

FÓRUM

Dr. Kecskés László Dr. Szécsényi László
D.SC. TANSZÉKVEZETŐ LL.M. EGYETEMI ADJUNKTUS
EGYETEMI TANÁR JPTE ÁJK (PÉCS)

A termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény 6. §-a a nemzetközi jog és az EK-jog fényében

1. Bevezetés – a termőföld-tulajdon megszerzésének korlátai a magyar jogban

A termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény (Ft.) a termőföld feletti tulajdon megszerzés tekintetében szerzőképességet korlátozó rendelkezéseket tartalmaz. Termőföld alatt az Ft. azt a földrészt érti, amelyet a település külterületén az ingatlan-nyilvántartásban szántó, szőlő, gyümölcsös, kert, gyeplő, nádas és erdő művelési ágban vagy halastóként tartanak nyilván. Az Ft. 6. § (1) bekezdése szerint belföldi jogi személy és jogi személyiség nélküli más szervezet termőföld tulajdonjogát – a Magyar Állam, az önkormányzat, az erdőbirtokossági és legelőbirtokossági társulat és a közalapítvány, illetve további feltételek fennállása esetén egyházi jogi személy kivételével – nem szerezheti meg. Külföldi magánszemély és jogi személy termőföld és védett természeti terület tulajdonjogát – a védett természeti területen kívüli termőföldre vonatkozóan az 5. § (3)–(5) bekezdésében foglalt kivételekkel – nem szerezheti meg.

Ezeknek a szabályoknak a módosítására vonatkozóan a kormányzat törvénymódosítás előkészítéséhez fogott.¹ A kormány de lege ferenda koncepciója látszólag nem támogatja a külföldi magán- és jogi személyek termőföldhöz jutását, de lehetővé kívánja tenni a Magyarországon bejegyzett társaságok és szövetkezetek földszerzését akkor is, ha azoknak külföldi tagja van.

A külföldiek termőföldszerzése körül folyó politikai, szakmai és helyenként érzelmi szálakkal is átszőtt vitában egyre gyakrabban hangoznak el érvek és utalások a Magyar Köztársaság nemzetközi kötelezettségvállalásaira. Jelen tanulmányban hazánk ezen nemzetközi kötelezettségvállalásait vizsgáljuk. Különös figyelmet fordítunk az Európai Közösséggel/Unióval szembeni kötelezettségeink elemzésére, mivel az ezévből várható népszavazás kormány által feltett kérdései között az Európai Unióhoz való majdani csatlakozásunk remélt ténye feltűnően nagy hangsúlyt kap.

A Ft. tervezett módosítása nemzetközi szempontból alapvetően három vonatkozásban vizsgálható, és pedig a Magyar Köztársaság és az Európai Közösségek és azok tagállamai közötti társulás létesítéséről szóló, Brüsszelben, 1991. december 16-án aláírt Európai Megállapodás (a továbbiakban: Európai Megállapodás), az OECD-hez való csatlakozásunkkal elfogadott, illetőleg megerősített nemzetközi jogi dokumentumok és számos országgal megkötött nemzetközi beruházásvédelmi megállapodások tükrében. Különös súllyal

vetődik fel továbbá az a kérdés, hogy a hatályos szabályozás-mennyiben lesz összeegyeztethető az Európai Közösség jogával Magyarország tervezett csatlakozását követően.

2. A földtörvény és Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségei

2.1. A termőföld tulajdonjoga és az Európai Megállapodás

Az Európai Megállapodás (EM) a külföldiek és a külföldiek részvételével működő belföldi jogi személyek termőföldre vonatkozó tulajdonjogával közvetlenül nem foglalkozik, közvetetten viszont – elsősorban a közösségi vállalatok és állampolgárok „letelepedésére” vonatkozó szabályok körében – mégis érinti a földtulajdonlás, sőt a földtulajdon-szerzés kérdését is.

A közösségi vállalatok és állampolgárok „letelepedésével” kapcsolatos legalapvetőbb szabályokat az EM 44. Cikke tartalmazza. A 44. Cikk (1) bekezdésének i) pontja értelmében Magyarország vállalta, hogy legkésőbb a 10 éves átmeneti időszak első 5 éves szakaszának végéig a közösségi vállalatok és állampolgárok letelepedéséhez olyan elbánást nyújt, amely nem kedvezőtlenebb a saját vállalatok és állampolgárai számára biztosítottnál (nemzetközi elbánás elve). E főszabály alól az EM két vonatkozásban enged kivételt Magyarország számára. A kivételi körök egyike az ún. „tíz éves”, míg a másik az ún. „örökös” kivétel lista. A „tíz éves kivétel lista” elemeiként szereplő tevékenységi szektorok tekintetében legfeljebb a 10 éves átmeneti időszak végén kell biztosítanunk a „nemzeti elbánást”, míg az ún. „örökös kivétel listában” szereplő területek és ügyek vonatkozásában csak akkor, ha Magyarország is a Közösség tagja lesz.

A „tíz éves kivétel lista” körébe (EM XII. a. és a XII.b. Melléklet) tartoznak:

- a pénzügyi szolgáltatások;
- privatizációs folyamatban állami tulajdonban álló vagyon megszerzése, használata és bérlete;
- az ingatlanok, természeti erőforrások terén adásvételi és ügynöki tevékenység.

Az „örökös kivétel listára” (EM XII.c. Melléklet)

- a mező- és erdőgazdaság, valamint a halászat, illetve ezek termékeivel kapcsolatos szolgáltatás (ide nem értve a terméfeldolgozást);

- az ingatlan, föld és természeti erőforrások tulajdona, eladása, hosszú lejáratú bérlete, illetve bérleti joga;

- a jogi szolgáltatások (ide nem értve az üzleti konzultációt), valamint a szerencsejáték, fogadás és más hasonló tevékenységek szervezése került.

A fentiekből következik, hogy az ingatlan, a föld (és e körben a termőföld) tulajdonát érintő kérdésekben – mint-hogy ezek az ún. „örökös kivétel lista” elemei között szerepelnek – Magyarországot a nemzeti elbánás biztosításának kötelezettsége az átmeneti időszakban nem terheli. Nem vonatkozik a termőföld tulajdonát érintő jogi szabályozásra az EM 44. Cikkének (2) bekezdésében megfogalmazott előírás sem, ezért Magyarországnak ebben a körben arra is

módja van – legalábbis az EM alapján –, hogy olyan új szabályozást vagy intézkedést hozzon az átmeneti időszakban, amely a közösségi vállalatok és állampolgárok letelepedését és tevékenységét illetően a saját vállalataihoz és állampolgáraihoz viszonyítva megkülönböztetés bevezetését jelenti (EM 44. Cikk (7) bekezdés).

Végül, de nem utolsósorban, a tervezett módosítás által a Magyarország területén már letelepedett közösségi vállalatok jogi helyzetében sem történne változás, hiszen azok a termőföld tulajdonjogát továbbra sem szerezhették meg. Az EM 44. Cikkének (8) bekezdése ebben a körben, vagyis a már letelepedett közösségi vállalatok tekintetében csupán azt írja elő, hogy az EM hatálybalépésétől kezdve a 44. Cikk fentebb ismertetett rendelkezései ellenére is joguk van arra, hogy ingatlant szerezzenek, használjanak, béreljenek és eladjanak, valamint „a természeti erőforrások, a mezőgazdasági és erdőgazdasági föld tekintetében béreljenek”, ha ez közvetlenül szükséges annak a gazdasági tevékenységnek a folytatásához, amelyre letelepedtek. E rendelkezésből következik, hogy a letelepedett közösségi vállalatok ingatlanokkal kapcsolatos jogait ugyan a 44. Cikkre vonatkozó mellékletek – fentebb tárgyalt – kivételi listájában foglaltak ellenére is biztosítani kell, ez azonban a mező- és erdőgazdasági föld tulajdonjogának megszerzésére vonatkozó tilalmi szabályozást nem érinti, mert az ingatlanok e sajátos körében az EM – amiként arra a 44. Cikkének (8) bekezdése kifejezetten is utal – kötelezettségként pusztán a bérleti jog létesítésének lehetőségét írja elő. Ezt a lehetőséget pedig a hatályos szabályozás is biztosítja a közösségi vállalatok részére. (A haszonbérlet minimális és maximális időtartamát illetően tervezett jogszabályi változásoknak a vizsgált szempontból ugyancsak nincs jelentőségük.)

