

*Bagány Márton–Dávid Máté–Fási Csaba–Kiss Ottó*

# **Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban című tanulmánykötet bemutatása**

## **Review of the New Hungarian Land Market Regulation in the Law of the European Union**

### **ÖSSZEFOGLALÁS**

A Nemzeti Közszerológálati Egyetem gondozásában megjelenő, *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban* című konferenciakötet, dr. Cserny Ákos, a Nemzeti Közszerológálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar dékánja, dr. Darák Péter, a Kúria elnöke és Font Sándor, az Országgyűlés Mezőgazdasági Bizottságának elnöke elő- és zárszavai mellett, tíz tanulmányt tartalmaz a hazai földkérdés jogi, gazdasági, illetve uniós aspektusaival összefüggésben. A tanulmányok önállóan is megállják a helyüket, ugyanakkor egymást kiegészítve teljes képet adnak az új hazai földforgalmi szabályozásról.

A Nemzeti Közszerológálati Egyetemen működő Ostrakon Szakkollégium alapítói, tagjai abban a megtisztelő felkérésben részesültek, hogy e hiánypótló és időszerű kiadványról recenziót készítsenek. A következőkben – a konferenciakötetben szereplő tanulmányok sokasága okán – öt dolgozatról olvasható bővebben.

### **SUMMARY**

The proceedings of the conference entitled “The New Hungarian Land Market Regulation in the Law of the European Union”, which was published by the National University of Public Service, contains ten studies about the legal, eco-

---

A SZERZŐK a Nemzeti Közszerológálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Karának hallgatói, az Ostrakon Szakkollégium vezetői (bagany.marton@gmail.com, davidmate90@gmail.com, fasi.csaba@gmail.com, kiss.otto.nke@gmail.com).

nomic and EU aspects of Hungarian land issues, complete with forewords and afterwords by Dean Dr. Akos Cserny; Chairman of the Supreme Court Dr. Peter Darak and Chairman of the Agricultural Committee Sandor Font. Although the studies are also perfect to read as separate essays, they complete one another to give a comprehensive view of the new Hungarian land market regulation. The founders and members of the Ostrakon Students' Association at the National University of Public Service had the privilege of being requested to review this niche and opportune publication. Five of ten studies of the conference proceedings are outlined below.

2014. május 1-jén lejár a magyar termőföldek tulajdonjogának megszerzésére vonatkozó derogációs időszak, moratórium. Magyarországnak az európai uniós tagságából eredő kötelezettsége, hogy a hazai termőföldpiacot meg kell nyitnia a tagállamok földművesei előtt, melynek következtében fennáll a spekulatív tulajdonszerzés lehetőségének veszélye. 2013-ban kezdeményezés indult Font Sándortól, az Országgyűlés Mezőgazdasági Bizottságának elnökétől, miszerint a törvényalkotók és a jogalkalmazók a tudomány segítségét kérik az új kihívás megoldására. A Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatástudományi Karának és jeles oktatóinak közreműködésével, összevetve a gazdasági elvárásokat, a jogi lehetőségeket és hatásokat, konferenciasorozat indult a Kúrián. A konferencia eredményeképpen az NKE kiadásában, dr. Korom Ágoston szerkesztésével egy átfogó, az érdeklődést felkeltő, tudományos konferenciakötet jelent meg *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban* címmel. Hogy

egy aktuálpolitikai kérdéshez, a jövőbeni magyarországi viszonyokat nagyban befolyásoló törvény alakításához a valódi szakértők hozzájárulását kérik, becsülendő és megtisztelő.

A kormányzati ciklus egyik legnagyobb kihívását jelentette az említett terület szabályozása. A létrejövő törvényt, súlya és a kapcsolatos rengeteg kérdés, szakmai egyeztetések sokasága miatt is, nevezik a „vidék alkotmányának”. A megjelent kötet kiválóan érzékelteti, miért is van szükség az átfogó, újszerű szabályozásra. A két legfontosabb tengely: a moratórium lejárta és a hazai birtokviszonyok rendezése (a korábbi törvény nem volt alkalmas a birtokszerkezet pozitív befolyásolására).

