

II-01/02798-2/2015.

Dr. Lenkovics Barnabás elnök úr részére

Alkotmánybíróság

BUDAPEST

Tisztelt Elnök Úr!

Az Országgyűlés a 2015. április 28-ai ülésnapján fogadta el a T/3788. számon benyújtott, az állami földvagyon kezelésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló törvényt (a továbbiakban: Törvény).

Az Országgyűlés alelnöke a Törvényt 2015. május 3-án küldte meg aláírásra és kihirdetésének elrendelésére.

Az Alaptörvény 6. cikk (4) bekezdése alapján, ha a köztársasági elnök a törvényt vagy annak valamely rendelkezését az Alaptörvénnyel ellentétesnek tartja – és az Alaptörvény 6. cikk (2) bekezdése szerinti vizsgálatra nem került sor –, a törvényt az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára az Alkotmánybíróságnak megküldi. Ezzel összhangban az Alaptörvény 9. cikk (3) bekezdés i) pontja értelmében a köztársasági elnök az elfogadott törvényt az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára megküldheti az Alkotmánybíróságnak.

Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 23. § (1) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés a) pontja alapján az elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény indítványban meghatározott rendelkezéseinek az Alaptörvénnyel való összhangját az Alaptörvény 6. cikk (2) és (4) bekezdéseiben meghatározott indítványozásra jogosult által benyújtott, határozott kérelmet tartalmazó indítvány alapján vizsgálja.

Az Abtv. 52. § (1b) bekezdésére figyelemmel az Alaptörvény 6. cikk (4) bekezdésében biztosított jogkörömben az alábbi

indítványt

terjesztem elő:

1. Kérem a Tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy a Törvény 1. §-a, valamint az 5. és 6. §-a elfogadása Alaptörvénnyel való összhangját vizsgálja meg és ezen rendelkezések alaptörvényellenességét az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének, a P) cikk (2) bekezdésének, valamint a

38. cikk (1) bekezdésének megsértése miatt, közjogi érvénytelenség címén a jelen beadványomban foglalt indoklásra tekintettel állapítsa meg.

Indítványozom továbbá, hogy az Alaptörvény 24. cikk (4) bekezdése és az Abtv. 39. § (3) bekezdése alapján az alaptörvény-ellenesség jogkövetkezményét szoros összefüggés okán a Törvény 3. §-a, 4. §-a, 8. § (2) és (3) bekezdései és 13. §-a tekintetében is állapítsa meg.

2. Kérem a Tisztelt Alkotmánybíróságot, amennyiben az 1. pontban foglalt indítványomat nem találná megalapozottnak, a Törvény 1., 3.-6. §-ai, 8. § (2) és (3) bekezdése, valamint 13. §-a Alaptörvénnyel való összhangját érdemben is vizsgálja meg és a támadott rendelkezések alaptörvény-ellenességét – indokaim alapján – az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének, a P) cikk (1) és (2) bekezdésének, valamint a XXI. cikk (1) bekezdésének sérelme miatt állapítsa meg.

I.

1. Az Alaptörvény rendelkezései:

„B) cikk

(1) Magyarország független, demokratikus jogállam.”

„P) cikk

(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.”

„XXI. cikk

(1) Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”

„38. cikk

(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. A Törvény érintett rendelkezései:

»1. A szövetkezetekről szóló 1992. évi I. törvény hatálybalépéséről és az átmeneti szabályokról szóló 1992. évi II. törvény módosítása

1. §

A szövetkezetekről szóló 1992. évi I. törvény hatálybalépéséről és az átmeneti szabályokról szóló 1992. évi II. törvény 15. § (5) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép:

„(5) A földalapokba ki nem jelölhető védett és védelemre tervezett természeti területeket a szövetkezet közös használatában álló, az állam tulajdonában álló földekre kell elkülöníteni. E területeken a szövetkezet közös használati joga megszűnik, e területek a Nemzeti Földalapba kerülnek.”«

»(2. A földrendező és a földkiadó bizottságokról szóló 1993. évi II. törvény módosítása)

(...)

