

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3224/2019. (X. 11.) AB HATÁROZATA

utólagos normakontroll indítvány elutasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa jogszabály Alaptörvénnyel való összhangjának utólagos vizsgálata tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény 23/A. § (1) bekezdése, 24. § (3) bekezdése és 30. § (5) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.
2. Az Alkotmánybíróság a Magyar Agrár-, Élelmiszergazdasági és Vidékfejlesztési Kamaráról szóló 2012. évi CXXVI. törvény 2. § *j*) pontja, 16. § (1) bekezdés *g*) pontja és 59/B. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.
3. Az Alkotmánybíróság a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény 101. § (1) bekezdése és 29/A. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.
4. Az Alkotmánybíróság az egyes törvényeknek a mező- és erdőgazdasági földek forgalmával összefüggő módosításáról szóló 2018. évi CXXXVI. törvény egésze, valamint az egyes törvényeknek az agrárgazdaság versenyképességével összefüggő módosításáról szóló 2018. évi CXXXVII. törvény egésze közjogi érvénytelenségen alapuló alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.
5. Az Alkotmánybíróság a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény 23/A. § (2), (3) és (4) bekezdése, 24. § (1) és (2) bekezdése, 25. §-a, 29. § (2) bekezdése, 30. § (1), (3) és (4) bekezdése, 32/A. §-a, 33. § (2) bekezdése, 34. § (2) bekezdése, 35. § (2) bekezdése, 35/A. § (2) bekezdése, 67/A. § (1) bekezdés *a*) pontja, 72. § *b*) és *i*) pontja, 73. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.
6. Az Alkotmánybíróság a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény 1. §-a, 28. § (3) bekezdése, 35. §-a, 91. § (10)–(11) bekezdése, 101. § (2) bekezdése, 102. §-a, 103. §-a és 110/D. § (3) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Az Országgyűlési képviselők egynegyede (kapcsolattartó: Dr. Tóth Bertalan, értesítési cím: 1358 Budapest, Széchenyi rakpart 19.) az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *e*) pontja és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (1) bekezdése alapján a 2019. március 19-én benyújtott indítványban indítványozta, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg az egyes törvényeknek a mező- és erdőgazdasági földek forgalmával összefüggő módosításáról szóló 2018. évi CXXXVI. törvény, valamint az egyes törvényeknek az agrárgazdaság versenyképességével összefüggő módosításáról szóló 2018. évi CXXXVII. törvény közjogi érvénytelenségét az elfogadásuk körülményeire tekintettel, és azokat a hatálybalépésükre visszamenőlegesen semmisítse meg.
- [2] 1.1. A törvények egésze megsemmisítésre irányuló indítványt arra alapították, hogy a fenti törvények – hasonlóan a 2018. december 12-én elfogadott többi törvényhez – az elfogadásuk körülményeire tekintettel köz-

jogilag érvénytelenek, mert a T/3636. számon, és a T/3637. számon benyújtott törvényjavaslatok elfogadására az Országgyűlés működéséről szóló, garanciális alkotmányos jelentőségű szabályok megsértésével került sor.

- [3] 1.2. Indítványozták továbbá, hogy a módosító törvényekkel módosított törvényeket illetően tartalmi okokból anyagi jogi alaptörvény-ellenességet állapítson meg az Alkotmánybíróság, és visszamenőleges hatállyal nyilvánítsa alaptörvény-ellenessé, továbbá semmisítse meg
- a Magyar Agrár-, Élelmiszergazdasági és Vidékfejlesztési Kamaráról szóló 2012. évi CXXVI. törvény (a továbbiakban: Naktv.) 2. § j) pontja, 16. § (1) bekezdés g) pontja és 59/B. §-a, továbbá;
 - a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény (a továbbiakban: Ftv.) 1. § (1) bekezdésének az „és a helyi földbizottságra” szövegrésze, a 23. § (5) és (6) bekezdése, a 23/A. §-a, a 24. §-a, a 25. §-a, a 27. §-a, a 29. § (2) bekezdésének az „[a]z (1) bekezdésben meghatározott esetben – a helyi földbizottság állásfoglalásának beérkezése napját követő naptól számított 8 napon belül –” szövegrésze, a 30. § (1) bekezdésének az „a helyi földbizottság állásfoglalásának beérkezése napját követő naptól számított 15 napon belül” szövegrésze és a (3)–(5) bekezdései, a 32/A. §-a, a 33. § (2) bekezdésének utolsó mondata, a 34. § (2) bekezdésének utolsó mondata, a 35. § (2) bekezdésének utolsó mondata, a 35/A. § (2) bekezdésének második mondata, a 67/A. § (1) bekezdés a) pontjának az „és a helyi földbizottság által támogatott” szövegrésze, a 72. § b) és i) pontjai továbbá a 73. §-a valamint
 - a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény (a továbbiakban: Fétv.) 1. §-ának az „és a helyi földbizottságra” szövegrésze, a 28. § (3) bekezdése, a 29/A. §-a, a 35. §-a, a 91. § (10) bekezdése és (11) bekezdésének a „[h]a a (10) bekezdésben meghatározott esetben a helyi földbizottság a mezőgazdasági igazgatási szerv megkeresésére 15 napon belül nem nyilatkozik” szövegrésze, a 101-103. §-ai valamint a 110/D. § (3) bekezdése rendelkezéseit.
- [4] 2. Az indítvány a Naktv., a Ftv. és a Fétv. egyes szabályait tartalmi okokból is alaptörvény-ellenesnek tartja.
- [5] 2.1. Az indítvány értelmében a helyi földbizottságoknál (az Agrárkamara területi szerve) a demokratikus legitimitáció hiányzik, továbbá hiányzik az Alaptörvényből következő köztisztviselési karakter is, alapvetően változtak meg a helyi földbizottságokra vonatkozó szabályok.
- [6] A Ftv. új 23/A. §-ának (1) bekezdése szerint a termőföldeket érintő adás-vételi szerződés jóváhagyására irányuló eljárásban az agrárgazdasági tevékenységet folytatók kötelező tagságán, és a tagok egyenlő szavazati jogán alapuló, köztisztviselési karakterrel működő Magyar Agrár-, Élelmiszergazdasági és Vidékfejlesztési Kamarának a szerződéssel érintett föld fekvése szerinti területi szerve jár el „helyi földbizottságként”, aminek az állásfoglalása – különösen vétő alkalmazásakor – érdemben eldönti a jogügylet sorsát.
- [7] A Naktv. szerint a megyékben, valamint a fővárosban az alapszabályban meghatározottak szerint működik az agrárkamara területi szervezete. Ennél többet sem az Ftv., sem pedig a Naktv. nem árul el a „helyi földbizottságnak” kinevezett szervezetről.
- [8] A hatályos szabályozás számos alkotmányossági problémát vet fel az indítvány szerint. Törvénnyel létrehozott köztisztviselések (kamarák) alkotmányosan csak a tagság vonatkozásában hozhatnak kötelező, normatív döntéseket, rajtuk kívül álló jogalanyokra nem. A hozzáférhető statisztikai adatok alapján az eladóknak (termőföldtulajdonosoknak) legfeljebb tíz százaléka lehet kamarai tag, így alkotmányosan csak ők vethetők alá a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező kamarai területi szervezet döntéseinek, a tagsággal nem rendelkező, de a jogügyletekkel érintett más földtulajdonosokra nem vonatkozhatnak az ilyen kamarai döntések.
- [9] Az Alkotmánybíróság a demokratikus jogállamiság [B] cikk (1) bekezdés] és a népszuverenitás [B] cikk (3) bekezdése] elve egymásra vonatkoztatott értelmezésével dolgozta ki a demokratikus legitimitáció érvényesíthetőségének szempontjait. Mivel e tekintetben a korábbi Alkotmány és a jelenlegi Alaptörvény között kontextuális egyezőség állapítható meg [13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [32]], így jelen ügyben sincs akadálya az Alaptörvény előtti alkotmánybírói esetjog figyelembevételének. Ennek értelmében a közhatalom gyakorlásának alkotmányos feltétele, hogy arra demokratikus legitimitáció alapján kerüljön sor [16/1998. (I. 8.) AB határozat, ABH 1998, 140, 146]. Ezen túlmenően a demokratikus legitimitáció alkotmánybírói értelmezése összekapcsolja a jogállam fogalmát a szövegben előtte álló demokratikus jelzővel, alapjában véve a demokratikus jelző tartalommal való kitöltéséhez is hozzájárul.

