

Az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélete az államosított magántulajdon visszaszolgáltatásáról

BÓNIS PÉTER

The judgement of the European Court of Human Rights on the restitution of nationalized private property

After the fall of the communist regime, the Romanian State adopted a series of laws to redress the violations of property rights caused by that regime. Romania has been condemned in numerous restitution cases decided by the European Court of Human Rights, because the implementation of property restitution legislation has proceeded exceedingly slowly. This paper aims to investigate the main causes of this delay taking into consideration the new legislative framework of Property Restitution and the new judgements of the European Court of Human Rights (ECHR) against Romania.

Bevezetés

Az elmúlt évtizedekben alig került szóba a magyarországi jogi szakfolyóiratokban a romániai kommunista rezsim által államosított ingatlanok visszaszolgáltatásának ügye.¹ Pedig szomszédos országról van szó, jelentős számú magyar állampolgárt is érint az ügy, továbbá az Európai Emberi Jogi Bíróságot is rengetegszer foglalkoztatta a romániai restitúció kérdése. Éppen ezért indokoltnak tartom a 2014. április 29-én született Preda vs. Románia ügyet ismertetni.

Már utaltunk arra, hogy az Európai Emberi Jogi Bíróság az elmúlt 15 évben nagyon sokszor foglalkozott a kérdéssel. Ez a tény indokolja, hogy a szokásosnál bővebb bevezetés kerüljön a tényleges ismertetés elé, mert az előzmények nélkül nehezen érthető meg az ügy.

Ha a kommunista rendszerek által államosított romániai ingatlanok visszaszolgáltatása kerül szóba, a magyarországi jogász általában csodálkozva kérdezi:

1 Az ezzel foglalkozó cikkek a *Romániai Magyar Jogtudományi Közönyben* és nem magyarországi jogi folyóiratokban jelentek meg. Vö. FÓRIKA Zs. (2008): A tulajdonhoz való jog az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlatában. A strasbourgi garanciarendszer jelentősége a romániai ingatlanrestitúcióban. *Romániai Magyar Jogtudományi Közöny*, 6. évf. 8. sz. 26–37.; TIBÁD T. (2004): A jóhiszeműség szerepe az ingatlanoknak nem tulajdonostól való szerzésében. *Romániai Magyar Jogtudományi Közöny*, 2. évf. 1. sz. 67–77.

miért nem fejeződött be a restitúció még 25 évvel a rendszerváltás után sem? Erre a válasz igencsak egyszerű: Romániában 1990-ben nem következett be rendszerváltás, egészen 2000-ig egyfajta féldiktatúrában működött az ország. A kommunista rendszerrel való szakítás csak akkor valósulhatott meg, amikor Románia politikai vezetése egyértelműen az euroatlanti integráció mellett döntött. Romániában a valódi rendszerváltás tehát csak 2000–2004 között zajlott le, ehhez képest 15 év nem is olyan nagy idő, tekintve, hogy Németországban is kb. két évtizedig tartott az államosított ingatlanok visszaszolgáltatása. (2004-ben az igények csak 66%-át dolgozták fel.)²

Magyarországon az úgynevezett kárpótlás folyamata már 1990–1991-ben megkezdődött. 1990 és 1994 között megszülettek az úgynevezett kárpótlási törvények.³ Ez még azelőtt történt, mielőtt Magyarország az Európai Emberi Jogi Egyezményt aláírta volna, így tehát ezek a kárpótlási ügyek lényegében nem is kerülhettek a strasbourgi Bíróság elé, noha a magyarországi kárpótlási rendszernek is számos diszkriminatív, sőt az európai emberjogi egyezménybe ütköző eleme is van, amelyek lehet, hogy Magyarország elítélését is maguk után vonták volna.

A romániai restitúció mikéntjét elsősorban az határozta meg, hogy Románia egészen 2000-ig nem fogadta el a kárpótlás kérdését egészében rendező törvényt, és a kárpótlási jogszabályok zöme 2000 és 2005 között keletkezett. A jogalkotó passzivitását a bíróságok szerepe ellensúlyozta. 1990-től kezdve kialakult egy egységes bírói gyakorlat, amely szerint az államosított ingatlan tulajdonosa vagy annak örököse bírósághoz fordulhatott, és amennyiben a bíróság megállapította, hogy az államosítás során az állam megszegte az akkor hatályos anyagi jogi és eljárási szabályok valamelyikét, a bíróság az államosítást érvénytelenné nyilvánította, és az állam tulajdonjogát a jogcím érvénytelenségére hivatkozva, a telekkönyvből törölve elrendelte, hogy az ingatlant a jogos tulajdonosnak szolgáltatassák vissza.

2 Pressemitteilung Nr. 06/04 des Bundesamtes zur Regelung offener Vermögensfragen vom 2. September 2004. Az ottani kárpótlás alapelve szintén a természetbeni, fizikai visszaszolgáltatás: TRIMBACH, H. (2000): Das Prinzip „Rückgabe vor Entschädigung“ und seine Aufarbeitung. *Zeitschrift für Offene Vermögensfragen*, 10. sz. 276–295.

3 PACZOLAY P. (2012): Constitutional Justice between Courts, Citizens and Politics: Lessons Learned from the Transition Experience in Hungary and Beyond. In Enver Hasani, Péter Paczolay, Michael Riegner (szerk.): *Constitutional Justice in Southeast Europe: Constitutional Courts in Kosovo, Serbia, Albania and Hungary between Ordinary Judiciaries and the European Court of Human Rights. Baden-Baden*, 175–194.; PACZOLAY P. (2004): Relations entre les Constitutions nationales et l'intégration Européenne.: Mécanisme de décisions dans une Europe élargie. In Eric Blan, Jean Rosetto, Trócsányi László (szerk.): *Mécanismes de décisions dans une Europe élargie: Döntéshozatali mechanizmusok a bővülő Európában*. Szeged, 25–34.; TRÓCSÁNYI L. (1996): La justice constitutionnelle en Hongrie. In Tóth Károly (szerk.): *Emlékkönyv dr. Szentpéteri István egyetemi tanár születésének évfordulójára*. Szeged, 675–696.; TÉGLÁSI A. (2013): *A tulajdonhoz való jog alkotmányos védelme*, Szeged: Pólay Elemér Alapítvány, 28–44.; TÉGLÁSI A. (2008): A tulajdonhoz való jog alkotmányos védelme. Történeti áttekintés. In *De Iurisprudentia Et Iure Publico: Jog- és Politikatudományi Folyóirat* 2:(4), 67–133.; TÉGLÁSI A. (2009): A tulajdoni rendszerváltás egyes alkotmányjogi aspektusai. In Kocsis Miklós, Zeller Judit (szerk.): *A köztársasági Alkotmány 20 éve*. Tanulmánykötet. Pécs: Pécsi Alkotmányjogi Műhely Alapítvány, 303–314.; TÉGLÁSI A. (2010): A tulajdonhoz való jog védelme Európában – az Európai Unió Bírósága, az Emberi Jogok Európai Bírósága és a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatának fényében, In *Kül-Világ* 7:(4), 22–47.

