

## GÁL ENIKŐ

Agrárjogi Tanszék

Témavezető: dr. Réti Mária habil. egyetemi docens

### A FÖLDSZERZÉS ALKOTMÁNYJOGI ALAPJAIRÓL

#### Bevezetés

Kutatásom a termőföld, mint speciális tulajdon megszerzésére vonatkozó rendelkezésekre irányul. A szabályozás komplexitására és a terjedelmi korlátokra tekintettel fontos kiemelni, hogy a dolgozat a termőföldre irányadó szabályozáson belül a tulajdonszerzési korlátokra, elsősorban a szerzés alanyi körére fókuszál.

A tulajdonszerzési korlátozások vizsgálata körében kiemelkedő hangsúlyt fektetek az alkotmányjogi szempontokra és a kapcsolódó alkotmánybírói gyakorlatra a termőföld, mint speciális tulajdonra vonatkozóan, továbbá kitekintést teszek a termőföldszerzést befolyásoló és annak kereteit meghatározó európai uniós jogra.

#### A termőföld, mint speciális tulajdoni forma

A termőföldtulajdon sajátosságainak vizsgálata szempontjából fontos különbséget tenni az alkotmányjogi értelemben vett tulajdonfogalom és a polgári jogi tulajdonfogalom között, hiszen a jogi szabályozás tárgyát képező védelem milyensége ettől függ. Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a tulajdonhoz való jog alapvető jog. *„Az alkotmányos tulajdonvédelem köre és módja nem szükségképpen követi a polgári jogi fogalmakat (...) Az Alkotmány szerinti tulajdonvédelem köre tehát nem azonosítható az absztrakt polgári jogi tulajdon védelmével.”* (64/1993. (XII.22.) AB határozat) Az alkotmányjogi értelemben vett tulajdon a polgári jog által meghatározott fogalomhoz képest sokkal tágabb kategória, amihez jóval szélesebb tulajdonvédelem társul. *„Az alapjogként védett tulajdon tartalmát a mindenkori (alkotmányos) közjogi és magánjogi korlátokkal együtt kell érteni.”* Az alkotmányjogi értelemben vett tulajdon tehát a tulajdonnak önállósult részjogosítványait, és más vagyoni értékű jogokat – dologi, kötelmi és bizonyos közjogi eredetű jogosultságokat is – magába foglaló forma. A magyar alkotmánybírói gyakorlat bár nem ad absztrakt definíciót az alkotmányjogi értelemben vett tulajdon fogalmára, magát a védelmet a tulajdon funkciójához köti.<sup>1</sup> *„Az Alkotmány a tulajdonjogot mint az egyéni cselekvési autonómia hagyományos anyagi alapját részesíti alapjogi védelemben. Az alkotmányos védelemnek úgy*

---

<sup>1</sup> BALOGH Elemér 2010. 39.

*kell követnie a tulajdon társadalmi szerepének változását, hogy közben ugyanezt a védelmi feladatot ellássa.”* (64/1993. (XII. 22.) AB határozat)

A termőföldtulajdon speciális volta az Alkotmánybíróság által megfogalmazott szociális kötöttségben jelenik meg. A földtulajdonnak ugyanis sajátos természeti és vagyoni jellemzői vannak. A föld véges jószág volta, nélkülözhetetlensége, megújulóképessége és különleges kockázatérzékenysége olyan körülmények, amelyek adott esetben indokolhatják a tulajdonosi jogokkal szemben a közérdek érvényesítését. A termőföldtulajdon társadalmi kötöttségének elismerése teremt alapot a termőföldtulajdon megszerzése körében a tulajdonosi jogokkal szembeni esetleges korlátozásokra.

### **A tulajdonhoz való jog, mint alkotmányos alapjog**

Az alkotmányos tulajdonvédelem jogi természete azt támasztja alá, hogy az alkotmánynak a tulajdont védő rendelkezései nem magánjogi jogot alapítanak, hanem közjogi alanyi jogon alapuló igényt garantálnak, és a személynek az állammal szembeni szabadságát biztosítják. A tulajdon alkotmányos fogalma tehát a polgári jogban tükröződő tulajdonjogi koncepcióhoz képest szélesebb körű fogalom, amelyet a magyar alkotmánybírósági gyakorlat is következetesen érvényre juttat.

