

BÁNYAI Krisztina*
A földszerzés korlátozásának elméleti és gyakorlati kérdései Magyarországon¹

1. Bevezető gondolatok

A föld véges jószág, mivel mint természeti tárgy korlátozott mértékben áll rendelkezésre, nem szaporítható, és mással nem helyettesíthető. A nélkülözhetetlensége, megújulóképesége, különleges a kockázaterzékenysége alacsony a nyereséghezama a földtulajdon különös szociális kötöttségét testesítik meg.² A földtulajdon különös szociális kötöttséggel bír, emiatt más tulajdoni tárgyaktól eltérő jogi kezelése indokolt, és ezen körülmények igazolhatják a tulajdonosi jogokkal szemben a közérdek érvényesülését. Az Alaptörvény P) cikke kifejezetten kiemeli a termőföld védelmét.

A földszerzés korlátozása és tilalmazása minden állam alapvető birtokpolitikájának meghatározottságából ered. A tulajdonjog a dolog feletti teljes hatalmat, a tulajdonszerzés valamely birtokba vehető dolog feletti tulajdonosi hatalom létrejöttét jelenti. A birtoklás és használat kérdésköre is felmerül a szerzéskorlátozások és tilalmak kapcsán. A használat kérdésköre annyiban kerül tárgyalásra, hogy az a föld jogi sorsára tartósan kihat és a korábbi földszabályozásokban a későbbi tulajdonszerzés reményével a zsebszerződések megkötését indukálták.

A tulajdonhoz való jog³ vizsgálatánál az Alkotmánybíróság a szükségesség-arányosság tesztjét alkalmazza, azonban az alapjogok korlátozásához nem elégséges a közérdekre⁴ való általános hivatkozás, annak konkrétabb alapja kell, hogy legyen.⁵

* PhD, főügyész ügysz, Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Főügyész, e-mail: banyaikriszta@gmail.com

¹ A kutató munka a Miskolci Egyetem stratégiai kutatási területén működő Mechatronikai és Logisztikai Kiválósági Központ keretében valósult meg.

² 35/1994. (VI.24.) AB határozat, a mai napig hivatkozik rá több joganyag is, többek közt a Kúria Knk. IV.38.133/2015/3. számú végzése.

³ A tulajdonhoz való jog, mint alkotmányos alapjog és annak védelme, valamint korlátai tekintetében összegzően és bővebben lásd Téglási András: Termőföldvédelem az Alkotmánybíróság gyakorlatában és az Alaptörvényben, in: Korom Ágoston (szerk.): *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban*, Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2013, 93-107.; Téglási András: The constitutional protection of agricultural land in Hungary with special respect to the expiring moratorium of land acquisition in 2014, *Jogelméleti Szemle*, 2014/1, 155-175.; Téglási András: Az Alkotmánybíróság alapjogvédelmi gyakorlata az Alaptörvény hatálybalépése után, *Közjogi Szemle*, 2015/2. 17-23. Az új Ptk.-ban található tulajdonvédelemről lásd Téglási András: Tulajdonvédelem az új Ptk.-ban, in: Keszér Barna Arnold – Kőhidi Ákos (szerk.): *Tanulmányok a 65. éves Lenkovic Barnabás tiszteletére*, Eötvös József Könyv-és Lapkiadó Bt., Budapest, 2015, 542-553.; Téglási András: Az alapjogok hatása a magánjogi viszonyokban az Alkotmánybíróság gyakorlatában az Alaptörvény hatálybalépését követő első három évben – különös tekintettel a tulajdonhoz való jog alkotmányos védelmére, *Jogtudományi Közöny*, 2015/3, 148-157.

⁴ „Ami mások jogait vagy közérdekét nem sérti, az szabad tulajdon” Sebess Dénes: *Magyar agrár-evolúciók MDCCCCII-MDCCCCXXXII 26 Agrárstudomány*, Magyar Királyi Egyetemi Nyomda, 1933, 22.

A tulajdonhoz való jog azonban nem azonos a tulajdonszerzéshez való joggal. A földszerzésre vonatkozó közjogi és magánjogi korlátozást a tulajdonszerzéshez való jog korlátozásaként tekintik, amely nem alapjog. Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy ha nem eleve jogosultak megkülönböztetéséről van szó, akkor csak az követelhető meg, hogy a nem egyenlő kezelésnek ésszerű oka legyen, azaz ne minősüljön önkényesnek.⁶ Így valamely alapjognak nem minősülő jog tekintetében alkotmányellenes a megkülönböztetés, ha nincs ésszerű indoka. „*Az alapjogként védett tulajdon tartalmát a mindenkor (alkotmányos) közjogi és magánjogi korlátokkal együtt kell érteni. Az alkotmányos tulajdonvédelem terjedelme mindig konkrét; függ a tulajdon alanyától, tárgyától és funkciójától, illetve a korlátozás módjától is. A másik oldalról nézve: ugyanezen szempontoktól függően az adott fajta közhatalmi beavatkozás alkotmányos lehetősége a tulajdonjogba más és más.*”⁷

A magyar Alkotmánybíróság a szerzés korlátozását a strasbourg-i Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) jogfejlesztő tevékenységével egyezően értelmezi, ami tipikusan a tulajdonelvonás miatti kártérítési ügyek kapcsán veti fel az arányosság kérdését.⁸

A tulajdonjog közjogi korlátozásának számos megjelenési formája és csoportosítási lehetősége van, de mindig közérdek húzódik mögötte, amelyet az állam ha kell, akár közhatalmi kényszerrel érvényesít.