Az új földforgalmi törvény célkitűzéseinek megvalósításához stabilitásra van szükség, ezért elengedhetetlen, hogy az új szabályozás ne ütközzön az uniós keretekbe. Dr. Korom Ágoston, a könyv szerkesztője írásának célja, saját elmondása szerint, hogy érzékeltesse, a stabilitás a legfontosabb, a szabályozás fenntarthatóságát lehetőleg ne veszélyeztesse az uniós jog, ugyanis alapvető érdekünk fűződik a hosszú távú fennmaradáshoz. A szerző szerint szükséges vázlatosan megismerni, hogy melyek az „uniós keret” fő elvei, illetve a keretek túllépésével bekövetkező szankciók politikai vagy jogi mechanizmusból fakadnak-e. Írásában rámutat, hogy az elsődleges uniós jog legfőbb vezérlőeleme az úgynevezett „európai gazdasági alkotmányosság”. Ennek értelmében az uniós jog értelmezésének monopóliumával rendelkező Európai Unió Bírósága a négy szabadságot illető és újabban az uniós polgársággal összefüggésbe hozható területeken „nem hiszi el”, hogy a tagállam által bevezetett korlátozás va-

lóban arra irányul, mint amivel a tagállamok a korlátozás bevezetését indokolják.

Az Európai Unió Bizottsága egy tagállammal szemben politikai megfontolásból indíthat kötelezettségszegési eljárást. De ha ezt a Bizottság nem teszi meg, az érdekeikben sértett magánszemélyek és jogi személyek a nemzeti bíróságok előtt közvetlenül érvényesíthetik az uniós jogrendből eredő jogosultságukat. Ezért a szerző óvatosságra int, abban a tekintetben, hogy hatékony lenne-e egy, a külföldieket a mezőgazdasági termőföldek tulajdonszerzéséből kizáró törvény. Ebben az esetben a magánszemélyek a nemzeti bírósághoz fordulhatnak – mivel uniós jogaikat sérti a rendelkezés –, és e voltából kifolyólag nem lenne alkalmazható a törvény, ahogy azt a bolgár példa is mutatja. Tévedés, hogy a direkt tiltás egyenlő lenne a hatékony nemzeti érdekérvényesítéssel.

Az Európai Unió jogrendjének alapja napjainkban is az úgynevezett negatív integrációs forma, amely a termelési tényezők mozgása akadályainak leépítésére irányul. Pozitív integrációs formáról pedig akkor beszélhetünk, ha az integráció egy eddig nem létező szupranacionális intézményrendszert hoz létre, erre kiváló példa a közös agrárpolitika. A szerző tudományos értelemben megállapítja, hogy a tagállamok birtokpolitikai mozgásterét az uniós jog pozitív és negatív integrációs formájának metszéspontja határozza meg.

A közös agrárpolitika rendelkezéseitől eltérően a mezőgazdasági termőföldek tulajdoni kérdéseit nem szabályozzák másodlagos uniós jogi aktusok (rendeletek, irányelvek). Hogy egy tagállam milyen rendelkezéseket vezethet be a termőföldek tulajdonával és használatával kapcso-

latban, azt az Európai Unió Bíróságának gyakorlata alakítja ki. Az ítéletekből kitűnik, hogy alapvetően tilos a tőke és a letelepedés szabadságának korlátozása. De ez a szabadság valamelyest mégis korlátozható az úgynevezett „kényszerítő közérdekeknek minősülő indokok” alapján.

A Közigazgatás-tudományi Kar jeles oktatója szerint nincs relevanciája „az erősebb tagállamnak úgyis többet engednek meg” érvelésnek. Nincs relevanciája, ugyanis az Európai Unió Bíróságának ítéletei erga omnes hatályúak, azaz az ítéletben kialakított elvek minden tagállamra vonatkoznak. Írásában egy lehetséges példaként a szerző megemlíti, ha francia mintára építjük a szabályozásunkat, akkor a francia berendezkedés is jogsértő lesz, amennyiben az Európai Bíróság a miénket uniós jognak nem megfelelőnek mondja ki. Szerinte az uniós jog kritériumai alapján védhetőnek kell felépíteni a szabályozásunkat.

A cikk egyik fejezete rámutat, hogy a közvélekedéssel szemben miért nem igaz, hogy az Unió tőkének tekinti a termőföldet. Ebben a részben elméleti lehetőségekről olvashatunk, hogy a földet miként is lehetne a tőkeáramlás alól kivenni. Végül a közösségi jog szakértője leírja, hogy bizonytalanságot idéz elő a birtokpolitikában, hogy változott az Európai Unió Bíróságának gyakorlata a válság óta, kevés az ítélet, melyek egyértelmű alapot adhatnának. Kritizálandó, hogy a Bizottság nem ad segítséget a tagállamoknak olyan szabályozás kialakításához, amely minél jobban összhangban van az uniós joggal. A bizonytalanságok különösen súlyosan érintik az új tagállamokat – ahol a kialakulatlan birtokszerkezet miatt talán a régieknél is nagyobb szükség van szabályozásra –, az uniós jog pontosan a szabá-

