

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 27/2017. (X. 25.) AB HATÁROZATA

a Nemzeti Földalapról szóló 2010. évi LXXXVII. törvény 28. §-ának a Nemzeti Földalapról szóló 2010. évi LXXXVII. törvény módosításáról szóló 2016. évi CVII. törvény 1. §-ával megállapított módosításával kapcsolatos mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításáról, valamint a Nemzeti Földalapról szóló 2010. évi LXXXVII. törvény 28. § és 38. §-a és a „Földet a gazdáknak!” Programról szóló 2016. évi CVI. törvény alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány elutasításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése jogszabály Alaptörvénnyel való összhangjának utólagos vizsgálata tárgyában – *dr. Salamon László* és *dr. Szabó Marcel* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Balsai István*, *dr. Czine Ágnes*, *dr. Dienes-Oehm Egon*, *dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó* és *dr. Stumpf István* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

### h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja: az Országgyűlés az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésével összefüggésben mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet idézett elő azáltal, hogy a Nemzeti Földalapról szóló 2010. évi LXXXVII. törvény 28. §-ának a Nemzeti Földalapról szóló 2010. évi LXXXVII. törvény módosításáról szóló 2016. évi CVII. törvény 1. §-ával megállapított módosításával egyidejűleg nem gondoskodott olyan szabály megalkotásáról, amely biztosítaná a Nemzeti Földalap sarkalatos szabályokkal védett vagyonának hosszú távú megőrzését, és kizárná annak lehetőségét, hogy egyszerű többséggel elfogadható törvények alkalmazása a Nemzeti Földalap céljainak, a természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok védelmének, fenntartásának, a jövő nemzedékek számára megőrzésének megvalósítását veszélyeztető mértékű vagyonvesztéshez vezessen. Az Alkotmánybíróság felhívja az Országgyűlést, hogy jogalkotási feladatának 2018. május 31-ig tegyen eleget.

2. Az Alkotmánybíróság

– a Nemzeti Földalapról szóló 2010. évi LXXXVII. törvény – a Nemzeti Földalapról szóló 2010. évi LXXXVII. törvény módosításáról szóló 2016. évi CVII. törvénnyel megállapított – 28. §-a és 38. §-a, és

– a „Földet a gazdáknak!” Programról szóló 2016. évi CVI. törvény alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság

– a Nemzeti Földalapról szóló 2010. évi LXXXVII. törvény módosításáról szóló 2016. évi CVII. törvény és

– a „Földet a gazdáknak!” Programról szóló 26/2016. (X. 27.) OGY határozat alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság elrendeli határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét.