Az alkotmányjogi megközelítés mellett a földszerzésre vonatkozó jogviszonyok magánjogi dogmatikájának vizsgálata indokolt, az egyes hatósági eljárások tekintetében pedig a Ket.⁹ közigazgatási jogi joganyagát kell alkalmazni. Dogmatikailag tisztázni szükséges alapvető jogintézményeket.

A dologi jog földre vonatkozó statikus, kógens joganyaga a tulajdonlás főbb kérdéseit szabályozza, a polgári jogi dogmatika dinamikus, diszpozitív oldalaként felfogható kötelmi jog pedig a földre vonatkozó jogviszonyokkal foglalkozik.

⁵ A szükségesség-arányosság tesztre lásd még a 30/1992. (V.26.) AB határozat, 39/2007. (VI.28.) AB határozatokat.

⁶ 35/1994. (VI.24.) AB határozat.

⁷ 64/1993. (XII.22.) AB határozat IV.1. pont.

⁸ A strasbourgi Emberi Jogi Bíróság gyakorlatára nézve bővebben Raisz Anikó: Földtulajdoni és földhasználati kérdések az emberi jogi bíróságok gyakorlatában, in: Csák Csilla (szerk.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Novotni Alapítvány, 2010, 241-253. Itt kifejezetten a tulajdonelvonásokkal, a földtulajdon, földhasználat – tehát a klasszikus értelemben vett földforgalom – kapcsán 13 konkrét ügy feldolgozására kerül sor. Ezek azok az ítéletek, amelyek alapján világosan kirajzolódik az az eltérő gyakorlat, amely a Kelet-és Nyugat-európai államok által a jogszerűtlen tulajdonelvonás miatt fizetett kártérítési összegek nagyságában mutatkozik meg. Ez legszembevetőbb az alkotmányjogi közvélemény által is ismert Papamichalopoulos contra Görögország (1995. október 31., No. 14556/89.), illetve a Maria Atanasiu és társai contra Románia (2010. október 12., No. 30767/05. és 33800/06. ügyekben, ahol teljesen hasonló tényállás mellett több, mint 200.000 Euro különbség volt a megítélt kártérítések között. Az európai bírói fórumok gyakorlatával kapcsolatban lásd még Téglási András: A tulajdonhoz való jog védelme Európában – az Európai Unió Bírósága, az Emberi Jogok Európai Bírósága és a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatának fényében, *Kül-Világ*, 2010/4, 22-27.

⁹ A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény.

A polgári jog szabályai a föld tulajdoni és használati viszonyainak szabályozására vonatkoznak. Az agrárjog az a jogterület, amely a polgári jog testéből kiválva speciális szabályozást tartalmaz. Ezen joganyagok a *lex generalis-lex specialis* viszonyában állnak egymással. Elég, ha csak például a haszonbérlet Polgári Törvénykönyvben lefektetett szabályaira gondolunk, amelyek a földforgalmi szabályozás háttérjoganyagát adják.

Érdeemes megvizsgálni, hogy a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXII. törvény (Fftv.) szabályozása hogyan alakította át a föld tulajdoni és ehhez kapcsolódóan a használati jogának forgalmára vonatkozó jogi korlátokat. További kérdés, hogy az Fftv. szabályozása valóban alkalmas-e a földszerzéshez kapcsolódó visszaélések megakadályozására, bezárja-e azokat a kiskapukat, amelyek lehetőséget adtak a korlátozások áttörésére. Ez a kérdés alkotmányjogi szempontból a tulajdonhoz való jog és a tulajdonszerzéshez való jog oldaláról vizsgálható a földszerzés viszonylatában a polgári jog dologi jogi és kötelmi jogi szabályrendszerének kohéziójában, összehasonlító-történeti szempontból pedig a nyugat-európai államok jól bevált földszerzés-szabályozásai és a magyar földszerzés-szabályozások aspektusából. Mindezek fényében pedig további kérdés, hogy az európai elvárásoknak megfelelő diszkrimináció-mentesség¹⁰ követelményével megszületett Fftv. szerzési szigora nem nehezíti-e el a földszerzést.

2. A földszerzés korlátozásának módszertani megközelítése

Több oldalról közelíthető meg a kérdés:

ad1. Interdiszciplináris szempontból a földszerzés, illetve maga a szerzés a központi kérdés. Alkotmányjogilag a szerzés a tulajdonhoz való jogból vezethető le; az egyes részletszabályok pedig a polgári jog dologi és kötelmi jogi szabályrendszerének elemzése, valamint az agrárjogi jogszabályok közvetlen szerzésszabályozásából ismerhető meg. A földforgalom terén közigazgatási jogi jogszabályokkal – a Ket. generális háttéranyaga vonatkozásában vagy az Inyvtv.¹¹ tekintetében – szélesedik a jogágak egymásra hatása. Sőt, a termőföld tulajdonjogának megszerzését vagy használatát korlátozó jogszabályi rendelkezések kijátszására irányuló jogügyletek feltárása és megakadályozása érdekében büntetőjogi eszközök igénybevétele is lehetséges, mivel a jogalkotó önálló tényállásban rögzített módon ad lehetőséget az ilyen magatartás értékelésére,¹² illetve önálló jogszabályt is alkotott (a később említendő Zstv.).¹³

¹⁰ Bővebben lásd 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. szám, 721-729.

¹¹ Az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény.

