

Dr. Téglási András*

A termőföld védelme a korábbi magyar Alkotmányban és az Alaptörvény hatálybalépését követően

Magyarország 2011-ig hatályos Alkotmánya ugyan kifejezetten nem tartalmazta a termőföld védelmét, az Alkotmánybíróság mégis számos határozatában értelmezve alakította ki a termőföld alkotmányos védelmére vonatkozó gyakorlatát. A 2012-ben hatályba lépett Alaptörvény P) cikkében pedig már *expressis verbis* is megjelenik a *termőföld*. Tekintettel arra, hogy az Alaptörvény hatálybalépését követően a termőfölddel kapcsolatos jelentős alkotmánybírósági döntés még nem született, tanulmányomban arra kívánok rámutatni, hogy az Alkotmánybíróság a korábbi Alkotmány mely rendelkezéseire alapította a termőföld alkotmányos védelmét, és ez a védelem az Alaptörvény hatálybalépését követően mennyiben változhat.

1. Földvédelem a rendszerváltó Alkotmányban és az elmúlt két évtizedes alkotmánybírósági gyakorlatban

A termőföld alkotmányos védelme kapcsán elsőként azt érdemes megvizsgálni, hogy az Alkotmánybíróság az 1989-től hatályos Alkotmány mely rendelkezéseivel hozta alkotmányjogilag értékelhető összefüggésbe a termőföld védelmét. Ezek az Alkotmánynak a köztulajdon és magántulajdon egyenjogúságára és egyenlő védelmére, a tulajdonhoz való jogra, a piacgazdaságra, a diszkrimináció tilalmára és a jogbiztonságra vonatkozó rendelkezései. Nézzük ezeket sorba!

1.1. A köztulajdon és a magántulajdon egyenjogúsága és egyenlő védelme, valamint a diszkrimináció tilalma

A rendszerváltozás Alkotmánya az akkor fennálló tulajdonviszonyok lebontását tűzte ki célul, és míg az 1989-ben a XXXI. törvénnyel végrehajtott átfogó alkotmányrevízió révén először a köztulajdon és a

* Dr. Téglási András, egyetemi adjunktus, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Közigazgatás-tudományi Kar, Alkotmányjogi Tanszék, Budapest

magántulajdon egyenjogúságát és egyenlő védelmét deklarálta, 1990-ben pedig már a tulajdonhoz való jogot deklarálta alapjogként. Az Alkotmánybíróság az Alkotmánynak azt a rendelkezését, hogy a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogú és egyenlő védelemben részesül, a tulajdonformák közötti általános diszkrimináció-tilalomként fogta fel: „*Ez a rendelkezés azonban nem tekinthető a tulajdoni formák felsorolásának, mint amelyek valamelyikébe való besorolhatóság az alkotmányos védelem feltétele. Az Alkotmány nem tulajdonformák között különböztet, hanem ellenkezőleg: a tulajdon bármely formájára nézve éppen diszkrimináció-tilalmat fogalmaz meg.*”¹

Az Alkotmánybíróság a tulajdonformák diszkriminációjának tilalma alapján helyezkedett arra az álláspontra, hogy a mezőgazdasági szövetkezetek tulajdona, mint gazdasági társaság tulajdon – más tulajdoni formákhoz hasonlóan – alkotmányos védelem alatt áll: „*az Alkotmánybíróság nem tulajdonít annak jelentőséget, hogy a szövetkezeti tulajdon az Alkotmány szövegében nevesítetten megjelenik-e vagy sem. Az Alkotmánybíróság ezért arra az álláspontra helyezkedett, hogy a mezőgazdasági termelőszövetkezetek tulajdona, ezen belül termőföldre vonatkozó tulajdona, mint gazdasági társaság tulajdona alkotmányos védelem alatt áll.*”²

1.2. A tulajdonhoz való jog és a piacgazdaság

Az Alkotmánybíróság a tulajdon tárgyának sajátosságai alapján tartotta alkotmányosnak az 1994-ben elfogadott termőföld törvényt (1994. évi LV. törvény, továbbiakban: Tft.). A 35/1994. (VI. 24.) AB határozat abból indult ki, hogy: „*A földtulajdon sajátos természeti és vagyoni jellemzői, vagyis, hogy a föld véges jószág, hiszen mint természeti tárgy korlátozott mértékben áll rendelkezésre és nem szaporítható, mással sem helyettesíthető; nélkülözhetetlensége, megújulóképesége, különleges kockázatérzékenysége és alacsony nyereséghezama a földtulajdon különös szociális kötöttségét testesíti meg. Ezek a körülmények indokolhatják a tulajdonosi jogokkal szemben a közérdek érvényesítését.*” Az Alkotmánybíróság e határozatában rámutatott arra, hogy *az Alkotmány által biztosított tulajdonhoz való alapjog nem terjed ki a tulajdonszerzésre.* Mindez azt jelenti, hogy az államnak nincs kötelezett-

¹ 21/1990. (X. 4.) AB határozat.

² 21/1990. (X. 4.) AB határozat.

sége arra, hogy a magánszemélyt (föld)tulajdonszerzéshez segítse³, vagyis az állam nem köteles saját tulajdonát forgalomképesé tenni, és abból bárki részére tulajdont juttatni.⁴

A 35/1994. (VI. 24.) AB határozat tehát kimondta, hogy a tulajdonszerzéshez való jog nem alapjog, alapjognak nem minősülő egyéb jogra vonatkozó, személyek közötti hátrányos megkülönböztetés vagy más korlátozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha a sérelem összefüggésben áll valamely alapjoggal, végső soron az emberi méltóság általános személyiségi jogával és a megkülönböztetésnek, illetve korlátozásnak nincs tárgyilagos mérlegelés szerint ésszerű indoka, vagyis önkényes.⁵

Az Alkotmánybíróság ugyanitt azt is hangsúlyozta, hogy a földbirtok-politika meghatározása – éppen úgy, mint a lakáspolitikáé vagy általában a gazdaságpolitikáé – az Országgyűlésre és a Kormányra tartozik. Az alapjogsértés esetén kívül az Alkotmánybíróság e tekintetben csak akkor léphet közbe, ha ez a földbirtok-politika „fogalmilag és nyilvánvalóan kizárná a piacgazdaság létét”,⁶ vagy ha tárgyilagos mérlegelés szerint ésszerű indok nélkül korlátoz egyéb jogot.

Az Alkotmánybíróság a Tft. termőföldszerzést korlátozó rendelkezéseit – ideértve a termőföld belföldi magánszemélyekre vonatkoztatott birtokmaximálását, valamint a külföldiek és a jogi személyek földszerzésből való kizárását – *alkotmányosnak minősítette mindaddig, „ameddig az elbírált korlátozások ésszerű indokai tárgyilagos mérlegelés szerint fennállnak.”* Az Alkotmánybíróság az „egészséges birtokszerkezet” kialakítását, a földbirtok koncentrációjának megakadályozását a földtörvényben meghatározott birtokmaximálás alkotmányosan igazolható indokaként fogadta el.⁷

Egy 2009-es AB határozat azt vizsgálta, hogy nem alkotmányellenes-e a Tft.-nek az a 2007-es módosítása, amely – az indítványozó

³ 936/D/1997. AB határozat.

