

Alaptörvényünk és a termőföld védelme

JANI PÉTER

PhD-hallgató

Szegedi Tudományegyetem, Agrárjogi és Környezetvédelmi Jogi Tanszék

2012. január 1-jén hatályba lépett Magyarország Alaptörvénye. Az Alapvetés P cikke kimondja: „A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége”. Az új Alaptörvény – hazánkban először – e cikkelylyel a legmagasabb, alkotmányos védelem alá helyezi a termőföldet, utalva annak kiemelkedő fontosságára.

De mit is jelent valójában új Alaptörvényünk ezen cikkelye, és hogyan válik a gyakorlatban is értelmezhetővé „a nemzet közös örökségét” képező termőföld „védelme”? Valóban jó megoldás, hogy a környezetvédelmi clausulába foglaltan jelenik meg ez a védelem? Jelen tanulmányban ezekre – és a válaszkeresés közben felmerülő egyéb – kérdésekre próbálok meg megoldást találni és választ adni.

1. A termőföld az európai alkotmányokban

Mielőtt rátérnék a 2010-es kormányváltást követő alkotmányozás és az Alaptörvény megszületésének rövid bemutatására, valamint a termőföldnek e folyamatban való megjelenésére, szükségesnek tartom annak bemutatását, hogy szűkebb közösségünk, az Európai Unió tagállamai milyen megoldással éltek alkotmányaikban a földdel és annak védelmével kapcsolatban. Az elemzés során a (Magyarországon kívül) huszonöt kartális alkotmánnyal rendelkező tagállam gyakorlatát vizsgáltam meg.¹ Az egyetlen tagország, amelynek szabályozását nem kívánom bemutatni, az Egyesült Királyság. Nem lévén kartális alkotmánya, illetve a kontinentálistól alapvetően eltérő alkotmányos berendezkedéssel bír, ezért ennek az összehasonlító elemzésnek a kereteit szétfeszítené a brit rendszer részletezése, így ettől ehelyütt eltekintek.

Előljáróban azt a megállapítást tehetjük, hogy a vizsgált huszonhat alkotmány közül tizennyolc szól a környezetvédelemről, illetve a környezethez való jogról – összességében a környezetről és annak elemeiről. A magyar Alap-

¹ Az összefoglaló adatok között Magyarország is szerepel, ezt külön nem jelzem a későbbiekben.

törvényhez hasonlóan fogalmaz a cseh², az észt³, a finn⁴, a portugál⁵ vagy a máltai⁶ alkotmány annyiban, hogy ezek mindegyike kiemeli a természeti erőforrások, illetve a biológiai sokféleség védelmének és megőrzésének fontosságát. Nem tartalmazznak azonban a magyarhoz hasonló, példálózó felsorolást, és ezáltal nem szűkítik le a fenti fogalmakat⁷.

Kifejezetten kilenc uniós alkotmány említi meg a földet vagy a termőföldet valamilyen kontextusban. Ezen tagállamok a következők: *Bulgária, Görögország, Írország, Lengyelország, Litvánia, Olaszország, Portugália, Szlovénia és Magyarország*.

A bolgár alkotmány rendkívül következetes abban a tekintetben, hogy kettéválasztja a földet, mint környezeti elemet, és a termőföldet, mint a mezőgazdaság alapját jelentő, jogilag meghatározott földterületet. Úgy fogalmaz: „a föld, mint legfőbb nemzeti vagyónunk, az állam és a társadalom kiemelt védelme alatt áll. Termőföld kizárólag mezőgazdasági célra hasznosítható”⁸.

A görög alkotmány a földvédelmet a birtokpolitikával kapcsolja össze, amikor is kimondja, hogy „a hatékonyabb földhasználat céljából mezőgazdasági területek újraelakítása és intézkedések megtétele a mértéktelen felaprózódás elkerülésére vagy a felaprózott mezőgazdasági kistulajdonok egyesülésének megkönnyítésére különleges, törvény által meghatározott eljárás szerint megengedett”⁹.

Ehhez mutat nagy hasonlóságot Írország alkotmánya, amelynek értelmében „az állam az irányvonalak kialakítása során külön figyelmet fordít arra, hogy a föld annyi családnak jelentsen gazdasági biztonságot, amennyinek a körülmények között lehetséges”¹⁰.