3. §

Az Fkbt. 12/C. § (2) és (3) bekezdése helyébe a következő rendelkezések lépnek:

„(2) Az (1) bekezdésben meghatározott védett és védelemre tervezett, és emiatt magántulajdonba nem adható földrészletre vonatkozó tulajdonosi jogosítványokat — az elidegenítés kivételével — a földalapkezelő szerv a földrészlet állami tulajdonba kerüléséig gyakorolja.

(3) A földrészletek hasznosítása során befolyt ellenértéket a földalapkezelő szerv felosztja a mezőgazdasági igazgatási szervnek az (1) bekezdés alapján meghozott jogerős határozata szerinti jogosultak között, a határozatban megjelölt igényjogosultság arányában. A földalapkezelő szerv az (1) és (5) bekezdés szerinti kisajátítási kártalanítás összegének kifizetéséig a tulajdonosi jogok gyakorlása fejében évenként előre, a korlátozással arányban álló kártalanítást fizet az arra jogosultaknak.”

4. §

Az Fkbt.

a) 12/C. § (1) bekezdésében a „védett természeti területek természetvédelmi kezeléséért felelős szervvel (a továbbiakban: igazgatóság)” szövegrész helyébe a „földalapkezelő szervvel”,

b) 12/D. § (2) bekezdésében az „a védett vagy védelemre tervezett természeti területen működő igazgatóság vagyongazdálkodásába” szövegrész helyébe az „a Nemzeti Földalapba” szöveg lép.

3. A védett természeti területek védettségi szintjének helyreállításáról szóló 1995. évi XCIII. törvény módosítása

5. §

A védett természeti területek védettségi szintjének helyreállításáról szóló 1995. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Vszt.) 4. § (1) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép:

„(1) A törvény hatálya alá tartozó és törvény alapján már magántulajdonba került földterületeket – a (2) és (3) bekezdésben foglalt kivétellel – 2018. december 31-ig az állam javára – az irányadó jogszabályok szerint – ki kell sajátítani. A kisajátítást a Nemzeti Földalap kezeléséért felelős szerv köteles kezdeményezni, illetve kérni.”

6. §

A Vszt. 5. § (2) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép:

„(2) A kisajátítást a 4. § (1) bekezdésében foglaltak teljesítését megelőzően, legkésőbb azonban 2018. december 31-ig kell végrehajtani.”

»4. A természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény módosítása

8. §

(...)

(2) A Tvt. 68. §-a a következő (6a) és (6b) bekezdéssel egészül ki:

„(6a) A mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló törvényben meghatározott földnek minősülő védett természeti terület eladása esetén az államot megillető elővásárlási jogot a földalapkezelő szerv gyakorolja azzal, hogy amennyiben az igazgatóság a védett természeti terület vonatkozásában az elővásárlási jog gyakorlása iránt igényt terjeszt elő, az elővásárlási joggal a földalapkezelő szerv köteles élni. Az igazgatóság szakmailag indokolt kérését az elővásárlási jog gyakorlására nyitva álló határidő kezdő napját követő nyolc napon belül köteles írásban jelezni.

(6b) Az olyan helyi jelentőségű védett természeti terület eladása esetén, amely nem minősül a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló törvényben meghatározott földnek, az államot megillető elővásárlási jogot követő sorrendben a települési önkormányzatot illeti meg az elővásárlási jog.”

(3) A Tvt. 68. § (7) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép:

„(7) Az elővásárlási jog gyakorlásával kapcsolatos polgári jogi ügyekben az államot a (6) bekezdésben meghatározott esetekben az igazgatóság, a (6a) bekezdésben meghatározott esetben a földalapkezelő szerv képviseli.”

»(6. A Nemzeti Földalapról szóló 2010. évi LXXXVII. törvény módosítása)

(...)

13. §

Az Nfatv. a következő 37. és 38. §-sal egészül ki:

„37. § Az állami földvagyon kezelésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2015. évi törvény (a továbbiakban: Mód2tv.) hatálybalépése előtt megkötött és a Mód2tv. hatálybalépésekor fennálló, a Nemzeti Földalapba tartozó földre vonatkozó haszonbérleti szerződésnek hatályát veszti az a szerződési kikötése, amely szerint az állam nevében eljáró szerv a haszonbérelő javára előhaszonbérleti jogot alapít.