lyozástól tántoríthatja el a tagállamokat. Ugyanis ott sokkal nagyobb – legfőképpen a magas földárkülönbségek miatt – a potenciális érdekelletét lehetősége, és ezzel együtt a jogviták kialakulásának esélye. A gyengébb államokban nagyobb arányban lesznek jogviták, ezek pedig a tagállami birtokpolitikai szabályozás mozgásterét szűkítik. A bizonytalanság oda vezethet, hogy nem alkalmazhatjuk a szabályozásunk főbb részeit, így a legnagyobb igyekezetünk ellenére is, méltánytalan hátrányba kerülünk.

Prof. dr. Vörös Imre magyar jogtudós, egyetemi tanár – a versenyjog és a nemzetközi gazdasági jog neves szakértője – az állami támogatások és a tagállamok mozgásterének, illetve az uniós korlátozások összefüggésében vizsgálja a szóban forgó kérdéskört. Az állami támogatások európai uniós korlátozásának rendszerét az EUMSZ 107. és 108. cikke tartalmazza. A 107. cikk első bekezdésében foglalt tilalom korlátozásait enyhíti a Bizottság engedélyezési eljárása során elnyerhető mentesülési lehetőség. Ehhez kapcsolódik a Tanács „rendkívüli körülmények” esetén fennálló engedélyezési jogköre, amely jelentős mozgásteret enged a tagállamoknak a kérdésben. A problémakör egy kulcskérdése – amelyre a Bizottság vizsgálata is irányul –, hogy valóban állami támogatásról van-e szó egy-egy adott ügy kapcsán. Ennek fogalmát a Bizottság meglehetősen tágan értelmezi, aminek legfőbb oka, hogy az EUMSZ nem definiálja az állami támogatás meghatározását. Ezáltal az állami támogatás fajtái igen széleskörűen értelmezhetők.

A szerző kifejti, hogy rendkívül érzékeny kérdésről van szó, hiszen a hatáskörátruházás egy alapvető területét érinti: a gazdaságpolitikai szuverenitás megosztást.

Ennek problematikáját a földterületek forgalmával kapcsolatos jogeseteknél mutatja be. Fontos jogdogmatikai kérdésként veti fel a tagállami támogatáspolitikai határait az EU versenysemlegességet biztosító belső piachoz való viszonylatában. Kiemeli azonban, hogy ennek csak abban az esetben van jelentősége, ha az a tagállamok közötti kereskedelmet hátrányosan érinti. Továbbá rámutat, hogy az állami gazdaságpolitikának természetesen legitim módon része a támogatáspolitikai, amely sok esetben akár uniós célkitűzéseket is szolgálhat, sőt egyes esetekben a tagállami és uniós támogatási politikák egymás mellett létezhetnek, eltérő céltelezéssel. A neves jogtudós fejtegetése tehát leginkább a tagállami támogatás és a belső jog konfliktusára terjed ki.

Fontos mérőföldkőnek tekintendő e kérdéskör kapcsán az Európai Bíróság 1987-ben a Falck-ügyben hozott ítélete, amely egyértelműen kimondta, hogy az EU ellenőrzési jogköre kizárólag a verseny belső piacon történő megvédéséről szólhat. Az EUMSZ 42. cikke abban az esetben rendeli el a versenytörzítés elleni szabályok alkalmazását a mezőgazdaságban, amennyiben az a közös agrárpolitikai célkitűzéseket nem veszélyeztetik. Egyéb esetekben az Unió markáns támogatáspolitikát folytat a mezőgazdaság tekintetében. A tagállami támogatások felügyeletét, a tagállami szabályozások felülvizsgálatát az EU Bizottsága látja el. Vörös Imre megállapítja, hogy az EU – mint jog által vezérelt gazdasági és politikai integráció – nem alkalmaz kettős mércét, ezáltal célravezetőbb lehet egy jól összeállított, kidolgozott jogi érvelés megfogalmazásával képviselni az adott tagállami támogatási törekvéseit a Bizottság felé.