Szabályszegésekből, jogszabálysértésekből pedig volt bőven, hiszen a kommunista állam még arra sem ügyelt, hogy az úgynevezett „szocialista törvényesség” látszatát betartsa. Volt olyan jogszabály, amely kimondta, hogy a nyugdíjasok tulajdonát nem lehet államosítani, ennek ellenére megtették, nyilvánvalóan jogcím nélkül. Arra is volt példa, hogy magát az államosítást elfelejtették átvezetni a telekkönyvben. Mindezekre lehetett hivatkozni már 1990-től, és kialakult 1994-re egy olyan állandó bírói gyakorlat, amely az 1994-ben az Európai Emberi Jogi Egyezményt aláíró Romániát is kötötte, mert a strasbourgi gyakorlat szerint a nemzeti bíróságok állandó ítélezési gyakorlatában testet öltő *espérance légitime*⁴ az Egyezmény 1. kiegészítő jegyzőkönyvének 1. cikkelye szerint tulajdonjognak tekintendő, amelynek megsértése esetén a strasbourgi testülethez lehet fordulni.⁵

Fontos tehát itt kiemelni azt, hogy már 1990–1994-ben kialakult a romániai kárpótlásnak az a két legfontosabb jellemzője, amelyek egészen a mai napig döntő befolyást gyakorolnak az ügymenetekre. Az egyik fontos jellemző az volt, hogy *a visszaszolgáltatás csak bírói úton történik*. Ez a sajátosság aztán a későbbiekben is megmaradt, bár az új törvények lehetővé tették a közigazgatási úton való visszaszolgáltatás lehetőségét is, de a romániai közigazgatási eljárásjog szabályozatlansága miatt általában ezek az ügyek is a bíróságon kötöttek ki, tovább növelve a romániai bíróságok amúgy sem csekély ügyszámát.

4 Pressos Compania vs. Spain, Recueil CEDH 2005-XII. Az *espérance légitime* jelentését a Bíróság talán a legvilágosabban az N.K.M. vs. Magyarország ügyben (66529/11. sz. kérelem, 34–35. §) fogalmazta meg: „Az Első kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikke szerinti értelemben vett »javak« akár »létező javak«, akár (követeléseket is beleértve) olyan vagyonelemek, amelyek tekintetében valamely kérelmező érvelhet azzal, hogy legalább »jogos várakozása« volt a vagyonelemek realizálódására (lásd Gratzinger and Gratzingerova v. the Czech Republic (dec.) [GC], no. 39794/98, § 69, ECHR 2002–VII). Ilyen módon egy vagyonelem elnyerésére vonatkozóan fennálló »jogos várakozás« is élvezheti az Első kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikkében biztosított védelmet. Ilyen módon, ha valamely tulajdonosi jog követelés formájában áll fenn, akkor az a személy, aki a követelés jogosultja »jogos várakozás«-sal rendelkezőnek tekinthető abban az esetben, ha a nemzeti jogban az adott jog kellő alappal rendelkezik, például, ha a hazai bíróságok részéről az adott jog létezését megerősítő, megalapozott esetjog áll rendelkezésre. Nem keletkezik azonban »jogos várakozás« akkor, ha a hazai jog helyes értelmezése és alkalmazása vitatott.” (34–35. §).

5 A tulajdonjog védelméről vö. HARMATHY A. (1990): *Right to own property*. In Soltész Márta (szerk.): *Human rights in today's Hungary*. Budapest, 322–338.; HARMATHY A. (2009): *Protection of Property, some Remarks from the Point of View of System*. In National Kapodistrian University of Athens, Kapodistrian University of Athens szerk., *Essays in honour of Konstantinos D. Kerameus – Festschrift für Konstantinos D. Kerameus*. Athens: Ant. N. Sakkoulas Publishers, 481–488.

A másik fontos jellemző, hogy a joggyakorlat különbséget tesz a jogcímmel államosított és a jogcím nélkül államosított ingatlanok között.⁶ Ennek a különbségnek az az alapja, hogy vajon megsértették-e az államosításkor hatályos jogszabályokat vagy sem. Bár e megkülönböztetés mára már kevésbé meghatározó, hiszen a jogcímmel államosított ingatlanokat is visszaadják, de máig nem vesztette el szerepét a bírói gyakorlatban és a jogszabályokban.

Az államosított ingatlanok tömeges visszaszolgáltatása azzal járt, hogy a visszaszolgáltató ingatlanokból előbb-utóbb az állami intézményeknek, bérlőknek ki kellett költözniük. Egy-egy exkommunista potentát kiperlése luxusnyaralójából nagy feltűnést keltett, aki aztán mindent meg is tett azért, hogy a visszaszolgáltatást megakadályozza. E posztkommunista törekvések Ion Iliescu személyében testesültek meg. Iliescu 1995-ben elmondott beszédében megsértve a hatalmi ágak függetlenségének alkotmányos elvét, élesen bírálta a bíróságokat, amiért a jogcím nélkül államosított ingatlanokat visszaszolgáltatják, és felszólította a legfőbb ügyészséget, hogy törvényességi óvással támadják meg ezeket a döntéseket. 1999-re ezek az ügyek elérték a strasbourgi Emberi Jogi Bíróságot is, ahol a Nagykamara *Brumărescu vs. Románia* ügyében⁷ kimondta, hogy a jogerősen eldöntött ítéleteket nem lehet rendkívüli perorvoslással megváltoztatni, mert ez sérti a jogbiztonság elvét, a tisztességes eljáráshoz és a tulajdonhoz való jogot, valamint a jogerő intézményét.

A posztkommunista hatalom másik kísérlete az 1995. évi 112-es törvény volt, amely a címe alapján – sajátos módon úgy tűnt – mintha az államosított ingatlanok visszaszolgáltatására született volna. Valódi célja azonban az volt, hogy az államosított ingatlanokat a benne lakók potom pénzért megvásárolhassák. A jogszabály úgy fogalmazott, hogy hatálya nem terjed ki a jogcím nélkül államosított lakásokra. A jogcímmel államosított lakásokat pedig a volt tulajdonosok visszakaphatták, de csak

6 A magyar jogban Zlinszky János érvel e megkülönböztetés mellett. Dr. Zlinszky János alkotmánybíró különvéleménye a 15/1993 (III. 12.) AB határozathoz: „A tulajdon tisztán jogi természetű vetülete a vagyonnak, csak jogcímen létesül, csak jogcím alapján szűnhet meg. Jogellenes tulajdonelvonás nincs, ez fogalmi lehetetlenség. Lehet a tulajdonost a birtoktól megfosztani jogtalanul, ténylegesen, lehet elzárni tulajdonából folyó kereseti jogosultsága érvényesítésétől, de ez nem szünteti meg tulajdonosi mivoltát, csak jogsértő módon gátolja jogosultsága gyakorlásában. (...) Az államnak valóban nincs reprivatizációs kötelezettsége – a volt és törvény alapján megszűnt tulajdon visszakövetelésére nincs törvényen alapuló, bíróság előtt érvényesíthető igénye a volt tulajdonosnak –, de ez nem áll a törvénytelen, jogellenes hatósági aktus alapján elvont birtokra akkor sem, ha az állami aktus az új alkotmány életbeléptéig nem volt bíróság előtt megtámadható. A tulajdon fennálltának vagy megszűntének kérdése bírói útra tartozik. A bírói út igénybevételére a tulajdonosnak az Alkotmány 13. § (1) és 50. § (1) pontja alapján alanyi joga van.”

Ugyanezt az elvet követi a legújabb magyarországi restitúciós jogszabály, az egyes törvényeknek a közgyűjteményekben őrzött, vitatott tulajdonú kulturális javak visszaadásával összefüggő módosításáról szóló 2013. évi CXCV. törvény, amely az érvényes jogcím nélkül elvett kulturális javak visszaadását rendeli el. A 4. § szerint nem tartozik a magyar nemzeti vagyon körébe az ilyen jellegű dolog, ha „az állami vagy önkormányzati tulajdon jogszerű létrejötte kétséget kizáró módon nem bizonyítható”.