## I n d o k o l á s

## I.

- [1] 1. Sallai R. Benedek országgyűlési képviselő (értesítési cím: 1358 Budapest, Széchenyi rakpart 19.) és a csatolt ívet aláíró további, az országgyűlési képviselők egynegyedénél több országgyűlési képviselő (a továbbiakban: indítványozók) az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLl. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (1) bekezdése alapján a 2016. november 22-én benyújtott indítványokban kérték, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg, hogy
- [2] a) – a Nemzeti Földalapról szóló 2010. évi LXXXVII. törvény módosításáról szóló 2016. évi CVII. törvény (a továbbiakban: Tv.),  
– a Nemzeti Földalapról szóló 2010. évi LXXXVII. törvénynek (a továbbiakban: Nfatv.) a Tv. által megállapított 28. §-a és 38. §-a,  
– a „Földet a gazdáknak!” Programról szóló 2016. évi CVI. törvény (a továbbiakban: FAGtv.), valamint  
– a „Földet a gazdáknak!” Programról szóló 26/2016. (X. 27.) OGY határozat (a továbbiakban: OGYh.) ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, és 38. cikk (1) és (3) bekezdésével, valamint
- [3] b) az OGYh. 1. pontja ellentétes az Alaptörvény T) cikk (1) bekezdésével,  
ezért azokat a kihirdetésükre, illetve közzétételükre visszamenőleges hatállyal semmisítse meg.
- [4] Az indítvány szerint a támadott két törvényt és az országgyűlési határozatot a Kormány és az Országgyűlés egyszerű többsége egyazon cél érdekében alkotta meg: a „Földet a gazdáknak!” Program keretében az állami tulajdonú földek földművesek részére történő értékesítéséhez szükséges intézkedésekről szóló 1666/2015. (IX. 21.) Korm. határozatnak a 36/2015. (XII. 16.) AB határozat (a továbbiakban: ABh.) által megsemmisített, a programban értékesített földekből származó bevétel hova fordításáról rendelkező 2. pontjának utólagos pótlása érdekében, és a törvényellenes célból lefolytatott értékesítés utólagos törvényesítése érdekében. A két támadott törvény felkészülési idő nélkül, a kihirdetést követő napon lép hatályba, a törvények kihirdetésével egyidejűleg közzétett OGYh. pedig nem tartalmaz hatálybaléptető rendelkezést.
- [5] A Tv. 1. §-a az Nftav. 28. §-át úgy egészíti ki, hogy az újra megállapított szövegű rendelkezés szerint a Nemzeti Földalapba tartozó földrésztletek hasznosításából származó bevételeket nem csak földvásárlásra és az Nfatv. 15. §-ában foglalt, a földalapba tartozó földterületek hasznosítására vonatkozó földbirtokpolitikai irányelvek megvalósítására lehet fordítani, hanem az államadósság csökkentésére is.
- [6] A Tv. 2. §-a Nfatv. új 38. §-ának megállapításával azt mondja ki, hogy a FAGtv. hatálybalépését követően „a jogszabályon alapuló, továbbá az ingatlanra közérdekből jogszabályban feljogosított szervek javára alapított használati jog, vezeték jog vagy ugyanezen okokból alapított szolgalmat, valamint a helyi önkormányzat javára alapított vezetékjog kivételével a Nemzeti Földalapba tartozó földrésztlet nem terhelhető meg, biztosítékul nem adható, azon – 100%-os állami tulajdonban álló gazdálkodó szervezet kivételével – harmadik személy javára osztott tulajdon nem létesíthető”. Ugyanakkor a 38. § (2) bekezdése szerint e rendelkezést a FAGtv. hatálybalépésekor folyamatban lévő értékesítési eljárások során nem kell alkalmazni.
- [7] A FAGtv. két érdemi rendelkezést tartalmaz: az 1. § (1) bekezdése szerint az Országgyűlés jóváhagyja az állami tulajdonban álló földeknek a „Földet a gazdáknak!” Program keretében történt értékesítését, (2) bekezdése szerint pedig a „Földet a gazdáknak!” Program keretében az állami tulajdonban álló termőföldek árverési eljárásai lezárásra kerülnek.
- [8] Az OGYh. 1. pontja a FAGtv. rendelkezéseit ismétli meg („az Országgyűlés ezúton is kifejezi [...] jóváhagyását a »Földet a gazdáknak!« Programmal kapcsolatban”, „az Országgyűlés kifejezi abbéli véleményét, hogy a »Földet a gazdáknak!« Program keretében az állami tulajdonban álló termőföldek árverési eljárásai lezárásra kerüljenek”). Az OGYh. 2. pontjában pedig az Országgyűlés „felkéri a Kormányt, hogy a »Földet a gazdáknak!« Programból származó értékesítési bevételek teljes összegét az államadósság csökkentésére fordítsa”.
- [9] Az indítvány szerint a három támadott norma egyike sem kapta meg a jelenlévő országgyűlési képviselők két-harmadának szavazatát. A két támadott törvény sarkalatosági záradékot nem tartalmazott.
- [10] 1.1. Az indítványozók álláspontja szerint a támadott normák a törvényt sértő célú átruházás utólagos, a felhasználási célra vonatkozó semmiféle érdemi megkötést nem érvényesítő jóváhagyásának aktusa és egyszerű többséggel történt elfogadásuk miatt is sértik az Alaptörvényt. Emellett az OGYh. tartalma szerint jogszabályi rendelkezést igénylő kérdésekről rendelkezik országgyűlési határozati formában.