¹² A hatályos Btk. a 349. §-ában külön tényállást szentel a zsebszerződéseknek. A bűncselekmény jogi tárgya komplex, mivel az egyrészt a termőfölddel kapcsolatos szerződések valóságtartalmába vetett közbizalom, másrészt a magyar termőföld védelme. A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (Btk.) 2013. július 1-től hatályba lépett 349. §-ában megfogalmazott tényállásának eredeti elnevezése a termőföld jogellenes megszerzése volt, melyet 2014. május 1.

ad2. A jogösszehasonlító módszer bevált módszertani technika ahhoz, hogy egyrészt különböző jogrendszereket összevegyünk, így a nyugat-európai államok szerzésszabályozási rendelkezéseit;¹⁴ másrészt pedig kronológiailag is össze lehet általa hasonlítani a magyar földszerzési szabályok történeti alakulását. A nyugat-európai államok szabályozását a földszerzés szempontjából saját csoportosítás szerint lehet elemezni abból a célból, hogy a szabályozások változékonyságára is rá lehessen mutatni. Ily módon léteznek szerzési korlátozást előíró,¹⁵ azaz földforgalmat valamilyen szinten megkötő (speciális szakképzettség, helybenlakás etc.) és szerzési korlátozást nem tartalmazó,¹⁶ a föld forgalmát meg nem kötő (liberális) szabályozással rendelkező nyugat-európai államok. Az uniós szabályozás a termőföldszerzésre vonatkozóan nem tartalmaz külön szabályokat, az alapelvekből - a tőke szabad mozgása, a személyek szabad mozgásának részét képező letelepedés szabadsága, a diszkrimináció általános tilalma alapján - vezeti le a nemzeti jogalkotás játékterének határait.¹⁷ A föld forgalmára vonatkozóan a tagállam tulajdoni rendjének sérelme nélkül¹⁸ kell megvalósítani a föld,

napjától kezdődő hatállyal mező-és erdőgazdasági hasznosítású föld jogellenes megszerzése tényállásra módosítottak.

¹³ 2014. évi VII. törvény a termőföld tulajdonjogának megszerzését vagy használatát korlátozó jogszabályi rendelkezések kijátszására irányuló jogügyletek feltárásáról és megakadályozásáról.

¹⁴ Csoportosítás kapcsán lásd: Burgerné Gimes Anna: Földhasználati és földbirtok-politika az Európai Unióban és néhány csatlakozó országban, *Közgazdasági Szemle*, L. évf., 2003. szeptember, 819-832.; a birtokszabályozás kérdéseiről lásd: Prugberger Tamás: Földügyletek Európában, *Az Európai Unió Agrárgazdasága*, 1999/7-8, 11-14.; Prugberger Tamás: A mező- és erdőgazdasági földingatlan tulajdonának, használatának-hasznosításának és jogátruházásuk szabályozásának lehetőségei az uniós jog tükrében, in: Csák Csilla (szerk.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Novotni Kiadó, Miskolc, 2010, 211-239.; Prugberger Tamás: Szempontok az új földtörvény vitaanyagának és a parlament által elfogadott szövegének értékeléséhez a nyugat-európai megoldások tükrében, *Polgári Szemle*, 2014. október 10. évf. 3-6. szám, 162-169.; továbbá Prugberger Tamás – Szilágyi János Ede: Földbirtokszerkezet és szabályozás Nyugat-Európában, *Az Európai Unió Agrárgazdasága*, 2004/8-9. szám, 38-41.; Prugberger Tamás – Szilágyi János Ede: Földbirtok-politika az európai uniós és tagállami normákban, in: Csák Csilla (szerk.): *Agrárjog*, Novotni Kiadó, Miskolc, 2006, 89-94.; Szilágyi János Ede: Földbirtokszerkezet és szabályozás Nyugat-Európában, *Az Európai Unió Agrárgazdasága*, 2004/9, 38-41. A nyugat-európai államok haszonbérleti szabályozásáról lásd: Olajos István: A nyugat-európai államok haszonbérleti szabályozása, *A Közgazdasági és Államigazgatási Egyetem német nyelvű továbbképző intézete által megtartott TEMPUS tanfolyam zárókiadványa*, Miskolci Egyetem, Miskolc, 2004, 202-222.

¹⁵ Ilyen államnak tekinthetjük az alábbiakat: Dánia, Franciaország, Svájc, Németország, Ausztria, Norvégia, Svédország, Finnország.

¹⁶ Spanyolország, Portugália, Olaszország, Hollandia, Belgium, Luxemburg, Anglia, Írország, Skócia.

¹⁷ 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. 269-281.

¹⁸ EUMSZ 345. cikk (az EKSz. korábbi 295. cikke) szerint: A Szerződés nem sértheti a tagállamokban fennálló tulajdoni rendet.

mint tőke szabad mozgásának biztosítását, mely alapelv határozza meg lényegében a tagállamok birtokpolitikáit.¹⁹

ad3. A leíró és történeti-elemző módszer fontos ahhoz, hogy a magyar jogban tapasztalt szerzéskorlátozások második világháború utáni története követhető legyen egészen a földszerzés rendszerváltást követő korlátozásainak típusai és lehetőségei elemzéséig. Fő kérdés, hogy a földszabályozások céljai változásainak függvényében hogyan módosultak az azt megvalósító eszközök. Dogmatikailag pedig az, hogy a földforgalomra vonatkozó jogi szabályozási keret differentia specificája milyen lehetőségeket teremtett és teremt a jogviszonyok alanyai számára, hogy a földszerzésre irányuló jogukkal éljenek vagy visszaéljenek. A szerzés szerződésen kívüli esetei is érdekesek lehetnek, mivel a földszerzés számos egyéb módja ismeretes, Kiemelhetők a nem élők közötti tulajdonátzállás, az öröklés agrárjellemzői, jogkövetkezményei és ennek hatásai a földforgalomra. Az agráröröklési szabályok szükségességét a jogalkotó jelezte ugyan a földtörvényhez készült vitaanyagban, de jogi szabályozásban ez nem valósult meg,²⁰ pedig Nyugat-Európa több államában jelentős földöröklési szabályozásokat találunk.