2.2. Az OECD-hez való csatlakozás és a termőföld tulajdonlása

Magyarország ez év márciusában csatlakozott a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezethez (OECD). A csatlakozási megállapodással (illetve a csatlakozásra irányuló kormány-nyilatkozattal) vállalta a szervezetben való tagsággal járó kötelezettségeket, valamint azt is, hogy – a nyilatkozat részét képező csatlakozási feltételek (fenntartások) mellett – csatlakozik a szervezet azon okmányaihoz, amelyek a csatlakozás időpontjában hatályban vannak.

Az említett okmányok között mindenképp az OECD két ún. liberalizációs kódexének van jelentősége (Folyó Láthatatlan Műveletek Liberalizációs Kódexe és a Tőke-mozgások Liberalizációs Kódexe jöhet szóba, hiszen az ingatlanok szerzését ez a kódex érinti. Az OECD által érintett országokban az ingatlanok tekintetében külföldiek részéről történő építést vagy vásárlást illetően azonban fenntartást tettünk, így ebben a körben a kódex elfogadásával járó kötelezettségek jelenleg Magyarországot nem terhelik.

A csatlakozó nyilatkozattal egyidejűleg Magyarország megerősítette az OECD tagországok által elfogadott Nemzetközi Befektetésekről és a Multinacionális Vállalatokról szóló Nyilatkozathoz (a továbbiakban: Deklaráció) való

csatlakozását, ezáltal magáévá tette a nemzeti elbánás elvét, és ígéretet fogalmazott meg az abból eredően vállalt kötelezettségeinek teljesítésére (egyúttal szűkítve a nemzeti elbánás alóli kivételek körét). A nemzeti elbánás elvét és az ebből fakadó kötelezettségeinket az említett Deklaráció II. pontja tartalmazza.

Ennek megfelelően Magyarország kötelezettséget vállalt arra, hogy „a közrend fenntartásával, alapvető biztonsági érdekeik védelmével, valamint nemzetközi béke és biztonságra vonatkozó kötelezettségek teljesítésével kapcsolatos igényeikkel összhangban, a területükön tevékenységet folytató, közvetve vagy közvetlenül más tagország állampolgárainak ellenőrzése alatt vagy tulajdonában lévő vállalatok (a továbbiakban: külföldi ellenőrzésű vállalatok) számára törvényekben, szabályozásaikban és adminisztratív gyakorlataikban a nemzetközi joggal összhangban levő elbánást biztosítanak, mely nem kevésbé kedvező, mint a nemzeti vállalatok számára hasonló helyzetben biztosított elbánás (a továbbiakban: nemzeti elbánás)” (Deklaráció II/1. pont). Ebből következik, hogy Magyarországnak, mint OECD tagországnak olyan elbánást kell garantálnia a más tagországok nemzetei által közvetetten vagy közvetlenül tulajdonolt vállalatok irányában, amelyek „nem kevésbé kedvezőek”, mint amelyet egyébként hasonló helyzetben a saját belső vállalataiknak nyújtanak. A Deklaráció természetesen nem érinti a tagországoknak azt a jogát, hogy mind a külföldi befektetéseket, mind pedig külföldi vállalatok alapításának feltételeit szabályozzák. Nyilvánvaló azonban, hogy a külföldi befektetésekről szóló szabályozás szerint „letelepedett” és bármely tagország állampolgárai által közvetve vagy közvetlenül ellenőrzött vállalatok számára a nemzeti elbánás elvét biztosítani kell. A nemzeti elbánás alóli – módosított – kivételek körét az OECD-hez való csatlakozásunkat bejelentő nyilatkozat 3. sz. melléklete tartalmazza, e kivételek között azonban a termőföld tulajdonszerzése nem szerepel. Tény ugyanakkor, hogy a Deklaráció IV/2. pontja szerint tagországok elismerik annak szükségességét is, hogy „megfelelő súlyt kell helyezni a tagországok érdekeire – amelyeket sajátos törvények, szabályozások és adminisztratív gyakorlatok (a továbbiakban: intézkedések) befolyásolnak – azzal, hogy hivatalos ösztönzőket és ellenősztönzőket biztosítanak a nemzetközi közvetlen beruházások számára”. Ez utóbbi rendelkezések tehát biztosítanak némi mozgásteret és alapot adhatnak olyan következtetésre is, hogy a nemzetközi befektetéseket sújtó esetleges „ellenősztönzők” más „ösztönző” intézkedésekkel ellensúlyozhatók. Tény ugyanakkor, hogy a nemzeti elbánás alóli újabb kivételek megfogalmazása – nem sokkal a Deklaráció megerősítését követően – nem tartható szerencsésnek, és ha erre mégis sor kerülne, úgy azt csak az OECD tagországok számára is nyilvánvalóvá tett alapos indokok alapján célszerű megtenni. Az OECD tanácsa egyébként 1991 decemberében módosította a nemzeti elbánás elvétől való eltérésekkel kapcsolatos eljárását. A Tanács harmadik módosított határozata szerint a tagországoknak tájékoztatniuk kell a Szervezetet „– 60 napon belül annak elfogadása után – minden olyan intézkedésről, amely kihatással van a Nemzeti Elbánásra”. Ennek alapján „a

Szervezet megvizsgálja a hozzá benyújtott bejelentéseket, megállapítandó, vajon minden Tagország teljesíti-e a Deklaráció alapján vállalt kötelezettségeit". Ezek a vizsgálatok a Tanács határozata szerint „országszemléletűek, melyekben minden kivétel, melyet egy ország bejelentett, egyazon vizsgálat folyamán kerül elbírálásra”.

Megállapításaink szerint a tervezett módosítások azáltal, hogy a tagországok állampolgárai részéről – a külföldiek magyarországi befektetéseiről szóló 1988. évi XXIV. törvény alapján – alapított, illetve ellenőrzött vállalatok termőföldszerzését úgy zárják ki, hogy eközben a kizárólag devizabelföldi természetes személyek által alapított, illetve ellenőrzött vállalatok számára a tulajdonszerzést lehetővé teszi, a *nemzeti elbánás elve alóli kivételt jelentenének*. (Abban az esetben is, ha a módosítás egyébként a belföldi jogi személyeknek csak egy szűkebb – az előbbi feltételeknek megfelelő – körét és őket is csak korlátozott mértékben érinti.) Ezért az ilyen tartalmú törvénymódosítás elfogadása esetén a Tanács fentebb ismertetett határozata szerint (bejelentés, notifikáció) kellene eljárni. Ellenkező esetben nemcsak a nemzetközi szerződésben vállalt, de alkotmányos kötelezettségeikkel is ellentétbe kerülnének, hiszen az Alkotmány 7. §-ának (1) bekezdése értelmében a Magyar Köztársaságnak biztosítania kell a nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját. Az ún. „országkivétel” megfogalmazása nélkül pedig mind a Deklarációval, mind pedig az Alkotmánnyal ellentétes lenne, ha a tagországok devizakülföldi természetes személyeinek (állampolgárainak) részvételével működő és általuk ellenőrzött belföldi székhelyű társaságok az említett vonatkozásban nem kapnák meg ugyanazt az elbánást, mint amit kizárólag devizabelföldi természetes személyek által tulajdonolt társaságok élvezhetnek majd, ha a törvénymódosítás elfogadásra kerül.