⁴ Tanka Endre: *Várható-e rendszerváltás a magyar birtokpolitikában?* In: Rixer Ádám (szerk.): *De iuris peritorum meritis* 6. *Studia in honorem Lajos Lőrincz*. Kiadja a Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara. Budapest, 2010. 164 – 165. oldalak.

⁵ 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197, 200.

⁶ 21/1994. (IV. 16.) AB határozat, ABK 1994. április, 170.

⁷ A 35/1994. (VI. 24.) AB határozat részletes elemzését lásd: Téglási András: *A földtulajdon alaptörvényi védelme a 2014-ben lejáró moratórium tükrében*. Jogtudományi Közlöny 2012/11. szám. 449–460. oldalak.

szerint – gyakorlati lehetőséget nyújtott arra, hogy a külföldi jogi személyek közvetett módon földtulajdonossá váljanak. A Tft. indítvánnyal támadott rendelkezése a következőképpen szól: „6. § (4) A szervezeti változással, illetve társasági formaváltással, egyesüléssel vagy szétválással létrejött belföldi jogi személy és jogi személyiség nélküli más szervezet a jogelődje – 1994. július 27-ét megelőzően megszerzett – tulajdonát képező termőföld tulajdonjogát megszerezheti.”

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint azonban alkotmányselelem nem állt fenn. A külföldiek közvetett termőföld-tulajdon szerzésének tilalma a termőföld tulajdonjogának megszerzésére vonatkozó szabályok összességéből vezethető le. Az, hogy a korábbi szélesebb körű, szigorúbb korlátozást (tilalmat) a jogalkotó fokozatosan feloldja, s lehetőséget teremt a külföldiek (közvetlen vagy közvetett) tulajdonszerzésére, alapvetően nem alkotmányossági kérdés, hanem a jogalkotó mérlegelési körébe tartozó, illetve nemzetközi szerződésből eredő kötelezettség teljesítésével összefüggő kérdés. E körben az Alkotmánybíróság külön utal arra, hogy az indítványozó által is hivatkozott 35/1994. (VI. 24.) AB határozat rendelkező része szerint a Tft. korlátozó rendelkezései addig alkotmányosak, ameddig az elbírált korlátozások ésszerű indokai tárgyilagossá mérlegelés szerint fennállnak.⁸ A külföldieknek a termőföld tulajdonjogának megszerzéséből való kizárása így csak átmenetileg indokolható. A kifogásolt rendelkezés nem ellentétes a Tft. 7. § (1) bekezdésében foglalt tilalommal, melynek értelmében a külföldi magánszemély és jogi személy termőföld tulajdonjogát – a (2) bekezdésben foglaltak kivételével – nem szerezheti meg. E szabály ugyanis a már megszerzett tulajdon szervezeti jogutódlás útján való megszerzésnek nem akadály. A Tft. 6. § (4) bekezdése és a Tft. 7. §-a közötti viszony jogszabályértelmezéssel megállapítható, a normavilágosság sérelme nem merül fel.

1.3. Az elővásárlási jog

Az Alkotmánybíróság már több határozatában is rámutatott arra, hogy a tulajdonjog nem korlátozhatatlan jogosultság.⁹ Már a 18/1992. (III. 30.) AB határozat kimondta, hogy a törvényben biztosított elővásár-

⁸ ABH 1994, 197.

⁹ Legutóbb lásd: 20/2014. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás [155].

lási jog¹⁰ az Alkotmánybíróság szerint nem korlátozza a tulajdonos rendelkezési szabadságát abból a szempontból, hogy a tulajdonos szabadon alakítsa ki: milyen tartalommal és milyen feltételekkel kívánja azt gyakorolni. A korlátozás kizárólag a tulajdonos vevőválasztási szabadságát érinti, feltéve, hogy az elővásárlásra jogosult a vevővel azonos tartalommal és feltételekkel kész vele szerződést kötni. Ugyanakkor kétségtelen – állapítja meg az Alkotmánybíróság –, hogy a vevőként jelentkező személy tulajdonszerzési joga is korlátozott az elővásárlási jog jogosultjával szemben. A vevő tulajdonszerzési jogának e törvény általi korlátozása az Alkotmánybíróság álláspontja szerint azonban ugyanúgy nem érinti a tulajdonjog lényeges tartalmát, mint ahogy a korlátozás az eladó tekintetében sem az érinthetetlen lényegre vonatkozik.

Fontos megállapításokat tett az Alkotmánybíróság a jogszabályon alapuló elővásárlási jogok ütközése esetén is: „*Alkotmányjogilag nem kifogásolható önmagában véve az elővásárlási jogok rangsorának a megállapítása.*” Az Alkotmánybíróság nem találta a termőföld-tulajdonos tulajdonjogból fakadó rendelkezési jogát alkotmány sértő módon korlátozónak azt, hogy az államot az Ftv. szerinti sorrendben illeti meg az elővásárlási jog. Az Alkotmánybíróság ebben a 7/2006. (II. 22.) AB határozatban megerősítette, hogy bizonyos földtulajdon megszerzésére senkinek nincs alkotmányos joga, általában a termőföld tulajdon megszerzésére vonatkozó szerződési szabadságnak viszont tág tere marad.

Kimondta továbbá, hogy *az elővásárlási jog biztosítása mindaddig nem alkotmány sértő, amíg az nem vezet a tulajdonnal való rendelkezés kiüresítésére az egyik, a szerződési szabadság ellehetetlenítésére a másik oldalon.*

A tulajdonnal való rendelkezés ilyen „kiüresítésének” ítélte az Alkotmánybíróság a Balaton Kiemelt Üdülőkörzet Területrendezési Tervének elfogadásáról, és a Balatoni Területrendezési Szabályzat megállapításáról szóló 2000. évi CXII. törvény (Btv.) azon rendelkezését, amely oly módon korlátozza az ingatlan tulajdonos rendelkezési jogát, hogy kimondta: ezeknek az ingatlanoknak a tulajdonjogát kizárólag a Magyar Állam és helyi önkormányzat szerezheti meg közfeladat ellátására.¹¹ A

¹⁰ A 18/1992. (III. 30.) AB határozat kapcsán az indítványozók konkrétan még az 1987-es földtörvény (1987. évi I. törvény) 27. §-át sérelmezték, mely szerint: „A tanya és a föld magánszemélyek közötti adásvétele esetén azt a mezőgazdasági nagyüzemet, amelynek területén a tanya és a föld fekszik, elővásárlási jog illeti meg. E jogának gyakorlására más személyt nem jelölhet ki.”

