

SZÁMADÁS AZ ALAPTÖRVÉNYRŐL

Tanulmányok a Szegedi Tudományegyetem
Állam- és Jogtudományi Kar oktatóinak tollából



Szerzők:

Badó Attila, Balogh Elemér, Berki Gabriella, Blazovich László, Bobvos Pál, Csatlós Erzsébet, Fantoly Zsanett, Farkas Csamangó Erika, Gácsi Anett Erzsébet, Gál Andor, Gellén Klára, Gombos Katalin, Görög Márta, Hajdú József, Hegedűs Andrea, Hegyes Péter, Heka László, Homoki-Nagy Mária, Jakab Éva, Jani Péter, Józsa Zoltán, Karsai Krisztina, Kerekne Jakó Nóra, Kiss Barnabás, Kovács László Imre, Lajkó Dóra, Lichtenstein József, Löffler Tibor, Mezei Péter, Molnár András, Nagy Ferenc, Nagy Zsolt, Pokol Béla, Pozsonyi Norbert, Révész Béla, Rossu Balázs, Rúzs Molnár Krisztina, Schiffner Imola, Siket Judit, Soós Edit, Sulyok Márton, Sulyok Tamás, Szakály Zsuzsa, Szalai Anikó, Sziebig Orsolya Johanna, Szomora Zsolt, Szondi Ildikó, Tamási Anna Éva, Trócsányi László, Vida-Sós Tünde, Vizkeleti Edit

Szerkesztő:

Prof. Dr. Balogh Elemér

A kötet megjelenését az Igazságügyi Minisztérium támogatta.

ISBN 978-615-5269-82-0

Felelős kiadó:

Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft.

Megjelent 42 (B/5) ív terjedelemben

Nyomtatta: Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft., 2016.

Tartalom

Előszó

<i>Trócsányi László</i> : Magyarország Alaptörvényének legfontosabb üzenetei egy igazságügyi miniszter szemszögéből	11
---	----

Alapjogvédelem

<i>Berki Gabriella</i> : Mire jogosít az egészségügyi ellátáshoz való jog? Egy alapjog betegjogi megközelítése	21
<i>Bobvos Pál – Farkas Csamangó Erika – Hegyes Péter – Jani Péter</i> : A mező- és erdőgazdasági földek alapjogi védelme	31
<i>Gellén Klára</i> : A kereskedelmi szőlés védelme az Alkotmánybíróság gyakorlatában	41
<i>Görög Márta</i> : A magánélethez való jog mint a személyiségi jog újabb, magánjogi kódexben nevesített vonatkozása	51
<i>Hajdú József – Rossu Balázs – Rúzs Molnár Krisztina</i> : Az Alaptörvény munkajogi tartalmú cikkeiről	65
<i>Hegedűs Andrea</i> : A gyermekek jogainak és érdekeinek védelme az egyes párkapcsolati formáknál elvárt eltérő korhatár-meghatározások által	81
<i>Kiss Barnabás</i> : Az Alaptörvény alapjogi rendelkezéseinek néhány új eleme	97
<i>Lajkó Dóra</i> : Az Alaptörvény szociális védelmi rendelkezései. A rászorultság védelme.....	105
<i>Szondi Ildikó</i> : Anyanyelvű oktatáspolitikai helyzet a Vajdaságban	121
<i>Vizkeleti Edit</i> : Az Alaptörvény és a magánjogi felelős cselekvés	131

Alkotmányelmélet, alkotmánybíráskodás

<i>Badó Attila – Mezei Péter</i> : Jogösszehasonlítás és Alaptörvény. A magyar Alaptörvény 'Raz-ós' kritériumok tükrében	145
---	-----

<i>Gombos Katalin – Sziebig Orsolya Johanna: Az Európa-klauzula összehasonlító vizsgálata az Alkotmánybíróság gyakorlatának tükrében</i>	159
<i>Heka László: A szláv államok alkotmányainak preambulumaik és a magyar Alaptörvény nemzeti hitvallásának összehasonlító vizsgálata</i>	171
<i>Kerekné Jakó Nóra – Lichtenstein József – Vida-Sós Tünde: Az Alaptörvény és az igazságszolgáltatás alapelvei</i>	183
<i>Kovács László Imre: Az Alkotmánytól az Alaptörvényig – a parlamenti viták tükrében</i>	205
<i>Löffler Tibor: Kontralegitimitás? Az Alaptörvény legitimitása a delegitimáló támadások és a '89-es Alkotmány tükrében</i>	231
<i>Molnár András: Adalékok az 'alkotmányellenes alkotmánymódosítás' problémájához</i>	243
<i>Nagy Zsolt: Az alkotmányos és egyéb jogi ismeretek, a jogtudat és az Alaptörvény kérdései</i>	265
<i>Pokol Béla: Alkotmányszöveg és értelmező precedens: alkotmánybírósági döntési stílusok</i>	279
<i>Schiffner Imola – Szalai Anikó: A nemzetközi jog lenyomata az Alaptörvényben</i>	325
<i>Sulyok Márton: Kettő az egyben? Alkotmány és identitás</i>	339
<i>Sulyok Tamás – Szakály Zsuzsa: Az alkotmányjogi panasz jogorvoslati jellegének bővülése</i>	359

Büntetőjog és közhatalom

<i>Csatlós Erzsébet: Az európai közigazgatás szerepe az európai egység megteremtésében. Gondolatok az Alaptörvény E) cikk (1) bekezdésének margójára</i>	373
<i>Fantoly Zsanett – Gácsi Anett Erzsébet: A büntetőeljárás törvény egyes alapelvei, koncepcionális kérdései az Alaptörvény fényében</i>	381
<i>Gál Andor: A jogos védelem ratio legis-e alkotmánykonform értelmezésben</i>	403

