

A BENEŠ-DEKRÉTUMOK ÉS AZ 503/2003-AS SZLOVÁK KÁRPÓTLÁSI TÖRVÉNY AZ EURÓPAI UNIÓ JOGÁNAK TÜKRÉBEN

Bevezetés

A Beneš -dekrétumok létezése a XXI. században önmagában sok vitára adott és ad is okot. Szlovákia, csatlakozásával az Európai Unióhoz, büszkén vallja magának Európa demokratikus értékeit. Azonban, mint azt dolgozatom során bemutatom, a dekrétumok végleges eltörlésére jelenleg nem sok esély mutatkozik, annak ellenére sem, hogy ezek nyilvánvalóan szembe mennek az Európai Unió értékrendjével. Hiába sérti a kollektív bűnösség elve minden magyar, illetve német nemzetiségű személy emberi méltóságát és becsületét, egyelőre még ez sem éri el azt az ingerküszöböt, mely után az Európai Unió komolyan foglalkozna a dekrétumok létezésének kérdésével. Ezzel szemben a kommunista hatalomátvétel után diszkriminatív jogszabályokkal elkobzott mezőgazdasági ingatlan vagyonnal kapcsolatos kárpótlásra komoly esély van, tekintve, hogy az 503/2003-as szlovák kárpótlási törvény sérti az unió egyik gazdasági alapszabadságát, a tőke szabad áramlását. A tőke szabad áramlásának megsértésére már többször hivatkoztak eredménnyel tagállami jogszabállyal szemben, többször került megállapításra ilyen rendelkezések diszkriminatív volta. Vázlatos történelmi áttekintés után megkísérlem bemutatni az Európai Unióban a Beneš-dekrétumokkal kapcsolatos problémakör jogi hátterét, a rendelkezésekkel kapcsolatos uniós történéseket és állásfoglalásokat, illetve a jövőre is tekintettel, az uniós intézményrendszer által kialakított joggyakorlat adta lehetőségeket a jogos igények érvényesítésére.

1. Történelmi háttér - A Beneš-dekrétumok

1.1 A csehszlovák kormány emigrációban töltött időszaka és főbb intézkedéseik

Csehszlovákia a II. világháború kezdetére elvesztette államiságát.¹ Az 1935-ben kinevezett köztársasági elnök, Eduard Beneš, látva országa bukását, előbb lemondott, majd Angliába emigrált.² A londoni emigráns kormány 1940-ben alakult meg. Törvényhozó testület hiányában rendeletek kibocsátásával történt e periódusban a jogalkotás. A legtöbb dekrétum a háború utáni Csehszlovákia újjáépítésének előkészítését szolgálta, és nem elhanyagolható tény, hogy fenntartotta a nemzetközi közvéleményben azt a látszatot, hogy a csehszlovák állam jogfolytonosságot mutat emigrációja ellenére.³ Eduard Beneš köztársasági elnök londoni emigrációja idején, 1945-ig bezárólag 45 dekrétumot bocsátott ki az Államtanács közreműködésével.⁴

Nemzetközi jogi legitimitást biztosított az emigráns kormánynak, hogy egy 1941-es jegyzékben a szövetséges hatalmak, köztük az USA, az Egyesült Királyság és a Szovjetunió de iure elismerte Eduard Beneš kormányát.⁵ Az emigrációban eltöltött idő alatt a csehszlovák kormány fő céljaként tűzte zászlajára az egységes, homogén nemzetállam kialakítását.

¹ Popély Árpád-Štefan Šutaj-Szarka László (szerk): *Beneš dekrétumok és a magyar kérdés 1945-1948*. Máriabesenyő-Gödöllő: Attraktor. 2007, 1.

² Horváth Attila és Korom Ágoston: *A Beneš-dekrétumok az Európai Parlamentben*. Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem. 2014, 19. Letöltés helye: edit.elte.hu, Letöltés ideje: 2019. 05. 18.

³ Botlik József: *Napjainkban is hatályban lévő Beneš-dekrétumok*, Kárpát-medencei magyar vértanúság történeti konferenciáról készült kiadmány. Budapest: Magyarok Világszövetsége. 2016, 1. Letöltés helye: www.palmito.hu; letöltés ideje: 2019.06.24.

⁴ Popély-Šutaj-Szarka 2007 i.m., 9.

⁵ *Decrees of the President of the Republic from the years 1940-1945*, 8. Letöltés helye: www.mzv.cz; Letöltés ideje: 2019. 05. 18.

1.2. A háborút követő diszkriminatív jogalkotás

A II. világháború vége után egyértelművé vált, hogy a közép- és kelet-európai győztes hatalmak nem kívánják területükön megtűrni a többmillió németajkú lakosságot.⁶ Ez lett volna Eduard Beneš terve a magyar kisebbséggel is. Azonban a németekkel ellentétben, a magyar közösség egyoldalú kitelepítését a szövetséges hatalmak nem támogatták. Ebből fakadóan inkább a diszkriminatív dekrétumok hatályát terjesztették ki a magyar kisebbségre.⁷

1945. április 5-én a cseh-szlovák kassai tárgyalások után Csehszlovákia deklarálta új célját: egy egységes, *szláv nemzetállam* megteremtését. A világháború utolsó esztendejétől fokozatosan egyre súlyosabb következménnyel járó intézkedések figyelhetők meg.⁸ 1945. április 5-én hozták nyilvánosságra a Kassai Kormányprogramot (hivatalos elnevezése: a Csehek és a Szlovákok Nemzeti Frontja Első Kormányának Programja)⁹ melyet a Szlovák Nemzeti Tanács és Eduard Beneš dekrétumai ültettek át a szlovák fél jogrendszerébe, ugyanis bizonyos intézkedések csak a cseh országrészre voltak hatályosak.

Ezen kormányprogram a súlyosan diszkriminatív kisebbségi rendelkezéseken túl önálló alkotmányt biztosított Szlovákiának. A rendeletek egy részét maga Klement Gottwald¹⁰ kommunista vezető írta alá.¹¹ A szlovák sovinizmus közvetlenül éreztette hatását: megtiltva a magyar liturgiát és bezáratva a magyar iskolákat, megpróbálták elnémítani a magyarságot. A magyar közalkalmazottakat

⁶ R. Süle Andrea: *A közép- és kelet-európai német kisebbség kitelepítése a második világháború után*. Kitelepítések, munkatáborok (magyarok, zsidók, németek, szlovákok) In: *Medventánc*. Budapest: ELTE-MKKE. 1987, 2.

⁷ Mezey Géza: A Beneš-dekrétumok és Európa. In: *Élet és Irodalom*, 2009 (LIII. évf.) 44. szám 2.

⁸ Porpély-Šutaj-Szarka 2007, *i.m.*, 12.

⁹ Horváth – Korom 2014 *i.m.*, 20.

¹⁰ Klement Gottwald cseh származású kommunista politikus, Csehszlovákia elnöke 1948-1953-ig.

¹¹ Bottoni, Stefano: *A várva várt Nyugat- Kelet-Európa története 1944-től napjainkig*. Budapest: MTA Bölcsészettudományi Kutatóközpont Történettudományi Intézet. 2014, 61.

elbocsájtották, a magyarok földjeit kisajátították.¹²

Az 1945-ben hozott elnöki rendeleteket az Ideiglenes Nemzetgyűlés 1946 márciusában az 57/1946. számú Alkotmánytörvény törvényerőre emelte, visszaható hatállyal a dekrétumok kihirdetéseinek idejére. A rendeletek hemzsegek a diszkriminatív intézkedésektől.¹³ Jelen írás témájának szempontjából az 1945-ös időszak legjelentősebb dekrétumai a következők.

Kronológiai szempontból az első rendelet, mely a legnagyobb jelentőséggel bír, Eduard Beneš „Köztársasági elnök 1945. évi 12. számú dekrétuma a németek, a magyarok, valamint a cseh és a szlovák nemzet árulói és ellenségei mezőgazdasági vagyonának elkobzásáról és sürgős felosztásáról”. Ezzel a csehszlovák állam megfosztotta a kisebbségeket a *Code Civil* óta Európa-szerte védett és elismert, a modern demokráciák alapkövének számító tulajdonjogtól.¹⁴ A fenti rendelet az egyik olyan jogforrás, mely hivatkozási alapot adhatna egy esetleges kártérítéshez – jóllehet Szlovákia vezetői ezt másképp gondolják – ám ahogy később részletezni fogom, hiába lenne a 1945-ös dekrétumok és a Szlovák Nemzeti Tanács által hozott rendeleteknek számtalan kárpótlásra jogosultja, az Európai Unió a tagállamok hatáskörébe tartozó kérdésként tekint annak meghatározására, hogy kik lehetnek jogosultak kárpótlásra. Mindezek mellett is, mint arra később rámutatok, ha egy tagállam a kárpótlás mellett dönt, ugyanúgy tartózkodnia kell a diszkriminációtól.