- [10] A demokratikus legitimitáció követelményeit később kibontó, tovább fejlesztő döntések alapján azonban egyértelmű, hogy az Alkotmánybíróság e követelményeket nemcsak a klasszikus hatalmi ágak, illetve nemcsak az alkotmányos szervek működésére nézve kérte számon, hanem a demokratikus legitimitáció követelményét minden olyan szervvel szemben érvényesítette, amely közhatalmat, közhatalmi jellegű jogosítványt gyakorol.
- [11] A fentiekén túl az Alkotmánybíróság a tényleges (szűk értelemben vett) döntéshozatali jogosítványon túlmenően még az egyetértési jogot tekinti olyan minőségnek, amellyel kapcsolatban a demokratikus legitimitáció meglétét indokolt vizsgálni.
- [12] A mezőgazdasági igazgatási szerv demokratikusan legitimáltnak tekinthető ugyan, de a fenti követelmények teljes egészében hiányoznak a helyi földbizottság hatáskörében eljáró agrárkamari területi szerv esetében, különös tekintettel arra, hogy döntései a szervezeten kívüli jogalanyokat is köteleznek.
- [13] A helyi földbizottság hatáskörében eljáró agrárkamari területi szerv - a fent bemutatott alkotmányossági követelmények alapján - nem rendelkezik demokratikus legitimitációval, hatalmának forrása sem közvetlenül, sem közvetve nem legitimált, tehát tagjain kívül másra nézve kötelező döntést nem is hozhatna, és azt is csak megfelelő eljárási garanciákkal. Ehhez képest (és ezzel szemben) a helyi földbizottság hatáskörében eljáró agrárkamari területi szervezet nemleges, negatív állásfoglalása köti (lásd az Ftv. 27. §-át), kötelezi a demokratikus legitimitációval rendelkező mezőgazdasági igazgatási szervet, sőt, magát a bíróságot is mezőgazdasági igazgatási szerv döntésén keresztül: ez a (közvetett) vétő, ami az Ftv. 30. § (5) bekezdésében jelenik meg alaptörvényellenesen.
- [14] Az Ftv. 30. § (5) bekezdése tételesen ellentmond a 17/2015. (VI. 5.) AB határozat (a továbbiakban: Abh1.) rendelkező részének 2. pontjában megfogalmazottaknak is. E döntésében az Alkotmánybíróság a földbizottságok eljárásával kapcsolatos alkotmányos követelményként megállapította, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében biztosított jogorvoslathoz való alapjog érvényesülése csak akkor biztosított, ha a földbizottságok állásfoglalása a törvényben megkövetelt értékelést olyan részletességgel tartalmazza, hogy annak okszerűsége érdemben is elbírálható a hatósági eljárásban, a hatósági döntés ténybeli megalapozottsága és jogszerűsége pedig nemcsak formai szempontból, hanem érdemben is felülbírálható a bírósági felülvizsgálat során.
- [15] Tekintettel az agrárkamari területi szerv (közvetett) vétőjogára, köztestületi minőségére, valamint *ex lege* ügyféli és kereset-indítási (kereshetőségi) jogára és hatáskörére, – szemben az Abh1. indokolásával – már nem lehet azzal érvelni, hogy a helyi földbizottság feladat- és hatáskörét gyakorló szerv „közvetett magánjogi érdekeltként” járna el, lenne érintett a termőföldre vonatkozó jogügyletekben.
- [16] A demokratikus legitimitáció hiányán túl a Naktv. új, 2. § j) pontja alappal megkérdőjelezi azt is, hogy valóban köztestületnek minősül-e az Agrárkamara, illetve azok területi szervei köztestületi szervezeteknek minősülnek-e.
- [17] A rendelkezés – áttekintve a vonatkozó egyesületi és köztestületi normákat - olyan „formátlan fórumot” iktatott a jogrendszerbe, amelyhez nem mérhető egyetlen más személyegyesülési képződmény sem. Még a hatósági hatáskörrel nem rendelkező egyesületek esetében is biztosított a személyes részvétel a legmagasabb szintű döntéshozatali fórumokon, nem beszélve a garanciákkal rendkívüli módon körülbástyázott különféle köztestületek (kamarak) esetében. Alapos okkal merül tehát fel az, hogy a törvényhozó a „küldöttválasztó közgyűlési” szabályok megalkotásakor az agrárkamari és más köztestületi tagok között az Alaptörvény XV. cikkébe ütköző önkényes különbségtételt tett, valamint nem tett eleget annak az alkotmányos követelménynek, miszerint törvény közjogi közfeladat ellátására, közérdekű tevékenység folytatására alkotmányosan indokolt módon hozhat létre köztestületet, szakmai kamarát, és írhatja elő a kötelező köztestületi tagságot [3149/2013. (VII. 24.) AB határozat], hiszen a Naktv. szerinti „küldöttválasztó közgyűlés” mint forma nélkülözi a köztestületi formához tapadó garanciák teljes érvényesülését a küldöttek megválasztásának folyamatában.
- [18] 2.2. A támadott rendelkezések visszaható hatályúak, és az egyedi ügyben hozott jogalkotás tilalmába ütköznek. A Naktv. új, 2. § j) pontját – a Naktv. 59/B. §-a értelmében a hatálybalépésekor folyamatban levő eljárásokban, és a megismételt eljárásokban is alkalmazni kell. A módosítás azt is kimondja, hogy a hatályba lépését megelőzően ülés tartása nélkül lefolytatott megyei küldöttválasztó közgyűlést a 33. § (1) bekezdés rendelkezéseinek megfelelőnek kell tekinteni.
- [19] Egy jogvitában a bíróság álláspontja alapján a Naktv. 33. § (1) bekezdése alapján a küldöttválasztó közgyűlésnek is olyan ülésnek kell lennie, amely keretében a kamara tagjai megyénként ülést tartanak és ezen a fenti kritériumoknak megfelelő ülésen történik az agrárkamari küldöttek megválasztása. A fentiekhez képest a kamari álláspont szó szerint megegyezik a Naktv. új 2. § j) pontjával. Ezek alapján tehát nemcsak a Naktv. 2. §

- j) pontjával összefüggésben merülnek fel tartalmi alkotmányossági problémák, hanem annak alkalmazhatóságát előíró normával szemben is.
- [20] Egy jogszabály nem csupán akkor ütközhet a visszaható hatályú jogalkotás tilalmába, ha a jogszabályt a jogalkotó visszamenőlegesen léptette hatályba, hanem akkor is, ha a hatálybaléptetés nem visszamenőlegesen történt ugyan, de a jogszabály rendelkezéseit – erre irányuló kifejezett rendelkezés szerint – a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell [30/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [106]]. Jelen esetben a visszaható hatályú jogalkotás ez utóbbi típusa jelent meg, elvonva még a bírói értelmezés szabadságát is azáltal, hogy a konkrét, folyamatban levő ügyben érintett kamarai elnök előterjesztőként, majd a törvényjavaslat megszavazójaként a saját értelmezését tenné kötelezővé a konkrét bírósági ügyben.
- [21] Ezen túlmenően a normatív köntösbe bújtatott egyedi döntések diszfunkcionális jogalkotást eredményeznek. A konkrét jogviszonyokat ezzel a módszerrel megszüntető jogszabályi rendelkezések tartalmában jogalkalmazói aktusok, amely ellen viszont (tekintettel a jogszabályi formára) az érintettek jogorvoslással nem élhetnek, tehát sérül az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése is.
- [22] 2.3. A kifogásolt módosítás további, a jogállamiság-klauszult sértő rendelkezéseket is tartalmaznak az indítvány szerint.
- [23] Közismert, hogy nem jöhettek létre a helyi földbizottságok, mert a Kormány nem alkotta meg a bizottságok megválasztásával kapcsolatos szabályokat. A Fétv. 2019. január 11-éig hatályos 103. § (1) bekezdése viszont azt írta elő, hogy ha a településen 2014. május 1-jéig a helyi földbizottság tagjainak megválasztására nem kerül sor, a mezőgazdasági igazgatási szerv a föld tulajdonjoga megszerzésének a hatósági jóváhagyása iránti eljárásban a Kamarának a föld fekvése szerinti területi szervét keresi meg állásfoglalás kiadása céljából. Ebben az esetben a földforgalmi törvények alkalmazása során a helyi földbizottság alatt a Kamara területi szervét kellett érteni. A Fétv. e rendelkezései tehát a kormány jogalkotói mulasztásával létrehozott alaptörvény-sértő állapotot törvényesítették.
- [24] Az Ftv. és a Naktv. rendelkezéseiből – Naktv. 21. §, 27. §, 28. §, 14. és 16. § – az következik, hogy a helyi földbizottságnak kinevezett agrárkamara területi szerv az agrárkamara megyei ügyfélszolgálat. Ezzel olyan határozatlan jogi tartalmú jogintézményt alkotott a törvényhozó, amelyről az érintett jogalanyok nem értesülhetnek a jogállamiság követelményeinek megfelelően, tehát kérdésessé válik, hogy cselekvéseiket, magatartásukat a jog előírásaihoz tudják-e igazítani, hiszen részben olyan (szub)normatív, részben pedig nem nyilvános (például kamarai alapszabályi) aktusokból derül ki a konkrét ügyekben eljáró „helyi földbizottság” fogalma, amelyről nem lehet tudomásuk.
- [25] A helyi földbizottság, mint intézmény elnevezése tehát megmaradt, de a név használatára, valamint a feladat- és hatáskör ellátásra az Ftv. 23/A. §-a egy, a jogalanyok számára is beazonosíthatatlan, demokratikus legitimitációval és köztestületi karakterrel nem rendelkező megyei szervezetet nevez ki.
- [26] 2.4. Az Alkotmánybíróság korábbi határozatában a helyi földbizottságok eljárásával kapcsolatos alkotmányos követelményként állapította meg, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében biztosított jogorvoslathoz való alapjog érvényesülése csak akkor biztosított, ha a földbizottságok állásfoglalása a törvényben megkövetelt értékelést olyan részletességgel tartalmazza, hogy annak okszerűsége érdemben is elbírálható a hatósági eljárásban, a hatósági döntés ténybeli megalapozottsága és jogszerűsége pedig nemcsak formai szempontból, hanem érdemben is felülbírálható a bírósági felülvizsgálat során (Abh1. rendelkező rész 2. pontja).
- [27] Az Ftv. 24. § (3) bekezdésébe foglalt szempontrendszer – figyelemmel az irányadó kormányrendelet hiányára is – alkalmazhatatlan, ami azt eredményezi, hogy a termőföldeket érintő jogügyeletek elbírálása során az arra feladat- és hatáskörrel rendelkező állami szervek nem képesek objektív módon, az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésébe foglalt tisztességes hatósági eljáráshoz való jognak megfelelően eljárni ezekben az ügyekben, legyen szó akár új, akár megismételt eljárásokról.
- [28] Az Abh1. kimondta azt is, hogy az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében biztosított tulajdonhoz való jog P) cikkekre tekintettel történő korlátozásának az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglaltakkal való összhangját a Ftv.-nek a helyi földbizottság értékelési kötelezettségére, a képviselő-testülethez intézhető kifogásra, a hatósági jóváhagyásra és a hatóság döntésének bírósági felülvizsgálatára vonatkozó szabályai biztosítják. Az Ftv. új szabályai az Alkotmánybíróság által biztosítékként említett tényezők közül megszüntették a képviselő-testülethez intézhető kifogás lehetőségét, – a fentebb és alább is részletezett módon – formálissá és szubjektívvé

teszik az állásfoglaláshoz szükséges értékelést, továbbá – az eladó hátrányára – korlátozzák a bírósági felülvizsgálat terjedelmét.

