

Hogyan szerezheti vissza hazánk és az EU többi tagállama önrendelkezését az államterületek földjére?¹

Bevezető

A közösségi jog mentesíti a Tizenötöket, sőt Ciprust, Máltát és Szlovéniát is, hogy földpiacukat megnyissák a szabad tőkeozgás előtt, miközben az EU tíz keleti tagállamát erre kényszeríti.² Az államterületekről való nemzeti önrendelés kizárása a földet nemcsak a tőkeuralomnak szolgáltatja ki, amely megpecsételi az ország pénzgyarmatosításnak való alávetését, hanem a föld- és országvesztés a nemzetállam megszűnésével, polgárai etnikai felmorzsolódásával is fenyeget. Ezt a veszélyt történelmi közelségbe hozza az EU szövetségi állammá alakítása, az Európai Egyesült Államok létrehozását célzó folyamat és az EU-USA Szabadkereskedelmi Egyezmény (TTIP) tervezett megkötése.³

TANKA ENDRE, az MTA doktora, habil. ny. egyetemi tanár, KRE ÁJK tantárgyfelelőse.

- 1 A szerző *Az uniós tagállamok önrendelkezése az államterületeik földjéről* című - megjelenés alatt álló - könyve alapján írt cikke.
- 2 A „Tízek” megjelölés itt nem a 2003. IX. 23-ai Csatlakozási Szerződés szerinti együtt belépőket jelenti, mert ezekből kihagyja a Ciprusi, a Máltai és a Szlovén Köztársaságot. Az utóbbiak földpiaci jogállása ui. lényegében azonos a Tizenötökével. A „Tízek” a következők: a Cseh, az Észt, a Lett, a Litván, a Magyar, a Lengyel, a Szlovák, továbbá - a később csatlakozott - Bolgár, Román és a Horvát Köztársaság.
- 3 Kutatásom a „földtőke” uniós felülvizsgálati esélyeit elemezve számol a világhatalmi szerkezetmozgás mai összetevőivel és tendenciáival. Ezek közül fontos: a küszöbön álló *USA-EU Szabadkereskedelmi Egyezmény* (TTIP, avagy TAFTA) a tőkeuralom (ma még rejtőzködő) világkormányának új gazdaság- és társadalomstratégiáját alapozza meg azzal, hogy az amerikai és az európai kontinens társadalmait, a népesség minden életviszonylatában, alá kívánja vetni a központi hatalom által reájuk kényszerített, elnyomó szabályozóknak, ténylegesen egy új „rabszolga-társadalom” rendjének az előkészítése végett. Miközben a tőkés médiahatalom az embereket a készülő Egyezményről álságosan félrevezeti vélt gazdasági előnyeinek a hangoztatásával, a lényegről szó sem eshet: arról, hogy a rendezés - súlyos szankciók kényszerével -, az állampolgárok egyéni és közösségi létének csaknem minden meghatározó területére behatolva szabadságjogaikat felszámolja, nemcsak a tagállam jogalkotási jogkörét, a nemzeti önvédelmet semmisíti meg, hanem a felette álló közösségi jog alkotmányvédelmi garanciáit is. Erről már a TTIP kötelező hatálya alá vont szabályozási tárgykörök is árulkodnak, amelyek a jövőben egyaránt kizárják a tagállami beleszólást és az uniós jogvédelmet. Ezek - a teljesség

Mindkét intézmény, ha megvalósul, a nemzetállamokat végleg felszámolja. Ezért a tagállamok nemzeti önvédelmének az utolsó alkotmányos esélye az, hogy az EU központi döntéshozó hatalmával szemben érvényesítsék az Alapszerződések által garantált részszuverenitásukat.

Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) 345. cikke ugyanis minden tagállamnak egyformán szavatolja, hogy az EU nem avatkozhat be a tagállam területét alkotó föld tulajdonszerzésének és használatának nemzeti szabályozásába. A csatlakozási szerződések azonban ezt a tilalmat csak a Tizennyolcak javára tartják be, míg a Tízeknél semmibe veszik. Ez a súlyos hátránnyal járó megkülönböztetés, a tagállami jogegyenlőség durva megsértése a tagállamok eltérő földjogi alaphelyzetében és a Tízek földpiacnyitásra kényszerítésében csapódik le. Mindez felveti a törvényességi vizsgálat és a bizonyított jogsérelem orvoslásának az igényét: az uniós integráció a tagállami létérdek megsemmisítése miatt hosszabb távon nem tartható fenn a tagállamok olyan megosztásával, amelyben az uralmi rend az egyik országcsoport önrendelkezését a földjére fenntartja, míg a másikonál azt, törvénytérrel, teljesen kizárja.

Ennek az alapkonfliktusnak az intézményi gyökereit tudományos kutatásnak kellett feltárnia a következők tisztázása alapján:

a) Az EGK/EU elsődleges joganyaga – 1957-től 2015-ig – hogyan rendezte az önrendelkezést a tagállamok államterületét alkotó ingatlanvagyonra és földre?

b) Melyek a szuverenitásfogalom döntő változásai, miképpen alakult a tőke és a föld kapcsolatának közgazdasági-jogi kérdésköre, a „négy szabadságjog” hogyan vont el a Tizenötök garantált részszuverenitását az ingatlanvagyonukra, továbbá a „jogfejlesztés” a Tízek földpiacnyitásra kényszerítésével hogyan számolta fel a földre fennállt önrendelkezésüket?

c) A csatlakozási szerződés a nemzetközi vagy a közösségi jog hatálya alá tartozik-e: ettől függ, hogy az Alaptörvény annak tárgyában kizárhatja-e a felülvizsgálat iránti országos népszavazást, vagy sem; továbbá a Bécsi Egyezmény (BE) megalapozhatja-e az EUMSZ felülvizsgálatát, vagy sem.

d) Az EU 28 tagállamának az ingatlan- és földpiacára kötött csatlakozási szerződéseit egyenként vizsgálva a jog, az összehasonlítás mérlegén, mit bizonyít az állam földjogi önrendelkezésének uniós szabályozásánál;

e) melyek a jogkövetkezményei az Európai Bíróság (EuB) e területen hozott eseti döntéseinek és az Európai Bizottság (EB) iránymutatásainak;

f) melyek azok a bizonyított közösségi jogsértések, amelyek orvoslási igénye szükségessé teszi valamennyi tagállam javára az államterületet adó föld feletti önrendelkezésnek az újraszabályozását, és ehhez az EUMSZ hatályos jogrendje milyen anyagi jogi, másrészt eljárásjogi intézményt nyújthat?

igénye nélkül – a következők: az élelmiszerbiztonság és -jelölés, a vegyi és mérgezőanyagok szabályozása, az egészségügy, a gyógyszerárak, az internet szabadsága, a fogyasztók védelme, az energiaszolgáltatás, az oktatás, a kulturális szolgáltatások, a szabványok, a szerzői jogok, a földhasználatról és a természeti erőforrásokról való rendelkezés, a működési engedélyek, a bevándorlás, a közbeszerzések, a szakmai továbbképzés, a magánélet védelme, továbbá más, fel sem sorolható szegmensek.

A rendszertani kutatás bizonyító erejű dokumentumai szerint a Tízek földpiaci önrendelkezésének a kizárása nemcsak lényeges érdeksérelem, hanem a közösségi jog – az Alapszerződés – számos sérelmével is jár. Másfelől bizonyítható, hogy a törvényesség helyreállítását – bár szűk jogi keretben – az EU hatályos jogrendje lehetővé teszi. Végül egyértelmű: az államterület földjét érintő önrendelkezés garanciális megerősítése a Tizennyolcoknak is létérdekük, mert a nemzeti önvédelem ilyen lépése nélkül az uniós „jogfejlesztés” címén éppúgy rákényszerülnek földpiacuk megnyitására, amint ez ma még csak a Tízeket terheli.