3. A földszerzési korlátozások és tilalmak

Magyarországon a föld tulajdoni illetve használati jogának forgalma tárgyi és alanyi oldalról kötött.²¹ Hasonlóképpen a nyugat-európai szabályozásoknál ezek a szerzés tárgyra, a földre vonatkozó korlátozások (területi mérték meghatározottság, birtokminimumok és maximumok meghatározása, védett területi jellemzők, az adott föld hasznosítására vonatkozó korlátok etc.) és a szerzés alanyaira vonatkozó korlátozások, (szerzési képesség, szaktudás, szakképzettség, helybenlakás, művelési kötelezettség, családi gazdaság preferálása etc.) valamint a szerzési eljárásra vonatkozó korlátozások. (Így például a földszerzés hatósági engedélyezési eljárása vagy a nyilvántartásba vételi kötelezettség.)

Az alapvető agrárjogi normákat a Polgári Törvénykönyvben lenne szükséges elhelyezni, ezzel kapcsolatban kiemelhető, hogy korábban a mezőgazdasági termékértékesítési szerződés a Ptk.-ban önálló szerződéstípusként szerepelt.²²

¹⁹ Lásd bővebben: Korom Ágoston: A termőföldek külföldiek általi vásárlására vonatkozó 'moratórium' lejártát követően milyen birtokpolitikát tesz lehetővé a közösségi jog. *Európai Jog*, 2009, 6. szám, 7-16.

²⁰ Az új földtörvény vitaanyagában a célkitűzés fellelhető (Az új földtörvény vitaanyaga - A magyar föld védelmében, Vidékfejlesztési Minisztérium), de az Fftv. hatálya nem terjed ki a törvényes örökléssel, a kisajátítással és a kárpótlási célú árverés útján történő tulajdonszerzésre.

²¹ Csák Csilla – Szilágyi János Ede: Legislative tendencies of land ownership acquisition in Hungary, in: (Roland Nörer – Gottfried Holzer (szerk.): *Agrarrecht Jahrbuch*, Wien-Graz, Neuer Wissenschaftlicher Verlag, 2013, 215-233.

²² Lásd még Sárándi Imre: *A mezőgazdasági termékforgalom joga*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, továbbá Papik Orsolya: In the footsteps of the agricultural product sales contract or the survival of the provisions of the agricultural product sales contract in the new Hungarian Civil Code, *Journal of Agricultural and Environmental Law* 18/2015.

A szerzési korlátozások és tilalmak meghatározása során az Európai Unió elvárásaira is figyelemmel kell lenni, így a magyar föld védelme csakis ebben a meghatározottságban szabályozható nemzeti kérdés, a Csatlakozási Okmány aláírásától kezdve az Fftv. kapcsán indult kötelezettségszegési eljárásokig. Magyarország 2004. május 1-jétől az Európai Unió tagja.²³ A nemzeti elbánás elvének²⁴ szellemében a Csatlakozási Okmány X. mellékletének 3. pont (2) bekezdése foglalta magában azokat az átmeneti szabályokat, amelyeket a földre vonatkozóan teljesítenie kellett Magyarországnak, illetve amelyek tekintetében az ország 7 évre – majd további 3 évre – szóló mentességi időt, 'moratóriumot' kapott. Ezt annak érdekében kapta, hogy a jogi szabályozását EU-konform módon átalakítsa, és az egyenlő bánásmód követelményét – egyben a diszkrimináció tilalmát – a mezőgazdasági hasznosítású földek tekintetében az EU tagállamok polgáira is a belföldiekkel azonos tekintet alá eső módon megvalósítsa. Az európai földárakhoz képest a magyar termőföld árak alacsonyabbak, ebből fakadt az a félelem, hogy a külföldi mezőgazdasági vállalkozások vagy természetes személyek a földmoratórium lejártát követően felvásárolják a magyar földet.

A termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény (Tft.) jelentősége különösen érdekes, mert olyan időszakra esik a hatálya, amikor a föld tulajdoni és használati viszonyai a piacgazdaság körülményei között formálódtak és már nemcsak a nemzeti sajátosságok, de az európai sztetenderdek is meghatározóvá váltak. A Tft. történelmi jelentősége éppen abban áll, hogy az új gazdasági viszonyok és jogi környezet mentén²⁵ kellett a magyar mezőgazdasági földre vonatkozó szerzés szabályait megalkotni. A Tft. majd húszéves léte alatt számos alkalommal került módosításra attól függően, hogy az aktuális hatalom hogyan gondolkodott a földszerzésről és mik voltak a fő prioritásai. A külföldiek általi földszerzés generális tilalmát azonban mindvégig fontosnak tartották a magyar termőföld védelme érdekében. A Tft. módosításait elnézve azonban látható, hogy ezt a tilalmat is áttörték egyes lehetőségek. Az elővásárlási jogok rendszere a földmutyik kivédésére szolgált, azonban változtak az elképzelések. Volt, hogy a magyar államot jogosították fel első helyen, máskor pedig a haszonbérlet került előnybe.