38. § (1) A Mód2tv. hatálybalépését megelőzően a Nemzeti Földalapba tartozó földek tekintetében — kivéve az NFA által 2010. szeptember 1-jét követően megkötött, vagyonkezelői jogviszony alapjául szolgáló szerződéseket — a Mód2tv. hatálybalépése napján fennálló és 2016. április 1-jéig meg nem szűnt vagyonkezelői jogviszony 2016. április 1-jén megszűnik.

(2) Amennyiben az (1) bekezdés alapján megszűnt vagyonkezelői joggal érintett föld használata a 20. § (1) és (2) bekezdésében meghatározott szerv vagy gazdálkodó szervezet alapító okiratában, alapszabályában vagy jogszabályban meghatározott alapfeladatai ellátását közvetlenül szolgálja, és a szerv vagy gazdálkodó szervezet írásos vagyonkezelésbe-vételi kérelmet nyújt be, úgy az NFA a kérelemmel érintett földrészletre vonatkozó vagyonkezelési szerződést megkötöti.

(3) Az (1) bekezdés alapján megszűnő vagyonkezelői joggal érintett, 2016. április 1-je előtt harmadik személy használatába adott területek vonatkozásában a fennálló haszonbérleti szerződést az NFA legkésőbb 2016. december 31-ig, de legalább az adott gazdasági év vége előtt 60 nappal 60 napos felmondási idővel a gazdasági év végére felmondhatja.

(4) Az (1) bekezdés alapján megszűnő vagyonkezelői joggal érintett, a védett természeti területek természetvédelmi kezeléséért felelős szerv által kötött haszonbérleti szerződések alapján — a fennálló haszonbérleti szerződések módosítása, illetve az adott területre új haszonbérleti szerződés megkötése esetét is ideértve — fizetett haszonbérleti díj összegét az NFA a védett természeti területek természetvédelmi kezeléséért felelős szerv részére 30 napon belül továbbutalja.”«

II.

A T/3788. számú törvényjavaslatot a Kormány nevében a földművelésügyi miniszter nyújtotta be az Országgyűlésnek. A javaslatához fűzött indokolás szerint a módosítások arra irányultak, „hogyan valamennyi állami tulajdonú föld – függetlenül attól, hogy védett területnek minősül-e – a Nemzeti Földalapkezelő Szervezet (NFA) tulajdonosi joggyakorlása alá tartozzon. A kormányzati cél az, hogy egységes tulajdonosi joggyakorlás valósuljon meg az állami tulajdonú földek esetében, és egységes hasznosítási elvek mentén történjen az állami földek hasznosítása”. A törvényjavaslat ezt a jogalkotói célt nyolc törvény módosításával kívánta elérni.

A törvényjavaslat tárgyalása során számos aggály és ellenvetés fogalmazódott meg, és a 2015. április 14-ei ülésnapon az Országgyűlés a törvény sarkalatos rendelkezéseit (125 igen, 71 nem szavazattal, tartózkodás nélkül) nem fogadta el és (128 igen, 43 nem szavazattal, 1 tartózkodás mellett) a zárószavazás elhalasztásáról döntött.

Az első szavazást követően az előterjesztő az általa sarkalatosnak jelölt rendelkezéseket az átdolgozott egységes javaslatból elhagyta. A T/3788/16. számú átdolgozott egységes javaslatról az Országgyűlés 2015. április 28. napján szavazott, a Törvényt 110 igen, 57 nem szavazattal, tartózkodás nélkül (egyszerű többséggel) elfogadta. Az eredeti jogalkotói cél, a valamennyi állami tulajdonú föld egy szervezet keretében megvalósuló hasznosítása ezáltal megvalósult.

III.

A Törvény 1., 5. és 6. §-a alaptörvény-ellenessége elsődleges okaként az elfogadásukhoz szükséges minősített többség hiányából eredő közjogi érvénytelenséget jelöltem meg, az alábbiak miatt.