- [29] Az okszerű értékelés követelményét, mint alkotmányossági garanciát leginkább az Ftv. 24. § (3) bekezdés h) pontja sérti. E rendelkezés értelmében a helyi földbizottságnak kinevezett szerv értékelésének figyelembe kell vennie azt is, hogy a földnek az ügylet szerinti ellenértéke alapos indok nélkül meghaladja-e a földnek – indexálással meghatározott – 20 éves termelési időszakra számított jövedelemtermelő képességét. Bár a rendelkezés tartalma homályos, annak üzenete egyértelmű: minden négy tonna búzát termő föld ugyanannyit ér, legyen az akár a fővárosi agglomerációban, akár az ukrán határ közelében, akár Nógrádban, akár a Hajdúságban. Nehéz e szabályt nem a földspekuláció támogatásaként értékelni. Ez az előírás egyetlen tollvonással megfelelő ellentételezés nélkül leértékeli mintegy másfélmillió földtulajdonos vagyont, így felveti a szabályozási úton történő kisajátítás (*regulatory taking*) Alaptörvény XIII. cikke által tiltott esetét is.
- [30] 2.5. Az Ftv. 24. § (3) bekezdése a helyi földbizottságnak kijelölt agrárkamari területi szerv állásfoglalásának kialakításához olyan személyes adatok beszerzését, szolgáltatását, kezelését és figyelembe vételét írja elő, amelyek nem részei sem az állásfoglalással érintett jognyilatkozatoknak, sem – a közelebbről meg nem határozott – általános agrárpolitikai és földbirtok-politikai érdekeknek. A Fétv. 101. § (1) bekezdése a vevő, illetve a jegyzékben szereplő elővásárlásra jogosult tizenöt napos határidőn belül teljesítendő köteletségévé teszi a megjelölt adatok írásban történő szolgáltatását. Ezeket az adatokat a helyi földbizottságnak kinevezett szerv jogosult kezelni, azokat más – ugyancsak közelebbről meg nem határozott – ügyben, valamint statisztikai célból is felhasználhatja (Fétv. 29/A. §).
- [31] Az indítvány szerint ez a törvényi szabályozás ellentétes az Alaptörvény személyes adatok védelméről (így az információs önrendelkezési jogról) szóló VI. cikk (3) bekezdésével, kollízióba került az információs önrendelkezési jogról és az információs szabadságról szóló 2011. évi CXII. törvénnyel (a továbbiakban: Infotv.), valamint az azzal azonos jogelvek érvényesülését előíró, a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679 rendeletével (a továbbiakban: GDPR).
- [32] E jogi normák alapján önmagában a törvényi felhatalmazás az adatkezelésre nem teszi jogszerűvé az adatkezelést. Az adatkezelésnek az adatkezelés összes fázisában meg kell felelnie a célhoz kötöttség követelményének, a készletező, készletre történő, alkotmányos indok nélküli adatkezelés ellentétes az Alaptörvény fenti rendelkezésével és a GDPR 5. cikk (1) bekezdésével különös tekintettel az adattakarékosság elvére is), továbbá kollízióban áll az Infotv. 4. §-ával.
- [33] A kezelt személyes adatok olyan természetes személyekre (közeli hozzátartozókra) és mezőgazdasági termelőszervezetekre vonatkoznak, akik/amelyek nem részesei a termőföldre vonatkozó jogügyletnek, és sokan közülük nem is agrárkamari tagok. A rendkívül széles körben meghatározott közeli hozzátartozókra és a mezőgazdasági termelőszervezetre vonatkozó személyes adatok se nem relevánsak, se nem szükségesek az állásfoglalás kialakításához, tehát a célhoz kötöttség elve nem érvényesül.
- [34] Az irányadó szabályok olyan adatok szolgáltatására kötelezik a vevőt és az elővásárlásra jogosultakat, amelyeket nem is ismernek és/vagy – az érintett személy hozzájárulása nélkül – nem is rendelkezhetnek róla. Tisztázatlan az adatszolgáltatás elmulasztásának jogkövetkezménye is. A szolgáltatott adat, illetve az adatszolgáltatás hiányának ténye ugyanakkor az állásfoglalás kötelező tartalmi eleme [Fétv. 103. § *eb*) alpont].

II.

- [35] 1. Az Alaptörvény érintett rendelkezései:

„B) cikk (1) Magyarország független, demokratikus jogállam.”

„VI. cikk (3) Mindenkinek joga van személyes adatai védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez.”

„XIII. cikk (1) Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.

(2) Tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet.”

„XXIV. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”

„XXVIII. cikk (7) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”

[36] 2. A Naktv. indítványban támadott szabályai szerint:

„2. § E törvény alkalmazásában

j) küldöttválasztó közgyűlés: a kamarai tagok olyan ülés tartása nélküli választói akaratnyilvánító fóruma, amelynek kizárólagos célja a megyei küldöttgyűlési küldöttek megválasztása.”

„16. § (1) Az agrárkamara szolgáltatási közfeladatai keretében

[...]

g) ellátja a helyi földbizottsági feladatokat.”

„59/B. § (1) E törvénynek az egyes törvényeknek az agrárgazdaság versenyképességével összefüggő módosításáról szóló 2018. évi CXXXVII. törvénnyel (a továbbiakban: 2018. évi CXXXVII. törvény) megállapított 2. § j) pontját a 2018. évi CXXXVII. törvény hatálybalépésekor folyamatban levő eljárásokban is alkalmazni kell.

(2) E törvénynek a 2018. évi CXXXVII. törvénnyel megállapított 2. § j) pontját a megismételt eljárásokban is alkalmazni kell.

(3) A 2018. évi CXXXVII. törvény hatályba lépését megelőzően ülés tartása nélkül lefolytatott megyei küldöttválasztó közgyűlést a 33. § (1) bekezdés rendelkezéseinek megfelelőnek kell tekinteni.”

[37] 3. Az Ftv. indítványban támadott és azokkal összefüggő szabályai szerint:

„1. § (1) Ez a törvény a mező- és erdőgazdasági hasznosítású föld (a továbbiakban: föld) tulajdonjogának megszerzésére, a földön haszonélvezeti jog alapítására, a föld használatára, továbbá a szerzési korlátozások ellenőrzésére, és a helyi földbizottságra vonatkozó rendelkezéseket állapítja meg.”

„23. § (1) A mezőgazdasági igazgatási szerv a részére jóváhagyás céljából megküldött okiratok közül az adásvételi szerződést és az elfogadó jognyilatkozatokat először – kizárólag azok tartalma és alaki kellékei alapján – az érvényességi és hatályosulási feltételeknek való megfelelés szempontjából vizsgálja meg, illetve ellenőrzi. A mezőgazdasági igazgatási szerv az okiratok beérkezésétől számított 15 napon belül döntést hoz az adásvételi szerződés jóváhagyásának a megtagadásáról, ha megállapítja, hogy [...].

(5) A (3) bekezdésben meghatározott esetben a mezőgazdasági igazgatási szerv a rendelkezésére álló okiratok és az általa készített jegyzék másolatának megküldésével haladéktalanul megkeresi a helyi földbizottságot az állásfoglalásának beszerzése céljából.

(6) Ha a (4) bekezdésben foglalt esetek valamelyike áll fenn, az (5) bekezdésben foglaltakat kell alkalmazni az-
zal az eltéréssel, hogy a mezőgazdasági igazgatási szerv jegyzék nélkül keresi meg a helyi földbizottságot.

23/A. § (1) Az adásvételi szerződés jóváhagyására irányuló eljárásban az agrárgazdasági tevékenységet folytatók kötelező tagságán, és a tagok egyenlő szavazati jogán alapuló, köztestületként működő Magyar Agrár-, Élelmiszergazdasági és Vidékfejlesztési Kamarának a szerződéssel érintett föld fekvése szerinti területi szerve (a továbbiakban: helyi földbizottság) állást foglal arról, hogy az adásvételi szerződés megfelel-e

a) a birtokviszonyok átláthatóságára,

b) a spekulatív földszerzések megelőzésére,

c) az üzemszerű művelés alatt álló élet- és versenyképes, egységes birtoktagot képező fölbirtokok kialakítására és megőrzésére,

d) a helyi gazdálkodói közösség érdekeinek érvényesítésére,

e) az életvitelszerűen helyben lakó és gazdálkodó földművesek segítésére, és

f) a mezőgazdaságban a generációváltás elősegítésére

vonatkozó általános agrárpolitikai és földbirtok-politikai érdekeknek.

(2) A 23. § (3) bekezdésben meghatározott esetben a mezőgazdasági igazgatási szerv a rendelkezésére álló okiratok, a jegyzékben szereplő valamennyi elővásárlásra jogosult elfogadó jognyilatkozatának és az általa készített jegyzék másolatának megküldésével haladéktalanul megkeresi a helyi földbizottságot állásfoglalásának beszerzése céljából.

(3) Ha a 23. § (4) bekezdésben foglalt esetek valamelyike áll fenn, a (2) bekezdésben foglaltakat kell alkalmazni azzal az eltéréssel, hogy a mezőgazdasági igazgatási szerv jegyzék nélkül keresi meg a helyi földbizottságot.

(4) A helyi földbizottságot a mezőgazdasági igazgatási szerv adás-vételi, valamint csere szerződést jóváhagyó, vagy megtagadó határozatával kapcsolatos e törvény szerinti eljárásában az ügyfél jogállása, a mezőgazdasági igazgatási szerv adás-vételi, valamint csere szerződést jóváhagyó, vagy megtagadó határozatának bírósági felülvizsgálata vonatkozásában pedig keresetindítási jog illeti meg.

24. § (1) A helyi földbizottság a feladatkörébe tartozó ügyben a mezőgazdasági igazgatási szerv megkeresésének beérkezésétől számított 30 napon belül adja ki az állásfoglalását.

(2) A helyi földbizottság az adás-vételi szerződést és a jegyzékben szereplő valamennyi elővásárlásra jogosult elfogadó jognyilatkozatát a köztudomású tények és legjobb ismeretei, valamint a (3) bekezdésben foglaltak szerint beszerzett információk együttes – kormányrendeletben meghatározott módon történő – mérlegelése alapján a 23/A. § (1) bekezdésében meghatározott szempontoknak való megfelelés vonatkozásában értékeli és támogatja vagy nem támogatja.

