

A TERMŐFÖLD MINT NEMZETI KINCS ALKOTMÁNYOS VÉDELME HAZAI ÉS NEMZETKÖZI VONATKOZÁSBAN*

OROSZ FLÓRA**

A tanulmány a termőföld mint védendő természeti erőforrás, nemzeti kincs alkotmányos védelmét taglalja. Sorra veszi az Alaptörvény azon cikkeit, amelyek a termőföldről, illetve ahhoz kapcsolódóan tartalmaznak rendelkezéseket. Hatályos Alaptörvényünk több újabb szakasza is rendelkezik az agrárjog, azon belül is a termőföld vonatkozásában. A tanulmány novumát adja, hogy a vizsgálatot az Európai Unió tagállamainak nemzeti alkotmányosaival összehasonlítva végzi és mutatja be.

Kulcsszavak: termőföld, alkotmányos védelem, nemzet közös öröksége, nemzeti vagyon, tulajdonhoz való jog

The study deals with the constitutional protection of arable land as protected natural resource and national treasure. It examines the articles of the Fundamental Law which are about arable land or which are in connection with that. The Fundamental Law contains more new provisions on agricultural law, including the regulations of arable land. The novelty of the study that it presents the constitutional protection of arable land in comparison with the national constitutions of the EU Member States.

Keywords: arable land, constitutional protection, nation's common heritage, national assets, right to property

BEVEZETÉS

A termőföld a magyar nemzet közös öröksége, nemzeti kincs, amelynek alkotmányos szintű védelmére először a 2012-ben hatályba lépett Alaptörvényben került sor. Az Alkotmánybíróság korábban már több határozatában foglalkozott e tárgykörrel, kialakítva a föld védelmére vonatkozó alkotmányos gyakorlatát, amelyek bár már nem hatályosak az Alaptörvény negyedik módosítása értelmében, joghatóságukat mai is kifejtik, akár hivatkozási alap is lehet.

Az Alaptörvényben való kifejezett rendelkezés egy új szintre emeli a termőföld szabályozását.

* A cikkben ismertetett kutató munka az EFOP-3.6.1-16-00011 jelű *Fiatalodó és Megújuló Egyetem-Innovatív Tudásváros – A Miskolci Egyetem intelligens szakosodását szolgáló intézményi fejlesztése* projekt részeként, a Széchenyi 2020 keretében, az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósult meg.

** Dr. OROSZ Flóra
PhD-hallgató, Miskolci Egyetem ÁJK
Munka- és Agrárjogi Tanszék
3515 Miskolc-Egyetemváros
oroszflora93@gmail.com

A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvényhez képest előtérbe helyezi, nagyobb jelentőséget tulajdonít az agrárium egyes területeinek, illetve részletesebb rendelkezéseket tartalmaz a termőföldről.¹ Az Alaptörvényben már kifejezetten megjelenik a termőföld fogalma, bekerült az alkotmányozási folyamatba² – ellenben a korábbi Alkotmánnyal –, nevezetesen a P) cikk rendelkezik a természeti erőforrásokról, azok között pedig kiemelten a termőföldről, ami a termőföld alkotmányos szintű szabályozásának, védelmének fontosságára utal.

A P) cikk mellett utalni kell a nemzeti vagyronról szóló 38. cikkre is, amely egy szűkebb vagyonsoportot takar: az állam és a helyi önkormányzat tulajdonát. Ennek a nemzeti tulajdonnak a részét képzik az állam és az önkormányzatok tulajdonában lévő termőföld-vagyon.

Továbbá említést kell tenni a XIII. cikkről is, amely biztosítja a tulajdonhoz való jogot és annak alkotmányos védelmét a már megszerzett tulajdon tekintetében.

Az Alaptörvény cikkei közül tehát elsősorban a P) és 38.) cikk, illetve a XIII. cikk rendelkezik a termőföldről, ugyanakkor már a preambulumnak tekintendő Nemzeti Hitvallásban is rögzítésre kerül a természeti erőforrások gondos használatának kötelezettsége, illetve a jövő nemzedékek életfeltételeinek védelme: „...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 nemzedék életfeltételeit.” Mindez a termőföldet környezetvédelmi kontextusba helyezi, annak környezetvédelmi szempontú aspektusait erősíti.³ Szilágyi János Ede megjegyezte, hogy ezek a rendelkezések nem tekinthetők pusztán szimbolikus lépéseknek, mivel hozzájárul-

¹ SZILÁGYI János Ede: Változások az agrárjog elméletében? *Miskolci Jogi Szemle*, 2016/1., 47.

² A termőföld Alaptörvénybeli szabályozásának oka az, hogy bár a 2010-ben felállított Alkotmány-előkészítő Eseti Bizottság eredeti javaslatában nem szerepelt a termőföldre vonatkozó rendelkezés, egy módosító javaslat révén bekerült annak szövegébe, mint „kizárólagos állami tulajdonba tartozó elidegeníthetetlen kincstári vagyontárgy”, és mint az Alkotmányban védelmet nyerő nemzeti vagyon része. Lásd TÉGLÁSI András: A termőföld védelme a korábbi magyar Alkotmányban és az Alaptörvény hatálybelépést követően. In: *A Magyar Tudomány Napja a Délvidéken 2014* (szerk.: Szalma József). Újvidék, Szerbia, 2015, 284–285.

A 2010-es nemzeti konzultáció során az alkotmányozással kapcsolatban feltett kérdések egyike a termőföldre vonatkozott, melynek kapcsán a részt vett válaszolók 90%-a tartotta fontosnak a nemzeti vagyon, különösen a termőföld alkotmányos védelmét. Ez azt mutatja, hogy a magyar nemzetgazdaság fontos erőforrásai közé sorolják a termőföldet nemcsak az alkotmányozók, hanem a magyar emberek is. Lásd Anikó RAISZ: A Constitution's Environment, Environment in the Constitution- Process and Background of the New Hungarian Constitution, *Revue Est Europa*, numéro special 1, 2012, 44–45.