¹¹ Btv. 6. § d) pontja.

vitatott szabályozás az Alkotmánybíróság szerint a tulajdonosnak az ingatlannal való rendelkezési jogát korlátozta, aminek következtében – az állam, illetőleg az önkormányzat vásárlási szándékának hiányában – az ingatlan meghatározatlan ideig forgalomképtelenné vált, és az ilyen szabályozás súlyos – már-már a kisajátításhoz hasonló súlyú – beavatkozást jelent a tulajdonosi autonómiába.¹² Az Alkotmánybíróság – ahogy már több határozatában – kimondta, hogy az Alkotmányban biztosított tulajdonhoz való jog korlátozása alkotmányos célok szolgálatában csak akkor tekinthető maradéktalanul alkotmányosnak, ha a korlátozás ideiglenességét, átmenetiségét a törvényi rendezés pontosan, kiszámíthatóan és ellenőrizhetően biztosítja.¹³

Egy 2011-ben meghozott AB határozat¹⁴ a Tft. egy 2008-as módosítását vizsgálta, amely szerint termőföld tulajdonjogát csere jogcímén akkor lehet megszerezni, ha a csere tárgyát képező egyik földrészlet az azt megszerző cserepartnernek már a tulajdonában álló földrészletével azonos településen fekszik, vagy a cserepartnernek egyikének bejelentett lakóhelye azon a településen van, amely település közigazgatási területén fekszik a csere címén általa megszerzendő földrészlet.¹⁵ A korlátozás tehát egyrészt abban áll, hogy a csere tárgya csak termőföld lehet, másrészt a szerződő felek vonatkozásában már fennálló tulajdoni, illetve lakóhelyi korlátozást tartalmaz.

Az Alkotmánybíróság – visszautalva a 35/1994. (VI. 24.) AB határozatra – megerősítette, hogy az AB mindaddig közérdekű célként fogadja el a Kormány és az Országgyűlés földbirtok-politikai célkitűzéseinek az érvényesítését, ameddig azok az Alkotmány keretei között maradnak: fogalmilag és nyilvánvalóan nem zárják ki a piacgazdaság létét, és tárgyilagos mérlegelés szerint ésszerű indok nélkül nem korlátoznak egyéb jogot.

Az Alkotmánybíróság azonban megállapította, hogy *„az állam birtokpolitikájának megvalósítása érdekében indokolt az elővásárlási jog megállapítása. Termőföld vagy tanya eladása esetében a jogszabály által megállapított elővásárlási jog biztosítása olyan közérdekű intézkedés, amelynek célja a termőföld eljuttatása az azt használókhoz, a termő-*

¹² 94/2011. (XI. 17.) AB határozat, ABH 2011, 421.

¹³ 7/1991. (II. 28.) AB határozat, ABH 1991, 26-27.; 13/1992. (III. 25.) AB határozat, ABH 1992, 98.; 13/1998. (IV. 30) AB határozat, ABH 1998, 429, 434.

¹⁴ 1116/B/2008. AB határozat.

¹⁵ Lásd: a termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény 4. § (2) és (3) bekezdéseinek a 2008. évi XXXVI. törvény szerinti módosítását.

földet hivatásszerűen művelőkhöz. A Termőföldtörvény ezért elsősorban - a földet megművelő használókat részesíti előnyben, - másodsorban, a helyben lakók körében előnyt élveznek a családi vállalkozók, a nyilvántartási számmal rendelkező östermelők és az egyéni mezőgazdasági vállalkozók. (...) Mindezen korlátozások célja azonban (...) az Alkotmánybíróság által alkotmányossági szempontból nem kifogásolt elővásárlási jog megkerülésének (kijátszásának) megakadályozása. Mindezek miatt a Termőföldtörvény 10. § (1) bekezdése sem a termőföld tulajdonosa, sem pedig a jogügylet másik oldalán álló, elővásárlási joggal nem rendelkező szerző fél szempontjából nem alkotmányosértő.”¹⁶

Ehhez hasonlóan ugyancsak a jog megkerülésének (kijátszásának) a megakadályozása miatt minősítette alkotmányosnak az Alkotmánybíróság a 35/1994. (VI. 24.) AB határozatában¹⁷ azt, a termőföldpiac szabad működését erősen korlátozó szabályt, amely a jogi személyeket és a jogi személyiség nélküli más szervezeteket kizárta a termőföldszerzésből. Megállapította, hogy annak legitim indoka a tulajdonszerzési tilalmak (a belföldiek számára birtokmaximumot szabott a törvény, a külföldiek számára nem tette lehetővé a termőföldszerzést) kijátszásának a megelőzése. Az Alkotmánybíróság – az elővásárlási jog korlátozásához hasonlóan – a termőföld ingyenes átruházása esetén érvényesülő állami „előszerzési” jog alkotmányellenességét nem találta megállapíthatónak.¹⁸

1.4. Jobbiztonság

A földvédelem szabályozásának alkotmányossági kérdései nem csak az Alkotmány tulajdoni rendelkezéseire köthetők, hanem a jogállamiságból levezetett jobbiztonsággal is összefüggésbe hozhatóak.

A 11/2013. (V. 9.) AB határozat vizsgálta azt a törvénymódosítást, miszerint a 2009. július 10-én hatályba lépett, az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvény (a továbbiakban: Erdőtvt.) 8. §-a már a Magyar Állam tulajdonát képező ingatlanokra megindított végrehajtási eljárás alatt kimondta, hogy „a védelmi és közjóléti elsődleges rendeltetésű, az állam kizárólagos tulajdonában álló erdő a kincstári vagyon részét képezi és forgalomképtelen”.

¹⁶ A határozat itt visszautalt a 39/1992. (VII. 16.) AB határozatra [ABH 1992, 235, 239.].

¹⁷ ABH 1994, 197.

¹⁸ 7/2006. (II. 22.) AB határozat.