A lengyel alkotmány szintén érdekes birtokpolitikai megállapítást tesz: a családi gazdaságot „az állam mezőgazdasági rendjének” alapjaként határozza meg.¹¹

² „Az állam felügyeli a természeti erőforrások takarékos kihasználását és a nemzeti vagyon védelmét.” [cseh alkotmány (Alapvető jogok és köteleességek) 35. cikk.] Az idézett alkotmányok forrása minden esetben: Trócsányi László–Badó Attila: Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban. KJK – KERSZÖV, Budapest, 2005].

³ „Mindenki köteles megőrizni az emberi és természeti környezetet, és kártérítéssel tartozik az általa okozott környezeti károkozásért. A kártérítési eljárást törvény határozza meg.” [észt alkotmány 53. cikk].

⁴ „A természet, annak biológiai sokfélesége, a környezet és a nemzeti örökség megőrzése mindenki felelőssége. A közhatalmi szervek törekednek arra, hogy mindenki számára biztosítsák az egészséges környezethez való jogot, és a saját élőköznyezetre vonatkozó döntésekbe való beavatkozás lehetőségét.” [finn alkotmány 20. cikk].

⁵ „Az állam alapvető feladata a portugál nép kulturális örökségének védelme és gyarapítása, a természet és a környezet védelme, valamint a természeti erőforrások megóvása, az ország területével kapcsolatos megfelelő tervezés biztosítása érdekében”. [litván alkotmány 9. §]

⁶ „Az állam őrökdi a természeti, történelmi és művészeti nemzeti örökség felett.” [máltai alkotmány 9. cikk].

⁷ Egyetlen kivétel ez alól a litván alkotmány [54. cikk], amely azonban a föld tekintetében speciális rendelkezéseket is megfogalmaz [47. cikk].

⁸ Bolgár alkotmány 21. § (1) – (2) bekezdés. Forrás: <http://www.parliament.bg/en/const> (2012. március 20.)

⁹ Görög alkotmány 18. cikk. (4) bekezdés.

¹⁰ Ír alkotmány 45. cikk. (2) bekezdés e) pont.

¹¹ Lengyel alkotmány 23. cikk.

Az előzőekhez hasonlóan az olasz alkotmány is földbirtok-politikai elveket fektet le.

„A föld ésszerű kihasználása és méltányos társadalmi körülmények kialakítása érdekében a törvény kötelezettséget ír elő, és korlátokat állapít meg a földmagántulajdonra, régióként és mezőgazdasági övezetenként megszabja a földterület nagyságának felső határát, előmozdítja és kötelezővé teszi a talajjavítást, a nagybirtok átalakítását és a termelő egységek rekonstrukcióját, segíti a kis- és középgazdaságokat”¹².

A litván és a szlovén alkotmány más oldalról mutat hasonlóságot: a külföldiek földtulajdon-szerzésére vonatkozóan tartalmaznak rendelkezéseket. Litvániában „külföldiek a föld, belvizek, erdők és parkok tulajdonjogát alkotmányos törvény alapján szerezhetik meg”¹³. A szlovén alkotmány pedig úgy fogalmaz: „a közjavakon külön használati jogot lehet szerezni a törvényben megállapított feltételek szerint. A természeti források használatának feltételeit törvény állapítja meg. Törvény elrendelheti, hogy a természeti forrásokat külföldi állampolgárok is használhatják, és törvény szabályozza használatuk feltételeit”¹⁴. Majd hozzáteszi: „A földterületekre – ésszerű hasznosításuk érdekében – a törvény külön feltételeket állapít meg. A mezőgazdasági földterületek külön védelmét törvény szabályozza”¹⁵.

Az uniós alkotmányok rövid bemutatásából is kitűnik, hogy a természeti erőforrásokra és kifejezetten a termőföldre vonatkozóan nem példa nélküli a magyar Alaptörvény megfogalmazása, annyiban azonban mindenképp unikum, mondhatni hungarikum, hogy az általános, környezetvédelmi szabályt tartalmazó cikkben egy megfoghatatlan felsorolás részeként nevesíti a termőföldet, kiemelve annak védelmét és fenntartását. A legjobb megoldásnak e tekintetben a bolgár alkotmányt tartom, amely a földről és a termőföldről valamint a környezet védelméről mind önálló cikkben illetve bekezdésben rendelkezik.

