

A JOG SZEREPE TERMŐFÖLDJEINK MEGÓVÁSÁBAN

SÁRÁNDI IMRE

az állam- és jogtudományok kandidátusa

Eötvös Loránd Tudományegyetem, Budapest

A magyar jog és jogtudomány, közvetlenül és közvetve sokat tett annak érdekében, hogy termőföldjeink területét *megóvja*, s a mezőgazdasági termelés számára megóvott földeken *mezőgazdasági termelést folytassanak*. Számos szellemes megoldást is produkált főleg 1967-ig és az ezt követő néhány esztendőben is még. Ilyennek tartom a mezőgazdasági termelőszövetkezetbe bevitt földek *tulajdonjogi és használati* rendjére vonatkozó — hazai viszonyainknak megfelelő — szabályozást, a *mezőgazdasági termelőszövetkezeti földtulajdon* intézményének megteremtését, ideértve a termelőszövetkezetek által használt állami földeknek a *termelőszövetkezetek tulajdonába adását*, a tsz használatában álló, de kívülről személyek tulajdonában levő földek *kötelező megváltásának elrendelését* és a tagok följánlott földjeinek elfogadása érdekében tett intézkedéseket.

E szellemes megoldásokhoz sorolom a föld *állampolgári személyi tulajdonának elismerését*, és a *nagyüzemileg gazdaságosan nem hasznosítható földek* eladását az állampolgároknak. Az eddig emlegetett rendelkezésekkel megindult — részben befejeződött — egy folyamat, amely a *tulajdon és a használat* egységének megteremtésére irányult. Mindezek az intézkedések előmozdították — többek között — a mezőgazdasági rendeltetésű földek *megművelését* is. Azt hogy a földet ki ne vonják a mezőgazdasági termelésből — több okból — igen nehéz volt — s ma is nehéz — *megakadályozni*, de előrelépés volt az 1961. évi VI. tv., a *földvédelmi törvény* megalkotása. A föld *termőképességének* fenntartása, a legkevesbé a jog eszközeivel megoldható feladat, bizonyos hatást azonban a jog itt is gyakorolhat a földhasználóra.

A 70-es években a folyamat megtorpant. Nem a jogszabályok száma lett ugyan kevesebb, hanem azok tartalma vált egyre silányabbá.

Ennek szimptomái:

- a) A tulajdon és a használat összefüggéseinek figyelmen kívül hagyása.
- b) A gazdasági ösztönzés felcserélése adminisztratív módszerekkel, ijesztgetéssel, fenyegetéssel — utóbbiak jelentéktelen hányadát sem váltották be — mert *nem is lehet* beváltani.
- c) Mindezek nyomán olyan — a jogrendszerbe *nehezen* vagy egyáltalán be sem illeszthető — *intézmények* keletkeztek, amelyek ma még ugyan

kisebb, de mintegy 10–15 év múlva nagy zavarokat okoznak elsősorban a *magánföldhasználati és tulajdonviszonyok* körében (tartós földhasználat), végezetül

- d) Elhatalmasodott a bürokrácia, az engedélyezések, a hozzájárulások eseti beavatkozások rendszere. Túlságosan nagy hatalmat kaparintottak magukhoz a Földhivatalok, amelyek nélkül ma már úgyszólván egy kapavágást sem lehet tenni a földön.

Dogmatikailag kifogástalan — de társadalmilag kevésbé hatékony — több jogszabály látott napvilágot, mind a mezőgazdasági rendeltetésű földek mezőgazdasági termelésből való *kivonásának megakadályozására*, mind azok rendeltetésszerű *használatának* — magyarán *megművelésének* — előmozdítására, amelyekben azonban elsősorban a jog furkósbot jellege (ilyen oldala is van a jognak) dominál mint annak *szervező ereje*.