7 *Brumărescu vs. Románia*, [GC] 28342/95, ECHR 1999-VII. Vö. VANDENBERGHE, Hugo et al. (2006): *Propriété et droits de l'homme/Property and human rights*. Brugge, Die Keure & Bruylant, 45–54.

akkor, ha maguk is benne laktak bérlőként abban a lakásban, amelyet korábban tőlük államosítottak. Ha a volt tulajdonos vagy örököse már nem lakott ott, akkor a bérlő potom pénzért megvehette a lakást, kivéve, ha a lakás jogcím nélkül volt államosítva.

A gyakorlatban ezeket a rendelkezéseket nem tartották be. A polgármesteri hivatalok, akik nem a visszaszolgáltatásban, hanem a bevételszerzésben voltak érdekeltek, ugyanúgy eladták a jogcím nélkül államosított ingatlanokat, mint a jogcímesen államosítottakat. Különösen problematikusak voltak azok az ügyek, amelyekben a volt tulajdonosok pert indítottak a bíróságon a jogcímnélküliség megállapítására. Ekkor az 1995. évi 112-es törvény szerint a bírósági eljárás jogerős lezárásáig nem lehetett volna eladni az ingatlant, de a polgármesteri hivatalok zöme ezt mégis megtette. Hozzá kell még tenni, hogy az 1995. évi 112-es törvény csak a jogcímmel államosított lakások eladását engedte meg, a hozzátartozó udvar és kert nem volt sem eladható, sem visszaszolgáltatható. Az 1995-ös törvény egyébként egyfajta választási csalétek is volt, bár kevés eredményt hozott, mert Iliescu az egy évvel későbbi elnökválasztáson csúfosan megbukott.⁸

Természetesen a jogsértéseket a román állampolgárok sem hagyták szó nélkül. A szerződés semmisségére hivatkozva a kisémmizett volt tulajdonosok megtámadták a potom áron köttetett adásvételi szerződéseket, és a bírósági gyakorlat érvénytelen jogcím esetén helyt is adott ezeknek a kereseteknek, hiszen az 1995. évi 112-es törvény alapján nem lett volna szabad a jogcím nélkül államosított lakásokra adásvételi szerződést kötni. Az állam, illetve a helyi önkormányzat (polgármesteri hivatal) nem adhatta volna el az ingatlanokat, hiszen az államosítás törvénytelen volt, az állam sohasem vált törvényesen tulajdonossá, és senki sem ruházhat át több jogot, mint amennyivel maga is rendelkezik.

A bírói gyakorlat kuszaságát súlyosbította, hogy az akkor hatályos román polgári törvénykönyv nem rendelkezett az idegen dolog eladásának semmisségéről, noha a román polgári törvénykönyv eredetijeként szolgáló francia Code civil 1455. cikke kifejezetten kimondja, hogy idegen dolog adásvétele semmis. Kialakult egy kétértelmű bírói gyakorlat, amely a forgalom védelmére hivatkozva megtagadta a szerződés érvénytelenítését azon az alapon, hogy a vevő jóhiszemű volt.⁹ A jóhiszeműség kérdését azonban részreahlóan döntötték el, ahogyan ezt később Păduraru vs. Románia ügyben¹⁰ a strasbourgi Emberjogi Bíróság is kifogásolta. Ha a bírónő egyik kollégájának rokona volt a bérlő-vevő, akkor nehezen született olyan ítélet, hogy a szerződés érvénytelen, mert a vevő rosszhiszemű volt. Három fokon zajlottak ezek az ügyek,

8 MÓRÉ Sándor (2012): The constitutional development of Romania before and after the change of regime (compared with the Hungarian constitutional development). *Collega*, 14. évf. 2–3. sz. 302–305.; MÓRÉ Sándor (2013): *Románia uniós csatlakozásának hatása az ország emberi jogvédelmi rendszerére, különös tekintettel a romániai magyarok helyzetére*. Budapest.; MÓRÉ Sándor (2012): Az alapvető jogok és szabadságok alkotmányos kerete Romániában. *Jog és Állam*, 17. 29–46.; MÓRÉ Sándor (2012): A Schengeni Együttműködés és Románia. *Scientia Iuris*, 16. évf. 1. sz. 79–100.

9 Tibád (2004): A jóhiszeműség szerepe az ingatlanoknak nem tulajdonostól való szerzésében. *Romániai Magyar Jogtudományi Közlöny*, 2/1. 67–77.

10 *Păduraru c. Roumanie*, Recueil CEDH 2005-XII,

de volt olyan, hogy elsőfokon jóhiszeműnek nyilvánították a bérlőt, másodfokon rosszhiszeműnek, harmadfokon pedig ismét jóhiszeműnek, és az adásvétel ettől függetlenül hol érvényes, hol érvénytelen volt.

Ennek folytán a strasbourgi Emberi Jogi Bíróságot megint több ezer ügy árasztotta el. Ezt az ügytípust egyébként a két vezető eset alapján Păduraru-ügycsoportnak vagy Străin-ügycsoportnak¹¹ nevezték el.

A termőföldek visszaszolgáltatása terén a zavart nem az illegális eladások, hanem a korszerű földnyilvántartás hiányosságai okozzák. Mint tudjuk, Romániában csak Erdélyben volt telekkönyvi rendszer, de ezt sem fejlesztették a kommunizmusban. A földkiadó bizottságoknak nincsen mire támaszkodniuk, a pontos térképek hiánya azt eredményezi, hogy nem is lehet tudni a határozatból pontosan, hogy mit adtak vissza. Csak a földterület helyszíni kimérésekor derül ki, hogy más birtokát sérti a határozat. A földmérési munkálatok elvégzésére az államnak nincsen pénze, ezeket kénytelen a tulajdonos megfizetni, de az egyes telkek külön-külön való felmérése átfedést eredményez.

Mindezeket a problémákat egyszerre vizsgálta az EJEB a Preda-ügyben.

Tények

Az Európai Emberi Jogi Bíróság egyszerre nyolc kérelmet vizsgált meg az ügyben, amelyek a román kárpótlási rendszer típusügyeinek tekinthetők.

1. Victoria Preda kérelmező nem eredeti kárpótolt volt. Termőföldjét ajándékozási szerződéssel szerezte 1997-ben egy olyan személytől, akinek 1991-ben szolgáltatták azt vissza a 18/1991-es törvény alapján Oarja községben. 2001. szeptember 19-én a Pitesti ítélőtábla azonban érvénytelenítette az 1991-ben hozott határozatot, mivel a földterület nem Oarja, hanem Bradu község közigazgatási területéhez tartozott. E bírósági ítélet alapján tehát Bradu község földkiadó bizottsága hozott határozatot, és más személyeknek adta oda a földet, akik azt az Aws Singapore Properties Rt.-nek eladták, és ott bevásárlóközpontot építettek. Victoria Preda ezt követően büntető feljelentést tett, mert álláspontja szerint a korábbi perben a földmérő szakértő hamis szakvéleményt készített. E per ma is tart.