<i>Józsa Zoltán</i> : A helyi közszolgáltatások piaci jellegű reformja a kontinentális Európa országaiban.....	421
<i>Karsai Krisztina</i> : A <i>ne bis in idem</i> alkotmányba iktatása – az Alaptörvény XXVIII. cikk (6) bekezdése	433
<i>Nagy Ferenc</i> : Gondolatok a büntetőjogi legalitással összefüggő alkotmányossági problémákról	453
<i>Révész Béla</i> : Nemzetbiztonsági szolgálatok: Alkotmány, Alaptörvény	475
<i>Siket Judit</i> : A decentralizáció elve és az önkormányzatiság az Alaptörvényben	487
<i>Soós Edit</i> : A helyi önkormányzatok társulásaira vonatkozó szabályozás megújulása az Alaptörvényben	501
<i>Szomora Zsolt</i> : A vélemény szabadság büntetőjogi korlátai az Alaptörvény hatálybalépése után, különös tekintettel a becsületvédelemre	521

Jogtörténelem

<i>Balogh Elemér</i> : Alkotmányunk történetisége, kitekintéssel az Alkotmánybíróság judikatúrájára.....	541
<i>Blazovich László</i> : A városi alkotmány a középkori német városokban	559
<i>Homoki-Nagy Mária</i> : A szabadságjogok megjelenése a magyar történeti alkotmányban.....	573
<i>Jakab Éva</i> : A menedékjog gyökerei a görög jogi kultúrában	585
<i>Pozsonyi Norbert</i> : Adalékok a kisajátítás intézményének történeti előképéhez. Építőanyagok 'kisajátítása' az antik Róma állami gyakorlatában	601
<i>Tamási Anna Éva</i> : A házasság fogalmának jogtörténeti fejlődése, és a házasság mint az Alaptörvény kiemelten védett értéke	613

Irodalom	621
-----------------------	-----

A mező- és erdőgazdasági földek alapjogi védelme

Bobvos Pál – Farkas Csamangó Erika – Hegyes Péter – Jani Péter¹
egyetemi docens – egyetemi adjunktus – egyetemi adjunktus – egyetemi tanársegéd

ALAPVETÉS

A 2010-es kormányváltást követő néhány évben alapvető változáson esett át a magyar földjogi szabályozás: a terület csaknem egészét újra, illetve átszabta az új Földforgalmi törvény² és az annak nyomában megjelenő közel tucatnyi jogszabály. Jelen tanulmány arra tesz kísérletet, hogy összefoglalja ennek a jogalkotási folyamatnak a legfontosabb elemeit: megvizsgálja az Alaptörvény rendelkezéseit, a Földforgalmi törvényt, valamint ezek mellett a földszabályozás európai uniós vetületeit is. Tesszük mindezt azzal a céllal, hogy átfogó képet fessünk a mező- és erdőgazdasági földek forgalmának dogmatikai alapjairól, és értékeljük az új szabályozás egyes elemeit.

1. A TERMŐFÖLD AZ ALAPTÖRVÉNYBEN

Hazánk 2012-ben hatályba lépett Alaptörvénye – a korábbi szabályozástól eltérően – szövegszerűen is rögzíti a termőföld fogalmát: az ALAPVETÉS *P)* *cikke* értelmében ugyanis a természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, ezen belül különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.

Az Alaptörvény 2011-es elfogadását megelőzően megszületett Nemzeti Vidékstratégia³ – 'a magyar vidék alkotmánya' – olyan stratégiai erőforrásként határozza meg a földet, mint alapvető környezeti elemet, amelynek jelentősége a klímaváltozás folytán kiemelkedő lesz a 21. század folyamán. Tekintettel arra, hogy Magyarország jelentős termőföld-készletekkel rendelkezik – mintegy 7,7 millió hektár, ami az ország területének kb. 80%-a, illetve a termőföld egyes számítások szerint a nemzeti vagyon mintegy 35 %-át teszi ki⁴ –, nem tűnik indokolatlannak a termőföld stratégiai erőforrásként történő deklarálása, illetve védelmének az Alaptörvénybe történő beemelése. Ezzel a megoldással találkozhatunk az Európai Unió több tagállamának (például Írország, Lengyelország vagy Olaszország) alkotmányában is.⁵

1 Jani Péter a Szegedi Tudományegyetem Mezőgazdasági Karának oktatója

2 A mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény

3 <http://videkstrategia.kormany.hu/download/4/37/30000/Nemzeti%20Vid%C3%A9kstrat%C3%A9gia.pdf> (letöltés: 2015. november 3.)