Az alkotmányos tulajdonvédelemnek dogmatikai szempontból három kulcseleme van: az alkotmány védi a magántulajdont mint intézményt; védi a magántulajdont, mint alanyi jogot; továbbá a tulajdonosnak, meghatározott feltételek fennállása esetén túrnie kell a tulajdonjogába való beavatkozást, akár a tulajdon elvonása, akár korlátozása formájában. A tulajdonnak van bizonyos társadalmi/szociális kötöttsége, ami alapvetően annak a folyamata, hogy az ember társadalomban él.<sup>2</sup> A tulajdon nem ad teljes szabadságot, annak sokrétű kötöttsége van. A tulajdon társadalmi kötöttsége tulajdonképpen a jogalkotóra ró feladatot azzal, hogy az alkotmány által elismert magántulajdonhoz való jogot összehangolja a tulajdon társadalmi kötöttségével. Ezzel a jogalkotó számára olyan mozgásteret is biztosít, amelyen belül elegendő a korlátozás általános elveit alkalmazni a szükségesség és arányosság követelményeit szem előtt tartva.<sup>3</sup>

A magyar jogban alkotmányos alapjogként az 1990-es évektől tematizálja az alkotmánybíróság a tulajdonhoz való jogot. A 21/1990. (X.4.) AB határozat és a 7/1991. (II.28) AB határozat mondta ki expliciten elsőként az Alkotmány 13. §-ára hivatkozva, majd Magyarország Alaptörvényének 2012. december 22. napjától hatályos harmadik módosítása az Alaptörvény P) cikkébe emelte a természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek védelmének, fenntartásának és megőrzésének a köteleességét.

A termőföldszerzés tematikájának szempontjából fontos elhatárolni a már megszerzett tulajdon védelmét a tulajdonszerzéshez való jog és képesség fogalmától. Vörös Imre

---

<sup>2</sup> MENYHÁRD Attila: Polgári Jogi Kodifikáció, VI. évfolyam 27.

<sup>3</sup> Uo.

alkotmánybíró a 64/1993. (XII.22.) AB határozatban<sup>4</sup> kifejtette, hogy a tulajdonhoz való jog a már megszerzett tulajdont védi, és nem egyenlő a tulajdonszerzéshez való joggal. A tulajdonszerzés képessége nem minősül alapjognak, és nem terjed ki rá a tulajdonjogra vonatkozó alapjogi védelem. Az államnak nincs kötelezettsége arra, hogy a magánszemélyt tulajdonszerzéshez vagy tulajdon élvezetéhez segítse.<sup>5</sup> Vörös Imre is a tulajdonhoz való jog mint alkotmányos alapjog egyik vetületének tartja azt, hogy senkinek sincs alanyi joga a tulajdonszerzésre. A tulajdon társadalmi kötöttségéből következik, hogy egyrészt a köztulajdon, másrészt pedig a magántulajdon vonatkozásában a magántulajdont terhelő és a jogalkotó által megszabott korlátozásokra lehetőség van. A magántulajdon jogszabályi korlátozásainak egyik alapvető területe a tulajdoni tárgyak forgalomképességének, a termőföld esetében a földforgalomnak korlátozásokkal teli szabályozása.

A tulajdonhoz való jog alapvető garantálása közjogi kérdés, amelyet magánjogi vetületeiben is érvényesíthetnek egymás közötti viszonyaikban az érdekelt felek, de az egyén tulajdonát az államtól is védeni kell. A szerzéshez való jog saját elhelyezést kapott a jogdogmatikában, mivel nem azonos a tulajdonhoz való joggal. Az nem alapvető jog, hanem közjogi és magánjogi eszközökkel korlátozható. Így a föld, mint speciális tulajdon – amelynek véges jószág volta, értékteremtő képessége saját jelleget biztosít – megszerzése az alkotmányjogi értelemben vett szerzési korlátozásokhoz képest még speciálisabb szabályozást igényel, ami megfelelően érvényre juttatja a védett tárgy jogi jelentőségét. A földszerzés korlátozása és tilalmazása minden állam alapvető birtokpolitikájának meghatározottságából ered. A közjogi korlátozásnak számos megjelenési formája van, de közös vonásuk, hogy mindig közérdek húzódik mögöttük, amit ha kell, az állam közhatalmi kényszerrel érvényesíthet.

### **A termőföldszerzésre vonatkozó magyar szabályozás**

A magyar szabályozás tekintetében alapvetően két törvényre: *a termőföldről szóló 1994. évi LV. törvényre (a továbbiakban: Tft.)* illetve *a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvényre (a továbbiakban: Fftv.)* támaszkodok.

A Tft. jelentősége abban ragadható meg, hogy olyan korszakot ölelt át a magyar termőföldre vonatkozó szabályozás körében, amely történelminek mondható, hiszen a rendszerváltást követően a formálódó piacgazdasági viszonyok között próbálta kiegyenlíteni a piaci liberalizáció követelményeit és a termőföld mint speciális tulajdon fokozott védelmére irányuló törekvéseket.