Végezetül megjegyezzük, hogy a Deklarációt Magyarország még 1994 tavaszán – az Ft. hatálybalépése előtt – elfogadta. Ez az oka, hogy csatlakozásunkkal egyidejűleg hatályos rendelkezései azonban a belföldi jogi személyek vagy jogi személyiség nélküli más szervezetek között – azok tulajdonosi struktúrájára tekintettel – nem különböztetnek, mert – a már említett néhány kivételtől eltekintve – gyakorlatilag minden belföldi jogi személyt kizárnak a termőföldtulajdon szerzésének lehetőségéből. Megállapítható tehát, hogy a jelenleg hatályos szabályok a Deklarációban megfogalmazott nemzeti elbánás elvével összhangban állnak, hiszen ami a külföldiek által ellenőrzött vállalatok számára tiltott, az a belföldiek által ellenőrzött vállalatok tekintetében sem megengedett.

2.3. A beruházásvédelmi megállapodások és a termőföld tulajdonjogának megszerzése

Magyarország számos állammal kötött kétoldalú beruházásvédelmi megállapodást. Ezek a termőföld tulajdonszerzésére vonatkozó kifejezett rendelkezést nem tartalmaznak, **arra tehát csak közvetetten vonatkoznak azáltal, hogy a termőföldet – a termőföldre vonatkozó tulajdonjogot – is a beruházási javak, illetve az ingatlanok körébe kell számítani.**

Az egyik típusba azok a megállapodások tartoznak, amelyekben a szerződő felek mindegyike a másik szerződő fél beruházóira vonatkozóan – és az esetek többségében néhány természetes kivételtől (multilaterális egyezményekhez való csatlakozás stb.) eltekintve – a legnagyobb kedvezményes elbánás elvét köteles érvényesíteni, vagyis ilyen esetben az állam legalább olyan feltételeket köteles biztosítani a szerződő fél beruházója számára, mint amit más harmadik állam beruházója számára (ti. a legnagyobb kedvezményes elbánásban részesülő állam beruházója részére) megad. Az ilyen típusú beruházásvédelmi megállapodásokba – véleményünk szerint hatályos szabályozás közvetlenül és kifejezetten nem ütközik, hiszen az egyaránt érint minden devizakülföldi természetes személyt beruházót, ilyen szempontból tehát a legnagyobb kedvezményes elbánást sohasem sértheti. Más kérdés, hogy a beruházásvédelmi megállapodások csaknem mindegyike tartalmaz olyan előírást is, amely szerint a „Szerződő Fél vállalja, hogy területén a másik Szerződő Fél beruházóinak beruházásait igazságos és méltányos elbánásban részesíti, kizárva minden olyan indokolatlan és megkülönböztető intézkedést, amely megakadályozná azok irányítását, fenntartását, használatát, élvezetét, vagy felszámolását”. Ezek a szabályok azonban nyilvánvalóan a legnagyobb kedvezményes elbánás elvével összhangban értelmezendők, így önmagukban nem csorbitják a szerződő felek sajátos (a beruházás egy meglehetősen speciális tárgyára, nevezetesen a termőföldre vonatkozó) szabályozási ígényét.

A másik típusba az olyan szerződések sorolhatók, amelyekben a szerződő felek kifejezetten arra vállaltak kötelezettséget, hogy a másik szerződő fél beruházásait és beruházóit a saját területükön a beruházásaik, illetve azok jövedelmét, irányítását, fenntartását, használatát, élvezetét, vagy a beruházások feletti rendelkezést illetően nem fogják kedvezőtlenebb elbánásban részesíteni annál, *mint amelyet saját beruházóknak* vagy bármely harmadik állam beruházóinak nyújtanak. Ilyen tartalmú beruházásvédelmi megállapodás esetén az érintett beruházókkal szemben az Ft. alkalmazására aligha kerülhet sor, hiszen az – adott esetben törvényben kihirdetett – nemzetközi szerződésbe ütközne.

3. EK-jog és termőföld-tulajdon

3.1. A Közösségi jog elsődlegessége és közvetlen hatálya

Az Európai Közösség jogrendszere létezésének és működésének az a követelmény az alapja, hogy a Közösség centruma által alkotott joganyaghoz igazodjanak a tagállamok jogrendszerei. Ez a hatás két egymással szoros kapcsolatban lévő doktrína alapján valósul meg: a közösségi jognak a tagállamok jogrendszereiben érvényesülő közvetlen hatályát, valamint a közösségi jognak a tagállamok jogrendszereivel szembeni elsődlegességét (szupremációját vagy primátusát) állító elméletek alkalmazásával.² Az Európai Bíróság az 1962. évi *Van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie*

der Belastingen ügyben³ hozott rendkívül nagy hatású ítéletében állapította meg, hogy a Közösség egy olyan „új jogi rendet” („new legal order”) hoz létre, amely jogokat ruház az egyénekre is, valamint hogy a közösségi jog által az egyének számára adott jogok érvényesülését a tagállamok bíróságainak biztosítaniuk kell, attól függetlenül, hogy valamely tagállam megtette-e azokat az intézkedéseket, nemzeti jogalkotási lépéseket, amelyek a közösségi jog nemzeti transzformálásához esetleg szükségesek.² A közvetlen hatály doktrínáját a Bíróság a *Costa v. ENEL* ügyben⁴ 1964-ben hozott ítéletében – vizsgálódását a közösségi jog elsődlegességének kérdésére kiterjesztve – erősítette meg. Kimondta többek között, hogy a szerződésből folyó jogok és köteleességek átruházása, a tagországok részéről a nemzeti jogrendjükből a közösségi jogrend javára, magával hozza szuverén joguk nyilvánvaló korlátozását, amelynek értelmében egy későbbi egyoldalú törvény, amely összeférhetetlen a Közösség céljaival, nem kaphat elsődlegességet.⁵

A fent említett doktrínákból az következik, hogy amennyiben a közösségi jognak van olyan közvetlenül hatályos elsődleges vagy másodlagos szabálya, mely szemben áll a termőföldre vonatkozó magyar rendelkezésekkel, akkor ez utóbbiak Magyarország csatlakozását követően nem lesznek alkalmazhatók. Kérdés, hogy van-e ilyen szabálya a közösségi jognak?

3.2. A termőföldtulajdonlás szabályozásának megjeleneése a közösségi jog egyes területein

Általánosságban elmondható, hogy a Közösség jogalkotása nem szentel különösebb figyelmet a termőföld-tulajdonlás kérdésének. Ezzel a témával kapcsolatban a közösségi jog ún. elsődleges joganyagából az áruforgalom szabadsága, a diszkrimináció általános tilalma és a letelepedés szabadsága kategóriái mutatnak fontosságot. Az alábbiakban részletesen elemezzük az elsődleges közösségi joganyag ezen általános elveinek és politikáinak hatását a termőföld-tulajdonlás lehetőségére. Mégis már itt, ezen a helyen is kiemelésre érdemesnek látszik az, hogy ezek a kategóriák bizonyos fókig korlátozzák azt, hogy a tagállamok a nem saját állampolgáraik termőföld-tulajdonszerzésének jogi lehetőségét a saját állampolgárok termőföld-tulajdonszerzési jogosultságaihoz képest lényegesen szűkebben határozhassák meg.

Ami pedig az Európai Közösség ún. másodlagos joganyagát és az Európai Bíróság gyakorlatát illeti, témakörünkkel kapcsolatban az állapítható meg, hogy a brüsszeli jogalkotó hivatalnokokat és a luxemburgi székhelyen működő tekintélyes bírakat alig foglalkoztatta a termőföld-tulajdonlás Közösségen belüli korlátlanná tétele, liberalizálása.