4 CSÁK – KOCSIS – RAISZ 2015, 46 p.

5 Bővebben lásd: JANI 2012a, 292–294 p.

Tisztáznunk kell azonban, hogy kizárólag ez az alapvető összefüggés magyarázza-e a termőföld-védelem alkotmányos szabályozását, vagy más indokok is meghúzódnak a jogalkotó döntése mögött. Egyetértve Horváth Gergellyel⁶, leszögezhetjük, hogy az egyes természeti erőforrások alaptörvényi rögzítése azok nemzetgazdaságban betöltött kiemelt szerepére utal, sőt *expressis verbis* politikai szimbólumként is aposztrofálható. Jól mutatja ezt az is, hogy a *P) cikk* felsorolása nem taxatív, hanem példálózó jellegű – ezt erősíti a 'különösen' szó alkalmazása is⁷. A termőföldnek a sorban elsőkénti említése az erőforrások közötti primátusra utal, hiszen a föld az egyik, ha nem a legfontosabb stratégiai erőforrás.⁸ További indokként szolgálhat, hogy az egyes természeti tárgyak⁹ védelme olyan tágabb (politikai) kontextusba helyezhető, amelyben feltűnik a 'nemzeti' érdek érvényesítésének lehetősége is.¹⁰ Ezt a hipotézist erősíti, hogy a természeti tárgyak és a kulturális örökség megőrzésének fontossága egy, alapvetően a környezeti fenntarthatóságot deklaráló¹¹ cikkelyben ölt testet, amely kitágítja a cikk értelmezésének lehetőségeit. Ebből a szempontból ugyanis a 'védelem' több síkon is értelmezhető: jelenti egyrészt a megőrzést, a fenntartást, a fennmaradást, másrészt a nemzeti értékek és érdekek ortal-mát egyaránt.

Amint látjuk, az Alaptörvény alapvetően környezetjogi kontextusban, a védendő természeti erőforrások között sorolja fel a termőföldet, amelynek védelmét és megőrzését minden jogalany számára – vagyis *erga omnes* – előírja. Ebben a tekintetben az állam feladata a (jogszabályi) keretek meghatározása, az egyes jogalanyoké pedig az ennek megfelelő cselekvés, vagyis környezethasználat.¹² Olyan államcélként¹³ kerül tehát megfogalmazásra a védelem, amelynek elérése a termőföld védelme esetében a sarkalatos törvényi előírások megalkotásával érhető el.

Felmerül azonban a kérdés, hogy a *P) cikk*ben rögzített védelem pontosan milyen védelmi (és ezáltal cselekvési) kötelezettséget takar, továbbá, hogy milyen szankció alkalmazására kerülhet sor a védelmi kötelezettség megsértése vagy elmaradása esetében. Általánosan elfogadott, hogy egy alkotmányban megjelenő deklaráció önmagán túlmutató jelentéstartalommal is bír,¹⁴ és legfontosabb feladata, hogy a normatartalom lehető legteljesebb érvényesülését elősegítse.¹⁵ Jelen esetben azonban a bizonytalan alkotmányos megfogalmazás¹⁶ a jogalkotói szándékkal ellentétes hatást is kiválthat – a nem pontosan meghatározott védelmi szint a védelem mikéntjét kérdőjelezi meg.

A *P) cikk* egészét (annak mindkét bekezdését) vizsgálva a fentiek alapján megállapítható, hogy a termőföld esetében a 'védelem' elsősorban a nemzeti értékek és érdekek védelmét fejezi ki, hiszen azzal, hogy meghatározza a jogalkotás menetét (a kétharma-

6 HORVÁTH 2013, 231. p.

7 BÁNDI 2013, 85. p.

8 V. NÉMETH 2013, 4. p.

9 A témáról lásd bővebben: MAJTÉNYI 2008, 17–28. p. Hivatkozva: FODOR 2011, 2. p.

10 FODOR 2013, 91. p.

11 JAKAB 2011, 197. p.

12 HORVÁTH 2013, 232. p.

13 16/2015. (VI. 5.) AB határozat

14 CSINK – FRÖHLICH 2012, 27. p.

15 CSINK – FRÖHLICH 2012, 33. p.

16 JAKAB 2011, 197. p.

dosság előírásával), leginkább egyfajta mezőgazdasági birtokpolitikai irányvonalat rögzít.¹⁷ A sarkalatosági klauzula [*P) cikk (2)*] taxatív megállapítja azt a három területet, amelyen sarkalatos törvény elfogadása szükséges: 1. a termőföld és az erdők tulajdonjogának megszerzésére (valamint ennek korlátozására), 2. az integrált mezőgazdasági termelés-szervezésre és a családi gazdaságokra, továbbá 3. a mezőgazdasági üzemekre vonatkozó szabályok. A sarkalatos törvényhozási kötelezettség előreláthatóan stabilabb jogi hátteret biztosít a területnek a jövőben.¹⁸ Ahogy azonban arra az Alkotmánybíróság is rámutat, a sarkalatos szabályozás tág kereteket ad ugyan a jogalkotónak,¹⁹ azonban nem jelent számára korlátlan szabadságot az Alaptörvény keretei közötti szabad szabályalkotásra.²⁰ A rendszerváltást követően általánosan elismert és elfogadott nemzetstratégiai céllá vált, hogy a termőföld csak olyan személyek, mégpedig kifejezetten természetes személyek tulajdonában legyen, akik azt maguk művelik meg. Ez az agrárpolitikai cél pedig immáron az Alaptörvény *P) cikkében* alkotmányosan is oltalmazottá vált. Mindez erősíti azt a hipotézist, hogy az Alaptörvény a termőföld védelme tekintetében elsősorban nem környezetvédelmi vagy fenntarthatósági, hanem leginkább birtokpolitikai megközelítésben emeli ki a megőrzés fontosságát. Ennek alapján a védelmet a földtulajdon és a földhasználat jogának megszerzésének alkotmányos korlátozásoként definiálhatjuk. Amennyiben megvizsgáljuk az Alaptörvény megalkotásának útját, kijelenthetjük, hogy akár az előkészítés, akár az országgyűlési vita szakaszában a legtöbben ezt az értelmezési lehetőséget emelték ki.²¹

A *P) cikk* értelmezése tekintetében fontos kiemelni továbbá, hogy az Alaptörvény *XIII. cikkében* rögzített tulajdonhoz való jog korlátozása a termőföld ingatlanok esetében a *P) cikk* által vált alkotmányosan megalapozottá. A tulajdonhoz való jog ugyanis – az Alkotmánybíróság következetes álláspontja szerint²² – nem foglalja magában a tulajdon-szerzés alkotmányos védelmét, vagyis nem helyezi védelem alá a tulajdon megszerzésére irányuló vételi szándékot. Ezzel ellentétben azonban védi az eladói szándékot, vagyis kijelenthetjük, hogy ez a tulajdonhoz való jog lényeges tartalmi elemeként értelmezhető. A korlátozást maga a *P) cikk* teszi lehetővé az általa rögzített alkotmányos érték védelme érdekében.