2. Az alkotmányozás folyamata

A 2010-ben hivatalba lépő új kormány egyik legfőbb céljának egy új alkotmány megalkotását tűzte ki. Ennek jegyében az Országgyűlés 2010. június 29-én létrehozta az Alkotmány-előkészítő eseti bizottságot, amely 2011. március 7-én fejezte be működését. A bizottság 2010. december 20-án nyújtotta be az Országgyűléshez a H/2057. számú határozati javaslatát „Magyarország Alkotmányának szabályozási elveiről”, amelyet az Országgyűlés 2011. március 7-ei ülésnapján fogadott el¹⁶. A határozat indokolása szerint az új alkotmány „fontos eleme, hogy a jelenlegi alkotmányos rendszer szabályozási struktúrájának megoldását követve (...) csak a legfontosabb, kiemelkedő jelentőségű rendel-

¹² Olasz alkotmány 44. cikk.

¹³ Litván alkotmány 47. cikk.

¹⁴ Szlovén alkotmány 70. cikk.

¹⁵ Szlovén alkotmány 71. cikk.

¹⁶ 9/2011. (III. 9.) OGY határozat. A határozat elfogadott címe „Az új Alkotmány elfogadásának előkészítéséről”.

kezéseket tartalmazza, a további garanciális jelentőségű részletszabályokat (...) sarkalatos törvények tartalmazzák”¹⁷.

A határozati javaslatra, illetve annak országgyűlési vitájára azért indokolt kitérni, mert itt találkozhatunk először a termőföld alkotmányos védelmére vonatkozó javaslatokkal és felszólalásokkal. A bizottság által készített eredeti javaslatban nem szerepelt a termőföldet érintő szabályozás, azonban az egy módosító indítvány¹⁸ révén a szöveg részévé vált. Az „Alapvető rendelkezések” című fejezet 11. pontja értelmében „a magyar állam tulajdonáról, mint nemzeti vagyronról a kizárólagos állami tulajdonba tartozó elidegeníthetetlen kincstári vagyontárgyakról – beleértve a termőföldet, az ásványvagyon és a vizeket –, valamint a kizárólagos állami tevékenység köréről törvény rendelkezik. A termőföld és a vizek, – mint a nemzeti vagyon részei – az Alkotmányban nyernek védelmet. A közvagyon és közpénzek a közérdek szolgálata, a közszükségletek kielégítése, ez azonban nem csökkentheti a nemzet jövő generációinak lehetőségét arra, hogy saját szükségleteiket majd kielégítsék. Az állam gazdálkodó szervezete a közpénzekkel és a saját vagyonnal a törvények előírása szerint hatékonyan kötelesek gazdálkodni, ezért elszámolási felelősséggel tartoznak. Az állami feladatok ellátása érdekében állami pénzügyi rendszer működik”. A módosítással tehát a termőföld – mint elidegeníthetetlen kincstári vagyontárgy – „bekerült” az alkotmányozási folyamatba. Ennek oka – a módosító javaslat indokolása szerint – az, hogy „a termőföld és a vizek, olyan természeti kincsek, amelyek a magyar nemzetgazdaság legfontosabb erőforrásai”.

A javaslat és annak indokolása is jól mutatja azt, hogy a termőföldnek a nemzeti vagyon részeként történő definiálásával képzelel a jogalkotó annak „védelmét”, takarjon bármit is ez a kifejezés. A „nemzeti vagyon” fogalma sem nyújt segítséget az értelmezéshez, mivel kérdéses, hogy annak tartalma megegyezik-e a „nemzeti örökség” vagy a „nemzeti kincs” fogalmaival. A kérdés megvilágításához érdemes elemezni a határozati javaslat parlamenti vitáján elhangzott felszólalásokat.

Általánosságban elmondható, hogy a vita során a hatályos alkotmányos szabályozás hiányosságaként merült fel, hogy az Alkotmány (1949. évi XX. törvény) nem helyez fokozottan hangsúlyt természeti értékeink, illetve a nemzeti vagyon – és azon belül a termőföld – védelmére¹⁹. A felszólalók szinte mindegyike kiemelte, hogy nem elégséges csupán annak kimondása, hogy fontos ezen értékeink védelme, hanem konkrét megoldásra is szükség van, hiszen a termőföld-vagyon olyan sajátos értéket képvisel, amelyet az alkotmányban külön is deklarálni kell.²⁰ A felszólalások alapján az is megállapítható, hogy a hozzászólók szerint a termőföldet (a többi természeti értékkel egyetemben) a