A felülvizsgálati igény szakmai kérdésköre – a terjedelmi korlátok miatt – itt nem elemezhető, annak csak a lényegét érintem.

A csatlakozási szerződésre a közösségi jog az irányadó

A tagállam földtulajdoni önrendelkezésének jogi megalapozása, illetve az e téren létrehozott status quo megváltoztatási esélye szempontjából lényeges kérdés a csatlakozási szerződés (CsSz) jogi természetének a tisztázása: ez a Bécsi Egyezmény (BE) hatálya alá tartozó nemzetközi szerződés-e⁴ vagy a közösségi jog sajátos intézménye? Ettől függ, hogy egy uniós tagállam hatályos csatlakozási szerződésének az egyes kikötéseit, azok jogi kötőerejét, valamilyen jogcímen a BE alapján utóbb megtámadhatja-e, hivatkozhat-e a kötelezettségvállalásának az érvénytelenségére, és egyáltalán, nyílik-e számára törvényes jogorvoslat a bizonyított jogsérelem megszüntetésére, avagy mindezt a közösségi jog kizárja.

A magyar Alkotmánybíróság és a Kúria szerint a CsSz nemzetközi szerződés. E döntések mögött az a jogpolitikai indíték rejtőzik, hogy az Uniónak elkötelezett államhatalom jogcímet találjon az országos népszavazás kizárására, vagyis az állampolgárok ne kezdeményezhessék a CsSz földpiaci rendelkezéseinek a felülvizsgálatát, ne vitathassák az állam nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségét, amit az Alaptörvény kizár.⁵ Ugyanez a kizárási ok viszont elesik, ha a CsSz a közösségi jog intézményének minősül.

A kutatás bizonyítja, hogy az AB és a Kúria jogi álláspontja a fenti jogkérdésben több szempontból is aggályos és ellentétes az EuB e tárgyú döntéseivel, ame-

4 Ld. United Nations Treaty Collection (UNTC), Chapter XXIII. Law of Treaties. 1. Vienna Convention on the Law of Treaties, Vienna, 23 May 1969. Hatályba lépett: 1980. I. 27. Text: United Nations, *Treaty Series*, vol. 1155, 331 és 1987. évi 12. tvr. a szerződések jogáról szóló, Bécsben az 1969. évi május hó 23. napján kelt szerződés kihirdetéséről.

5 Az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontja értelmében „nem lehet országos népszavazást tartani [...] nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségről”. Ld. a Kúria Knc. IV.37.446/2014/3. sz. 2014. VII. 3-ai határozatát, amely végzésével jóváhagyta a Nemzeti Választási Bizottságnak a Jobbik Magyarorszáért Mozgalom CsSz felülvizsgálata tárgyában kezdeményezett népszavazási indítvány elutasítását. E határozat hivatkozik az AB e tárgyú határozataira is.

lyek a CsSz közösségi jogi minőségét hangsúlyozzák. Az utóbbiak közül fontos megállapítás: mind a társulási szerződés, mind a CsSz létrejöttétől fogva beolvad a közösségi jogba (az EuB iránymutatása szerint „a közösségi jogrend szerves részét képezik” [Racke-ügy 41. pontja]). Továbbá: „a Bécsi Egyezmény nem kötelező sem a Közösségre, sem annak bármely tagállamára nézve...” (C-386/08. sz. ügy, 42). A fentiekből következik: még a BE-ben részes uniós tagállam sem határozhat az EU valamely szervével szemben a BE adott rendelkezésére jogainak érvényesítése végett, mert a közösségi jog csak azt a nemzetközi jogforrást ismeri el magára nézve kötelezőnek, amelyet átvett és belső jogként kihirdetett, tehát az uniós jog részévé tett. A lényeg: a tagállam a CsSz jogorvoslatát nem alapíthatja a BE szabályaira, hanem azt csak a közösségi jog szerint kezdeményezheti. Ugyanakkor, ha az állampolgárok az uniós alapszerződés módosítását célzó javaslatnak a kormány által a rendes felülvizsgálati eljárásban való előterjesztését kezdeményezik, ennek tárgyában az illetékes hazai szervek az országos népszavazást nem zárhatják ki.

Közösségi jogi garanciák a tagállam földpiaci önrendelkezésére

A Hatok azzal a jogfenntartással alapították az EGK-t, majd a Tizenötökre bővült tagság azzal a feltétellel csatlakozott, hogy az államterületüket alkotó föld tulajdonviszonyainak szabályozását nem ruházzák át a felettük álló szövetségi államra, hanem azt fenntartják a saját nemzeti hatáskörüknek. Ezt több alapintézmény is rögzíti. Nevezetesen:

a) „A Szerződések nem sérthetik a tagállamokban fennálló tulajdoni rendet” (EUMSZ 345. cikke).

b) A tagállam tulajdoni rendre fenntartott önrendelkezését az *acquis* elsődleges joganyaga következetesen érvényesíti.⁶

c) A tagállam tulajdoni rendre fennálló, kizárólagos joghatóságának a sérthetlenségét az EU nevesített kötelezettsége, a hatáskörelvonás tilalma szavatolja. E szerint, „az 5. cikkel összhangban minden olyan hatáskör, amelyet a Szerződések nem ruháztak az Unióra, a tagállamoknál marad” (EUSZ 4. cikk /1/).

d) Az általános egyenlőség és a jogegyenlőség nemcsak az EU polgárainak az alkotmányos jogállását meghatározó alapelv, hanem a tagállamok egymás közötti viszonyának, az őket megillető jogoknak és az őket terhelő közösségi kötelezettségeknek is a legfőbb rendezőelve. Ez egyik garanciája annak, hogy bármelyik tagállam érvényt szerezhessen a tulajdonviszonyok szabályozására

6 Így például az „Euratom” Szerződés tulajdonjogi rendről szóló szabályozása – egyebek közt – kimondja: „az azon tárgyakra, anyagokra és vagyontárgyakra vonatkozó tulajdoni rendet, amelyek tulajdonjoga e fejezet alapján nem a Közösséget illeti, az egyes tagállamok jogszabályai szerint kell megállapítani”. 91. cikk. Ld. az Európai Atomenergia-közösséget létrehozó szerződést (egységes szerkezetbe foglalt változat, 2012/C 327/01. *Hivatalos Lap*, C 327, 26/10/2012, 0001-0107).

öt megillető nemzeti joghatóságának. Ez az EUSZ 4. cikk (2) bekezdéséből következik: „az Unió tiszteletben tartja a tagállamoknak a Szerződések előtti egyenlőségét, valamint nemzeti identitását... stb.”

e) Az EU nevesített kötelezettsége, hogy ne avatkozzék be a tagállam alapvető állami funkcióinak gyakorlásába, és ne gátolja azok rendeltetészerű megvalósítását. Mivel az EUSZ és az EUMSZ a tagállam részére fenntartja a kizárólagos hatáskört a saját államterületet alkotó föld „tulajdoni rendjének” – tehát a földtulajdonszerzés – szabályozására, egyértelmű, hogy az EU beavatkozási tilalma ennek a fontos állami funkciónak a gyakorlásánál is fennáll és érvényesítendő. Ezt az EUSZ következő rendelkezése alapozza meg: „Az Unió... tiszteletben tartja az alapvető állami funkciókat, köztük az állam területi integritásának biztosítását, a közrend fenntartását és a nemzeti biztonság védelmét...” (4. cikk /2/).

f) Az EUSZ és az EUMSZ a tagállamnak a csatlakozási szerződésében meghatározott jogállását – ezen belül a tulajdoni rendjére öt megillető, kizárólagos joghatóság fenntartását – „jogfolytonossági nyilatkozatban” szavatolja. Ez egyrészt azt jelenti, hogy a CsSz által rögzített államjogi státusz végleges, az a továbbiakban nem korlátozható, a tagállam terhére nem változtatható meg. Másrészt, ez az intézmény garantálja a tagállamok általános egyenlőségét és a jogegyenlőségét. A CsSz ezt minden tagállamnál azonos normaszöveggel rögzíti. E szerint „az új tagállamok azonos helyzetbe kerülnek a régi tagállamokkal...”⁷ Bár a deklaráció – általános jelleggel – a kötelezettségvállalásokra emeli ki az azonos államjogi státust, nem vitatható, hogy a jogegyenlőség a jogok tekintetében is fennáll.