2. A TERMŐFÖLD MINT AZ ALAPJOGI VÉDELEM TÁRGYA

Az Alkotmánybíróság értelmezésében a termőföld olyan természeti tárgy, amely korlátozott mértékben áll rendelkezésre – vagyis véges jószág –, nem szaporítható, és mással nem helyettesíthető.²³ Ez a meghatározás jól mutatja a fogalom összetettségét. A korábbi földtörvény²⁴ a termőföld fogalmát használta szövegében, ez a megfogalmazás jelenik meg

17 FODOR 2013, 92. p.

18 SZILÁGYI 2013, 112. p.

19 Itt kell megjegyezni, hogy a Földforgalmi törvény végrehajtását szabályozó 2013. évi CCXII. törvény már nem sarkalatos törvény, így módosítása is jóval egyszerűbb. HOLLÓ – HORNYÁK – NAGY 2015, 75. p.

20 17/2015. (VI. 5.) AB határozat

21 JANI 2012a, 294–296. p.

22 Lásd például: 743/B/1993. AB határozat, 35/1994. (VI. 24.) AB határozat

23 35/1994. (VI. 24.) AB határozat

24 A termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény

más jogszabályokban is.²⁵ Ki kell emelnünk azonban, hogy az egyes jogszabályi rendelkezésekben a termőföld konkrét definíciója nem fedi egymást teljes mértékben. A 2013-ban elfogadott mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló törvény szakít a termőföld terminológiával, amikor az előbbi fogalom köré építi fel szabályozási rendszerét.

Az új Földforgalmi törvény és – az eltérő *terminus technicus* ellenére – az Alaptörvény tekintetében a védendő jogtárgy a mezőgazdasági hasznosítású föld, amely jogi értelemben az az ingatlan, amelyet az ingatlan-nyilvántartásban – annak fekvésétől függetlenül – szántó, szőlő, gyümölcsös, kert, rét, legelő (gyep), nádas, erdő és fásított terület művelési ágban tartanak nyilván.²⁶ A védelem tárgyának ekként történő megfogalmazása jól mutatja azt a kettőséget, amely a természeti tárgyak közötti felsorolás és a védelem mögötti valós indokok között fennáll. Egyetértünk *Téglási Andrással*²⁷ abban, hogy a védelem tárgyának konkrét fogalom-meghatározása független az alaptörvényi védelemtől, hiszen mint látjuk, a termőföld és a mező- és erdőgazdasági föld fogalma többé-kevésbé megegyezik egymással.

3. A TERMŐFÖLDRE VONATKOZÓ SZABÁLYOZÁS AZ UNIÓS JOGBAN

A termőföldek tulajdoni és használati viszonyaira vonatkozó szabályozás az Európai Unióban alapvetően tagállami hatáskörbe tartozik,²⁸ amely elsősorban az EUMSZ (a továbbiakban: Szerződés) 345. cikkében garantált, a tagállamok tulajdoni rendjének sérthetlenségére vezethető vissza.²⁹ Ez utóbbi rendelkezés kiegészítéseként meg kell említeni az Európai Unió Alapjogi Chartája 17. cikkének (1) bekezdését,³⁰ amely a tulajdonhoz való jog védelmét deklarálja. A tagállami szabályozás elsődlegessége azonban nem határok nélküli. A legfontosabb korlátot az uniós jog alapvető elvei jelentik,³¹ amely elveknek az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: Bíróság) következetes gyakorlata szerint a tagállami szabályozásoknak meg kell felelniük.³² A Bíróság vonatkozó döntései tükrében megállapítható, hogy a földet érintő nemzeti jogalkotás megítélése alapvetően – de nem kizárólagosan – két uniós alapelv, a tőkemozgás korlátozásának tilalma³³ és

25 Például a termőföld védelméről szóló 2007 évi CXXIX. törvény

26 Fftv. 5 § 17. pont

27 TÉGLÁSI 2013, 94. p

28 SZILÁGYI 2012, 269. p

29 EUMSZ 345. cikk (az EK Sz. korábbi 295. cikke): A Szerződések nem sérthetik a tagállamokban fennálló tulajdoni rendet.

30 Alapjogi Charta (2012/C 326/02) 17. cikk (1) bekezdés: Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogszerűen szerzett tulajdonát birtokolja, használja, azzal rendelkezzen, és azt örökül hagyja. Tulajdonától senkit sem lehet megfosztani, kivéve, ha ez közérdekből, a törvényben meghatározott esetekben és feltételekkel, valamint az ezáltal elszenvedett veszteségekért kellő időben fizetett méltányos összegű kártalanítás mellett történik. A tulajdon használatát, az általános érdek által szükségessé tett mértékben, törvénnyel lehet szabályozni.