2. Alexandru Mocănașu egy 1985-ben kisajátított 246 négyzetméter földterület tulajdonosa volt. 1991-ben a 18/1991-es törvény alapján benyújtott visszaigénylési kérelmét 1993-ban elutasították. 2001-ben a 10/2001-es törvény alapján benyújtott visszaigénylési kérelmét a jászvásári polgármester elutasította, mondván, hogy természetben nem visszaadható, és pénzbeli kárpótlás jár érte, amelyet 2008. július 8-án a Központi Kárpótlási Bizottság 63 354,25 lej értékben állapított meg, de ezt azóta sem fizették ki.

11 Străin et autres c. Roumanie, Recueil CEDH, 2005-VII,

3. Manole Corocleanu számára 2007. augusztus 31-i határozatával a segesvári polgármester visszaszolgáltatta az államosított lakását, de a korábbi bérlők jogcím nélkül azóta is folyamatosan a lakásban tartózkodnak, de bérleti díjat nem fizetnek.

4. Ioan Butoi az államosítás előtt egy barcarozsnyói belterületi földterület tulajdonosa volt. 1991-ben a 18/1991-es törvény alapján benyújtott visszaigénylési kérelmét 1997-ben elutasították. 2001-ben a 10/2001-es törvény alapján benyújtott visszaigénylési kérelmét a barcarozsnyói polgármester 2007. július 12-én elutasította arra vonatkozó hivatkozással, hogy nem csatolták a kisajátító államigazgatási határozatot.

5. Reimar Karl Orendi egy lakás és a hozzá tartozó 200 négyzetméteres földterület tulajdonosa volt Szebenjuharosban. 2011. április 28-án a gyulafehérvári ítéltábla ítéletében kötelezte a szebenjuharosi polgármestert, hogy állapítson meg pénzbeli kártérítést az ingatlanért, amely ítéletnek a polgármester a mai napig nem tett eleget.

6. Lydia Rodan¹² egy bukaresti lakás tulajdonosa volt, amelyet 1950-ben az 1950. évi 92. tvr. alapján államosítottak, majd az ingatlant három kisebb lakásra osztották a kommunista időkben. A kommunizmus bukása után Lydia Rodan felszólította a polgármestert és 1993-ban a bérlőket is, hogy szolgáltassák vissza neki a lakást, mert azt álláspontja szerint jogcím nélkül államosították. 1998. november 20-án a bukaresti III. kerületi járásbíróság helyt adott tulajdoni keresetének, mivel a lakásokat jogcím nélkül államosították. Az elsőfokú ítélet 2000. február 3-án a bukaresti ítéltábla döntése alapján vált jogerőssé, de a három lakás közül csak kettőt adtak vissza, mert közben a polgármesteri hivatal 1996. szeptember 30-án eladta az egyik lakást a bérlőnek. Ezen adásvételi szerződés semmissége iránt indított újabb perben a bukaresti ítéltábla 2002. június 14-én megállapította, hogy jogcím nélkül államosították a lakást, de az nem szolgáltatható vissza, mert a bérlő (vevő) jóhiszemű volt, és az adásvételi szerződés ezért érvényesnek tekintendő.

7. Ilinca Burcea 4,42 hektár termőföld tulajdonosa volt Teleorman megyében. Ezt a 18/1991-es törvény alapján 1995-ben visszaszolgáltatták neki, de 1996-ban ugyanerre a földterületre egy újabb visszaszolgáltatási határozatot állítottak ki egy másik személynek. Mindketten bírósághoz fordultak, de a bíróság szerint egyik esetben sem történt törvényt sértés.

8. Bajzáth Sándor, Bajzáth Ferenc, Bajzáth István és Viktória kérelme egy olyan 6500 négyzetméteres nemegyei (Beszterce-Naszód megye) földterületre vonatkozik, amelyet 1953-ban a 398/1953-as rendelet alapján F. házaspártól államosítottak. Ezután egy másik magánszemély (Bajzáth Sándor) lett tulajdonos, majd a földterület a nemegyei mezőgazdasági termelőszövetkezet tulajdonába került. Mindkét magánszemély örököse visszaszolgáltatási kérelmet nyújtott be, és mindkét kérelemnek helyt adtak a hatóságok, de egyik határozatban sem volt megjelölve, hogy konkrétan hol helyezkedik el a visszaszolgáltatót 6 500 négyzetméter földterület.

12 E cikkben „Rodan-esetként” hivatkozunk.

Pertörténet

2010. október 12-én az Emberi Jogok Európai Bírósága pilot eljárás keretében a *Maria Atanasiu et autres c. Roumanie* (n^{os} 30767/05 et 33800/06) ügyben kötelezte a román államot, hogy 18 hónapon belül hozzon általános intézkedéseket annak érdekében, hogy biztosítsa az ingatlanok visszaszolgáltatását, az ügyek gyors lezárását, a pénzbeli kártérítések kifizetését és az 1. kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikkében említett tulajdon-jog tiszteletben tartását. Addig is felfüggesztette a folyamatban lévő ügyek tárgyalását.

2012. június 5-én a román állam kérte a határidő meghosszabbítását, amelyet a bíróság 2013. május 12-ig engedélyezett.

2013. május 16-án a román parlament elfogadta a 165/2013-as törvényt a visszaszolgáltatási eljárások befejezéséről.

A *Preda vs. Románia* ügyben a Bíróság lényegében a pilot eljárást befejezve azt vizsgálta, hogy a 165/2013-as törvény megfelelően kezeli-e a korábban feltárt hiányosságokat. A Bíróság szerint a Rodan-eset kivételével¹³ a 165/2013-as törvény megfelelő jogi lehetőséget teremt arra, hogy a Strasbourgba került ügyek romániai szinten megoldódjanak. A Bíróság azt is megállapította, hogy a Rodan-esetben a román állam nem tett eleget az emberjogi egyezmény tulajdonvédelmi követelményeinek.

A döntés jogi érvrendszere

A befogadhatóság

Az EJEB az érdemi döntés előtt a befogadhatóságról határoz. Ekkor többek között azt is vizsgálja, hogy a kérelmezők kihasználták-e az összes hazai jogorvoslati lehetőséget, illetőleg rendelkezésükre állt-e egyáltalán hatékony jogorvoslat. Az EJEB a hatékonyság vizsgálatakor arra a következtetésre jutott, hogy az egyértelmű és kiszámítható eljárási szabályok, a szoros határidők és a hatékony bírósági felülvizsgálat együtt igazolják, hogy a 2013. évi 165. törvény hozzáférhető és hatékony garanciákat nyújt a sérelmek orvoslására.

Bár a 165/2013-as törvény szerinti eljárás hosszadalmassága miatt, amely magában foglalja az esetleges peres eljárást is, a folyamat befejezése és a követelések végleges rendezése sok évig eltarthat, a Bíróság szerint ez nem befolyásolja a hatékonyságot. Mivel egyedi és összetett a helyzet, a Bíróság úgy ítélte meg, hogy ez a késelem önmagában nem kérdőjelezi meg a mechanizmus hatékonyságát, és nem ellentétes az egyezmény által garantált jogokkal, beleértve *az észszerű időn belüli eljárás követelményét*.

A *hatékonyság* azt jelenti, hogy a rendelkezésre álló jogeszköz nemcsak elméletileg, hanem a joggyakorlatban is képes a kérelmező jogos igényét teljes mértékben kielégíteni. Eszerint szükség lenne a jogalkalmazási gyakorlat vizsgálatára is, a Bíróság

¹³ Lásd fentebb.

azonban kénytelen volt elismerni, hogy a 165/2013-as törvénynek a nemrégiben való elfogadása miatt bírósági és közigazgatási gyakorlata még nem alakult ki. Ugyanakkor annak megállapítására, hogy az új jogorvoslat nem lenne elég hatékony, nem láttak okot. A megfogalmazott kételyek a Bíróság szerint nem indokolják ezt a következtetést. A Bíróság azonban fenntartotta magának a jogot, hogy megvizsgáljon bármilyen jövőbeli kérelmet, amely arra utal, hogy az új jogszabálycsomag vagy a konkrét alkalmazása hatástalan (lásd *Nogolica vs. Horvátország*, No 77784/01, ECHR 2002-VIII és *Nagovitsyn és Nalgiyev* 30. §).