- [11] Az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése szerint „az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon. A nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele. A nemzeti vagyon megőrzésének, védelmének és a nemzeti vagyonnal való jelelős gazdálkodásnak a követelményeit sarkalatos törvény határozza meg.” Ugyanezen cikk (3) bekezdése szerint „nemzeti vagyont csak törvényben meghatározott célból lehet átruházni, törvényben meghatározott kivételekkel az értékarányosság követelményének figyelembevétele mellett”.
- [12] A támadott normák megalkotásának időpontjáig a „Földet a gazdáknak!” Program, azaz a Nemzeti Földalapba tartozó földrészletek túlnyomó többségének értékesítése előzetes törvényalkotás nélkül lezajlott: a FAGtv. és az OGYh. ennek megfelelően kifejezetten a program – a magyar jogi nyelvben elsősorban utólagos, de mindenképpen egy már meghozott, jelen esetben a Kormány általi döntéshez kapcsolódó – jóváhagyásról rendelkezik. A Tv. 1. §-a által megállapított rendelkezés joghatása ugyanakkor a Program keretében megtörtént értékesítésből származó bevétel felhasználására is kihat, hiszen a Tv. nem állapít meg az Nfatv-be illesztett rendelkezések kapcsán átmeneti szabályt, míg az OGYh. 2. pontja az Országgyűlés részéről is egyértelművé teszi a bevételek államadósság-csökkentési célú felhasználása melletti elköteleződést.
- [13] Az Alkotmánybíróság az ABh. Indokolásának [72] bekezdésében a kérdés korábbi, kormányhatározati szintű rendezése kapcsán kifejezetten rögzítette, hogy „[a]z Alaptörvény 38. cikk (3) bekezdése az adott tárgykör (nemzeti vagyon átruházásának célja) vonatkozásában az arra előírt jogforrási szint meghatározásával lényegében kivonta az adott tárgykör szabályozását a Kormány hatásköréből, hiszen a nemzeti vagyon átruházásának céljáról sem kormányrendeletben, sem kormányhatározatban nem lehet rendelkezni”. Ebből természetesen nem következik, hogy az Országgyűlés ne rendezhetné a jövőre vonatkozóan törvényalkotói döntéssel eltérően a nemzeti vagyon átruházásának célját az Nfatv. 28. §-ának korábbi, kizárólag földbirtokpolitikai célú felhasználást lehetővé tevő szabályától eltérően. Az azonban következik belőle, hogy az Nfatv. 28. §-a szerinti szabályozás a nemzeti vagyon átruházásának célját rögzíti, amelyet az Országgyűlés a támadott normákkal utólag, a tényleges értékesítés lezárását követően változtatott meg. Így az Országgyűlés az Alaptörvény 38. § (3) bekezdésében rögzített szabályozási szintbeli garanciát kiüresítette, egyben az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében elismert jogállamiságból közvetlenül következő jogbiztonság követelményével is ellentétes döntést hozott, aminek gyakorlattá válása a nemzeti vagyon felhasználásával kapcsolatos törvényi garanciák bármelyikének utólagos feloldhatóságával fenyeget.
- [14] Az indítványozók ettől függetlenül az új értékesítési cél meghatározását, azaz az államadósság csökkentését tartalmilag sem tartják alkalmasnak az Alaptörvény 38. § (3) bekezdése szerinti követelmény kielégítésére, mivel az Országgyűlés ezzel valójában nem rögzített konkrét felhasználási célt, hiszen semmilyen garanciát nem írt elő arra, hogy a földeladásból származó bevételek felhasználásáról ő maga vagy a költségvetést végrehajtó Kormány ne döntsön teljesen szabadon. Sem az Nfatv. új 28. §-ából, sem az OGYh. 2. pontjából nem következik ugyanis, hogy az államadósság törlesztésére egyébként, az értékesítéstől függetlenül jóváhagyott kiadásokat az értékesítési bevételeknek növelniük kellene. Tekintettel arra, hogy az államadósság szolgálat éves költsége az ezer milliárd forintot meghaladja, a Programból származó, a Kormány által 260–270 milliárd forintra becsült értékesítési bevétel úgy is felhasználható az államadósság csökkentésére az Nfatv. 28. §-ának betartása mellett, hogy egyidejűleg annak egy részének vagy akár egészének megfelelő, eredetileg az adóssággal kapcsolatos kiadásokra tervezett összeget a központi költségvetés végül más célra használ fel. Az államadósság csökkentése tehát ebben a formában valós korlátot jelentő felhasználási célt nem jelent.
- [15] 1.2. Az ABh. – minthogy az alapul szolgáló ügyben megsemmisített kormányhatározati rendelkezést önmagában a szabályozási szintre tekintettel megsemmisítette – nem foglalt állást a szabályozási tárgykör és az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése harmadik mondata szerinti sarkalatosági szabály közötti viszony tekintetében. Az Alaptörvény a nemzeti vagyon megőrzésének, védelmének és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak a követelményeit utalja minősített többségű szabályozási tárgykörbe, aminek alapján a törvényalkotó az Nfatv. 48. §-a alapján az Nfatv. 1–3., 18–23. és 36. §-át, azaz a földalapra vonatkozó általános rendelkezéseket és az abba tartozó területek felhasználására vonatkozó szabályok egy részét minősítette sarkalatosnak.
- [16] A 28. §-t tehát sem az Nfatv. elfogadásakor, sem a támadott törvényi rendelkezések elfogadásakor nem minősítette az Országgyűlés sarkalatosnak, ahogyan a FAGtv.-t sem. Ez azonban önmagában akkor sem mérvadó, ha figyelembe vesszük, hogy az Országgyűlés rendelkezik mérlegelési joggal a sarkalatos többségű szabályozás mélységének kialakítása során. Az ugyanis, hogy a Nemzeti Földalap mint sarkalatos törvényben a nemzeti