31 KOROM 2012, 29. p

32 Lásd például a C-105/12-C-107/12. sz., Essent és társai egyesített ügyekben hozott ítélet 35. pontját: „Mindazonáltal az EUMSZ 345. cikk nem vonja ki a tagállamok hatályos tulajdoni rendjét az EUMSZ Szerződés alapvető szabályai, többek között a hátrányos megkülönböztetés tilalmának elvére, a letelepedési szabadságra és a tőke szabad mozgására vonatkozó szabályai alól [...]”

33 EUMSZ 63. cikk (az EK Sz. korábbi 56. cikke): (1) E fejezet rendelkezéseinek keretei között tilos a tagállamok, valamint a tagállamok és harmadik országok közötti tőkemozgásra vonatkozó minden korlátozás.

a letelepedés szabadsága³⁴ alapján történik. A szakirodalmi álláspontok³⁵ és a joggyakorlat³⁶ szerint a két alapelv érintettsége esetén a tőkemozgás szabadsága a meghatározó, így érdemes az elemzést ezen alapelv mentén vezetni.

A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint a tőkemozgás fogalmának meghatározása szempontjából – hatályon kívül helyezése ellenére – a 88/361/EGK tanácsi irányelv³⁷ I. mellékletében rögzített nomenklatúra az irányadó.³⁸ Ez alapján a tőkemozgások körébe tartoznak azok a műveletek, amelyekkel valamely tagállam területén az ott lakóhellyel nem rendelkező személyek ingatlan-beruházást hajtanak végre. A nomenklatúra magyarázó megjegyzései egyértelművé teszik, hogy ez a kategória magában foglalja a földterület vásárlását is. A Szerződés nem határozza meg, mi számít a tőkemozgás korlátozásának, így e vonatkozásban is a Bíróságra maradt az értelmezés feladata. Ennek kapcsán érdemes hivatkozni a *Libert és társai*-ügyben³⁹ hozott ítélet 44. pontját, miszerint tőkemozgást korlátozó intézkedések azon intézkedéseket foglalják magukban, amelyek alkalmasak arra, hogy eltántorítsák egy tagállam lakosait attól, hogy más tagállamokban hajtsanak végre ingatlan-beruházásokat. A másik kiemelt alapelv, azaz a letelepedés szabadsága tekintetében pedig az előzőekben kifejtettekkel szorosan összefüggő értelmezés, hogy a másik tagállam területén történő ingatlanszerzésés- hasznosítás, valamint az arról való rendelkezési jog a letelepedés szabadságának szükséges velejárói.⁴⁰

Visszakanyarodva a tőke szabad mozgásának alapelvéhez, hangsúlyozandó, hogy a korlátozási tilalom általános jellegű, és a Szerződés maga fogalmazza meg a kivételek érvényesülésének lehetőségét. A Szerződés 65. cikkének (1) bekezdése szerint ugyanis rögzíti a tagállamok jogát arra, hogy meghozzák a szükséges intézkedéseket a nemzeti törvények és rendeletek megsértésének megakadályozására, illetve, hogy a közrend vagy a közbiztonság által indokolt intézkedéseket hozzanak. Ezen felül a Bíróság rögzítette, hogy a szabad tőkemozgást korlátozhatják közérdeken alapuló kényszerítő okok által indokolt nemzeti szabályozások, amelyek azonban meg kell, hogy feleljenek különösen az

34 EUMSZ 49 cikk (az EK Sz. korábbi 43 cikke): Az alábbiakban megállapított rendelkezéseknek megfelelően tilos a valamely tagállam állampolgárainak egy másik tagállam területén történő szabad letelepedésére vonatkozó minden korlátozás. Ezt a rendelkezést azokra a korlátozásokra is alkalmazni kell, amelyek képviselőnek, fióktelepnek vagy leányvállalatnak egy tagállam valamely tagállamban letelepedett állampolgára által történő alapítására vonatkoznak. A szabad letelepedés magában foglalja a jogot gazdasági tevékenység önálló vállalkozóként történő megkezdésére és folytatására, vállalkozások, így különösen az 54. cikk második bekezdése szerinti társaságok alapítására és irányítására, a letelepedés országának joga által a másod állampolgáira előírt feltételek szerint, figyelemmel a tőkére vonatkozó fejezet rendelkezéseire is.

35 Lásd például: KOROM 2009, 15. p.; SZILÁGYI 2010, 271 p.

36 C-570/07. C-571/07. José Manuel Blanco Pérez és María del Pilar Chao Gómez vs. Consejería de Salud y Servicios Sanitarios és Principado de Asturias [2010] EBHT I-04629. Hivatkozva: ZLINSZKY P. 2013, 239. p.

37 A Tanács 1988. június 24-i 88/361/EGK irányelve a Szerződés 67. cikkének végrehajtásáról, HL L 178. 1988. 07.08., 5–18 p.

38 Lásd például: C-370/05. sz. *Festersen*-ügyben hozott ítélet 23. pontja

39 C-197/11 és a C-203/11. sz. ítélet

40 Lásd például 305/87. sz. Bizottság kontra Görögország ügyben hozott ítélet 22. pontja. Érdemes a hivatkozott ügygel kapcsolatosan megemlíteni, hogy a Bíróság a görög szabályozást, amely tiltotta a külföldi állampolgárok számára a határok mentén fekvő ingatlanok megszerzését, a letelepedés szabadságának megsértése mellett a közösségi jog speciális diszkrimináció-tilalmi rendelkezésébe ütközőnek is minősítette. KORÉNYI 2003, 230 p.

arányosság elvének, amely megköveteli, hogy az elfogadott intézkedések alkalmasak legyenek az elérni kívánt célkitűzés megvalósítására és ne lépjenek túl az eléréséhez szükséges mértéken.⁴¹ Az arányosság elve egyúttal azt is jelenti, hogy amennyiben az adott célkitűzés elérhető más, kevésbé korlátozó intézkedéssel, úgy a megvalósítás során ezt az intézkedést szükséges érvényesíteni.