A szerző az állami támogatások saját

tos agrárpolitikai rendszerét két jogeseten keresztül mutatja be, az ezekben az ügyekben hozott ítéletek ugyanis a Bizottság határozatai feletti bírósági kontroll terjedelmét érintik, ezáltal meghatározó elvi-dogmatikai jelentőséggel bírnak. Az Európai Bizottság vs. Scott SA ügy lényegi kérdése az volt, hogy megvalósul-e burkolt állami támogatás valamilyen formában – egy, az állam által eladott – földterület kedvezményesen megállapított vételárában. Az ügy fellebbezés folytán került az EU bírósága elé, az első fokon eljáró szerv ugyanis megsemmisítette a Bizottság egy határozatát, mivel az megsértette az EUMSZ 108. bekezdése szerinti eljárás alapos és pártatlan lefolytatására vonatkozó kötelezettségét. A Bizottság fellebbezett az ítélet ellen. A másodfokú eljárásban a bíróság elvi érveléssel állapította meg, hogy az elsőfokú bíróság túllépte felülvizsgálati jogkörének határait, a bíróság ezért hatályon kívül helyezte a törvényszék ítéletét. A szerző álláspontja szerint a döntés elvi jelentőségű tanulsága az, hogy a Bizottság gazdasági jellegű kérdésekben elfoglalt álláspontja, értékelése ugyan bírósági felülvizsgálat tárgyát képezheti, azonban ennek szűk korlátai vannak. A bíróság erősen elhatárolta a bíróság felülvizsgálati terjedelmét a bizottsági vizsgálat tárgyától, egyben megvédte annak mérlegelési jogát. Továbbá az esetből kitűnik, hogy az egyes földterületek értékének megállapítása esetében a Bizottság számítási-módszertani álláspontja bír elsőbbséggel.

Az írás által bemutatott második jogeset a Seydaland-ügy, amely az előző esetben is tárgyalt piaci érték kiszámítási módszereinek problematikáját vitte tovább. A bíróság az elé terjesztett probléma lényegét abban a kérdésben látta,

hogy az EKSZ 87. cikkével ellentétes-e az a tagállami szabályozás, amely az állami hatóságok által értékesített mezőgazdasági területek értékének kiszámításához a német jogszabályok által előírt rendelkezéseket veszi alapul. A bíróság végül megállapította, hogy az uniós joggal nem ellentétes az olyan tagállami szabályozás, amely az állami hatóságok részére földterületek értékesítéséhez olyan számítási módszert ír elő, mint a vitatott német – referenciaértéken alapuló – szabályozás. Ennek azonban biztosítania kell, hogy a ténylegesen fizetett ár a lehető legközelebb kerüljön a piaci értékhez. A döntés jelentősége, hogy az nemcsak megismételte a Scott-ügy elvi álláspontját, hanem azt – számos aspektusában – tovább is fejlesztette.

A következőkben a szerző egy hazánkat is érintő esetet mutat be, amelyben a Bizottság felperesként a Tanácsot perli. Az alperes ugyanis – az EUMSZ 108. cikk (2) bekezdésére hivatkozva – engedélyezett egy magyar mezőgazdasági támogatási programot, amelynek keretében a magyar kormány rendkívüli körülményekre hivatkozva a Tanácshoz fordult, és kérte – a Bizottság által 2009-ig jóváhagyott – kamat- és közvetlen támogatás engedélyezését. A Bizottság ezt 2010-ben keresettel támadta meg, és kérte annak megsemmisítését. Arra hivatkozva, hogy a Tanács hatásköre nem terjed ki az ügyre, illetve visszaél azzal, és megsérti az EU intézményei közötti jóhiszemű együttműködés kötelezettségét. A harmadik és egyben leglényegesebbnek tekinthető jogalap: a Bizottság álláspontja szerint a Tanács határozata a rendkívüli körülményekkel kapcsolatban mérlegelési hibákat tartalmaz, és sérti az uniós jogi alapelveket.

A professzor számos elvi jelentőségű

tanulást hoz az ügy kapcsán: álláspontja szerint figyelemmel kell lenni az állami támogatásokra vonatkozó szabályozás dogmatikai konstrukciójára. A támogatási politika lényege tehát a rendkívüli körülmények bizonyítása. Ez lehet a kulcsa annak, hogy sikerül igazolni egy támogatási projektet, amely a szokásostól eltérő körülményeket involvál. Erre két értelmezési lehetőség is mutatkozik – a szerző szerint – napjainkban. Egyfelől a válsághelyzet okozta általános nehézségek és az ebből levezethető konkrét gazdasági területek támogatásának szükségessége. Másfelől pedig az egyes tagországokra jellemző specifikus, regionális körülmények állandósága szolgálhat alapul a rendkívüli helyzet bizonyítására. A rendkívüliség mellett fontos tényezőként jelentkezik, és fokozott figyelmet igényel – az engedély elnyeréséhez szükséges – célok és támogatási intézkedések közötti korrekció.