A rendszerváltás szükségszerű velejárója volt a tulajdoni helyzet teljes átrendeződése. A gazdasági-társadalmi rendszerváltás egyik legfontosabb célja a magántulajdonra épülő piacgazdaság kiépítése, ami az Alkotmánybíróság gyakorlatában alkotmányos célként jelent

---

<sup>4</sup> A tulajdonszerzéshez való jog szempontjából kiemelkedő jelentőségű határozat - a bérlakások privatizációjáról - alkalmas volt a magánjogtól független, önálló tulajdonfogalom kidolgozására.

<sup>5</sup> CSÁK Csilla 2010. 72.

meg.<sup>6</sup> Ebben az átmeneti időszakban tulajdonképpen általános vélekedés volt, hogy a külföldiek általi földszerzést generálisan tilalmazni kell a magyar termőföld érdekében.<sup>7</sup> A Tft.-ben szabályozott alanyi és jogcím szerinti korlátozások azonban Magyarország európai uniós orientációja miatt hosszú távon nem voltak fenntarthatóak, azokat fokozatosan harmonizálni kellett az uniós szabályoknak való megfeleléshez.

A Tft. rendelkezései az alanyi oldalt tekintve kizárták a földtulajdonszerzésből a jogi személyeket (akár belföldi, akár külföldi) és a külföldi természetes személyeket is. Kivételesen csak azok a külföldi magánszemélyek szerezhettek termőföldtulajdont, akik valamelyik EU-s tagállam állampolgárai.<sup>8</sup> A jogi személyek körében pedig a Magyar Állam, az önkormányzat és a közalapítvány, továbbá szűk körben az egyházi jogi személy és ideiglenesen a jelzálog-hitelintézet szerezhette meg termőföldtulajdon tulajdonjogát.<sup>9</sup> A jogalkotók indokolása szerint azért engedélyezhetők ezen kivételek, mert az ő földszerzésük nem jár a külföldi személy kerülő úton való tulajdonszerzésének reális veszélyével. Hiszen a belföldi jogi személy és jogi személyiség nélküli más szervezet, illetve a külföldi magánszemély és jogi személy tulajdonszerzésből való kizárásának legfontosabb indoka az volt, hogy ők a szerzési tilalmat ki tudnák játszani.<sup>10</sup> A Tft. indokolása a külföldi magánszemélyek és jogi személyek kizárását a tulajdonszerzésből különösen a magyar földárak és a külföldi földárak közötti különbséggel támasztotta alá. A Tft. tehát belföldi magánszemélyt tett a szabályozás és a szerzés középpontjába, azzal a kifejezett céllal, hogy a szigorú korlátozások csak átmenetiek.<sup>11</sup> A korlátozás átmenetisége azt jelentette, hogy a később meghozandó termőföldre vonatkozó szabályoknak minden korlátozást el kell törölniük, és a szerzőképesség szempontjából a belföldi és külföldi (tagállami állampolgár) jogalanyokat egy tekintet alá kell venni.

A Tft. tulajdonszerzési korlátozásokra vonatkozó szabályait széles körben kritizálták, az Alkotmánybíróság pedig a Tft. még ki nem hirdetett egyes rendelkezéseihez fűzött kifogásokat bírálata el. A 35/1994. (VI.24.) AB határozat a tulajdonszerzési képesség tekintetében megállapította, hogy a földtulajdon sajátos, véges jószág volta különleges szociális kötöttséggel jár. Ez a fajta kötöttség indokolhatja a tulajdonosi jogokkal szemben a közérdek érvényesítését, ezért átmeneti jelleggel elfogadhatónak tartja a tulajdonszerzésre vonatkozó korlátozások fenntartását. A tulajdon alapjogi védelmének sajátosságai körében pedig kimondta, hogy *„a tulajdonszerzés képessége és a szerződési szabadság nem minősül alapjognak. Eme alapjognak nem minősülő jogok korlátozása akkor lenne alkotmányellenes,*

---

<sup>6</sup> BALOGH Elemér 2010. 29.; 28/1991. (VI.3.) AB határozat

<sup>7</sup> BÁNYAI Krisztina 2015. 261.

<sup>8</sup> Az Európai Unióhoz való csatlakozásunk folyamánként a Tft.-t módosító, 2004. május 1-én hatályba lépett törvény számos újítása között bevezetésre került a tulajdonszerzési jog alanyai között egy új kategória: a tagállami állampolgár fogalma. A tagállami állampolgár a termőföld tulajdonjogát bizonyos feltételekkel és meghatározott hatósági igazolások beszerzésével, továbbá nyilatkozatok megtételével megszerezhetette.