1945. augusztus 2-án hozott, a köztársasági elnök 33. számú dekrétuma¹⁵ okozta talán a legsúlyosabb jogfosztást a kommunista hatalomátvétel előtti időkben, hiszen egyik legalapvetőbb alanyi joguktól, az állampolgárságuktól fosztották meg a német és a magyar kisebbség tagjait, ami nyilvánvalóan azt is jelentette, hogy az állampolgároknak alanyi jogon járó juttatásoktól (nyugdíjak, segélyek, ösztöndíjak stb.) is elestek. Emellett pedig ezen rendelet már a kitelepítés (ún. „lakosságcsere”) előkészítésének is tekinthető, hiszen

¹² Botlik 2016 *i.m.*, 3.

¹³ Porpély-Šutaj-Szarka 2007 *i.m.*, 13.

¹⁴ *Uo.* 13.

¹⁵ *Uo.*, 166.

állampolgárságuktól megfosztva a későbbi időszakban két lehetőség közül választhattak: vagy felveszik a csehszlovák állampolgárságot, vagy pedig vagyonuktól megfosztva kitelepítésre kerülnek.

Fontos megemlíteni a Szlovák Nemzeti Tanács 1945. évi 104. számú rendeletét is, mely a németek, magyarok, árulók és a szlovák nemzet ellenségeinek vagyonelkobzásáról, mezőgazdasági vagyontárgyai gyorsított szétosztásáról rendelkezett.¹⁶ Ezen rendelet a magyar kisebbséget sújtotta leginkább. 1946. július 30-ig csaknem 3000 felvidéki magyart érintett a jogszabály. Ez az érintettek körének több, mint 50 %-át tette ki.¹⁷ Sajnálatos, hogy ezen rendelet nem képezi teljeskörűen részét a szlovák kárpótlási törvénynek, valószínűsíthetően azért, mert az érintettek száma jelentősen megugrana. Mindezekon túl, az 1945. október 25-ei 108. számú köztársasági dekrétum részletesen felsorolja, hogy milyen vagyonok és vagyoni jogok kerülnek elkobzásra.¹⁸

A korábban ismertetett 1945. évi 12. számú rendelet tehát megkezdte a kisebbségi vagyon felosztását, a Szlovák Nemzeti Tanács 104/1945-ös rendelete a mezőgazdasági vagyon elkobzását rendelte el, míg a 108. számú dekrétum kibővítve az elkobzandó ingó és ingatlanvagyonok körét, folytatta azt.

1.3. A jogfosztások további eszközei

1942-től kezdve a szlovák politikai elit továbbra is kereste a megoldást arra, hogyan lehetne határukon kívül tudni a jelentős magyar kisebbséget. A Kassai Kormányprogram nyomán beindult a jogalkalmazói gépezet: közel 75 ezer magyart fogtak perbe, háborús bűnökkel vádolva meg őket. Amennyiben vállalták, hogy Magyarországra költöznek, eltekintettek a büntetések végrehajtásától.¹⁹

¹⁶ U.o.,181.

¹⁷ Gaucsík István: *Földreform- és szövetkezetpolitika a szlovák nemzetépítés szolgálatában (1945-1948)*. Hajdúnánás: Föld-parasztság-agrárium, 2014 13. Letöltés helye: www.real.mtak.hu, Letöltés ideje: 2019. 05. 19.

¹⁸ Popély-Šutaj-Szarka 2007, *i.m.*, 216.

¹⁹ Horváth Attila és Korom Ágoston 2014 *i.m.*, 22.

Benešek fent vázolt terve azonban mégsem érte el a kívánt eredményt. Ezután abban reménykedtek, hogy biztos megélhetést biztosítva, a magyarok hajlandók lesznek áttelepülni a súlyos munkaerőhiánnyal küzdő Szudétavidékre. 1946 elején aztán elkezdődött az 1945. évi 88. számú dekrétumra hivatkozva (mely azonban csupán önkéntes közmunkakötelezettséget írt elő) a magyarok tömeges deportálása a mai Csehország területére.

Ezt követően a csehszlovák vezetés megállapodott a magyarok deportálásában. Az 1945. évi 71-es dekrétum alapján – mely az 1945. évi 33. számú rendelet következtében állampolgárságuktól megfosztott férfiakat 14-60 év között, a nőket pedig 15-50 év között közmunkára kötelezte – megkezdődött a magyarok belső deportálása a Szudétavidékre és Morvaországba.²⁰ A becslések szerint közel 50 ezer magyart deportáltak a Felvidékről a mai Csehország területére 1946 és 1947 között. A közel színmagyar dél-felvidéki részről kitelepített, deportált vagy elmenekült 130.000 magyar helyett Magyarországról és Csehszlovákia szegényebb régióiból betelepített 65.000 szlovák nagyban átrajzolta az etnikai térképet.²¹

A nyugati hatalmak nem támogatták a magyarság egyoldalú kitelepítését a Felvidékről. Ez volt az oka amiért Csehszlovákia 1946. február 27-én lakosságcsere egyezményt írt alá Magyarországgal.²² A lakosságcsere következtében 75 ezer szlovák hagyta el hazáját önként és 110 ezer magyar kényszerült Magyarországra települni. Ez a lakosságcsere óriási terhet rótt Magyarországra, hiszen az amúgy is nélkülöző ország lakossága 110 ezer nincstelen magyarral bővült.

A magyar kérdés csehszlovák megoldásának egyedi eleme volt reszlovakizációs program,²³ melynek célja ugyancsak a homogén nemzetállam megteremtéséhez való hozzájárulás volt., A gyakorlatban ez azt jelentette, hogy a magyar nemzetiségű csehszlovák állampolgároknak – akiknek a korábban ismertetett 33. számú dek-

²⁰ Csehország történelmi régiója, hasonlóan a Szudétavidékhez.

²¹ Popély-Šutaj-Szarka 2007 *i.m.*, 20.

²² Mezey 2009 *i.m.*, 2.

²³ Bottoni 2014 *i.m.*, 61.

rétum elvette állampolgárságát –, most magukat szlováknak vallva, újra felvehették azt, s így elméletben vagyonukat se érhetette kár. Azonban az önkéntesség gyakran csak látszat volt. Magyarok tömegeit kötelezték erőszakkal arra, hogy szlováknak vallják magukat.²⁴ 1948-ig 410.800 ilyen kérelem érkezett a csehszlovák hatóságokhoz. Ennek köszönhetően el tudták kerülni a lakosságcserével járó kizárólagosságot is és jó eséllyel vagyonuk is megmaradt. Ezek után nem volt meglepő, hogy a 410.800 kérelmező közül 326.629-en meg is kapták a szlovák állampolgárságot.²⁵

Fontosnak tartom hangsúlyozni, hogy az eddig tárgyalt intézkedések mind a következőkben kifejtendő kommunista hatalomátvitel előtti időszakra vonatkoznak. Ez azért lényeges, mert a dolgozat második felében ismertetett 503/2003-as szlovák kárpótlási törvény az eddig bemutatott dekrétumok károsultjait és leszármazottaikat *kizárja* a kárpótlásra jogosultak köréből.

1.4. Az 1948-as kommunista hatalomátvitel

A magyarság továbbra is jelentős létszáma, és a nemzetközi nyomás hatására a csehszlovákok kénytelenek voltak belső, demokratikusabb megoldások után nézni, ami belpolitikai okokból is nehézkesen tudott csak realizálódni.²⁶

A csehszlovák kommunisták ugyanis várakozásaikkal ellentétben egészen 1948-ig nem tudták magukhoz ragadni a hatalmat. Majd 1948. február 25-én, Eduard Beneš köztársasági elnök szovjet nyomásra elfogadta a kilépett demokratikus pártok helyébe lépő új kormány Gottwald által összeállított névsorát. 1948. május 9-én elfogadták az új alkotmányt, alig két hónappal Eduard Beneš 1948. június 7-ei halála előtt. Innentől kezdve minden akadály elhárult a szovjet típusú kommunista államberendezkedés kiépítése elől.²⁷

²⁴ Botlik 2016 *i.m.*, 5.

²⁵ Popély-Šutaj-Szarka 2007 *i.m.*, 53.

²⁶ Bottoni 2014 *i.m.*, 61.

²⁷U.o. 61.