A Bíróság megállapította, hogy – az eladott lakások kivételével (vö. Rodan kérelmező ügye) – a 165/2013-as törvény a román állampolgároknak elvileg lehetőséget nyújt arra, hogy sérelmeik nemzeti szinten megoldódjanak, és az ő felelősségük, hogy kihasználják-e ezt.

Az EJEB szerint a 165/2013-as törvény hatékony jogorvoslat, de vajon elvárható-e olyan személyektől, akik kérelmüket akár egy évtizeddel is korábban adták be az EJEB-hez, és egy hosszú romániai pereskedésen vannak túl, hogy újra a román hatóságokhoz forduljanak?

Az EJEB szerint igen. A Preda-ügyben a kérelmeket 165/2013-as törvény hatálybalépése előtt nyújtották be. Az EJEB szerint azonban az ügy körülményei indokolják annak kivételét azon általános elv alól, hogy az EJEB a kérelem benyújtásának idejét veszi alapul annak eldöntésére, hogy a hazai jogorvoslati lehetőségek kellően hatékonyak voltak-e.

Indokolásként az EJEB arra hivatkozott, hogy a 165/2013-as törvény a hatályba lépése előtt benyújtott kérelmekre is vonatkozik, továbbá azokra, amelyeket azt követően nyújtottak be. Ebben a tekintetben az EJEB kiemelte azt a tényt, hogy a 165/2013-as törvény 4. cikke kifejezetten utal arra, hogy hatálya alá tartoznak a strasbourgi Bíróság előtt folyamatban lévő eljárások is.¹⁴ Sőt, a Bíróság megállapította, hogy a törvény orvosolja a Maria Atanasiu és társai ítéletben feltárt hiányosságokat, és így csökkenteni fogja a strasbourgi kérelmek számát.

Ezért a Bíróság a 165/2013-as törvény kihirdetése előtt benyújtott kérelmekről is megkövetelte, hogy használják ki az egyezmény 35. cikkében megkövetelt és a 165/2013-as törvény szerint rendelkezésre álló belföldi jogorvoslatokat, és mivel ezt nem tették meg (hiszen nem is tehették), kérelmüket elfogadhatatlannak nyilvánította.

Végül, ami Rodan kérelmét illeti, a Bíróság megállapította, hogy a román bíróság visszamenőleges hatállyal ismerte el, hogy Lydia Rodan az épület jogos tulajdonosa, mert az állam illegálisan, érvényes jogcím nélkül sajátította azt ki 1950-ben. Az így elismert tulajdonjog nem visszavonható. A Rodan úr és felesége javára szóló ítéletet azonban a mai napig nem hajtották végre. Ők sem voltak képesek birtokba venni

14 A 4. cikket egyébként az EJEB végrehajtási részlege kívánságára vették be a jogszabályba, hogy legyen mire hivatkoznuk, de a román Alkotmánybíróság szerint alkotmányellenes, mert a visszaható hatályú jogalkotás tilalmába ütközik (*Decizia Curtii Constitutionale nr. 88/2014, 210/2014, 269/2014*). Elég különös, hogy az EJEB alkotmányellenes normák felvételét szorgalmazza!

az ingatlanok az állam által harmadik személy részére értékesített részét, és kártérítést sem kaptak.

A kérelmezőknek a 165/2013-as törvény sem biztosít hatékony jogorvoslatot. Ezenfelül a Bíróság megállapította, hogy a kormány nem terjesztett elő semmilyen más létező hazai jogorvoslatot sem, amely lehetővé tenné a kérelmezőknek vagyoniuk megszerzését vagy élvezetét. Ezért az ő esetükben nincsen a belső jogban hatékony jogorvoslat, amelyet kimeríthettek volna, ezért kérelmük befogadható.

Az 1. kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikk megsértése

A Bíróság emlékeztetett arra, hogy már sok hasonló esetben megállapította az 1. jegyzőkönyv 1. cikkének megsértését.¹⁵ Továbbá azt, hogy a román bíróságok ítélete az államosítás jogellenességéről és jogcímnélküliségéről a tulajdonjog visszamenőleges hatállyal való elismerését jelenti.¹⁶ Azt is megállapította, hogy *mások tulajdonának eladása az állam részéről még akkor is sérti az 1. jegyzőkönyv 1. cikkét, ha az eladás megelőzte a tulajdonjog jogerős megállapítását, tekintettel a tulajdoni keresetre és a visszaszolgáltatásra vonatkozó jogszabályokra. Ez egy nagyon lényeges megállapítás.*

A Rodan-esetben – tekintettel arra, hogy az eljáró bíróság 1998. november 20-án megállapította az államosítás jogellenességét, tehát az érvényes jogcím hiányát, és arra kötelezte az államot, hogy a felpereseknek, a jogos tulajdonosoknak szolgáltatassá vissza a lakást – a Bíróság úgy ítélte meg, hogy a kérelmezők rendelkeztek az egyezmény szerinti tulajdonjoggal.

A Bíróság emlékeztetett arra, hogy a tulajdontól való kártérítés nélküli megfosztás ellentétes az 1. jegyzőkönyv 1. cikkével.¹⁷ Emellett arra is, hogy a belső jog nem biztosít ilyen esetekben hatékony jogorvoslatot. Ennek megfelelően a Bíróság megállapította, hogy megsértették az 1. jegyzőkönyv 1. cikkét a Rodan-ügyben.

Az ítélet rendelkező része

Az Európai Emberi Jogi Bíróság kötelezte a román államot, hogy szolgáltatassa vissza a kérelmezőknek (Rodan) a Bukarest, Moise Nicoara utca 28. szám alatti lakást, három hónapon belül attól a naptól számítva, amikor az ítélet véglegessé válik a 44. cikk szerint.

Ennek elmaradása esetén az állam köteles a felpereseknek együttesen három hónapon belül 200 000 euró vagyoni kártérítést fizetni.

15 Strain et al. Románia, No. 57001/00, §§ 39, 43 és 59, ECHR 2005-VII, és Porteanu v. Románia, No. 4596/03, §§ 32–35, 2006. február 16.

16 Brumărescu vs. Romania [GC], no 28342/95, § 70, ECHR 1999-VII, Strain vs. Románia, § 26 és 38, Davidescu vs. Románia, No. 2252/02, § 47, november 16, 2006 Popescu és Dimeca vs. Románia, No. 17799/03, § 22–24, 2008. december 9.; Maracineanu vs. Románia, No. 35591/03, § 17, 9 February 2010).

17 Brumărescu fent hivatkozott 79. §, Strain és társai ügyben hozott § 39, 43 és 59, valamint Reichardt vs. Románia, No. 6111/04, 24. §, 2008. november 13.

A Bíróság nem vagyoni kár címén 5000 eurót, költségek és kiadások címén 3000 eurót ítélt meg.

Kritikai megjegyzések

Az ítélet és a törvény kritikai elemzését angol nyelven az *Acta Juridica Hungarica* lapjain¹⁸ már megtettem, így jelen cikkben csak összefoglaló megállapításokra szorítkozom.