A Bíróság egyes ítéletei alapján a tagállamok adott esetben jogszerűen korlátozhatják az alapelvek érvényesülését, például a következő közérdekű célok érdekében: vidéki népesség megtartása; a stabil mezőgazdaság megteremtése és támogatása, a mezőgazdaság fejlesztése a mezőgazdasági infrastruktúra átalakulásának ellenőrzésével; a termőföldek tulajdonlásának méltányos megosztása; a mezőgazdasági népesség megfelelő életszínvonalának biztosítása; a mezőgazdasági földek hagyományosnak mondható közvetlen hasznosítással történő kihasználása.⁴²

Ami a célkitűzések megvalósítását szolgáló eszközöket illeti, a Bíróság több jogintézmény megfelelőségét is vizsgálta már. Ezek közül példalózó jelleggel az előzetes közigazgatási engedélyezési rendszert emelhetjük ki, figyelemmel arra, hogy az engedélyezés kapcsán jól szemléltethető milyen vékony a határ ugyanazon eszköz jogszerű vagy jogszerűtlen megítélése között eltérő feltételek alkalmazása esetén. A földtulajdon (vagy használat) megszerzésének előzetes hatósági engedélyezése ugyanis a Bíróság álláspontja szerint alkalmazható az említett közérdekű célok elérése érdekében, de kizárólag akkor, ha a rendszer átláthatósága és objektivitása biztosított. Ebben az esetben az előzetes engedélyezés képes például megakadályozni, hogy adásvétel útján kikerüljön egy mezőgazdasági terület az állandó művelés alól.⁴³ Azonban az engedélyezési rendszer szabályozása nem teheti lehetővé, hogy a hatáskörrel rendelkező hatóságok olyan szubjektív szempontok alapján gyakorolják jogkörüket, amelyek kiszámíthatatlanná teszik az engedély megadását vagy megtagadását.⁴⁴ Ekkor ugyanis a meghatározottság hiánya miatt a magánszemélyek nem ismerhetik meg jogaik és kötelezettségeik tartalmát, és így az ilyen szabályozás ellentétesnek minősül a jogbiztonság elvével.⁴⁵

Összefoglalva megállapíthatjuk, hogy az uniós szabályozás és az annak nyomán megjelenő bírói gyakorlat olyan közvetlen vagy közvetett előírásokat fogalmaz meg a tagállamokkal szemben, amelyek betartása a földforgalom tekintetében Magyarország esetében is kötelezően alkalmazandóak az ún. földmoratórium 2014. április 30-ai lejártát követően. *Korom Ágostonnal* egyetértve⁴⁶ úgy fogalmazhatunk, hogy az új magyar földforgalmi szabályozásnak egyetlen lehetősége van: olyan előírások megfogalmazása, amely nem ütközik az uniós keretekbe.

41 C-282/04. és C-283/04. sz., Bizottság kontra Hollandia egyesített ügyekben hozott ítélet 32–33. pont.

42 Lásd: C-370/05. sz. ügy 27–28. pont; C-452/01. sz. *Margarethe Ospelt*-ügy 39–40. pont. Hivatkozva: SZLÁGYI 2010, 276. p.

43 Lásd: C-452/01. sz. ügy 43. pont. Hivatkozva: KOROM 2012, 34. p.

44 Lásd: C-302/97. sz., Klaus Konle kontra Republik Österreich ügy 46–47. pontjai. Hivatkozva: SZLÁGYI 2010, 277. p.

45 Lásd: C-370/05. sz. ügy 43. pont (hangsúlyozva, hogy ebben az ügyben a Bíróság a helyben lakás kötelezettsége alóli hatósági mentesítés kapcsán tette megállapítását).

46 KOROM 2013, 11. p.

4. AZ ÚJ FÖLDFORGALMI TÖRVÉNY

Az Alaptörvény *P)* cikkelyének és az uniós rendelkezések megvizsgálása alapján kijelenthetjük, hogy a 2013-as földjogi jogalkotást alapvetően két dolog indokolta: egyrészt az Alaptörvény fenti rendelkezésének, másrészt az Európai Unió jogának való megfelelés. Az uniós csatlakozásnál kikötött és 2011-ben három évvel meghosszabbított ún. földmoratórium időszakának leteltével ugyanis Magyarországnak a földszabályozás tilalmára, valamint a letelepedés szabadságára vonatkozó uniós alapelveket, amelyre és az Alaptörvényre figyelemmel a korábbi törvényi rendelkezéseket mindenképpen módosítani kellett.

Leegyszerűsítve, a magyar jogalkotás előtt két lehetőség állt: vagy eltörli a korábbi földtörvényben a magyar állampolgárokon kívül az egyéb uniós tagállamok állampolgáraival szemben hatályos 'többlet' szerzési korlátokat,⁴⁷ és e jogalanyokkal szemben is kizárólag a mennyiségi korlátozást tartja fenn, vagy jelentősen megszigorítja a szerzési szabályokat a magyar állampolgárokra is kiterjedő hatállyal. A jogalkotó az utóbbi megoldást választotta, és a jogi kereteket egy új, az Alaptörvény alapján sarkalatos törvényben, a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvényben fektette le.

