozó műveleteket példalózó jelleggel felsoroló 88/361/EGK irányelv megtartotta irányadó szerepét, annak ellenére, hogy azt az Amszterdami Szerződés hatályon kívül helyezte. Az irányelv I. számú melléklete ugyan kifejezetten nem említi a felsorolásban a kárpótlás intézményét, azonban mint említettük, az abban foglaltak nem képeznek olyan taxatív listát, amely kimerítő módon határozná meg a tőkemozgás fajtáit. Ld. Európai Unió Bírósága, C-370/05, Uwe Kay Festersen ítélet, ECLI:EU:C:2006:635; C-452/01, Margarethe Ospelt and Schössle Weissenberg Familienstiftung ítélet, ECLI:EU:C:2003:493.

⁴ Írásbeli választ igénylő kérdés: E-011857/2013. 2014. január 20-án, Viviane Reding, az Európai Bizottság nevében kifejtette, miszerint a tagállamok szabadon eldönthetik, hogy kárpótlást szeretnének-e nyújtani azokért a javakért, amelyeket uniós csatlakozásukat megelőzően koboztak el. Abban az esetben azonban, ha a restitúciós intézkedések az uniós jog időbeli hatálya alá tartoznak, a tagállamnak az alkalmazás során figyelembe kell vennie a tőke szabad mozgásának rendelkezéseit.

uniós jog közti viszonyrendszert, kitérünk továbbá a Bizottság kérdéses jogszabállyal kapcsolatos álláspontjainak analizésére, végül pedig az uniós jog általános elveinek – azon belül is a *lex specialis* elvének – konkrét ügyben való alkalmazhatóságát vizsgáljuk meg közelebbről.

2 Történeti előzmények: a Benes-dekrétumok és azok jogi utóélete

Eduard Benes csehszlovák köztársasági elnök a két világháború közötti, „túlzottan engedékeny” nemzetiségi politikát okolta Csehszlovákia felbomlásáért.⁵ A megoldást a nemzetállam megteremtésében és a nemzeti kisebbségek egyoldalú kitelepítésében látta. Az emigráns kormány és a Szlovák Nemzeti Tanács így önhatalmúlag hozzálátott a magyarok kitelepítésének előkészítéséhez a fegyverszüneti egyezmény 1945. januári aláírása után. 1945. április 4-én Kassán hirdették meg az úgynevezett kassai kormányprogramot, amely különösen súlyos intézkedéseket helyezett kilátásba a háborús bűnösnek tartott magyar és német kisebbséggel szemben.⁶ E program következményeként rövidesen feloszlatták egyesületeiket, elrendelték a tulajdonukban lévő ingatlanok elkobzását, a magyar iskolák bezárását, illetve a magyar nyelv közéletből való kitiltását. Májusban sor került az első tömeges kitelepítésre, augusztusban pedig kollektíven megfosztották a magyarokat állampolgárságuktól. A kassai kormányprogram megvalósulását az azt követően kiadott elnöki rendeletek és a Szlovák Nemzeti Tanács (a továbbiakban: SZNT) által kiadott törvények biztosították. Eduard Benes mint a köztársaság elnöke 1945. május 14. és október 27. között 143 dekrétumot adott ki, amely közül körülbelül tizenhárom közvetlenül és húsz közvetetten érintette hátrányosan a kollektíve bűnösnek minősített magyarokat és németeket.⁷ Vizsgálatunk tekintetében a legfonto-

⁵ A Csehszlovák Köztársaság első szétesése.

⁶ Horváth Attila: A Benes-dekrétumok és a hozzá kapcsolódó diszkriminatív intézkedések Csehszlovákiában 1945 és 1948 között. In: Horváth Attila – Korom Ágoston (szerk.): *A Benes-dekrétumok az Európai Parlamentben*. Budapest: NKE. 2014, 20–23.

⁷ *Uo.*

sabb az a 104/1945. sz. rendelet, amely – többek között – a magyarok és németek mezőgazdasági vagyónának elkobzásáról rendelkezett.

A Benes-dekrétumok ügye már az Európai Unió 2004-es bővítését megelőzően terítékre került. Szlovákia és a Cseh Köztársaság uniós csatlakozását megelőzően a szudétanémetek nyitották meg a dekrétumokkal kapcsolatos vitákat, elsősorban a Cseh Köztársaság csatlakozásával összefüggésben.⁸ A dekrétumviták lezárásaként készült el az Európai Bizottság által kiadott jogi vélemény a „Frowein-jelentés” formájában, amelyben egyértelmű megfogalmazást nyert, hogy a dekrétumok nem képezik akadályát Csehország csatlakozásának,⁹ és amelyre az Európai Bizottság a dekrétumokkal kapcsolatosan kiadott jogi állásfoglalásaiban mindmáig hivatkozik. Ugyanakkor látnunk kell, hogy a jelentés kizárólag a Cseh Köztársaság viszonyaira szorítkozott, és abból vont le következtetéseket a szlovák jogrend vonatkozásában, azaz Szlovákia helyzetét a dekrétumok tekintetében egyáltalán nem vizsgálta, csupán „feltételezéseket fogalmazott meg” a tekintetben, hogy azok nem képezik akadályát Szlovákia uniós csatlakozásának.¹⁰

E ponton fontosnak tartjuk leszögezni, hogy élesen el kell választani egymástól azokat a követelményeket, amelyek egy tagjelölt állam uniós csatlakozásával kapcsolatban politikai vagy jogi elvárásként támaszthatók, illetve azokat a szigorú értelemben vett uniós jogi követelményeket, amelyeket a csatlakozási folyamat lezárását követően minden tagállamnak érvényesíteni kell saját jogrendjében a szerződésekben megfogalmazott lojalitás elvére figyelemmel.¹¹ Önmagában

⁸ Mészáros Anikó – Korom Ágoston: A Benes-dekrétumok tegnap és ma az Európai Parlamentben. In: *Uo.*, 29–34.

⁹ Ez a vélemény többek között azon a feltételezésen alapul, miszerint a csatlakozás pillanatától kezdve minden uniós polgár egyenlő jogokat élvez majd a Cseh Köztársaság területén.

¹⁰ Jelen írás a dekrétumokkal kapcsolatos II. Juhász petíciótól eltérő uniós jogi megközelítést alkalmaz.

¹¹ Az EUSZ 4. cikk (3) bekezdése értelmében az Unió és a tagállamok a lojális együttműködés elvének megfelelően kölcsönösen tiszteletben tartják és segítik egymást a Szerződésekből eredő feladatok végrehajtásában. A tagállamoknak a lojalitás elvéből fakadóan egyfelől egyedi és általános intézkedési kötelezettségük van az uniós kötelezettségeik végrehajtására, ugyanakkor tartózkodniuk is kell minden magatartástól, amely szembemegy az uniós célokkal és szabályokkal. Blutman László: *Az*

ugyanis az a tény, hogy egy tagállam jogrendjében már annak csatlakozásakor hatályban volt egy az uniós jogot sértő jogszabály, semmiképpen nem igazolhatja magát a jogsértést.¹²

Mindemellett hangsúlyozni szükséges, hogy a dekrétumok, avagy más – a kérdéses tagállam uniós csatlakozását megelőzően született – jogszabályok, amennyiben a csatlakozást követő alkalmazásuk során uniós jogot sértő döntések nem születnek¹³ – az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban EUB) *ratione temporis* elveinek alkalmazásában –, nem ellentétesek az uniós joggal.¹⁴ Jelen írás tárgyául szolgáló jogszabályok, így a fent említett magyarok és németek mezőgazdasági vagyonának elkobzásáról szóló 104/1945. sz. rendelet, illetve a szlovák mezőgazdasági ingatlanokra vonatkozó 503/2003. évi kárpótlási törvény ugyanakkor sajnálatos módon épp azon jogszabályok körébe sorolható, amelyeknek elismerten uniós jogot sértő következményei vannak, és amelyek mind a mai napig nem kerültek orvoslásra. Az alábbiakban célszerű megvizsgálunk, miben is állnak ezek az uniós jogi szempontból sérelmes jogkövetkezmények.