vagyon megőrzése, védelme érdekében létrehozott és azzal szintén sarkalatos törvényben meghatározott módon rendelkező alap a rá bízott vagyon értékesítéséből származó bevételt mire fordíthatja, álláspontjuk szerint mindenképpen az Alaptörvény 38. cikk (3) bekezdés szerinti szabályozási tárgykörbe tartozik. Ennek hiányában ugyanis sem a Nemzeti Földalap működésének, sem a rá vonatkozó sarkalatosági garanciának nincs semmi értelme.

- [17] A támadott szabály arra ad lehetőséget, hogy a Nemzeti Földalap vagyonát csökkentsék, az értékesítési bevételt a sarkalatos törvénnyel létrehozott szervezet- és célrendszerből kivonják. Így ha az eredeti 28. § értelmezhető is lenne esetleg a sarkalatos törvényi garanciákat kiegészítő egyszerű többséggel elfogadott szabályként, ugyan-ez a támadott rendelkezésről nyilvánvalóan nem mondható el.
- [18] Ugyanezen okból tartják az indítványozók sarkalatos többségű elfogadást igénylő rendelkezésnek
- [19] a) az Nfatv. 38. §-át, illetve a Tv. azt megállapító 2. §-át, mivel a Földalapba tartozó földrészletek megterhelésére vonatkozó tilalmak a nemzeti vagyon megőrzésének, védelmének lényeges garanciáit képezik,
- [20] b) a FAGtv.-t, hiszen az a „Földet a gazdáknak!” Programnak a megvalósult formában, azaz a törvényben meghatározott értékesítési céltól eltérően történő jóváhagyásáról, illetve lezárásáról rendelkezik.
- [21] Mivel azonban a kifejtettekkel ellentétesen a két támadott törvényt egyszerű többséggel fogadta el az Országgyűlés, az elfogadás módja ellentétes volt az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdés harmadik mondatával.
- [22] 1.3. Az Alaptörvény T) cikk (1) bekezdése szerint „[á]ltalánosan kötelező magatartási szabályt az Alaptörvény és az Alaptörvényben megjelölt, jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerv által megalkotott, a hivatalos lapban kihirdetett jogszabály állapíthat meg”.
- [23] Ezt a követelményt, illetve az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésén alapuló azon követelményt, hogy a jogszabályokban foglalt rendelkezésekkel a közjogi szervezetszabályozó eszközöknek, így az OGYh.-nak is összhangban kell állnia, sérti, hogy az OGYh. a „Földet a gazdáknak!” Program jóváhagyásával normatív rendelkezést állapít meg. Ezt ugyan a FAGtv. 1. § (1) bekezdésére tekintettel jelenleg hatályos törvénnyel párhuzamosan teszi, azonban utóbbi alkotmányellenessége miatt és megsemmisítése esetén ez a párhuzamosság megszűnik, így a rendelkezés formai alapú megsemmisítésének lehet helye. Ebben az esetben az OGYh. 1. pontjának megsemmisítését az Alaptörvény 38. cikk (1) és (3) bekezdésének megsértése is indokoltá teszi, hiszen ez a rendelkezés is a „Földet a gazdáknak!” Programnak a megvalósult formában, azaz a törvényben meghatározott értékesítési céltól eltérően történő jóváhagyásáról rendelkezik.

## II.

- [24] 1. Az Alaptörvény szerint:

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

„N) cikk (1) Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti.

(2) Az (1) bekezdés szerinti elv érvényesítéséért elsődlegesen az Országgyűlés és a Kormány felelős.