Emiatt a rendelkezés miatt a végrehajtó a forgalomképtelenné vált állami erdő tekintetében az árverezést megtagadta, így a végrehajtást kérő igénye így csak részben – az erdőnek nem minősülő ingatlanok esetében – került kielégítésre. Az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy „[a] piacgazdaság körülményei között következetesen el kell határolni egymástól az állam közhatalmi és tulajdonosi minőségét. A vagyoni viszonyokban az állam tulajdonosként szerepelve a gazdasági élet egyik alanyaként és nem közhatalmi funkciót gyakorló szervezetként jelenik meg, és ennek megfelelően kell minősíteni. Amikor tehát az állam félként magánjogi viszonyokban jelenik meg, a másik (vele szerződő) félhez képest mellérendelt, vele egyenjogú viszonyban van. Ebben az esetben nem élvezhet a közhatalma révén nagyobb védelmet a másik (vele szerződő) félhez képest.”¹⁹ Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy alkotmányos indokként elfogadható az a jogalkotói cél, hogy az Erdőt. hatályba lépésekor is már állami tulajdonban álló erdővagyon a kincstári vagyon részét képezze és forgalomképtelen dologként az is maradjon. Ugyanakkor a tulajdon, a szerződés és általában a vagyoni forgalom biztonságának magánjogi követelményei egyúttal – mint alkotmányos követelmények – a jogállami jogbiztonságból levezethetők.²⁰ A forgalomképtelenség kimondásával – átmeneti szabályok beiktatásának hiányában – a Magyar Állam törvényhozói, azaz közhatalmi minőségében alkotott olyan szabályt, mellyel a magánfelek közötti viszonyában őt magát, mint tulajdonost (dologi adóst) terhelő kötelezettségét egyoldalúan megszüntette, ezzel súlyos érdek- és vagyoni sérelmet okozva a szerződés teljesítésében bízó, ellenérdekű félnek. Ez sérti a jogbiztonság alaptörvényi követelményét is, amit a törvényhozónak kell orvosolnia.

Az Alkotmánybíróság az erdőtulajdonosok vonatkozásában a tulajdonhoz való jog sérelmét azért nem állapította meg, mivel a jogalkotó kizárólag a 100%-ban az állam tulajdonában álló erdők vonatkozásában határozott azok forgalomképtelenségéről, a nem állami (akárcsak részlegesen is magán) tulajdonba tartozó erdőterületeket a támadott rendelkezés nem érintette. A törvény hatályba lépését megelőzően már 100%-ban állami tulajdonban álló erdők forgalomképtelenségének a kimondása pedig nem veti fel a tulajdonhoz való jog sérelmét.²¹

¹⁹ 11/2013. (V. 9.) AB határozat, Indokolás [37]

²⁰ Indokolás [41]

²¹ A határozat bővebb elemzését lásd: Téglási András: *Az állami vagyon védelmének alkotmányjogi alapjai*. In: Horváth Attila (szerk.): *Az állami ingatlanvagyon sorsa a rendszerváltozás után*. Örökség Kultúrpolitikai Intézet, Budapest, 2013. 95–97. oldalak.

2. Népszavazási kezdeményezések, avagy a népszuverenitás érvényesülése a termőföld kapcsán

1997 őszén a parlamenti és a szélesebb értelemben vett politikai nyilvánosságot is uralta a földkérdéses népszavazás. Az 1997-ben egy lényeges alkotmánymódosítás révén a népszavazást és a népi kezdeményezést alkotmányos intézménnyé vált. Az új alkotmányos szabályozás utáni első népszavazást az ellenzéki pártok és három mezőgazdasági érdekképviselő kezdeményezték 1997-ben. A kezdeményezők aláírásgyűjtő íveken is megfogalmazott kérdése a következő volt: *„Egyetért-e Ön azzal, hogy Magyarországon külföldiek sem egyénileg, sem szervezeteken keresztül – annak tagjaként vagy tulajdonosaként – közvetve és maga a szervezet ne szerezhessen termőföldtulajdont?”*

Az ellenzéki pártok népszavazás-kezdeményezését a kormány földtörvény-módosítási javaslata váltotta ki. A kormány a népszavazási eljárással párhuzamosan – elképzeléseikhez ragaszkodva – ugyanabban a tárgykörben ügydöntő országos népszavazást kezdeményezett. Népszavazási kezdeményezését „társította” a NATO-csatlakozás ügyével. A kormány által kezdeményezett országos népszavazás elrendeléséről szóló országgyűlési határozati javaslat indulatokkal teli záróvitájáról és zárószavazásáról az ellenzék kivonult.²² Az országos népszavazást elrendelő 86/1997. OGY határozat három kérdést tartalmazott, a termőföldről szóló törvény szabályozási elveinek meghatározása céljából feltett kérdések így hangzottak: *„Egyetért-e azzal, hogy hazai szövetkezet és más belföldi gazdálkodó szervezet termőföldtulajdont szerezhessen, ha tartósan mezőgazdasági tevékenységet folytat?”*; továbbá *„Egyetért-e azzal, hogy külföldi természetes és jogi személy továbbra se szerezhessen termőföld-tulajdont mindaddig, amíg a Magyar Köztársaságnak az Európai Unióhoz történő csatlakozásáról népszavazás nem dönt?”*

Az Alkotmánybíróság – az ellenzék és az ombudsman indítványára meghozott – 52/1997. (X. 14.) AB határozata alapján egyértelművé vált, hogy ez az OGY. határozat alkotmány- és törvénysértő, ezért az Országgyűlés hatályon kívül helyezte a földtörvényre irányuló kérdéseket, és a szavazólapon csak egy kérdés, az ország NATO-csatlakozása maradt. Az ellenzék által földkérdésben kezdeményezett népszavazást pedig az Országgyűlés elutasította, egyebek közt arra hivatkozással,

²² Hasonló indulatokkal teli légkörben került elfogadásra a 2013. évi CXXII. törvény a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról is.

hogy e kérdés kapcsán az Országgyűlést olyan jogalkotási kötelezettség terhelné, amelynek értelmében nemzetközi szerződésben vállalt kötelezettségekkel ellentétes jogszabályt kellene alkotnia.

2002-ben a MIÉP nyújtott be aláírásgyűjtő ív mintapéldányát az OVB-hez azzal, hogy ügydöntő országos népszavazást kíván kezdeményezni a következő kérdésben: „Egyetért-e azzal, hogy uniós illetőségű állampolgár és cég csak letelepedettség, mezőgazdasági alaptevékenységű cégalapítás esetén és kizárólag haszonbérlet címén birtokolhasson termőföldet?” A 36/2003. (VI. 26.) AB határozat szerint a MIÉP által benyújtott kérdés alapján tartott népszavazás a bécsi egyezmény 18. cikkében foglalt nemzetközi kötelezettséget meghíúsítaná, a vizsgált kérdésben az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés b) pontja alapján a népszavazás kizárt.²³ A feltett kérdés a csatlakozási szerződésben vállalt nemzetközi kötelezettséget meghíúsítaná, ezért e kérdésben népszavazás nem tartható.²⁴ Az EU-csatlakozásunkról pedig népszavazás döntött.

Ezzel – vagyis a 36/2003. (VI. 26.) AB határozattal – azonos jogi alapon döntött az AB a 43/2003. (IX. 26.) AB határozatával elbírált ügyben is. Itt annak a kérdésnek a népszavazásra bocsátási lehetőségét vizsgálta – ugyancsak a MIÉP indítványára –, miszerint: „Egyetért-e azzal, hogy jogi személy és jogi személyiség nélküli más szervezet – a Magyar Állam, a helyi önkormányzatok, a közalapítványok, az egyházi jogi személyek és a Földhitel- és Jelzálogbank kivételével –, valamint nem magyar állampolgárságú természetes személy termőföld tulajdonjogát sem Magyarország uniós csatlakozásáig, sem azt követően ne szerezhesse meg?” Az Alkotmánybíróság szerint a feltett kérdés a csatlakozási szerződésben vállalt nemzetközi kötelezettséget meghíúsítaná, ezért e kérdésben népszavazás nem tartható.