A kitelepítések, a reszlovakizáció, a koncepciós perek folytatódtak, a belső deportálás lényegesen nem csökkent, a súlyosan diszkriminatív rendeletek, dekrétumok pedig hatályban maradtak.²⁸ A keleti blokk nyugalmának fenntartása végett azonban új diszkriminatív törvények nem születtek.²⁹ 1948 tavaszán szovjet nyomásra a csehszlovák kommunista vezetés elhatározta a magyar kérdés rendezését. Többek között az állampolgárság visszaadásának, a vagyonelkobzás leállításának és a magyar kulturális és oktatási élet felállításának terveiben állapodtak meg.

Ezeknek jogi alapot az 1948. április 13-án kibocsátott 76/1948-as rendelet adott, mely hatályon kívül helyezte az 1945. évi 33. számú, fentebb ismertetett dekrétumot. Az 1948. október 25-én elfogadott 245/1948 sz. törvény pedig a Csehszlovákiában maradt magyaroknak hűségeskü fejében visszaadta az állampolgárságot. Fontos még kiemelni a 26/1948 sz. rendeletet is, melyben leállították az 50 hektárnál kisebb magyar tulajdonú mezőgazdasági vagyon elkobzását. Természetesen a korábban már szlovákok részére kiutalt magyar ingatlanvagyonon ezen rendelkezés nem érintette. Megjelenhetett az első, háború utáni hivatalos magyar újság, a napjainkban is létező Új Szó, magyar nyelvű iskolák alakultak és a Kommunista Pártba is felvettek magyar ajkú kommunistákat.³⁰

2. A Beneš-dekrétumok hatályossága napjainkban az Európai Unió jogának tükrében

2.1. Bevezetés

A fentebb bemutatott rendelkezések nyilvánvalóan ellentétesek az Unió Alapító Szerződéseivel és az abban foglalt értékekkel, így nehezen érthető, hogy hatályosságuk létjogosultsága egyáltalán

²⁸ Popély Árpád: *Iratok a csehszlovákiai magyarság 1948-1956 közötti történetéhez*. Somorja: Fórum Kisebbségkutató Intézet. 2008, 29.

²⁹ Mezey 2009 *i.m.*, 3.

³⁰ Popély 2008 *i.m.*, 30.

kérdésként felmerülhet egy, az emberi jogok védelme tekintetében magára valamit is adó államközi szervezetnél. Sajnálatos módon azonban, mint az köztudott, 2004. május 1-ével Csehország és Szlovákia ezen jogfosztó rendeletek megtartásával nyerhetett felvételt Európa és a világ egyik legfontosabb gazdasági integrációs szervezetébe.

A csatlakozást megelőzően a szudétánémet képviselők nyomására az Európai Parlamentben a cseh csatlakozás tekintetében vizsgálat tárgyává váltak a cseh jogrend részét képező Beneš-dekrétumok.³¹ Emellett az Európai Unió parlamentjének felkérésére elkészült a sokat hivatkozott Frowein-jelentés.³² Ugyan a vizsgálatot csak a cseh fél viszonylatában folytatták le, a jelentés szerzői szerint az analógia okán a szlovák fél csatlakozási kérelmének elbírálására is alkalmazható. E jelentés konklúziója végül az volt, hogy a kérdéses jogszabályok törlése a cseh jogrendből nem szükséges. Egyrésztől, mert azokat az Unió értékeivel, mint történelmi jogszabályokat összeegyeztetni nem kell, másrésztől pedig mert az uniós jogban is érvényesül a visszaható hatály tilalma, amely miatt amúgy sem kell az Európai Unió jogával összeegyeztetni azon jogszabályokat melyeknek nincs joghatásuk.³³

Ezen felvetéseket azért nehéz elfogadni, mert ugyan joghatás kiváltására a dekrétumok valóban nem alkalmasak, ám érvényben tartásuk egyrésztől szellemiségüket tekintve erkölcstelen, másrésztől pedig bizonytalan jogi helyzetet teremt.³⁴

Sajnálatos, ám annál nyilvánvalóbb, hogy az Európai Unió jelenleg nem áll az integráció olyan fokán, hogy az képes lenne kisebbségvédelmi kérdésekben határozott állást foglalni. Noha az Uniónak az Alapító Szerződések értelmében főszabály szerint nincs joghatósága kisebbségvédelemmel kapcsolatos kötelező érvényű szabályokat elfogadni, az, hogy a nemzeti kisebbségekkel kapcsol-

³¹ Horváth - Korom 2014 *i.m.*, 23.

³² Jochen Frowein: *Legal Opinion on the Beneš-Decrees and the accession of the Czech Republic to the European Union* című jelentése, 2002.

³³ Popély-Šutaj-Szarka 2007 *i.m.*, 66.

³⁴ Botlik 2016 *i.m.*, 5.

latosan az állásfoglalások megtételétől is ódzkodik, az leginkább a „dominó-effektus”-tól való félelemre utal. Proaktívabb Uniós kisebbségpolitika esetén ugyanis megeshet, hogy a tagállamok kisebbségei saját ügyeikben fellebbviteli fórumként kezdenének az Unióra tekinteni, mely nagy mértékben veszélyeztetné a tagállamok közötti kapcsolatokat, és ezzel az Unió stabilitását. Ezen felül kijelenthető, hogy maga az Európai Unió – annak elsősorban gazdasági jellege miatt, vagy épp a kérdéskör szenzitivitása végett – sokáig nem is foglalkozott a kisebbségvédelemmel. (Az Uniós jogalkotásban először az 1997. október 2-án aláírt és 1999. május 1-én hatályba lépett Amszterdami Szerződés tartalmazott kisebbségvédelmi rendelkezéseket.)³⁵

Szlovákia és Csehország hazánkkal együtt, 2004. május 1-én csatlakozott az Európai Unióhoz. A fent említett Frowein-jelentésből levont konklúzió következtében a magyarságot érintő kérdésekben a szudétánémetek helyzetének elemzésével, analógiát használva nem vizsgálták a szlovák jogrendet (mely egyébként a Szlovák Nemzeti Tanács rendeleti tekintetében sokszor súlyosabbak voltak, mint a Beneš-dekrétumok). Ez egyértelműen politikai döntés volt, hiszen a tagállamok csatlakozása sokkal inkább politikai, mint jogi kérdés. Ettől függetlenül egyértelmű, hogy az Európai Unió, mint jog által összetartott gazdasági közösség, a politikai megfontolásoktól függetlenül köteles minden tagállam tekintetében folyamatos vizsgálat tárgyává tenni a nemzeti jogrend összeegyeztethetőségét az Európai Unió jogával.

1993 júniusában, Koppenhágában az Európai Unió meghatározta az alapvető csatlakozási feltételei mellett az ún. koppenhágai kritériumokat (lásd lejjebb). Ezen kritériumok azért kerültek meghozatalra mivel a közép-kelet-európai volt szocialista államok a szovjet elnyomás után nyugat felé orientálódtak. A bővítés oka egyértelműen biztonságpolitikai. Kijelenthető, hogy gazdaságilag a térségünk államai nem feleltek meg az Unió által megkívánt feltételrendszernek. Ám a Szovjetunió szétesése után és a NATO legbe-

³⁵ Toggenburg, Gabriel: Egy kényes kapcsolatrendszer: Az Európai Unió és a kisebbségi jogok. In: *Pro Minoritate*, 2002/tavaszi, 15.

folyásosabb államainak érdeke a Közép-Kelet-Európában keletkező hatalmi vákuum betöltése volt, ezért alakulhatott úgy, hogy a félperiférián lévő államok sok szempontból nem kerültek részletes vizsgálat alá.³⁶

2.2 A Koppenhágai kritériumokról

Az Európai Tanács 1993-ban, Koppenhágában jelezte, hogy ha egy közép-kelet-európai állam csatlakozni kíván az Európai Unióhoz, abban az esetben, ha megfelelnek a követelményeknek, a szervezet nem gördít akadályt csatlakozásuk elé. A koppenhágai kritériumok (melyekben az EU először határozott meg csatlakozási feltételeket) első pontja kimondta, a demokráciát, a jogállamiságot, az emberi jogokat, valamint a kisebbségek tiszteletét és védelmét garantáló intézmények szilárdság követelményét.³⁷ 1997-ben, 1998-ban és 1999-ben is készített az Európai Bizottság jelentéseket, melyek ajánlásokat fogalmaztak meg a térség államai számára kisebbségvédelmi kérdésekben. Jelen dolgozat szempontjából fontos kiemelni, hogy ugyan a Beneš-dekrétumok ekkor még nem estek vizsgálat alá, ám a jelentés írói aggodalmukat fejezték ki a szlovákiai magyar kisebbség helyzetével kapcsolatban. Az 1999. október 13-án hozott Csatlakozási Partnerségi Megállapodások aláírásánál enyhe nyomásgyakorlás ugyan történt a kisebbségi helyzet javítására, ám ez nem tért ki a hatályban tartott Beneš-dekrétumoknak a koppenhágai kritériumokkal való összeegyeztethetőségére.³⁸

2.3. A Juhász-petíciók

Az uniós polgárok számára a közvetlen véleménynyilvánítás soká-

³⁶ Balázs Péter: Integrációs „csapdák” az Európai Unió És Kelet-Közép Európa kapcsolatában. In: *Közgazdasági Szemle, XLIV. évf., 1997. november (954-969)*, 7. Letöltés helye: www.epa.hu, Letöltés ideje: 2019. 05. 04.