Vizsgálódásaink során az Európai Közösség másodlagos joganyagában egyetlen egy irányelvet találtunk, mely kifejezetten a mezőgazdasági termelés céljára szolgáló ingatlanok tulajdonjogának megszerzésére vonatkozik (nem számítva az ingatlanforgalmazásra és ügynöki tevékenységre vonatkozó joganyagot). Az Európai Bíróság is eddig úgy tűnik csupán egyetlen ítéletében foglalkozott olyan nemzeti jog-

szabállyal, mely külföldiek számára általában tiltotta meghatározott ingatlanok tulajdonjogának megszerzését. Mindkét jogi aktusnak viszonylag korlátozottnak tűnik a jelentősége a közösségi jogon belül. Látványos szakirodalmi kommentárt egyikük sem kapott. Az említett irányelv egy, az 1960-as években lebonyolított közösségi liberalizációs programnak volt végrehajtó szabálya, az Európai Bíróság ítélete pedig igaz, hogy frissebb keletű – az alapjául szolgáló ügyet az 1980-as évek végén tárgyalta az Európai Bíróság –, de az ítélet jogtéttele számtalan görög földrajzi specialitáson alapul, és nem kimondotta a termőföld tulajdonlásával kapcsolatos, hanem általában ingatlanok tulajdonjogának megszerzésével.

3.3. Az elsődleges közösségi jog érintett jogterületei

3.3.1. Az áruforgalom szabadsága

Az EKG célja egy „közös piac” létrehozása volt. A közös piac olyan gazdasági térség, melyben az áruk, a szolgáltatások, a tőke és a munkaerő egységes versenyszabályok keretében szabadon áramolhatnak, s mely a nemzetközi forgalomban a nemzetközi jog alanyaként jelenik meg.⁶ A közös piac magva egy vámunió [EK-Szerződés (továbbiakban EK-Sz) 12–29. Cikk], mely a közösségen belüli teljes áruforgalomra, tehát kívülálló országokból származó árukra is kiterjed, és magában foglalja a tagállamok közötti behozatali és kiviteli vámok, valamint a vámokkal azonos hatású terhek kirovásának tilalmát, továbbá egységes vámtarifa bevezetését a harmadik országokkal szemben [EK-Sz 9. Cikk (1) bek.]. A vámhatárok leépítését kiegészíti a mennyiségi korlátozások és ezzel azonos hatású intézkedések tilalma (EK-Sz 30–36. Cikk), a kereskedelmi jellegű állami monopóliumok tilalma (EK-Sz 37. Cikk), a diszkriminatív belföldi járulékok tilalma (EK-Sz 95. és kk. Cikkek). A közös vámtarifa rendelkezéseit harmadik országok viszonylatában kiegészítik a közös kereskedelempolitikára vonatkozó előírások (EK-Sz 110–116. Cikk).

Az áruforgalom szabadságára vonatkozó rendelkezések akkor alkalmazhatók ingatlanokra (termőföldre) vonatkozóan, ha azok árunak minősülnek a fenti rendelkezések alkalmazásában. Az áruforgalom szabadságára vonatkozó szabályok tárgyi hatályát illetően az EK-Sz 9. Cikk (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a vámok leépítésére és a mennyiségi korlátozások eltörlésére vonatkozó szabályok a tagországokból származó árukra és a harmadik országból származó olyan árukra alkalmazandók, melyek a tagállamokban szabadon forgalmazhatók. Az áru fogalmát a szerződés sehol sem határozza meg.⁷

Áru alatt alapvetően ingó javakat kell érteni, ideértve az elektromos áramot is.⁸ Az EuB ezt az általános definíciót a *Kunstschätze* ügyben⁹ pontosította. Ítéletében azt vizsgálta, hogy mennyiben egyeztethető össze az EK-Sz 16. Cikkének rendelkezésével az 1939. június 1-jén kelt 1089 sz. olasz törvény 37. §-ában, a művészi, történeti, régészeti és néprajzi értékkel rendelkező áruk exportjára előírt progresszív járulékfizetési kötelezettség. Kimondta, hogy „áru alatt a 9.

Cikk alkalmazásában olyan termékeket kell érteni, melyek pénzben kifejezhető értékkel rendelkeznek és ezért kereskedelmi ügyletek tárgyai lehetnek."

Nincs lehetőség arra, hogy egy áruféleséget a tagállamban betöltött jelentős szerepe miatt az áruforgalom szabadságának általános követelménye alól kivegyenek. A Bíróság a *Campus Oil* ügyben¹⁰ az EK-Sz 30. Cikkébe ütközőnek találta azt az ír szabályt, mely szerint kőolajszármazékok importőrei kötelesek szükségleteik meghatározott részét rögzített áron ír felségterületen működő hazai finomítótól beszerezni. Az ír kormány érvelése szerint a 30. Cikk értelmezhető oly módon, hogy az hallgatólágos kivételt tartalmaz olyan termékekre nézve, melyek az ország számára létfontosságúak. A Bíróság ezt az álláspontot elutasította, s kifejtette, hogy a 30. Cikk minden áruva vonatkozik, függetlenül attól, hogy az milyen jelentőségű egy tagállam számára.

A közösségi jogban sem minősül árunak a holttest.¹¹ Nem tartoznak az áruk közé az EK-Sz 9. Cikkének értelmében a szabálytalanul behozott narkotikumok sem.¹² Végül meg kell említeni, hogy kivételt jelentenek az EK-Sz árufogalma alól az Európai Szén és Acélközösség alapító szerződésének (ESZAK-Sz) és az Európai Atomközösség alapító szerződésének (EAK-Sz) hatálya alá tartozó áruféleségek is [EK-Sz. 232. Cikk (1)–(2)], mint pl. fegyverek, lőszer, háborús anyagok.¹³

Az áruk szabad forgalmára vonatkozó rendelkezések szempontjából kizárólag az árunak, az áru státuszának, nem pedig a tulajdonos honosságának van jelentősége. Ezt az álláspontot a Bíróság is megerősítette a *Sociaal Fonds voor Diamanterbeiders/Brachfeld* ügyben.¹⁴ Az ítélet szerint „a közösségi forgalomban található áruk határátlépése esetére előírt új pénzügyi terhek bevezetésének tilalma körében a Szerződés nem tesz különbséget a különböző tagállamok polgárai között, a tagállamok közötti be- és kivitel pénzügyi terhelését tilalmazza az ilyen intézkedésekkel hátrányosan érintett piaci résztvevők állampolgárságától függetlenül. Ezért nem lehetséges az érintett szabályok alkalmazásakor azon az alapon különbséget tenni, hogy az intézkedések meghatározott tagállamokat és azok polgárait, a Közösség valamennyi polgárát, vagy csak a rendelkezést hozó tagállam polgárait részesítik hátrányban”.

A mennyiségi korlátozásokat tiltó 30. Cikk szabályának szövegéből kiindulva azt kell megállapítanunk, hogy az a tagállamok közötti áruforgalomra vonatkozik. Egyszerűen szólva olyan áruféleségekre, melyek átlépik a határt. A vám- és dömpingpolitikák célpontja mindig a határokon átmenő áruforgalom. A Közösség céljából, feladataiból, a vonatkozó rendelkezések szövegéből, továbbá az Európai Bíróság gyakorlatából az következik, hogy az EK-Szerződés „áru” fogalma szűkebb jelentésű a kifejezés szokásos értelménél és lényegesen eltér a klasszikus (római jogi) dologfogalomtól.

Összefoglalva tehát az ingatlanok (földtulajdon) nem minősülnek árunak az EK-Sz 30. és kk. Cikkeinek alkalmazásában; ez utóbbiak nem terjednek ki ingatlanok forgalmára. Az EK-Sz 30. és következő Cikkei nem tiltják, hogy

valamely tagállam olyan szabályt tartson fenn, mely külföldiek számára tiltja termőföld-tulajdon megszerzését.

Magyarországgal, a magyar földtörvény jelenleg hatályos szövegével szemben sem vethet fel tehát a majdani csatlakozási tárgyalásokon kritikákat, kifogásokat az EU tárgyaló delegációja az EK elsődleges joganyagának áruforgalom szabadságára vonatkozó szabályanyaga alapján.

A fentiek alapján kétségtelenül bizonyítva látszik, hogy az ingatlanok a közösségi jogban nem minősülnek árunak az áruforgalom szabadságára vonatkozó rendelkezések szempontjából. Ez a dogmatikai megállapítás azonban természetesen nem jelenti azt, hogy az ingatlanok ne lennének forgalomképesek a Közösségben.