A termőfölddel kapcsolatos népszavazási kezdeményezések hulláma azóta sem csendesedett el teljesen. Még 2011-ben is kellett az AB-nek ilyen tárgyú kérdéssel foglalkoznia. A következő kérdés 2003 óta többször is az AB asztalára került: „Egyetért-e Ön azzal, hogy a – 2002. június 15-ei állapot szerint hatályos termőföldről szóló 1994. évi LV.

²³ Az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdése szerint: Nem lehet országos népszavazást tartani:

(...) b) hatályos nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségekről, illetve az e kötelezettségeket tartalmazó törvények tartalmáról, (...)

²⁴ Csák Csilla: *A termőföldet érintő jogi szabályozás alkotmányossági normakontrollja*. In: Csák Csilla (szerk.) *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*. Novotni Kiadó 2010. 78. oldal.

törvény szerinti – családi gazdálkodót első helyen illesse meg elővásárlási jog termőföld vagy tanya vásárlása esetén?”

Az Alkotmánybíróság a 15/2003. (IV. 18.) AB határozatban, a 14/2007. (III. 9.) AB határozatban, a 126/2008. (X. 22.) AB határozatban, majd a 104/2011. (XI. 24.) AB határozatban is népszavazásra bocsáthatónak találta a kérdést. Az AB megállapította, hogy az abban szereplő (szak)kifejezések a kérdés egészének értelmezhetőségét nem zavarják. Rámutatott arra, hogy az Alkotmánybíróság a népszavazást kezdeményezők szándékát nem vizsgálhatja, ezért a kérdés egyértelműségi vizsgálatakor nem értékelheti, hogy a kérdésbeli közbevetés beillesztése miatt a kezdeményezők ahhoz kérik a választópolgárok támogatását, hogy az Országgyűlés Magyarország valamennyi családi gazdálkodója számára első helyen biztosítsa az elővásárlási jogot, és nem csupán az eladásra kerülő föld vagy tanya közvetlen szomszédjában földet vagy tanyát birtokló családi gazdálkodó számára.²⁵

3. Az uniós jogi szabályozás vizsgálata az Alkotmánybíróság gyakorlatában

Egyik releváns találkozási pontja a termőföldre vonatkozó alkotmányjogi és uniós jogi szabályozásnak a Natura 2000 területek jogi szabályozása. A 3063/2012. (VII. 26.) AB végzéssel lezárt ügyben az indítványozó az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekről szóló kormányrendelet²⁶ és a Magyar Közlönyben közzétett miniszteri közlemény²⁷ megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól. A kormányrendelet a Natura 2000 területek kijelölésének

²⁵ Az Alkotmánybíróság azt is megvizsgálta, hogy joggal való visszaélésnek minősül-e az, hogy az Alkotmány 28/E. §-ában meghatározott négy hónapos aláírásgyűjtési időszak meghosszabbodik azáltal, hogy az aláírásgyűjtésre jogot szerzett személyek nem gyűjtenek aláírást, hanem az időszak lejártakor az adott kérdésre vonatkozóan ismételten országos népszavazási kezdeményezést nyújtanak be. A 102/2007. (XII. 12.) AB határozatban az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „az újra benyújtott kérdés új népszavazási kezdeményezésnek minősül. Így bár a »kampányidőszak« meghosszabbodik, a vitatott téma hosszabb ideig marad a közérdeklődés, közbeszéd középpontjában, ez az aláírások gyűjtésének határidejét nem hosszabbítja meg. Az elsőként benyújtott kezdeményezés aláírási ívein gyűjtött aláírások nem használhatóak ugyanis fel a későbbiekben benyújtott kezdeményezés során.

²⁶ Lásd: 275/2004. (X. 8.) Korm. Rendelet

²⁷ Lásd: a Magyar Közlöny 2005. június 16-ai számának 80/II. kötetében közzétett Környezetvédelmi és Vízügyi Miniszter közleményét

feltételeit állapítja meg, az indítványozó szerint azonban a kormányrendelet alapján nem tudta befolyásolni a tulajdonát érintő korlátozásokat, az intézkedésekkel szemben nem élhetett jogorvoslattal, ezért sérült az Alaptörvényben biztosított tulajdonhoz való joga, mert a kijelölestről szóló jogszabály semmilyen kártalanítást nem biztosít a tulajdonosok részére, sérült továbbá a jogorvoslathoz való joga is.

A kérdés kapcsán az állampolgári jogok országgyűlési biztosa – aki akkor *Lenkovics Barnabás* volt – az OBH 4875/2005. számú ügyben készített jelentésében arra az álláspontra helyezkedett, hogy *„a jogalkotó elmulasztotta szabályozni, hogy mi a teendő akkor, ha a valakinek a tulajdonában álló földrészlet indokolatlanul van a listán – ld. nem indokolt vagy okafogyottá vált a védelem fenntartása –, vagy éppen ellenkezőleg, a listán kellene lennie.”*²⁸

A 3063/2012. (VII. 26.) AB végzés formai okból utasította vissza az indítványt. Az indokolás szerint: *„A Korm. r. kifogásolt rendelkezései vonatkozásában a panaszos közvetlen érintettsége nem áll fenn, azok az indítványozóra nézve nem közvetlenül hatályosuló, alkalmazandó normák, ezért az indítvány az Abtv. 26. § (2) bekezdésében szabályozott törvényi feltételeknek nem felel meg.”*²⁹

Ennek az indítványnak a kapcsán elvi szinten felmerülhet az a kérdés is, hogy az indítvány elbírálására azért sem lett volna hatásköre az Alkotmánybíróságnak, mivel itt egy uniós irányelvből eredő kötelezettség átültetéséről van szó. Álláspontom szerint viszont önmagában az a tény, hogy itt egy uniós irányelvből eredő kötelezettség átültetéséről van szó, még nem alapozza meg az AB hatáskörének hiányát. Az irányelv által meghatározott kereteken belül a magyar jogalkotó mozgástérrel rendelkezik a végrehajtási jogszabály tartalmának kialakítására. Az átültető – a hazai jogalkotó saját mozgásterében megalkotott – jogszabály egyértelműen magyar jognak minősül, és arra vonatkozóan az AB normakontrollt gyakorolhat, és gyakorol is.

²⁸ Forrás: <http://www.obh.hu/allam/jelentes/200504875.rtf> (Letöltés dátuma: 2012. május 17.).

²⁹ Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (Abtv.) 26. § (2) bekezdése szerint „Az (1) bekezdéstől eltérően, az Alkotmánybíróság eljárása kivételesen akkor is kezdeményezhető az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján, ha a) az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és b) nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette.