(3) Az adásvételi szerződésnek a 23/A. § (1) bekezdésében meghatározott szempontoknak való megfelelése értékelésének során figyelembe kell venni

a) a vevő vagy a jegyzékben szereplő elővásárlásra jogosult és közeli hozzátartozói tulajdonában, használatában a föld fekvése szerinti településen, vagy annak közigazgatási határától számított húsz kilométeres körzetén belül hány darab, mekkora térmértékű, művelési ágú és aranykorona értékű föld található és azok hol helyezkednek el;

b) a föld fekvése szerinti településen, vagy annak közigazgatási határától számított húsz kilométeres körzetén belül az a mezőgazdasági termelőszerkezet, amelyben a vevő, a jegyzékben szereplő elővásárlásra jogosult vagy ezen személyek közeli hozzátartozója tulajdoni részesedéssel rendelkezik, mekkora térmértékű és aranykorona értékű földterület használója;

c) a vevő vagy a jegyzékben szereplő elővásárlásra jogosult az adásvételi szerződést megelőző három éven belül kötöttek-e közeli hozzátartozójukkal földre vonatkozó jogügyletet, és ezen föld kinek a használatában áll;

d) a vevő vagy a jegyzékben szereplő elővásárlásra jogosult az adásvételi szerződés megkötését megelőző öt évben tett-e a föld fekvése szerinti településen, vagy annak közigazgatási határától számított húsz kilométeres körzetén belül található földre elővásárlóként elfogadó nyilatkozatot, de a jogügylet a szerződésszegése miatt nem ment teljesedésbe;

e) a föld adás-vétele mennyiben szolgálja a fiatal földműves, a pályakezdő gazdálkodó gazdaságátadással összefüggő tulajdonszerzését;

f) az elővásárlásra jogosult rendszeresen elfogadó jognyilatkozatot tesz-e olyan földre, amelyre elővásárlási joga fennáll, anélkül, hogy annak megszerzését gazdaságának mérete indokolná;

g) az adás-vételi szerződés szerinti vevő, illetve a jegyzék szerinti elővásárlásra jogosultak tulajdonában álló földek birtokmérete

ga) között nagyságrendbeli különbség áll fenn,

gb) és a település üzeleinek átlagos mérete között nagyságrendbeli különbség áll fenn;

h) a földnek az ügylet szerinti ellenértéke alapos indok nélkül ne haladja meg

ha) erdőnek nem minősülő föld esetén a földnek – indexálással meghatározott – 20 éves termelési időszakra számított jövedelemtermelő képességét,

hb) erdőnek minősülő föld esetében a földnek 50 éves termelési ciklusra számított jövedelemtermelő képességét azzal, hogy az erdőtalaj és a faállomány értékét együttesen kell megállapítani, amelynek során az erdőtalaj értékét az erdő örökös járadékából, míg a faállomány értékét a potenciális véghasználatból levezetett jelenérték szerint kell kiszámítani,

továbbá a földön létesített ültetvény vagy felépítmény értékét nettó pótlásiköltség alapú értékbecsléssel kell megállapítani.

25. § (1) A helyi földbizottság a 24. § (2) bekezdése szerinti értékelést köteles azonos szempontok szerint, a jegyzékben szereplő összes elővásárlásra jogosult, és az adás-vételi szerződés szerinti vevő vonatkozásában elvégezni.

(2) A 24. § (2) bekezdése szerinti értékelés során a helyi földbizottság több elővásárra jogosultat támogathat.
(3) Ha a helyi földbizottság az értékelés alapján egyik elővásárra jogosult esetében sem támogatja az adás-vételi szerződés jóváhagyását, állást kell foglalnia abban, hogy az adás-vételi szerződés szerinti vevővel támogatja-e az adás-vételi szerződés jóváhagyását.

[...]

27. § (1) A mezőgazdasági igazgatási szerv – a 23. § (1) és (2) bekezdésében meghatározott eseteken túl – az adás-vételi szerződés jóváhagyását megtagadja

a) ha a helyi földbizottság az állásfoglalása alapján egyik elővásárlásra jogosulttal és az adás-vételi szerződés szerinti vevővel sem támogatja az adás-vételi szerződés jóváhagyását, míg csereszerződés esetén a helyi földbizottság az állásfoglalása alapján bármelyik szerződő féllel nem támogatja a csereszerződés jóváhagyását,
b) a (2) bekezdésben meghatározott esetekben.

(2) A mezőgazdasági igazgatási szervnek meg kell tagadnia az adás-vételi szerződés és a csereszerződés jóváhagyását, ha

a) utóbb megállapítja, hogy a 23. § (1) és (2) bekezdésében foglaltak alapján az adás-vételi szerződés jóváhagyása megtagadásának lett volna helye, vagy

b) a helyi földbizottság által támogatott elővásárlásra jogosulttal vagy jogosultakkal, illetve az adás-vételi szerződés szerinti vevővel szemben megállapítja, hogy

ba) a birtokában álló föld jogellenes más célú hasznosítása, vagy a hasznosítási kötelezettség megsértése miatt az ingatlanügyi hatóság – az adás-vételi szerződés közlését megelőző 5 éven belül – véglegesen földvédelmi bírságot szabott ki;

bb) jogerősen megállapított földhasználati díjtarozása áll fenn;

bc) a földszerzéshez vállalt kötelezettség megsértése miatt a mezőgazdasági igazgatási szerv – az adás-vételi szerződés közlését megelőző 5 éven belül – véglegesen mulasztási bírságot szabott ki.

(3) Az (1) bekezdésben foglaltakon túl, a mezőgazdasági igazgatási szerv – az adás-vételi szerződés vagy a csereszerződés jóváhagyását támogató helyi földbizottsági állásfoglalás ellenére – megtagadhatja az adás-vételi szerződés jóváhagyását, ha álláspontja szerint fennállnak a 24. § (2) bekezdésben meghatározottak szerinti körülmények.

(4) A mezőgazdasági igazgatási szerv a (2) bekezdés b) pont ba) alpontjának, valamint a (3) bekezdés alkalmazása során a helyi földbizottság állásfoglalását az adás-vételi szerződést, csereszerződést jóváhagyó, vagy azt megtagadó határozata meghozatalakor mint ügyféli nyilatkozatot veszi figyelembe, és ennek megfelelő alkalmazásával dönt az abban foglaltak figyelembe vételéről.”

„29. § (1) Ha a mezőgazdasági igazgatási szerv több, azonos ranghelyen álló elővásárlásra jogosult javára hozhatna jóváhagyó döntést, akkor ezen elővásárlásra jogosultak közül az eladó, illetve a (3) bekezdésben meghatározott esetben a mezőgazdasági igazgatási szerv választása szerinti jogosultat jelöli ki arra, hogy az adás-vételi szerződés szerinti vevő helyébe lépjen.

(2) Az (1) bekezdésben meghatározott esetben – a helyi földbizottság állásfoglalásának beérkezése napját követő naptól számított 8 napon belül – a mezőgazdasági igazgatási szerv az eladót – a (3) bekezdésben foglalt következményekre való figyelemfelhívással egyidejűleg – 15 napos határidővel felhívja a választási jogának gyakorlására. Az eladónak teljes bizonyító erejű magánokiratba kell foglalnia a nyilatkozatát arról, hogy a több, azonos ranghelyen álló elővásárlásra jogosultak közül melyik jogosulttal kíván szerződni.”

„30. § (1) Ha a 27. §-ban foglaltak nem állnak fenn, és a mezőgazdasági igazgatási szerv jóváhagyja az adás-vételi szerződést a jegyzék szerinti sorrend alapján első helyen álló vagy a 29. § szerint kijelölt elővásárlásra jogosulttal, akkor az adás-vételi szerződés szerinti vevő helyébe az elővásárlásra jogosult lép be. A jóváhagyásról a mezőgazdasági igazgatási szerv – a helyi földbizottság állásfoglalásának beérkezése napját követő naptól számított 15 napon belül – önálló határozatot hoz, és ezzel egyidejűleg az adás-vételi szerződést záradékkal látja el. Az adás-vételi szerződést jóváhagyó záradéknak tartalmaznia kell:

[...]

(3) Ha a mezőgazdasági igazgatási szerv a 27. §-ban foglaltak alapján az adás-vételi szerződés jóváhagyását megtagadja, erről a 27. §

a) (1) bekezdés a) pontjában foglalt esetben a helyi földbizottság állásfoglalásának beérkezése napját követő naptól számított 8 napon;

b) (2) bekezdésében meghatározott esetben a helyi földbizottság állásfoglalásának beérkezése napját követő naptól számított 15 napon belül döntést hoz.

(4) A mezőgazdasági igazgatási szerv az (1)–(3) bekezdésben meghatározott döntését közli az eladóval, az adásvételi szerződés szerinti vevővel, valamint azokkal az elővásárlásra jogosultakkal, akik az adásvételi szerződésre elfogadó jognyilatkozatot tettek, továbbá a helyi földbizottsággal.

(5) A mezőgazdasági igazgatási szerv döntésével szemben fellebbezésnek nincs helye. A közigazgatási perben a bíróság a mezőgazdasági igazgatási szerv döntését nem változtathatja meg.”

[38] 4. A Fétv. rendelkezései szerint:

„1. § E törvény a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény (a továbbiakban: Földforgalmi törvény) szerinti mező- és erdőgazdasági hasznosítású földek (a továbbiakban: föld) és tanyák forgalmával kapcsolatos jogügyletekre, jogviszonyokra, eljárásokra, az azokban résztvevő természetes személyekre és gazdálkodó szervezetekre, valamint az eljáró hatóságokra és a helyi földbizottságra vonatkozó rendelkezéseket állapítja meg.”

„28. § (1) A mezőgazdasági igazgatási szerv jogosult kezelni

[...]

(3) A mezőgazdasági igazgatási szerv az általa kezelt (1) bekezdés szerinti adatokat az ingatlanügyi hatóság részére, valamint a 35. §-ban meghatározott módon, az (1) bekezdés szerinti adatok közül az ügyfél nevét vagy megnevezését, lakcímét vagy székhelyét és az állampolgárságra vonatkozó adatát, valamint kamarai tagsági azonosító számát a helyi földbizottság részére adhatja át.”