Az ingatlanok tulajdonának megszerzése nem azért érdekes a közösségi jog számára, amiért az áruforgalom szabadságának biztosítása fontos, hanem amiatt, mert az ingatlan tulajdonjogára vonatkozó átruházó rendelkezés hatásának határon vagy határokon áthúzódó hatása is lehet. Az ingatlan tehát már csak azért sem minősül árunak a közösségi jog fentebb hivatkozott rendelkezései szerint, mert – didaktikusan sarkítva a problémát – nem az ingatlant, „vizsik át a határon”, hanem esetleg valamely ingatlan tulajdonjogának átruházása során különböző államokban honos személyek válhatnak kötelezetté vagy jogosulttá.

Ezeket a személyeket a közösségi jog általános értékrendje szerint azonos jogállásúvá kell tenni, közöttük semmiféle diszkriminációt nem lehet tenni. Az áruforgalom szabadságára vonatkozó közösségi szabályok vizsgálatát követően tehát a diszkrimináció általános tilalmára vonatkozó, és a letelepedés szabadságára vonatkozó közösségi jogi rendelkezéseket, és az Európai Bíróságnak ezekkel összefüggésben keletkezett gyakorlatát is vonatkoztatni kell témakörünkre.

3.3.2. A diszkrimináció általános tilalma

Az EK-Sz 6. Cikkének (1) bekezdése szerint a – nem érintve a különleges rendelkezések hatályát – a Szerződés alkalmazásában tilos az állampolgárság alapján bárminemű diszkrimináció. Abszolút tilalmi jellege miatt a 6. Cikk szabályát az irodalom alapjognak tekinti.¹⁵ Diszkrimináció alatt a semleges differenciálással szemben negatív előjelű eltérő bánásmódot értünk. Diszkriminációról akkor van szó, ha azonos tényállásokat eltérően, vagy eltérőket azonosan kezelnek. Nem minősül diszkriminációnak ezzel szemben, ha eltérő tényállásokat kezelnek eltérően.¹⁶ Az EK-Szerződés alapfilozófiája szerint valamely tagállam más tagállam polgárát nem kezelheti hátrányosabban, mint saját állampolgárait, ez lenne ugyanis „EU-külföldiekkel” szembeni diszkrimináció. A 6. Cikk természetesen nem vonatkozik harmadik államok polgáraival szembeni diszkriminációra, hiszen ezekre a viszonyokra a Szerződés nem alkalmazható. A 6. Cikkben használt „bárminemű diszkrimináció” kifejezésből az is következik, hogy a saját állampolgárok sem hozhatók hátrányosabb helyzetbe az EU-külföldiekénél.

Ez lenne a „belföldiekkel” szembeni diszkrimináció.¹⁷ Az ilyen „fordított diszkriminációnak” (*discrimination árebo-urs*) azonban korlátai vannak.¹⁸

A 6. Cikk alkalmazhatósága egyértelmű, ha a kérdéses norma, intézkedés tartalmazza az állampolgárság kritériumát (közvetlen diszkrimináció). További eset, ha a kérdéses norma nem tartalmazza az állampolgárság kritériumát, de olyan differenciálást alkalmaz, mely az állampolgárság szerinti diszkriminációhoz vezet (közvetett, rejtett diszkrimináció). Harmadik esetként pedig azok a tényállások foghatók át, melyekben a kérdéses szabály anélkül korlátozza a személyeket, hogy ezáltal az első két kategória valamelyike megvalósulna. Ez nem diszkrimináció, hanem korlátozás.¹⁹

A közösségi elsődleges joganyagnak a diszkrimináció általános tilalmára vonatkozó szabályai intenzívebben érintik már a magyar földtörvény jelenleg hatályos szövegét, mint a fentebb ismertetett áruforgalom szabadságára vonatkozó szabályok.

A termőföld-tulajdonlásra vonatkozó jelenleg hatályos magyar szabályozás értelmében ugyanis külföldiek Magyarországon – a magyar állampolgároktól eltérően – nem szerezhetik meg termőföld tulajdonjogát. Ez a szabály formálisan is ütközik a diszkrimináció általános tilalmának közösségi jog tételével, lévén hogy bizonyos személyeket állampolgárságukra tekintettel zár ki a termőföldtulajdon megszerzéséből. A jelenleg hatályos magyar szabályozásban a hátrányos megkülönböztetés az állampolgárság tényén (magyar-külföldi) alapul. A termőföld-tulajdon megszerzésével összefüggő letelepedési, szolgáltatásnyújtási, vagy tőkebefektetési szándék kétségtelenül olyan cselekmények, melyek az EK-Szerződés hatálya alá esnek. Speciális problémát csak annak megállapítása jelent, hogy a 6. Cikknek a fenti magyar jogszabályra történő alkalmazása érinti-e a Szerződés valamely különleges rendelkezésének hatályát. Ez azt jelenti, hogy a 6. Cikk (1) bekezdését csak akkor lehet alkalmazni, ha egyéb speciális diszkriminációtilalom nem jöhet szóba, függetlenül attól, hogy ez utóbbi szabály alkalmazási feltételei teljesültek-e vagy sem. A Szerződés fent említett „különös rendelkezései”, azaz speciális diszkrimináció-tilalmat tartalmazó szabályai az alábbiak: 37. Cikk (1), 48. Cikk (2), 52. Cikk (2), 60. Cikk (3), 67. Cikk (1), 76. Cikk, 92. Cikk (2) a).²⁰ Ebből a felsorolásból témánk szempontjából a letelepedés szabadságáról szóló 52. Cikk elemzése látszik fontosnak.

3.3.3. A letelepedés szabadsága

Az EK-Szerződés 1958. január 1-jén hatályba lépett 52. Cikke szerint a tagállamoknak a 12 éves átmeneti időszak alatt lépcsőzetesen kellett hatályon kívül helyezniük jogrendszereikben azokat a szabályokat, melyek más tagállam polgárának országukban történő szabad letelepedését korlátozták. Ugyanez az előírás vonatkozott és vonatkozik a más tagállam polgárai által létrehozott ügynökségek, fióktelepek és leányvállalatok alapítására is. Az átmeneti időszak 1969. december 31-ével ért véget. Az Európai Bíróság 1974-ben a *Reyners-ügyben*²¹ állapította meg, hogy az EK-Sz 52. Cikkének fenti szabálya időközben már közvetlenül hatályossá vált.

Az EK-Szerződés szövege a letelepedés fogalmát nem határozza meg. Letelepedésen az Európai Bíróság valamilyen gazdasági tevékenység tényleges gyakorlását érti egy másik tagállamban határozatlan időre történő tartós berendezkedés révén.²²

Az EK-Szerződés 52. és következő Cikkeinek kedvezményezettei a tagállamok polgárai, természetes személyei, és bizonyos feltételek mellett a társaságok.²³ Ezeknek a rendelkezéseknek az a célja, hogy nemzeti elbánást biztosítson a kedvezményezettek számára. Ezért mondható, hogy az EK-Sz 52. Cikke speciális diszkrimináció-tilalmat fogalmaz meg.

A diszkrimináció általános tilalmának, és a letelepedés szabadságával kapcsolatos speciális diszkrimináció-tilalomnak, továbbá az ingatlanok feletti tulajdonszerzés kérdéseinek összefüggéseit az Európai Bíróság egy 1989. május 30-i, Görögországgal szemben hozott ítéletében elemezte.