³ CSÁK Csilla: A földforgalmi szabályozás alkotmányossági kérdései. *Agrár- és Környezetjog*, 2018, megjelenés alatt.

hatnak az Alaptörvény más szakaszainak értelmezéséhez is.⁴ Az Alaptörvény R) cikkének (3) bekezdése pedig kimondja, hogy az Alaptörvény egyes rendelkezéseit, ideértve a P) és 38. cikket is, a Nemzeti Hitvallással összhangban kell értelmezni. Mindezekkel szemben a korábbi Alkotmány nem tartalmazott ilyen konkrét jellegű rendelkezéseket a termőföldről.

Tanulmányom célja a termőföld alaptörvényi szabályozásának és az Európai Unió egyes nemzeti alkotmányai termőföldről szóló rendelkezéseinek⁵ vizsgálata összehasonlító jogi elemzésben. Korábbi alkotmányunkhoz hasonlóan nem minden nemzeti alkotmány rendelkezik kifejezetten a termőföld alkotmányos védelméről, hanem csak a tulajdonhoz való jogot szabályozza és annak védelmi keretei között jelenik meg a termőföld oltalma.

1. A TERMŐFÖLD FOGALMA

A termőföld az Alaptörvény fent említett cikkei tekintetében megvalósuló alkotmányos védelmének részletezése előtt szükséges tisztázni a termőföld mint speciális szabályozási tárgy kör jellemzőit, jellegét. Az Alkotmánybíróság határozatában⁶ megállapította a földtulajdon sajátos természeti és vagyoni jellemzőit, vagyis, hogy a föld véges jószág, mivel mint természeti tárgy korlátozott mértékben áll rendelkezésre, és nem szaporítható, mással nem helyettesíthető; nélkülözhetetlensége, megújuló képessége, különleges kockázatérzékenysége és alacsony nyereséghezama a földtulajdon különös szociális kötöttségét testesíti meg. E sajátosságai folytán a földtulajdonnak indokolt a más tulajdoni tárgyaktól való eltérő jogi kezelése, amelynek részletes kifejtésére a későbbiekben kerül sor. Egyetértek Téglási Andrásal, miszerint az a tény, hogy az Alaptörvény P) cikke a természeti erőforrások között nevesíti a termőföldet, az idézett AB határozatban megfogalmazott definíció fenntartását jelenti.⁷

Alapvetően a fogalmakat – így a termőföld fogalmát is – az egyes tárgyköröket szabályozó alacsonyabb szintű jogszabályok határozzák meg csaknem minden jogrendszerben. A termőföld fogalmát korábban a termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény (a továbbiakban. Tft.) 3. § a) pontja határozta meg. Eszerint a termőföld „az a földrészlet, amelyet a település külterületén az ingatlan-nyilvántartásban szántó, szőlő, gyümölcsös, kert, gyepek, nádas és erdő művelési ágban vagy halastóként tartanak nyilván”. E korábbi földtörvényben meghatározott termőföld fogalom 2013. december 15-ével hatályát veszítette. Az új fogalmat jelenleg a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény (a továbbiakban

⁴ SZILÁGYI János Ede: Az agrár- és vidékfejlesztési jog elmélete. In: *Agrárjog: A magyar agrár- és vidékfejlesztési jogi szabályozás lehetőségei a globalizálódó Európai Unióban* (szerk.: Szilágyi János Ede). Miskolci Egyetemi Kiadó, Miskolc, 2017, 28–35.

⁵ Ebben a körben az Európai Unió valamennyi tagállamának alkotmányát megvizsgáltam. Ezek közül jelen tanulmányban azokat elemzem részletesebben, amelyek kifejezett rendelkezéseket tartalmaznak a termőföldről mint szabályozási tárgyról.

⁶ 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, III. rész 2. pont.

⁷ TÉGLÁSI András: A földtulajdon alaptörvényi védelme a 2014-ben lejáró moratórium tükrében. *Jogtudományi Közlemény*, 2012/11., 450.

Fftv.) határozza meg immáron mező-, erdőgazdasági hasznosítású föld (rövidebben föld, mezőgazdasági föld) fogalom alatt, ami bár nem esik egybe a Tft. szerinti termőföld definíciójával, de jelentős átfedés van a két fogalom között. Az Fftv. 5. § 17. pontja értelmében a mező, erdőgazdasági hasznosítású föld „a föld fekvésétől (belterület, külterület) függetlenül valamennyi olyan földrészlet, amely az ingatlan-nyilvántartásban szántó, szőlő, gyümölcsös, kert, rét, legelő (gyep), nádas, erdő és fásított terület művelési ágban van nyilvántartva, továbbá az olyan művelés alól kivett területként nyilvántartott földrészlet, amelyre az ingatlan-nyilvántartásban Országos Erdőállomány Adattárban erdőként nyilvántartott terület jogi jelleg van feljegyezve”. Ez a fogalom bővebb a korábbi termőföld fogalomtól. A mező- és erdőgazdasági föld valamennyi földrészletet magában foglalja, nemcsak a külterületen, hanem a belterületen fekvő földrészleteket is. Új elemként került bele a művelés alól kivont terület, ellenben kikerült a fogalomból a halastóként nyilvántartott földrészlet. Megjegyzendő, hogy maga a termőföld fogalom az Fftv. hatályba lépésével nem szűnt meg, ugyanis a termőföld kategória a termőföld védelméről szóló 2007. évi CXXIX. törvényben továbbra is létezik és használatos.

A definiálás során felmerül a „termőföld” és a „föld” fogalmának elhatárolása. A korábbi Tft. az előbbit, az Fftv. az utóbbi kifejezést használja, azonban nem tesz különbséget egyik jogszabály sem köztük, nem határozzák meg azok jelentésbeli eltérését. A bolgár alkotmány azonban például következetesen elhatárolja egymástól a föld és a művelhető föld fogalmát. A földet úgy határozza meg, hogy olyan „alapvető nemzeti kincs, amely az állam és a társadalom különleges védelmét élvezi”. A művelhető földet pedig leszűkíti, miszerint az olyan terület lehet, amely „egyedül földművelési célokra használható”.⁸

2. AZ ALAPTÖRVÉNY IDEVÁGÓ CIKKEI

A következőkben a termőföld fogalmának meghatározása után kifejtem az Alaptörvény termőfölddel kapcsolatos releváns cikkeinek értelmezését.