³⁷ Gordos Árpád István: Az Európai Unió további kibővítése a 2004. május 1-i csatlakozás hatásainak fényében In: *Magyar kisebbség-Nemzetpolitikai Szemle, IX. évf., 33. (3.) szám, 2004. (53-62) 2.*, Letöltés helye: epa.oszk.hu, Letöltés ideje: 2019. 05. 03.

³⁸ Toggenburg 2002 *i.m.*, 28-29.

ig meglehetősen korlátozott volt. Azonban az Európai Unió Működéséről szóló szerződés 20. d) cikke szerint minden Európai Unió polgárt megillet a petíció joga, mely kereteiben petíciót jogosult benyújtani az Európai Parlamenthez.³⁹ Juhász Imre, élve a jog adta lehetőségével két ízben is nyújtott be petíciót a Beneš-dekrétumok hatályosságának kérdésében.

Az elsőt, 0736/2008 szám alatt 2008-ban terjesztette elő, ám a petíciós bizottság a korábbiakhoz hasonló álláspontra helyezkedve ismét megerősítette, hogy véleményük szerint a Beneš-dekrétumok csupán történelmi jogszabályok, joghatás kiváltására nem alkalmasak, így nem szükséges vizsgálni az összeegyeztethetőségét az Unió joggal.

Később 2007-ben a Szlovák Nemzeti Tanács által a Beneš-dekrétumok sérthetlenségéről hozott 1487/2007. számú határozat okozott közfelháborodást, hiszen (cseh példára) megerősítette az 1944-1948 között hozott dekrétumok sérthetlenségét. Kihangsúlyozandó a tény, hogy csupán három évvel az Európai Unióhoz való csatlakozása után egy tagállam megerősít olyan rendeleteket, mely teljességgel szembe megy az európai értékekkel és jogszabályokkal, elég csak a kollektív bűnösség elvére gondolnunk.

Juhász Imre, ezen határozatra kiélezve 2011-ben nyújtotta be az Európai Parlament Petíciós Bizottságához második petícióját (0070/2012). A petíció írója azt kérte, az Európai Parlament vizsgálja meg és mondjon véleményt, mennyiben egyeztethetők össze a sérthetetlennek nyilvánított rendeletek – melyek két nemzeti kisebbséget is diszkriminatívan érintenek – az Európai Unió jogrendjével. A petíciós bizottságnak lehetősége van kikérni más uniós szervek véleményét is, így a petíció eljutott az Európai Parlament Jogi Ügyek Bizottságához (JURI), akik kijelentették, hogy a Beneš-dekrétumok „*létezése*” bizonytalanságot teremt és érdemes lenne mélyebb vizsgálat tárgyává tenni a történelmi rendeleteket.

³⁹ Asztalos Zsófia: *Az uniós polgárság és a diszkrimináció tilalma*, Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, *Phd. értekezés tézisei*, 2009, 3. Letöltés helye: http://193.6.1.94:9080/JaDoX_Portlets/documents/document_5665_section_1493.pdf; Letöltés ideje: 2019. 05. 02.

A kérdéskörben tartott parlamenti közmeghallgatáson Dr. Korom Ágoston rámutatott arra, hogy a dekrétumok nem csak történelmi jellegűek, hatásuk érzékelhető a jelenlegi szlovák joggyakorlatban is, hiszen hivatkoznak a dekrétumok által kialakított jogviszonyokra. Ez is nagyban hozzájárult ahhoz, hogy a JURI pozitív véleményt alkosson.⁴⁰

2.4. A Lisszaboni Szerződés és az Európai Unió Alapjogi Chartája

A Lisszaboni Szerződés 2007. december 13-án került ratifikálásra a tagállamok által. A korábbi sikertelen kísérletek után ez a jogi dokumentum sok szempontból az Európai Unió fontos mérföldköve lett. Jelen dolgozat szempontjából azonban a legjelentősebb az Európai Unióról szóló szerződés 2. cikke, mely deklarálja többek között a kisebbséghez tartozó személyek jogait, illetve az emberi méltósághoz való jogot is. A magyar és német nemzeti kisebbség kollektív bűnösségét is kimondó Beneš-dekrétumok egyértelműen szembe mennek ezen értékekkel is. Ezen felül érdemes megemlíteni az Európai Unióról szóló Szerződés 6. cikkének 1. bekezdését is, mely kimondta, hogy ugyan az Európai Unió Alapjogi Chartáját nem emelték be közvetlenül a Lisszaboni Szerződésbe, ám az azonos kötéserővel bír.⁴¹

Azonban az Alapjogi Charta kötelező ereje sem változtatott a helyzeten, hiszen az elsősorban az uniós szervekre és működésükre vonatkozik, illetve a tagállamok működésére amennyiben az uniós jogot érint, ezt az Alapjogi Charta 51. cikkelye mondja ki.⁴²

2.5 Az Unió és az Emberi Jogok Európai Egyezménye (EJEE)

Az Európa Tanács keretein belül, 1950. november 4-én, Rómában született meg a fenti egyezmény. Az Európai Unión belül régóta cél

⁴⁰ Uo., 41.

⁴¹ Az Európai Unióról szóló szerződés 2. és 6. cikke

⁴² Peers, Steve: *The Beneš decrees and the EU Charter of Fundamental Rights*. University of Essex. 2017, 3. Letöltés helye: www.statewatch.org; letöltés ideje: 2019.07.06.

volt az ehhez való csatlakozás, ám 2010-ig az Európa Tanács rendelkezései csak államok számára tette lehetővé a csatlakozást. Aztán az Európa Tanács 2010. évi 14. jegyzőkönyve kiegészítette ezt az azal, hogy az Európai Unió jogosult csatlakozni az egyezményhez.⁴³ Amennyiben bekövetkezik az egyezményhez való csatlakozás, úgy az EJEE az Európai Unió jogrendjének részévé válna, illetve egy új bírói fórum, az Emberi Jogok Európai Bírósága is megnyílhatna az esetleges jogsértések orvoslására. Legalábbis elméletben. Való igaz, hogy az EJEE-hez való csatlakozás célkitűzésének értelmében elvileg a jövőben bármely uniós aktust a strasbourgi székhelyű Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) elé lehetne terjeszteni. Továbbá megnyílna annak lehetősége, hogy az EU-t idézzék az EJEB elé az egyezmény tiszteletben tartásának elmulasztásáért, a csatlakozás ugyanakkor nem érintené az Uniónak a Szerződésekben már meghatározott hatásköreit. Másrésztől fontos emlékeztetni, az Európai Unió Bíróságának 2014. decemberi 2/13 sz. véleményére, mely szerint az uniós joggal ellentétes volna a csatlakozás az EJEE-hez. A Bíróság aggályai az EU-s jog autonómiájára jelentett fenyegetéssel és a Bíróság kizárólagos hatáskörével kapcsolatosak voltak.⁴⁴

3. Az 503/2003-as szlovák kárpótlási törvény az uniós jog tükrében

3.1. Bevezetés

Noha a dekrétumok eltörlésére túl sok esély nem mutatkozik, foglalkozni kell egy másik kérdéssel is, méghozzá a Beneš-dekrétumok és a Szlovák Nemzeti Tanács rendelkezései miatt kárt szenvedettek kárpótlásával.

A szlovák fél sokáig nem ismerte el a kárpótlás jogalapját. Hi-

⁴³ Bárd Petra: Az EU csatlakozása az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez: A csatlakozás menete és a kutatási kérdések. In: *Fundamentum* 2015/4, 18. Letöltés helye: <http://fundamentum.hu>, Letöltés ideje: 2019. 05. 05.