3.4. Az ingatlanszerzésre vonatkozó diszkriminatív tagállami szabályozás megítélése az Európai Bíróság gyakorlatában

Az Európai Közösségek Bizottsága 1987. október 5-én keresettel élt az Európai Bírósághoz, melyben a 169. Cikk alapján annak megállapítását kérte, hogy a Görög Köztársaság az EKG-Szerződés 7., 48., 52. és 59. Cikkeibe ütköző módon olyan nemzeti szabályokat tart fenn és alkalmaz, melyek a határok mentén fekvő ingatlanok megszerzését külföldi állampolgárok számára tilalmazzák. A 1927. július 22–24-i görög elnöki dekrétum egyetlen szakasza a nem görög állampolgárságú és honosságú magán és jogi személyek számára a határok mentén fekvő ingatlanként megjelölt ingatlanok tulajdonjogának vagy ezekkel kapcsolatos más dologi jog megszerzését, továbbá haszonbérletét, bérletét több mint három évre vonatkozóan tiltja. Az ilyen jogügyletek abszolút semmiek, a jogügyletnél közreműködő közjegyzőt a törvény büntetéssel és hivatalvesztéssel fenyegeti. A rendelet ugyancsak tiltja mezőgazdasági ingatlanok külföldiek általi bérletét, haszonbérletét, mely tilalmat a belügy-miniszter a mezőgazdasági miniszter és a védelmi miniszter döntése alapján lehet esetenként felfüggeszteni. Az 1938. szeptember 2–7-i 1366. számú kivételes törvény 1., 2., 3., 4. és 5. §-ai a görög állampolgárok és külföldiek számára egyaránt tilalmazzák olyan ingatlanok megszerzését, melyek a határterületen szigeten, parti területen vagy a Görög Köztársaság belsejében fekszenek, de azok határmenti ingatlanok minősülnek. A törvény rendelkezése szerint az ilyen ingatlanokra vonatkozóan görög állampolgár természetes személyek vagy görög állampolgárok által vezetett jogi személyek köthetnek érvényesen jogügyletet, ha a mezőgazdasági miniszter igazolja, hogy a jogügylet biztonsági okokból engedélyezhető. A Bíróság megállapította, hogy a fenti szabályozás a görög államterület kb. 55%-át érinti.

A Bizottságnak az volt az álláspontja, hogy az ismertetett görög rendelkezések az EKG-Sz 7., 48., 52. és 59. Cikkeibe ütköző diszkriminatív szabályokat tartalmaznak. A Bíróság ezzel összefüggésben rámutatott, hogy az EKG-Szerződés

7. Cikkében²⁴ megfogalmazott általános diszkriminációtilalom nem alkalmazható olyan esetekben, melyek speciális diszkriminációtilalmi rendelkezések, így pl. a 48., 52. vagy 59. Cikk alá esnek. Minden szabályozás, mely az utóbbi rendelkezésekkel nem egyeztethető össze, végeredményben ellentétben áll a 7. Cikkkel is.²⁵ A 7. Cikk korábban idézett rendelkezése csak olyan esetekre alkalmazható, melyekre nézve a Szerződés nem ír elő speciális diszkriminációtilalmat.

A Bizottságnak az volt az álláspontja, hogy a Görög Köztársaság fenti szabályai, amennyiben azok ellenkeznek az EGK-Szerződés 48., 52. és 59. Cikkeivel, ezért a Bíróság azt a kérdést vizsgálta meg, hogy a hivatkozott görög szabályozás mennyiben egyeztethető össze a Szerződés említett rendelkezéseivel.

Az EGK-Szerződésnek a munkavállalók szabadságára vonatkozó rendelkezése (48. Cikk) a kereset benyújtásának időpontjában a Görög Köztársaság csatlakozásának feltételeiről és a szerződések módosításáról szóló okmány 44–47. Cikkeiben megfogalmazott átmeneti rendelkezések szerint a Tanács 1612/68. sz., a munkavállalók Közösségen belüli szabad mozgásáról szóló, az EGK-Sz. 48. és 49. Cikkeit pontosító rendeletének 1–6. és 13–23. Cikkei Görögországra nézve 1987. december 31-ig nem kerültek alkalmazásra, ez azonban nem érinti a Szerződés hivatkozott rendelkezéseinek alkalmazhatóságát, különösen olyan munkavállalókra nézve, akiket 1981. január 1-jét megelőzően szabályszerűen foglalkoztatni kezdtek. Ezekre a munkavállalókra nézve egyébként az 1612/68. sz. rendelet 9. Cikke (1) bekezdésének azon szabálya, mely szerint a tagállamok állampolgárai számára, akik egy másik tagállamban vállalnak munkát, a lakáshoz jutás tekintetében (ideértve a tulajdonjog megszerzését) a belföldi munkavállalókkal azonos elbánást kell biztosítani.

A Bíróság megállapította, hogy az 1612/68. sz. rendelet az EGK-Sz. 49. Cikke alapján került kibocsátásra, másrészt a rendelet 9. Cikke a Szerződés 48. Cikkében megfogalmazott tilalom szükséges pontosítását jelenti. Ebből következően a lakáshoz jutás lehetősége a munkavállalók szabadságának kiegészítését jelenti, így az ezzel ellentétes nemzeti szabályozás az EGK-Sz. 48. Cikkével is szemben áll.

A letelepedés szabadságának területén az EGK-Szerződés 52. Cikke más tagállam önálló keresőtevékenységet folytató állampolgárai számára azonos elbánást biztosít, és tilt mindenfajta diszkriminációt az állampolgárság okán.

A Bíróság utalt arra a korábbi gyakorlatára,²⁶ mely szerint az 52. Cikk rendelkezése nem csak az olyan nemzeti szabályokat érinti, melyek speciálisan a vonatkozó tevékenységek gyakorlását érintik, hanem azokra is, melyek az ilyen tevékenységek folytatásához szükséges vagy hasznos általános jogosultságokkal kapcsolatosak. Egy másik tagállam területén történő ingatlanszerzésre, használatra, az azzal való rendelkezésre vonatkozó jog a letelepedés szabadságának szükséges kiegészítését jelenti, miként az az EGK-Szerződés 54. Cikke (3) bekezdésének e) pontjából és „A letelepedés szabadságát érintő korlátozások általános prog-

ramjából” (1961. december 18.) kitűnik. Így azok a görög jogszabályok, melyek ingatlanok megvásárlását, használatát egy másik tagállam állampolgárai számára úgy tilalmazzák, hogy ez a tilalom nem érvényesül a hazai állampolgárokkal szemben, az 52. Cikkbe ütközve a letelepedés szabadságát korlátozzák.

Ami a szabad szolgáltatás forgalmát illeti, az EGK-Sz. 59. Cikke az ingatlanok megszerzésének jogát a fentiekhez hasonlóan garantálja, amennyiben ez a szolgáltatásnyújtás szabad gyakorlásához szükséges. „A szabad szolgáltatásforgalom korlátainak felszámolására vonatkozó általános program”-ban (1961. december 18.) említett példák közé tartozik az ingatlanok és azokra vonatkozó jogok megszerzésére, használatára vonatkozó jogosultságok, illetve azokkal való szabad rendelkezés joga. Ezzel összefüggésben a Bíróság már korábban úgy ítélkezett, hogy a szolgáltatások nyújtóit nem lehet a tulajdonhoz jutás és használat tekintetében diszkriminatív módon korlátozni. Ez különösen a 60. Cikk (3) bekezdésében szabályozott esetre vonatkozik. A görög jogszabályok következképpen a szolgáltatásforgalom szabadságának korlátozását jelentik, s ezért ellentétben állnak az 59. Cikk rendelkezéseivel.

A Bíróság a fentiek alapján megállapította, hogy a Görög Köztársaság megszegte az EGK-Sz. 48., 52. és 59. Cikkeiből eredő kötelezettségét, tehát a közösségi jog speciális diszkrimináció-tilalmi szabályaiba ütköző nemzeti jogszabályokat alkotott, ezért az Európai Bíróság nem is látta már szükségesnek azt, hogy a görög állam jogalkotói magatartását a diszkrimináció általános tilalmának alapján is értékelje.