<sup>9</sup> A jelzálog-hitelintézet a tulajdonszerzésre preferált belföldi jogi személyek közé az 1997. évi XXX. törvény alapján került be a Tft.-be, 1997. június 7-től kezdődő hatállyal. A preferált jogi személyi körbe eredetileg az erdőbirtokossági és legelőbirtokossági társulás is beletartozott, amelyet azonban később a jogalkotó a Tft. 2001. évi módosításával (2001. évi CXVII. tv. 2 §) kizárt, tehát 2002. január 1-től ők sem szerezhettek földtulajdont.

<sup>10</sup> KURUCZ Mihály 2008. 21.

<sup>11</sup> BÁNYAI 2015. 141.

ha a korlátozásnak tárgyilagos mérlegelés alapján nem lenne ésszerű indoka”. (35/1994. (VI.24.) AB határozat)

Az Fftv. rendelkezéseiben – különösen a tulajdonszerzést tekintve – már az európai uniós követelményekhez való igazodás tükröződik. A jogalkotónak olyan szabályozási keretet kellett létrehozni, amely az Európai Unió alapelveiből levezethető és nem diszkriminatív. Az Fftv. már az EU-ban elfogadott korlátozási technikákat használ, ezért a szerzés alanyi köre erősen kötődik a más európai tagállamok jogában is ismert földműves fogalomhoz.<sup>12</sup> Az Fftv. alapvető célja, hogy a kivételektől eltekintve, kizárja a mezőgazdasági termelést nem folytató bármely személy földtulajdoni jog szerzését, főszabályként a földműves alanyi körét helyezve előtérbe. Az Fftv. új fogalmi rendszere egészében tükrözi a szabályozásban bekövetkezett szemléletváltást. A törvény az Tft.-ben fellelhető rendelkezéseket és definíciókat az alanyi kör tekintetében olyan új elemekkel egészíti ki, mint a fiatal földműves<sup>13</sup> és a pályakezdő gazdálkodó fogalma<sup>14</sup>. Az Fftv. szakít a termőföldszerzési korlátozásoknak az alanyi körre összpontosító szabályozási módjával, helyette a földet valóban megművelő mezőgazdasági gazdálkodók igényeire koncentrálna.

A földtulajdonszerzési képesség alanyi korláta tekintetében az Fftv. kifejezett célja, hogy föld tulajdonjogát csak belföldi természetes személy és tagállami állampolgár szerezhesse meg, kizárva ezzel a spekulatív földvásárlási törekvéseket. Az Fftv. alapján a szerzőképes jogalanyok köre tulajdonképpen négy nagy csoportra osztható: a teljes, alanyi szempontból korlátlan tulajdonszerzési képességgel rendelkező belföldi természetes személy és a tagállami állampolgár; korlátozott, célhoz illetve jogcímhez kötött tulajdonszerzési képességgel rendelkező jogi személy (bevett egyház, jelzálog-hitelintézet, illetékes települési önkormányzat); földtulajdonszerzési képességgel nem rendelkező külföldi természetes és jogi személyek (a törvényben szabályozott kivételektől eltekintve); sajátos tulajdonszerzési jogosultsággal rendelkező közeli hozzátartozó.

Az Fftv. kidolgozásakor olyan szabályozási rendszert kellett felállítani, amely az EU alapelveiből levezethető és azokkal nem ellentétes jogi keretet ad, ugyanakkor megfelelő módon védi a földhöz mint speciális tulajdonhoz kapcsolódó nemzeti érdekeket is. Véleményem szerint pozitívan értékelendő a szemléletváltás és az, hogy a diszkrimináció tilalma miatt Magyarország olyan szabályozási technika mellett tette le a voksot, ami minden állampolgárnak – uniós és hazai – szigorú feltételeket szab meg annak érdekében, hogy a földforgalmat megkösse és emellett a szakszerű gazdálkodást támogassa. Felmerül azonban a kérdés, hogy a szabályozás túlságosan szigorú volta nem nehezíti-e el indokolatlanul a föld forgalmának dinamikáját.<sup>15</sup>

Figyelembe véve a terjedelmi korlátokat illetve a kutatási terület komplexitását, dolgozatomban a termőföldtulajdon megszerzésével és a kapcsolódó korlátozásokkal foglalkozom, elsősorban az alanyi kör szempontjából. Fontosnak tartom ugyanakkor

---

<sup>12</sup> 2013. évi CXXII. törvény a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról (továbbiakban Fftv.), 5.§ 7.

<sup>13</sup> Fftv. 5. §. 6.

<sup>14</sup> Fftv. 5. §. 22.