Mint ismeretes, egy állam uniós csatlakozása – amennyiben maguk a csatlakozási kritériumok erre nem kötelezik – az uniós jog értelmében nem követeli meg, hogy az kárpótlást nyújtson a csatlakozást megelőzően elvett ingatlanokért. Mi több, az uniós jogrend nem támaszt kritériumokat a tekintetben sem, hogy a kárpótlási folyamat – ha arra mégis sor kerül – mely időszakokban elkobzott ingatlanokra vagy egyéb vagyontárgyakra vonatkozzon. Előbbi álláspont megerősítést is nyert az Európai Bizottság egy 2014-es írásbeli választ igénylő kérdésre adott válaszában.¹⁵ A Bizottság fenti válaszában¹⁶ hangsúlyozta to-

Európai Unió joga a gyakorlatban – a Brexit után. Budapest: HVG-ORAC Kiadó. 2020, 50.

¹² Európai Unió Bírósága, 6/64, Flaminio Costa v E.N.E.L. ítélet, ECLI:EU:C:1964:34.

¹³ Ez abban az esetben igaz, ha a jogszabály önmagában nem akadályozza a belső piac működését, azaz nem tánorítja el más tagállam polgárait az ingatlan befektetéstől.

¹⁴ A kollektív bűnösséget deklaráló jogszabályok kiszűrésére – amelyek tehát az uniós jog értelmében már nem járnának hátrányos jogkövetkezményekkel – leginkább a tagállamok csatlakozását megelőző politikai döntés lett volna alkalmas.

¹⁵ Írásbeli választ igénylő kérdés: E-011857/2013. Ld. 4. lábjegyzet.

¹⁶ Uo.

vábbbá, hogy amennyiben egy tagállam – uniós csatlakozását követően – mégis a kárpótlás mellett dönt, az az uniós jog, így különösen a tőke szabad mozgásának gazdasági szabadsága alá tartozik, amelynek – az állampolgárság szerint történő hátrányos megkülönböztetésre vonatkozó – tilalmi kritériumait be kell tartani.

Az általunk vizsgált 2003. évi szlovák kárpótlási törvény a Szlovák Köztársaság uniós csatlakozását követően, így a 2004. május 1-jétől december 31-éig terjedő időszakban, jogvesztő határidő kikötése mellett tette lehetővé a kárpótlási kérelmek benyújtását – többek között – az azal a kikötéssel, hogy az érintetteknek szlovák állampolgársággal és állandó lakóhellyel kell rendelkezniük.

E ponton szükséges kitérnünk az uniós jog fenti szabállyal kapcsolatos alkalmazhatóságára. A 2003. évi mezőgazdasági ingatlanok kárpótlására vonatkozó törvénnyel kapcsolatosan az uniós jog alkalmazhatóságát lényegében két tényező alapozta meg:¹⁷ egyfelől, mint azt hangsúlyoztuk, a Szlovák Köztársaság 2004. május 1-jén csatlakozott az Európai Unióhoz, míg a jogszabály 2004. december 31-éig adott lehetőséget a kárpótlási kérelem benyújtására. Ez a kérdéses nyolc hónap teremti meg tehát az uniós jog alkalmazhatóságának időbeli hatályát.¹⁸ Másfelől, mint ismeretes, a gazdasági alapszabadságok, így

¹⁷ A tőke szabad mozgásának ingatlanokkal kapcsolatos uniós jogi követelményeiről bővebben: Szilágyi János Ede: *Agricultural Land Law – Soft law in soft law*. In: *Hungarian Yearbook of International Law and European Law 2018*, 189-211.; Szilágyi János Ede: *Az Egyesült Államok és szövetségi államainak mezőgazdasági földtulajdon szabályozása a határon átnyúló földszerzések viszonylatában*. In: *Miskolci Jogi Szemle 2017/2. különszám*; Szilágyi János Ede – Raisz Anikó – Kocsis Enikő Bianka: *New dimensions of the Hungarian agricultural law in respect of food sovereignty*. In: *Journal of Agricultural and Environmental Law 22/2017*. Kurucz Mihály: *Gondolatok a magyar földforgalmi törvény uniós feszültségpontjainak kérdéseiről*. In: Szalma József (szerk.): *A Magyar Tudomány Napja a Délvidéken*. Újvidék: Vajdasági Magyar Tudományos Társaság. 2015, 120-173. Kurucz Mihály: *A mezőgazdasági ingatlanok agrárjogi szabályozása*. Budapest: Mobil Kiadó. 2001, 240. Kurucz Mihály: *Az Európai agrárjog alapjai*. Budapest: Mobil Kiadó. 2004, 304.

¹⁸ A Bíróság több előzetes döntéshozatalra vonatkozó kérelem kapcsán is foglalkozott az uniós jog időbeli hatályának kérdésével az uniós jog alkalmazhatósága kapcsán, kifejezetten a később csatlakozott tagállamok vonatkozásában. Ezek közül az Ynos-ügyet érdemes megemlíteni, amelyben a Bíróság szóhasználatára az uniós jog alkalmazhatósága kapcsán visszautalt a Csatlakozási Okmány 2. cikkére, miszerint az eredeti szerződések rendelkezései és a csatlakozást megelőzően elfogadott közösségi

a tőke szabad áramlása vonatkozásában az uniós jogrendből eredő jogosultságok érvényre juttatásához minden esetben szükséges egy határon átnyúló elem. Ez mindazon személyek esetében biztosított, akik a kérdéses időpontban egy más tagállam állampolgárságával rendelkeztek. Ez utóbbi – az eltérő tagállami állampolgárság közvetítésével létező határon átnyúló elem – szintén megalapozza tehát az uniós jog alkalmazhatóságát.

Noha az Európai Bizottság válaszában elismerte¹⁹ az uniós jog kárpótlási törvényre való alkalmazhatóságát, illetve azt, hogy a fent említett rendelkezések minden kétséget kizáróan uniós jogot sértenek, mindennek ellenére több mint ezer panaszos kérelmére sem kívánt hivatalból (*ex officio*) kötelezettségszegési eljárást indítani. Döntését – többek között – azzal indokolta,²⁰ hogy az érintettek a szlovák bíróságok előtt érvényesíthetik az uniós jogrendből eredő jogosultságaikat. Ezen elismerés azonban kizárólag a 2003. évi kárpótlási törvény által meghatározott döntő időszakban, azaz az 1948 után elvett ingatlanokra vonatkozott.