Az idézett közösségi jogi garanciák közül a „tulajdoni rend sérthetetlensége” és a „tulajdoni rend” tárgyköre kíván magyarázatot. Az előbbi az EU terhére beavatkozási tilalmat létesít: a közösségi jog – annak ellenére, hogy a tagállami jog felett áll – nem írhatja felül a tagállam tulajdonra fennálló joghatóságát, az önálló jogalkotó hatáskörét. A „tulajdoni rend” tárgyköre pedig a magánjog szerinti kategóriát fedi le, amely a tagállamon belüli tulajdoni jogviszonyok legszélesebb körét tartalmazza. Ezek közt legfontosabb a természeti erőforrások, az ingatlanok és a föld tulajdona, főként azért, mert az utóbbi egyúttal, mint államterület az állami szuverenitás természetföldrajzi eleme. Az állam földtulajdonról való, az állampolgárai érdekében gyakorolható önrendelkezése magában foglalja az önálló jogalkotási hatalmának azt a jogosítványát is, hogy ő maga döntse el: az egyes jogalanyok földtulajdon-szerzési jogképességét milyen feltételekkel, milyen tartalommal szabályozza, ennek során az idegen (külföldi és egyéb) állampolgárokat, illetve a szervezeti (jogi és nem jogi) személyeket kizárja-e a földtulajdonszerzésből, vagy sem, illetve a szerzőképességüket egyéb módon korlátozza-e.

7 Ld. pl. a Tízek 2003. IX. 23-ai Csatlakozási Szerződését (*Hivatalos Lap*, L 236, 23/09/2003, 0017-0930; 12003T/TXT, I. rész, alapelvek, 5. cikk /3/ HL, 19-20).

Az önrendelkezés korlátozása a Tizenötöknél és kizárása a Tízek terhére

Az EGK, majd az EU legfőbb vívmánya a „tőkeszabadság” lett. Ennek intézményi erősítése, elsőbbségének az EU bármely közös politikájával és az uniós polgárok közérdekével szemben való érvényesítése a mindenkori fő feladat. Az Alapszerződésben a tőkeuralom három intézményi támpontja a tagállamokon belüli és kívüli tőkemozgás bármely korlátjának a tilalma (EUMSZ 63. cikk /1/), a tőkehatalom vétőjoga az általa hátrányosnak tartott uniós jogalkotással és egyéb rendelkezésekkel szemben (EUMSZ 64. cikk /3/), végül az, hogy a lehető legnagyobb kiterjesztésének (vagyis a tőke világméretű liberalizációjának) az érdekei az EU összes közös politikáját és az EUMSZ-ben nevesített közösségi vívmányát a Tanács és az EP döntéseivel maguk alá rendelhetik. (Ld. LSZ 157. cikkét.) Az EUMSZ mára az utóbbi cikken úgy változtatott, hogy a tőkeigény a közösségi jogot „csak” a belpiacon rendelheti maga alá, míg a harmadik országot érintő tőkemozgásnál nem (64. cikk /2/). A látszatengedmény nem visszavonulás: a TTIP alapján nemsokára a világméretű, nyers tőkédiktátumot a két világrész mintegy 75 ezer multi- és transznacionális cégóriásának az érdekei vezénylik.

A föld tőkés elsajátításának a hat évtizedes, bonyolult intézményi folyamatát egy egyszerűsített képlet teszi érthetővé. E szerint a minőségi ugráshoz három szakasz vezet. Először, az egységes földforgalmat a föld rendeltetése szerint kellett megbontani: az ingatlan (ami nem az élelmezést szolgálja) tőkének minősül, így az EU teljes területén létrejött (a szabad tőkemozgás mintájára) a korlátlan ingatlanpiac. Második szakasz: a keleti Tízek földjét (az ingatlanvagyonyon túl) alárendelték a tőkeforgalomnak, így az EU keleti térségében a tőke számára megnyílt a nemzeti joggal nem védett földpiac. Harmadik szakasz (ez a közeljövő diktátuma): a nemzetállamok kiiktatásával, az országhatárok végső megszüntetésével az EU, az EGT és az USA területén létrejön a tőkemozgás javára az egységes ingatlan- és földpiac. (Itt már a Tizennyolcak földjére is megszűnik a nemzeti önvédelem.) Melyek a már megvalósult két szakasz lényeges intézményi jegyei?

Az uniós tőkeuralom a tagállamok ingatlantulajdon-szabályozásának jogsértő elvonásához külső segítséget kapott az OECD-től.⁸ Az EGK az OECD diktátumát az ingatlan tőkévé minősítésére 1988-ban beemelte a közösségi jogba, és kikényszerítette a korlátlan ingatlanpiacot. Ehhez az Alapszerződést (akkor még a Római Szerződést [RSz]) módosítani kellett, amivel a tőkeigény elsőbbségének alárendelték az EGK összes vívmányát és a teljes közösségi jogot.⁹ Az

8 Az OECD 1976-ban elfogadott, a „Nemzetközi beruházásokról és a multinacionális vállalatokról szóló nyilatkozatának” alapja – mint melléklet – a „Tőkemozgások” című liberalizációs kódex. Ebben az ingatlan tulajdonának megszerzésére fordított tőke már közvetlen tőkeberuházásnak, az ingatlan pedig – a forgalomképességét tekintve – tőkének minősül.

9 A tőkeigényt az *Egységes Európai Okmány* (Single European Act, 1986) 3. cikke c/ pontja teljesítette, amely előírta: „...a Közösség tevékenységeinek... ki kell terjednie a személyek, a szol-

„ingatlantőke” jogalapja az RSZ 67. cikkének (a tőkemozgásnak) a végrehajtásáról szóló 88/361/EGK (1988. VI. 24.) tanácsi irányelv lett, ami az ún. „tőkenomenklatúrát” rögzítette.¹⁰ Ez a „jogfejlesztő vívmány” beépült az EUMSZ letelepedési jogról és vállalkozási szabadságról szóló rendelkezéseibe.¹¹ A Szerződések viszont semmilyen tekintetben nem érintik a tagállamok államterületét alkotó földet: a „tőkének” minősítés kizárólag az ingatlanra (real estate) vonatkozik, a termőföld (agricultural land) annak nem tárgya, és a közösségi jogban – ideértve az Európai Bíróság jogalkotó tevékenységét is – semmilyen utalás sincs arra, hogy a tagállam földje is tőke.

A Tizenötök csatlakozási szerződesei (CsSz) a földre érvényesítik az EU beavatkozási tilalmát: egyetlen tagállamnak sem kellett (és ma sem kell) a földpiacát megnyitnia a tőke szabad áramlása előtt. (Ciprust, Máltát és Szlovéniát ugyanez a mentesség illeti meg.) Ezért a CsSz semmilyen megszorítást és még rendelkezést sem tartalmaz a tagállam földjére és az arra gyakorolható állami önrendelkezésre.¹² Az államterületükhöz tartozó ingatlanok viszont tőkének minősülnek, és – a nemzeti elbánás kötelezővé tételével, illetve a diszkrimináció tilalmával – korlátlan ingatlanpiacot kell biztosítaniuk mind az uniós természetes, mind a szervezeti (jogi és egyéb) személyek tulajdonszerzése számára. Ezen belül a legtöbb tagállam átmeneti mentességgel élt a második lakóingatlan-szerzés megadásánál, míg – külön kikötéssel, kivételesen – ennek a teljes kizárása is érvényesül (Dánia és Málta esetében).