¹⁷ H/2057. számú határozati javaslat „Általános indokolása”

¹⁸ H/2057/57. számú kapcsolódó módosító javaslat. A módosító javaslat szövege (aláhúzva a módosítás): „A magyar állam tulajdonáról, mint nemzeti vagyronról a kizárólagos állami tulajdonba tartozó elidegeníthetetlen kincstári vagyontárgyakról – *beleértve a termőföldet, az ásványvagyon és a vizeket* –, valamint a kizárólagos állami tevékenység köréről törvény rendelkezik. *A termőföld és a vizek, - mint a nemzeti vagyon részei – az Alkotmányban nyernek védelmet*”.

¹⁹ Például Szili Katalin és Z. Kárpát Dániel felszólalása [66. ülésnap (2011. 02. 16.), 6. illetve 92. felszólalás].

²⁰ Turi-Kovács Béla felszólalása [66. ülésnap (2011. 02. 16.), 18. illetve 26. felszólalás].

nemzeti vagyon részeként kell az alkotmányban meghatározni, így biztosítva annak kiemelt védelmét, és jövő nemzedékek számára történő megőrzését.²¹

Az Országgyűlés Fenntartható fejlődés bizottságának véleményét Nagy Andor, a bizottság alelnöke fogalmazta meg, aki megjegyezte, hogy a bizottság többször foglalkozott a „zöldalkotmány” témakörével, és javaslatot is tett az új alkotmány normaszövegére vonatkozóan. A bizottság azt javasolta, hogy az alkotmány mondja ki: „a természeti erőforrások, köztük a termőföld, a víz, az energiaforrások és a biológiai sokféleség a nemzeti vagyon részét képezik. A nemzeti vagyon megőrzése, a jövő nemzedékek számára történő átadása és gyarapítása az állam feladata. A természeti és épített környezet védelme mindenki felelőssége”²². Ez a felszólalás azért érdemel külön említést, mert a később elfogadott Alaptörvény rendelkezéséhez hasonlóan kívánja rendezni a termőföld-védelem alkotmányos szabályait.

A kormánypárti frakciók tagjai 2011. március 14-én nyújtották be a T/2627. számú törvényjavaslatot, „Magyarország Alaptörvényéről”. Az eredeti szövegtervezet „O” cikke tartalmazta a környezet és a természeti erőforrások – így a termőföld – védelméről szóló rendelkezéseket, melyek értelmében: „(1) Magyarország védi és fenntartja az egészséges környezetet. (2) A természeti erőforrások, különösen a termőföld és az ivóvízkészlet, valamint a biológiai sokféleség és a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.” Az indoklás szerint ezzel a javaslat „külön kiemeli a sajátos magyar környezeti értékeket és a magyar kultúra értékeit, amelyek oltalmazását mindenki kötelezettségévé teszi a jövő nemzedékek számára való megőrzés érdekében” (a fenntartható fejlődés követelményeként).

Az eredeti javaslat tehát még egy külön bekezdésben nevesítette az egészséges környezethez való jogot, és ezt követően, másik bekezdésben szabályozta a természeti erőforrások fokozott védelmét. Egy módosító javaslat²³ azonban megváltoztatta a cikk szövegét, amelyből így kikerült az egészséges környezethez való jog deklarációja.

Az Alaptörvény vitájában több felszólaló is foglalkozott a termőföldet érintő szabályozással. Valamennyi hozzászóló²⁴ egyetértett abban, hogy a természeti erőforrások, különösen a termőföld és az ivóvíz-készlet védelme és megőrzése olyan alapvető fontossággal bír, amely indokolttá teszi ennek a védelemnek az Alaptörvényben történő kimondását is. Akadt azonban olyan felszólalás²⁵ is, amely nem tartotta elegendőnek, és ezáltal támogathatónak az előterjesztők által benyújtott szövegtervezetet. A bírálók szerint a cikk rendelkezései nem elég egyértelműek, ezért a gyakorlatban nehezen alkalmazhatóak. Mindezek nélkül pedig a termőföld védelmét célul kitűző cikkely csupán „egyfajta nemes szándék”²⁶.

²¹ Turi-Kovács Béla és Gaudi-Nagy Tamás felszólalása [66. ülésnap (2011. 02. 16.), 18., illetve 62. felszólalás]. Farkas Sándor nemzetbiztonsági kérdésként kezelné a termőföldet [66. ülésnap (2011. 02. 16.), 102. felszólalás].