A következőkben a szlovák jogszabályok, a közigazgatási gyakorlat, valamint az uniós jog általános elveinek vizsgálata során arra a kérdésre kívánunk választ kapni, vajon az uniós jogból eredő jogorvoslati lehetőség vonatkoztatható-e az úgynevezett döntő időszakon kívüli személyekre, azaz a dekrétumok alkalmazásában történt államosítások kárvallottjaira.

jogi aktusok az új tagállamok számára kötelezőek, és a megállapított feltételekkel, a csatlakozás időpontjától alkalmazandóak az új tagállamokban. Itt megjegyezzük, hogy az Ynos-ügyben – a jelen ügytől eltérően – az alapügy tényállása az újonnan csatlakozott tagállam, nevezetesen Magyarország Európai Unióhoz történt csatlakozása előtti. Ld. Európai Unió Bírósága, C-302/04, Ynos-ítélet, ECLI:EU:C:2006:9.

¹⁹ Európai Bizottság válasza: CHAP(2017)02055. Az Európai Bizottság Kisebbségi Jogvédő Intézet (KJI) által benyújtott panaszra adott válasza.

²⁰ Európai Bizottság válasza: Ref.Ares(2019)5420001-27/08/2019. Az Európai Bizottság a KJI által benyújtott panaszra adott válasza, amelyben előbbi azt sérelmezte, hogy miért nem indít az Európai Bizottság hivatalból eljárást, amely elősegítené többszáz érintett uniós jogból eredő jogosultságainak érvényre juttatását.

3 A vonatkozó szlovák jogszabály

Amint az fent már említésre került, az 503/2003. évi mezőgazdasági földterületek kárpótlásával kapcsolatos jogszabály 2. cikkének (1) bekezdése²¹ – az uniós jogot egyértelműen sértő szlovák állampolgárságra és állandó lakóhelyre vonatkozó feltételeken túlmenően – további kritériumokat támaszt az igénylők vonatkozásában. Így főszabályként azon személyek számára teszi lehetővé a földterületek visszaadását, akik tulajdonát 1948. február 25. és 1990. január 1. között, azaz a jogszabály megfogalmazása szerint a döntő időszakban államosították.

A 2003. évi törvény 3. cikkének (2) bekezdése ugyanakkor tovább bővíti a visszaigénylésre jogosultak körét, amikor úgy rendelkezik, hogy „[...] azokat a személyeket is jogosultnak kell tekinteni a földterületek vagyonekobjzásból való kivételre külön előírások szerint [...]”²² akik megfelelnek az állampolgársági és az állandó lakóhelyre vonatkozó kritériumoknak. Következésképp – az állampolgársági és az állandó lakóhelyre vonatkozó kritérium fenntartása mellett, a jogszabály értelmező rendelkezésében foglaltak szerint – azokra is kiterjed a törvény hatálya és ily módon az elkobzott vagyon visszaigénylésének jogosultsága, akiktől az SZNT „a németek, magyarok, valamint a szlovák nemzet ellenségeinek mezőgazdasági vagyonának elkobzásáról és gyorsított szétosztásáról” szóló 104/1945. számú rendelete, illetve a köztársasági elnök „az ellenség vagyonának elkobzásáról szóló” 108/1945. számú dekrétuma alapján került a földterület elkobzásra. Ez a jogosultság azonban csak abban az esetben áll fenn, amennyiben a fent említett személyeket nem ítélték el „háborús bűntett” elkövetése miatt.

A fentiekből megállapítható tehát, hogy a kérdéses jogszabály egyazon ingatlanokra vonatkozóan, tartalmában látszólag egymással ellentétes rendelkezéseket fogalmaz meg a visszaigénylésre jogosultak körét kijelölő feltételek tekintetében.

Így nézetünk szerint, egyfelől meghatároz egy a döntő időszakra vonatkozó általános rendelkezést, valamint a 104/1945. és a 108/1945.

²¹ Ld. Kárpótlási törvény 2. cikk (1) bekezdés.

²² Ld. *uo.* 3. cikk (2) bekezdés.

számú dekrétumok alapján elvett ingatlanokra vonatkozó speciális rendelkezést is rögzít.

4 Az uniós jogrend alkalmazandó elvei

Amint az köztudott, a tagállamoknak – amennyiben uniós jogot hajtanak végre²³ – tekintettel kell lenniük az uniós jog általános elveire.²⁴ Mi több, Blutman László szavaival élve:

„Az a tény, hogy az uniós jogban elismert általános jogelvek mércét jelentenek a közösségi jogot végrehajtó tagállami intézkedések megítélésénél, e jogelveket kikényszeríthetővé teszi a tagállamok bíróságain is.”²⁵

Felmerül a kérdés, hogy az általunk vizsgált jogszabály uniós jogot hajt-e végre. Az Európai Bizottság elvi álláspontja e tekintetben világos. Az E-004016/2020. számú írásbeli válaszában egyértelműen fogalmazott, amikor is rögzítette:

„amennyiben egy tagállam az uniós jog alkalmazási körében ingatlanok restitúciójával kapcsolatos intézkedéseket hoz, minden vonatkozó rendelkezést figyelembe kell vennie, egyebek mellett az uniós jog általános elveit is”.

²³ Írásbeli választ igénylő kérdés, E-004016/2020. Az Európai Bizottság, Vladis Dombrovskis ügyvezető alelnök nevében 2020. szeptember 4-én rögzítette a fentieket.

²⁴ Európai Unió Bírósága, C-135/13, Szatmári Malom Kft. ítélet, ECLI:EU:C:2014:327 65. pont.

²⁵ Blutman 2020, *i.m.* 446.; Ld. még Európai Unió Bírósága, C-2/92, Bostock-ítélet, ECLI:EU:C:1994:116, 16. pont.

Noha az Európai Bizottság fenti álláspontja a jelenlegi ítélkezési gyakorlat fényében²⁶ nem tűnik egyértelműen igazolhatónak,²⁷ számos érv sorakoztatható fel annak alátámasztására.²⁸ E kérdés részletes

²⁶ A jogirodalomban jelenleg is komoly vita tárgyát képezi, hogy mely esetekben hajt végre a tagállam uniós jogot. Mivel az uniós jog és a nemzeti jog közti kapcsolat sokféle lehet, és nem lehetséges éles határok húzása, így a Bíróság kiegészítő elvként felállította a „közlő közeli kapcsolat” tesztet, amely a jogirodalom körében is egyre támogatottabb. Jól érzékelteti ezt Ludovic Pailler álláspontja, aki a Charta korlátozott tárgyi hatályának vizsgálata körében arra jutott, miszerint alapvetően két értelmezés áll szemben egymással: az első a Charta 51. cikke alapján történő nyelvtani értelmezés, amely a Charta hatályát kizárólag azokra az esetekre kívánja korlátozni, amikor is a tagállam szigorúan uniós jogot hajt végre vagy ültet át. Ezzel szemben a második, kiterjesztő értelmezés minden olyan helyzetben alkalmazni rendeli a Chartát, ha az értékelendő joghelyzet és az uniós jog közti kapcsolat közlő közeli. Pallier szerint a francia jogirodalom túlnyomó többsége e második, kiterjesztő értelmezést támogatja. Egyben hangsúlyozza, hogy az EUB jelenlegi gyakorlata alapján nincs olyan kritérium, amely biztos meghatározást adna e tekintetben. Ld. Pailler, Ludovic: *L'invocabilité de la Charte des droits fondamentaux*. In: Clément-Wilz, Laure (dir.): *Le rôle politique de la Cour de justice de l'Union européenne*. Bruxelles: Bruylant. 2019, 125–126, 142; Rondu, Julie: *L'individu, sujet du droit de l'Union européenne*. Bruxelles: Bruylant. 2020, 260; Blutman 2020, i.m. 430; Blutman László: Az Alapjogi Charta és az uniós jog határai. In: Homoki-Nagy Mária (főszerk.): *Ünnepi kötet Dr. Czucz Ottó egyetemi tanár 70. születésnapjára*. Szeged: Szegedi Tudományegyetem ÁJK. 2016, 103–109.