A Tízeknél a CsSz egyrészt kötelezővé teszi a korlátlan ingatlanpiac működtetését, másrészt előírja, hogy – az átmeneti mentességük megszűntével – korlátlan földpiacot nyissanak a szabad tőkeáramlás előtt. Ezen belül az egyes kikötések részben eltérők, ezért viszonylagos előnyt vagy fokozott hátrányt jelentenek az új belépőnek. Így az ingatlanpiacon egyesek éltek a külföldiek

gátlások és a tőke tagállamok közti akadályainak a megszüntetésére”. Ennek végrehajtására az Okmány 13. cikke az RSZ-t kiegészítette a 8/a cikkel. E szerint, „a Közösségnek intézkedéseket kell hozni a belső piac fokozatos megszilárdítására az 1992. XII. 31-éig terjedő időszakon belül az RSZ (felsorolt, a tőkemozgásra vonatkozó) cikkeivel összhangban és a Szerződés egyéb rendelkezéseire tekintet nélkül”.

- 10 Az I. melléklet II. része szerint, a tőke ingatlanbefektetései a következők: „épületek vagy telek vásárlása, valamint épületek megépítése természetes személyek által nyereségszerzés vagy személyes használat céljából”. Fontos, hogy a teljes körű meghatározásban a föld (agricultural land) nem szerepel.
- 11 Az RSZ a tagállami polgár számára „lehetővé teszi, hogy egy másik tagállam területén ingatlantulajdont szerezzen és használjon, amennyiben ez nem ellentétes a 39. cikk (2) bekezdésében (a Közös Agrárpolitikára) megállapított elvekkel” (54. cikk /3/).
- 12 Egyetlen kivétel ez alól a Portugál Köztársaság. Az ő esetében ui. a CsSz a külföldiek szerzett jogának védelme és a diszkrimináció tilalma címén megszüntette a tagállam szabályozási jogkörét a Portugáliában letelepült uniós polgároknak a CsSz hatályba lépése előtt kötött, a tulajdonszerzést célzó adásvételi szerződesei tekintetében. Ez a kivétel azonban nem szüntette meg Portugália önrendelkezését az államterületét alkotó földre, és nem jár azzal, hogy szabad földpiacot kellene nyitnia a bel- és külföldi tőkeerő számára.

másodlagos lakóingatlan tulajdonszerzésének az átmeneti (4 évre) kizárásával, mások nem. A letelepedni kívánó uniós agrár vállalkozó részére minden CsSz kiköti a hatályba lépésétől fogva a földtulajdonszerzés nemzeti elbánás szerinti biztosítását. A földmoratórium időtartama általában legfeljebb 10 év. (Lengyelországnál 12 év, míg a Baltikumban, továbbá Bulgária, Románia és Horvátország esetében csak 7 év, amelyet nem lehet meghosszabbítani.) A súlyosítási tilalom minden belépő terhére kiköti, hogy az uniós állampolgár földtulajdon-szerzési joga a jövőben nem lehet hátrányosabb annál, mint ahogyan azt a fogadó állam CsSz aláírásának napján hatályos nemzeti joga szabályozta. Ennél szigorúbb egyes szerződésekben a súlyosítási tilalom, amely a szerzett jogok védelmét kiterjeszti az uniós jogi személyek (cégek, tőkések társaságok) jogvédelmére is. Ez útját állja annak, hogy ezek a tagállamok a földmoratórium lejártá után jogszerűen kizárhassák a bel- és külföldi jogi személy földtulajdonszerzését. Ez a fokozott szigor Magyarországot, Lengyelországot és Horvátországot sújtja.

A közösségi jogsértések

Az államterületre fennálló, az EUMSZ 345. cikke szerinti tagállami önrendelkezés korlátozásánál, másfelől annak kizárásánál a Tizenötök, illetve a Tízek jogállásában, továbbá a terhükre előállt jogsérelmek jellegében lényeges különbség van. Egyfelől, az állam ingatlanpiaci önrendelkezésének az elvonása az EU 28 tagállamát egyaránt sújtja, és áttöri mindazt a – korábban itt felsorolt – közösségi jogi garanciát, amelyek kizárják, hogy az EU beavatkozzon a tagállam ingatlantulajdon-szerzést rendező hatáskörébe. Az EUMSZ 345. cikkének – az „ingatlantőke” bevezetésével való – felrététele azonban közösségi jogi aktusokon, a „tőkenomenklatúrán” és az RSZ módosításain alapul. A Tízek belépésekor az uniós ingatlanpiacok liberalizálása már másfél évtizede befejeződött, a jogalapja pedig – nem vitatható – jogi tény lett, amelyet – az *acquis* kötelező átvételével – mint a tagállami jog felett álló, közösségi jogi evidenciát kellett elfogadniuk. Másfelől, a földpiacnyitás kényszere csak a Tízekre hárul, és a diktátuma egyrészt ugyanazokkal a közösségi jogsértésekkel jár, mint amelyek már az „ingatlantőke” létrehozásával előálltak. Másrészt viszont a Tízek földpiaci önrendelkezésének a kiiktatása a közösségi jogsérelmek szempontjából minőségi többlet, ami a csatlakoztatásuk sajátos jogtechnikájából ered.

A CsSz-t előkészítő EB a Tízek földpiacnyításra kötelezésénél „jogi zsákutcába” került. Ugyanitt nem volt (és ma sincs) olyan közösségi jogi norma, amely kimondaná, hogy az államterület földje a forgalmazásnál tőkének minősül éppúgy, mint a tagállami ingatlan. A fennálló hatalmi és érdekrendszerben egy ilyen szabály bevezetése viszont csaknem jogi képtelenség. Egy ilyen kötelező rendelkezés nem lehet általános hatályú, a Tizenötökre nem terjedhet ki, mert nekik szerzett joguk a földpiac megnyitása alól a mentesítésük, mi több, ez beépült az Alapszerződésbe (a közösségi jog szerves része), így csak akkor szün-

tethető meg, ha arról lemondanak. Egy ilyen diktátum akár a Tizenötök elsőpró ellenállásába ütközne, ami az EU szétrobbantásával is járhat. Ha pedig a jogszabályban előírt piacnyitási kényszer csak a Tízekre terjed ki, úgy ez olyan nyílt diszkrimináció, amely nem hajtható végre. Jogi támpont a Tízek piacnyitásnak való alávetésére viszont nem volt. A „tőkenomenklatúra” irányelv szóba sem jöhetett: az csak az ingatlant minősíti tőkének, de a földet nem, másrészt – mivel a Maastrichti Szerződés 1993. I. 1. óta hatályon kívül helyezte – jogi értelemben nem létező jogforrás.

Maradt még az EUMSZ 64. cikk (2) bekezdése. Ez ugyanitt az EP és a Tanács tőkemozgást érintő intézkedéseinél – ide értve az ingatlanbefektetéseket (tehát nem a földtulajdonszerzést) is – csak a harmadik országok viszonylatában követelte meg az elsődleges közösségi jog érvényesítését (amihez az EUMSZ 345. cikk szerinti tagállami önrendelkezés garanciája is hozzátartozik), míg a belső piacon továbbra is megengedi, hogy azt a tőketerjeszkedés igényei címén kiiktassák. Csakhogy ez a törvénycikk mindössze általános keret a jogalkotó felhatalmazására a tőke elsőbbségi igényeinek érvényesítésekor. Ez nem nélkülözheti a konkrét közösségi jogi aktust arról, hogy az új tagállamnak milyen jogcímen és milyen feltételek szerint kell a tőkemozgás előtt szabad földpiacot nyitnia a nélkül, hogy nemzeti jogalkotása hatáskörében – közérdekből – rendelkezhesse a külföldi földtulajdonszerzés és földhasználat korlátozásáról vagy kizárásáról.