A törvény továbbra is különbséget tesz a jogi személyek és a természetes személyek, ez utóbbiak kapcsán pedig a külföldiek és a tagállami, illetve magyar állampolgárok között. Figyelemmel arra, hogy a jogi személyeket és a külföldi természetes személyeket érintő általános földszerzési tilalom⁴⁸ érvényben maradt, így a jelen fejezetben a tagállami és a magyar állampolgárokra vonatkozó szabályokat foglaljuk össze.

A földforgalmi törvény fenntartotta a korábban hatályos területi korlátozást, miszerint egy magánszemély nem szerezhethet 300 hektárt meghaladó földtulajdont.⁴⁹ Megemlítendő viszont, hogy eltörlésre került a föld minőségéhez, valamint a települések közigazgatási határához kötött mennyiségi korlátozás.⁵⁰ A területmértéki korlátozáson túl azonban új szerzési feltételek kerültek bevezetésre. Ezek alapján 1 hektárt meghaladó mértékben kizárólag földművesnek minősülő magánszemély szerezhethet földtulajdont.

47 1994. évi LV törvény 7 § (2) bekezdés: A belföldi magánszemélyre vonatkozó szabályok irányadók azon tagállami állampolgárra, aki önálló vállalkozó mezőgazdasági termelőként kíván letelepedni Magyarországon, és legalább három éve folyamatosan, jogszerűen Magyarországon lakik és folytat mezőgazdasági tevékenységet.

48 Fftv 9. § (1) bekezdés: Föld tulajdonjogát nem szerezhethi meg:

a) külföldi természetes személy;

b) az államon kívüli más állam, illetve annak valamely tartománya, helyhatósága, ezek bármely szerve;

c) az e törvényben meghatározott esetek kivételével jogi személy

49 A 300 hektáros mértékbe be kell számítani a már tulajdonban és hasznélvezetben lévő föld területnagyságát – Fftv. 16 § (1) bekezdés

50 1994. évi LV törvény 5 §

(1) Belföldi magánszemély termőföld tulajdonjogát csak olyan mértékben szerezhethi meg, hogy a tulajdonában legfeljebb 300 hektár nagyságú vagy 6000 aranykorona (a továbbiakban: AK) értékű termőföld legyen

(2) A belföldi magánszemély nem szerezhethi meg a termőföld tulajdonjogát, ha az annak fekvése szerinti településen az ő és közeli hozzátartozója [Ptk. 685. § b) pont] tulajdonában lévő termőföld mennyisége a megszerezni kívánttal együtt meghaladná a település összes termőföld területének egynegyedét vagy az ezer hektárt.

A törvény fogalom-meghatározása szerint 'földműves' az a Magyarországon nyilvántartásba vett belföldi természetes személy, illetve tagállami állampolgár, aki a törvény végrehajtására kiadott rendeletben⁵¹ meghatározott mezőgazdasági vagy erdészeti szakirányú képzettséggel rendelkezik vagy ennek hiányában igazoltan legalább 3 éve

a) mező-, erdőgazdasági tevékenységet, illetve kiegészítő tevékenységet saját nevében és saját kockázatára folyamatosan Magyarországon folytat, és ebből igazoltan árbevétele származott, vagy az árbevétel azért maradt el, mert a megvalósult mező- vagy erdőgazdasági célú beruházás még nem hasznosulhatott, vagy

b) a legalább 25%-ban tulajdonában álló, Magyarországon bejegyzett mezőgazdasági termelőszervezet olyan tagjának minősül, aki mező-, erdőgazdasági tevékenységet, illetve mező-, erdőgazdasági és az azokat kiegészítő tevékenységet személyes közreműködéséül végzi.⁵²

További szerzési feltételek:

- nem állhat fenn a földhasználatért járó ellenszolgáltatás teljesítéséből eredő bármilyen korábbi földhasználattal kapcsolatos jogerősen megállapított díj-, vagy egyéb tartozás;⁵³
- nem kerülhetett sor a szerzést megelőző 5 éven belül a szerzési korlátozások megkezdésére irányuló jogügylet megállapítására;⁵⁴
- a szerző félnek nyilatkozatban kell vállalnia, hogy a föld használatát másnak nem engedi át, azt maga használja, és ennek során eleget tesz a földhasznosítási kötelezettségének, továbbá vállalja, hogy a földet a tulajdonszerzés időpontjától számított 5 évig más célra nem hasznosítja.⁵⁵

A földadásvétel esetében a korábbihoz hasonló módon került szabályozásra a jogszabályon alapuló elővásárlásra jogosultak köre és sorrendje, valamint a jegyző előtt lefolytatandó közlési eljárás folyamata.⁵⁶ A jogosultak köre azonban bővült, tekintettel arra, hogy elővásárlási jog illeti meg a törvényben meghatározott feltételek fennállása esetén az állattartó telep üzemeltetőjét,⁵⁷ valamint azt a földművest, aki számára a tulajdonszerzés célja földrajzi árjelzéssel, továbbá eredetmegjelöléssel ellátott termék előállítás és feldolgozása, vagy ökológiai gazdálkodás folytatása.