A Tft. az alanyi és jogcím szerinti szerzési korlátozások és tilalmak rendszerének kialakításával akaratlanul is számos olyan kikaput nyitott meg, amely épp a korlátozás és tilalom megkerülését szolgálta. Például a tanya tulajdonjogának külföldi általi megszerzése csak területmértékre, de számszakilag nem volt korlátozva; haszonélvezetet szabadon lehetett kikötni, és erdő- illetve legelőbirtokossági társulat

²³ A magyar csatlakozási tárgyalások megnyitására 1998. márciusában került sor, az érdemi tárgyalások 1998. november 10-én kezdődtek, és 2002. december 16-án zárultak le. A 2003. április 15-én aláírt szerződés 2004. május 1-től lépett hatályba, ez a csatlakozás időpontja.

²⁴ Európai Megállapodás 44. cikk 89. pontja, továbbá a földszerzésre vonatkozó egyes tagállami jogszabályok formájuk és kitűzött céljaik tekintetében eltérhetnek egymástól. (C-370/05.sz. ügy).

²⁵ A rendszerváltás tekintetében lásd Csák Csilla (szerk.): *Agrárjog- A Közös Agrárpolitika megvalósulása Magyarországon*, Novotni Kiadó, Miskolc, 2008; Csák Csilla: A földtulajdoni és földhasználati viszonyok változása a rendszerváltástól napjainkig, *Agrár- és Környezetjog*, 2007/2.

formájában közvetett módon lehetséges volt az egyébként tilalmazott szerzés. A föld csere útján történő megszerzése sem volt következetesen szabályozva. A földszerzésre vonatkozó jogszabályok lettek a zsebszerződés elleni küzdelem anyagi jogi szabályanyaga.

Az Fftv. más, mint a Tft., mivel eleve egy érettebb helyzetben született, és a helyzetet nagyban meghatározta az előző években felmerült földdel kapcsolatos visszaélések elleni harc. A jogalkotónak az EU alapelveiből levezethető jogi keretben kellett megalkotnia egy olyan szabályozást, amely megfelelően védi a magyar földet, és nem diszkriminatív. A szerzés mind a föld tulajdonjogára mind pedig a használati jogára vonatkozóan új szemléletben került megállapításra. A korábbi használati jogok néhány formája (haszonélvezet, haszonkölcsön) eltűnt, a szerzés alanyi köre a földműves köré koncentráldódik és erősen kötődik a műveléshez. Az Fftv. az Európai Unión belül szokásosan elfogadott korlátozási technikát alkalmazza, mivel a helyben lakó földművest részesíti előnyben a földszerzésnél. Privilegizált helyzetbe hozza a közeli hozzátartozók közötti ügyleteket, valamint bizonyos jogi személyeket.

A tárgyi korlátok ismerősek a korábbi Tft.-megoldásokból, de a szerzés folyamata még sosem volt ennyire bonyolult.²⁶ Az Európai Unió ráadásul több szempontból is kritika alá vette magát az Fftv.-t és bizonyos rendelkezéseit is, például a haszonélvezet de iure megszűnése kapcsán. Kritikaként fogalmazható meg, hogy a zártkert kategóriája nem jelenik meg az Fftv.-ben, ezért de lege ferenda indokolt lenne a természetes személyek számára hobby céllal fenntartott földterületekre valamilyen privilegizált szerzésmódot megalkotni, mivel így bármilyen egyszerű kis telek megszerzése jelentős procedúrával jár, ami nincs arányban a földszerzés jelentőségével. Ezt érzékeltette a jogalkotó is, ezért a zártkert kategóriát egy Inyvtv.-módosításban az ingatlan művelés alóli kivonása kapcsán meg is jelenítette. 2016-ban sajátos helyzetet teremtett azáltal, hogy egy 2016. december 31-ig benyújtható kérelem alapján lehetőséget adott az ingatlan-nyilvántartásban zártkertként nyilvántartott ingatlan művelési ágának művelés alól kivett területként történő átvezetésére, amely eljárás a tárgyánál fogva díjmentes. Lényegében ez lehetőséget arra, hogy a tulajdonosok megszabaduljanak a zártkerteket, mint mezőgazdasági földterületeket érintő korlátozásoktól; a vétel és eladás kötöttségeitől vagy a mezőgazdasági földekre vonatkozó művelési kötelezettségtől. Az átminősítés után az ingatlanra a tulajdonos válthat ki lakcímkártyát vagy akár hitelfedezetként is szolgálhat, és a művelés elmulasztása miatti bírságolástól sem kell tartani.

²⁶ A földforgalomról lásd még: Kurucz Mihály: Gondolatok a termőföldjog szabályozás kereteiről és feltételeiről, *Geodézia és Kartográfia*, 2008/9, 2008/10, 2008/11; Holló Klaudia: Az elővásárlási jogról mint a földforgalom korlátozásának közvetett eszközéről, in: http://www.ajk.elte.hu/file/THEMIS_2014_jun.pdf (2016.06.20.); Holló Klaudia: A termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény, valamint a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény földhasználatra vonatkozó egyes rendelkezéseinek összehasonlító elemzése, in: http://www.ajk.elte.hu/file/THEMIS_2013_dec.pdf (2016.06.20.).

A tulajdonszerzési jogosultság feltételeként szabályozza a törvény a különböző – jövőbeli kötelezettség vállalására irányuló – nyilatkozatok megtételét, melyek hatással bírnak a földszerzés folyamatára, illetve a hamis, hamisított vagy valótlan tartalmú nyilatkozatok büntetőjogi jogkövetkezményeket vonnak maguk után. A földtulajdonszerzési jogcímek csoportosíthatók a föld tulajdonjogának átruházás jellegű, származékos módon, illetve átruházásnak nem minősülő, és eredeti szerzőmódú ügylet általi szerzés szempontjából a hatósági jóváhagyás szempontjából az Fftv.-ben.