2.1. A P) cikk⁹ értelmezése

A P) cikk (1) bekezdése értelmében a természeti erőforrások között külön nevesített termőföld a nemzet közös örökségének részét képezi, nemzeti kincs. Ihrig Károly a földet a nemzet legértékesebb kincseként aposztrofálja, megfogalmazása

⁸ A Bolgár Köztársaság alkotmánya 21. cikk (1)–(2). bek. Az alkotmányt 1991. július 12-én fogadták el, s ez idáig négy alkalommal módosították.

⁹ (1) *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.*

(2) *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.*

szerint „a föld nemzeti kincs”.¹⁰ Szilágyi János Ede kifejti az örökség szó jelentését, amely arra utal, hogy az alkotmányozó nem mint kereskedelmi ügylet tárgyára tekint a termőföld esetén, hanem annak létfontosságát és a következő generációk számára való megőrzés fontosságát hangsúlyozza.¹¹ Továbbá a P) cikk (1) bekezdéséből következik az alkotmányozó azon akarata is, hogy az emberi életet és annak létfeltételeit, különösen a termőföldet akként kell védeni, fenntartani, hogy a jövő nemzedék életésélyeit biztosítsa, és ne rontsa azt. A természeti erőforrások, a biológiai sokféleség és a kulturális értékek megővésének Alaptörvényben meghatározott kötelezettsége kifejezi Magyarország elkötelezettségét a természeti értékek megővése iránt, hogy azokat megőrizve adhassuk tovább a jövő generáció számára. Ez az alkotmányos kötelezettség egyben egy abszolút jellegű tartalmi zsinórmérték, amely nemcsak az állammal, hanem mindenkivel szemben objektív követelményt támaszt.¹² Czine Ágnes alkotmánybíró kiemelt alkotmányos érdekként, kiemelt védelem alatt álló természeti erőforrásként nevesíti a termőföldet.¹³

Meglátásom szerint a föld Alaptörvényben való ilyen horderejű alkotmányos védelme ténylegesen kifejezi annak jelentőségét, megővésének kiemelt fontosságát. Rendkívül szükségesnek találom mindezt, hiszen egyrészt a föld védelme elengedhetetlen egy olyan ország esetében, ahol a gazdaságban fontos szerepet tölt be a mezőgazdaság, tekintve annak korlátozott mennyiségét, szűkösen rendelkezésre álló voltát; másrészt Magyarország esetében az összes nemzeti vagyonnak a mező- és erdőgazdasági földek meglehetősen nagy százalékát teszik ki (mintegy 26%); nem utolsósorban pedig Jellinek által a XIX. században meghatározott háromkomponensű államfogalma szerint az egyik komponens a terület –melybe beletartozik a termőföld is – (a lakosság és az önálló kormányzat mellett),¹⁴ amelynek megléte nélkül nem beszélhetnénk szuverén államról.

A P) cikk (2) bekezdése nyomán az állam (1) bekezdésből eredő alkotmányos védelmi kötelezettségét sarkalatos törvény, vagyis fokozott védelmi szintet biztosító törvény elfogadásával teljesíti. Ennek nyomán született meg a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény (a továbbiakban: Fftv.)¹⁵ és az Fftv.-vel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013.

¹⁰ IHRIG Károly: *Agrárgazdaságtan*. Gergely Kiadó, Budapest, 1941, 214.

¹¹ SZILÁGYI János Ede: Változások az agrárjog elméletében? *Miskolci Jogi Szemle*, 2016/1., 30–50.

¹² 28/2017. (X. 25.) AB határozat, 27/2017. (X. 25.) AB határozat.

¹³ CZINE Ágnes alkotmánybíró 27/2017. (X. 25.) AB határozathoz fűzött különvéleményében olvasható.

¹⁴ Georg Jellinek elméletét hivatkozva KOVÁCS Péter: *Nemzetközi közjog*. Osiris Kiadó, Budapest, 2006, 165.

¹⁵ A P) cikk (2) bekezdése alapvetően három szabályozási kör kapcsán rendelkezik sarkalatos törvény elfogadásáról: 1) a termőföld és az erdők tulajdonjogának megszerzése, valamint hasznosításának korlátai és feltételei; 2) az integrált mezőgazdasági termelés-szervezés és a családi gazdaságok; valamint 3) mezőgazdasági üzemek esetében. Ezek közül az utolsó kettő tárgykör vonatkozásában még nem született meg az azokat szabályozó sarkalatos törvény, mindösszesen a Fftv. került elfogadásra.

évi CCXII. törvény (a továbbiakban: Fétv.). A Fétv. részben sarkalatos törvény, amelynek a 107. §-ban felsorolt szakaszai az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdése és 38. (1) bekezdése alapján minősülnek sarkalatosnak. Az új földforgalmi törvény a földmoratórium megszűnésére tekintettel került megalkotásra, eleget téve ezzel uniós tagállami kötelezettségünknek is. E törvény tartalmazza azokat a feltételeket, garanciákat, amelyek biztosítják a termőföld védelmét, a jövő nemzedék számára való megőrzését. A Fftv.-ben vannak olyan jogintézmények, amelyek ismertek voltak a korábbi Ftv.-ben is és bevezetésre kerültek korábban nem ismert jogintézmények is.¹⁶

A (2) bekezdés rendelkezik továbbá két másik sarkalatos törvény megalkotásáról, az integrált mezőgazdasági termelés-szervezetre és családi gazdaságokra, valamint a mezőgazdasági üzemekre vonatkozó szabályok kapcsán. Mind ez ideig e két törvény nem került megalkotásra, azonban szabályozási tárgykörüket tekintve tovább erősíthetik, biztosíthatják az alkotmányos alapjogok és értékek (mint a tulajdonhoz való jog, termőföld) oltalmát.