A Földforgalmi törvény továbbra is különbséget tesz a jogi személyek és a természetes személyek, ez utóbbiak kapcsán pedig a külföldiek és a tagállami, illetve a magyar állampolgárok között, mégpedig úgy, hogy a jogi személyek és a harmadik állambeli termé-

51 504/2013. (XII. 29.) Korm. rendelet a mezőgazdasági vagy erdészeti szakirányú képzettségekről

52 Fftv. 5. § 7. pont

53 Fftv. 14. § (1) bekezdés

54 Fftv. 14. § (2) bekezdés

55 Fftv. 13. § (1) bekezdés; kivételi körök: Fftv. 10. § (3) bekezdés; 13. § (2)–(3) bekezdés.

56 A földadásvételhez kapcsolódó elővásárlási jogról lásd például: BOBOS 2004, 1–24 p.; HEGYES 2009, 199–207 p.; HOLLÓ 2014, 42–59. p.; HORNYÁK 2014, 91–110. p.; JANI 2012, 62–66. p.; OLAJOS 2015, 375–386 p.

57 Fftv. 18. § (2) bekezdés a) pont: „a szántó, rét, legelő (gyep), vagy fásított terület művelési ágban nyilvántartott föld eladásánál az a földműves, aki a föld fekvése szerinti településen az elővásárlási joga gyakorlását megelőzően legalább 1 éve állattartó telepet üzemeltet, és a tulajdonszerzésének a célja az állattartáshoz szükséges takarmány-előállítás biztosítása.”

szetes személyek földszerzési lehetőségét főszabályként kizárja, a magyar és tagállami állampolgárok esetében pedig a mezőgazdasági termelésben való részvételt határozza meg szerzési feltételként. Ennek megfelelően egy hektárt meghaladó mértékben kizárólag földművesnek minősülő természetes személy szerezhethet földtulajdont, legfeljebb háromszáz hektáros térmértékig.

Az új Földforgalmi törvény a földszerzési korlátozást elsősorban a földműves kategóriájának bevezetésével, valamint a földszerzési maximum egységesítésével kívánja elérni. Mindezek mellett bevezet két új, azonban nem teljesen előzmény nélküli jogintézményt a földjogi szabályozásba. Az első a föld tulajdonszerzésére irányuló jogügyletek főszabály szerinti hatósági engedélyezése, a másik az ún. helyi földbizottságok felállítása.

A hatósági engedélyezés intézménye nyomaiban már a 20. század elején megjelent hazánkban, de általánossá csak az államszocialista időszakban vált.⁵⁸ Ehhez hasonlóan a helyi földbizottságok elődeit is megtaláljuk a 19. század végi magyar jogrendszerben. Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint a helyi földbizottságok történeti alkotmányunk vívmányaként is értelmezhetők⁵⁹ annyiban, hogy már 1894-től kezdődően megalkultak szervezett legelő- és erdő közbirtokosságok, amelyek célja – a hatályos szabályozáshoz hasonlóan – a helyi agrárszereplők bevonása a helyi termőterületek és erdők hasznosításába és megőrzésébe.

A helyi földbizottság – amelynek szerepe a hatósági engedélyezés során egy *quasi* szakvélemény kiállítása az átruházással kapcsolatban – működésével kapcsolatban számos aggály merül föl, több törvényi rendelkezést (pl. hallgatás nem beleegyezésként történő kötelező értelmezését) az Alkotmánybíróság meg is semmisített. További problémaként merül fel azonban, hogy a földbizottságok működése nem vezethető le egyértelműen a *P) cikk*ben megfogalmazott védelmi kötelezettségből, ezáltal nem igazolható, hogy a jogintézmény – és rajta keresztül az alapjogi korlátozás – hogyan segíti elő a termőföld védelmét. Tekintettel arra ugyanis, hogy a tulajdonhoz való jog lényeges eleme az eladói szándék védelme, a földbizottság kissé homályos szerepe és működése ezt is képes megakadályozni, vagyis teljes alapjogi korlátozás is fenn állhat (hiszen ha nem támogatja a tulajdon-átruházást, az eladó más személynek a jogviszonyba történő belépésével sem tudja rendelkezési jogát gyakorolni).

Az Európai Unió szempontjából kijelenthetjük, hogy az új magyar földforgalmi törvény alapvetően teljesíti az uniós jog által meghatározott előírásokat, és egy olyan szabályozási rendszert vezet be, amely alapjaiban alkalmas lehet az Alaptörvényből levezethető védelemnek való megfelelésnek.

SUMMA

Összességében megállapítható, hogy az Alaptörvény nem emelte meg a termőföld védelmének követelményszintjét, de azzal, hogy elhelyezte azt a normaszövegben, megerősítette a már létező védelmi rendszert. A *P) cikk* gyakorlati jelentősége leginkább annak második bekezdésében érhető nyomon: azzal ugyanis, hogy előírja a termőföld (és az

58 Bővebben lásd: JANI 2013, 15–28 p

59 17/2015. (VI. 5.) AB határozat

erdők) tulajdonszerzésére és hasznosítására vonatkozó szabályok sarkalatos törvényben történő rögzítésének kötelezettségét, alapvetően határozza meg egyrészt a törvényalkotást, másrészt kiemeli – még ha kissé vitatható módon is – a termőföld mint szabályozási tárgy jelentőségét.

Mindezek mellett a *P) cikk* alapot ad a tulajdonhoz való jog korlátozására a termőföldek tekintetében, ezzel téve egyértelművé a deklarált védelem mikéntjét. A birtokpolitikai célok védelme, különösen a földhasználat szerkezetének megváltoztatása, a hasznoszerzés céljából történő földtulajdonszerzés lehetőség szerinti kizárása, továbbá a nem magyar állampolgárok földszerzésének megnehezítése azok az alapvető célok, amelyek az alaptörvényi rendelkezésre alapozva a jogalkotó szándékát meghatározták az új Földforgalmi törvény megalkotása során. Legalább három évnek kell eltelnie ahhoz, hogy az új szabályozás gyakorlati következményei pontosan felmérhetők legyenek.