A vázolt jogi helyzetben a Tízek korlátlan földpiacnyitásra való kötelezésére az EB a következő megoldást választotta. Anélkül, hogy a közösségi jog valószínűségét feltárta volna az új tagjelölteknek, félrevezető „politikai ködösítéssel” jelezte: az uniós jogfejlődés eredményeként az ingatlan és a föld forgalomképessége között nincs lényeges eltérés, mert mindkettő a szabad tőkemozgás mintáját követi. Ezért az EB már a csatlakozást előkészítő tárgyalásoknál – amelyek az *acquis* tagjelölt által kötelező átvételéről szóltak – a földpiac szabályozási kérdéskörét kiemelte az EUSZ „mezőgazdasági csomagjából”, és áttette a 4. fejezetbe, a „Tőke és fizetések” tárgykörébe. Ezt a rendet követi a CsSz által a földtulajdonra és a földhasználatra megengedett tagállami szabályozási jogkör is, amelyet a CsSz „A tőke szabad mozgása” alcím alatt derogációs intézkedésként részletez.¹³ Ugyancsak a föld tőkeminőségének földpiaci jogkövetkezményeire figyelmeztette az EB-közlemény az új belépőt, hogy felkészüljön a földjogi önrendelkezés elvonására.¹⁴ Ugyanakkor az EB nem alkotott (és nem

13 Ld. pl. Magyarország esetében „X. Melléklet. A csatlakozási okmány 24. cikkében hivatkozott lista: Magyarország. 3. A tőke szabad mozgása” (12003T/TXT, *Hivatalos Lap*, L 236, 23/09/2003, 0017–0930, 2078).

14 Ld. az EB 97/C/22006. sz. közleményét a tőke (az analógia alapján a földforgalom) kivételes korlátozhatóságának hat együttes feltételéről és ugyanott az EuB 1792. sz. esetének (ECR 1993) precedens hivatkozását arra, hogy gazdasági okok nem alapozhatják meg a közérdek kötelező elvárását a tőke korlátozásával szemben. A közlemény szerint „azok a nem diszkriminatív intézkedések, amelyek a beáramló tőkemozgást korlátozzák, megengedettek, feltéve,

kezdeményezett) semmilyen jogszabályt arról, hogy az új belépő államterület alkotó földet (hasonlóan az ingatlanhoz) tőkének kell minősíteni. E tekintetben az EuB iránymutatásaira sem utalt, mert azokban ilyen kategorikus döntés nincs.

A földpiacnyitási kényszer jogalapjának konkrét megnevezése helyett a CsSz csak az átmeneti rendelkezések között írja elő, a derogáció szabályozásával, hogy a szerződő tagállam meddig tarthatja fenn saját jogalkotása korlátozásait a tőkeigényekkel szemben (földmoratórium), amelynek lejárta után már nem korlátozhatja a tőke szabad mozgását. Ebből viszont értelemszerűen következik, hogy a tagállami kötelezettség azért áll elő, mert nemcsak ingatlanvagyonra, hanem teljes földkészlete is tőkének minősül. Valójában – mivel semmilyen uniós jogforrás nem támaszt(hat)ja alá a Tízek földjének tőkeminőségét – az EB a saját „jogi leleményére” hagyatkozott. A CsSz és más jogi aktusok bármely utalása nélkül, a nem létező „tőkenomenklatúrát” [a 88/361/EGK (1988. VI. 24.) tanácsi irányelvet] csak a Tízekre kiterjedő hatállyal, önkényes kiterjesztő jogértelmezéssel, hallgatólagosan „átalakította”, „továbbfejlesztette” a „föld = tőke” képlet hamis feltételezésével. Ezzel pedig azt a – közösségi joggal ellentétes – jogparancsot diktálta (kizárólag a Tízeknek), hogy az uniós jogban nemcsak az ingatlan, hanem a föld is tőkének minősül, ezért ennek a jogkövetkezményeit kötelesek végrehajtani a földpiacuk megnyitásával.

Az EB közösségi jogsértése – a korábbiakhoz járuló többletként – olyannyira nyilvánvaló, hogy magyarázatra sem szorul. Az EU egyetlen központi döntéshozó vagy más szerve sem jogosult olyan „jogot alkotni”, amely megkerüli a jogalkotás törvényi rendjét, még normaszöveget sem határoz meg, hanem hallgatólagos jogcselekményekkel (jelen esetben a derogáció szabályozásával) mint utaló jogi tény tartalmazza azt a jogi rendelkezést, amelyet jogszabályban nem mondhat ki. Az EB valójában egy nem létező jogszabály korábbi tartalmát változtatta meg, és azt kivetítette az államterület földjére a keleti tagállamok önröndekezésének a kizárására. Ezután a nem létező jogalap hiányát már csak két jogintézménynek kellett együttesen pótolni: egyik a tagállamok politikai alávetése, másik a CsSz jogi kötőereje. Az előbbinél elég arra utalni, hogy a szerződő belépők képviselői nem lehettek egyenjogú szakmai partnerei az EB (egyébként

hogy olyan objektív és állandó feltételeken alapulnak, amelyeket közzétettek és a közérdek érdekében kötelező elvárásokat támasztanak alá. Minden esetben tiszteletben kell tartani az arányosság elvét.” Általában – tehát nem kizárva a konkrét, egyedi eset sajátos szempontjait – az arányosság alapelve a következő igényeket támasztja:

- a kérdéses intézkedés – jelen esetben a tőkemozgás korlátozása – megfelelően szolgálja a jogos célkitűzést,
- az intézkedés szükséges legyen, elsősorban arra figyelemmel, hogy nincs-e kevésbé korlátozó jogi eszköz a cél elérése érdekében;
- az intézkedés arányos és kiegyensúlyozott legyen olyan értelemben, hogy bármely sérelemnek vagy korlátozásnak, melyet az intézkedéssel okoztak, megfelelően egyensúlyban kell állnia az elért (mégpedig a társadalmi közösség számára elért) előnyökkel anélkül, hogy az intézkedés bármely diszkriminációt megengedne.

is tekintélyelvű) szakapparátusának. Ezért – a nemzeti elkötelezettségüket és jóhiszemőségüket feltételezve – sem győződhetek meg a földre irányadó közösségi jog valóságáról, nem szólva arról, hogy a jogsértő diktátum következményeit a tőkehatalom a belépésről szóló népszavazás elől gondosan titkolta. A politikai nyomás és a tárgyalások valós tartalmának a titkosítása miatt még szakmai körökben sem merült fel, hogy a Tízek miért kényszerülnek földpiacuk megnyitására, és a Tizenötök miért, milyen jogcímen mentesek ez alól? Másrészt, a CsSz diktátuma a ratifikálásával jogerőre emelkedett: a közösségi jogba beépült olyan jogi kötőerővel, amely minden egyéb jogcímet pótol, és az általa érvényesített rendelkezés többé nem vitatható.