E szabályok három csoportba oszthatók:

- a) egyesek a földnek a mezőgazdasági termelésből való kivonását igyekeznek megakadályozni;
 - b) mások a rendeltetésszerű használat kötelezettségének kimondásával arra törekcszenek, hogy a mezőgazdasági rendeltetésű földeket azok használói meg is műveljék s végezetül;
 - c) a harmadik csoportba a termőtalajnak — a rendeltetésszerű használat körét meghaladó — védelmére vonatkozó szabályok tartoznak.
- ad a) A mezőgazdasági rendeltetésű földek mennyiségi csökkenését népgazdasági szempontból nélkülözhetetlen ipartelepítés és -fejlesztés, az urbanizáció és más közérdekű célok megvalósítása miatt megállítani, az ilyen földek nem mezőgazdasági célú igénybevételét a véglegesség igényével kizárni nem lehet. Éppen ezért a népgazdaság távlati érdekeit szem előtt tartva, a földvédelemnek egyetlen, de leghatékonyabban megvalósítandó célja az lehet, hogy a *mezőgazdasági rendeltetésű földek csökkenését a feltétlenül indokolt mértékre szorítsa vissza*. Ezt a célt elsősorban azzal kívánja a jog elérni, hogy a mezőgazdasági termelésből kivont földért *ellenértéket* fizettet és a *tanácsok fejlesztési alapjába* is bizonyos úgynevezett térítés megfizetését rendeli el. Egy ilyen jogi eszköz akkor hatékony, ha a kivont földért járó ellenérték és a tanácsi fejlesztési alapba fizetendő térítés együttes összege, mind az igénybe venni szándékolt terület nagyság, mind pedig a beruházás területi elhelyezésének kiválasztásában (ha erre a beruházás jellege egyáltalán módot ad) alapos megfontolásra, a mezőgazdasági termeléshez fűződő hosszú távú népgazdasági érdek figyelembevételére készíti a beruházót.

E szabályok érvényesülése azonban mindaddig nem lehet hatékony, amíg a mezőgazdasági *föld értékelésére* az egész országban sor nem kerül. A mezőgazdasági földek értékelésének megbízható lebo-

nyolítása ad lehetőséget arra, hogy ezekben a helyzetekben *valóságos áruviszonyok* fejződhesse ki, mert a *földek különböző tulajdonosok és használók közötti cseréjét ezek nélkül nem lehet elképzelni.*

ad b) A mezőgazdasági földterületek rendeltetésszerű használatáról szóló jogszabályok elsősorban rendeltetésszerű használat ellenőrzését helyezik a középpontba, ezt ugyancsak állami szervekre bízva. A művelési kötelezettség elmulasztása esetén, a föld használója ellen az illetékes hatóság különböző szankciókat alkalmazhat. E szankciók jellegzetesen államigazgatási szankciók; *bírság, a föld elvonása*, illetőleg ha a földhasználó magánszemély a föld térítés nélküli *állami tulajdonba vétele*. Megint csak azt mondhatom, hogy e jogszabályok társadalmi hatása is alacsony. A társadalmi hatásfok alacsonysága sok esetben abból adódik, hogy a földhasználó — elsősorban mezőgazdasági nagyüzem — *akkor sem tudja megművelni a földet, ha ennél sokszorosan nagyobb bírsággal sújtják vagy elvonással fenyegetik.* A szankció legfeljebb akkor indokolt, ha a mezőgazdasági nagyüzem az egyoldalú nyereségre törkvés miatt hanyagolja el gyengébb minőségű termőföldjeit. Ez a helyzet előállhat a magánszemélynél is, de ha a felróhatóság meg is állapítható, *mit tesz az állam azzal a földdel amit a magánszemélytől állami tulajdonba vesz.* Az állami tulajdonbavétel sok mindenre orvosság, a föld rendeltetésszerű használatának előmozdítására azonban biztosan nem.

ad c) A rendeltetésszerű használat körét meghaladó *talajjavítás és talajvédelem* szintén tárgya a jogi szabályozásnak. Mint ahogyan erről korábban már megjegyeztem, itt a jog keveset tehet. Legfeljebb azt mozdíthatja elő, hogy a rendeltetésszerű használat körét meghaladó talajjavításban és *talajvédelemben részt vevő vállalatok és a mezőgazdasági földhasználók között korrekt jogi kapcsolatok alakuljanak ki.* E korrekt jogi kapcsolatok formája a szerződés. A szerződésre vonatkozhatnak *kogens* szükségszerűen megtartandó szabályok, amelyek feladata az lenne, hogy a talajjavításban, a talajvédelemben részt vevő vállalatok, a mezőgazdasági termelészövetkezetekkel, állami gazdaságokkal és más földhasználókkal szemben fennálló *monopolhelyeztetiket* ne használhassák ki.