„29/A. § (1) A helyi földbizottság jogosult kezelni:

a) a 28. § (3) bekezdésben foglaltak szerinti adatokat,

b) a 29. § (1) bekezdés a)–f) és i)–j) pontok szerinti adatokat, valamint

c) a Földforgalmi törvény 24. § (4) bekezdése alapján tudomására jutott azon adatokat, amelyeket az eljárás során az ügyfél a részére a felhívás alapján, tájékoztatóként adott.

(2) A helyi földbizottság részére az (1) bekezdés a)–b) pontjai szerinti adatokat térítésmentesen kell szolgáltatni.

(3) A helyi földbizottság az (1) bekezdésben foglaltak szerinti adatokat helyrajzi szám szerint is nyilvántartja.

(4) A helyi földbizottság az (1) és (2) bekezdés szerinti adatokat feladatkörében eljárva

a) az eljárás tárgyát képező ügyben,

b) az állásfoglalásával érintett más ügyben, valamint

c) egyedi azonosításra nem alkalmas módon statisztikai célból

használhatja fel.”

„35. § (1) A Földforgalmi törvény 23. § (5) bekezdésének alkalmazása esetén a mezőgazdasági igazgatási szerv a rendelkezésre álló okiratok másolatát a (2) bekezdésben meghatározottak szerint küldi meg a helyi földbizottság részére.

(2) A mezőgazdasági igazgatási szerv a megkereséshez csatolja:

a) a jegyző által a mezőgazdasági igazgatási szerv részére megküldött okiratok közül a nem biztonsági okmányon szerkesztett, a Földforgalmi törvény 21. § (2) bekezdésében előírtak szerint a jegyző által anonimizált és a hirdetőtáblára kifüggesztett adásvételi szerződés másolatát,

b) az elfogadó jognyilatkozat olyan másolatát, amelyen a mezőgazdasági igazgatási szerv felismerhetetlenné teszi a jognyilatkozatot tevő nevén, lakcímén vagy értesítési címén, valamint állampolgárságán kívül valamilyen természetes személyazonosító adatot.”

„101. § (1) A helyi földbizottság felhívására a vevő, illetve a jegyzékben szereplő elővásárlásra jogosult a Földforgalmi törvény 24. § (3) bekezdése szerinti körülményekről tizenöt napos határidőn belül írásban köteles adatot szolgáltatni.

(2) Az (1) bekezdésben meghatározottak szerinti időtartam a Földforgalmi törvény 24. § (1) bekezdése szerinti időtartamba nem számít bele.

102. § (1) A helyi földbizottság ülésén részt vehet az eladó, a vevő, az elővásárlási elfogadó nyilatkozatot tevő személy.

(2) A helyi földbizottság ülésén tárgyalandó szerződésekről a Kamara internetes honlapján, illetve a Kamara illetékes területi szerve hirdetőtábláján tájékoztatót tesz közzé az érintett ingatlanok helyrajzi számának és az ülés helyszínének, időpontjának megjelölésével.

(3) A helyi földbizottság a felet szükség szerint meghallgathatja. A helyi földbizottságnak a felet annak kérelmére meg kell hallgatnia.

103. § A helyi földbizottság állásfoglalása tartalmazza:

a) az eljáró szervezet megnevezését,

b) az érintett természetes személy személyazonosító adatait,

c) az érintett földrészetek azonosítására szolgáló adatokat,

d) az érintett fél vonatkozásában a szerződés létrejötte támogatásának vagy nem támogatásának kimondását,

e) az indokolásban:

ea) a megállapított tényállást,

eb) az ügyfél által a helyi földbizottság felhívására a Földforgalmi törvény 24. § (3) bekezdésében foglaltakról szolgáltatott adatokat vagy az adatszolgáltatás hiányát,

ec) az állásfoglalás kialakításánál figyelembe vett és az állásfoglalást alátámasztó szempontokat,

ed) az ec) alpont szerinti szempontok kormányrendeletben előírt mérlegelésének eredményét,

f) az állásfoglalás kiadásának dátumát, a kiadmányozó aláírását.”

III.

[39] 1. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja alapján felülvizsgálja a jogszabályoknak – illetve a jelen eljárásban kizárólag azok elfogadása módjának – az Alaptörvénnyel való összhangját. Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja szerint az eljárás kezdeményezésére – többek között – az országgyűlési képviselők egynegyede jogosult. Tekintettel arra, hogy az országgyűlési képviselők száma százkilencvenkilenc, az Alkotmánybíróság megállapította, hogy mivel az indítványt 52 országgyűlési képviselő írta alá, az megfelel az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontjában foglalt feltételnek. Ezen túlmenően az indítvány eleget tesz az Abtv. 52. § (1b) bekezdésében foglalt követelményeknek is, amennyiben tartalmazza azt az alaptörvényi rendelkezést, amely megalapozza az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, az Alkotmánybíróság által vizsgálendő jogszabályokat, az Alaptörvény megsértettnek vélt rendelkezéseit, indokolást arra nézve, hogy a támadott jogszabályok elfogadásával kapcsolatos eljárást miért tartják ellentétesnek az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel. Az indítvány a tartalmi okból támadott rendelkezéseknél nagyrészt tartalmazza azt is, hogy az egyes rendelkezéseket az indítványozók miért tartják ellentétesnek az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel. Az indítvány kifejezett kérelmet tartalmaz a támadott törvények – közjogi érvénytelenségen és más okokon alapuló – alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére.

[40] 2. Az Ftv. és Fétv. rendelkező rész 5. és 6. pontjában írt egyes szabályait illetően – amelyek jellemzően a helyi földbizottságra utalnak és az indítvány e miatt az utalás miatt tünteti fel ezeket a szabályokat is – az indítvány nem tartalmaz önálló érvelést, ezért az indítványt ebben a részében az Alkotmánybíróság az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontja alapján visszautasította.

[41] 3. Az Alkotmánybíróság az indítvány alapján, és azt tartalma szerint elbírálva döntött. Döntését az Alaptörvényre alapította és az indítványban felhozott érveket bírálhatta el. Az Európai Bíróság C-235/17. számú ügyben hozott ítélete – amely szerint „Magyarország a területén fekvő mezőgazdasági földterületeken közvetlenül vagy közvetetten más tagállambeli állampolgárok javára fennálló haszonélvezeti jogok megszüntetésével nem teljesítette a tőke szabad mozgásának elvéből és a Chartában biztosított tulajdonhoz való jogból eredő kötelezettégeit” – a jelen eljárásban az érdemi döntést az említett két ok miatt nem befolyásolta.

IV.

- [42] Az indítvány nem megalapozott.
- [43] Az Alkotmánybíróság elsőként a törvények egésze közjogi érvénytelenségét (1.), majd a demokratikus legitimitás (2.), ezt követően pedig a visszaható hatály és a konkrét esetre szóló törvény (3.) kérdését vizsgálta. Az Alkotmánybíróság külön vizsgálta a földbizottságra és a kamarára vonatkozó egyes szabályok jogállamiságot sértő voltáról szóló kifogásokat (4.), továbbá a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog (5.) és a tulajdonhoz való jog állított sérelmét (6.) valamint az adatvédelmi felvetéseket (7.).
- [44] 1. Az Alkotmánybíróság az Országgyűlés 2018. december 12-i ülésnapján elfogadott más törvények közjogi érvénytelenségéről – azzal összefüggésben, hogy az ülésnapon a benyújtott törvényjavaslatok elfogadására az Országgyűlés működéséről szóló, garanciális alkotmányos jelentőségű szabályok megsértésével került sor – a jelen indítvány benyújtását követően döntést hozott 2019. április 9-én {15/2019. (IV. 17.) AB határozat, a továbbiakban: Abh2.}.
- [45] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a jelen indítványban közjogi érvénytelenségre történő hivatkozással támadott valamennyi törvény elfogadására az Országgyűlés 2018. december 12-i ülésnapján, azonos körülmények között került sor. Az indítványozók közjogi érvénytelenség tárgyában előadott, tartalmilag – és részben szövegszerűen is – a korábban benyújtott és elbírált indítványokkal azonos érvelése éppen ezen, az Országgyűlés plenáris üléstermében az említett ülésnapon a szavazások idején fennálló speciális körülményeken, illetve ebből kifolyóan az ülésvezetés és a szavazások – az indítványozók álláspontja szerint a támadott törvények közjogi érvénytelenségét is okozó – szakasostól eltérő módján alapul.
- [46] A jelen ügyben formálisan más törvények egészét támadja az indítvány, mint amelyeknek a közjogi érvénytelenségét az Abh2. vizsgálta. Ezért ítélt dolog – Abtv. 24. § (3) bekezdése – miatt nincs helye visszautasításnak. Tekintettel azonban arra, hogy az Abh2.-ben elbírált ügyben és a jelen esetben is egyaránt az Országgyűlés 2018. december 12-i ülésnapján elfogadott törvények közjogi érvénytelenségének mikénti megítéléséről van szó, és a jelen indítvány nem tartalmaz olyan érvelést, amely újabb vizsgálatot tenne szükségessé a már az Abh2.-ben lefolytatotthoz képest, továbbá az Abh2. óta a körülményekben változás nem következett be, az Alkotmánybíróság az Ftv., a Naktv. és a Fétv., módosított szabályai – vagyis az egyes törvényeknek a mező- és erdőgazdasági földek forgalmával összefüggő módosításáról szóló 2018. évi CXXXVI. törvény egésze, valamint az egyes törvényeknek az agrárgazdaság versenyképességével összefüggő módosításáról szóló 2018. évi CXXXVII. törvény egésze – alaptörvény-ellenességének megállapítása és megsemmisítése iránt előterjesztett indítványt – utalva az Abh2.-ben foglalt érvekre – elutasította.
- [47] 2. Az Ftv. megalkotásakor az Országgyűlés élt az Alaptörvényben biztosított szabályozási szabadsággal. Az Alkotmánybíróság jelen eljárásában vizsgált körben megállapítható, hogy a Földforgalmi törvény az Alaptörvény P) cikknek a termőföld megszerzésére vonatkozó rendelkezései gyakorlati megvalósítására több jogalany, köztük több intézmény együttműködését írta elő. A termőföldre vonatkozó adásvétel közvetlen magánjogi érdekeltjei, az eladó és a vevő mellett rendelkezett az elővásárlási jogosultakról; a szerződésre vonatkozó további anyagi jogi szabályokról, a jogosultságok gyakorlásában közreműködő jegyzőről és a szerződés jóváhagyása tekintetében az állami akarat érvényesülését biztosító, hatósági hatáskörben eljáró mezőgazdasági igazgatási szervről, az utóbbi eljárásáról, valamint különleges eljárásokról. Ebben a szabályozási környezetben rendelkezett a törvényhozó a földbizottságokról és eljárásukról, valamint eljárásukkal összefüggésben a települési önkormányzat képviselő-testületének szerepéről. Ezeket a rendelkezéseket egészítik ki a Földforgalmi törvénnyel összefüggő átmeneti szabályokról szóló törvény.
- [48] Az Ftv. 68. §-ának (1) és (2) bekezdése szerint a földbizottság a települési önkormányzat közigazgatási területén földet használó földművesek, mezőgazdasági termelőszervezetek, más természetes és jogi személyek gazdálkodói közösségének választott képviselői szerve. A földbizottság működésének célja az, hogy a helyi termőföld forgalmát befolyásolja, mégpedig a birtokviszonyok átláthatósága és versenyképessége, a spekulatív földszerezés megelőzése, és a helyi gazdálkodó közösség érdekérvényesítése céljából.
- [49] A földbizottság jogállására vonatkozó szabályok alapján, illetve a hatósági jogkörre utaló törvényi rendelkezés hiányából az Alkotmánybíróság az Abh1.-ben azt a következtetést vonta le, hogy a törvényhozó a földbizottságot nem közhatalom gyakorlására hatalmazta fel, nem hatósági jogkört biztosított számára.