²² Nagy Andor felszólalása [66. ülésnap (2011. 02. 16.), 24. felszólalás].

²³ T/2627/84. számú módosító javaslat.

²⁴ Vincze László, Font Sándor felszólalása [76. ülésnap (2011. 03. 22.), 91. és 95. felszólalás].

²⁵ Balczó Zoltán [76. ülésnap (2011. 03. 22.), 23. felszólalás] és Turi-Kovács Béla felszólalása [77. ülésnap (2011. 03. 23.), 34. felszólalás].

²⁶ Turi-Kovács Béla felszólalása (L. 25. jegyzet).

3. A fentiek és az Alaptörvény elfogadott P cikke alapján négy kérdés merül fel bennem:

1. A föld és termőföld egymásnak megfeleltethető fogalmak-e?
2. Mit értünk nemzeti vagyon alatt?
3. Mit takar a nemzeti örökség?
4. Mit jelent a védelem?

3.1. A föld és a termőföld kapcsolata

„A mezőgazdasági termelés a földnek, mint környezeti elemnek a használatán alapul.”²⁷ Ez a lényegre törő mondat jól rávilágít a kérdés problematikájára. Arra, hogy a „föld” és a „termőföld” fogalma nem teljes körűen fedik egymást, egymással nem minden esetben feleltethető meg. A föld, mint környezeti elem ugyanis egy jóval szélesebb halmaz a jogilag meghatározott földterületnél, vagyis a termőföldnél²⁸.

Egy általános megfogalmazás²⁹ szerint a föld egy rendkívül összetett fogalom, egyszerre felszíni kiterjedés, természeti környezet, valamint termelési tényező adás-vétel tárgya, tulajdon és tőke. Ebben a fogalom-meghatározásban a föld és a termőföld elkülönül, de nem válik el egymástól, azonban jól mutatja azt az éles különbséget, amely a föld, mint környezeti elem, és a (termő)föld, mint a mezőgazdasági tevékenység alapvető eszköze jelent.

Azért tartom fontosnak ennek kiemelését, mivel az Alaptörvény P cikke a termőföldet helyezi alkotmányos védelem alá, amely mint láttuk, csupán a földterület egy részét takarja. Jelzi azonban azt, hogy ugyan az alkotmányozó hatalom egy alapvetően környezetvédelmi szabály-környezetbe foglalta annak védelmét, erre a védelemre elsősorban tulajdoni védelemként tekint, vagyis mint az adás-vétel tárgyát képező tulajdont kívánja védeni. Erre utalnak a fentebb tárgyalt országgyűlési határozat és az Alaptörvény parlamenti vitájában elhangzott felszólalások többsége is, amelyek a termőföldet, mint a „nemzeti vagyon” legfontosabb elemét tartották fontosnak „megvédeni”.

3.2. Nemzeti vagyon

A viták során sokszor elhangzott a nemzeti vagyon kifejezés, azonban annak tartalmát egyik hozzászóló sem határozta meg pontosan. Talán nem is véletlen, hiszen a fogalom többféleképpen is értelmezhető. A hétköznapi értelmezés szerint a nemzeti vagyon egyrészt a nemzetet alkotó entitások: a magán-személyek, a különböző szervezetek, az állam és az önkormányzatok vagyonának összessége, másrészt olyan „közös” javak, amelyek mindannyiunk, a nem-

²⁷ Horváth Zsuzsanna: *Az Európai Közösségek agrárpolitikai reformjának környezetvédelmi aspektusai*. In: Tanulmányok Veres József egyetemi tanár 70. születésnapjára. Acta Juridica et Politica, Tomus LV., Fasciculus 1-34., 1999, 134. o.

²⁸ A termőföldről szóló 1994. évi LV. tv. 2. § a) pont: Termőföld az a földrészlet, amelyet a település külterületén az ingatlan-nyilvántartásban szántó, szőlő, gyümölcsös, kert, rét, legelő (gyep), nádas, erdő, fásított terület művelési ágban, vagy halastóként tartanak nyilván.