1. A Nemzeti Földalapról szóló 2010. évi LXXXVII. törvény (a továbbiakban: Nfatv.) 48. §-a értelmében az 1.-3., 18.-23. és 36. §-ai az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése alapján sarkalatosnak minősülnek. Az Nfatv. 1.-3. §-ai foglalják össze az Általános rendelkezések cím alatt – egyebek mellett – a Nemzeti Földalapba tartozó és abból kimaradó területeket és vagyoni jogokat, a hasznosítás fogalmát és módját, a Nemzeti Földalap rendeltetését, a tulajdonosi jogok gyakorlását.

A Törvény 1. §-a a szövetkezetekről szóló 1992. évi I. törvény hatálybalépéséről és az átmeneti szabályokról szóló 1992. évi II. törvény 15. § (5) bekezdését a következőképpen módosítja:

„(5) A földalapokba ki nem jelölhető védett és védelemre tervezett természeti területeket a szövetkezet közös használatában álló, az állam tulajdonában álló földekre kell elkülöníteni. E területeken a szövetkezet közös használati joga megszűnik, e területek a Nemzeti Földalapba kerülnek.”

E rendelkezés az Nfatv.-t, és azon belül a Nemzeti Földalap terjedelmét meghatározó 1. §-át formálisan nem módosítja, azonban – tartalmát tekintve – annak szabályozási körébe tartozó rendelkezést foglal magában. Ezt az álláspontot igazolja az a körülmény is, hogy a kétharmados többségű támogatottság hiánya miatt a zárószavazásra bocsátott szövegből elhagyott, az Nfatv. 1. § (2) bekezdésének módosítására irányuló rendelkezés eredetileg (a T/3788/14. számú Egységes javaslat szerint) így szólt:

„(2) Az (1) bekezdésben foglaltakon túl a *Nemzeti Földalap részét képezik*

(...)

b) az olyan védett és védelemre tervezett természeti területek, amelyeket a szervezetkeztetéről szóló 1992. évi I. törvény hatálybalépéséről és az átmeneti szabályokról szóló 1992. évi II. törvény alapján a földalapak kijelölésekor az állam tulajdonában álló földekre kell elkülöníteni.”

A Törvény 1. §-ának elfogadásával tehát egyszerű többségű döntéssel a Nemzeti Földalapba kerülnek védett és védelemre tervezett földterületek. Álláspontom szerint egy minősített többséget igénylő kérdést egy egyszerű többséggel elfogadott törvényben is kizárólag a szabályozási tárgy által megkövetelt többségi szavazataránnyal lehet érvényesen elfogadni, az ezzel ellentétes megoldás az Alaptörvény rendelkezéseibe ütközik.

2. Az Alaptörvény *P) cikke* (2) bekezdése – többek között – előírja, hogy a termőföld és az erdők tulajdonjogának megszerzése, valamint hasznosítása (1) bekezdéséhez szükséges célok eléréséhez, így a természet védelméhez, fenntartásához és megőrzéséhez szükséges korlátait és feltételeit sarkalatos törvény határozza meg.

A Törvény 5. és 6. §-a a védett és fokozottan védett, valamint a védelemre tervezett természeti területeken lévő – korábban magántulajdonba került – földekre a Vszt. által elrendelt kisajátítás feltételeit (a végrehajtás határidejét és a kisajátítás kezdeményezőjét) módosítja. Tekintettel arra, hogy védett, vagy védelemre tervezett területek védettségi szintjének helyreállítása céljából elrendelt kisajátítás feltételeiről van szó, álláspontom szerint a törvényhozó – a fentiekre figyelemmel – ezt a változtatást kizárólag minősített többségű döntéssel tehetné volna meg. A földtulajdon véges voltából következően – a fokozott védelmet élvező földterületekre vonatkozó sajátos szabályokhoz képest az általános rendelkezéseket megállapító – a mező- és erdőgazdálkodási földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény is sarkalatos (71. §).

3. Az Alkotmánybíróság a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában a korábbi alkotmánybírósági határozatokat illetően rögzítette, hogy az újabb ügyekben felhasználhatja az Alaptörvény hatálybalépése előtt hozott határozataiban szereplő érveket, ha az Alaptörvény konkrét – az előző Alkotmányban foglaltakkal azonos vagy hasonló tartalmú – rendelkezései és értelmezési szabályai alapján ez lehetséges. {Indokolás [30]}.