- [50] Az Abh1. megállapította, hogy a földbizottság nem közhatalmat gyakorol a termőföld adásvételével kapcsolatos eljárásban, nem hatósági jogkörben, hanem közvetett magánjogi érdekeltként jár el. A demokratikus legitimitáció csak közhatalmat gyakorló intézmények tekintetében értelmezhető (Indokolás [58]).
- [51] A Fétv. 103. § (1)–(2) bekezdése értelmében, ha a településen 2014. május 1-jéig a helyi földbizottság tagjainak megválasztására nem kerül sor vagy a megválasztott helyi földbizottság működésképtelen, a mezőgazdasági igazgatási szerv a föld tulajdonjoga megszerzésének a hatósági jóváhagyása iránti eljárásban a Kamarának a föld fekvése szerinti területi szervét keresi meg állásfoglalás kiadása céljából. A helyi földbizottság alatt a Kamara területi szervét kell érteni.
- [52] Az agrárkamara köztestület. A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: régi Ptk.) 65. §-a alapján a köztestület nem az egyesülési jog alapján jön létre, hanem megalapítását törvény rendeli el. Törvény meghatározhat olyan közfeladatot, amelyet a köztestület köteles ellátni. A törvény az agrárkamara önálló jogi személyiséggel rendelkező önkormányzati és közfeladatot ellátó köztestületnek minősíti (3. §).
- [53] Az agrárkamara ugyan köztestület, de az állásfoglalás kiadását a földbizottság helyett végzi, vagyis ebben, a földbizottságot helyettesítő feladatkörében nem közhatalmat gyakorol. A helyi földbizottságot a kormányhivatal adásvételi-, valamint csereszerződést jóváhagyó vagy megtagadó határozatával kapcsolatos eljárásában az ügyfél jogállása illeti meg.
- [54] A közhatalom gyakorlásának alkotmányos feltétele, hogy arra demokratikus legitimitáció alapján kerüljön sor. A demokratikus legitimitáció számos módon létrejöhet (a közhatalmat gyakorló testület közvetlen választása vagy a közhatalom elnyerése valamely más hatalmi ág közreműködésével, vagy delegálási rendszer). Demokratikus a legitimitáció akkor is, ha a közvetlenül választott szervezet által választott vagy kinevezett szervek, személyek gyakorolnak közhatalmat. Önkormányzat esetén a demokratikus legitimitáció megvalósulhat úgy is, ha a közhatalmat gyakorló szerv vagy személy felhatalmazását azoktól kapja, akiket az önkormányzatot létrehozó törvény az önkormányzat alanyainak nyilvánít. Az agrárkamara törvény hozta létre [Naktv. 3. § (1) bekezdés]. Az agrárkamara önkormányzati és közfadatait a törvényben, az alapszabályban, valamint az agrárkamara önkormányzati szabályzatában meghatározottak szerint testületi szervei, tisztségviselői és ügyintéző szervezete útján látja el [Naktv. 3. § (2) bekezdés]. Az agrárkamara szolgáltatási és igazgatási jellegű közfeladatokat lát el, törvényben foglalt felhatalmazás alapján [Naktv. 12. § (1) bekezdés].
- [55] A földbizottságot helyettesítő feladatkör szolgáltatási jellegű. Az agrárkamara a helyi földbizottságokat helyettesítő feladatkörében nyilvános megyei elnökségi üléseket tart az adásvételi szerződés(ek) jóváhagyásának megtagadásához, vagy a jóváhagyás megadásához szükséges állásfoglalás kiadásához. A földbizottsági meghívók (2989) az agrárkamara honlapján elérhetők. A földbizottságok feladatait az agrárkamara területi szervei látták el 2014 óta, több mint 12 ezer helyi gazdálkodó részvételével, évente 50–70 ezer termőföld-adásvételt véleményezve (<https://www.nak.hu/kiadvanyok/kiadvanyok/2645-valtozasok-a-foldforgalmi-szabalyozasban/file>). A támadott módosítás értelmében a helyi földbizottsági feladatokat a jövőben egyértelműen az agrárkamara területi szervei fogják ellátni, az eddigi gyakorlatnak megfelelően, megszüntetve a korábbi bizonytalan jogi helyzetet. Ennek során a jövőben is először a Települési Agrárgazdasági Bizottságok adnak ajánlást a helyi ismereteik szerint, ami alapján alakítja ki a Kamara megyei elnöksége az állásfoglalását.
- [56] Ebben a szabályozási környezetben, a földbizottság helyettesítőjeként, nem vizsgálható a Kamara demokratikus legitimitációja, mivel a demokratikus legitimitáció csak közhatalmat gyakorló intézményeknek a közhatalmi tevékenysége tekintetében értelmezhető.
- [57] Az indítvány a demokratikus legitimitáció körében arra is hivatkozik, hogy az Ftv. 30. § (5) bekezdésében közvetett vétó jelenik meg az igazgatási szerv döntésén keresztül. Ez a szabály nem zárja ki az érdemi felülbírálatot, a hatósági döntés megalapozottságának vizsgálatát. Csupán azt tartalmazza, hogy a közigazgatási perben a bíróság a mezőgazdasági igazgatási szerv döntését nem változtathatja meg. Ebből következően a bíróság vagy helyben hagyja a felülvizsgált döntést, vagy hatályon kívül helyezi azt. A felülvizsgálat terjedelmét tehát a vizsgált szabály nem érinti, csak a jogkövetkezményt. A bíróság döntésének pedig nemcsak a rendelkező része, hanem az indokolása is kötelezi a hatóságot a megismételt eljárásban, ha a bíróság a közigazgatási cselekményt hatályon kívül helyezte [Kp. 97. § (4) bekezdés]. Az igazgatási szerv döntése tehát semmiben nem köti a bíróságot, így „vétóként” sem értelmezhető.
- [58] Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság az Ftv. 23/A. § (1) bekezdése és 30. § (5) bekezdése, valamint a Naktv. 2. § j) pontja elleni indítványt nem találta megalapozottnak.
- [59] 3. Az Alaptörvény B) cikkének sérelmét állító felvetéssel kapcsolatban az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Naktv. 59/B. § (1)–(2) bekezdése nem tartalmaz valódi visszaható hatályú rendelkezést. Igaz, hogy a múltban