²⁹ Tanka Endre: *Van megoldás – Földtörvény*, Barankovics István Alapítvány, Budapest, 2007. 140. o.

zet egésze számára kiemelten fontos: ilyen a föld, a vizek, vagy akár a Parlament; összefoglalva: természeti és kulturális örökségünk egésze. Ebben az értelemben a termőföld mindenképpen a nemzeti vagyon része, mégpedig meghatározó része. Egyes számítások szerint akár annak negyede is lehet³⁰. Jogi értelemben viszont a kiindulási pont az Alaptörvény 38. cikke, amely az állam és az önkormányzatok tulajdonaként definiálja a nemzeti vagyont³¹, és nem utolsó sorban sarkalatos tárgykörbe utalja annak törvényi részletszabályait. Ha ebből a rendelkezésből indulunk ki, akkor azt láthatjuk, hogy a fentiekkel ellentétben e nemzeti vagyon egy szűkebb, és jogilag pontosan meghatározott vagyoncsoportot takar, amelynek egyik szelete az állam és az önkormányzatok tulajdonát képező termőföld-vagyon.

Tovább bonyolítja a kérdést maga az Alaptörvény P cikke, amely – az országgyűlési vitától függetlenül – nem nemzeti vagyonról, hanem nemzeti örökségről („nemzet közös öröksége”) szól, és annak részeként határozza meg a természeti erőforrásokat, köztük a termőföldet. Ez a megfogalmazás, Tanka Endre szavaival élve, „több mint aggályos”, mivel „ez nem jogi, hanem (...) ideológiai (értelem)kategória, ami a jog számára nem kezelhető”³². Olyan képlékeny, homályos meghatározás tehát, amely semmiféleképpen nem felel meg sem az alapvető alkotmányos kritériumoknak, sem azoknak az elvárásoknak, amelyet a parlamenti vita során a hozzászóló képviselők megfogalmaztak az Alaptörvény ezen cikkével, és a termőföld védelmével kapcsolatosan.

3.3. Védelem

A védelem tekintetében alapvetően három kérdés merül fel: ki, mit és hogyan véd? Esetünkben az első két kérdésre a választ maga az Alaptörvény adja meg, hiszen a P cikk meghatározza, hogy a természeti erőforrások védelme, fenntartása és megőrzése az állam és mindenki kötelessége.

Milyen védelemre gondol azonban a jogalkotó? A föld és a termőföld tekintetében ugyanis több jogszabályunk is konkrét kötelezettségeket határoz meg. A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban Ktv.) – amelynek preambuluma értelmében a „a természeti örökség és a környezeti értékek a nemzeti vagyon részei – 14. § (1) bekezdése szerint „a föld védelme kiterjed a föld felszínére és a felszín alatti rétegeire, a talajra, a kőzetekre és az ásványokra, ezek természetes és átmeneti formáira és folyamataira”. „Míg a Ktv. rendelkezései a száraz földfelszín egészét védik (...), addig a termőföldvédelem szabályai csak a termőföldekre (...) vonatkoznak”³³. A termőföld védelméről a 2007. évi CXXIX. törvény rendelkezik,

³⁰ Fodor László: *Kis hazai földjogi szemle 2010-ből*. In: Az európai földszabályozás aktuális kihívásai (szerk: Csák Csilla). Novotni, Miskolc, 2010, 115. o.

³¹ Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdés: Az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon. (...) A nemzeti vagyon megőrzésének, védelmének és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak a követelményeit sarkalatos törvény határozza meg.

³² Tanka Endre–Molnár Géza: *Nem én kiáltok, a föld dübörög...A nemzeti megváltás programja a földről és a vizekről*. Kairosz, Budapest, 2011, 62. o.

³³ Farkas Csamangó Erika: *Az agrártámogatások és a földvédelem, továbbá a talajvédelem összefüggései*. In: Az európai földszabályozás aktuális kihívásai (szerk: Csák Csilla). Novotni, Miskolc, 2010, 92. o.

amelynek értelmében „termőföldvédelem alatt a termőföld mennyiségének védelmét (földvédelem) és minőségének védelmét (talajvédelem) együttesen értjük”³⁴.

Összefoglalva az állapítható meg, hogy a természeti erőforrások, köztük a termőföld kiemelt védelme nem a speciális törvények szerint meghatározott védelem alaptörvényi megalapozása, hanem egy teljesen eltérő „védelmi szint” megalkotása, amely így meglehetősen nehézvé teszi a jogalkalmazást, a meghatározottság és a konkrétum hiánya ugyanis gyakorlatilag kiüresíti a cikk tartalmát és valódi jelentését, politikai célzatú kijelentéssé degradálva ezzel az Alaptörvény ezen rendelkezését.