⁴⁴ Bővebben lásd az Európai Unió Bíróságának 2/13. sz. véleménye, 2014. december 18., [ECLI:EU:C:2014:2454].

vatkozási alapjait olyan Magyarországgal kötött bilaterális szerződések képezték, mint a lakosságcsere egyezményt kiegészítő, titkos 1949. július 25-i csorbatói jegyzőkönyv, mellyel hazánk lemondott minden kárpótlási igényéről az elkobzott javak tekintetében, cserébe a csehszlovák állam elengedte a párizsi békeszerződésben hazánkra kirótt 30 millió amerikai dolláros jóvátételt.⁴⁵ Ez nem állja meg a helyét, hiszen a *nemo plus iuris* elv alapján Magyarország nem mondhatott le olyan jogos igényekről, melyekkel mint jogalany soha nem is rendelkezett. Illetőleg, eltekintve ezen elvtől, erősen megkérdőjelezhető Magyarország 1945 utáni függetlensége, és így a kiszolgáltatott helyzetben aláírt megállapodások érvényessége.

Fontos megjegyezni, hogy amennyiben egy tagállami rendelkezésnek a csatlakozást követően is van joghatása, annak összeegyeztethetőnek kell lennie az uniós joggal.⁴⁶ Hiszen az esetben már az uniós jog az irányadó, melynek primátusát bizonyos kérdésekben már a csatlakozással, majd a Lisszaboni Szerződés aláírásával Szlovákia ismételten elismerte. Miután a szlovák állam kárpótlási törvény meghozataláról döntött, elkövetett egy másik nagy hibát, korlátozta az unió egyik gazdasági alapszabadságát, a tőke szabad áramlását. Az alábbiakban az imént ismertetett problémákat mutatom be.

3.2. Az 503/2003-as szlovák kárpótlási törvény

Mindezekből következően, érdemes megvizsgálni a Szlovákia által hozott 2003. évi 503/2003-as mezőgazdasági földek visszaadásáról szóló törvényt. Alapvetően diszkriminatívnak tekinthető, hogy a kárpótlási törvény csupán a kommunista hatalomátvétel utáni időszakot kezdődően (1948. február 25-e) nyújt lehetőséget kárpótlásra (illetve kivételes esetben a Szlovák Nemzeti Tanács 104/1945 és a 108/1945-ös dekrétumai kapcsán), hiszen a háborút közvetlenül

⁴⁵ Popély-Šutaj-Szarka 2007 *i.m.*, 26.

⁴⁶ Korom Ágoston - Gyeney Laura: *Confiscated by the Beneš Decrees in the Light of Free Movement of Capital*. Hungarian Yearbook of International Law and European Law 2014. The Hague: Eleven International Publishing, 2015, 295.

követő időszakban is sok ingatlan került elkobzásra. A törvény csak a mezőgazdasági földek visszaadásáról rendelkezik, ez szintén diszkriminatív, hiszen rengeteg városlakó polgár és leszármazója esik el a kárpótlásról. Azonban ez uniós jogot nem sért, hiszen a kárpótlás nem kötelező jellegű, a kárpótlás tárgyát az adott tagállam határozhatja meg. Ezen felül azonban, és ez jelentheti a reménysugarat a magyar nemzetiségű károsultak számára, a törvény kizárja a kedvezményezettek köréből a szlovákiai lakóhellyel nem rendelkező, nem szlovák állampolgárokat. Az ominózus törvény II. cikkének 1. bekezdése így szól:

„(1) A földterület tulajdonjogának visszaszolgáltatásához való jogot az a jelen törvény szerint jogosult személy érvényesítheti, aki a Szlovák Köztársaság állampolgára, szlovákiai állandó lakhellyel rendelkezik és a földterületének tulajdonjoga az államra vagy más jogi személyre szállt át az 1948. február 25. - 1990. január 1. közötti időszakban (a továbbiakban csak „döntő időszak”), a 3. § rendelkezésében meghatározott módon.”⁴⁷

A továbbiakban megvizsgálom a törvény összeegyeztethetőségét az uniós joggal.

3.2. Az unió jogának elsőbbsége a nemzeti joggal szemben

Az Európai Unió jogának elsőbbsége azt jelenti, hogy mivel a tagállamok az alapításnál, illetve a csatlakozásukkal bizonyos hatásköröket az Európai Unió hatáskörébe adtak, ezen hatáskörökkel kapcsolatos kérdésekben az Európai Unió jogát kell figyelembe venni. Ennek célja és rendeltetése, hogy ne sérüljön a közösségi jog tekintélye, hiszen, ha a tagállamok kényükre-kedvükre hozhatnának az uniós joggal ellentétes szabályozást, akkor az integráció lényegét

⁴⁷ Tt. 503/2003.Törvény A FÖLDEK TULAJDONJOGÁNAK VISSZAADÁSÁRÓL és a Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsának Tt. 180/1995. sz., a földtulajdon elrendezéséhez kapcsolódó némely intézkedésekről szóló többször módosított törvényének módosításáról és kiegészítéséről

veszteni, sérülne a jogbiztonság és veszélybe kerülnének az Unió által meghatározott értékek és célok.⁴⁸ Expressis verbis a Szerződésekbe nem került bele olyan pozitív szabály, mely kimondaná az uniós jog szupremáciájának elvét, azonban az Európai Bíróság törekszik ennek érvényesítésére és elfogadtatására.

Az uniós jog szupremáciáját a bíróság először 1964-ben, a Costa kontra ENEL ügyben mondta ki. A Bíróság megállapította, hogy a tagállamok által létrehozott, önálló nemzetközi jogalanyisággal rendelkező integrációs szervezettel együtt létrejött közösségi jog érvényesítése a tagállamok jogrendjével szemben elengedhetetlen.⁴⁹ Az uniós jog alkalmazása mind az Unióhoz való csatlakozást megelőzően, mind az azt követő aktusokra egyaránt alkalmazni kell. Az ezzel ellentétes tagállami belső jogszabályok sértik a közösségi jogot. Az uniós jog elsőbbsége abszolút jellegű. Az unió hatáskörébe utalt szinteken még az egyes tagállamok alkotmányainak rendelkezései sem állhatnak szemben az uniós jog támasztotta követelményekkel. A nemzeti bíróságoknak pedig, amennyiben egy tagállami rendelkezés ellentétes a közösségi joggal, úgy annak alkalmazását félre kell tenni, és a releváns uniós jogot kötelesek alkalmazni.⁵⁰

Bár e tanulmány kiindulási alapja az, hogy a Beneš-dekrétumok létezése önmagában ellentétes az uniós joggal, azonban, ahogy ezt fentebb bemutattam, jelenleg elsősorban nem a dekrétumok megszüntetése jelentheti az áttörést az ügyben. A bemutatott 503/2003-as kárpótlási törvény azonban mivel korlátozza a tőke szabad áramlását, így az ellentétes az uniós joggal, sérti annak nemzeti jog feletti szupremáciáját.

⁴⁸ Blutmann László: *Az Európai Unió joga a gyakorlatban*. Budapest: HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft. 2014, 232.

⁴⁹ Európai Unió Bíróságának C6/64. számú Flaminio Costa kontra ENEL ügyben hozott ítélete

⁵⁰ Szabó Marcel, Lános Petra Lea, Gyeney Laura: *Az Európai Unió jogi fundamentumai* Budapest: Szent István Társulat. 2017, 95.

3.3. Az uniós jog alkalmazásának időbeli hatálya

Az uniós jog fentebb bemutatott elsőbbségéből következik, hogy az uniós joggal ellentétes, bár a csatlakozás előtt meghozott jogszabályt is módosítani kell az uniós jogok tiszteletben tartása érdekében.⁵¹ Az uniós szervek és Szlovákia véleménye szerint az uniós jogot csak az uniós jog hatályosságának kezdete, azaz az Európai Unióhoz való csatlakozása után fennálló tényállásokra lehet alkalmazni.⁵²

A szlovák kárpótlási törvényben kiszabott jelentkezési határidő az, ami lyukat üthet ezen a jogsértő pajzson. A törvény 2003. október 24-én született meg és 2004. december 31-ig lehetett a kárpótlást kérvényezni. Tekintve, hogy Szlovákia csatlakozása 2004. május 1-én megtörtént, ezért innentől kezdve az uniós jog az irányadó a kárpótlási törvény tekintetében. Ez a jog viszont korlátozásra került azzal, hogy a külföldi és szlovák lakóhellyel nem rendelkező személyeket kizárták a kárpótlási törvényből. Ez egész pontosan az egyik legfontosabb gazdasági alapszabadság, a tőke szabad áramlásának korlátozása, hiszen a jogsértések Szlovákia uniós csatlakozását után következtek be.