²⁷ Az általunk vizsgált jogszabály ugyanis az uniós jog tagállamok általi végrehajtása körében a joggyakorlat, illetve a vonatkozó jogirodalom által „elismert három eset” közül főszabályként egyikbe sem sorolható: azaz a tagállam nem alkalmaz közvetlenül uniós jogforrást, továbbá nincs olyan uniós rendelkezés, amely felhatalmazná a tagállamot a végrehajtásra, végül nem él a tagállam az uniós szabálytól való eltérés, avagy korlátozás lehetőségével, tehát nem beszélhetünk a derogációs esetkör-ről sem (Főtanácsnoki indítvány, C-298/16, 32–35. pontok). Ugyanakkor az általunk a későbbiekben ismertetett érveket figyelembe véve, a második eset nem zárható ki a tekintetben, hogy az uniós jog lényegében „felhatalmazást ad a tagállamnak” hogy az a hatáskörében megalkotott restitúciós intézkedések alkalmazása során érvényesíthesse a tőke szabad mozgásának követelményeit, ezáltal is kontrollálja a tagállami intézkedéseket e területen.

²⁸ Így mindenekelőtt Michal Bobek Főtanácsnok Teodor Ispas ügyben (C-298/16) készített indítványában tett megállapításai szolgálhatnak érvként az Európai Bizottság álláspontjának alátámasztására. A Főtanácsnok ez esetben is a Chartában foglalt alapjogok vonatkozásában vizsgálta, hogy mikor és milyen mértékben hajt végre egy tagállam uniós jogot. Indítványában mindenekelőtt leszögezi, hogy – objektív kritériumok alapján – az uniós jog és a tagállami szabály közötti közelség abban az esetben is megállapítható, ha a tagállami szabály nem az uniós jogot tükrözi, valamint a tagállam széles mozgástérrel rendelkezik az adott területen. A Főtanácsnok szerint ugyanakkor az ún. funkcionális szükségszerűség szabálya egyfajta korlátja az általános szabálynak. Előbbi értelmében minden olyan tagállami szabály, amely

megvizsgálása ugyanakkor meghaladná ezen írás kereteit, mi több, biztos támpontot csakis az Európai Unió Bíróságának döntései jelentenének, ezért a következőkben kizárólag a tényleges jogsérelmet szenvedett személyek jogérvényesítésére koncentrálnak.

Azon személyek esetében ugyanis, akiknek az uniós jogrendből eredő jogosultságait az általunk vizsgált jogszabály megsértette, az EUB vonatkozó gyakorlata fényében már egyértelműen eldönthető, hogy a tagállam uniós jogot hajt-e végre. A Bíróság a DEBügyben hozott ítélete minden kétséget eloszlat e tekintetben.²⁹ A szóban forgó döntés alapjául szolgáló ügyben a kérdéses tagállami rendelkezések nem kifejezetten az uniós jog végrehajtására irányulnak, ugyanakkor

hozzájárul valamely uniós jogból eredő tagállami kötelezettség hatékony megvalósulásához, az uniós jog hatálya alá tartozik, kivéve, ha a tagállami szabály elfogadása észszerűen nem szükséges a releváns uniós jog érvényesítéséhez.

Mindezt a restitúcióra vetítve megállapíthatjuk, hogy e területen a tagállam egyértelműen nagy mozgástérrel rendelkezik, illetve a tagállami restitúciós intézkedések nem az uniós jogot tükrözik.

A funkcionális szükségszerűséget pedig épp a Bizottság álláspontja támasztja alá, amelyben előbbi úgy fogalmaz, hogy az Európai Unió Alapjogi Chartájának 17. cikke – a közérdekből és a törvényben meghatározott feltételek mellett elvett tulajdonért járó kártalanításhoz való jog megteremtésével – védi a tulajdont (E-004016/2020). Ez az értelmezés azért nem zárható ki, mert számos ügyben (ld. C-66/18 sz., illetve C-78/18 sz. Bizottság kontra Magyarország ügyek) egyre inkább elszakadni látszanak a gazdasági szabadságoktól a Charta rendelkezései. Értelemszerűen a fenti kritériumokat az eljáró tagállami bíróság vizsgálja meg esetről-esetre, ezért bizonyos fokú decentralizáció elkerülhetetlen.

Végül érdemes megjegyezni, hogy a tőke szabad mozgása alkalmazási körében nem minden esetben szükséges a határokon átnyúló elem az uniós kontroll megvalósulásához. Így a Bíróság a Hans Reisch (C-515/99) ügyben hozott ítéletében annak ellenére vizsgálta a szóban forgó tagállami jogszabályt, hogy az ügy minden eleme egy tagállamhoz kötődött. Az ügyben készített főtanácsnoki indítvány értelmében a tagállami jogszabály vizsgálata azért indokolt, mivel az potenciálisan korlátozhatja más tagállamok polgárait a gazdasági alapszabadságok gyakorlásában. Ezen indokok a tagállami restitúciós szabályok esetén is fennállnak, a más tagállami polgárok jogosultságai és a határon átnyúló örökségek érvényesíthetősége vonatkozásában.

²⁹ Az ítélet 31–33. pontjaiból, illetve annak rendelkező részéből az tűnik ki, hogy az uniós jogi kritériumok szerint kell kontrollálni az állam uniós jog alapján fennálló felelősségének megállapítására irányuló tagállami eljárásokat, amelyet egyedi esetekben a tagállami bíróságnak kell megítélnie. Mindezt többek között a Charta cikkeinek figyelembevételével, amely alátámasztja, hogy a tagállam az ilyen típusú eljárásokban uniós jogot hajt végre. Európai Unió Bírósága, C-279/09, DEB ítélet, ECLI:EU:C:2010:811.

az állam uniós jog szerinti felelősségének megállapítására irányuló keresetekkel kapcsolatos eljárások az uniós jog hatálya alá tartoznak.³⁰ Hangsúlyozni kell, hogy az általunk vizsgált jogszabály esetében az Európai Bizottság is elismerte, hogy a diszkriminációval érintett személyek uniós jogrendből eredő jogosultságukat a szlovák bíróságok előtt érvényesíthetik.³¹