Az 1/1999. (II. 24.) AB határozat rendelkező részében az Alkotmánybíróság elvi élel mondta ki, hogy „valamely, az Alkotmány által meghatározott törvény elfogadásához megkívánt minősített többség nem egyszerűen a törvényalkotási eljárás formai előírása, hanem olyan alkotmányos garancia, amelynek lényeges tartalma az országgyűlési képviselők közötti széles körű egyetértés. A minősített többség követelménye nemcsak az adott alkotmányi rendelkezés közvetlen végrehajtásaként kiadott törvény megalkotására vonatkozik, hanem e törvény módosítására (rendelkezéseinek megváltoztatására, kiegészítésére) és hatályon kívül helyezésére is. Az Alkotmány rendelkezése alapján minősített többséggel elfogadott törvényt egyszerű többséggel elfogadott törvénnyel nem lehet módosítani, vagy hatályon kívül helyezni”. Ebben a határozatában az Alkotmánybíróság azt is hangsúlyozta, hogy „a törvényalkotási eljárásban akkor sem lehet mellőzni az Alkotmány által előírt minősített többség követelményét, ha a módosítás részletszabályokról szól, vagy az adott alapjog, illetve intézmény hatályosulását szeretné hatékonyabb eszközökkel elérni a jogalkotó. Az ilyen vagy más, hasonló tartalmú kezdeményezés érvényesítésének szándéka – mint a hatékony kormányzás megvalósításának egyik eszköze – az Alkotmány tételes szabályát nem sértheti meg.” A „kétharmados törvények közvetlen (tételes) módosítása a kétharmados törvény szabályozási köréhez közelálló, azzal esetleg részben egybevágható, másik, egyszerű többséggel meghozható önálló törvény módosításával, vagy új törvény alkotásával alkotmányosan nem kerülhető meg. Mindez ugyanis odavezethetne, hogy a kétharmados törvények formális érintetlenül hagyása ellenére az alapjogi, illetve az alapintézményi törvény a módosított, illetve újonnan alkotott – formálisan egyszerű többséghez kötött – törvényekhez képest elveszítené alkotmányosan meghatározó jelentőségét” (ABH 1999, 25, 39, 40.).

Az Alkotmánybíróság kezdetektől következetesen érvényesített álláspontja, hogy a „jogállamiság és jogbiztonság elvéből fakadnak az eljárási garanciák. Ezek alapvető jelentőségűek az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatósága szempontjából. Csak a formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály, csak az eljárási normák betartásával működik alkotmányosan a jogszolgáltatás” [11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 85.].

Mindezek alapján kérem a Tisztelt Alkotmánybíróságot állapítsa meg, hogy az Országgyűlés az egyszerű többséggel megszavazott Törvény 1. §-ának elfogadásával megsértette az Alaptörvény *B) cikk* (1) és a *38. cikk* (1) bekezdését, a Törvény 5. és 6. §-ainak elfogadásával pedig a *B) cikk* (1) és a *P) cikk* (2) bekezdését. Az Alaptörvényben és más törvényekben kifejezetten előírt minősített többség hiánya a Törvény 1., 5. és 6. §-ai közjogi érvénytelenségét eredményezi.

4. A Törvény 3. és 4. §-a, a 8. § (2) és (3) bekezdései, valamint a 13. §-a olyan szabályokat tartalmaznak, amelyek a védett és védelemre tervezett földterületeknek a Nemzeti Földalap általi vagyionkezeléséhez, illetőleg hasznosításához kapcsolódnak. Amennyiben az Alkotmánybíróság – indítványomnak helyt adva – megállapítja a Nemzeti Földalap vagyionkezelését megalapozó rendelkezések közjogi érvénytelenségét, e további előírások okafogyottá válnak. Kérem ezért,

hogyan az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (4) bekezdése és az Abtv. 39. § (3) bekezdése alapján az alaptörvény-ellenesség jogkövetkezményét szoros összefüggés okán ezekre a rendelkezésekre is terjessze ki.

IV.

A védett és a védelemre tervezett földterületeknek a Nemzeti Földalapba kerülése és vagyonkezelésük rendezése – megítélésem szerint – tartalmi alkotmányossági aggályokat is felvet.

1. Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése alaptörvényi szintre emelte a természet védelmének, fenntartásának és megőrzésének követelményét, amit korábban az Alkotmánybíróság az egészséges környezethez való jogból, az Alkotmány 18. §-ából vezetett le. A 28/1994. (V. 20.) AB határozata rendelkező részében az egészséges környezethez való joggal összefüggésben úgy fogalmazott, hogy „az egészséges környezethez való jog a Magyar Köztársaságnak azt a kötelezettségét is magában foglalja, hogy az állam a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alapjog vagy alkotmányos érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. A védelmi szint csökkentésének mértéke az elérni kívánt célhoz képest ekkor sem lehet aránytalan.” Az Alkotmánybíróság ezt az álláspontját később több határozatában megerősítette [48/1997. (X. 6.) AB határozat, ABH 1997, 502.; 106/2007. (XII. 20.) AB határozat, ABH 2007, 900.]. Az Alkotmánybíróság a 3068/2013. (III. 14.) AB határozatban azt is kimondta, hogy „[a]z Alaptörvény szövege az egészséges környezethez való jog tekintetében megegyezik az Alkotmány szövegével, ezért az egészséges környezethez való jog értelmezése során az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban tett megállapítások is irányadónak tekinthetők.” {Indokolás [46]}.

A Törvény 1. §-a értelmében hatályba lépését követően – főszabály szerint – az állami tulajdonba kerülő védett és védelemre tervezett természeti területek a Nemzeti Földalapba kerülnek. A Törvény 3.-6. §-ai, a 8. § (2) és (3) bekezdései, valamint a 13. §-a a Nemzeti Földalapkezelő Szervezet vagyonkezelését érintő, vagy erre alapított rendelkezéseket tartalmazzak.

Az Nfatv. 1. § (3) bekezdése a Nemzeti Földalap célját a következőképpen definiálja:

„1. § (3) A Nemzeti Földalap rendeltetése:

- a) működőképes családi gazdaságok kialakításának elősegítése, a szakirányú végzettséggel rendelkező agrárvállalkozók földhözjutásának támogatása;
- b) a földárak és -haszonbérek alakulásának befolyásolása;
- c) a föld magánosítása eredményeként létrejött, a hatékony mezőgazdasági hasznosításra alkalmatlan birtokszerkezet vidékfejlesztési célokkal összehangolt javításának támogatása, a gazdálkodás jellegének megfelelő, versenyképes birtokméretek kialakításának elősegítése;

- d) birtok-összevonási célú, valamint az állattenyésztő telepek működését biztosító földcseréhez szükséges föld biztosítása;
- e) a magántulajdonba került, természetvédelmi oltalom alatt álló területek, valamint a hullámtéri területek, és a mentett oldali vízjárta területek cseréjéhez, továbbá kisajátítás esetén cserével történő kártalanításához, és törvényben meghatározott feladatokhoz földkészlet biztosítása;
- f) különleges természetési célok megvalósításához tartalékterületek biztosítása;
- g) a fennálló földhasználati viszonyok stabilizálása, a további földhasználatok elősegítése;
- h) a földek művelésben tartásának elősegítése, a mezőgazdasági termelés összehangolása a természetvédelem, a környezetvédelem, a talajvédelem, a területfejlesztés, a vízgazdálkodás (különösen árterek kialakítása) szempontjaival;
- i) a nem művelt, vagy méretük és kialakításuk miatt gazdaságosan nem művelhető területek hasznosításának állami kezdeményező szereppel történő meggyorsítása;
- j) az értékes termőhelyen lévő ültetvényterületek megtartásának elősegítése;
- k) tározók, záportározók kialakításához szükséges terület biztosítása;
- l) az erdővagyonnal való tartamos (fenntartható) gazdálkodás feltételeinek segítése;
- m) szociálisan hátrányos helyzetű rétegek megélhetésének elősegítése érdekében szervezett mezőgazdasági munkavégzést szolgáló szociális földalap biztosítása;
- n) az oktatás és a tudományos kutatás céljainak, a mezőgazdasági genetikai háttér fenntartásának, megőrzésének szolgálata.”