Az érdeksérelmek

A Tizenötök garantált földjogi önrendelkezését – bár még nem kényszerülnek a földpiacuk megnyitására – az EuB „jogfejlesztése” lépésről lépésre felszámolja, így a jogállásuk és sérelmeik megértéséhez ezt is látni kell. A folyamatnak, döntően, két mozgóatója van. Egyrészt, az EuB a tőke ingatlanigényeit beépítette a letelepedési jog és az ahhoz kapcsolódó vállalkozási szabadság igényei közé, továbbá az állandó lakóhely, illetve a székhely szabad megválasztását szavatoló előírásokba. Az utóbbiak a nevesített „négy szabadságon” túl a földre nézve is új jogvédelmi tárgyként jelennek meg, mint az emberi jogok és szabadságok nemzetközi szerződésből eredő védelmi kötelezettsége.¹⁵ Másrészt az EuB az Európai Gazdasági Térség létrejöttétől (1992) fogva fontos céljának tekinti, hogy a „négy szabadság” követelményeit az EU földrajzi területén kívül lényeges mértékben kiterjessze.¹⁶ A tőke ezen igényéből arra következtet, hogy a Tizenötök földpiacra bevezetett, egyes nemzeti önvédelmi intézményei is sértik az uniós szabadságjogokat, ezért „a mező- és erdőgazdasági földek megszerzésére vonatkozó nemzeti rendelkezések már (értsd: a jövőben) nem mentesek a közösségi jog előbb idézett szabályai alól” (C-452/01. 1).

Az EuB iránymutatása szerint „bár az EUSZ 222. (most 345.) cikke nem teszi kérdésessé a tagállamok jogát arra nézve, hogy meghatározzák az ingatlantulajdon-szerzés rendszerét, amely speciális rendelkezéseket ad a mező- és erdőgazdasági földek jogügyleteire, ez a rendszer alárendelt marad a közösségi jog alapvető szabályainak, beleértve a diszkriminációmentesség, a szabad letelepedés és a szabad tőkemozgás szabályait... Az EB különösen fenntartja azt, hogy az ingatlantulajdon megszerzésére irányadó nemzeti intézkedések ható-

15 A lakóhely szabad megválasztásának a joga az Emberi Jogok Európai Egyezménye (EJEM) alapján alapvető jog. Ld. pl. a dán ügyet (C-370/05, 35–36), amelyben az EB ennek alapján semmisítette meg a dán mezőgazdasági üzemtörvény kikötését, amely a külföldi üzemfenn tartó gazdának is előírta az üzem fekvése szerinti településen a legalább 8 éves állandó lakást.

16 Ld. pl. a C-452/01. 29. ügyet.

körét az EUSZ azon rendelkezéseinek a megvilágításával kell értékelni, amelyek a tőke mozgásról szólnak” (C-452/01. 24).

Nyilvánvaló tehát: a földet érintő állami rész szuverenitáselvonása nem csak a Tízek jogséremlme. A Tizenötöknél az államterület földje feletti önrendelkezés jogellenes korlátozása, illetve a Tízeknél annak teljes megszüntetése – bár eltérő mértékben – az EU összes tagállamát a létében érinti, és a fennmaradását veszélyezteti. Az is bizonyítható, hogy – a Trianon-szindróma miatt – a legsúlyosabb érdeksérelem az EU 28 tagállama közül épp Magyarországra hárul. Az államterület kétharmadának, termőföldjei $\frac{3}{4}$ részének a 95 éve történt jogtalan elvétele és magyar állampolgárai közel kétharmadának idegen uralom alá rendelése ui. arra vezetett, hogy ma az EU egyetlen olyan állama, amely valójában önmagával határos: az elszakított országrészeivel és a trianoni utódállamok elnyomása alatt élő nemzettestvéreivel. A magyarság számára a legfőbb sorskérdés, hogy legalább a megcsonkított (az egyharmadára zsugorított) államterülete feletti önrendelkezését – amit a CsSz jogsértő módon elvont – törvényesen visszaszerezze, mert e nélkül néhány évtizeden belül – a népességzuhanással felgyorsult folyamatban – az önálló államisága megszűnésével és népessége etnikai felmorzsolódásával kell szembesülnie. Amikor a CsSz, jogellenesen, a tőke előtt korlátlan földpiacnyitásra kötelezi Magyarországot, ennek végrehajtásával az állam már önmagát és az állampolgárai etnikai megmaradásának az esélyét semmisíti meg.

Jogorvoslat, az Alapszerződés módosítása

A köznapi gondolkodás ésszerűnek véli, hogy egy-egy CsSz az Unióba belépő állam saját ügye, így annak bizonyított jogsértését is egyedül neki kell tisztázni, és a törvényes jogalap helyreállítását önmagának kell követelnie. (Pl. hazánkat az EU épp úgy mentesítse a földpiac megnyitásától, amint ezt a velünk együtt csatlakozott Málta, Ciprus és Szlovénia javára tette.) Ez a lehetőség azonban csak akkor állna fenn, ha a CsSz kétoldalú (nem sokoldalú) nemzetközi szerződés volna, amelynek semmi köze nincs a közösségi joghoz. Gondoljuk végig: mire vezetne, ha itt csak hazánk és csak a maga javára lépne fel a jogorvoslat igényével? Ennek sorsáról az Európai Tanács (ET) további 29 szavazata dönt, és azonnal az érdekszembenállás diktálná az eredményt. (Az államok jogegyenlősége és a diszkrimináció tilalma ellenére egy ország csak magának követelné a „törvényességet”, aminek viszont semmi értelme, mert az orvosláshoz az élő közösségi jogot kell módosítani, ami mind a 28 államot érinti.) A magyar CsSz jogi felülvizsgálatának eljárásjogi előfeltétele, hogy abban az összes szerződő tagállam részt vegyen, és a felülvizsgálati igényre jognyilatkozatot tegessen.

Láttuk: a CsSz maga is „közösségi jog”, végrehajtását az uniós jogrend kényszeríti ki. Emiatt az általa előidézett közösségi jogsértések nem orvosolhatók egyenként – függetlenül a többi szerződéstől és egymástól elkülönítve –, hanem (az általános egyenlőség és a jogegyenlőség alapelvét követve) csak egyidejűleg

és egységesen. Ezért a jogorvoslati igény és a felülvizsgálati eljárás nem korlátozható a Tízek szerződési jogállására, hanem annak meghatározó része a Tizenötök jogsérelmeinek a megszüntetése is. Ha ui. csak egyetlen CsSz jogorvoslata is az alapszerződések (a jelen esetben az EUMSZ) módosítását és/vagy kiegészítését teszi szükségessé, úgy ennek joghatálya az EU összes tagállamára, tehát ebben a tartalmi körben minden tagállam csatlakozási szerződésére is kiterjed. Ezért a jogorvoslatnak olyan anyagi jogi megoldást kell találnia, amely kötelező érvénnyel és általános hatállyal, garanciális biztosítékokkal visszaállítja az EU mind a 28 tagállama javára az államterületét adó föld tulajdonszerzésére és használatára vonatkozó nemzeti szabályozás hatáskörére azt az önrendelkezést, amelyet számukra a hatályos közösségi jog az EUMSZ 345. cikkével köteles szavatolni.

A tagállamokat az államterületüket alkotó föld tulajdonszerzésének a nemzeti hatáskörű szabályozására az EUMSZ 345. cikke azzal jogosítja fel, hogy megtiltja az EU beavatkozását a tagállamok tulajdonviszonyaiba. E szerint „a Szerződések nem sérthetik a tagállamokban fennálló tulajdoni rendet”. Ezt a cikket ki kell egészíteni, aminek alapján a jövőben az EUMSZ 345. cikke a következő:

„A Szerződések nem sérthetik a tagállamokban fennálló tulajdoni rendet. A tagállamok önrendelkezése az államterületet alkotó föld tulajdonszerzésének és használatának jogi szabályozásánál az EU vívmányai, így az áruk, a szolgáltatások, a személyek és a tőke szabad mozgása, valamint a letelepedés és a vállalkozás szabadsága nem zárhatják ki és nem korlátozhatják.”

Az EUMSZ 64. cikk (1) bekezdését, első mondatként, a következő rendelkezéssel kell kiegészíteni:

„A 345. cikk alapján, továbbá arra figyelemmel, hogy a tagállam államterületét alkotó föld a forgalmazása szempontjából nem minősül tőkének, a 63. cikk rendelkezései nem érintik a tagállamok önrendelkezését az államterületet alkotó föld tulajdonszerzésének és használatának jogi szabályozásánál.”