Sajátosan alakul az Fftv.-ben a törvényen alapuló elővásárlási jog²⁷ gyakorlásának lehetősége, mely a birtokpolitikai preferenciák érvényre juttatásának egyik eszköze. Lényeges változás a Tft.-hez képest, hogy míg 2010-ig korábban az elővásárlási jog jogosultjainak értesítése érdekében nem szerződést írtak, hanem ajánlatot tettek, az Fftv. szerint már az adásvételi szerződés elkészítése is szükséges.

4. A földkorlátozások kijátszása: a zsebszerződések

A zsebszerződések megjelenését a rendszerváltást követően megindult tulajdonrendezések idejére lehet tenni. Számos formája²⁸ alakult ki a földszabályozások kapcsán.

²⁷ Az elővásárlási, illetve előhaszonbérleti jogra vonatkozóan lásd: Bobvos Pál: A termőföldre vonatkozó elővásárlási jog szabályozása, *Acta Universitatis Szegediensis, Acta Juridica et Politica*, Tomus: LXVI. Fasc.3, Szeged, 2004. 5.; Hegyes Péter: Értelmezési és jogintézményi kérdések a termőföldre vonatkozó elővásárlási jog szabályozásával összefüggésben, in: Bobvos Pál (szerk.): *Reformator iuris cooperandi*, Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 2009, 199-207.; Jani Péter: A földbirtok-politika alkotmányossága - A termőföldre vonatkozó elővásárlási jog új szabályairól, *Glossa Iuridica* 2012/1. szám, 62-66.; Leszkoven László: A termőföldet érintő elővásárlási jog egyes kérdései, *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, Tomus XXII, 2004, 393-403.; Olajos István: A 2002. február 22-én hatályba lépő termőföld adásvételéhez kapcsolódó elővásárlási, és előhaszonbérleti jogok gyakorlásáról, *Napi Jogász*, 2002/4., 7-12.; Olajos István: Az elővásárlási és előhaszonbérleti jog gyakorlásának speciális szabályai a földforgalomban, in: Barzó Tímea – Juhász Ágnes – Leszkoven László – Pusztahelyi Réka (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Bíró György professzor 60. születésnapjára* Novotni Alapítvány, Miskolc, 2015, 375-386.; Olajos István – Prugberger Tamás: A termőföldbirtoklás, hasznosítás és forgalmazás a családi gazdaságok elősegítésének új jogi szabályozása tükrében, *Magyar Jog*, 2002/5., 286-295.; Pusztahelyi Réka: Elővásárlási jog egyes kérdései a bírói gyakorlatban, *Miskolci Jogi Szemle* 2009/2. szám, 96-111.; Szilágyi János Ede: A termőföldek törvényes elővásárlási jogának alakulásáról, különös tekintettel a rendszerváltás utáni jogfejlődésre, *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, Tomus XXIV, Miskolc, 2006, 511-525.; Holló Klaudia: Az elővásárlási jogról, mint a földforgalom korlátozásának közvetett eszközéről, *Themis*, az ELTE Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola lektorált elektronikus folyóirata, 2013. március, 111-128.; Hornyák Zsófia: Az előhaszonbérleti jog specializációja a mezőgazdasági földek tekintetében, in: Szabó Miklós (szerk.): *Doktoranduszok Fóruma, a ME-Deák Ferenc Állam-és Jogtudományi Doktori Iskola kiadványsorozata*, 2015, 127-131.

²⁸ A zsebszerződések típusaira lásd még Kozma Ágota: Zsebszerződések veszélyei, *Magyar Jog* 2012/6, 350-360.; Olajos István: A zsebszerződésekről, *Héthatár*, 2001/2, 36-38.; Olajos István – Szalontai Éva: Zsebszerződések a termőföld-tulajdonszerzés területén, *Napi Jogász*, 2001/7, 3-10.;

Az Fftv., mint új földforgalmi szabályozás a szerzéskorlátozások áttörésének elhárítását, így a zsebszerződések elleni küzdelmet tűzte ki célul, az Európai Unió alapelveinek betartásával. Az Fftv. a moratórium lejártára tekintettel egységesen és szigorúan korlátozta a szerzést, és párhuzamosan különböző egyéb jogszabályokban értékelte a jogszabályok kijátszásával vagy megkerülésével kötött, vagy a szándékozni kívánt szerződéseket, jogügyleteket. A Büntető Törvénykönyv említett tényállásában biztosított korlátlan enyhítés eszközét használná fel arra, hogy ezen jogügyleteket napvilágra kerüljenek.

A termőföld tulajdonjogának megszerzését vagy használatát korlátozó jogszabályi rendelkezések kijátszására irányuló jogügyletek feltárásáról és megakadályozásáról szóló 2014. évi VII. törvény (Zstv.) újabb eszköztárat vezetett be a zsebszerződések elleni küzdelem jegyében.

A bírósági gyakorlatban az érvénytelen szerződés jogkövetkezményeit illetően az állam javára marasztalás mintájára kialakított konzekvencia megoldhatja a korábbi elszámolási problémákat, ami az eredeti állapot helyreállításával kapcsolatban merült fel, új irányt szabhat az érvénytelenségi pereknek és a kereseteknek. Az Fftv. szerzéskorlátozó technikája ugyanakkor úgy tűnik rendezte az addigi életviszonyok között felmerült visszaélések kérdését, így a zsebszerződések témaköre a jövőben már nem igazán jelenhet meg olyan szignifikánsan, mint a korábbi szabályozások mentén.