Összefoglalva tehát az írás megállapítása szerint: az uniós jog nem túl szigorú, többféle kivétel és mentesség lehetőségének is mozgásteret enged. Azonban ezekhez elengedhetetlen szükségletként jelentkeznek a jogszabályok és joggyakorlat pontos ismerete. A szerző megítélése szerint a meglévő jogrendhez elsősorban nekünk kell alkalmazkodni, figyelemmel arra, hogy rendkívül nehéz olyan jogrendszert létrehozni, amely minden tagállam számára megfelelő lehet, huzamosabb időszakon keresztül is. Meghatározó lehet a jövőbe tekintve a jogtudomány és közgazdaságtudomány összefogása és esetleges javaslatlétélei, amelyek a különböző visszasságok csökkentését eredményezhetik, olyan finomhangolással, amely nem veszélyezteti a rendszer működését.

A hazai szakmai-tudományos élet, sőt

a magyar közélet egyik egyértelműen jeles alakja, prof. dr. Lentner Csaba a magyar mezőgazdaság jövőképét vázolja fel a pénzügypolitika tükrében. Leírja, hogy a magyar mezőgazdaság teljesítménye az elmúlt évtizedekben állandóan csökkent, jövedelmezősége romlott. Alapvető ok, hogy az 1990-es évektől az agrárium piaci alapokra történő átszervezése nem kellő körültekintéssel valósult meg, az alaptevékenységtől a feldolgozóiparig, kereskedelemig bezárólag. A klasszikus élelmiszer-ipari vertikum is felbomlott. Magyarországon nem alakult ki elégséges belső tőkeakkumuláció és pénzügyi stabilitás, a hazai kkv-ágazat embrionális fejlődési szakaszban maradt. A professzor a helyzet egyik okozójaként definiálja azt a sajátos integrációs kapcsolatot, amely az elmúlt húsz évben hazánk és a fejlett piacgazdaságok között alakult ki. A kedvezőtlen állapot kialakulásának másik tényezője szerinte a fiskális és monetáris eszközök (zöldhitelek, mezőgazdasági váltó refinanszírozások, tartós forgóalapfeltöltő hitelek) egyenetlen, „cikkakos” érvényesülése. A különböző kormányzati ciklusok más-más kis- és középvállalkozói támogatási politikát folytattak, így kiszámíthatatlan, gyenge hatékonyságúvá tették a szektort. Az átgondolatlanság nem szolgálta a belső tulajdonosi kör megerősödését, ennek hiánya tekintélyes versenyhátrányba taszított minket a nyugati államokkal szemben. A Közigazgatás-tudományi Kar közpénzügyi tanszékvezetője megállapítja, hogy a magyar gazdaságpolitika alapvetően külső erőforrásokra, azaz a külső működő tőke vonzására, az államháztartást finanszírozó portfóliótőkebefektetések növekvő igényének lefedésére, a lakosság nyugati mintákat preferáló fogyasztási hajlandóságának

kielégítésére, illetve mindezek megvalósulását segítő, ugyancsak importált szabályozórendszer bevezetésére összpontosít. Kiemeli, hogy vitathatatlan a nemzetközi nagyvállalatok azon érdeme, hogy egy magasabb műszaki színvonalú termelési kultúrát honosítottak meg, több százezer munkahelyet létesítettek, bizonyos mértékig felfuttatták a nemzetgazdaságot, de 2008-ra a termelés kibocsátás és a magyar „fogyasztói paradicsom” egyaránt válságba került.

Az írás ajánlásokat fogalmaz meg, mellyel a magyar mezőgazdaságot újra, tartósan emelkedő pályára lehet állítani: törekedni kell a szétesett vertikum „visszaszervezésére”, a hazai alapanyag-termelői bázis pozícióinak megerősítésén keresztül; célszerű újraindítani állami segítséggel a külföldi befektetők által felvásárolt, majd leállított feldolgozókat; célszerű a szociális földprogramok elindítása; elengedhetetlen az ágazatot hiteltőkével ellátni képes bankrendszer. A szerző sarkalatos tézise: a KAP-ból érkező támogatások nem elegendők a hazai agrárszektor átfogó fejlesztésére, így szükséges a magyar közpénzügyi politika unortodox módszereinek alkalmazása, állami részről pedig az ágazatépítésbe történő beavatkozás – erről bővebben a *Közszolgálat Magazin* 2013-as decemberi számában olvashattunk.