3.4. A tőke szabad áramlásáról

A tőkemozgás, mint gazdasági alapszabadság, az Európai Unió gazdaságának egyik legfőbb mozgatórugója. A tagállamok közötti határon átnyúló befektetések egységes szabadsága biztosításának alapjait már a Római Szerződésben lefektették. A cél az volt, hogy a tagállamok folyamatosan építsék le a többi tagállam polgárai számára diszkriminációt okozó gazdasági jogszabályokat. Az 1985-ös Fehér Könyv⁵³ azt a célt tűzte ki célul, hogy megvalósuljon a teljes tőkeliberalizáció. Az 1992-es Maastrichti Szerződés egyik fontos célja volt, hogy a tőke szabad áramlása előtt álló akadályok eltávo-

⁵¹ Korom - Gyeney 2015 *i.m.*, 295.

⁵² *Uo.*, 296.

⁵³ A Bizottság belső piacról szóló 1985. évi Fehér Könyve

lításával egységes piacot teremtsen.⁵⁴

A továbbiakban megkerülhetetlen részévé vált az Unió jogrendjének a kérdés szabályozása. Az Európai Unió Működéséről szóló szerződés 63. és 64. cikke szerint tilos a tagállamok közötti tőke és fizetési szolgáltatások bármilyen korlátozása (egyébként harmadik államok felé is). Ide kell érteni a diszkrimináció tilalmát is. A diszkrimináció fogalmát az Európai Bíróság már az Európai Szén- és Acélközösség működésével összefüggő ügyekben megfogalmazta. E szerint diszkrimináció a hasonló vagy összehasonlítható tényállásokat különbözően kezelnek.⁵⁵ A diszkrimináció jelen esetben tehát közvetlen módon fennáll, hiszen a szlovák kárpótlási törvényből egyértelműen kitűnik, hogy a külföldi állampolgárokat és külföldi lakhellyel rendelkezőket kizárták a kárpótlásra jogosultak köréből. De mit is tekinthetünk tőkének? Taxatíván felsorolható, azonban általánosságban (uniós jogi szempontból) tőkének tekintjük a pénz vagy anyagi javak áramlását egyik tagállamból a másikba.⁵⁶ Az Európai Unión belüli ingatlanforgalom is ebbe a kategóriába tartozik, így a szlovák kárpótlási törvény meg kellett volna, hogy feleljen a tőke szabad áramlása elvének.

Ugyan maga a jogszabályi környezet eltérő jellegű volt, mégis érdemes megvizsgálni, hogy a Festersen-ügyben milyen döntést hozott az Európai Bíróság. U.K. Festersen, német állampolgár, 1998-ban megszerezte egy dán földterület tulajdonjogát. Azonban az akkori dán mezőgazdasági törvény szerint csak akkor szerezhette volna rajta tulajdont, ha hat hónapon belül az adott ingatlanra költözik, életvitelszerűen ott él, és saját maga műveli meg a mezőgazdasági területet. Ez alól csak a dán mezőgazdasági miniszter adhatott kivételes felmentést. A feltételek pontosítására kiadott hirdetmény 8 évi helyben lakást határozott meg. Festersent, miután nem tett eleget a jogszabályoknak, a dán bíróság 5.000 dán koroná-

⁵⁴ Várhegyi Éva-Gáspár Pál: *A tőkemozgások szabadsága- az Európai Unió kihívásai*. Budapest: Pénzügykutató Rt. Perfekt Rt. 1997, 78.

⁵⁵ Király Miklós: *A diszkrimináció tilalma az Európai Bíróság joggyakorlatában*. Budapest: Akadémiai Kiadó. 1998, 146.

⁵⁶ Kátai Anikó: A tőke szabad áramlása. In: *Európai Tükör*, 2014/2. szám, 162.

ra büntette. Festersen fellebbezett az ügyben, és a dán bíróság az Európai Unióhoz fordult, hogy véleményezze, diszkriminatív-e az EK. 46. cikke (letelepedés szabadságáról) és az EK 56. cikke (tőke szabad áramlásáról) szerint a rendelkezés.⁵⁷

Az ítéletben a Bíróság rámutatott, hogy ugyan a termőföldek megművelőinek helyben lakásra való ösztönzése lehet egy olyan tényleges közérdeki szempont, mely bizonyos esetekben korlátozó tényezője lehet az uniós jog alkalmazásának, azonban meg kell vizsgálni az arányosságot. A Bíróság vizsgálódása után kijelentette, hogy nem tartja bizonyítottnak, hogy a tőke áramlásának ilyesfajta korlátozása (helyben lakás követelménye) a Dánia által megfogalmazott célokat jobban szolgálná, mint valamely más, a tőke áramlását kevésbé korlátozó rendelkezés. Ezért a Bíróság kimondta, hogy a dán mezőgazdasági törvény összeegyeztethetetlen az EK. 56. cikkével, azaz a tőke szabad áramlása korlátozásának minősül.⁵⁸

A jelen tanulmányban vizsgált szlovák kárpótlási törvény a bemutatottak alapján még szembe tűnőbben diszkriminatívnek minősíthető, mint a dán mezőgazdasági törvény. Hiszen előbbi nem csupán a helyben lakást követelményét írja elő, hanem megköveteli a szlovák állampolgárságot is, mellyel kizárt a kárpótlásra jogosultak köréből több ezer Magyarországra kitoloncolt, vagy a rendszer-váltás után nyugatra vándorolt magyart.

3.5. EUMSZ. 345. cikke

A szlovák fél az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 345. cikkére is hivatkozott, mely szerint „a Szerződések nem sérthetik a tagállamokban fennálló tulajdoni rendet.”⁵⁹ Ebből fakadóan ugyan értelmezhető az álláspontjuk, hiszen ilyen szempontból a kárpótlás rendjét is maguk szabhatnák meg, azonban az Európai Unió Bíró-

⁵⁷ Tattay Levente: Földtulajdon-szerzés az Európai Unióban. In: *Gazdaság és jog* 2015/3. szám, 2015, 190-191.

⁵⁸ Az Európai Unió Bíróságának C-370/05. számú Uwe Kay Festersen-ügyben hozott ítélete

⁵⁹ Európai Unió Működéséről szóló szerződés 345. cikk

ságának gyakorlata megmutatja, hogy a tőke szabad áramlásának korlátozása esetén nem hivatkozhat a tagállam a tulajdoni autonómiára. Ahogy azt az Európai Bizottsága írásbeli választ igénylő kérdésében megerősítette „noha a tulajdoni rend az EUMSZ 345. cikkének értelmében továbbra is az egyes tagállamok hatáskörébe tartozik, az említett rendelkezésből nem következik az, hogy az adott rendszer mentesülne a szerződés alapelvei alól. A szerződésben foglalt alapszabadságok minden tagállam esetében megkülönböztetés nélkül alkalmazandók”.⁶⁰ Tehát az uniós jog hatályosságának kezdetétől a tagállamoknak nem szabad figyelmen kívül hagyniuk a gazdasági alapszabadságok gyakorlásának biztosítását. Egyébiránt fontos kiemelni, hogy a szlovák kárpótlási törvény nem a tulajdon megszerzésére irányul, hiszen a kárpótlási törvény a tulajdon elkobzását követő visszaszolgáltatásról, illetve, ha ez nem lehetséges, ezzel összefüggő kárpótlásról szól.

3.6. A derogációs időszak a kárpótlási törvény kapcsán

A fentiek értelmében tehát bizonyos esetekben az alapszabadságok korlátozhatók, például ahogy Magyarország csatlakozási szerződésében a mezőgazdasági termőföldek vásárlás esetén kikötötte és tette ezt Szlovákia is. A Szlovákia csatlakozási szerződésében foglalt időszak lejártáig a csatlakozó állam ugyanis korlátozhatja a külföldi állampolgárok termőföld szerzését.⁶¹ A szlovák csatlakozási szerződésben, akár csak más tagállamok esetében, 7 éves időtartamig engedélyezték a derogációs időszakot, mely 3 évvel meghosszabbítható. Ezt a csatlakozás utáni időszakot nevezzük derogációs időszaknak, mely azt a célt szolgálja, hogy a frissen csatlakozott tagállam fel tudjon készülni az uniós jog alkalmazására. Többek között erre is hivatkozott Szlovákia, legitimálni próbálva a

⁶⁰ Korom Ágoston: Az Európai Unió joga által meghatározott, mezőgazdasági termőföldek használatának és tulajdonának szabályozására irányuló mozgástér. *Polgári Szemle*, 2015. december, 11. évf., 4-6. szám