E felsorolásban a természet védelme, illetőleg a természetvédelmi vagyonkezelés nem szerepel, erről a Törvény sem rendelkezik. A természetvédelem a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény 5. § (1) bekezdése értelmében minden természetes és jogi személy, valamint más szervezet kötelessége, de ez az általános kötelezettség a védett és védelemre tervezett területek kezelése során nem elegendő biztosíték a szakmai követelmények maradéktalan érvényesülésére.

A Nemzeti Földalapba tartozó földrészek hasznosításának részletes szabályairól szóló 262/2010. (XI. 17.) Korm. rendelet a Természetvédelmi célú vagyonkezelés cím alatt állapítja meg a nemzeti parki igazgatóságok speciális természetvédelmi vagyonkezelésének szabályait. Ennek elsődleges célja az állami tulajdonban álló földrészek természetvédelmi közcélok megvalósítása, az élő és élettelen természeti értékek megóvása, a tájképi, kultúrtörténeti értékek megőrzése, a természeti vagyon állagának és értékének megőrzése, védelme, továbbá értékének fenntartható módon való növelése.

A természetvédelmi vagyonkezelés és az Nfatv. 15. § (2) bekezdése szerinti földbirtok-politikai irányelvek szerinti hasznosítás – a természet védelme szempontjából – jelentősen eltér.

Mindezek alapján úgy ítélem meg, hogy a természetvédelem elért szintjének megőrzését a védett

és a védelemre tervezett területeknek a Nemzeti Földalap kezelésébe adása és a Nemzeti Földalapkezelő Szervezet útján történő vagyonkezelése – további garanciális szabályok beiktatása nélkül - nem kellően biztosítja. Mint ahogyan azt az Alkotmánybíróság is megfogalmazta, a garanciáknak és a már elért védettség szintjének a környezet- és a természetvédelem területén kiemelt jelentősége van. „A környezetvédelemhez való jog (...) elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. A környezethez való jog az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére, beleértve a környezet elért védelme korlátozhatóságának feltételeit is. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia. (...) [A] környezethez való jog a környezet védelmére és az élet természeti alapjának fenntartására vonatkozó állami kötelességet jelenti. (...) Itt tehát az alanyi jogok feladatát is jogalkotási és szervezési garanciákkal kell az államnak pótolnia. Ezért a jogalkotás garanciális szerepe nem egyszerűen csupán fontosabb a környezetvédelemben, mint az olyan alkotmányos jogoknál, ahol a bíróság (Alkotmánybíróság) közvetlen alapjogvédelmet adhat vagy alanyi jogi igényeket ismerhet el, hanem - a dogmatikai lehetőségek határai közt - mindazokat a garanciákat is nyújtania kell, amelyeket az Alkotmány egyébként az alanyi jogok tekintetében biztosít. (...) Ezért a környezethez való jog intézményes védelmének mértéke nem tetszőleges. A védelem szintjét a környezethez való jog fenti dogmatikai sajátosságain kívül döntően befolyásolja a környezetvédelem tárgya is: az élet természeti alapjainak véges volta és a természeti károk jelentős részének visszafordíthatatlansága, s végül az a tény, hogy mindezek az emberi élet fennmaradásának feltételei. A környezethez való jog az emberi élethez való jog érvényesülésének fizikai feltételeit biztosítja. Mindez a környezethez való jog jogalkotással való védelmének különös, más jogokéhoz képest fokozottan szigorú voltát követeli meg” [28/1994. (V. 20.) AB határozat, ABH 1994, 134, 139-140.].

Indítványozom ezért, hogy a Tisztelt Alkotmánybíróság állapítsa meg a Törvény 1., 3.-6. §-ai, 8. § (2) és (3) bekezdése, valamint 13. §-a az Alaptörvény *P) cikk* (1) és (2) bekezdését, valamint a *XXI. cikk* (1) bekezdését sérti.

2. További alkotmányossági aggályom merült fel a Törvény 13. §-ával. Ez a jogszabályhely a Törvény hatályba lépése előtt megkötött haszonbérleti szerződéseket – a szerződésekben alapított előhaszonbérleti jogok megszüntetésével – módosítja, a 2010. szeptember 1-je előtt létrejött vagyonkezelői jogviszonyokat 2016. április 1-jével megszünteti és ez utóbbi jogviszonyok alapján létesített haszonbérleti szerződésekre rendkívüli felmondási lehetőséget biztosít.