2.2. A 38. cikk¹⁷ értelmezése

A következő releváns alaptörvényi rendelkezés a 38. cikk (1) bekezdése, amely előírja, hogy „az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon”. Bár ez a cikk nem említi kifejezetten a termőföld fogalmát, mégis nagy jelentősége van a mezőgazdasági föld szabályozása kapcsán. Hiszen a nemzeti vagyon egy szeletét az állami tulajdonú¹⁸ föld képzí. Erre a (2) bekezdésből következtethetünk, misze-

¹⁶ A hatályos földforgalmi törvény részletes bemutatása nem képzí jelen cikk tartalmát. Részletesebben lásd CSAK Csilla–HORNYÁK Zsófia: Az új földforgalmi törvényről. *Őstermelő*, 2013/4., 7–10.; CSAK Csilla–HORNYÁK Zsófia: Az átalakuló mezőgazdasági földszabályozás. *Advocat*, 2013/1–4., 12–17.; SZILÁGYI János Ede: A földforgalmi törvény elfogadásának indokai, körülményei, főbb intézményei. In.: *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban, Konferenciakötet* (szerk.: Korom Ágoston). Nemzeti Közszołgálati Egyetem, 2013, 109–120.

¹⁷ (1) *Az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon. A nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele. A nemzeti vagyon megőrzésének, védelmének és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak a követelményeit sarkalatos törvény határozza meg.*
(2) *Az állam kizárólagos tulajdonának és kizárólagos gazdasági tevékenységének körét, valamint a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon elidegenítésének korlátait és feltételeit az (1) bekezdés szerinti célokra tekintettel sarkalatos törvény határozza meg.*

¹⁸ A tárgyi jog szerint az állami tulajdon három csoportba sorolható:

- kincstári vagyon
- az állam kizárólagos tulajdona
- az állam vállalkozói vagyona.

Ezek közül az első kettő tulajdontípus szemléltetése jelentős a föld kapcsán. A kincstári vagyont az állam által az állami jogi személyek tulajdonának megszerzett része képzí, amelynek vagyongazdálkodási jogosultját megilletik a tulajdonos jogai és terhelik a tulajdo-

rint az (1) bekezdésben foglalt céloknak megfelelően sarkalatos törvény határozza meg az állam kizárólagos tulajdonának és kizárólagos gazdasági tevékenységének körét, és a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon elidegenítésének szabályait. Tehát egyrészt az (1) bekezdés utal arra, hogy az állam tulajdonában lévő termőföld a nemzeti vagyon részét képezi, amelyben foglalt célok – nemzeti vagyon kezelésének és védelmének céljai – között szerepel a természeti erőforrások, így a föld megóvása is. Másrészt az (1) és (2) bekezdés szerinti sarkalatos törvény, azaz ezek nyomán megalkotott nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (a továbbiakban: Nvtv.) határozza meg, mi tartozik a nemzeti vagyon fogalma¹⁹ alá. Azt gondolnánk, hogy a törvény az állam kizárólagos tulajdonába tartozó egyes vagyontípusokban²⁰ felsoroltak között említi az állami tulajdonú földet, azonban sem azok között, sem pedig az azt kiegészítő – 1. az állam kizárólagos tulajdonában lévő dolgok és 2. nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon köre – mellékletben nem találjuk.

Összefoglalva, az állami tulajdonú föld nem tartozik sem a kizárólagos állami tulajdonba, sem a nemzetgazdasági szempontból kiemelt nemzeti vagyonba, hanem olyan nemzeti vagyon, amely az állam üzleti vagyonának²¹ minősül az Nvtv. alapján.²² Tehát figyelemmel kell lennie a tulajdonosi jogokat gyakorlóknak az Alaptörvény 38. cikke (2) és (3) bekezdésében foglaltakra. Ennek megfelelően sarkalatos törvény (a nemzeti vagyonról szóló törvény) szabályozza az állam kizárólagos tulajdonát és a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon elidegenítésének szabályait; míg az azokba nem tartozó nemzeti vagyon átruházásának feltételeit törvény (a Nemzeti Földalapról szóló törvény) határozza meg.

Az Nvtv. állami tulajdonú földekre vonatkozó rendelkezéseit a Nemzeti Földalapról szóló 2010. évi LXXXVII. törvény (a továbbiakban: Nfátv.) hajtja végre, meghatározva az azokkal való gazdálkodás, hasznosítás módját, feltételeit. Míg az Nvtv. sarkalatos törvény, az Nfátv. csak részben, meghatározott szakaszai esetében sarkalatos.²³ Az Nfátv. 26. §-a (amely nem sarkalatos rendelkezés) teszi lehetővé az állami tulajdonú föld elidegenítését, az értékesítés főszabálya pedig nyilvános pályázat vagy árverés. Mivel az Nvtv. 6. § (1) bekezdése csak az állam kizárólagos tulajdonába tartozó nemzeti vagyon esetében tilalmazza az elidegenítést, az állami tulajdonú föld esetében nem, így az Nfátv. 26. §-a szerinti értékesítés összhangban

nos kötelezettségei. Az állam kizárólagos tulajdona is kincstári vagyonnak minősül, de speciális szabályok vonatkoznak rá, ugyanis az forgalomképtelen.

¹⁹ Nvtv. 1. § (2) bek. határozza meg, mi tartozik a nemzeti vagyon fogalma alá.

²⁰ Nvtv. 4. § (1) bek. a)–l) pontig taxatív felsorolja, mi tartozik az állam kizárólagos tulajdonába.

²¹ Nvtv. 3. § (1) bek. 18. pontjából következően az állami tulajdonú föld forgalomképesség szempontjából az állam üzleti vagyonának minősül, mivel nem tartozik a 3. § 5. és 6. pontja szerinti kincstári vagyonba és korlátozottan forgalomképes vagyonba sem – erről részletesen a 3330/2017. (XII. 8.) AB végzésben olvashatunk.