⁶¹ Hornyák Zsófia: Föld-tulajdonszerzés Magyarországon és az osztrák Voralberg tartományban. In: *Agrár- és Környezetjog 2014. 17. szám, 2014, 1.* Letöltés helye: <http://epa.oszk.hu>, Letöltés ideje: 2019. 04. 25.

kárpótlási törvényt. Azonban a derogációs időszak nem jelenti azt, hogy a jogszabályok sérthetnék a gazdasági alapszabadságokat.⁶² Tekintve, hogy a csatlakozási szerződések 2003. április 16-án kerültek aláírásra, míg a kárpótlási törvényt 2003. október 24-én fogadták el, így arra nem vonatkoznak a csatlakozási szerződésben kikötött derogációk. Abban az esetben azonban valóban nem sértene uniós jogot, ha a gazdasági alapszabadságok gyakorlásának megkönnyítését célozná, esetleg egy korábban meghozott (egyébként diszkriminatív) jogszabály hatályban tartásáról szólna. Hiszen az Európai Unió Bírósága a Konle-ügyben⁶³ hozott ítéletében kimondta, hogy amennyiben a derogációs időszakban hozott nemzeti rendelkezés valamelyik gazdasági alapszabadság gyakorlásának megkönnyítését szolgálná, úgy az az Unió jogot nem sérti, ebből fakadóan a derogációs időszak a módosított szabályra is vonatkozik. Tekintve azonban, hogy az említett 503/2003-as szlovák kárpótlási törvény más logikán és új eljáráson alapul, így nem tartozik a csatlakozási szerződésben megengedett derogációs időszak hatálya alá, hanem az Alapítószerződések rendelkezéseit kell velük kapcsolatban figyelembe venni.⁶⁴

3.7. Kárpótlási törvény az Európai Bizottság előtt

Az Európai Bizottság jogszabálytervezeteket készít elő, valamint a Szerződések őre. A Bizottság szervezete az egy-egy tagállami delegáltat és az elnököt foglalja magában. E testület az uniós jog végrehajtásának ellenőrzéséért is felel, sőt az elsődleges és másodlagos uniós jog alkalmazásának felügyelete az EUSz. 17. cikke⁶⁵ alapján kötelezettsége a Bizottságnak. Amennyiben nyilvánvalóvá válik, hogy egy ország nem tartotta be az uniós jogot, a Bizottság hivatal-

⁶² Korom Ágoston: Ph. D. értekezés: Az uniós jog végrehajtásával kapcsolatos elméleti és gyakorlati problémák. „A bírósági aktusból eredő tagállami felelősség”, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2012, 40.

⁶³ Az Európai Unió Bíróságának C-302/97. számú Klaus Konle kontra Republik Österreich-ügyben hozott ítélete

⁶⁴ Korom - Gyeney 2015 *i.m.*, 298-299.

⁶⁵ Európai Unióról szóló szerződés 17. cikke

ból, diszkrecionális jogkörében is elindíthatja a kötelezettségszegési eljárást.

Emellett tagállam, jogi személy vagy természetes személy kérésére is elindíthatja a fenti eljárást, melyben érdekelttségét nem szükséges igazolni. A Bizottságnak 12 hónapja van a panasz elbírálására, és amennyiben megállapítja a jogsértést, lehetőség van az *EU-Pilot* eljárás (korábbi informális eljárás) megindítására. Végül pedig sikertelen párbeszéd, a helyzet alapos vizsgálata és megfelelő indokolás után elkezdődik a bírósági eljárást megelőző peren kívüli eljárás, ahol döntenek a bíróság előtti eljárás megindításáról.⁶⁶ Ezután indulhat meg az eljárás az Európai Bíróság előtti része, ezt az EUMSZ 258-259. cikke tartalmazza. Amennyiben az ügy az Európai Bíróság elé kerül, az rendelkezik szankcionáló hatáskörrel, mely pénzbüntetés lehet.

Phillippe Boulland, francia európai parlamenti képviselő 2013. július 11-én írásbeli választ igénylő kérdést intézett az Európai Bizottsághoz, melyben feltette az elvi kérdést, hogy a tőke szabad áramlásának korlátozásának minősül-e, ha egy a történelem során elkobzott vagyon visszaszolgáltatásából kizárásra kerülnek a tagállamon kívüli uniós állampolgárok.⁶⁷ Erre a Bizottság álláspontját ismertetve Michel Barnier kijelentette, hogy az így visszaszolgáltatott földek, illetve az örökség megszerzése tőke áramlásnak minősülnek, tehát vonatkoznak rá az uniós jog előírásai.⁶⁸

Ezek után, Csáky Pál, 2015. május 5-én felvidéki Európai Parlamenti képviselő, élve az EUMSZ. adta lehetőségeivel írásbeli választ igénylő kérdéssel fordult a Bizottsághoz. Előadta, hogy a fentebb említett francia kérdésre a Bizottság milyen választ adott, majd konkrétan rákérdezett, hogy a szóban forgó szlovák kárpótlási törvény összeegyeztethető-e az Európai Unió jogával.⁶⁹ A Bizott-

⁶⁶ Osztoivits András (szerk): *EU-JOG*. Budapest: HVG-ORAC, Lap- és Könyvkiadó Kft., 2015. őszi kiadás, 257.

⁶⁷ Phillippe Boulland, francia európai parlamenti képviselő írásbeli választ igénylő kérdése a Bizottsághoz (2013. 07.11.)

⁶⁸ Michel Barnier, a Bizottság tagjának írásbeli válasza Phillippe Boulland EP képviselő kérdésére (2013. szeptember 3.)

⁶⁹ Csáky Pál felvidéki magyar európai parlamenti képviselő írásbeli választ igénylő

ság 2016. szeptember 16-ai válaszában elismerte, hogy a szlovák kárpótlási törvény uniós alapszabadságot sért. Azonban a szlovák féllel való konzultációjára hivatkozva kijelentette, hogy az érintettek alacsony száma miatt nem érdemes foglalkozni a kérdéssel, hisz az nem befolyásolja nagymértékben a belső piac működését.⁷⁰

Rendkívül ellentmondásos, hogy az egyébként saját értékeire és a demokráciára oly sokszor hivatkozó, a jogállamiságot mindenél előbbre tartó Európai Unió egy teljesen egyértelmű, közvetlen diszkrimináció esetét egyszerűen figyelmen kívül hagyja, szándékosan elmulasztva ezzel a szóban forgó jogsértéssel szembeni fellépést, jóllehet a 88/361/EGK 1. sz. melléklete rendelkezésének megsértése egyértelműen az uniós jog sérelmét jelenti. Ennek alapján, az uniós eljárásjogi lépéseket figyelembe véve, a Bizottságnak kötelessége lenne fellépni a kárpótlási törvénnyel szemben.⁷¹ Az pedig, hogy az érintettek száma hány fő, nem eredményezheti a Bizottság passzivitását.

Azonban, ahogy azt Csáky Pál újabb írásbeli választ igénylő kérdésére Valdis Dombrovskis a Bizottság alelnöke kifejtette, a Bizottságnak mérlegelési jogköre van abból a szempontból, hogy indít-e kötelezettségszegési eljárást egy tagállammal szemben, vagy sem.⁷² Így hiába ismerték el a jogsértést, hiába van több, az ügy szempontjából pozitívan záruló európai bírósági ítélet, az Európai Bizottság érdemben nem hajlandó lépni az ügyben.

3.8. Európai Ombudsmanhoz fordulás lehetősége

Jogilag az Európai Ombudsman intézményét a Maastrichti Szerződés hozta létre, két új cikket iktatva az alapszerződésbe. Az egyik

kérdése a Bizottsághoz (2015.05.05.)

⁷⁰ Eric Nootboom, a Bizottság tagjának válasza Csáky Pál írásbeli választ igénylő kérdésére (2016.09.16.)

⁷¹ Zámbo Eszter: *A tagállamok uniós jogsértésével szembeni eljárások- Különös tekintettel a Magyarországgal szembeni kötelezettségszegési eljárásokra*, Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2013, 14.

⁷² Valdis Dombrovskis, a Bizottság alelnökének válasza Csáky Pál írásbeli választ igénylő kérdésére (2017.08.30.)

a 8d cikkely, mely jogot adott arra, hogy az unió tagállamainak állampolgárai az ombudsmanhoz forduljanak. A 138e cikkely pedig az ombudsman feladatait írta le. E szerint az ombudsmanhoz lehet fordulni minden olyan esetben, mikor az EK intézményeinek, szervezeteinek hibás működését kifogásolják. A fentebb bemutatott Juhász petíciók kapcsán el kell határozni egymástól a két vitarendezési fórumot. Az Európai Ombudsman hatásköre a közösségi jogot tekintve széles, azonban ezen joga az európai közösség intézményeinek vizsgálatára korlátozódik.