A közösség elsődleges joganyagának és az Európai Bíróság vonatkozó joggyakorlatának fentiek szerinti rövid elemzése azt mutatja, hogy a közösségi jognak a diszkriminációt tilalmazó általános és speciális szabályait az Európai Bíróság a „lex specialis derogat generalis” klasszikus jogalkalmazási elvvel összhangban ítéli meg. Eszerint, ha valamely tagállami jogalkotási cselekmény nemcsak a diszkrimináció közösségi jogbeli általános tilalmával ütközik (EGK Szerződés 7., ill. EK-Szerződés 6. Cikk), hanem a közösségi jog speciális diszkrimináció-tilalmi szabályaiba is, akkor a tagállammal szembeni ítélet a diszkrimináció speciális tilalmát megfogalmazó közösségi szabályon alapul. Ezért látszik úgy, hogy az Európai Bíróság gondolkodásában a diszkrimináció általános tilalmát megfogalmazó közösségi szabály joggyakorlata csak a speciális diszkrimináció-tilalmi szabályok joggyakorlatának árnyékában alakul. Az Európai Bíróságnak a diszkrimináció-tilalmi joggyakorlatát vizsgálva ezért támad olyan benyomása az elemzőnek, hogy a bírák szemlélete mintha dekoncentrált lenne.

Magyarország számára – témánk szempontjából – mind-ebből az a tanulság vonható le, hogy aligha tekinthető véletlennek, hogy az Európai Bíróság eddig koncentráltan nem foglalkozott a termőföld-tulajdon megszerzésének és gyakorlásának nemzeti korlátozásaival. Ha ilyen tárgyú jogvita kerülne az Európai Bíróság bírái elé, akkor is nagy valószínűséggel az ítélet alapjait inkább a közösségi jog speciális diszkrimináció-tilalmi rendelkezései körében ke-

resnék, és nem az EK-Szerződésnek a diszkrimináció általános tilalmát megfogalmazó 6. Cikkét alkalmaznák.

Magyarországnak a csatlakozási tárgyalásokra készülve arra kell nagy figyelmet fordítania, hogy a közösségi jog speciális diszkrimináció-tilalmi rendelkezéseinek szempontjából tudja magyarázni a termőföld tulajdonlására vonatkozó éppen hatályos magyar szabályozást.

3.5. A termőföldtulajdon és a mezőgazdasági munkavállalók jogai a másodlagos közösségi jogban

Az elsődleges közösségi jog ismertetett közvetlen hatályú szabályain túl a másodlagos közösségi jog is tartalmaz a termőföldtulajdon megszerzésével kapcsolatos rendelkezéseket.

„A letelepedés szabadságát érintő korlátozások általános programja” (1961. december 18.) a mezőgazdaság vonatkozásában egy sajátos időtervet állított fel. Az általános program végrehajtása érdekében a Tanács 1963. április 2-án irányelvet bocsátott ki.

A 63/261/EGK. számú, a letelepedés szabadságának a mezőgazdaságban történő megvalósításának részleteiről szóló tanácsi irányelv részletesen szabályozza azon mezőgazdasági munkavállalók jogait, akik két éven át saját államukban megszakítás nélkül mezőgazdasági munkavállalóként tevékenykedtek.

Az irányelv 1. Cikke szerint valamennyi tagállam köteles más tagállamok olyan polgárai javára, akik saját felségterületükön két éve megszakítás nélkül mezőgazdasági munkavállalóként tevékenykednek az irányelvnek megfelelően felszámolni azon korlátozásokat, melyek hátrányosan érintik a kedvezményezettek önálló mezőgazdasági tevékenységének megkezdését vagy gyakorlását. Az irányelv részletesen meghatározza, hogy ki minősül mezőgazdasági munkavállalónak [2. Cikk (1)], mi minősül két év megszakítás nélküli tevékenységnek [2. Cikk (3)], és pontosítja a mezőgazdasági tevékenység fogalmát az ide tartozó tevékenységek felsorolásával (3. Cikk).

Az irányelv 4. Cikke rendelkezésének „A” pontja szerint a tagállamoknak gondoskodni kell arról, hogy a kedvezményezetteknek a belföldiekkel azonos feltételekkel és azonos jogi hatállyal legyen lehetőségük bármely mezőgazdasági termelés céljára szolgáló ingatlant megszerezni, bérelni, koncesszió keretében átruházni, használatba venni és használni; az ingatlan részleges vagy teljes értékesítése során elővásárlási jogot gyakorolni, más üzemmé átalakulni.

A hivatkozott irányelv tehát nemcsak általában az ingatlanok megszerzésével kapcsolatos jogokat ismétli meg, hanem kifejezetten előírja a termőföld megszerzésére vonatkozó nemzeti szabályok diszkriminációmentes alakítását. A külföldi mezőgazdasági munkavállalók ezen irányelv szerint azonban a diszkriminációmentes megítélésre – tehát a nemzeti elbánásra – csak akkor tarthatnak igényt, ha teljesítik az irányelv 1–3. Cikkében szigorúan és taxatívén megfogalmazott előfeltételeket.

Magyarország tehát akkor, amikor a későbbiekben majd valóban köteles lesz valamilyen, a közösségi jogban megha-

tározott okból jelenlegi hatályos termőföld-tulajdonlási szabályozását esetleg megváltoztatni, akkor a 63/261/EGK számú tanácsi irányelv szigorú és taxatív feltételeit kell a Magyarországon termőföld-tulajdont szerezni kívánó külföldi elé mint teljesítendő előfeltételeket állítani. A 63/261/EGK számú tanácsi irányelvben foglaltaknak kell majd a termőföld-tulajdonlásra vonatkozó jövőbeni magyar nemzeti jogi szabályozás alapvonalát adni.

Külön és nyomatékkal ezen a helyen is felhívjuk a figyelmet arra, hogy jelenleg még nem tudható, hogy Magyarország az Európai Unióhoz csatlakozását követően mikor és milyen mértékben kényszerül változtatni a jelenleg hatályos termőföld-tulajdonlásra vonatkozó joganyagán. Nagyon sok múlik azon, hogy a csatlakozási tárgyalásokon résztvevő magyar tárgyaló delegáció milyen politikai stratégiával és szakmai hozzáállással tárgyal majd.

4. Összegzés

Magyarország jelenleg hatályban lévő nemzetközi kötelezettségvállalásai lényegesen nem érintik a termőföld-tulajdonlásra vonatkozó hatályos magyar szabályokat. A hatályos termőföld-tulajdonlási szabályaink módosítására egyelőre az Európai Unióhoz való remélt mielőbbi csatlakozásunk sikere érdekében nincs szükség.

Nem számazik a hatályos szabályok módosítására vonatkozóan Magyarországnak kötelezettsége az Európai Unióhoz való csatlakozásunk időpontjáig az Európai Megállapodásból sem.

Ahogy ezt fentebb részletesen bemutattuk, a termőföld-tulajdonlási kérdések az Európai Megállapodás mellékletének ún. „örökös kivételi listáján” szerepelnek. Az „örökös kivételi listán” szereplő egyes tételekkel, szabályozási tárgyakkal kapcsolatban Magyarországnak az Európai Unióhoz való csatlakozásunkig nincsenek kötelezettségei. Ezért nem vagyunk kötelesek változtatni a termőföld-tulajdonlásról szóló jelenleg hatályos szabályainkon sem.

Magyarország alapvető érdeke, hogy az Európai Megállapodás ún. örökös kivételi listáját úgy értelmezze, hogy annak alapján kemény tárgyalási pozíciókat alakíthasson ki. Abból kell kiindulni, hogy Magyarországnak joga van arra, hogy az örökös kivételi listán szereplő egyes tételeket legalábbis a csatlakozási tárgyalások során újratárgyalhassa.

Azzal is érdemes foglalkoznia Magyarországnak, hogy nemzeti érdekeinkre tekintettel az örökös kivételi listát miként törjük meg, illetve miként árnyaljuk. Nyilvánvalóan arra nincs esélyünk, hogy az örökös kivételi lista teljes egészére csatlakozásunkat követően is kedvezményeket tartsunk fenn Magyarország számára. Arra viszont lehetnek esélyeink, hogy az örökös kivételi lista egyes elemeit a jövőre, azaz a csatlakozásunkat követő időszakra, vagy annak egy bizonyos részére vonatkozóan megőrizzük.