<sup>15</sup> BÁNYAI 2015. 225.

megjegyezni, hogy az Fftv. pozitívnak és előremutatónak értékelhető szemléletváltása ellenére, a törvénynek sok hiányossága van. Ezek közül a föld használatát illetve haszonbérletét emelném ki, ami a hatályos szabályozás szempontjából aggályosnak mondható, mert Magyarországgal szemben a Bizottság kötelezettségszegési eljárást indított 2014. október 16-án a határon átnyúló befektetők mezőgazdasági földterületek használatára vonatkozó jogai, így a földre vonatkozó haszonélvezeti és egyéb használati jogok megszüntetése kapcsán.

Bár a földtulajdonszerzési korlátok tekintetében az Fftv. jelentős lépést tett a szerzésre jogosultak alanyi körének kibővítésében, az EU továbbra is aggályosnak ítéli meg a vonatkozó szabályozást. Az Európai Unió Bizottsága 2015. március 26-án újabb kötelezettségszegési eljárást indított Magyarország ellen és a földtörvény tulajdonszerzési korlátozásai miatt kezdett vizsgálni. A Bizottság állásfoglalása szerint a szabályozás nem diszkriminációmentes és a korlátozások nem arányosak az elérni kívánt céllal. A Bizottság többek között kifogásolta a földműves fogalmát, a saját megművelési kötelezettség előírását, továbbá fenntartásokat fogalmazott meg a szerzés hatósági jóváhagyása és a szakképesítés követelményeivel szemben is. A Bizottság álláspontja szerint, sérül a szabadságjogok közül két jelentős szabadság: a letelepedés és a tőke szabad áramlásának szabadsága.<sup>16</sup>

### **A termőföldszerzésre vonatkozó alapvető európai uniós elvárások**

Az Európai Unió jogalkotása nem rendezett közvetlenül termőföld-tulajdonlási kérdéseket.<sup>17</sup> Bár a termőföldjog olyan terület, amelyet az uniós jog több szempontja és alapelve érint, a termőföldre vonatkozó szabályozás nagymértékben megmaradt tagállami hatáskörben. Az uniós jog azonban korlátozza a tagállamok mozgásterét abban, hogy a nem saját állampolgáraik termőföld tulajdona megszerzésének jogi lehetőségét a saját állampolgárok termőföld-tulajdonszerzési jogosultságaihoz képest lényegesen kedvezőtlenebbül határozhassák meg.<sup>18</sup>

Az Európai Unión belül a piacgazdaság megvalósítása, működtetése és folyamatos fejlesztése alapvető tendencia, amelynek szerves része a termelési tényezők szabad áramlása, tehát többek között a termőföld liberalizációja is.<sup>19</sup> A termőföldszerzésre vonatkozó szabályok az uniós jogban három fő szabadságjognak és alapelvnek a függvényei. Ebbe a körbe tartozik a diszkrimináció tilalma, a letelepedés szabadsága és a tőke szabad áramlásának követelménye.

---

<sup>16</sup> BÁNYAI 2015. 222-225.

<sup>17</sup> SZILÁGYI János Ede 2010. 269.; erre nézve lásd még: KECSKÉS László – SZÉCSÉNYI László 1997.

<sup>18</sup> Ibid, 270.

<sup>19</sup> TATTAY Levente 2015. 23.

### ***A diszkrimináció tilalma***

A diszkrimináció tilalmát az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés (továbbiakban EUMSZ) 18. cikke rögzíti továbbá az Európai Unió Bírósága az uniós jog általános elvének tekinti. A tiltott diszkrimináció olyan megkülönböztetésre vonatkozik, amely objektív indokkal nem támasztható alá, tehát önkényes.<sup>20</sup> Fontos azonban hangsúlyozni, hogy a diszkrimináció tilalma nem korlátozásmentességi kötelezettséget jelent. Amennyiben a korlátozás egy adott jogrendszerben egyenlően vonatkozik mindenkire, az nem önkényes, tehát nem diszkriminatív. E körben fontos kiemelni, hogy az egyenlő elbánás alapelveinek speciális vetülete a nemzeti bánásmód követelménye, ami az uniós alapszabadságok sarkköve és az egész uniós jog központi eleme. Az EUMSZ 18. cikke kimondja, hogy „a Szerződések alkalmazási körében és az azokban foglalt különös rendelkezések sérelme nélkül tilos az állampolgárság alapján történő bármilyen megkülönböztetés.” A nemzeti bánásmód követelménye sem jelent azonban abszolút korlátozhatatlanságot. Nem ütközik ezen alapelvebe, ha egy tagállam szigorít az állampolgáira vonatkozó valamilyen szabályozáson és azt ugyanolyan feltételekkel a külföldiekre is kiterjeszti.