5. A földszerzés korlátozása a földforgalmi törvény eszköztárában

A Fftv.-ben előírt földszerzésre vonatkozó előzetes hatósági engedélyezési rendszer nem volt idegen a magyar jogi gondolkodástól és a közösségi bírósági joggyakorlat is elfogadja, dogmatikailag a rendelkezési jog közjogi korlátozásaként fogható fel. A földszerzési eljárás szereplői közé az Fftv. beveszi a jegyzőt, a mezőgazdasági igazgatási szervezetet és a helyi földbizottságot, és a biztonsági okmányt vezet be a kérelem benyújtásának alakíságaként. Az eljárás ezzel azonban jelentősen elhúzódhat időben, mivel több fokozaton kell keresztül mennie, és így akár negyed, sőt fél évig is eltarthat. A jogorvoslat rendszer sem kiforrott, de lege ferenda például a jegyzői iratjegyzék²⁹ készülhetne határozat formában megfelelő jogorvoslati lehetőséggel.

Roszík Péter: Virágzik a "földvircsaft" - A külföldi "zsebszerződések" tizenhétféle típusa, in: <http://www.agromonitor.hu/forum/52-forum/5689-roszik-peter-viragzik-a-qfoeldvircsaftq-a-kuelfoeldi-qzsebszerzdesekq-tizenhetfele-tipusa> (2016.06.02.); Iránytű Intézet elemzés: Országomat euróért? Helyzetkép a magyar termőföld védelméért, in: http://iranytuintezet.hu/sites/default/files/Ir%C3%A1nyt%C5%B1%20Int%C3%A9zet_F%C3%B6ldv%C3%A9delem.pdf (2016.06.21.); Kurucz Mihály: Gondolatok a termőföldjog szabályozás kereteiről és feltételeiről I., *Geodézia és Kartográfia*, 2008/9, 13-22.; Bányai Krisztina: A zsebszerződések ügyészi szemmel, *Új Magyar Közigazgatás*, 2014. március, 7. évf. 1. szám, 62-71.

²⁹ Egyetértve Olajos István véleményével: Az új földforgalmi törvény speciális eljárásai: az elővásárlási jogok gyakorlására vonatkozó jegyzői, és a helyi földbizottság eljárása (A mezőgazdasági földek tulajdonszerzésének és használatának engedélyezéséhez kapcsolódó egyéb eljárások) című előadása 2014. május 6-án a Nemzeti Köszolgálati Egyetemen,

A helyi földbizottság³⁰ eljárásbeli státusa sem volt rendezett, eleve a megyei agrárkamarák kezdték ellátni a funkcióját. Az Alkotmánybíróság a 17/2015. (VI.5.) AB határozattal erre vonatkozóan dogmatikai kérdéseket is elemzett. A státuszát illetően kimondta, hogy a – többségi vélemény szerint – a helyi földbizottság egy sajátos magánjogi érdekeltséggel rendelkező magánjogi fél, nem közigazgatási szerv, így a demokratikus legitimitációja sem hiányolható. Egyes alkotmánybírók ugyanakkor ezt hiányolták, illetve a helyi földbizottságra vonatkozó összes jogszabályhely ex nunc hatállyal történő megsemmisítését tartották indokoltnak, vagy legfeljebb konzultációs jogot gyakorló szervként engedték volna.³¹ A helyi földbizottsággal kapcsolatos problémákat és a helyi földbizottság működésének hiányosságait alapvetően azonban az okozta, hogy a jogalkotói szándék változott.

Véleményem szerint de lege ferenda azonban dogmatikailag és az eljárás gyorsasága és egyszerűsítése szempontjából érdemes a helyi földbizottság jogkörét és eljárási szerepét újragondolni. Ha megmarad a helyi földbizottság közigazgatási jogi jellege, akkor érdemes lenne közigazgatási szervként meghatározni azt, megfelelően kidolgozott eljárási renddel és jogorvoslati lehetőséggel. Konzultációs jogot is kaphatna a földbizottság, hogy mint fél vehessen részt az eljárásban, tehát mint magánjogi érdekelt, vagy akár önálló perindítási jogot is kaphatna a visszaéléssel történő földszerzés megakadályozás céljából. Lehetséges, hogy e jogintézmény egyszerűen elsorvad, mivel számos egyéb eszköz (Btk.-tényállás, Zstv.) áll a rendelkezésre a visszaélések megakadályozására.

6. Záró gondolatok

Mindezek alapján összességében elmondható, hogy az Fftv. alapjaiban alakította át a föld tulajdoni és ehhez kapcsolódóan a használati jogának megszerzésére vonatkozó jogi korlátokat azzal, hogy a nemzeti szabályozást az európai uniós elvárásoknak megfelelően határozta meg. A diszkrimináció-mentesség jegyében a szerzést a magyar állampolgárok számára is szigorúan szabályozta. A földszerzés tárgyi és alanyi korlátait a földművesi minőség és a művelés köré csoportosította, és mindössze a közeli hozzátartozók tekintetében állapított meg bizonyos kivételeket. A létrejöttét a zsebszerződések elleni küzdelem indukálta.

hivatkozza Horváth Viktória: Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós vizsgálat szemszögéből (konferenciabeszámoló), *Advocat*, 2014/1-2, 13.