²² TANKA Endre: Van-e jogi akadálya az állami tulajdonú földek eladásának. *Gazdaság és jog*, 2015/12., 23.

²³ Az Nfátv. 48. §-a határozza meg.

van az Alaptörvény 38. cikk (3) bekezdésével, vagyis jogszerű az állami tulajdonú föld eladása, de csak a törvényben meghatározott célból.

2.3. A XIII. cikk²⁴ értelmezése

Az Alaptörvény harmadik elemzésre kerülő rendelkezése a tulajdonhoz való jogról szóló XIII. cikk, melyről az Alaptörvény bővebb rendelkezéseket tartalmaz az Alkotmányhoz képest. Az alkotmányozó rögzíti, hogy mindenkinek joga van a tulajdonhoz, mint alapvető joghoz. Az Alaptörvény továbbra is fenntartja a 64/1993. (XII. 22.) AB határozatban kifejtetteket, ami a tulajdonhoz való jog alapjogi védelme szempontjából „mérőkövető” számít. Ebben mondta ki az AB, hogy a tulajdonhoz való jog alapvető jog. Az Alkotmány, illetve a hatályos Alaptörvény is a tulajdonjogot, mint az egyéni cselekvési autonómia anyagi alapját részesíti alapjogi védelemben. Az AB határozat azt is leszögezte, hogy a tulajdonjog részjogosítványai nem egyeznek meg annak alkotmányjogi tartalmával, vagyis az Alkotmány szerinti tulajdonvédelem nem azonos a polgári jogi tulajdon fogalmával és az absztrakt polgári jogi tulajdon védelmével,²⁵ az alapjogként védett tulajdon tartalmát a közjogi és magánjogi korlátokkal együtt kell értelmezni; valamint a tulajdon alkotmányos védelmének terjedelme minden esetben konkrét, függ a tulajdon alanyától, tárgyától és funkciójától, illetve a korlátozás módjától.²⁶

Fontos hangsúlyozni, hogy különbség van a tulajdonosi jogállás és a tulajdonszerzés védelme között, mivel ezek eltérő jogvédelmi tárgyak. Csak a tulajdonhoz való jog minősül alapvető emberi jognak és részesül állami védelemben. A tulajdonszerzés iránti jog azonban nem alapjog, így az államnak sincs olyan kötelezettsége, miszerint köteles lenne bárkit tulajdonhoz vagy annak részjogosítványaihoz juttatni.²⁷ A tulajdonhoz való jog állam által biztosított védelmével kapcsolatban a 3009/2012. (VI. 21.) AB határozat megerősítette a 481/B/1999. AB határozatban foglaltakat, miszerint az államnak kétirányú kötelezettsége áll fent. Az állam egyfelől köteles tartózkodni a tulajdonosi szférába való behatolástól, másfelől meg kell teremtenie a tulajdonhoz való jog megkülönböztetés-mentességéhez szükséges jogi környezetet.²⁸ Ez adja az alapjog megfelelő érvényesülését. A tulajdonnal kapcsolatban továbbá az Alaptörvény újdonságként határozza meg, hogy az „társadalmi

²⁴ (1) Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.

²⁵ Lásd CsÁK Csilla: A termőföldet érintő jogi szabályozás alkotmányossági normakontrollja. In: *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai* (szerk.: Csák Csilla). Novotni Kiadó, Miskolc, 2010, 69–74.

²⁶ 64/1993. (XII. 22.) AB határozat IV. rész 1. pont.

²⁷ TÉGLÁSI András: A földtulajdon alaptörvényi... 452.

²⁸ TÉGLÁSI András: Az alapjogok hatása a magánjogi viszonyokban az Alkotmánybíróság gyakorlatában az Alaptörvény hatálybalépését követő első három évben – különös tekintettel a tulajdonhoz való jog alkotmányos védelmére. *Jogtudományi Közlöny*, 2015/3., 152.

felelősséggel jár”. Ennek indoka az, hogy ezáltal markánsabban fejeződik ki a tulajdon társadalmi kötöttsége, amihez a társadalomra rótt felelősség társul.²⁹

Azonban nem került bele a hatályos Alaptörvénybe a tulajdonjog oltalma kapcsán a köz- és magántulajdon egyenjogúságának deklarálása. Téglási András értelmezésében ez a koncepcióváltás egyet jelent a nemzeti vagyon fokozottabb védelmével, melyre maga az Alaptörvény indoklása is utal – az Alaptörvény „fokozott védelmet biztosít a közpénzeknek és a nemzeti vagyonnak”, azt csak törvényben meghatározott célból lehet átruházni.³⁰ Ennek ellenére az AB gyakorlata továbbra is fenntartja a köz- és magántulajdon egyenjogúságát, illetve a magántulajdoni formák közül kiemeli a termőföldet, mint nagy jelentőséggel bíró természeti erőforrást.³¹

A XIII. cikk vizsgálata kapcsán nem hagyható figyelmen kívül, hogy ebben a cikkben az Alaptörvény nemcsak a tulajdonhoz való jogról rendelkezik, hanem ezzel együtt az öröklési jogról is, de külön nevesítve azt. Az Alaptörvény ezáltal az örökléshez való jogot is alapvető jogként határozza meg és részesíti alapjogi védelemben új alkotmányjogi dogmatikát kialakítva ezzel. Azonban az alapjogi védelmet tekintve különbség figyelhető meg e két alapjog között. Ugyanis az örökléshez való jog tartalma magába foglalja a végrendelezési jogot (aktív öröklési jog) és az öröklési képességet, vagyis a kedvezményezett jogát az örökség megszerzéséhez (passzív öröklési jog). Az Alaptörvény tehát az öröklés címén való tulajdonszerzést is védelemben részesíti szemben a tulajdon szerzéséhez való joggal. Ebben a tekintetben a tulajdonszerzést az öröklés jogcímén keresztül védendő jogosultságként ismeri el.³²

3. AZ ALAPTÖRVÉNYI SZABÁLYOZÁS VITATHATÓ RENDELKEZÉSEI

Az tény, hogy az Nvtv. korlátlanul forgalomképes vagyonként szabályozza az állami földet, több aggályt vet föl alkotmányjogi szempontból.