A diszkrimináció-tilalom értelmezése kapcsán az Európai Bíróság egyik döntésében egybefűzte az ingatlantulajdon-szerzés szabályait a letelepedés szabadságával, és megállapította, hogy a görög szabályok, amelyek ingatlanok megvásárlását, használatát másik tagállam állampolgárai számára úgy tilalmazzák, hogy ugyanaz a tilalom nem érvényesül hazai állampolgárokkal szemben, a letelepedés jogát korlátozzák, és a közösségi jog speciális diszkrimináció-tilalmi szabályaiba ütköznek.<sup>21</sup>

### ***A letelepedés szabadsága***

Az EUMSZ 49. cikke a már fentebb kifejtett állampolgárság alapján történő diszkriminációs tilalmat konkretizálja a letelepedés és vállalkozás szabadságára vonatkozóan. A 49. cikk elsődlegesen a letelepedési jogot biztosítja (tágabb értelemben véve a személyek szabad mozgása körében), azaz lehetővé teszi, hogy egy tagállami állampolgár egy másik tagállam területén földet és épületet szerezzen és használjon. A letelepedés szabadsága az az alapszabadság, ami a legvilágosabban és legteljesebben érinti a földforgalmi kérdéseket. Minden olyan tagállami rendelkezés tilalmazott, ami a letelepedési szabadság gyakorlását akadályozza.<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> ZLINSZKY Péter 2013. 234.; A diszkrimináció tilalmára az EU-ban lásd: KIRÁLY Miklós 1998.

<sup>21</sup> 305/87, sz. Európai Közösségek Bizottsága kontra Görögország ügy; idézi: SZILÁGYI János Ede 2010. 270.; TATTAY 2015. 24.

<sup>22</sup> ZLINSZKY 2013. 245.

### ***A tőke szabad áramlása***

Az uniós jogfejlődés során a földforgalom kérdése egyértelműen a tőkemozgás szabadságára vonatkozó követelményrendszer hatókörébe került.<sup>23</sup> A tagállamok birtokpolitikájának lehetőségeit és a földszerzésre vonatkozó szabályokat lényegében a tőke szabad áramlása határozza meg. A tőke szabad mozgásába beleszámít a termőföld értékesítése, forgalma is.<sup>24</sup> A tőke szabad áramlása magasabb követelményrendszert támaszt a tagállami jogalkotókkal szemben, mint a személyek szabad áramlása, azaz a letelepedés szabadság.<sup>25</sup> Tilalmazott a tőke mozgásának szabadságával szemben minden korlátozás vagy a korlátozás lehetőségét hordozó szabályozás. Míg a személyek szabad mozgása elsősorban a nemzeti elbánás követelményét támasztja a tagállami jogalkotással szemben, addig a tőke szabad mozgása a nemzeti elbánás követelményén túl azt is magában foglalja, hogy a tagállami szabályozás akkor nem sérti az uniós jogot, ha egyrészt közérdekre irányul, másrészt nem helyettesíthető a tőke szabad mozgását kevésbé korlátozó intézkedéssel.

Az EUMSZ 45. cikke alapján a tőke szabad áramlása csak közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okok alapján korlátozható. A korlátozás pedig csak akkor megengedett, ha közérdek érvényesítését célozza. Az Európai Bíróság közérdek értelmezése kapcsán kiemelendő, hogy az elsősorban az alapszabadságok megvalósulását és a termőföldszerzés lehetőségét tartja szem előtt, és nem a tagállamok közrendjét és közérdekét támogatja. Az Európai Bíróság egyik döntésében kialakította az ún. *Gebhardt tesztet*<sup>26</sup>, amelynek lényege, hogy olyan tagállami intézkedés esetén, ami valamelyik alapvető szabadságjogot korlátoz, négy feltételnek kell megfelelnie. Nem lehet diszkriminatív, a korlátozó rendelkezésnek közérdeket kell szolgálnia, alkalmasnak kell lenni a kitűzött cél elérésére és nem haladhatják meg a szabályozási cél eléréséhez szükséges mértéket. Arányosnak pedig csak akkor tekinthető egy szabályozás, ha az a legkevésbé korlátozó út az elérendő célhoz.

Az Európai Bíróság termőföldszerzés körében tanúsított szigorú gyakorlata ellenére több ügyben is megvédte a tagállamok földről szóló szabályozásait és nemzeti érdekeit. A *Fearon ügyben* elismerte az Ír Földbizottság jogát arra, hogy kisajátíthassa azon természetes és jogi személyek földjeit, akik nem éltek az adott földterület három mérföldes körzetében.<sup>27</sup> Az *Ospelt-ügyben* az Európai Bíróság kimondta, hogy a tulajdonszerzés előzetes közigazgatási engedélyhez kötése nem ellentétes az uniós joggal, amennyiben az elbírálásnak objektív alapja van, azt a kérelmező előre megismerheti és a döntés ellen biztosított a fellebbezés joga.<sup>28</sup>

---

<sup>23</sup> ZLINSZKY 2013. 245.