Az EKSZ 195. cikke nem fejt ki taxatív, milyen hivatali magatartás adhatja alapját egy ombudsmani eljárásnak. Azok a helyzetek, amikor egy uniós szerv nem alkalmazza a közösségi jog előírásait, kimeríti a hivatali visszaélés tényállását.⁷³

A statisztikák szerint jelenleg az Ombudsmanhoz érkezett panaszok 70%-a az Európai Bizottsággal szemben fogalmazódni meg. Természetesen ez nagyban annak is köszönhető, hogy a Bizottság kerül leggyakrabban kapcsolatba az uniós polgárokkal.⁷⁴ Az Ombudsman joga van az ügy vizsgálatára, meghallgathatja a feleket és ezután dönt a kérvényről. Ha az Ombudsman hivatali visszasságot észlel, felveszi a kapcsolatot az érintett szervekkel. Az intézményeknek tájékoztatási kötelezettségük van az Ombudsman felé. Ha az érintett szerv nem szünteti meg a hivatali visszasságot, akkor az Ombudsman ajánlást fogalmaz meg, amit az intézmény véleményezhet. Ezt követően az Ombudsman megküldi a jelentését az Európai Parlamentnek, illetve tájékoztatja a panaszost a vizsgálat eredményéről.⁷⁵

Jelen helyzetben, amennyiben az Európai Bizottság nem változtat álláspontján, illetve nem lép fel a szlovák kárpótlási törvénnyel szemben, indokolt lehet az Európai Ombudsmanhoz fordulás, hiszen a Bizottság jelenlegi magatartásával gátolja és sérti az euró-

⁷³ Friedery Réka: *Az európai ombudsman az Európai Unió intézményi világában*. Doktori értekezés. Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Doktori Iskola, 2009 94.

⁷⁴ *Uo.*, 157.

⁷⁵ Szaból-Láncos- Gyeney 2017 *i.m.*, 128.

pai jog érvényesülését, és a hivatali visszásság tényállást kimeríti. Kijelenthető, hogy az Európai Ombudsman döntéseivel szemben nincsen a közösségi jogban kifejezetten meghatározott jogorvoslati lehetőség. Azonban amennyiben az ombudsmani döntést elfogadhatatlannak tartjuk, még mindig lehetőségünk van az Európai Unió Bíróságához fordulni.⁷⁶

3.9. Európai Unió Bíróságához fordulás lehetősége

Az Európai Unió Bírósága a Római Szerződés után vált az európai integráció szerződésai értelmezésének és alkalmazásának legfőbb ellenőrzőjévé. Felügyeli a közösségi jog egységes alkalmazását, a közösségi és nemzeti jog viszonyát vizsgálja és értelmezi.⁷⁷

Struktúráját tekintve az Európai Unió Bírósága egy többszintű szervezet, melynek imént említett szerve (mely nevén az egész szervezetet értjük) helyezkedik el a hierarchia csúcsán, alatta pedig az Európai Törvényszék található. Az Európai Unió Bírósága 28 bíróból áll, akiket a kormányok tagjai közös megegyezéssel hat évre neveznek ki. A bírakkal szemben támasztott követelmény a függetlenség és a magas szintű szakmai hozzáértés.⁷⁸

Az Európai Unió Bíróságának szerepe az uniós jog érvényesülése érdekében nélkülözhetetlen. Elég csak az előzetes döntéshozatali eljárásra gondolnunk, melyet a tagállamok nemzeti bíróságai számtalanszor igénybe vettek az intézmény létezése óta. Az Európai Bíróság jogkérdésekben határoz, feladata eldönteni és megállapítani a közösségi joggal kapcsolatos kérdéseket. Magánszemélyek és tagállamok egyaránt fordulhatnak a Bírósághoz.⁷⁹

Ahogy fentebb említettem, így tett a dán bíróság Uwe Kay Festersen-ügy esetében is. A bíróság az előzetes döntéshozatali eljárást lezáró ítéletében kimondta, hogy a dán törvény sérti a tőke szabad

⁷⁶ Lásd bővebben: www.ombudsman.europa.eu, letöltés Ideje: 2019. 05. 02.

⁷⁷ Gazdag Ferenc: *Európai Integrációs intézmények*. Budapest: Osiris kiadó. 2002, 114.

⁷⁸ Szaból-Láncos- Gyeney 2017 *i.m.*, 143.

⁷⁹ Lomnici Zoltán (szerkesztő): *Európai intézmények és a jogharmonizáció*. Budapest: HVG ORAC Lap és könyvkiadó-1998, 135.

áramlását. Jelen szlovákiai ügyben a tőke szabad áramlásának korlátozása szintén nyilvánvaló, így amennyiben nem történik a Bizottság részéről előrelépés az ügyben, indokolt lehet az érintetteknek bírósági eljárást indítani. A Bíróság jellegéből fakadóan uniós jogot érintő kérdésekben jár el, mely jelen helyzetben a szlovák kárpótlási törvény esetében fennáll. Amennyiben az érintettek pert indítanak a szlovák igazságszolgáltatás keretein belül, úgy azt is kezdeményezhetnék az illetékes szlovák bíróságoknál, hogy ezek előzetes döntéshozatali eljárás keretében forduljanak az Európai Unió Bíróságához. Az előzetes döntéshozatali eljárást az EUMSZ. 267. cikkében találhatjuk meg. Lényege annyiban áll, hogy amennyiben a tagállam igazságszolgáltatásán belül felmerül egy Európa jogi jogértelmezési kérdés, úgy kikérhető az Európai Unió Bíróságának véleménye arról, hogy az adott jogszabályt hogyan kellene a tagállami hatóságoknak értelmeznie és alkalmaznia.⁸⁰ Tekintve, hogy az ügyben érintettek száma magas lehet, kellő mennyiségű egyéni, bírósági eljárás indításával, jobb belátásra bírhatnák mind a szlovák felet, mind az Európai Bizottságot.

4. Konklúzió

Ahhoz, hogy végleg lezárhassuk a Beneš-dekrétumok problémakörét, és ezzel új fejezet nyílhatson, mind a felvidéki magyar kisebbségnek, mind pedig Magyarországnak a Szlovákiával való viszonyában, fontos lenne, hogy az Európai Unió szervei hatékonyan fellépjenek az ilyen kisebbségeket érintő kérdésekben is. Az, hogy a gazdasági alapszabadságot sértő szlovák kárpótlási törvénnyel szemben elismerték a jogsértést, talán egy első lépést jelenthet a megoldás felé. Ezen felül rendkívül fontos eredmény az is, hogy az Európai Parlament jogi ügyekért felelős bizottsága (JURI) úgy foglalt állást a kérdéskörben, hogy az a korábbi elutasító hangvételű nyilatkozatokkal szemben a témával kapcsolatos párbeszéd folyta-

⁸⁰ Szaból-Láncos-Gyenyey 2017 *i.m.*, 150.

tására adhat okot. Ebben az esetben pedig nem tudom elképzelni, hogy ne történjen változás az ügyben. Azonban egyértelmű, hogy a jogi érvelést az Európai Unió politikája sokszor felülírja.

Az egyes szlovákiai kormányoknak a kárpótlás kérdésében adott gyakorlati válaszlépései alapján megalapozottan feltételezhetjük, hogy a szlovák fél attól tartva ragaszkodik mereven saját álláspontjához, hogy egy esetleges kiterjesztett kárpótlási törvény meghozatala presztízsveszteséget jelentene számára, az anyagi terhek mellett. Az integrációs kapcsolatok mélyülésével ezek a falak is ledőlhetnek majd egyszer.

Sajnálatos módon a közvetlenül érintettek közül már egyre kevesebben vannak közöttünk, ám ha másért nem is, az emléükért és leszármazottaik becsületéért és kárpótlásáért az ügy vitelét folytatni nemes kötelessége a magyar uniós jogász közösségnek. Remélhetőleg a belátható jövőben az európai integráció is eljut addig a szintig, melyben sokkal hatékonyabban lesz képes az Európai Unió kisebbségvédelmi kérdésekben fellépni, ezzel is hozzájárulva a kontinens békéjéhez és a stabilitásához. A térség valamennyi államának közös érdeke, hogy rendeződjen a kárpát-medencei népek közötti ellentétek – benne a kisebbségekkel kapcsolatos nézeteltérésekkel –, és ahogy a közelmúltban már többször is sikerült, egymásra támaszkodva tudjuk álláspontunkat képviselni a világ-politikai színterén.