Összegezve: az Európai Bizottság fent jelzett álláspontját, miszerint minden uniós jog alkalmazási körébe tartozó tagállami restitúciós intézkedés az uniós jogot hajtja végre, és ekképp annak alkalmazása során figyelembe kell venni az uniós jog általános elveit, illetve a Charta rendelkezéseit, az ítélezési gyakorlat jelenleg még nem támasztja teljes mértékben alá. Ezzel szemben, amennyiben egy restitúciós jogszabály uniós jogot sért – jelen esetben a tőke szabad mozgásának rendelkezéseit – és az érintettek a tagállam uniós jog szerinti felelősségének megállapítását, illetve az alapító szerződések által megkövetelt egyenlő bánásmód helyreállítását kérik,³² az ezen igények érvényesítésére irányuló tagállami eljárások már minden kétséget kizáróan az uniós jogot hajtják végre. Következésképp, a tagállamnak annak alkalmazásakor figyelembe kell vennie az uniós jog általános elveit, ideértve a *lex specialis* elvét is. E tekintetben nem lehet eleget hangsúlyozni – ahogy azt Denys Simon is tette a közösségi jogról szóló híres kommentárjában –, miszerint az uniós jog általános elvei –bizonyos értelemben – „szuperlegalitásnak” tekinthetőek, amelyet az uniós intézményeknek is figyelembe kell venniük munkájuk során.³³

Az általános jogelvek közül – témánk szempontjából – különös figyelmet érdemel a *lex specialis derogat legi generali* elve, amely elvet viszonylag ritkán alkalmazzák a gyakorlatban, így azt maga a szak-

³⁰ Főtanácsnoki indítvány, C-298/16. 50. pont. A Főtanácsnok indítványában kifejtette, hogy ilyen esetekben igenis szükséges, hogy a tagállami eljárási szabály, nevezetesen a költségmentesség feltételeinek meghatározása az uniós jog alá tartozzon abban az esetben is, ha az alapügyben vizsgált jogszabály nem kifejezetten az uniós jog végrehajtására irányul.

³¹ Ld. 20. lábjegyzet.

³² Európai Unió Bírósága, C-628/15, 46. és 52. pontok.

³³ Simon, Denys: *Le système juridique communautaire*. Paris: Presses Universitaires de France – P.U.F. 2003, 126.

irodalom sem dolgozta fel kimerítően.³⁴ A következőkben kísérletet teszünk arra, hogy az Európai Unió Bíróságának vonatkozó ítéleteit,³⁵ illetve főtanácsnoki indítványait elemezzük ezen elv alkalmazása körében. Mielőtt azonban erre rátérnénk, néhány előzetes megjegyzés lefektetése szükséges az uniós jog természetével, illetve az általános jogelvek uniós jogrendben elfoglalt helyével kapcsolatosan. Mindenekelőtt jól ismert alaptétel, hogy az Európai Unió Bíróságának ítélkezési gyakorlata alapján az uniós jog primátussal rendelkezik a tagállami jog felett, függetlenül attól, hogy azt az uniós jogi norma hatálybalépését megelőzően vagy az követően alkották, illetve hogy írott vagy íratlan jogi normáról beszélünk.³⁶ Továbbá, ahogy azt számos más szerzővel egyetemben Lamprini Xenou is hangsúlyozza,³⁷ az általános elvek betartását – természetesen csakis azokban az esetekben, ahol az adott tagállami jogszabály az uniós jog alkalmazási körébe tartozik – az Európai Unió Bírósága szigorúan a tagállami jog jogszerűségének mércéjévé állítja.³⁸ Az EUB szupremácia elvét érvényesítő fenti gyakorlata értelmében a tagállami kötelezettség értelemszerűen a tagállami jogszabályoknak – legalábbis amennyiben az adott tagállami jogszabály az uniós jog végrehajtásának minősül – az uniós jog általános elvei szerinti értelmezésére is kiterjed. Másképp fogalmazva: az egyes tagállami fórumok olyan értelmezést kell adjanak jogszabályaiknak,

³⁴ Így például: egyes szerzők megkülönböztetik az alapjogias jellegű általános elveket a többi jogelvtől.

³⁵ Az uniós jog általános elvei igen fontos szerepet játszanak az uniós jogrendben, különösen az Európai Unió Bíróságának gyakorlatában: Schwarze, Jürgen: *Droit administratif européen*. Bruxelles: Bruylant. 2009, 76.

³⁶ Európai Unió Bírósága, Flaminio Costa v E.N.E.L. C- 6/64, ECLI:EU:C:1964:34.

³⁷ Xenou, Lamprini: *Les principes généraux du droit de L'Union européenne et la jurisprudence administrative française*. Paris: sous la dir de Prof. Fabrice PICOD. 2014.

³⁸ Európai Unió Bírósága C-5/88 sz. Hubert Wachauf v Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft ítélet, ECLI:EU:C:1989:321; C-260/89 sz. Elliniki Radiophonia Tiléorassi AE és Panellinia Omospondia Syllogon Prossopikou kontra Dimotiki Etairia Pliroforissis és Sotirios Kouvelas és Nicolaos Avdellas és társai ítélet, ECLI:EU:C:1991:254; C-299/95 sz. Friedrich Kremzow kontra Republik Österreich ítélet, ECLI:EU:C:1997:254; C-112/00 sz. Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge kontra Republik Österreich ítélet, ECLI:EU:C:2003:333.

amely megfelel – többek között – az uniós jog általános elvei által támasztott kritériumoknak.³⁹

5 *Lex specialis derogat legi generali* elve

Mint az fent már említésre került, e jogelvet a gyakorlatban igen ritkán alkalmazzák. Következésképp az uniós jog általános elveinek csoportosítását, illetve az egyes elvek tényleges „súlyának” meghatározását tanulmányozó⁴⁰ szakirodalom sem foglalkozik érdemben⁴¹ az általunk vizsgált elvvel. Ez nem jelenti persze azt, hogy az EUB joggyakorlatában – még ha elszórtan is – ne bukkanna fel a kérdéses jogelv, mind magukban az ítéletekben, mind pedig a hozzájuk kapcsolódó főtanácsnoki indítványokban. Az alábbiakban a *lex specialis derogat legi generali* elvének bírósági ítélkezési gyakorlatban való megjelenését tekintjük át néhány jogeset példáján keresztül, majd ezt követően megvizsgáljuk a jogelvnek a 2003-as szlovák kárpótlási törvény vonatkozásában történő alkalmazhatóságát.

A *lex specialis* elvére – mint általános jogelvre – utalás több ügy kapcsán is megjelenik a Bíróság ítélkezési gyakorlatában. Ezek közül elsőként a Heinrich Stefan ügy kapcsán született főtanácsnoki vélemény említendő.⁴² A szóban forgó ügyben a jogvita a közös agrárpolitika területén merült fel, másodlagos uniós jogi aktusok, nevezetesen a borászat körében született uniós rendeletek bírósági értelmezésével kapcsolatosan, a bor minőségére vonatkozó jelölés használata tárgyá-

³⁹ Európai Unió Bírósága, C-277/11 sz. M.M. és Minister for Justice, ECLI:EU:C:2012:744, 93. pont.

⁴⁰ Az uniós jog általános elveinek egy részét „kodifikálta” az Európai Unió Alapjogi Chartája. Így példaképp az EUB által a Heylens és Johnston ügyekben kimunkált bírósági felülvizsgálathoz való jogot az Alapjogi Charta 47. cikke is rögzíti, mint a hatékony jogorvoslathoz való jogot.

⁴¹ Tridimas, Takis: *The General Principles of EU Law*. Oxford: Oxford University Press. 2007.