<sup>24</sup> TATTAY 2015. 23.

<sup>25</sup> Az Európai Unió legfontosabb alapelvét képezi a tőkemozgás szabadsága. Erre nézve lásd a 88/361/EGK irányelvet és a Bizottság 97/C/1220/06. sz. Közleményét.

<sup>26</sup> *Gebhardt v. Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Milano* C 55/94.

<sup>27</sup> *Robert Fearon and Company Limited/Irish Land Commission* C 198/86, lásd továbbá: TATTAY 2015.

<sup>28</sup> *Ospelt ügy* 2003 C452/01 Margarethe Ospelt és SchlösseWeissenburg előzetes döntéshozatali eljárás- 2003 in: TATTAY 2015. 25.



## **A magyar szabályozás az európai-uniós jog szempontjából**

A magyar termőföldszabályozás tekintetében fontos számba venni a Magyar Köztársaság és az Európai Közösségek között a társulás létesítéséről szóló Európai Megállapodást (1991. december 16.), amelyet Magyarországon a 1994. évi hirdetett ki, valamint a Csatlakozási Okmányt (2003. szeptember 23.).

Magyarország a csatlakozási kérelmét 1994-ben adta be, a tárgyalások pedig 1998 márciusában kezdődtek el és 31 fejezetben zajlottak, amelyek közül a legfrekvenciáltabb terület a mezőgazdaság volt. A csatlakozás kapcsán a termőföld forgalmára vonatkozó kérdések bizonyultak a legnehezebbnek. A földtulajdonlás kérdését a közösségi vállalatok és állampolgárok letelepedésével kapcsolatban rendezték. A letelepedés szabadsága kapcsán a kérdés úgy fogalmazódott meg, hogy a csatlakozni kívánó országban mely időpontig kell biztosítani a nemzeti elbánás elvét a közösségi vállalatok és állampolgárok tekintetében. Az Európai Unió létrehozott egy ún. örökös kivételi listát<sup>29</sup>, amelyen többek között az ingatlanok, a föld és természeti erőforrások tulajdona és eladása is szerepelt. Ennek értelmében Magyarországnak addig az időpontig, amíg nem vált az EU teljes jogú tagjává, nem kellett bevezetnie a termőföldekre a közösségi vállalatok és polgárok tekintetében a nemzeti elbánást.

A Csatlakozási Okmány és annak X. melléklete 3. pontjának a tőke szabad mozgására vonatkozó rendelkezése értelmében Magyarországnak sikerült bizonyos mentességeket kiharcolnia a mezőgazdasági földterületek (termőföldek) tulajdonszerzését érintő kérdésekben. A termőföld vonatkozásában Magyarország a csatlakozástól számított hét évig moratóriumot kapott, aminek értelmében Magyarország 2011-ig fenntarhatta a Csatlakozási Okmány aláírása időpontjában a hatályos jogszabályokban foglaltakat.<sup>30</sup> Azonban az átmeneti időszakban is voltak bizonyos szabályok, amelyek a tagállami állampolgárok érdekeit védték. Ennek értelmében valamely tagállam állampolgárát illetve jogi személyét a mezőgazdasági földterület megszerzésében nem lehetett kedvezőtlenebb bánásmódban részesíteni, mint amilyenben a csatlakozási szerződés napján részesült. Továbbá valamely tagállam állampolgárára nem vonatkozhattak szigorúbb korlátozások, mint harmadik országok állampolgárait. De a moratórium ideje alatt is volt olyan lehetőség, amely alapján tagállami állampolgár mégis megszerezte magyar termőföld tulajdonjogát. Az a tagállami állampolgár, aki önálló vállalkozó mezőgazdasági termelőként kívánt Magyarországon letelepedni és három éve folyamatosan jogszerűen Magyarországon lakott és folytatott mezőgazdasági tevékenységet, rájuk azonos jogszabály alkalmazandó, mint a többi magyarországi állampolgárra.

A Csatlakozási Okmány X. Melléklete lehetőséget adott a hét éves moratórium meghosszabítására is maximum három évvel, ha elegendő bizonyíték áll rendelkezésre arra nézve, hogy az átmeneti időszak lejártával Magyarországon a mezőgazdasági földterületek

---

<sup>29</sup> KECSKÉS – SZÉCSÉNYI 1997. 721.

<sup>30</sup> Csatlakozási Okmány X. melléklete, A tőke szabad mozgása, 3. pont (2) elérhető: <http://www.kulugyminiszterium.hu/NR/rdonlyres/EA5F2E00-8898-40E5-A971-AF7210C9B023/0/58AnnexXhu3.pdf>; 2016.06.20.

piacának súlyos zavara alakul ki, vagy ennek kialakulása fenyeget. Magyarországnak a moratórium meghosszabítását is figyelembe véve legkésőbb 2014 áprilisáig kellett a földforgalmi szabályait az uniós jogrendszerhez igazítani. Ennek fényében született meg az új termőföldszabályozásról szóló, ma is hatályos törvényünk, az Fftv.