³⁰ Lásd a helyi földbizottságra vonatkozóan még Csák Csilla – Hornyák Zsófia: A helyi földbizottságok szerepe a mezőgazdasági földek tulajdon-átruházási eljárásában, *Őstermelő*, 2014/5, 8-9.

³¹ Lásd Kiss László alkotmánybírónak vagy Czine Ágnes alkotmánybírónak a 17/2015. (VI.5) AB határozathoz fűzött különvéleményét.

A kérdés, miszerint az Fftv. bezárja-e a kiskapukat, azaz alkalmas-e a földszerzéshez kapcsolódó visszaélések megakadályozására; a válasz igen. Igen, ha azt vizsgáljuk, hogy széleskörű alanyi és tárgyi korlátozásokat alkalmaz valamint eljárási jogi jellegű garanciákat – például a biztonsági okmány léte³² – épít be a földszerzés folyamatába, nem beszélve a földhasználati nyilvántartás szankciójellegéről. Az Fftv. széleskörű szabályozása mind tárgyi mind alanyi értelemben is szigorúan köti a földszerzés lehetőségét. Alkotmányjogi, polgári jogi, közigazgatási jogi és büntetőjogi dimenziókban igyekszik lefedni a visszaéléseket, amelyek megoldási technikái a nyugat-európai államok jól bevált földszerzés-szabályozásaiból ismertek.

Az európai sztenderdeknek való megfelelés, így a szerzés diszkriminációmentessége az Fftv. szabályozásában megvalósul, ugyanakkor a szerzést is olyan fokban korlátozza az Fftv., hogy bizonyos szempontból a földforgalom erőteljes megkötését és a szerzés elnehezítését eredményezi. A földszerzés alanyi és tárgyi megkötései mellett a szerzés eljárási rendje az, ami bonyolulttá teszi a földszerzést. Ráadásul az eljárás elhúzódó időbenisége mellett az abban részt vevő szervek jogállása, működési rendje és jogorvoslati lehetőségei is további kérdéseket vetettek fel, amelyet a helyi földbizottság tekintetében például az AB kísérelt meg joglogikailag és dogmatikailag rendezni.

Különösen, ha tekintetbe vesszük, hogy Magyarországgal szemben a Bizottság kötelezettségszegési eljárást indított 2014. október 16-án³³ a határon átnyúló befektetők mezőgazdasági földterületek használatára vonatkozó jogai, így a földre vonatkozó haszonélvezeti és egyéb használati jogok ex lege megszüntetése kapcsán. A Bizottság véleménye szerint az egyes szerződéses jogokat megszüntető jogszabály oly módon korlátozza a határokon átnyúló tevékenységet folytató befektetők jogait, ami sértheti a tőke szabad mozgására és a letelepedés szabadságára vonatkozó uniós jogot. Az eljárás a második szakaszba lépett 2015. június 18-án,³⁴ az indokolással ellátott vélemény kibocsátásával, azóta pedig már kereset benyújtására is sor került.³⁵

³² Az adásvételi szerződést biztonsági okmányon kell benyújtani a föld fekvése szerinti települési önkormányzat jegyzőjéhez. A biztonsági okmány olyan védelmi elemekkel ellátott papírlap, amely irizáló nyomatot tartalmaz, ami a fénymásolást kizárja, sőt az ilyen papírt csak igazolt jogi képviselő vásárolhatja meg a földhivaltól sorszámozottan.

³³ Európai Bizottság sajtóközleménye: *A tőke szabad mozgása*. A Bizottság kötelezettségszegési eljárást indított Magyarországgal szemben a határon átnyúló befektetők mezőgazdasági földterületek használatára vonatkozó jogai kapcsán, in: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-1152_hu.htm, (2016.06.26.).

³⁴ A 20142246 számú ügy: http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/index.cfm?lang_code=EN&r_dossier=&decision_date_from=01%2F01%2F2014&decision_date_to=21%2F11%2F2015&EM=HU&title=&submit=Keres%C3%A9s+ (2016.06.26.).

³⁵ Free movement of capital: Commission refers Hungary to the Court of Justice of the EU for failing to comply with EU rules on the rights of cross-border investors in agricultural land, Brussels, 16 June 2016, in: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2102_en.htm?locale=EN (2016.06.26.).

2015. március 26-án³⁶ újabb kötelezettségszegési eljárást indított a Bizottság, de ebben az esetben már az egész földtörvényre kiterjedően, a magyar földtörvény tulajdonszerzési korlátozásai miatt vizsgálódik, mivel aggályos, hogy a szabályozása nem diszkriminációmentes, illetve nem arányos az elérni kívánt céllal.

A földszerzés korlátozásának kérdésköre tehát újra előkerül, és a Földforgalmi törvény tekintetében nemcsak dogmatikai kérdésekben hanem a szabályozás lényegi momentumai vonatkozásában – a megfelelés jegyében is – a jogalkotóra vár a végleges rendezés.

³⁶ A Bizottság 20152023 számú ügye: http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/index.cfm?lang_code=EN&r_dossier=&decision_date_from=01%2F01%2F2014&decision_date_to=21%2F11%2F2015&EM=HU&title=&submit=Keres%C3%A9s (2015.11.21.).

Lásd még: A Bizottság megindította a formális eljárást a magyar földtörvény miatt, 2015. március 26. Bruxinfo, in: <http://www.bruxinfo.hu/cikk/20150326-a-bizottsag-meginditotta-a-formalis-eljarast-a-magyar-foldtorveny-miatt.html> (2016.06.26.).