Dolgozatában Lentner professzor rávilágít, hogy – kétségtelen előnyei mellett – milyen nagy problémát is okoz az európai támogatási jogrend. Köztudott, hogy az állam, a nemzeti költségvetés szelektív módon nem biztosíthat állami támogatást, előnyt a vállalkozások számára. Önmagában a normatív uniós költségvetési támogatás azonban a feltörekvő nemzetgazdaságok termelőerőinek versenyképességi pozícióteremtéséhez nem

elégleges. Az EU jogrendszerét azonos teljesítőképességű országokra találták ki, így az újonnan csatlakozott országok jelentős versenyhátrányban vannak, sőt maradnak (is), különösen a mezőgazdaság vonatkozásában.

A szerző végül rávilágít, hogy a feltörekvő országok piaci szereplőinek megkapaszkodásához egyértelműen szükségük van az állam támogató, aktív piaci szerepvállalására. Nyers neoliberális piaci elveknek és az erre épülő európai támogatási politikáknak nem lehet prioritása és kizárólagossága egy feltörekvő piacgazdaság működésében. Az Európai Unió nemzeti támogatások tilalmára, korlátozására vonatkozó jogrendjének betartása nem vezet a magyar mezőgazdaság tartós megerősödéséhez. A magyar agrárium konszolidációja igényli az európai támogatási források mellett a nemzeti költségvetés szubvencióit és az államnak az agráriumot védő-segítő aktív szerepét.

Dr. Téglási András, a Közigazgatástudományi Kar adjunktusa – egyben tanácsadó az Alkotmánybíróságon – azt a kérdést járta körül, hogy hogyan is jelenik meg a termőföldvédelem az Alkotmánybíróság gyakorlatában és az Alaptörvényben. Hivatkozva a termőföldtörvény előzetes normakontrollja során hozott 35/1994 (VI. 24.) AB-határozatra, megjegyzi, hogy a földtulajdon sajátos természeti és vagyoni jellemzőkkel bír: a föld véges jószág, nélkülözhetetlen, különösen kockázatérzékeny és alacsony nyereséghezámú, ezek fényében pedig indokolt a tulajdonosi jogokkal szemben a közérdek érvényesítése.

Alaptörvényünk – az eddigi Alkotmánnyal szemben – nevesíti a termőföldet a természeti erőforrások között, ennek védelmét, fenntartását és meg-

őrzését pedig az állam és mindenki kötelezettségévé teszi. Noha a termőföld fogalma nincs nevesítve az Alkotmányban, a termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény meghatározza azt, valamint több más jogszabályban is definiálásra kerül. A szerző álláspontja szerint a termőföld alaptörvényi védelmétől független, hogy alacsonyabb szintű jogszabályok hogyan határozzák meg a termőföld fogalmát, ugyanis az alkotmányjog autonóm módon, a többi jogágtól függetlenül határozza meg a fogalmakat.

Az írás a már fentebb idézett AB-határozatot elemzi behatóbban. E határozat kimondja, hogy az Ftv. korlátozó rendelkezései addig alkotmányosak, ameddig az elbírált korlátozások ésszerű indokai tárgyilagos mérlegelés szerint fennállnak. Nagyszerűen rávilágít arra a határozat alapján, hogy a birtokmaximum törvény általi meghatározása – mely indoka az „egészséges birtokszerkezet” kialakítása, a földbirtok túlzott koncentrációjának megakadályozása – semmiképpen sem alkotmányellenes, nem érinti a tulajdonhoz való alapjogot sem, mert a tulajdonhoz való alapjog nem terjed ki a tulajdonszerzésre, vagyis a tulajdon megszerzéséhez való jog nem alapjog. Nincsenek korlátozva továbbá a birtokmaximálás következtében a vállalkozáshoz való jog és a vevők alapjogai sem, egyben diszkriminációról sem beszélhetünk. Az alapjogi vetület mellett az Alkotmánybíróság megállapította azt is, hogy a tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű indoka miatt nem alkotmányellenes az Ftv. azon megoldása sem, hogy a külföldiek – csekély kivételtől eltekintve – ki vannak zárva a termőföldre és védett természeti területre vonatkozó tulajdonszerzésből. Fontos aláhúzni ugyanakkor, hogy az AB szerint

a birtokmaximálásra vonatkozó rendelkezés átmeneti jellegű kell hogy legyen, mely csak addig nem alkotmányellenes, amíg annak ésszerű indokai fennállnak, ennek hiányában azonban a korlátozó rendelkezések megtámadhatóak.