### **Záró gondolat**

Álláspontom szerint az Fftv. termőföldszerzési rendelkezések alanyi oldalára vonatkozó előírásai az Európai Unión belül szokásosan elfogadott korlátozási mechanizmusokat alkalmazzák, mivel a helyben lakó földművest részesítik előnyben a termőföld tulajdoni viszonyainak rendezésében. A korlátozások mértékét és szigorát tekintve azonban vannak olyan szabályok, amelyek az uniós elvárásoknak nem tesznek maradéktalanul eleget. Tekintettel arra, hogy mind az Európai Bíróság, mind a Bizottság alapvetően a teljes liberalizáció irányába mutató tendenciát követi, a szabályozás jövője és a jogalkotó mozgástere nagymértékben függ a jelenleg is folyamatban lévő kötelezettségzegési eljárás kimenetelétől.

### **Felhasznált irodalom:**

BÁNYAI Krisztina: A magyar mezőgazdasági föld tulajdoni és használati forgalmának jogi korlátai és azok kijátszása, PhD értekezés, Miskolc, 2015. 261. [http://www.uni-miskolc.hu/~wwwdeak/Banyai\\_Krisztina\\_PhDmuhelyvita.pdf](http://www.uni-miskolc.hu/~wwwdeak/Banyai_Krisztina_PhDmuhelyvita.pdf), (2016.06.20.)

BALOGH Elemér: A magyar termőföldtulajdon az alkotmánybíróság judikatúrájában. In: Csák Csilla (szerk.): Az európai földszabályozás aktuális kihívásai, Novotni Alapítvány, Miskolc, 2010.

CSÁK Csilla: A termőföldet érintő jogi szabályozás alkotmányossági normakontrollja, In: CSÁK Csilla (szerk.): Az európai földszabályozás aktuális kihívásai. Novotni Alapítvány, Miskolc, 2010.

CSÁK Csilla (szerk.): Az európai földszabályozás aktuális kihívásai. Novotni Alapítvány, Miskolc, 2010.

KECSKÉS László – SZÉCSÉNYI László: A termőföldről szóló 1994. Évi LV. törvény 6. §-a a nemzetközi jog és az EK jog fényében. Magyar Jog, 1997/12.

KIRÁLY Miklós: A diszkrimináció tilalma az Európai Bíróság joggyakorlatában. Budapest, Akadémiai, 1998.

KURUCZ Mihály: Gondolatok a termőföldjog szabályozás kereteiről és feltételeiről. *Geodézia és Kartográfia*, 2008/9.

MENYHÁRD Attila: A tulajdon alkotmányos védelme. *Polgári Jogi Kodifikáció*, VI. évfolyam 5-6. szám.

SZILÁGYI János Ede: Az Európai Unió termőföld-szabályozása az Európai Bíróság joggyakorlatának tükrében. In: CSÁK Csilla (szerk.): Az európai földszabályozás aktuális kihívásai. Novotni Alapítvány, Miskolc, 2010.

TATTAY Levente: Földtulajdonszerzés az Európai Unióban, in: Gazdaság és Jog, 2015/3.

ZLINSZKY Péter: A földtulajdonjogi szabályozás Európai Unió szabta mozgásterét, in: *Iustum Aequum Salutare* IX. 2013. 3. <http://ias.jak.ppke.hu/hir/ias/20133sz/14.pdf> (2016.06.20.)

VASS János (szerk.): Agrárjog. II. Fejezet. ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, Szövetkezeti Jogi és Földjogi Tanszék, Budapest 1999.

\*\*\*

### **ON THE RULES OF AGRICULTURAL LAND ACQUISITIONS FROM A CONSTITUTIONAL LAW PERSPECTIVE**

The agricultural land having a special value by its limited extent and value-generating nature is deemed as a special legal property, subject to constitutional scrutiny. The main purpose of my paper is to examine the restrictions and limitations of land acquisition both from a constitutional and European law perspective. The paper looks at the most important decisions delivered by the Hungarian Constitutional Court with regard to property rights and the status of agricultural land, as special legal subject. The focus of my research has been on one of the determining Land Acts (Act LV of 1994) and the current Land Act (Act CXXII of 2013). The paper gives an account on how the limitations on land traffic provided by these two Acts are in line with the Hungarian Constitutional Law and the basic standards of the European Union such as the principle of non-discrimination and the free movement of persons and of capital – the heart of the EU's Single Market.