Ezek a törvénymódosítások a Tízeket mentesítik a korlátlan földpiacnyitás kötelezettsége alól, lehetővé teszik a földtulajdonszerzés és a földhasználat nemzeti önvédelmet érvényesítő földjogi szabályozását. Mivel a módosítás az elsődleges közösségi jogot változtatja meg, nincs szükség az egyes csatlakozási szerződések külön módosítására, hanem azok új tartalma – a piacnyitási kötelezettség megszűnése – az EUMSZ végrehajtásaként helyreállítja a törvényességet. A Tizenötöknek garanciát adnak földpiacuk forgalmának nemzeti hatáskörű jogi rendezésére, ennek a jövőbeli fenntartására. Valamennyi tagállam javára szavatolják, hogy az Európai Bíróság „jogfejtése” a „szabadságjogoknak” a földviszonyok szabályozására való kiterjesztésével ne korlátozhatta (ne számolja fel) az EUSZ által e téren a számukra megőrzött részszuverenitást.

Az eljárásjog az EUMSZ módosítását itt a rendes felülvizsgálati eljárás szabályai szerint teszi lehetővé. Az egyszerűsített módosítási eljárást ui. kizárja az, hogy ezt csak az EUMSZ III. részébe tartozó rendelkezések felülvizsgálatára lehet igénybe venni, míg az EUMSZ 345. cikkének a felülvizsgálata ebből kiesik,

mert az EUMSZ ezt az intézményt a VII. részben, az általános és záró rendelkezések között tartalmazza. A rendes felülvizsgálat eljárási rendje a következő:

a) „EUMSZ 48. cikk (1). A Szerződések a rendes felülvizsgálati eljárásnak megfelelően módosíthatók. A Szerződések az egyszerűsített felülvizsgálati eljárásnak megfelelően is módosíthatók.

Rendes felülvizsgálati eljárás (2). Bármely tagállam kormánya, az Európai Parlament vagy a Bizottság javaslatot nyújthat be a Tanácsnak a Szerződések módosítására. A javaslatok egyebek mellett irányulhatnak a Szerződések által az Unióra ruházott hatáskörök bővítésére vagy szűkítésére. A javaslatot a Tanács továbbítja az Európai Tanácsnak, és arról értesíti a nemzeti parlamenteket.

(3) Ha az Európai Tanács (ET) az Európai Parlamenttel és a Bizottsággal folytatott konzultációt követően, egyszerű többséggel a javasolt módosítások megvitatása mellett dönt, az ET elnöke a nemzeti parlamenteknek, a tagállamok állam-, illetve kormányfőinek, valamint az Európai Parlamentnek és a Bizottságnak a képviselőiből álló konventet hív össze. A konvent megvizsgálja a módosításokra vonatkozó javaslatokat, és konszenzussal ajánlásokat fogad el a tagállamok kormányai képviselőinek a (4) bekezdésben meghatározott konferenciája számára. Amennyiben a javasolt módosítások terjedelme nem indokolja, az Európai Tanács az Európai Parlament egyetértését követően egyszerű többséggel a konvent összehívásának mellőzéséről dönthet. Ebben az esetben az ET meghatározza egy a tagállamok kormányai képviselőinek részvételével tartandó konferencia mandátumát.

(4) A tagállamok kormányai képviselőinek konferenciáját a Tanács elnöke hívja össze abból a célból, hogy közös megegyezéssel meghatározzák a Szerződések módosításait. A módosítások azt követően lépnek hatályba, hogy azokat alkotmányos követelményeinek megfelelően valamennyi tagállam megerősítette.

(5) Ha a Szerződések módosításáról szóló bármely szerződés aláírásától számított két év elteltével az említett szerződést a tagállamok négyötöde már megerősítette, egy vagy több tagállam azonban a megerősítési folyamat során nehézségekkel szembesül, az ügyet az ET elé kell utalni.”

A rendes felülvizsgálati eljárás rendjéből a következők érdemelnek fokozott figyelmet:

a) Bár a kezdeményező fél az EP és az EB is lehet, jelen esetben – mivel a szerződésmódosítás nem a központi döntéshozók, hanem a tagállamok érdeke – gyakorlatilag csak a tagállam kormánya, avagy több tagállam kormányai együtt lehetnek a kezdeményezők. Nyilván az egyedüli kezdeményezés – nemzetközi összefogás megszervezése nélkül – kudarcra van ítélve. A sikernek jóval nagyobb az esélye, ha nemcsak a Magyarország lépne fel kezdeményezőként, hanem a Tízek minél több tagja vagy a Tizenötök közül is néhány kormány az együttes kezdeményező szerepét vállalná.

b) Az uniós felülvizsgálat megindításának előfeltétele, hogy arra egy tagállami kormány tegyen javaslatot. Jelen esetben a kormányt ennek a szükségeségéről és indokairól – feltehetően – csak országos népszavazás eredménye

győzheti meg. Míg a CsSz mint nemzetközi szerződés felülvizsgálati igénye eleve megtört az AB és a Kúria elutasító jogi álláspontján, amely – az Atv 8. cikk (3) d) pontja alapján – kizárta e jogi kérdésben a népszavazás kezdeményezhetőségét, a jelen esetben ilyen jogakadály nincs.

c) Mivel az érvényes és eredményes népszavazáson hozott döntés az országgyűlésre kötelező (Atv 8. cikk /1/), az országos népszavazás eredménye alapján a parlamentnek köteleznie kell a kormányt a rendes felülvizsgálati eljárás megindítására. Az eljárás az EUMSZ alapján nem lehet felülvizsgálati igény, hanem csak felülvizsgálati javaslat, vagyis az ET politikai döntésének a tárgya. Bár az alapszerződés módosításának felvetése törvényességi indokon, a bizonyított jogsértés orvoslási követelésén alapul, annak az elbírálására nem nyílik bírósági hatáskör és a vele járó, demokratikus eljárási rend (kontradiktórius tárgyalás, fellebbezési jog stb.). A javaslat sorsáról az ET szabad mérlegeléssel, egyszerű szótöbbséggel dönt: ha azt – bármely okból vagy indokból – elveti, ezzel a felülvizsgálati eljárás lezárul, a kezdeményező tagállam az ET döntését sem az EU más központi döntéshozó szerve előtt, sem az EuB előtt többé nem vitathatja. E miatt az alapszerződés módosítása iránti konkrét „javaslat” a jövőben már nem érvényesíthető. A javaslat érdemi megvitatásához az ET 30 tagja közül 16 tagjának az „igen” szavazata kell. Az ET tagjai a tagállamok állam-, illetve kormányfői, továbbá az EB elnöke és az EU külügyi és biztonságpolitikai főképviselője. Ehhez képest – még ha a Tízek egységesen is lépnének fel – a Tizenötök közül is legalább hat tagállam támogatását kellene megszerezniük. (A 30 szavazaton belül számolni kell az EB elnökének és a külügyi főképviselőnek az elutasító vagy támogató szavazatával is.)