Az uniós jog és alkotmányjog találkozási pontjából eredő viták a termőföld kapcsán még élesebben ütköztek ki a 142/2010. (VII. 14.) AB határozatban. Az Alkotmánybíróságnak itt ugyanis azt kellett elsőként vizsgálnia, hogy van-e hatásköre az egységes mezőgazdasági támogatási rendszer bevezetéséről és működtetéséről szóló törvény alkotmányellenességének előzetes vizsgálatára. A határozat szerint az Alkotmánybíróság hatásköre szempontjából annak lehet elvben jelentősége, hogy a közösségi agrárpolitika reformjának egyik elemét, az úgynevezett összevont gazdaság-támogatási rendszert (Single Payment Scheme, a továbbiakban: SPS) a Tanács fogadta el, 2003. június 26-i luxemburgi ülésén.³⁰

A Közös Agrárpolitika (KAP) e reformja által létrehozott rendszer alapvető jogszabálya közösségi jogforrás, EK rendelet.³¹ Az SPS törvénnyel³² bevezetni kívánt egységes mezőgazdasági támogatási rendszer konstrukciója – mint támogatás- megállapítási technika – a közösségi jogban is szerepel, *a részletszabályokat azonban nem az EK rendelet, hanem az SPS törvény tartalmazza.* Az SPS törvénynek a bázisra és bázisidőszakra vonatkozó szabályai csak technikai értelemben, és elnevezésük alapján hasonlítanak az EK rendelet szerinti SPS modell törté-

³⁰ A határozat bővebb elemzését lásd: Téglási András: *Mit ér ma a tulajdonhoz való alkotmányos jog a mezőgazdaságban?* – *Avagy alkotmányossági aggályok az új egységes mezőgazdasági támogatási rendszer bevezetése kapcsán.* De iurisprudentia et iure publico. Jog- és politikatudományi folyóirat. III. évfolyam. 2009/2. szám. 10 p (http://www.dieip.hu/2009_2_07.pdf); Téglási András: *Hogyan védi Alkotmányunk a mezőgazdasági termelők tulajdonhoz való jogát?* In Agrár- és Környezetjog, A CEDR Magyar Agrárjogi Egyesület tudományos közleményei. 2009/7. szám, 18–29. oldalak. <http://www.uni-miskolc.hu/~agrarjog/ujstag/jaelno7.pdf>; András Téglási: *How is property ownership guaranteed constitutionally in the field of agriculture?* Journal of Agricultural and Environmental Law, CEDR Hungarian Association of Agricultural Law, No. 2009/7., 18–29. oldalak. <http://www.uni-miskolc.hu/~agrarjog/ujstag/jaelno7.pdf>.

³¹ Lásd: az Európai Unió Tanácsának 1782/2003/EK rendelete. A Rendelet az elfogadása óta több mint húsz alkalommal módosult, részben az új tagállamok csatlakozására tekintettel. A Rendeletet felváltotta a Tanács 73/2009/EK rendelete (2009. január 19.), amely a közös agrárpolitika keretébe tartozó, mezőgazdasági termelők részére meghatározott közvetlen támogatási rendszerek közös szabályainak megállapításáról és a mezőgazdasági termelők részére meghatározott egyes támogatási rendszerek létrehozásáról, az 1290/2005/EK, a 247/2006/EK és a 378/2007/EK rendelet módosításáról, valamint az 1782/2003/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szól.

³² Lásd: az egységes mezőgazdasági támogatási rendszer bevezetéséről és működtetéséről szóló, az Országgyűlés 2008. október 20-i ülésnapján elfogadott törvény.

nelmi bázis alapú modelljére, tartalmi szempontból nem azonosak azzal, így az Alkotmánybíróság által felülvizsgálható.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Országgyűlés saját hatáskörében, nem közösségi jogi kötelezettséget végrehajtva alkotta meg a bázisidőszakra vonatkozó szabályokat. A határozat rámutat arra, hogy nem önmagában a történelmi bázis alkalmazása sérti a jogbiztonságot és nem is az, hogy ez a bázis év a múltra tekint. A jogi környezet változatlanságához fűződő gazdasági érdek sem kap önmagában feltétlen alkotmánybírósági védelmet. A vagyoni értékű jog önállósítása nem sérti a termőföld-tulajdonosok jogait és a nemzeti kiegészítés vonatkozásában a termelők jogos várakozásai sem sérülnek. A határozat az SPS törvényt a szabályozás hiányossága miatt ítélte ellentétesnek a jogállamiság elvével. Ugyanis garanciális törvényi szabályok hiányában azok a termelők, akik a 2006. naptári évben nem részesültek releváns támogatásban a nemzeti költségvetésből, akik a történelmi bázis jogosultság kialakítása után szereztek vagy növeltek SAPS területet – „(...) a SAPS-ban szerzett támogatási jogosultságuk egységértékének egy részét elvileg akár jelentős mértékben is elveszíthetik az új szabályozás egyik lehetséges hatásaként”.

Ennek következtében sérelmet szenved a termelőknek az SPS rendeletből származó azon jogos elvárása, mely szerint joggal bízhattak abban, hogy „(...) az átmenet szabályai valamennyiük támogatását viszonylag azonosan érintik, s a termelők egyes csoportjai a támogatási összegek felosztásakor – önmagában az áttéréből eredően – nem kerülhetnek lényegesen rosszabb helyzetbe másokhoz képest az SPS rendeleten alapuló várakozásaik teljesülését illetően”. A miniszternek adott korlátlan felhatalmazás törvényi garanciák hiányában a jogbiztonság elemét képező bizalomvédelem követelményének sérelméhez vezet.

4. Az Alaptörvény szabályozása a termőföld kapcsán

A korábbi alkotmánybírósági gyakorlat ismertetését követően az Alaptörvény által a termőföld védelmére vonatkozó rendelkezések tekintetében elsőként azt érdemes megvizsgálni, hogy a korábbi Alkotmány mely rendelkezései kerültek át az Alaptörvénybe.