A 165/2013-as törvény legjelentősebb erénye, hogy megerősítette a természetbeni visszaszolgáltatás alapelvét. Ez a megoldás van összhangban az eddigi romániai gyakorlattal, az eddigi törvényekkel és ez a megoldás kíméli legjobban a román költségvetés kiadási oldalát, így gazdaságilag is a legelőnyösebb.

A törvény részletmegoldásaival azonban számos probléma van, amit az EJEB a *Preda vs. Románia* ítéletében meg sem említett. E hiányosságok közül néhányat összefoglaló jelleggel felsorolunk.

1. A *Preda vs. Románia* ítéletének legnagyobb hiányossága, hogy az EJEB számos román jogszabályt, törvénymódosítást, alkotmánybírósági határozatot, úgy látszik, nem is ismer (például *Legea 368/2013*, *HG 401/2013*, *HG 89/2014*, *OUG 115/2013* és *ANCPI* szabályzatok stb.), amiből arra következtethetünk, hogy az EJEB *nem ismeri eléggé a nemzeti jogrendszert* ahhoz, hogy jó tanácsokat adhasson, ami eleve a pilot eljárások kudarcát implikálja. E véleményemet a szakirodalom is osztja.¹⁹

2. A romániai kárpótlás legnagyobb problémája, hogy a döntéseket mindig valamely testületi szerv, bizottság hozza, amelynek tagjai többségében politikusok. Ez a közeg pedig a korrupció és a választási ígéretés melegágya. A döntéseket köztisztviselőknek kellene meghozniuk világos szabályok alapján, ami az EJEB-nek fel sem tűnt.

3. Az eljárás lassúsága annak tudható be, hogy a helyi szintű döntéseket a helyi önkormányzati képviselőkből álló bizottság hozza meg, és a polgármester írja alá. Ők pedig a visszautasításban érdekeltek, akár törvénytelenül is. Majd ezt követi a bírósági szakasz. A gyorsításhoz elengedhetetlen lépés, hogy ki kell venni a helyi politikusok kezéből a döntést, és azt köztisztviselőkre kell bízni, nem önkormányzati alkalmazottakra. A restitúció nem lehet a politika játékszere, amely akadályozza azt, hogy az ügyek helyi szinten megoldódjanak.

Aggályos az is, hogy helyi szinten, elsőkön a visszaszolgáltatásról való döntés a polgármesterre (és az előbb említett bizottságra) van bízva, akik nem a törvények

18 BÓNIS P. (2014): The Judgment of the European Court of Human Rights in the Case of *Preda and Others v. Romania*. Prospects of Further Practice in Cases Related to the Property Restitution in Romania. *Acta Juridica Hungarica*, 55. évf. 4. sz. 384–404.

19 RUGINĂ, F. (2012): *The pilot judgment procedure of the European Court of Human Rights: A case study on its efficiency*. Unprinted thesis, Amsterdam, 58.: "It is the European Court of Human Rights that made suggestions for such provisions that go against the basic law of the country. In my opinion, this shows how limited the knowledge of the Strasbourg Court is with respect to the national legislation and practice of the country."

betartásában érdekeltek, hanem abban, hogy minél több ingatlan visszaszolgáltatását elutasítsák. Ezek bérbeadásából vagy eladásából, privatizációjából ugyanis a helyi táncsnak bevétele származik, és politikailag is sokkal előnyösebb az állam vagyonát a pártklientúrának szétosztani, mint azoknak visszaadni, akiké volt.

4. A 165/2013-as törvény szerint a természetben nem visszaadható ingatlanok helyett más ingatlan jár. Ennek céljára egy kárpótlási ingatlanalapot kell felállítani, amelynek összeállítását ismét helyi politikusokból álló bizottságra bízták, de aligha hihető, hogy a polgármester és hivatala élen fog járni a saját vagyonelemeinek felajánlásában, inkább a korábbi gyakorlat veszélye áll fenn, vagyis az értékes ingatlanok, vagyonelemek eltitkolása, törvénytelen elprivatizálása. Az ingatlanalap összeállítását ezért független szervre kellett volna bízni. E vonatkozás szintén fel sem tűnik az EJEB-nek.

5. A szankciórendszer eddig is nagyon gyenge volt. További szigorítására van szükség és legfőképp arra, hogy közvetlenül a polgármester magánvagyonát sújtsa a pénzbüntetés, ne az önkormányzati költségvetést, amit az emberek (magyar viszonyokhoz képest is elég hatalmas) építmény- és telekadójából finanszíroznak.

6. A törvénytelenül eladott, jogcím nélkül államosított lakásokat az eredeti tulajdonosoknak kell visszaadni. A 165/2013-as törvény e tekintetben nem nyilatkozik, és emiatt az EJEB (az ebben a tanulmányban már tárgyalt Rodan-ügyben) újra elítélte Romániát. Romániának kötelessége ezt az ítéletet végrehajtani, a volt tulajdonosok tulajdonjogát elismerni, és ehhez a bírói utat megnyitni. A törvénybe ütköző szerződések a román jog szerint érvénytelenek (*nulitate absoluta*), és erre határidő nélkül lehetett hivatkozni a szerződések megkötése idején. Ezt utólag megváltoztatni a visszaható jogalkotás elvébe ütközik. A 10/2001-es törvény jelenleg 46. (eredetileg 45.) cikk (5) bekezdése változtatta meg visszaható jelleggel az érvénytelenítésre rendelkezésre álló időt, amelyet az EJEB sajnos még sohasem kifogásolt. A kérdést a 10/2001-es törvény jelenleg 46. (eredetileg 45.) cikkelyéből a (2) és (5) bekezdések hatályon kívül helyezésével lehet megoldani.²⁰

A 112/1995-ös törvény alapján a lakások alatti földterületet akkor sem lehetett eladni, ha az ingatlant érvényes jogcímmel államosították. (Ha pedig érvénytelen

20 Art. 45 din lege 10/2001:

(1) Actele juridice de înstrăinare, inclusiv cele făcute în cadrul procesului de privatizare, având ca obiect imobile care cad sub incidenta prevederilor prezentei legi, sunt valabile dacă au fost încheiate cu respectarea legilor în vigoare la data înstrăinării.

(2) Actele juridice de înstrăinare, inclusiv cele făcute în cadrul procesului de privatizare, având ca obiect imobile preluate fără titlu valabil, sunt lovite de nulitate absolută, în afară de cazul în care actul a fost încheiat cu bună-credință.

(3) Actele juridice de înstrăinare, inclusiv cele făcute în cadrul procesului de privatizare, având ca obiect imobilele prevăzute la art. 2 alin. (1) lit. b), sunt lovite de nulitate absolută, bună-credință neputând fi invocată în aceste cazuri.

(4) Actele juridice de înstrăinare, inclusiv cele întocmite în cadrul procesului de privatizare, având ca obiect imobile preluate cu titlu valabil, sunt lovite de nulitate absolută dacă au fost încheiate cu încălcarea dispozițiilor imperative ale legilor în vigoare la data înstrăinării.

(5) Prin derogare de la dreptul comun, indiferent de cauza de nulitate, dreptul la acțiune se prescrie în termen de un an de la data intrării în vigoare a prezentei legi.

jogcímmel, akkor sem az épületet, sem a telket nem lehetett volna eladni.) A telek visszaadása az eredeti tulajdonosnak, és a lakók bérleti díj fizetésére való kötelezése csökkentené a román költségvetésre nehezedő nyomást, és lehetővé tenné a tulajdonosok megfelelő kártalanítását.