Először is az Alaptörvény P) cikkének (1) bekezdéséből és 38. cikkének (1) bekezdéséből az a következtetés vonható le, hogy az állami tulajdonú föld mint kiemelt természeti erőforrás az állam kizárólagos tulajdonába tartozó vagyonelem. Ezt a feltételezést erősíti az a sajátos alkotmányos kötelezettség is, miszerint az állam és mindenki kötelezettsége (jelen esetben az államra rótt köteletség releváns) a föld védelme. Ezek ellenére az Nvtv. mintegy kizárja a felsorolásból az állam földtulajdonát a kizárólagos állami tulajdon tárgyai közül.

Másodsorban az Alaptörvény P) cikkének (1) bekezdése és 38. cikkének (1) bekezdése azt is kimondja, hogy a termőföldet mint a nemzet közös örökségét, és mint nemzeti vagyont a jövő nemzedék számára meg kell őrizni, szükségleteit ki kell elégíteni. Ez a termőföld korlátozott mennyiségére tekintettel (amelyet az AB

²⁹ A Magyarország Alaptörvényéről szóló T/2627. számú törvényjavaslat XIII. cikkhez fűzött indoklása.

³⁰ TÉGLÁSI András: A tulajdon védelme Magyarország Alaptörvényében – különös tekintettel az alkotmánybíróvási gyakorlat lehetséges változásaira. *Alkotmánybíróvási Szemle*, 2012/2., 116–117.

³¹ TÉGLÁSI András: A termőföld védelme a korábbi magyar... 284–285.

³² 24/2017. (X. 10.) AB határozat alapján.

figyelembe vett a fogalom-meghatározáskor) akként valósítható meg, ha annak tulajdonjogát az állam nem idegeníti el, vagyis közvagyonként megőrzi.³³ Ennek jogintézményi megoldása az lehet, ha az Nvtv. kizárná az állami föld forgalomképességét, és kizárólagos állami tulajdonná és kincstári vagyonná minősítené.

A harmadik alkotmányos aggály az állam földtulajdonosi jogállásával kapcsolatban merül föl, amelynek értelmében az állam a tulajdonnak egyidejűleg kettős jogalanya: egyrészt magánjogi, másrészt közjogi tulajdonos.³⁴ Magánjogi földtulajdonosként a Ptk. 5:13. § (1) bekezdése alapján teljes és kizárólagos jogi hatalom illeti meg földjének tulajdonán. Rendelkezési joga értelmében földjének birtokát, használatát vagy hasznai szedésének jogát másnak átengedheti, azt biztosítékul adhatja, vagy más módon megterhelheti, továbbá tulajdonjogát másra átruházhatja (Ptk. 5:30. §). Az állam önrendelkezésébe tartozik, hogy eladja-e vagy sem a tulajdonában lévő földjét, de jogkörének közjogi korlátjait figyelembe kell vennie. A Ptk. ezen rendelkezéseit az Alaptörvény P) cikke és 38. cikke azonban felülírja és szabad rendelkezési jogát közjogi jogalanyként ténylegesen kizárja, mivel az állam köteles megőrizni földtulajdonát a jövő nemzedék számára. Tanka Endre szerint „ennek teljesítése fogalmi képtelenség, ha az állam földjét forgalomképpé teszi és azt mások tulajdonába adja”.³⁵

4. AZ EURÓPAI UNIÓ TAGÁLLAMAINAK ALKOTMÁNYOS RENDELKEZÉSEI

A termőföld alaptörvényi szabályozásának vizsgálata után az Európai Unió más nemzeti alkotmányainak rendelkezései tükrében elemzem, hogyan jelenik meg az agrárjog szabályozási tárgyai közül a föld, illetve a tulajdon védelmének szabályozása. A tagállamok alkotmányait négy csoportba szedve vizsgálom: dél-európai, középkelet-európai, nyugat-európai és skandináv országok alkotmányai, azok közül is kiemelten azokra az alkotmányokra koncentrálok, amelyek e tanulmány témája kapcsán releváns rendelkezéseket tartalmaznak. A legtöbb alkotmány, néhány kivételtől eltekintve (olasz, portugál, bulgár alkotmány), nem rendelkezik kifejezetten a földről, hanem csak a természeti erőforrások védelméről, illetve a tulajdon védelméről, ami magában foglalja a földről való alkotmányi rendelkezést is.³⁶

³³ Az állami tulajdonú termőföld közvagyonként való megőrzését indítványozza a T/6084. számú és a T/6085. számú törvényjavaslat. Az előbbi az Nvtv. 4. § (1) bekezdését úgy módosítaná, hogy az állam kizárólagos tulajdonába tartozó vagyonelemek közé sorolná „az állam tulajdonában lévő mező- és erdőgazdasági hasznosítású földet” is. Az utóbbi törvényjavaslat pedig az Alaptörvény P) cikkének (2) bekezdése helyébe azt a rendelkezést ültetné, hogy „[a] termőföld és az erdők forgalomképtelenek”. Mindezekkel a módosításokkal azt tűzi ki célul a Jobbik Magyarországért Mozgalom a törvényjavaslatok előterjesztőjeként, hogy a még megmaradt állami földek értékesítését megakadályozza, és biztosítsa a föld jövő nemzedékek számára való megőrzését.

³⁴ TANKA: i. m. 22–23., 3330/2017. (XII. 8.) AB végzés

³⁵ TANKA Endre: i. m. 22.

³⁶ Az egyes tagállamok nemzeti alkotmányának elemzését Németh Lajos (szerk.): *Nemzeti alkotmányok az Európai Unóban*. Wolters Kluwer, Budapest, 2016. könyvben leírtak alapján végeztem.