⁴² Európai Unió Bírósága, C-285/06 sz. Heinrich Stefan Schneider v Land Rheinland-Pfalz ítélet, ECLI:EU:C:2008:164.

ban. Trstenjak Főtanácsnok indítványában⁴³ arra a következtetésre jut, hogy a *lex specialis derogat legi generali* jogelv értelmezésében a kérdéses másodlagos uniós jogi aktus különös szabályozása⁴⁴ előnyt élvez az általános szabályokat előíró másodlagos uniós jogi aktussal szemben.⁴⁵ Amíg ugyanis utóbbi tartalmazza a megtévesztés általános tilalmát valamennyi, a rendelet szerint lehetséges adat vonatkozásában, addig előbbi az adatok egy különös kategóriájára korlátozza azt. Márpedig a *lex specialis derogat legi generali* általános jogelvé szerint a különös előírás előnyt élvez az általánossal szemben. E ponton fontos hangsúlyozni, hogy a Főtanácsnok már kifejezetten az uniós jog általános jogelvéként utalt a *lex specialis derogat legi generali* elvére.⁴⁶

Az Európai Bizottság kontra Otis NV ügyben a Bíróság⁴⁷ az Európai Unió nemzeti bíróságok előtti képviselőjének joga tárgyában hozott értelmező ítéletet előzetes döntéshozatal keretében, az Európai Uniónak egy tiltott kartellel okozott kár megtérítése iránti eljárásban. Az eljárás felperesei arra hivatkoztak, hogy ahhoz az általános szabályhoz képest, amely a Bizottságot ruházza fel az Európai Unió (korábban Közösség) bíróság előtti eljárásokban történő képviselőjével,⁴⁸ az adott helyzetben *lex specialis*nek tekinthető az a szabály, amely értelmében az Unió pénzügyi érdekeinek védelmében minden esetben az adott intézményt illeti meg a képviselőjének joga.⁴⁹ Ezen elv európai jogban való

⁴³ C-285/06, Heinrich Stefan, Főtanácsnoki indítvány, 72. pont.

⁴⁴ Az egyes borászati termékek leírása, jelölése, kiszemelése és oltalma tekintetében az 1493/1999/EK tanácsi rendelet alkalmazására vonatkozó egyes szabályok megállapításáról szóló, azóta már hatályon kívül helyezett 2002. április 29-i 753/2002/EK bizottsági rendelet (HL L 118., 1. o.) 24. cikke.

⁴⁵ A Tanács 1493/1999/EK rendelete (1999. május 17.) a borpiac közös szervezéséről, HL L 179., 1999.7.14., 1–84. o. 48. cikk.

⁴⁶ C-285/06, Heinrich Stefan Főtanácsnoki indítvány, 72.pont.

⁴⁷ Európai Unió Bírósága, C-199/11 sz. Europese Gemeenschap kontra Otis NV és társai ítélet, ECLI:EU:C:2012:684.

⁴⁸ Az EKSZ 282. cikke értelmében tagállami bíróságok előtt kizárólagos jelleggel a Bizottság képviseli az Uniót.

⁴⁹ Az alperesek szerint azonban a 282. cikkben foglalt rendelkezés csak egy általános szabály, amely alól kivételt képeznek a Közösség pénzügyi érdekeinek védelmére irányuló különös rendelkezések (EK 274. és 279. cikkek), amelyeket az 1605/2002/EK, Euratom rendelet hajt végre. Az alperesek úgy vélik, a hivatkozott rendelet alapján

érvényesülése esetén ugyanis maguknak az egyes intézményeknek a feladata lett volna a keresetek előterjesztésének kezdeményezése vagy leglábbis a Bizottság bíróságok előtti képviseleti meghatalmazással való ellátása.

Az ügýhöz készített indítványában Villalón Főtanácsnok – többek között – a *lex specialis derogat legi generali* elvének adott ügyben való alkalmazhatóságát is megvizsgálta.⁵⁰

A Főtanácsnok ennek során arra a következtetésre jutott, hogy a *lex specialis derogat legi generali* elvének azokban az esetekben van gyakorlati jelentősége, ahol két jogszabályi rendelkezés ugyan ellentétes tartalommal, de azonos célra irányul.⁵¹ Tekintettel, hogy a konkrét ügyben a kérdéses rendelkezések különböző célra irányultak,⁵² a jogelv az adott esetben nem nyerhet alkalmazást.

A Belga Királyság kontra Európai Bizottság ügy⁵³ tárgyául szolgáló, foglalkoztatásra nyújtott állami támogatások területével kapcsolatos megsemmisítés iránti keresetben már maga az Európai Unió Bírósága hivatkozik a szóban forgó jogelvre, amikor megállapítja, hogy a belga kormány érveivel ellentétben nem kétértelmű⁵⁴ a megtámadott rendelet alkalmazási köre. A Bíróság ezt ítéletének indoklásában azzal magyarázza, hogy a *lex specialis derogat legi generali* elve alkalmazási körében, amíg a szóban forgó rendelet

a Közösség adott intézményének feladata a hozzárendelt költségvetési tétel végrehajtása, amely magába foglalja, hogy szabálytalanságok vagy csalás esetén minden intézmény visszaszerezheti a kifizetett összegeket.

⁵⁰ C-199/11, Otis NV és társai, Főtanácsnoki indítvány.

⁵¹ Ld. *Uo.* 26. pont.

⁵² A Főtanácsnok megemlíti, hogy az EK 274. cikk és az EK 279. cikk a költségvetés végrehajtásához kapcsolódik, míg az EK 282. cikk a Közösség jogképességére vonatkozik, amely a Bizottságot illeti meg. Amíg tehát előbbi az egyes intézményeknek az azokat megillető pénzügyi eszközök tekintetében alkalmazandó biztosítékok megállapítására vonatkozó hatáskörét állapítja meg, addig utóbbi a Közösség képviseletére vonatkozó feladatokat határozza meg és ruházza a Bizottságra.

⁵³ Európai Unió Bírósága, Belga Királyság kontra az Európai Közösségek Bizottsága, C-110/03 ítélete, ECLI:EU:C:2005:223.

⁵⁴ *Uo.* 39. pont.

„1. cikke a rendelet általános alkalmazási körét határozza meg, addig a rendelet 4. cikkének (3) bekezdése a regionális támogatásokra jogosult térségekben vagy ágazatokban történő munkahelyteremtést elősegítő társadalmi programokra vonatkozik.”

Ez az ügy tehát már kifejezetten egyazon jogi aktus két, egymáshoz képest speciális viszonyban lévő, így egy általános, illetve egy ahhoz képest különösként megfogalmazott rendelkezésre vonatkozik.

Végül, de nem utolsósorban említendő az *Établissements Rimbaud SA* kontra *Directeur général des impôts* ügyben⁵⁵ született főtanácsnoki indítvány és az annak lényegi megállapításait követő EUB-ítélet, ami témánk szempontjából azért bír különös jelentőséggel, mivel az a fenti ügyektől eltérően a gazdasági alapszabadságok tárgykörében merült fel. A Főtanácsnok, az előzetes döntéshozatali eljárás keretében megfogalmazott indítványában – többek között – a *lex specialis* általános jogelvét helyezte fókuszba, immár egy kifejezetten a tőke szabad mozgásának alkalmazási körében keletkezett jogvitában.