A termőföld védelmét szolgáló adminisztratív megoldásokon túl sokkal nagyobb szerepet kaphat a jog azoknak a *tulajdoni és használati viszonyoknak* a megteremtésében, amelyek ösztönöznek a *föld megművelésére, a földhöz való ragaszkodásra.* E szabályok tulajdonképpen a 60-as évek végéig megteremtődtek, azután rontották őket el. E szabályokat — a régebbieket, meg a most folyamatban levő újabb földjogi kodifikáció során megteremtendőket is — egy szempontból lehet csak szemlélni, a *fejlett szocializmus követelményei* oldaláról. A *fejlett szocializmus* alapvető törvényszerűsége az *arányosság törvénye.* Az

arányosság törvénye pedig az *átmeneti társadalom stabilitásának* igényeit fejezi ki. A fejlett szocialista társadalomnak arra kell törekednie, hogy megtalálja azokat az intézményrendszereket és azok megfelelő arányait, amelyek biztosítják, hogy se a múlt ne térjen vissza, se a jövőből ne jöjjenek előre olyan feladatok megoldása iránti kíváncsalmak, amelyek megvalósítására a feltételek nem érettek, és talán nem is akként vetődnek — megfelelő időben — fel, ahogy mostani képzeinkben megjelennek. Ezeket az arányosságokat keressük. Az elmúlt éveknek talán legnagyobb eredménye, hogy — sajnos sok esetben csak a kényszerítő erők hatására — a realitások szele is mozgatja hajónkat, s ha megfigyeljük, az új társadalomképben harmonikusabbak az ábrák, kezd sok minden a helyére kerülni annak érdekében, hogy egy *átmeneti társadalom* a *szocializmus* kiépíthesse stabil *politikai, gazdasági, társadalmi* intézményeit. Az arányosságok egyikét a *köz- és a magánkezdeményezés* között kell kialakítani.

Erre kell törekedni a termőföld *megtartására*, de főként annak *megművelésére* irányuló ösztönző jogalkotásunknak is. Evégből *mindenekelőtt újra át kell gondolni földtulajdonjogunk és földhasználati jogunk intézményrendszerét*. Ezt az 1967-es bázisra támaszkodva kell megtenni. Nézetem szerint ugyanis a jogalkotás ezen a területen — nem tudom, mi miatti sietségben, de az biztos, hogy a tudomány ellenére — olyan a *párt programjában hosszabb távon megjelölt célok* közeli — tehát időszerűtlen — megvalósítását hozta előre amelyek érdekében létrehozott intézmények nem illeszthetők be se a *jogrendszerbe* se a *gazdasági* tudatba.

A földtulajdon és földhasználat jogi szabályozásában abból kell kiindulni, hogy minden valamire való társadalom gazdasági szervezeteinek struktúrája hármas tagolódású. Jelen vannak benne a *nagy-, a közép- és a kisüzemek, vállalkozások*. A földtulajdoni és földhasználati jognak ezek *létét* kell biztosítani a mezőgazdaságban.

Ez témánk szempontjából annyit jelent, hogy a *földtulajdon és a földhasználat intézményeit szelektáltan* ott és úgy kell *funkcionáltatni*, hogy a mondott helyzet kialakulhasson.

Bővebb kifejtés helyett: a gazdasági hármasságnak megfelelő olyan tulajdonviszonyokat vagy használati viszonyokat kell kiépíteni, amelyek számba veszik a jogintézmények *funkcióit*, azok *hatásmechanizmusát, konkrét megfelelőségét*, és mindegyiket úgy és olyan mértékben kell bevetni, hogy a legjobb hatást ériék el. Evégből: *Földtulajdoni* rendszerünknek úgy kell alakulnia, hogy lehetővé tegye megfelelő helyen és megfelelő mértékben a *társadalmi és az állampolgári földtulajdon arányát*. A termőföld társadalmi tulajdona a *nagy- és középgazdaságok bázisa*, a termőföld *állampolgári tulajdona* a *kisvállalkozás jogi háttere*. Hogy milyen mezőgazdasági földterület legyen *társadalmi*, milyen meg *egyéni* tulajdonban, azt nem nehéz eldönteni, ha szemrevételezzük a klasszikusok tanításait a *termelőeszköz-tulajdonra nézve általában*. Megjegyzem; az állampolgári földhasználatnál a *tulajdonjogi és földhasználati*

megoldásokat együtt, egymás mellett — mikor melyik a célravezetőbb — is lehet alkalmazni. Két dolgot kell elkerülni:

- a) a minden mezőgazdasági földterület állami tulajdonba vételének *erőltetését*,
- b) az állampolgári földtulajdon *teljes* kiküszöbölését.