4.1. Dél-európai országok alkotmányos rendelkezései

Görögország alkotmánya³⁷ a földre vonatkozóan a 18. cikk keretében tartalmaz rendelkezéseket. Az (1) bekezdése kimondja, hogy külön törvény szabályozza többek között a természeti kincseket, így a mezőgazdasági földet is. A hatékonyabb földhasználat érdekében a (3) bekezdés úgy határoz, hogy csak törvény által meghatározott eljárási rend szerint megengedett a mezőgazdasági területek újjáalakítása és olyan intézkedések megtétele, amelyek célja a mértéktelen felaprózódás elkerülése vagy a felaprózódott mezőgazdasági kistulajdonok egyesülésének megkönnyítése. Ennek nyomán megállapítható, hogy a görög alkotmány a földvédelmet a birtokpolitikával kapcsolja össze.³⁸

Olaszország alkotmányának³⁹ 44. cikke kötelezettséget ír elő a föld észszerű kihasználása érdekében, és korlátokat állapít meg a földmagántulajdonra. Ennek nyomán régióként és mezőgazdasági övezetként megszabja a földterület nagyságának felső határát; előmozdítja és kötelezővé teszi a talajjavítást, a nagybirtok átalakítását és a termelőegységek rekonstrukcióját; illetve segíti a kis- és középgazdaságokat.

A portugál alkotmány⁴⁰ az, amely a legtöbb rendelkezést tartalmazza a mezőgazdasági földre vonatkozóan. Ezt alátámasztja egyrészt az, hogy a *Mezőgazdasági, kereskedelmi és iparpolitika* fejezetben belül külön rész, a 93. cikk foglalkozik a mezőgazdasági politikával és határozza meg célkitűzéseit. Ezek között szerepel a föld észszerű felhasználásának és igazgatásának biztosítása, valamint annak újratermelő képességének fenntartása. Továbbá itt szerepel az is, hogy az állam ösztönzi a mezőgazdasági hasznosítású földek diverzifikációját.

Ezt követően rendelkezik az alkotmány 94. cikke a túl nagy méretű földbirtokok megszüntetéséről még hozzá akképpen, hogy azokat tulajdonba vagy bérbe kell adni kisgazdálkodóknak, mezőgazdasági munkavállalóknak vagy kisgazdálkodók szövetkezetei részére. A 95. cikk ennek ellentétjéről, a túl kis méretű gazdaságok átalakításáról szól. Az állam ösztönzi ezen földterületek méretének megváltoztatását.

A föld szabályozása kapcsán speciális rendelkezéseket találunk az állami birtokról a 84. cikkben, amely kimondja, hogy az állami birtok részét képezi a közönséges föld.

Láthatjuk tehát, hogy a portugál alkotmány valóban széleskörűen rendelkezik a mezőgazdasági földről.

4.2. Közép-Kelet-Európa országainak alkotmányos rendelkezései

A három balti állam közül Észtország alkotmányának⁴¹ 5. cikke a természeti kincsek és erőforrások tekintetében kimondja, hogy azok a nemzeti vagyon részét

³⁷ Az alkotmány 1975. június 11-én lépett hatályba, melyet máig három alkalommal módosítottak.

³⁸ TÉGLÁSI András: A termőföld védelme a korábbi magyar... 286.

³⁹ Az alkotmány 1948. január 1-jén lépett hatályba, melyet napjainkig többször is módosítottak.

⁴⁰ Az alkotmány 1976-ban lépett hatályba, melyet ez idáig ötször módosítottak.

⁴¹ Az alkotmányt 1992. június 28-án tartott népszavazáson fogadták el. Az alkotmányt máig egyszer módosították.

képzik, amelyeket takarékosan kell felhasználni. Ezzel részesíti védelemben a földet is, azonban egyéb konkrét rendelkezést nem tartalmaz az alkotmány.

A litván alkotmány⁴² csak a föld méhének kincseiről határozza meg a 47. cikk (1) bekezdésében, hogy azok a Litván Köztársaság kizárólagos tulajdonában állnak, míg a földet nem említi itt a magyar szabályozáshoz hasonlóan. Azonban biztosítja a külföldieknek a földtulajdon megszerzését a 47. cikk (3) bekezdésében, de csak az előirt törvényi feltételeknek megfelelően. Továbbá említést érdemel, hogy az 53. cikk keretében az állam feladataként kerül meghatározásra a természeti erőforrások, így a földnek is a mértékletes felhasználásról, helyreállításáról és gyarapításáról való gondoskodás.

Bulgária alkotmánya egyrészt az alapelvek körében, a 15. cikkben biztosítja az ország természeti kincseinek és forrásainak észszerű felhasználását. A 21. cikk keretében pedig kiemelt figyelmet fordít a föld védelmére. Azt alapvető nemzeti kincsként határozza meg szintúgy, mint a magyar Alaptörvény, amely nemcsak az állam, hanem az egész társadalom részéről különleges védelmet kell, hogy élvezzen. Továbbá a föld mellett rendelkezik a termőföldről is (művelhető föld), amelynek egyedüli céljaként a földművelést deklarálja. A litván alkotmányhoz hasonlóképpen a bolgár alkotmány is lehetővé teszi a külföldi természetes és jogi személyek tulajdonszerzését meghatározott feltételek szerint. Egyebekben a földre vonatkozó szabályokat külön törvény állapítja meg.

Visszaulva a 2.1. pontban a föld fogalma kapcsán elmondottakra, a bolgár alkotmány konzekvens abban, hogy kettéválasztja a föld és a termőföld fogalmát.

A horvát alkotmány⁴³ az *Emberi jogok és alapvető szabadságok védelme* fejezetben a Gazdasági, szociális és kulturális jogok körében az 52. cikkben rögzíti, hogy földek az állam kivételes védelmét élvezik. Horvátországban is tulajdont, így földtulajdont szerezhetnek a külföldiek meghatározott feltételek szerint.

A lengyel alkotmány⁴⁴ nem rendelkezik a földről, mint szabályozási tárgyról, hanem a tulajdonhoz való jogot biztosítja és helyezi alkotmányos védelem alá a 21., 41. és 64. cikk keretében.