- keletkezett jogviszonyokra, a folyamatban lévő és megismételt eljárásokra vonatkozik, ugyanakkor nem nyilvánít valamely magatartást utólag jogellenessé, és a hatályba lépését megelőző időre nem állapít meg vagy tesz terhesebbé kötelezettséget. Nem jelent tehát visszaható hatályú jogalkotást, mivel alkotmányjogi értelemben különbség van a valódi és a kvázi visszaható hatály között, az előbbi az új jogszabálynak a már lezárt jogviszonyokra való alkalmazása, az utóbbi a korábban létrejött, de nem lezárt jogviszonyokra való alkalmazás. Vagyis ez az utóbbi lényegében az azonnali hatály, ami azt jelenti, hogy egy jogszabályt a hatályba lépésétől kezdve alkalmazni kell, a le nem zárt jogviszonyokra is. A kvázi visszaható hatály alkalmazhatóságának feltételeit az Alkotmánybíróság többször megállapította [összefoglalóan: 8/2016. (IV. 6.) AB határozat Indokolás [54]–[57]].
- [60] A Naktv. 59/B. § (3) bekezdése a küldöttválasztó közgyűlést illetően tartalmaz rendelkezéseket. A küldöttválasztó közgyűlés – a 2. § j) pontja értelmében – a kamarai tagok olyan ülés tartása nélküli választói akarattal nyilvánító fóruma, amelynek kizárólagos célja a megyei küldöttgyűlési küldöttek megválasztása. A módosítás indokolása szerint „[a] javaslat 19. §-a egy, a gyakorlati jogalkalmazásban előforduló jogértelmezési kérdést tisztáz. A küldöttválasztó közgyűlés – az eredeti jogalkotói szándékoknak megfelelően – nem testületként gyakorolja kizárólagos jogosítványát, amely a kamara megyei küldöttgyűlési küldötteinek a megválasztása. A fogalom meghatározásban az ülés tartása nélküliségre azért kell külön is utalni, mert a kamarai választásban résztvevő kamarai tagok megyénkénti nagy száma (esetenként 40–50 ezer kamarai tag) gyakorlatilag kivitelezhetetlenné teszi azt, hogy a tagság e jogait a testületként működő szervek általános szabályai szerint működjön. A küldöttválasztó közgyűlést öt évenként kell összehívni, melynek kizárólagos napirendje a megyei kamarai küldöttek megválasztása.” A 25. §-hoz fűzött indokolás szerint „[a] javaslat – a hatályon kívül helyezendő rendelkezésekkel együtt – szintén megerősíti azt az eredeti jogalkotói szándékot is, miszerint a közel négyszázéves kamarai tagságra figyelemmel a törvény eredeti szövegében szereplő megyei küldöttválasztó közgyűlések – összhangban a törvény kamarai testületi szervek felsorolását tartalmazó rendelkezéseivel – nem minősülnek a kamara testületi szerveinek, azokat az országos küldöttgyűlés által e célból megalkotott külön eljárásrendben meghatározottak szerinti eljárásban, ülés tartása nélkül, öt évenként egyszer és csak a megyei küldöttek megválasztása céljából kell megtartani.”
- [61] A Naktv. 59/B. § (3) bekezdése jogértelmezési kérdést tisztázott, jogalkotói jogértelmezéssel. Nem ismerhető fel ezért benne visszaható hatályú jogalkotás.
- [62] Az 59/B. § értelmében a küldöttválasztó közgyűlésre vonatkozó szabályt a hatálybalépésekor folyamatban lévő eljárásokban, továbbá a megismételt eljárásokban is alkalmazni kell, továbbá a hatályba lépését megelőzően ülés tartása nélkül lefolytatott megyei küldöttválasztó közgyűlést a 33. § (1) bekezdése rendelkezéseinek megfelelőnek kell tekinteni. (Eszerint az agrárkamara tagjai az országos küldöttgyűlés által meghatározott időpontban az agrárkamara küldöttek választása céljából megyénként országos küldöttválasztó közgyűlést tartanak.)
- [63] Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében önmagában valamely döntés egyedi jellege sem eredményezi a rendelkezés alkotmányellenességét. Ennek megfelelően a jelen ügyben is azt lehet vizsgálni, hogy a lefolytatott megyei küldöttválasztó közgyűlésre, vagyis konkrét esetre is szóló döntésnek a tartalma ütközik-e az Alaptörvény valamely előírásával. Egyedi döntésekkel kapcsolatos korábbi alkotmánybírósági határozatok – amelyek jellemzően személyi-szervezeti kérdésekről szóltak – akkor állapították meg az alkotmányellenességet, ha az egyedi döntés alapjogot korlátozott [lásd: ABH 2004, 98, 114, 121, hivatkozva: 3076/2013. (III. 27.) AB határozat, Indokolás [20] és [22]]. A jelen esetben azt, hogy az 59/B §. alapvető jogot korlátozna, nem lehet megállapítani. A Naktv. és ezzel összhangban a Kamara Alapszabálya nem szabályozza a nem önálló jogi személy megyei szervezetek közgyűlési testületi formáját a Kamara önkormányzati rendszerében. Ennek következtében a Naktv. nem kötötte sem a kamara, mint jogi személy, de különösen nem a – jogi személyiség nélküli – megyei szervezetek működését a régi Ptk.-ban a jogi személy legfőbb testületi szerve működésére előírt szabályokhoz akkor sem, ha a Naktv. értelmében egyedi esetre és ott meghatározott célból közgyűlés tartását szabályozza.
- [64] Az agrárkamara megyei szervezeti nem rendelkeznek jogi személyiséggel. A megyei szervezetek legfőbb testületi szerve a küldöttgyűlés. A közgyűlés nem önálló szerve az agrárkamara, mint jogi személy önkormányzati rendszerének, jogállását, feladat- és hatáskörét teljes egészében a küldöttgyűlés tölti be. Ezért az, hogy a közel négyszázéves kamarai tagságra figyelemmel a törvény eredeti szövegében szereplő megyei küldöttválasztó közgyűlések – összhangban a törvény kamarai testületi szervek felsorolását tartalmazó rendelkezéseivel – nem minősülnek a kamara testületi szerveinek, azokat az országos küldöttgyűlés által e célból megalkotott külön eljárásrendben meghatározottak szerinti eljárásban, ülés tartása nélkül kell megtartani, jogértelmezést tartalmazó előírás. A megyei küldöttválasztó, megyei közgyűlések egyetlen feladata a megyei küldöttek megválasztása, ezért a megyei szervezetekhez tartozó kamarai tagságnak a más döntési jogkört nem tartalmazó választási

fórumai, amelyek ülés tartása nélkül is működhetnek. A megyei küldöttválasztó közgyűlések ülés tartása nélküli szavazáson alapulnak. Ezt támasztja alá a jogi szabályozás mellett az is, hogy az agrárkamara megyénkénti magas taglétszáma (amely jellemzően a tízezeret meghaladja, Pest Megyében ötven ezer feletti) nem teszi lehetővé azt, hogy a kamara tagjai ülés tartásával, az ülésen, együttesen tudják megválasztani a megyei küldötteiket. Minderre figyelemmel a jogértelmezést tartalmazó szabály, a 2. § j) pontja alkalmazásának az előírása a folyamatban lévő vitás ügyekre is nem jelent konkrét esetre szóló, alaptörvény-ellenes jogalkotást, abban nem ismerhető fel valamely alapvető jog korlátozása. Azt fejezi ki, hogy mind a módosítás előtt, mind a módosítás után értelmezhető úgy a „küldöttválasztó közgyűlés” fogalma ebben az esetben, hogy az a kamarai tagok olyan ülés tartása nélküli választói akaratnyilvánító fóruma, amelynek kizárólagos célja a megyei küldöttgyűlési küldöttek megválasztása.

- [65] Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a Naktv. 59/B. §-a nem sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését. Nem állapítható meg a fentiekre tekintettel az sem, hogy a jogszabály konkrét jogviszonyokat szüntetett volna meg, vagy a jogszabályi rendelkezések tartalmukban jogalkalmazói aktusok lennének, amely ellen (tekintettel a jogszabályi formára) az érintettek jogorvoslással nem élhetnek. Így az 59/B. § nem sérti az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdését sem.
- [66] 4. Az Alkotmánybíróság külön vizsgálta a földbizottságra és a kamarára vonatkozó egyes szabályok jogállamiságot sértő voltáról szóló kifogásokat. Az Ftv. 23/A. § (1) bekezdése szerint az adás-vételi szerződés jóváhagyására irányuló eljárásban az agrárgazdasági tevékenységet folytatók kötelező tagságán, és a tagok egyenlő szavazati jogán alapuló, köztestületként működő Magyar Agrár-, Élelmiszergazdasági és Vidékfejlesztési Kamarának a szerződéssel érintett föld fekvése szerinti területi szerve (a továbbiakban: helyi földbizottság) állást foglal arról, hogy az adásvételi szerződés megfelel-e. A módosítás fenntartja a helyi földbizottság jogintézményét, de azt Kamarának a szerződéssel érintett föld fekvése szerinti területi szervével azonosítja.
- [67] Az Alkotmánybíróság megállapította már, hogy nincs oka eltérni attól, hogy minden norma értelmezésre szorul, a jogszabályok egyre növekvő száma és bonyolultsága ezt az értelmezési igényt folyamatosan növeli {3/2019. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [69]}. A norma megszüvegezéséből fakadó nehézségek csak ott vetik fel a jogbiztonság sérelmét, és válik elkerülhetetlenné a norma megsemmisítése, ahol a jogszabály eleve értelmezhetetlen, és ez alkalmazását kiszámíthatatlanná, a norma címzettjei számára előreláthatatlanná teszi {3106/2013. (V. 17.) AB határozat, Indokolás [10]}.
- [68] A helyi földbizottság döntést meghozó nyilvános ülésén az eladó, a vevő és az elővásárlási elfogadó nyilatkozatot tevő személy részt vehet, és az eljárással érintett személyt az eljárás során kérelmére kötelezően meg kell hallgatni. Az agrárkamara megyei elnöksége nyílt ülésen alakítja ki állásfoglalását, az agrárkamara Területi Agrárgazdasági Bizottsága (TAB) ajánlását figyelembe véve. Az agrárkamara 2014. május 4-én eljárásrendet adott ki az agrárkamara megyei szervezetei, települési és járási agrárgazdasági bizottságainak helyi földbizottsági jogkörben ellátandó feladatairól. A jogszabályi háttér az Ftv., a Fétv., a földművelésügyi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 383/2016. (XII. 2.) Korm. rendelet és az agrárkamara (legutóbb 2018. december 20. napján elfogadott módosítással módosított) Alapszabálya.
- [69] Az, hogy az agrárkamara látja el a helyi földbizottsági feladatokat [Naktv. 16. § (1) bekezdés g) pontja], és a Kamarának a szerződéssel érintett föld fekvése szerinti területi szerve, mint helyi földbizottság jár el, annak a 2014 óta követett, a törvényen [a Fétv. 2019. január 11-éig hatályos 103. § (1) bekezdésén] alapuló gyakorlatnak a törvénybe foglalása és kizárólagossá tétele, amely szerint ott, ahol helyi földbizottság nem jött létre, a kamara területi szerve jár el. A Fétv. 2019. január 11-éig hatályos 103. § (1) bekezdése írta elő, hogy ha a településen 2014. május 1-jéig a helyi földbizottság tagjainak megválasztására nem kerül sor, a mezőgazdasági igazgatási szerv a föld tulajdonjoga megszerzésének a hatósági jóváhagyása iránti eljárásban a Kamarának a föld fekvése szerinti területi szervét keresi meg állásfoglalás kiadása céljából; ebben az esetben a földforgalmi törvények alkalmazása során a helyi földbizottság alatt a Kamara területi szervét kellett érteni.
- [70] Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből nem következik a kifogásolt tartalmú ilyen jogalkotás tilalma. Habár a földforgalmi törvény eredetileg a helyi földbizottságoknak szánta feladatuk a termőföld-adásvételek helyi szempontok és ismeretek szerinti véleményezését, tekintettel arra, hogy ezek nem alakultak meg, feladatukat az agrárkamara területi szervei látták el 2014 óta. A helyi földbizottsági feladatokat a jövőben egyértelműen az agrárkamara területei szervei fogják ellátni, az eddigi gyakorlatnak megfelelően.
- [71] Nem állapítható tehát meg az indítványban felhozott érvek alapján az, hogy a földbizottságra és a kamarára vonatkozó egyes szabályok [Ftv. 23/A. § (1) bekezdése, Naktv. 16. § (1) bekezdés g) pontja] eleve alkalmazha-

tatlanok vagy értelmezhetetlenek lennének, és ezért az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe ütköznének. Az Ftv. 23/A. § (1) bekezdése és a Naktv. 16. § (1) bekezdés g) pontja nem ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével.