Mindenféle földtulajdont *árutulajdonná* kell változtatni és a föld *árujellegének* következményeit (ez a jogban visszterhességet jelent) akkor is alkalmazni, ha *tulajdonosváltás nem történik*. Annak kimondása, hogy a föld áru, nem a föld korlátlan, szabad forgalmának követelését jelenti, hanem csak azt, hogy a föld mint *termelőeszköz* éppen olyan megítélés alá essék, mint más *termelőeszközök*. Közelebbről: egyéb alapvető termelőeszközök közül is többen — szabály szerint — csak társadalmi tulajdonban lehetnek, ennek ellenére a termelőszervezetek közötti forgalomban *áruként* vesznek részt és alkalmasint (pl. a termelő szervezet állóeszköz leltárából való törlés után) magánszemélyeknek is *eladhatók*. A föld forgalmát a termelő szervezetek között *pénz közvetítse*, s alkalmasint tárgya lehessen a *társadalmi* és az *állampolgári* tulajdon közötti *adásvételnek* és más áruügyletnek (pl. bérlet, haszonbérlet). Utóbbi relációban az a lényeg, hogy ha az állampolgárral „vétélarat” fizettetünk, akkor *tulajdont* szerezzen, ha csak használati, hasznosítási jogot nyer, ehhez igazodjék az ellenszolgáltatás is.

Jelentős segítséget nyújthat a jog a föld termékeinek *forgalmazási folyamataihoz* is. Termelni — a saját szükségleten felül — ugyanis csak akkor érdemes, ha a termék, termény biztonságosan értékesíthető. Elsőrendű feladat: az idevonatkozó szerződések tartalmának kialakítására befolyást gyakorló jogszabályok olyan irányú felülvizsgálata, hogy azok még jobban szolgálhassák a *szerződés* igazságosságát. További erőfeszítéseket kell tenni a *kistermelés* produkcióinak értékesítését előmozdító *vevői, megrendelői szervezet* kialakítására, az ilyen termelőknek a *közös értékesítés* lebonyolítására alkalmas társaságok létrehozására. (Nem mindig megoldás a *magán*, de a *közös gazdaságon* keresztül való értékesítés sem.)

Határozott *jogi keretek* közé kell szorítani — illetőleg a meglevő keretek mellőzését a legritkább esetre korlátozni — a mezőgazdasági termelők *termelőeszköz-ellátását* a felek *egyenjogúsága és mellérendeltsége* alapján.

Végezetül — mivel semmiféle valamirevaló termelés nem folytatható manapság hitel nélkül — fel kell állítani egy *mezőgazdasági hitelszervezetet* — bankot —, amelynek hitel és kölcsönszerződéseire egészen más szabályokat kellene alkalmazni, mint egyéb hasonló ügyletekre. Ebben a pillanatban is meg lehet már gondolni, hogy a hitelfeltételek — pl. a kistermelőknek nyújtott hitelek feltételeinek gyűjtőpontjába nem kellene-e jobban a *föld művelését* állítani.

Teljes mértékben ki kell zárni a közvetlen hatósági beavatkozást az *üzemen belüli földügyekből*. Az eseti engedély, hozzájárulás, bejelentés stb.

helyett átfogó koncepciót tartalmazó területfejlesztési terveket kell kidolgozni (ilyeneket Franciaországban láttam), amelyek végrehajtása fölötti felügyelet legyen az állam, állami hivatal dolga.

Ezek és még sok minden *ösztönző* jogi eszköz után jöhet a „furkósbot” jog, mert ugye tudjuk „Az a kutya, amelyet bottal kergetnek a nyúl után, az nyulat nem fog”.