A román alkotmány⁴⁵ a gazdaság alapelveket tartalmazó 135. cikkben írja le, hogy az állam köteles biztosítani a természeti erőforrások nemzeti érdekekkel összhangban álló kiaknázását. Tehát nem lehet korlátlanul kihasználni a föld adta lehetőségeket. Ezen kívül az alkotmány a tulajdonhoz való jogról rendelkezik még részletesebben, a földről nem. A 136. cikk általában szabályozza a tulajdont, míg a 44. cikk a magántulajdonról határoz bővebben.

⁴² Az alkotmányt 1992. október 25-én fogadták el, melyet négyszer módosítottak.

⁴³ Az alkotmányt 1990. december 22-én fogadták el, melyet négyszer módosítottak a mai napig.

⁴⁴ Az alkotmányt 1997. április 2-án fogadták el, melyet még nem módosítottak hatálybalépése óta.

⁴⁵ Az alkotmány 1992. december 8-án lépett hatályba, melynek módosítására egyszer került sor.

4.3. Nyugat-európai államok alkotmányos rendelkezései

Az osztrák alkotmány⁴⁶ sem a természeti erőforrásokról, sem a tulajdonról, és kifejezetten a földről sem tartalmaz rendelkezést. Ennek oka az, hogy a szövetségi alkotmány mellett Ausztriában alkotmánymódosító államszerződések és 9 tartományi önálló alkotmány is létezik.⁴⁷ A szövetségi alkotmány a szövetség és a tartományok hatásköréről rendelkezik. Releváns a 12. cikk, mely a Szövetség feladatai közé sorolja a földreform ügyét.

A német alaptörvény mellett – az osztrák szabályozáshoz hasonlóan – a tartományok önálló alkotmánnyal rendelkeznek. A 70. cikk rendelkezik a Szövetség és a tartományok közötti hatalommegosztásról. A német alaptörvény 3. cikke szerinti kizárólagos szövetségi törvényhozási jogkörök között nem találunk a természeti erőforrásokra, a földre vonatkozó szabályozási tárgyat sem, így az azokról való rendelkezés tartományi hatáskörbe tartozik. Ezt támasztja alá a 74. cikk, amely a konkuráló törvényhozási területeket sorolja fel taxatívén. Ez alapján a földterület közös tulajdonba vagy a közös gazdaság egyéb formáiba kerüléséről, a földjog meghatározott területeiről, a földelosztásról a tartományok rendelkezhetnek, ha azok szövetségi szinten nem kerülnek szabályozásra. Továbbá a 72. cikk (3) bekezdése lehetővé teszi, hogy a tartományok a Szövetség általi törvényhozással ellentétes jogszabályt fogadjanak el a földelosztásról.

A nyugat-európai alkotmányok tehát nem tartalmaznak kifejezett rendelkezéseket a természeti erőforrásokra, illetve a földre vonatkozóan sem.

4.4. Skandináv országok alkotmányos rendelkezései

A skandináv államok alkotmányai nem tartalmaznak rendelkezéseket sem a természeti erőforrásokról, sem a földről. A tulajdonhoz való jogot biztosítják és részéssítik alkotmányos védelemben, de ettől több releváns szabályozást nem találunk ezekben az alkotmányokban.

ÖSSZEGZŐ GONDOLATOK

Tanulmányomban kifejtettekről a termőföld alkotmányos védelme kapcsán a következő gondolatok foglalhatók össze. Céloom annak bemutatása volt, hogy az Alaptörvény rendelkezéseinek elemzése mellett egy képet tárjak az olvasó elé az Európai Unió más tagállamai alkotmányainak termőföldről való szabályozásáról. Az elemzést az agrárjogban megjelenő speciális szabályozási tárgyak közül a földre vonatkozó szabályokra leszűkítve végeztem.

Alapvetően két nagy részre tagolható a tanulmány. Az első részben a hatályos alkotmányunk termőföldről szóló és ahhoz kapcsolódó rendelkezéseit vizsgáltam. Az Alaptörvény novumaként emelendő ki, hogy számos pontban több és újabb

⁴⁶ Az alkotmány 1920. október 1-jén került kihirdetésre.

⁴⁷ Badó Attila–Trócsányi László (szerk.): *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*. Budapest, KJK-KERSZÖV, 2005, 21–22.

rendelkezéseket tartalmaz az agrárjog, azon belül is a termőföld területére vonatkozóan. Megjelenik benne a termőföld fogalma, melyet olyan természeti erőforrásként definiál, amely nemzeti kincs, a nemzet közös örökségét képezi. Az Alaptörvény a föld (mint tulajdon) tekintetében alapjogi védelemben részesíti a tulajdonhoz való jogot. Azonban e körben nem tekinthetünk el attól a rendelkezéstől, miszerint az örökléshez való jog esetében nemcsak az aktív, hanem a passzív öröklési jog is védelemben részesül. Ennek következtében az örökléssel megszerzett tulajdon kapcsán a tulajdonszerzés is védendő jogosultság.

A tanulmány másik fő részében az Európai Unió tagállamainak alkotmányait tekintetem át, azt, hogy azok hogyan, milyen módon szabályozzák a (termő)földet. Megállapítható, hogy az egyes nemzeti alkotmányok elsősorban a természeti erőforrásokról rendelkeznek, közöttük a földről is, és határozzák meg annak rendeltetésszerű használatát és védelmét. A dél-európai országok alkotmányai és a bolgár alkotmány az, amelyek kifejezetten a földre vonatkozóan tartalmaznak alkotmányos rendelkezéseket. Összevetve a vizsgált alkotmányokat, Alaptörvényünk szabályozásához leginkább a közép-kelet-európai államok alkotmányos szabályozása hasonlít, melyek a természeti erőforrások megfelelő, hatékony, észszerű felhasználásáról rendelkeznek.

Összességében megállapítható, hogy a magyar alkotmány mellett számos más nemzeti alkotmány is tartalmaz rendelkezéseket a termőföldre vonatkozóan, azonban előfordul olyan is (főként a skandináv államok esetében), amelyek semmilyen vonatkozó szabályozást nem tartalmaznak.