A szerző ezután két elvi kérdést fogalmaz meg: egyrészt hogy fennállnak-e még a korlátozást alátámasztó okok, másrészt fennáll-e még az Alkotmánybíróság 1994-es határozatának hatálya? Ez utóbbinál emlékeztet, hogy az Alaptörvény negyedik módosítása hatályon kívül helyezte az Alaptörvény meghozatala előtt keletkezett alkotmánybíróági határozatokat azzal, hogy ez az aktus nem érinti a határozatok által kifejtett joghatásokat. E szabály megadja arra a lehetőséget, hogy a felvetett alkotmányjogi problémákat újraértékeljék. Ugyanakkor, ha szükségesnek látja az AB, úgy felhasználhatja korábbi határozatait, az eddigi alkotmányjogi fejlődés, szabályszerűség, kidolgozott érvek, jogelvek és összefüggések nem vesznek kárba.

Az első kérdést megválaszolva, Téglási András véleménye szerint a megfelelő földpiaci árak kialakulása még nem jelenti az átmeneti védelem megszűnését, ugyanis a termőföld védelmének ügye nemzeti ügy, közérdek, mely az Alaptörvényből is kiolvasható, és összefüggésbe hozható több ott tárgyalt alkotmányos joggal is. Ezek után a kötelmi jog egyik intézményét, az elővásárlási jogot járja körbe az Alkotmánybíróság gyakorlata tekintetében. Az elővásárlási jogot a tulajdonjogból folyó rendelkezési jog egyik lehetséges korlátjaként definiálja, mely „hatalmasságot biztosít a jogosultnak”. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság szerint az elővásárlási jog nem korlátozza a tulajdonos rendelkezési szabadságát, mert ő



dönti el, milyen tartalommal és feltétellel kívánja azt gyakorolni. Központi kérdés-ként kezeli a továbbiakban az elővásárlási jog során felmerülő rangsort is, a tulajdonostársat megillető jog és a jogszabályon alapuló elővásárlási jog kapcsolatrendszerének problematikáját.

Dolgozatában a szerző többször rámutat, hogy a tulajdon szociális kötöttségei a tulajdonosi autonómia messzemenő korlátozását alkotmányosan lehetővé teszik. Kérdés, hogy mit is takar a földtulajdon különös szociális kötöttsége, és mi tekinthető egyáltalán a tulajdonosi jogok alkotmányos korlátozását megalapozó közérdeknek, kiknek az érdekeit is értjük „közérdek” alatt. A közérdek mint olyan nehezen meghatározható fogalom, Tégási szerint inkább bírói (alkotmánybírói) felelősség a fogalom meghatározása, egyúttal rámutat arra, hogy az Alkotmánybíróság több ízben is hivatkozott a közérdekre a földtulajdonhoz szorosabban kapcsolódó határozatainak indokolásai-ban. Nemzetközi kitekintést is tesz, megállapítva, hogy a tulajdon, különösen a földtulajdon szociális kötöttsége az Európai Bíróság alapjogvédelemmel kapcsolatos határozataiban is megjelent – ezen állítását számos példával is alátámasztja. Megállapítja, hogy az Európai Bíróság nem kezeli szigorúan a tulajdonhoz való jog védelmét, ugyanis ha tud, a közösség érdekeire hivatkozik ítéleteiben, figyelmen kívül hagyva a szükségesség-arányosság követelményét.

Dr. Kapronczai István, az Agrárgazdasági Kutató Intézet főigazgatója cikkében az új földszabályozás agrárpolitikára kifejtett hatását vizsgálja. Az agrárpolitika kulcskérdéseként a birtokpolitikát említi, melynek meghatározása nélkül egyetlen stratégiai döntés sem hozható. Habár

fontos, hogy ebben a kérdésben minden pró és kontra érv elhangozzon, az Országgyűlés által elfogadott, a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény (továbbiakban: földforgalmi törvény) csak keretet és irányokat vázol fel. Hiányoznak azok a „szatellit”-jogszabályok (üzemtörvény, integrációs törvény stb.), melyek a földforgalmi törvény tényleges működési kereteit megszabják.

A szerző szerint a föld egyben szakmai, vagyoni és politikai kérdés is. A birtokpolitika meghatározó részeit a politikának kell eldöntenie a szakértők bizonyított megállapításaira alapozva, így a döntés mielőbb kialakul, és a racionalitás irányába mozdul. A föld nemcsak termelőeszköz, hanem vagyontárgy is, hisz a föld ára emelkedik, és csak a bérleti díja is 5–8%-os reálhozamot hozhat. Ugyanakkor 2014-ben lejár a külföldiek és a társas gazdaságok földtulajdonszerzésével kapcsolatos derogáció, így az ezzel járó kihívások kezelésére alkalmas jogszabályokat kellett hozniuk a jogalkotóknak.