Összességében véve kijelenthető, hogy a román állam a legjobb törvényi alapelvet választotta, mert a 165/2013-as törvény kimondta a természetbeni visszaszolgáltatás folytatását, a teljes kártérítés elvét, és amennyiben az ingatlan vagy annak egy része természetben nem visszaszolgáltatatható (például eladták), a törvény szerint licitálni lehet az állami földalapba bevont ingatlanokra. Ez az állami földalap elsősorban az *Agentia Domeniilor Statului*²¹ kezelésében lévő termőföldeket és a *Romsilva* kezelésében lévő erdőket jelenti, amelybe egyéb ingatlanok is bekerülnek a helyi önkormányzat bizottságának döntése alapján. Jelenleg a licitálás nem lehetséges, mert többszöri halasztás után sem hajtották végre a törvény ide vonatkozó rendelkezéseit elsősorban a helyi polgármesteri hivatalok ellenállása miatt. Ha licitálás után sem nyerne kielégítést az igénylő, marad az alacsony részletekben fizetendő pénzbeli kártérítés, amelynek kifizetése kétséges.

Lehet, hogy a teljes kártérítés nagy kiadást jelent a román költségvetésnek. Mivel azonban sokan már teljes mértékben megkapták a pénzbeli kártérítést is, aligha lehetne meggyőzően indokolni azt, hogy egyeseknek ez miért járt száz százalékban, és másoknak meg miért nem.

Sajnos azonban az EJEB a kifizetendő összeget szakszerűtlen ítéleteivel még növeli is. A *Raicu vs. Románia* ügyben például megállapította, hogy a 112/1995-ös törvény alapján a lakást alacsony áron, ráadásul törvénytelenül megvásárló személy „tulajdonjogát” megsértették, és neki ezért teljes kártalanítás jár. Vagyis a törvényszegőnek ugyanúgy teljes kártalanítás jár, mint annak, aki a törvénytisztelő módon, az ingatlan teljes értékét megfizetve szerzett tulajdont a kommunizmus előtt. Polgári jogásként nehéz belátni, hogyan lehet érvényes jogcím hiányában tulajdont szerezni az EJEB szerint. *Aki törvénytelenül szerez meg valamit, annak nincsen tulajdona.* Sajnos a *Raicu vs. Románia* ügy kimenetelére hivatkozással számos esetben ítélet kötelezte a román államot arra, hogy fizesse ki a törvénytelen vevőnek az ingatlan teljes értékét, bár a vevő csak annak egyharmadát fizette ki. Egyeseknek ez volt az évszázad üzlete, a román költségvetés pedig hivatkozhatott arra, hogy nincs miből kifizetni a kisemmizett tulajdonosok kárát.

Egy másik hasonló példát a *Guța Tudor Teodorescu vs. Románia* és a *Lukáts vs. Románia* ügyek kapcsán lehet említeni. Ezek a panaszosok a Kvadriláterben hagyott ingatlanuk miatt kértek kártalanítást. Tudor Teodorescu az 51 000 eurót meg is kapta teljes egészében 2003-ban, de ezzel nem volt elégedett, és a késedelmi kamatokat is követelte, amit nem kapott meg. Ezzel ellentétben a másik ügyben Lukáts asszony

21 Az *Agentia Domeniilor Statului* az állami termőföldek kezelésével és hasznosításával megbízott állami szervezet. Megjegyzendő, hogy ezek a termőföldek jelenleg zömmel tartós használatba, bérletbe vannak adva. Ha tehát valaki licitálással megszerzi azt, eladni nehezen tudja, legfeljebb a bérleti díjhoz jut hozzá. Kérdés az is, hogy ennek a bérleti díjnak a mértéke piaci-e vagy aránytalanul kevés.

egy fillér kártalanítást sem kapott. Az EJEK Lukáts kérelmét elutasította, Tudor Teodorescu kérelmének azonban helyt adott. Ez az ítélet amellett, hogy súlyosan diszkriminatív, súlyos következményekkel is jár, ha ennek alapján tömegével követelik majd a már kielégített emberek a késedelmi kamatokat is, míg azt a több tízezer kártérítési kérelmet, amelyből eddig egy fillért sem fizettek, bár erre végrehajtható bírósági ítélet kötelezi a román államot, a költségvetés nem tudja kifizetni.

Vajon kinek sérült jobban a tulajdonjoga: annak, aki 51 000 eurót kapott, vagy annak, aki egy fillért sem? Az ilyen ítéletek csak növelik a kaoszt, a költségvetési hiányt, károsak és értelmetlenek. Az EJEK nem román bírónak semmiféle áttekintése nincs az egész helyzetről, ráadásul a szekció tagjai sokszor cserélődnek, nincs idejük megismerni a helyi viszonyokat, a román jogrendszert. A román bíró, akinek férje a román hadügyminiszter, és a román ügyealmazó munkatársak, akiknek szintén több esetben minisztériumi alkalmazott családtagjuk, rokonuk is van, gyakran nem a tulajdonjogot védik, hanem elfogultak saját államuk iránt. Az EJEK a vitatható ítéletek miatti kényelmetlen következményekért nem vállal felelősséget azzal takarózva, hogy az egyezményben részes államok szabadon választják meg hogyan tesznek eleget kötelezettségeiknek, miközben egyes esetekben nagyon is konkrétan meghatározza az EJEK, hogy mit kell cselekednie egy államnak.

Hasonlóan aggályos az EJEK részéről az az újabb gyakorlat, ami szerint nem kötelezik az államot pénzbeli kártérítésre, amennyiben nem szolgáltatja vissza az ingatlant, hanem arra utasítják a panaszost, hogy forduljon újra (több évtizedes pereskedés után) a román bíróságokhoz, miután az EJEK megállapította a jogsértést. Ez egy rendkívül cinikus megoldás, és nem a jogsérelem valódi megszüntetését célozza, csak azt, hogy az EJEK minél több ügytől szabaduljon. A hatékony tulajdonvédelem útja nyilvánvalóan nem ez, mert ez csak aktatologatás, az ilyen ügyek előbb-utóbb újra visszakérülnek Strasbourgba. Sajnos az EJEK 4. szekciója, amely az elmúlt egy évben Sajó András vezetése alatt állt, nem tanúsított kellő empátiát a holokauszt túlélők és a kommunista rendszer áldozatai iránt.

Az Atanasiu-ügyben a Bíróság terjedelmes, de eléggé zavaros iránymutatást adott, jobban mondván nem is adott semmilyen, csak értékelés nélkül felsorolta a különböző államok által követett megoldást. Nem kapott azonban kellő hangsúlyt Kopecky vs. Slovaquie ügyben²² megfogalmazott elv, amely szerint az államok ugyan szabadon dönthetnek a kárpótlás módjáról és mennyiségéről, de ha egyszer jogszabályba foglalták azt, kötelesek azt a jogbiztonság elve szerint következetesen végrehajtani.