Az ET a felülvizsgálati javaslat megvitatása előtt annak tárgyáról köteles konzultálni az Európai Parlamenttel és az Európai Bizottsággal is. Ez az egyeztetés ugyan lehetővé teszi – sőt ez az ET kötelessége is –, hogy döntése előtt az ET megismerje az EP és az EB álláspontját a tagállami javaslatról. Ezek azonban túlságosan tág, laza szabályok ahhoz, hogy intézményi szigorral megalapozzák az ET döntésénél az uniós többségi álláspont érvényesítési kötelezettségét, és így zárják ki a mérlegelési szabadsággal való visszaélés lehetőségét. Ui. az előírt „konzultáció” távolról sem jelenti az ET terhére az EP tényleges jogi álláspontja megismerésének a kötelezettségét: a tagállami javaslat – kötelező napirendként – nem kerül az EP-képviselők elé, annak támogatásáról vagy elvetéséről nincs kötelező szavazás. Ezért eleve kétséges e kérdésben az EP valós álláspontja, pontosabban annak eleve nincs jogi súlya, amit kiiktat az, hogy – a működési rendjét követő véleménynyilvánítása, annak a képviselők szavazatával való alátámasztása helyett – elég az elnökével való konzultáció.

d) A szerződésmódosító javaslat sikerét még az sem garantálja, ha az ET az érdemi megvitatásnak „zöld utat” ad. Az elfogadásának ui. előfeltétele a tagállamok kormányképviselői konferenciájának a szótöbbségi arányú szavazati támogatása. Végül a már elfogadott szerződésmódosítás – esetünkben az EUMSZ 345. cikkének javasolt normaszövege – mindaddig nem alkalmazható, amíg azt

az EU mind a 28 tagállama nem ratifikálta. Két év türelmi idő elteltével – ha a ratifikáció megghiúsul – az ET csak akkor tűzi napirendjére a végrehajtás ügyét, ha a szerződés módosítását a tagállamoknak legalább a négyötöde elfogadta.

A föld feletti nemzeti önrendelkezés visszaszerzésének esélye

Az uniós jog – mivel értékrendje nem a polgárait, hanem a tőkehatalmat szolgálja – csak egy nagyon szűk és buktatókkal nehezített ösvényt hagy a tagállam földjének törvényesen gyakorolható önrendelkezés visszaszerzéséhez. Más kitörési pont azonban nincs: ha a tagállam ezzel nem él, végleg tehetetlenné válik a rákényszerített föld- és országvesztéssel szemben, és fel kell adnia polgárai etnikai alapú megmaradásának a védelmét. A nemzetállam fennmaradását – e jogi lépés nélkül – már csak az Unióból való kilépés, a tagság megszüntetése szolgálhatja.

A földet érintő uniós törvénysértések bizonyítása és a felülvizsgálat lehetősége csak jogintézményi lelemény. Értékké úgy válhat, ha a társadalom azt képes a nemzet önvédelmére fordítani. Ez viszont a mai, kedvezőtlen réalpolitika mérlegén sem zárható ki. Az elvetélt polgári kezdeményezések is bizonyítják: az EU mind inkább öntudatra ébredő polgárai 2015-ben már koránt sem olyan közönyösek a köz ügyei (pl. a vízközvetés privatizálása, a nemzeti kisebbségek autonómiája, az USA-EU Szabadkereskedelmi Egyezmény megkötése stb.) iránt, amint azt a birodalmi gépezet a gazdasági világválság előtt az álljóléti társadalom leszerelő médiauralmával, a közérdek elrejtésével még könnyen elérhette. Most viszont egy-egy összeurópai ügyben a közérdek érvényesítésére a polgárok akár több millió aláírást is összegyűjtenek.

A Tízek közül – amint szembesülniük kell a korlátlan földpiacnyitás megsemmisítő következményeivel – mind többen keresik a nemzeti önvédelem eszközeit. (Ld. pl. a bolgár, a litván, a lengyel és horvát fellépést.) E mellett a Tizenötök nemzeti értelmisége is már világosan látja: ha a földügyi önrendelkezésük fokozatos felszámolását nem tudják megállítani, úgy ők is a Tízek sorsára, földjüknek a tőkeuralmi elsajátítására jutnak.¹⁷ Így a jog területén Németország, az

17 A sok példa közül legalább a német alkotmánybírák által 2009-ben kialakított ún. alkotmány-identitási doktrínára utaljunk, amely szerint a tagállam jogosult a nemzeti alkotmánya alapján akár az uniós Alapszerződés, akár a CsSz jogsértései ellen fellépni, és megtilthatja az ilyen jogi aktus adott államon belüli végrehajtását. (Ld. Dieter Grimm – korábbi német alkotmánybíró – jogi nézetét a *Souveränität. Herkunft und Zukunft eines Schlüsselbegriffs* (Berlin, 2009, Berlin University Press) c. könyvéből, idézi Pokol Béla: Globális uralmi rend és állami szuverenitás. *MTA Law Working Papers*, 2014/13 (Bp., 2014, MTA, 8).

Szintén Németországban az alkotmányidentitási doktrína fontos jogpolitikai támpont a TTIP diktátumával szemben a nemzeti önvédelem erősítéséhez. Ld. prof. Siegfried Broß kritikai fellépését a TTIP által tervezett választott bíróság – mint vitarendezési fórum (Investor – State Dispute: ISDS) – bevezetésével szemben. A szerző szerint ez az intézmény a német Alkotmányba ütközik (Siegfried Broß: *Freihandelsabkommen, einige Anmerkungen zur Problematik der privaten Schiedsgerichtsbarkeit*. In *Hans Böckler Stiftung Mitbestimmungsförderung Fakten für eine faire Arbeitswelt*. Report Nr. 4 – Januar 2015 | www.boeckler.de 7).

Egyesült Királyság, Írország, Görögország, Spanyolország, az Olasz Köztársaság, Finnország és Ausztria ma is a föld nemzeti önvédelmének az élharcosai. Ezért az olyan közös létkérdésben, mint az államterület földjéről való nemzeti önrendelkezésnek a – bizonyított közösségi jogsértés orvoslásával – visszaszerzése törvényes úton döntően a nemzeti érdeket vállaló politikai erőknél és a nemzetközi összefogás megszervezésén múlik, hogy létrehoznak-e olyan nemzeti önvédelmi stratégiát és taktikát, amellyel az állampolgáraikat egységes fellépésre tudják mozgósítani az állam törvényes részszuverenitásának a visszaállítása végett. Magyarország ennek az – EU alkotmányos keretei között vívott – igazságos, a nemzeti megmaradást szolgáló harcnak az úttörő kezdeményezője lehet.

HIVATKOZOTT UNIÓS JOGFORRÁSOK

RSZ = az Európai Gazdasági Közösséget (EGK) létrehozó, 1957. III. 25-ei és 1958. I. 1-jén hatályba lépett Római Szerződés, amelyet az EU hivatalos lapjában nem tettek közzé.

EUSZ = az Európai Unióról szóló Szerződés az EGK-t alapító Szerződés (az 1957. III. 25-én kelt Római Szerződés) többször módosított normaszövege, amelyet az 1992. II. 7-én kelt Maastrichti Szerződés dátumával közölnek, jöllehet, azt több szerződés is módosította. (Az amszterdami, a nizzai és a lisszaboni szerződések.) A szerződést ld. magyarul: az *EU Hivatalos Lapja*, C 326, 55. évf., 2012. okt. 26. 2012/C 326/01 közlési szám alatt.

EUMSZ = az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés, a 2007. II. 13-án kelt és 2009. XII. 1-jén hatályba lépett Lisszaboni Szerződés által módosított, majd egységes szerkezetben közzétett normaszöveg. (Ld. magyarul az előző forráshelynél.)

LSZ = Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról, amelyet Lisszabonban 2007. december 13-án írtak alá (*Hivatalos Lap*, 306, 17/12/2007, 0001–0271).

Az Alapszerződések ismeretéhez a fentiekén túl a következő uniós jogforrások tartoznak: *Single European Act* (Official Journal of the European Communities No L 169, 29 June 1987); the text of the *Treaty on European Union*, as signed in Maastricht on 7 February 1992 (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, tgg2 ISBN 92-824-0959-7 @ ECSC-EEC-EAEC, Brussels Luxembourg, 1992); the *Treaty of Amsterdam* amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts (*OJ*, C 340, vol. 40, 10 November 1997); the *Treaty of Nice* amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts, signed at Nice, 26 February 2001 (*Official Journal*, C 080, 10/03/2001, 0001–0087).