A versenyképesség nem elengedhetetlen szüksége a gazdaságoknak ahhoz, hogy fontos szerepet töltsenek be a hazai élelmiszer-gazdasági struktúrában, akkor is van jövőjük, ha csak életképesek, azaz biztosítják a tulajdonosaiknak megélhetésüket. Azonban az életképesség is feltételezi a megújulást, innovációt. A mezőgazdaság ugyan nem húzóágazat hazánkban, de komoly mértékben hozzájárulhat a gazdaság sikeréhez, mint sikerágazat. Emellett könnyen belátható, hogy az agrárgazdaság stratégiai ágazat, hiszen egy nemzet élelmezése nemcsak gazdasági, hanem nemzetbiztonsági kérdés is.

A dolgozat kifejti, hogy a jelenlegi társadalmi és politikai feltételek mellett

nehéz lett volna a jelenleginél lényegesen jobb földforgalmi törvényt megalkotni. A pozitív hozadékok mellett, melyek főként társadalmiak – mint például a földforgalom spekulatív elemeinek korlátozása, a helyi vállalkozások gyarapítása és a közepes méretű agrárüzemek terjedése –, megjelennek negatív hatások is: csökkenhet az állatállomány, mérséklődhet a foglalkoztatás, vagyonesztés keletkezhet, és visszaeshet az ágazat gazdasági teljesítménye. Ezek a negatív externáliák láthatóan gazdasági jellegűek.

Megállapítása szerint a mezőgazdaság pénzügyi helyzete kedvező, amit a NAV, a Magyar Nemzeti Bank és a Vidékfejlesztési Minisztérium adatai is alátámasztanak. A primer szektor, a válság ellenére, 2008 után is stabil adós maradt, sőt 2009 harmadik negyedévét követően csökkenés ment végbe a csődráta, illetve az értékvesztéssel való fedezettség tekintetében is.

Kapronczai István a mezőgazdaság kedvező gazdasági kondícióját három – adatokkal is igazolt – tényezővel bizonyítja. Egyrészt az utóbbi évek alapján várható a mezőgazdasági termékek árának emelkedése. Másrészt az Európai Unió közös agrárpolitikájának köszönhetően a nemzeti források mellett uniós forrású támogatásokra is kell számítani. Harmadik tényezőként pedig a lassan több mint 20 éve stabil üzemszerkezetet említi.

A szerző a földforgalmi törvény negatív gazdasági hatásait számszerűen is tételezi, de felhívja a figyelmet arra, hogy ezek csak elméleti lehetőségek, mivel a tényleges következmények feltehetően ezeknél jóval enyhébbek lesznek. Ennek okaként megjegyzi, hogy az említett tör-

vény nem visszaható hatályú, így a földhaszonbérleti szerződések lejártának időpontja elhúzódik. Emellett a törvényt annak kiegészítő „szatellit”-jogszabályai mérsékelhetik, illetve feloldhatják a földforgalmi törvény fenyegetéseinek nagy részét. Nem utolsósorban pedig a birtokpolitikai célokra felszabaduló új területeken létrejövő gazdaságok kompenzálhatják az átalakulással kieső termelési potenciál egy részét.

Rámutat, hogy a földbirtok-politika komplex megközelítése azért is elengedhetetlen, mert a rendezett viszonyok növelik a földárat, ezáltal bővül a földkínálat, így összességében élénkül a piac. Ez a leghatékonyabb eszköz a termőfölddel kapcsolatos spekulációk visszaszorítására.

A recenzió szerzői a terjedelmi korlátok miatt csak néhány szerző dolgozatát tudták az olvasó elé tárni, viszont fontos, hogy a tanulmánykötet többi szerzője is említésre kerüljön. Így meg kell említeni dr. Kurucz Mihályt, aki az agrárüzemi szabályozás tárgykörét járta körül; dr. Szilágyi János Edét, aki a földforgalmi törvény elfogadásának indokait, körülményeit és főbb intézményeit mutatta be; dr. Olajos Istvánt, aki a termőföldek használatát az erdő- és mezőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény alapján tárta az olvasók elé; dr. Bíró Szabolcsot, aki a magyar földpiac és az új földforgalmi szabályozás várható hatásaira figyelemztet, végül, de nem utolsósorban dr. Mikó Zoltánt, aki a birtokpolitika megvalósítását segítő nemzeti jogi eszközöket vette számba.

*(Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban. Szerk. Dr. Korom Ágoston, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2013, 170 oldal.)*