4.1. A korábbi Alkotmányból átkerült illetve kimaradt rendelkezések

Az Alaptörvény az Alkotmányhoz hasonlóan garantálja a tulajdonhoz való jogot, de most már – a korábbi AB-gyakorlatot szövegszerűen is rögzítve – kimondja, hogy a tulajdon társadalmi felelősséggel jár. Az alkotmányjogi tulajdon tartalma tekintetében az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálybalépését követően is fenntartotta azt a korábbi értelmezését,³³ miszerint a tulajdonvédelem nem kizárólag a polgári jogi értelemben vett tulajdonra, hanem egyéb vagyoni értékű jogokra is kiterjedhet, az Alaptörvény XIII. cikke tehát a tulajdonvédelem körében az egyéb, tulajdonszerű vagyoni értékű jogok védelmét is biztosítja. Ennek alapján az Alkotmánybíróság a termőföldeken fennálló haszonélvezet törvény általi megszüntetésnek alkotmányossági vizsgálatát is a tulajdonhoz való jog védelmi körében vizsgálta, ám annak alkotmányellenességét nem állapította meg tekintettel arra, hogy a haszonélvezet törvény általi megszüntetése nem hasonlítható össze a kisajátítással.³⁴ Az AB rámutatott arra, hogy a törvény a 20 esztendő átmeneti időtartam révén kellő felkészülési időt biztosít az érintettek számára a jogviszony – beleértve a vagyoni (esetleges elszámolási) viszonyokat is – rendezésére vonatkozóan; mindemellett a meglehetősen hosszú időtartamra előírt megszüntetés lényegében a haszonélvezet Ptk. által definiált jellemzőjét, a korlátozott idejűséget valósítja meg, ami egyben – az adott jogviszonyok tekintetében – a jobbiztonságot is szolgálja.

A diszkrimináció tilalma is szinte változatlan, de most már az Alaptörvény – ugyancsak a korábbi alkotmánybírósági gyakorlatnak megfelelően – szövegszerűen is rögzíti azt az *általános jogegyenlőségi tétel*, miszerint *a törvény előtt mindenki egyenlő*.

Ehhez képest szövegszerűen kimaradt az Alaptörvényből – a korábbi Alkotmányhoz képest – a köztulajdon és magántulajdon egyenjogúsága, valamint a piacgazdaság deklarálásra. Az Alkotmánybíróság gyakorlata azonban mindkét rendelkezést az Alaptörvény hatálybalépését követően is fenntartotta a gyakorlatában.³⁵

Ugyancsak kimaradt az Alaptörvényből a szövetkezetekre történő utalás is. A korábbi Alkotmány 12. § (1) bekezdése ugyanis kimondta, hogy az állam támogatja az önkéntes társuláson alapuló szövetkezeteket,

³³ 64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993, 373, 380.

³⁴ 3199/2013. (X. 31.) AB határozat, Indokolás [13].

³⁵ Lásd: 3192/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [19],[21]; 20/2014. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás [116]. Ennek kritikáját lásd *Pokol Béla* alkotmánybíró 20/2014. (VII. 3.) AB határozathoz írt párhuzamos indokolásában, [317]-es számszám.

elismeri a szervezetek önállóságát, az Alaptörvény azonban már egyáltalán nem utal a szervezetekre.

A korábbi Alkotmányon alapuló AB határozatok tekintetében az Alkotmánybíróság Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása (2013. március 25.) hatálybalépését követően, az Alaptörvény Záró és egyes rendelkezések 5. pontjára tekintettel úgy foglalt állást, hogy “az újabb ügyekben vizsgálendő alkotmányjogi kérdések kapcsán felhasználhatja a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket és alkotmányossági összefüggéseket, ha az Alaptörvény adott szakaszának az Alkotmánnyal fennálló tartalmi egyezése, az Alaptörvény egészét illető kontextuális egyezősége, az Alaptörvény értelmezési szabályainak figyelembevétele és a konkrét ügy alapján a megállapítások alkalmazhatóságának nincs akadálya, és szükségesnek mutatkozik azoknak a meghozandó döntése indokolásába történő beillesztése” {13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [32]}.

Az Alaptörvény a korábbi Alkotmányhoz képest eltérő értelmezési szabályokat ír elő. Így az R) cikk (3) bekezdése alapján az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni. Az Alkotmánybíróság mérlegelésén fog múlni, hogy mit tekint majd a történeti alkotmány vívmányainak, amelyek az Alaptörvény értelmezése során felhasználhatóak. (Akár az Aranybullának azt a rendelkezését is bevonhatja az értelmezésbe, miszerint külföldiek annak idején nem kaphattak földadományt.)

4.2. Az Alkotmányban nem szerepelt, új rendelkezések az Alaptörvényben

A 2010-2011-es alkotmányozás folyamatában az Alkotmány-előkészítő Eseti Bizottság 2010 decemberében benyújtott H/2057 számú határozati javaslata (*Magyarország Alkotmányának szabályozási elveiről*) eredetileg nem tartalmazott a termőföldet érintő szabályozást. Egy módosító javaslat révén azonban a szöveg részévé vált, hogy: „11. A magyar állam tulajdonáról, mint nemzeti vagyonról a kizárólagos állami tulajdonba tartozó elidegeníthetetlen kincstári vagyontárgyokról – beleértve a termőföldet, az ásványvagyon és a vizeket –, valamint a kizárólagos állami tevékenység köréről törvény rendelkezik. A termőföld és a vizek – mint a nemzeti vagyon részei – az Alkotmányban nyernek védelmet.”

A módosítással tehát a termőföld – mint elidegeníthetetlen kincstári vagyontárgy – „bekerült” az alkotmányozási folyamatba. Ennek oka – a módosító javaslat indokolása szerint – az, hogy „a termőföld és a vizek olyan természeti kincsek, amelyek a magyar nemzetgazdaság legfontosabb erőforrásai”.³⁶

Az alkotmányozás során a parlamenti felszólalások is kiemelték a termőföld, és általában a természeti értékeink fokozott védelmének fontosságát. A parlamenti vitában elhangzott felszólalások többsége is a termőföldet, mint a „nemzeti vagyon” legfontosabb elemét tartották fontosnak „megvédeni”.

A termőföld végül az Alaptörvény P) cikkébe került nevesítésre, alapvetően egy környezetvédelmi szabálykörnyezetbe, és nem mint nemzeti vagyon, hanem mint „a nemzet közös öröksége”.

Az Alaptörvény P) cikkének – eredetileg egyetlen bekezdésből álló – rendelkezése szerint:

A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, 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 P) cikke tehát a *természeti erőforrások* körében említi a termőföldet, ugyanakkor már az Alaptörvény normatív rendelkezéseinek értelmezési kereteként szolgáló Nemzeti Hitvallás³⁷ is utal a természeti erőforrások gondos használatának kötelezettségére.³⁸

Az Alaptörvény ugyanakkor konkrétan nem definiálja a termőföld fogalmát. Míg a Ttv. a termőföld fogalma alá sorolja az erdőt, addig az Alaptörvény P) cikke a termőföldet és az erdőt külön nevesíti. A 2013. évi CXXII. törvény a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szól. Felvetődik ennek kapcsán a „föld” és a „termőföld” fogalmának

³⁶ Az Alkotmány-előkészítő bizottság egyik ülésén még – egy kormánypárti képviselő részéről – az is felmerült, hogy az új Alaptörvénybe a „magyar föld” egybeírva kellene bekerüljön („magyarföld”), de ezt végül a bizottság elvetette.

³⁷ Az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdése szerint az Alaptörvény rendelkezéseit a benne foglalt Nemzeti hitvallással összhangban kell értelmezni.