- [72] 5. Az Ftv. 24. § (3) bekezdéséről – a földbizottsági állásfoglalás kiadása szempontjai – sem állapítható meg, hogy eleve alkalmazhatatlan vagy értelmezhetetlen lenne. Nincs kellő következtetési alap annak megállapítására sem, hogy a termőföldeket érintő jogügyeletek elbírálása során az arra feladat- és hatáskörrel rendelkező állami szervek nem képesek objektív módon, az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésébe foglalt tisztességes hatósági eljáráshoz való jognak megfelelően eljárni. A földbizottságok megválasztásával kapcsolatos szabályokról szóló kormányrendelet indítványban állított hiánya nem sérti a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot. Nem minden jogalkotói feladat teljesítésének elmaradása okoz egyúttal alaptörvény-ellenességet is, hanem csak az, amely az Alaptörvény valamely szabályát sértő helyzet fennállását is előidézi. Mindaddig, amíg a felhatalmazáson alapuló jogszabály megalkotásának hiánya nem akadályozza a felhatalmazó jogszabály – a jelen esetben az Ftv. – alkalmazását, a törvénysértő mulasztás önmagában nem sérti az Alaptörvényt. Ellenkező értelmezés esetén bármely jogsértés önmagában az Alkotmánybíróság által orvosolandó alaptörvény-ellenességet jelentene. A földbizottságok megválasztásával kapcsolatos szabályok hiánya – figyelemmel arra, hogy a földbizottság nem minősül hatóságnak, és a földbizottság hiánya nem akaszthatja meg az eljárást, mert ebben az esetben a Kamara területi szerve járt és jár el – nem okozza a hatósági eljárásokra irányadó, az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében foglaltak sérelmét. A Ftv. 24. § (3) bekezdése nem ellentétes az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésével.
- [73] 6. Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy mindenkinek joga van a tulajdonhoz. A tulajdon jogi fogalmát és tartalmát általában nem közvetlenül az Alaptörvény, hanem a más jogi normák határozzák meg. Az Alaptörvény által védett jogok körét és tartalmát ugyanakkor az Alaptörvény alapján kell megállapítani. Ez az ellentmondás nehézséget jelent a tulajdonként védett jogosítványok meghatározásakor. Az ellentmondás úgy oldható fel, hogy az Alaptörvény tulajdonhoz való alapjogként a jogszabályok által meghatározott tartalommal elismert, konkrét időpontban fennálló konkrét jogosítványokat védi: a törvényhozás a tulajdonhoz való alapvető jog alapján általában köteles tiszteletben tartani azokat a jogosultságokat, amelyek az alkotmányos értelemben vett tulajdonhoz való alapvető jog összetevői [25/2015. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [55]]. Ebből következik, hogy a korábban tulajdonként megszerzett (és így az alkotmányos tulajdonvédelem alatt álló) vagyoni jogi igényeket védi az Alaptörvény XIII. cikke. Ezt erősítette meg a 3048/2013. (II. 28.) AB határozat indokolása (Indokolás [39]) is.
- [74] Az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdése szerint „a termőföld és az erdők tulajdonjogának megszerzése, valamint hasznosítása (1) bekezdés szerinti célok eléréséhez szükséges korlátait és feltételeit, valamint az integrált mezőgazdasági termelés-szervezésre és a családi gazdaságokra, továbbá más mezőgazdasági üzemekre vonatkozó szabályokat sarkalatos törvény határozza meg.” A Földforgalmi tv. sarkalatos törvény (71. §).
- [75] Az Alkotmánybíróság mindig figyelembe vette, hogy a földtulajdon sajátos természeti és vagyoni jellemzői, nevezetesen a föld véges jóság volta, nélkülözhetetlensége, megújuló képessége, különleges kockázatérzékenysége és alacsony nyereséghezama a földtulajdon különös szociális kötöttségét testesítik meg. Ezek a körülmények indokolhatják a tulajdonosi jogokkal szemben a közérdek érvényesítését vagy a tulajdonjogszerzés korlátozását. Az Alaptörvény I. cikke (3) bekezdése szerint alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. Jelen esetben a XIII. cikkben biztosított tulajdonhoz való jogot az Alaptörvény P) cikke teszi korlátozhatóvá. A P) cikk a korlátozás határait nem jelöli meg, ezért azt csak az I. cikk (3) bekezdésének alkalmazásával lehet megállapítani.
- [76] Az, hogy tulajdonjogot termőföldön hogyan és milyen terjedelemben biztosít a jogrendszer, a tulajdonjog tartalmának a meghatározását jelenti, ami a jogalkotóra tartozó kérdés. A tulajdonhoz való jogba történő beavatkozás akkor minősülhet alkotmányjogi értelemben igazoltnak, ha a beavatkozást törvény írja elő, közérdekű célból történik, valamint a közösség érdekeinek biztosítása és az egyén alapvető jogainak védelme között egyensúlyi helyzetet teremt. A jelen esetben a korlátozások törvényben jelennek meg (Ftv.), az Alaptörvényben megjelenő közérdeken alapulnak [Alaptörvény P) cikk]. A 3051/2016. (III. 22.) AB határozat [20] és [34] bekezdései értelmében az Alaptörvény XIII. cikke egyrészt védi a megszerzett tulajdont az elvonás ellen, másrészt védi a szintén már megszerzett tulajdont annak korlátozása ellen. Az alapvető jogi értelemben vett tulajdonjog a már megszerzett tulajdont védi, nem ad jogot a tulajdon megszerzésére.

- [77] Az a körülmény, hogy a törvény szerint a földbizottságnak a szerződés értékelésekor figyelembe kell vennie a vételárat is, és ehhez a törvény értelmében a föld jövedelemtermelő képességét kell alapul venni, nem vet fel alkotmányossági kérdést a tulajdonhoz való alapvető joggal összefüggésben; alapos okkal a felek a szerződésben eltérhetnek ettől a szabálytól.
- [78] Ezért az Ftv. 24. § (3) bekezdés *h*) pontja nem ellentétes az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésével.
- [79] 7. Az Alkotmánybíróság 32/2013. (XI. 22.) AB határozata értelmében az Alaptörvény az egyén-közösség közötti viszonyt az egyén közösséghez kötöttsége jegyében határozta meg, a nélkül azonban, hogy annak egyedi értékét érintené. Ez következik különösen az Alaptörvény O) cikkéből és II. cikkéből. Ezért az Alaptörvény értelmezése során is fenntartható a személyes adatok védelméhez való jogot információs önrendelkezési jogként értelmező korábbi alkotmánybírósági gyakorlat. Az információs önrendelkezési jog szorosan kapcsolódik a magánszférához való joghoz és az arról való döntést foglalja magában, hogy az egyén mikor és milyen korlátok között fedi fel a személyéhez köthető adatokat. Az egyénnek társadalmi lényként, szociális beágyazottsága miatt bizonyos mértékben azonban el kell tűrnie adatai kötelező kiszolgáltatását, és azok állam általi felhasználását (Indokolás [88]).
- [80] Újdonság a törvényben, hogy a szerződés jóváhagyásakor értékelni kell a szerzésre vevőként, elővásárlásra jogosultként jelentkező személyen kívül annak közeli hozzátartozóit is, ide értve az e személyi kör tulajdonában álló jogi személyt is. Figyelembe kell venni azt is, ha a korábbi földszerzéseket családon belüli ügyletként, pl. ajándékozással másik közeli hozzátartozó javára engedték át, de a használat akár továbbra is egy kézben összpontosul.
- [81] Az adatkezelést törvény írja elő. Vizsgálni lehet a más-más személy tulajdonában vagy használatában álló, de valójában azonos érdekkör által művelt gazdasági egységeket is. A földbizottságok vizsgálhatják azokat a családon belüli ügyleteket is, melyek ajándékozással valósultak meg, de a föld használója továbbra sem változik. A szabályozás célja a birtokviszonyok átláthatósága, átláthatóbb birtokviszonyok kialakulása, a törvényi rendelkezések betartását azáltal, hogy olyan átalakulási tendenciát kezdeményez, mely által a föld tényleges használója és tulajdonosa a jövőben ugyanaz a személy lesz. További cél az, hogy a szerződés a föld fekvése szerinti településen, vagy annak közigazgatási határától számított húsz kilométeres körzetén belül az ott helyben lakó, vagy gazdálkodó földművesek életképes gazdaságának kialakítását, fennmaradását, a föld használatán alapuló jövedelmező mező-, erdőgazdasági tevékenység folytatását ne veszélyeztesse, ne zavarja vagy ne lehetetlenítse el.
- [82] A termőföld véges jószág, ezért fontos feladat a tulajdonjogi viszonyok világos rendezése és nem ellentétes az Alaptörvénnyel egy stabil birtokszerkezet kialakítására törekvés. A támadott adatkezelést ennek a célnak az elérése érdekében írja elő a törvény. A korlátozásnak felismerhető célja van, szükséges eszköz az elérni kívánt cél érdekében, alkalmas a cél elérésére, továbbá megfelelő egyensúlyt teremt a termőföld védelme és az érintett személyek személyes adatai védelme érvényesítése között. Az agrárpolitikai és földbirtok-politikai érdekeknek megfelelés vizsgálhatósága érdekében megalkotott szabályokról nem állapítható meg, hogy azok a személyes adatok védelméhez való jogot alaptörvény-ellenesen korlátoznák.
- [83] Az Ftv. 24. § (3) bekezdése, a Fétv. 101. § (1) bekezdése és 29/A. §-a nem ellentétes az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésével.

Budapest, 2019. szeptember 30.

Dr. Varga Zs. András s. k.,
tanácsvezető, előadó alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: II/376/2019.