A pilot eljárás tehát nem volt nagy siker. Sőt, a strasbourgi Bíróság több olyan rendelkezés felvételét is szorgalmazta a törvénybe, amelyet később a román Alkotmánybíróság joggal nyilvánított alkotmányellenesnek, más, korábban említett vitatható rendelkezést pedig egyáltalán nem kritizált. Különösen jó példa erre a 4. cikkely, amely visszaható hatállyal ruházta fel a 165/2013-as törvény rendelkezéseit. A visszaható hatály nyilvánvalóan ütközik a jogbiztonság követelményével, és egyébként is

22 Kopecky c. Slovaquie, Recueil CEDH, 2004 – IX.

teljesen szükségtelen az ügy megoldásához. A román Alkotmánybíróságnak kellett kimondania, hogy a 4. cikkely alkotmányellenes.²³ Az Európai Emberi Jogi Bíróságnak láthatóan fontosabb volt több tízezer ügyet Romániába hazaküldeni, mint a holokauszt túlélők elvett tulajdonának védelmével hatékonyan foglalkozni.

Ilyen körülmények között nem tartanám helyesnek az Európai Unió csatlakozását az Európai Emberi Jogi Egyezményhez. Az Európai Emberi Jogi Egyezmény jóval több államot fog át, mint az Európai Unió. Az államok közötti különbség megnyilatkozik az emberi jogi problémák eltérő jellegében is. Az Európai Unióban bizonyos értékek tiszteletben tartása (reméljük) már természetes, míg az Unióhoz nem tartozó Oroszországban a jogállamiság alapvető kritériumainak hiánya gondot okoz. A társadalmi struktúra, a gazdasági fejlettség, az emberi jogi problémák jellege is más. A strasbourgi Bíróság ügyhátralékát nyilvánvalóan a kelet-európai volt kommunista államok okozzák, de gondoljuk csak meg, a strasbourgi bíróság minden dicséretes erőfeszítése ellenére, lesz-e valaha jogállam Oroszországban vagy Grúziában. Illúzió egy olyan eurázsiai emberi jogi térségről álmodozni, amelyben az emberi jogok egyformán védve vannak Angliától Vlagyivosztokig. Míg a strasbourgi Bíróság alapvető emberi jogi kérdésekben sem tud elérni előrelépést ezekben a keleti országokban, és több százezer keleti üggyel kell foglalkozni,²⁴ addig az Európai Unióhoz tartozó keleti államok ügyei háttérben maradnak.

Bár eredetileg gazdasági integrációként jött létre, a közvélemény és az állampolgárok részéről megnyilvánuló óhajként jelenik meg, hogy az Európai Unió biztosítson magasabb és hatékonyabb emberi jogi védelmet annál, amit jelenleg az Európa Tanács és az EJEB biztosít. Konkrétabban fogalmazva, érje el az ingatlanok visszaszolgáltatását, amit eddig az EJEB kevés eredménnyel szorgalmazott. Az Európai Unió Alapjogi Chartája sem biztosít önmagában hatékonyabb jogvédelmet állampolgárainak, pedig (amint ezt a romániai ingatlanrestitúció elhúzódozó kérdése is mutatja) nyilvánvalóan szükség van az antiszemitizmus és idegengyűlölet, az emberi jogok, és a kisebbségek érdekében való erőteljesebb és hatékonyabb fellépésre. A romániai ingatlanok visszaszolgáltatását, Ronald S. Lauder, a Zsidó Világkongresszus és a World Jewish Restitution Organization elnöke is többször szorgalmazta, és elégedetlenségének adott hangot az EJEB gyakorlata kapcsán is.²⁵

A pilot eljárás annyiban is illuzórikus, hogy nagy jelentőségű, évtizedek óta húzódozó társadalmi problémákat próbál megoldani egy-két év alatt. Ezen ügyek mögött

23 Lásd a román Alkotmánybíróság határozatait: Decizia Curtii Constitutionale nr. 88/2014, 210/2014, 269/2014.

24 2013-ban például 99 900 megoldatlan ügye volt a Bíróságnak, amelynek 16,8%-át Oroszország ellen, 14,4%-át Olaszország ellen, 13,3%-a Ukrajna ellen, 11,3%-a Szerbia ellen, 11%-a Törökország ellen nyújtották be. Ha az egyetlen sok üggyel rendelkező nyugati országot, Olaszországot nem számítjuk, az említett keleti országok ügyei az összes ügy 52,4%-át teszik ki, tehát a Bíróság többségében ezekkel a problémás keleti, nem uniós országokkal foglalkozik. Elérhető: www.echr.coe.int/Documents/Stats_analysis_2013_ENG.pdf

25 Press statement released on 28 November 2012. Elérhető: www.worldjewishcongress.org/po/news/12715/jewish_groups_urge_poland_latvia_and_romania_to_deal_with_holocaust_era_property_restitution

legtöbbször súlyos társadalmi feszültségek vagy anyagi, költségvetési, gazdasági, infrastrukturális problémák vannak.²⁶ A pilot eljárások tipikus példái a börtönök túlszűfolttsága, a perek elhúzódása, vagy a jogerős ítéletek végre nem hajtása. Nem lehet tíz börtönt építeni 6 hónap alatt, 500 bírót képezni 3 hónap alatt.

A pilot eljárások valójában csak időhúzásra jók. Egy tagállam azzal csak nyer, ha több ezer pert 2 évre felfüggesztenek, addig sem kell fizetni a kártérítéseket. Románia szintén csak nyert a pilot eljárással. A pénzbeli kártérítések kifizetése már 2010 óta szünetel, és az új törvény szerint csak 2017-ben kezdik el kifizetni, de ez is kérdéses.

A volt tulajdonosok közül azok járnak jól, akiknek ügyét a Bíróság a pilot eljárásra kiválasztja. Ennek semmiféle kritériumrendszere nincs, vagyis diszkriminatív. Néhányan jól járnak, a többi tízezer ügyét meg visszadobják mindenféle indoklás nélkül, sokszor évtizednyi várakozás után. Ezt nevezzük haladásnak az emberi jogok terén? Az EJEB az első, aki az egyezmény szellemét megsérti.

Aztán vannak azok a perek, amelyekben a felfüggesztés ellenére ítélet születik. A volt román igazságügyi miniszter, Gridan a Románia elleni ügyében 130 900 euróval lett gazdagabb, míg mások ügyei fel voltak függesztve a pilot eljárás miatt. Talán nem olyan nehéz feltételezni, hogy a korábban kialakított kapcsolatokat is latba vettette.

Mindezek a tényezők azt bizonyítják, hogy a pilot eljárásban még nincsenek kimunkálva azok az eljárási garanciák, amelyek hatékonyá és tisztességessé tennék a rendszerszintű jogi problémák megoldására hivatott eljárást.

Az ítélet jelentősége

A Preda-ítélet leginkább két szempontból jelentős. Egyrészt a korábbi ítéletekben már kimondott elvet megerősítette, amely szerint a jogcím nélkül államosított ingatlanok vonatkozásában a volt tulajdonosok az egyezmény által elismert és védett tulajdonjoggal rendelkeznek, amelyet a román államnak tiszteletben kell tartania. Másrészt a pilot eljárás vonatkozásában szolgált tanulságokkal, és az ítélet hiányosságai rámutattak arra, hogy a pilot eljárás kiforratlan, és jelentős átalakításra szorul.²⁷

26 Az eddigi pilot eljárásokról jól használható magyar nyelvű összefoglalás is készült: SZENESI Sándor (2013): Az emberi jogok európai öréne új fegyvere: a pilot judgment eljárás a strasbourgi bíróság gyakorlatában. *Jog Állam Politika: Jog- és Politikatudományi Folyóirat*, 4. évf. 1. sz. 47–63.

27 A jelen tanulmány a Magyar Tudományos Akadémia Bolyai János Kutatási Ösztöndíjának támogatásával készült.