³⁸ A Nemzeti Hitvallás szerint: „Vállaljuk, hogy örökségünket, egyedülálló nyelvünket, a magyar kultúrát, a magyarországi nemzetiségek nyelvét és kultúráját, a *Kárpát-medence természet adta és ember alkotta értékeit ápoljuk és megóvjuk*. Felelősséget viselünk utódainkért, ezért anyagi, szellemi és *természeti erőforrásaink gondos használatával* védelmezzük az utánunk jövő nemzedékek életfeltételeit.” (Kiemelés a szerzőtől.)

elhatárolási kérdése. A bolgár alkotmány rendkívül következetes a tekintetben, hogy kettéválasztja a földet, mint környezeti elemet és a termőföldet, mint a mezőgazdaság alapját jelentő, jogilag meghatározott földterületet. Úgy fogalmaz: „*a föld, mint legfőbb nemzeti vagyunk, az állam és a társadalom kiemelt védelme alatt áll. Termőföld kizárólag mezőgazdasági célra hasznosítható*”. A magyar Alaptörvényhez hasonlóan Európában a cseh, az észt, a finn, a portugál vagy a máltai alkotmány is kiemeli a természeti erőforrások, illetve a biológiai sokféleség védelmének és megőrzésének fontosságát. Nem tartalmazznak azonban a magyarhoz hasonló felsorolást.

A görög alkotmány a földvédelmet a birtokpolitikával kapcsolja össze, amikor kimondja, hogy „*a hatékonyabb földhasználat céljából mezőgazdasági területek újjáalakítása és intézkedések megtétele a mértéktelen felaprózódás elkerülésére vagy a felaprózott mezőgazdasági kistulajdonosok egyesülésének megkönnyítésére különleges, törvény által meghatározott eljárás szerint megengedett*”. Ehhez mutat hasonlóságot Írország alkotmánya, melynek értelmében: „*az állam az irányvonalak kialakítása során külön figyelmet fordít arra, hogy a föld annyi családnak jelentsen gazdasági biztonságot, amennyiben a körülmények között lehetséges*”. A lengyel alkotmány szintén érdekes birtokpolitikai megállapítást tesz: a családi gazdaságot „*az állam mezőgazdasági rendjének*” alapjaként határozza meg. Az előzőekhez hasonlóan az olasz alkotmány is földbirtok-politikai elveket fektet le: „*A föld ésszerű kihasználása és méltányos társadalmi körülmények kialakítása érdekében a törvény kötelezettséget ír elő, és korlátokat állapít meg a földmagántulajdonra, régióként és mezőgazdasági övezetként megszabja a földterület nagyságának felső határát, előmozdítja és kötelezővé teszi a talajjavítást, a nagybirtok átalakítását és a termelő egységek rekonstrukcióját, segíti a kis- és középgazdaságokat*”.

Az Alaptörvény harmadik módosításával ez a P) cikk egy új, (2) bekezdéssel egészült ki a következők szerint: „*A termőföld és az erdők tulajdonjogának megszerzése, valamint hasznosítása (1) bekezdés szerinti célok eléréséhez szükséges korlátait és feltételeit, valamint az integrált mezőgazdasági termelés-szervezésre és a családi gazdaságokra, továbbá más mezőgazdasági üzemekre vonatkozó szabályokat sarkalatos törvény határozza meg.*” Ez a rendelkezés a sarkalatos törvények körét bővítette ki a termőföld és az erdők, valamint a fenntartható mezőgazdasági termelés védelmének biztosítása érdekében; a természeti erőforrások védelme között kiemelt kötelezőségi megfogalmazott termőföld-

és erdővédelem vonatkozásában konkrét jogalkotói feladatokat határoz meg.³⁹ Egyrészt egy olyan minősített többségű, vagyis fokozott védelmi szintet biztosító törvény megalkotását írja elő, amely a termőföld megszerzésére és hasznosítására vonatkozóan más javakhoz képest speciális korlátokat és feltételeket állapít meg.⁴⁰ E korlátok meghatározása azonban célhoz kötött, azok az említett javak védelmét, fenntartását és a jövő nemzedékek számára történő megőrzését kell, hogy szolgálják.⁴¹ A jogalkotó az elmúlt évben eleget tett ennek a törvényalkotási kötelezettségnek a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény megalkotásával.⁴² Ez a törvény valóban meghatározza, hogy ki, milyen feltételekkel, mekkora termőföldterület tulajdonjogát szerezheti meg, illetve meghatározza a tulajdonszerzéssel kapcsolatos hatósági eljárás szabályait is.⁴³ Ugyancsak tartalmazza a törvény a termőföld hasznélvezetének, használatának és hasznosításának speciális szabályait, hogy ki, milyen feltételekkel, mekkora terület vonatkozásában és milyen időtartamban gyakorolhatja az ezen jogviszonyokból eredő tulajdonosi részjogosítványokat.⁴⁴ A különös szabályok betartását a törvény egy ellenőrzési rendszer megteremtésével kívánja biztosítani.⁴⁵ A P) cikk (2) bekezdése ugyanakkor olyan sarkalatos törvényi rendelkezések megalkotását is előírja, amelyek a mezőgazdasági termelés-szervezés, a mezőgazdasági üzem oldaláról kívánják biztosítani a P) cikkben meghatározott célokat.⁴⁶ Ebben a törvényben kell tehát lennie azoknak a garanciáknak, feltételeknek, amelyek biztosítják, hogy a termelés, a gazdálkodás, valamint a mezőgazdasági üzem megszervezése, kialakítása és fenntartása során a termőföld védelme és a jövő nemzedékek számára történő megőrzése kiemelt szempont legyen.⁴⁷ E rendelkezések megszületése még várat magára, megalkotásuk lehetséges a földforgalmi törvény módosításával, vagy egy új törvény elfogadásával is.⁴⁸

³⁹ Gáva Krisztián: *Az Alaptörvény módosításai*. Pro Publico Bono. Magyar Közigazgatás. 2014/2. szám 33. oldal http://uni-nke.hu/uploads/media_items/gava-krisztian-az-alaptorveny-modositasai.original.pdf

⁴⁰ Uo.

⁴¹ Uo.

⁴² Uo.

⁴³ Uo.

⁴⁴ Gáva Krisztián: i.m. 33-34. oldal

⁴⁵ Gáva Krisztián: i.m. 34. oldal

⁴⁶ Uo.

⁴⁷ Uo.

⁴⁸ Uo.

A P) cikk mellett nem szabad szó nélkül hagyni az Alaptörvény nemzeti vagyonról szóló 38. cikkét sem, amely egy szűkebb, jogilag pontosabb vagyonszoportot takar: az állam és a helyi önkormányzatok tulajdonát. Ennek ugyanis az egyik szelete az állam és az önkormányzatok tulajdonát képező termőföld-vagyon, vagyis az Alaptörvény ezáltal is fokozottabb védelmet nyújt(hat) a termőföldnek.