Az ingatlanok forgalmi értékére kivetett adókkal kapcsolatos eljárás alapügyében egy tagállam, nevezetesen Franciaország adóhatósága, a jogi személyek tulajdonában álló ingatlanok forgalmi értéke után évi 3%-os adót vetett ki. Amíg azonban a vitatott adó megfizetése alól mentesítette a többi tagállam területén székhellyel rendelkező társaságokat, addig az Európai Gazdasági Térségben (továbbiakban EGT) részes, de harmadik államban székhellyel rendelkező társaságok esetén ezt attól tette függővé, hogy az adott tagállam és a harmadik állam között érvényben van-e egy kölcsönös adókijátszás és adóelkerülés elleni egyezmény. Az ügyben releváns szabályozás, az Európai Gazdasági Térséget létrehozó megállapodás⁵⁶ ugyanakkor nem tartalmazott az EK 57. cikk (1) bekezdéséhez és az 58. cikkhez⁵⁷ hasonló szabályo-

⁵⁵ Európai Unió Bírósága, C-72/09 sz. *Établissements Rimbaud SA v Directeur général des impôts and Directeur des services fiscaux d’Aix-en-Provence* ítélet, ECLI:EU:C:2010:645.

⁵⁶ Megállapodás az Európai Gazdasági Térségről, HL L 1., 1994.1.3., 3–522.

⁵⁷ Az 56. cikk rendelkezései nem érintik a tagállamoknak azt a jogát, hogy alkalmazzák adójoguk azon vonatkozó rendelkezéseit, amelyek a lakóhely vagy a tőkebefekte-

kat.⁵⁸ Előbbi úgy rendelkezik, hogy a tőke szabad áramlása területén irányadó tilalmi főszabály nem érinti a hatályos nemzeti jog korlátozásainak a harmadik országokra történő alkalmazását, amelyeket a harmadik országokba irányuló vagy onnan származó tőkemozgás tekintetében többek között ingatlanbefektetéssel összefüggésben vezettek be. A Főtanácsnok mindennek ellenére úgy véli, hogy a tagállamok EGTMegállapodás tagállamaival szembeni kötelezettségei nem lehetnek súlyosabbak, mint az EK-szerződésből fakadóak. Indítványában ugyanakkor megerősítette, hogy „a *lex specialis derogat legi generali* elve kizárja az EK 57. cikk (1) bekezdésének a tagállamok és a Lichtensteini Hercegség viszonylatában való alkalmazását”. Amint azt fent jeleztük, a Főtanácsnok indítványában foglaltakat vette irányadónak maga a Bíróság is, döntésében azzal megegyező eredményre jutva.

6 A *lex specialis derogat legi generali* elvének alkalmazhatósága a 2003. évi kárpótlási törvényre

Mint láttuk a *lex specialis* jogelvére számos főtanácsnoki indítványban és ítéletben nyert hivatkozást. Bár az elv a kérdéses ügyek esetében nem minden alkalommal kerülhetett alkalmazásra, bátran kijelenthető, hogy a *lex specialis* elve immár megkérdőjelezhetetlenül az uniós jog általános jogelvéinek részét képezi.⁵⁹ Ami pedig a konkrét ügyeket illeti, a Heinrich Stefan ügyben a közös agrárpolitika alkalmazási körében két másodlagos uniós jogi aktus, nevezetesen két uniós rendelet általános és különös rendelkezése vonatkozott egyazon területre, egymással ellentétes tartalommal. A *lex specialis derogat legi generali* elve értelmében a *specialis* rendelkezésnek kellett elsőbbséget adni. Az EUB Otis

tés helye alapján az adózók között különbséget tesznek.

⁵⁸ C-72/92, *Établissement Rimbaud SA*, Főtanácsnoki indítvány, 28. pont.

⁵⁹ A teljesség igénye nélkül még ide sorolhatók az alábbi döntések: T-123/99, *JT's Corporation Ltd v. Európai Bizottság*, ECLI:EU:T:2000:230, 50.pont; T-60/06, *RENV II - Olaszország v Bizottság*, ECLI:EU:T:2016:233, 52-58. pontok; C-280/13 *Barclays Bank*, ECLI:EU:C:2014:279, 44. pont; T 307/12 and T 408/13 *Mayaleh v Council*, ECLI:EU:T:2014:926, 198. pont.

NV ügyben hozott ítéletében a *lex specialis* elve elsősorban azért nem nyerhetett alkalmazást, mivel a felhívott két szerződési rendelkezés nem azonos célra irányult. A Belga Királyság kontra Bizottság ügyben a *lex specialis* elv alkalmazhatóságának kérdése egyazon másodlagos aktus eltérő rendelkezései vonatkozásában merült fel. Az uniós aktus rendelkezései bár látszólag egymással ellentétes tartalommal bírtak, a Bíróság végül épp azért nem fogadta el a belga kormánynak a rendelet kétértelműségére vonatkozó érvelését, mivel a jogszabály általános, illetve ahhoz képest különös rendelkezéseiről van szó. Márpedig a *lex specialis derogat legi generali* elve értelmében az általános rendelkezésekkel szemben elsőbbséget élvez a speciális rendelkezés. Végül, az *Établissement Rimbaud* ügyben – amely különös jelentőséggel bír a tanulmány tárgya szempontjából, tekintve, hogy a tőke szabad mozgása körében merült fel – a *lex specialis* elve megjelenik mind a főtanácsnoki véleményben, mind pedig közvetetten, az indítványban szereplő megállapítások elfogadásával magában az EUB-ítéletben, fontos szerepet játszva a kérdéses rendelkezések értelmezésében.

A *lex specialis* elvére vonatkozó EUB-gyakorlatnak, az elemzés tárgyául szolgáló 2003. évi kárpótlási törvényre és az azzal kapcsolatos tagállami ítélkezési gyakorlatra való alkalmazhatóságát illetően pedig a következő megállapítással élhetünk. A szóban forgó törvény tartalmaz mind egy általános, mind pedig egy speciális rendelkezést az úgynevezett döntő időszak tekintetében, amelyek egyazon területre vonatkoznak, egymással ellentétes tartalommal. A fenti ítéletektől eltérően azonban ez esetben nem elsődleges vagy másodlagos uniós jogi aktusok rendelkezései, hanem tagállami jogszabályi rendelkezések „ütköznek egymással”. Az Európai Unió Bíróságának ítélkezési gyakorlata azonban világos: ha egy tagállami jogszabály az uniós jogot végrehajtó jogszabálynak minősül,⁶⁰ akkor igenis figyelembe kell venni az uniós jog általános elvei által támasztott követelményeket. A *lex specialis derogat legi generali* elve ily módon megköveteli, hogy az uniós

⁶⁰ Azért tartozik a kérdéses jogszabály az uniós jog alkalmazási körébe, mert a 2004. május 1. és december 31. közötti, a kárpótlási kérelmek benyújtására nyitva álló határidőben a Szlovák Köztársaság már az Európai Unió tagja volt. Ld. a 24., illetve a 25. lábjegyzetet.

jogot végrehajtó tagállami jogszabály, nevezetesen a szlovák kárpótlási törvény esetében, ha két, egymással ellentétes tartalmú rendelkezés azonos területre vonatkozik – márpedig az adott ügyben kétségtelenül ez a helyzet –, akkor a speciális rendelkezésnek primátust kell adni a jogszabály általános rendelkezései felett.