3.4. Sarkalatoság

Az Alaptörvény elfogadását követően – a P cikkekre való hivatkozással – több olyan kijelentés is elhangzott, amely szerint a termőföldre vonatkozó alapvető szabályokat sarkalatos törvényben kell megállapítani. A kijelentés indokaként szintén az Alaptörvény merült fel, miszerint a 38. cikk a nemzeti vagyona vonatkozó rendelkezéseket sarkalatos törvényben rendeli meghatározni. A logikailag kellőképpen nem alátámasztott kijelentés értelmében a(z új) földtörvénynek sarkalatosnak kell lennie.

Véleményem szerint azonban az Alaptörvényből csupán az következik, hogy az állami (illetve önkormányzati) tulajdonban álló termőföld tekintetében van szükség sarkalatos törvény megalkotására, hiszen ezeket a földterületeket tekinthetjük a nemzeti vagyon részének. Tekintve, hogy az állami tulajdonban lévő termőföldek (és egyéb, termőföldnek nem minősülő földterületek is) a Nemzeti Földalap részét képezik, és kezelésükről külön jogszabály, a Nemzeti Földalapról szóló 2010. évi LXXXVII. törvény³⁵ rendelkezik, ezen törvény sarkalatossága megalapozott. Azonban a generális szabályokat tartalmazó földtörvény (jelenleg az 1994. évi LV. törvény), amelynek rendelkezései minden egyes termőföldre kiterjednek, tulajdoni formától függetlenül, a továbbiakban sem minősül sarkalatosnak.

4. Összegzés

A termőföld és annak védelme először jelent meg alkotmányi szinten hazánkban. Az Alaptörvény P cikke azonban, amely a nemzeti örökség részeként definiálja a termőföldet, olyan hiányos védelmi szintet állapít meg, amely kérdésessé teszi a cikk valódi alkalmazhatóságát a jövőben. Az országgyűlési vita ugyanis nem a védelem elsődleges értelmét vette alapul, hanem a termőföld tulajdonjogának védelmét: *horribile dictu* a külföldiek tulajdonszerzésének kizárását kívánta az Alaptörvényben rögzíteni. Ennek ellenére az elfo-

³⁴ Farkas Csamangó: i. m. 92. o.

³⁵ A törvény 1. § (1) bekezdése szerint a Nemzeti Földalapba tartozó földrészletek a kincstári vagyon részét képezik. Azonban a kincstári vagyon fogalmát az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. Törvény hatályon kívül helyezte, így hatályos jogunkban ilyen vagyonkategória nem szerepel.

gadott szövegben a nemzeti örökségként való meghatározás, és az általános környezetvédelmi clausulában történő elhelyezés arra utal, hogy az alkotmányozó a védelem fontosságát elsősorban környezeti értelemben rögzítette, vagyis a termőföld tekintetében a termőföld védelméről szóló törvény szerinti mennyiségi és minőségi védelmet tekinti kiindulási pontnak. Ez méginkább alátámasztja azt a feltételezést, hogy a P cikk szerinti védelem nem több politikai deklarációnál.

Annak ellenére, hogy Fodor Lászlóhoz hasonlóan³⁶ nem tartom célszerűnek a termőföldre vonatkozó szabályok alkotmányban történő megjelenését, a P cikk értelmezése tekintetében fontosnak tartom megjegyezni, hogy az Alaptörvény elfogadása újabb lökést adhat a földtörvény megalkotásának szükségességére, és a termőföldre vonatkozó szabályok (uniós jognak megfelelő) rögzítésének fontosságára, tekintettel arra, hogy a külföldiek tulajdonszerzésének tilalmára vonatkozó moratórium 2014. április 30-án végérvényesen lejár. A földtörvény az a megfelelő szintű jogszabály, amely a tulajdonszerzés korlátait (bizonyos értelemben védelem) általános és részletes szabályait meghatározhatja.

Abban azonban egyetértek az országgyűlési vitában felszólalókkal és Tanka Endrével egyaránt, hogy a termőföld olyan nemzeti kincs, amelynek megőrzése, és (jogilag meghatározott) védelme kiemelt jelentőségű.

³⁶ Fodor: i. m. 121. o.