Érdemesnek látszik tehát, hogy a magyar nemzeti érdekeknek megfelelően az örökös kivételi lista egyes tételeit rangsoroljuk. Fontossági sorrendet kell felállítanunk az örökös kivételi lista egyes tételeire vonatkozóan. Ez a sorrend lehet, hogy nem egyezik majd meg a jelenlegi örökös

kivételi lista tételsorozatával. Az is indokoltnak tűnik, hogy az örökös kivételi lista egyes tételein belüli elemeket, szabályozási tárgyakat is a nemzeti érdekeinknek megfelelően rangsoroljuk.

Érdeemesnek látszik az örökös kivételi listát felbontani és elemeiben külön kezelni. Erről Magyarországnak nyilvánvalóan már a csatlakozási tárgyalást megelőzően „belső döntést” kell hozni, és a tárgyalási delegációt ennek értelmében kell majd felkészíteni. A felbontott és újrangsorolt örökös kivételi listán a termőföld-tulajdonlásra vonatkozó tételt kiemelt fontosságúként kell kezelni.

A fentiekből a magyar jogalkotási és az EU-csatlakozást előkészítő tárgyalási stratégia kidolgozásához az alábbiak következnek. A csatlakozásig terjedő időszakban a nemzetközi kötelezettségvállalások szempontjából (és csak ebből a szempontból) Magyarország nem köteles megváltoztatni a termőföld-tulajdonlásra vonatkozó hatályos szabályozást.

A későbbiekre nézve a csatlakozási tárgyalásokon meg kell kísérelni, hogy Magyarország számára átmeneti vagy korrekciós időszak álljon rendelkezésre a termőföld-tulajdonlásra vonatkozó szabályozás újragondolására. Az átmeneti időszak lejártával a problémát a termőföldtulajdon megszerzésének és gyakorlásának elválasztásával lehet megoldani. A teljes jogú tagság elnyerését követően sem fogja a közösségi jog tiltani, hogy a magyar jog olyan tartalmú szabályokat tartsalmazzon, melyek előírják, hogy a belföldiek és az EU-külföldiek által szabadon megszerezhető termőföldet kizárólag mezőgazdasági termelés céljára lehet használni; a szerzés engedélyhez, vagy bejelentéstételhez van kötve, a tulajdonos gazdálkodását valamely szakmai szervezet folyamatosan ellenőrzi. Az EK tagállamok jogrendszerében amúgy is elterjedt megoldás, a földtulajdon megszerzését engedélyhez kötni. Így pl. Dániában földtulajdon a megyei földművelési bizottságok előzetes hozzájárulásával szerezhető, a földtulajdonlás és földhasználat szakképesítéshez, élethivatásszerű mezőgazdasági tevékenység folytatásához kötött.²⁷ Ausztria, Franciaország és Írország az EU-tagállamok polgárai számára nemzeti elbánást biztosít, az Unión kívüli személyek számára a földvásárlást engedélyhez köti.²⁸

Tanulmányunk EK-jogi dogmatikai lényegét akként sűrítethetjük, hogy a termőföld az EK joga szerint nem minősül árunak, a diszkrimináció általános közösségi jogi tilalmát pedig alig vonatkoztatják a termőföld-tulajdonlással kapcsolatos tagállami korlátozó szabályokra. Ezzel szemben a termőföld-tulajdonlás tagállami korlátozásait a közösségi jogot alkalmazó bírói szemlélet a diszkrimináció speciális tilalmai alapján ítéli meg. Ezért kaptak különös fontosságot a letelepedés szabadságával kapcsolatos közösségi jogi szabályok a termőföld-tulajdonlással összefüggésben is. Ezek alapján úgy látjuk, hogy közheleszerűek és EK-jogi szempontból tartalmatlanok (szinte üresek) azok az érvek, amelyek az áruforgalom szabadságára és a diszkrimináció általános tilalmára mint közösségi jogi értékekre hivatkozva igyekeznek indokolni a termőföld-tulajdonlást hatályosan rendező jelenlegi szabályozásunk célzott módosítását. Az áruforgalom szabadsága és a diszkrimináció általános tilalma valóban fontos értékei az európai közösségi jognak, de

mint ahogy azt a fentiekben részletesen leírtuk és bizonyítottuk, a termőföld-tulajdonlás nemzeti korlátozásainak jogi megítélésére ezeknek az elveknek alig van hatásuk.

JEGYZETEK

- 1 Lásd pl. „Földpiac nélkül nem jön a tőke” című MH információ. Magyar Hírlap 1997. június 2.
- 2 Kecskés László, EK-jog és jogharmonizáció, Budapest 1997. 131. kk. 1.
- 3 EuB 26/62. sz. ügy, *Van Gend en Loos/Nederlandse Administratie der Belastingen*, (1963) E. C. R. 1.
- 4 EuB 6/64. sz. ügy, *Costa/ENEL*, (1964) E. C. R. 585.
- 5 Idézi Steiner, Josephine, EGK-jog, Szekszárd 1990. 26. 1.
- 6 Dausés, 198. 1. további hivatkozásokkal.
- 7 Vö. Oliver, Peter, *Free Movements of Goods*, London 1988. 7. 1.
- 8 Vö. a Tanács időközben módosított 3330/91/EGK sz. rendelete a tagállamok közötti áruforgalom statisztikájáról.
- 9 EuB 7/68. sz. ügy, *Kunstxhätze I*, Slg. 1968. 633.
- 10 EuB 72/83. sz. ügy, *Campus Oil*, Slg. 1984. 2727.
- 11 A Bizottság válasza John Marschall 442/85. sz. írásban benyújtott kérdésére.
- 12 EuB 50/80. sz. ügy, *Horvath*, Slg. 1981. 385. Kritikája Dänzer-Vanotti, *Unzulässige Rechtsfortbildung des Europäischen Gerichtshof*, RIW 1992, 738, és kk. 1. Lásd még EuB 221/81. sz. ügy, *Wolf/HZA Düsseldorf*, Slg. 1981, 3681, EuB 240/81. sz. ügy, *Einberger/HZA Freiburg*, Slg. 1981, 3699.
- 13 Vö. Voß, Rdnr. 12.
- 14 EuB 2-3/69. sz. ügy, *Sociaal Fonds voor Diamanterbeiders/Brachfeld*, Slg. 1969. 211.
- 15 Grabitz, in Grabitz/Hilf, Art. 7., Rdnr. 2.
- 16 EuB 13/63. *Olaszország/Bizottság* Slg. 1963. 357.
- 17 Vö. pl. EuB 167/73. sz. ügy, *Bizottság/Francia Köztársaság*, EuGHE 1974, 359.; EuB 115/78. sz. ügy, *Knoors*, EuGHE 1979, 399. *Von Bogdandy*, in Grabitz=Hilf, Art. 6. Rdnr. 11.
- 18 EuB 35/82. sz. ügy, *Mortelmans*, EuGHE 1982, 3723.
- 19 Uo. Rdnr. 12.
- 20 Grabitz, in Grabitz/Hilf, Art. 7., Rdnr. 17.
- 21 EuB 2/74. ügy. *Reyners*
- 22 EuB 221/89. sz. ügy, *Factorame*.
- 23 Oppermann, Rdnr. 1490.
- 24 Az ítélet 1989. május 30-án, a maastrichti Unió Szerződés hatálybalépését megelőzően született. A 7. Cikk számozását az Eu-Sz. módosította 6. cikke.
- 25 EuB 2/74. sz. ügy, *Reyners*, Slg. 1974. 631. EuB 13/76. sz. ügy, *Dona*, Slg. 1976. 1333; EuB 80/76. sz. ügy, *van Ameyde* Slg. 1977, 1091.
- 26 Pl. Eub 63/86. sz. ügy, *Bizottság/Olaszország*, Slg. 1988, 29.
- 27 Lencsés Károly, Az EU-ban a földtulajdonlást eltérően szabályozzák, Magyar Hírlap, 1997. szeptember 2., 4. I.
- 28 Uo.