7 Összegzés

Az uniós jog nem követeli meg főszabályként, hogy a tagállamok kárpótlást nyújtsanak az uniós csatlakozásukat megelőzően elvett ingatlanokért, illetve a tagállamok arról is szabadon dönthetnek, hogy mely időszakokban elkobzott, milyen személyi és tárgyi körre nyújtanak kárpótlást.

Mindezt lefordítva a szlovák kárpótlási jogra, az uniós jog fejlődésének mai állása, valamint az Európai Bizottság állásfoglalásai értelmében, az uniós jog főszabályként nem követeli meg, hogy a Szlovák Köztársaság kárpótlási jogszabályai az úgynevezett döntő időszakot megelőzően elkobzott mezőgazdasági ingatlanokért is kárpótlást biztosítsanak. Mégis, amennyiben egy tagállam az uniós jog *ratione temporis* hatályán belül intézkedéseket hoz az elkobzott ingatlanok visszaszolgáltatása érdekében, azt az uniós szabályok – többek között – a tőke szabad mozgásának figyelembevételével kell megtennie. Másképp fogalmazva, a gazdasági alapszabadságok alkalmazási körében hozott intézkedések minden esetben meg kell feleljenek az uniós jog általános elveinek, tekintve, hogy az uniós jog végrehajtásának minősülnek. A 2003. évi kárpótlási törvény azért tartozik az uniós jog alkalmazási körébe, mivel a kárpótlási kérelmek benyújtására nyitva álló, így a 2004. május 1. és december 31. közötti időszak alatt a Szlovák Köztársaság már az Európai Unió tagja volt. Abban az esetben, ha a 2003. évi törvény a kárpótlási igények benyújtásának végdátumaként példaképp a 2004. április 30-ai időpontot határozta volna meg, az uniós jogrend, konkrétan a tőke szabad mozgásának szabályanyaga semmilyen kri-

tériumot nem támasztana a mezőgazdasági ingatlanok kárpótlásával kapcsolatban.

Mint fent láthattuk, az EUB állandó ítélezési gyakorlata a *lex specialis derogat legi generali* elvét az uniós jog általános elveként rendeli alkalmazni. Így a vizsgált restitúciós jogszabály általános rendelkezései – amelyeket a preambulumban, illetve magában a jogszabályban fogalmaznak meg, és melyek csak az úgynevezett döntő időszakban elkobzott ingatlanvagyon visszaigénylését teszik lehetővé – általános szabályoknak minősülnek. Ezzel szemben azon rendelkezés(ek), amelyek az elkobzott vagyon visszaigénylését – bizonyos kritériumok betartásával – abban az esetben is lehetővé teszik, ha azokat az úgynevezett döntő időszakot megelőzően kobozták el, *lex specialis*ként kategorizálhatók. Egy esetleges jogvitában a tagállami bíróságok feladata, hogy olyan értelmezést adjanak a tagállami jogszabályoknak, amely megfelel az uniós jog általános elveinek, így a *lex specialis* elvének, ezzel biztosítva a jogszabály uniós jognak megfelelő alkalmazását. E kötelezettség azon személyek esetében tűnik teljességgel megalapozottnak, akik uniós jogrendből eredő kártérítési igénnyel lépnek fel az érintett tagállammal szemben. Jelen esetben ez azt jelenti, hogy a szlovák bíróságoknak biztosítaniuk kell az elsőbbségét a 2003. évi kárpótlási törvény azon speciális rendelkezésének, amely az úgynevezett döntő időszakot megelőző időszak vonatkozásában is lehetővé teszi az elkobzott vagyon visszaigénylését.⁶¹ Ellenkező esetben a jogalkalmazás nem felel meg az uniós jog általános elvei által támasztott kritériumoknak, azaz az uniós joggal összeegyeztethetetlennek minősül.

⁶¹ Jelen írásban nem tértünk ki annak vizsgálatára, hogy az Európai Bizottság álláspontjának megfelelően, azon személyek, akik az uniós jogot sértő diszkriminatív rendelkezések következtében nem tudták beadni kárpótlási igényeiket, és az uniós jog alapján szlovák bíróságok előtt érvényesíthetik igényeiket, ezt milyen – uniós és szlovák – eljárási keretek között tehetik meg.

Felhasznált irodalom

- Blutman László: *Az Európai Unió joga a gyakorlatban – a Brexit után*. Budapest: HVG-ORAC Kiadó. 2020.
- Blutman László: Az Alapjogi Charta és az uniós jog határai. In: Homoki-Nagy Mária (főszerk.): *Ünnepi kötet Dr. Czúcz Ottó egyetemi tanár 70. születésnapjára*. Szeged: Szegei Tudományegyetem ÁJK. 2016, 103–109.
- Horváth Attila: A Benes-dekrétumok és a hozzá kapcsolódó diszkriminatív intézkedések Csehszlovákiában 1945 és 1948 között. In: Horváth Attila – Korom Ágoston (szerk.): *A Benes-dekrétumok az Európai Parlamentben*. Budapest: NKE. 2014.
- Rondu, Julie: *L'individu, sujet du droit de l'Union européenne*. Bruxelles: Bruylant. 2020.
- Pailler, Ludovic: L'invocabilité de la Charte des droits fondamentaux. In: Clément-Wilz, Laure (dir.): *Le rôle politique de la Cour de justice de l'Union européenne*. Bruxelles: Bruylant, 2018.
- Kurucz Mihály: Gondolatok a magyar földforgalmi törvény uniós feszültségpontjainak kérdéseiről. In: Szalma József (szerk.): *A Magyar Tudomány Napja a Délvidéken 2014*. Újvidék: Vajdasági Magyar Tudományos Társaság. 2015.
- Kurucz Mihály: *A mezőgazdasági ingatlanok agrárjogi szabályozása*. Budapest: Mobil Kiadó. 2001.
- Kurucz Mihály: *Az európai agrárjog alapjai*. Budapest: Mobil Kiadó. 2003.
- Mészáros Anikó – Korom Ágoston: A Benes-dekrétumok tegnap és ma az Európai Parlamentben. In: Horváth Attila – Korom Ágoston (szerk.): *A Benes-dekrétumok az Európai Parlamentben*. Budapest: NKE. 2014.
- Schwarze, Jürgen: *Droit administratif européen*. Bruxelles: Bruylant. 2009.
- Simon, Denys: *Le système juridique communautaire*. Paris: Presses Universitaires de France -P.U.F. 2003.
- Szilágyi János Ede: Az Egyesült Államok és szövetségi államainak mezőgazdasági földtulajdon szabályozása a határon átnyúló földszerzések viszonylatában. In: *Miskolci Jogi Szemle 2017/2. különszám*.
- Szilágyi János Ede: Agricultural Land Law– Soft law in soft law. In: *Hungarian Yearbook of International Law and European Law 2018*.
- Szilágyi János Ede – Raisz Anikó – Kocsis Enikő Bianka: New dimensions of the Hungarian agricultural law in respect of food sovereignty. In: *Journal of Agricultural and Environmental Law 22/2017*.

Tridimas, Takis: *The General Principles of EU Law*. Oxford: Oxford University Press. 200.

Xenou, Lamprini: *Les principes généraux du droit de L'Union européenne et la jurisprudence administrative française*. Paris: sous la dir de Prof. Fabrice PICOD. 2014.