A jogszabály hatályba lépése előtt létrejött szerződések jogszabállyal történő módosítása – álláspontom szerint – az Alaptörvény *B) cikk* (1) bekezdésében deklarált jogállamból következő jogbiztonság sérelmének kérdését veti fel. Az Alkotmánybíróság több határozatában, legutóbb a 8/2014. (III. 20.) AB határozatában foglalkozott azzal a kérdéssel, hogy milyen körülmények

között és milyen feltételekkel élhet az állam a létrejött szerződések utólagos módosításával, megszüntetésével. Az Alkotmánybíróság ennek a határozatának a rendelkező részében rögzítette azon álláspontját, hogy jogszabály a hatályba lépése előtt megkötött szerződések tartalmát kivételesen - a *clausula rebus sic stantibus* elve alapján - és általában csak ugyanolyan feltételek fennállása esetén változtathatja meg alkotmányosan, mint amilyen feltételek fennállását a bírósági úton való szerződésmódosítás is megköveteli. Az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy „a jogalkotó - akár csak a bíróság - akkor jogosult a fennálló és tartós szerződési jogviszonyokat módosítani, ha a szerződéskötést követően beállott valamely körülmény folytán a szerződés változatlan tartalommal történő fenntartása valamelyik fél lényeges jogos érdekét sérti, a körülményváltozás nem volt ésszerűen előrelátható, továbbá, ha az túlmegy a normális változás kockázatán. A jogszabályi beavatkozásnak pedig további feltétele, hogy a lényeges körülményváltozás társadalmi méretű legyen, vagyis a szerződések nagy tömegét érintse”. Hangsúlyozta az Alkotmánybíróság azt is, hogy a „törvényhozó feladata meghatározni és egyúttal felelőssége eldönteni, hogy melyek azok a területek, amelyeken a beavatkozás már jogalkotói követelmény. Azt pedig, hogy a beavatkozás feltételei alkotmányosan fennállnak-e, köteles bizonyítani. Vita esetén viszont az Alkotmánybíróság jogosult a beavatkozás alkotmányosságát eldönteni” {Indokolás [90]}.

Ebben az esetben a jogalkotó a törvényjavaslathoz fűzött Indokolásában kizárólag az előhaszonbérleti jog megszüntetését indokolta, miszerint a haszonbérlet javára fennálló előhaszonbérleti jog „zavart kelt a jogalkalmazókban, azt a látszatot teremtve, hogy a haszonbérleti jogviszony megszűnését követően - bár a hatályos törvényi szabályok a Nemzeti Földalapba tartozó földek esetében kizárják a törvényi előhaszonbérleti jog gyakorlását - rendelkeznek előhaszonbérleti joggal. Ezzel szemben a Nemzeti Földalapba tartozó földek esetében a birtokpolitikai célokkal ellentétes lenne, ha a pályáztatás útján, a privilegizáló szempontok szerint kiválasztott nyerte haszonbérlet helyett, egy - akár a pályázati eljárásban részt sem vevő - személy egyoldalú jognyilatkozatával léphetne be a szerződésbe”. Az állam a magánjogi szerződésekbe (is) történő beavatkozása további indokát nem adta. A kellően meg nem indokolt jogalkotói beavatkozás a magánjogi szerződésekbe, figyelemmel arra is, hogy a minősített többség hiánya miatt a vagyonkezelői jog jogosultja nem a Nemzeti Földalapkezelő Szervezet, véleményem szerint alaptörvény-ellenes.

Az Alkotmánybíróság 8/2014. (III. 20.) AB határozatában megfogalmazottak alapján kérem ezért a Tisztelt Alkotmánybíróságtól, hogy a Törvény 13. §-át illetően vizsgálja meg azt is, hogy a már létező szerződésekbe történő jogalkotói beavatkozás az Alaptörvénnyel összeegyeztethetően történt-e, és állapítsa meg az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében megfogalmazott jogállam és az abból következő jogbiztonság követelményének a sérelmét.

Budapest, 2015. május 8.



Ader János
köztársasági elnök