(3) Az Alkotmánybíróság, a bíróságok, a helyi önkormányzatok és más állami szervek feladatuk ellátása során az (1) bekezdés szerinti elvet kötelesek tiszteletben tartani.”

„P) cikk (1) A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.

(2) A termőföld és az erdők tulajdonjogának megszerzése, valamint hasznosítása (1) bekezdés szerinti célok eléréséhez szükséges korlátait és feltételeit, valamint az integrált mezőgazdasági termelés-szervezésre és a családi gazdaságokra, továbbá más mezőgazdasági üzemekre vonatkozó szabályokat sarkalatos törvény határozza meg.”

„T) cikk (1) Általánosan kötelező magatartási szabályt az Alaptörvény és az Alaptörvényben megjelölt, jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerv által megalkotott, a hivatalos lapban kihirdetett jogszabály állapíthat meg. Sarka-

latos törvény eltérően is megállapíthatja az önkormányzati rendelet és a különleges jogrendben alkotott jogszabályok kihirdetésének szabályait.”

„36. cikk (1) Az Országgyűlés minden évre vonatkozóan törvényt alkot a központi költségvetésről és a központi költségvetés végrehajtásáról. [...]

(2) A központi költségvetésről és az annak végrehajtásáról szóló törvényjavaslatoknak azonos szerkezetben, átlátható módon és ésszerű részletezettséggel kell tartalmazniuk az állami kiadásokat és bevételeket.

(3) A központi költségvetésről szóló törvény elfogadásával az Országgyűlés felhatalmazza a Kormányt az abban meghatározott bevételek beszedésére és kiadások teljesítésére.

[...]

(7) Ha a központi költségvetésről szóló törvényt az Országgyűlés a naptári év kezdetéig nem fogadta el, a Kormány jogosult a jogszabályok szerinti bevételeket beszedni és az előző naptári évre a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott kiadási előirányzatok keretei között a kiadásokat időarányosan teljesíteni.

37. cikk

(1) A Kormány a központi költségvetést törvényesen és célszerűen, a közpénzek eredményes kezelésével és az átláthatóság biztosításával köteles végrehajtani.

[...]

(6) Az államadósság és a teljes hazai össztermék számítási módját, valamint a 36. cikkben és az (1)–(3) bekezdésben foglaltak végrehajtására vonatkozó szabályokat törvény határozza meg.

38. cikk

(1) Az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon. A nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele. A nemzeti vagyon megőrzésének, védelmének és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak a követelményeit sarkalatos törvény határozza meg.

[...]

(3) Nemzeti vagyont csak törvényben meghatározott célból lehet átruházni, törvényben meghatározott kivételekkel az értékarányosság követelményének figyelembevétele mellett.

39. cikk

(2) A közpénzekkel gazdálkodó minden szervezet köteles a nyilvánosság előtt elszámolni a közpénzekre vonatkozó gazdálkodásával. A közpénzeket és a nemzeti vagyont az átláthatóság és a közélet tisztaságának elve szerint kell kezelni. A közpénzekre és a nemzeti vagyontra vonatkozó adatok közérdekű adatok.”

[25] 2. Az Nfatv. szerint:

„28. § A Nemzeti Földalapba tartozó földrészletek hasznosításából származó bevételeket földvásárlásra, a 15. §-ban foglaltak megvalósítására vagy az államadósság csökkentésére kell fordítani.”

„38. § (1) A »Földet a gazdáknak!« Programról szóló 2016. évi CVI. törvény (a továbbiakban: FAGtv.) hatálybalépését követően a jogszabályon alapuló, továbbá az ingatlanra közérdekből jogszabályban feljogosított szervek javára alapított használati jog, vezetékjog vagy ugyanezen okokból alapított szolgálat, valamint a helyi önkormányzat javára alapított vezetékjog kivételével a Nemzeti Földalapba tartozó földrészlet nem terhelhető meg, biztosítékul nem adható, azon – 100%-os állami tulajdonban álló gazdálkodó szervezet kivételével – harmadik személy javára osztott tulajdon nem létesíthető.

(2) A FAGtv. hatálybalépésekor folyamatban lévő értékesítési eljárások során az (1) bekezdésben foglaltakat nem kell alkalmazni.”

„48. § E törvény 1–3., 18–23. és 36. §-a az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése alapján sarkalatosnak minősül.”

[26] 3. A FAGtv. szerint:

„1. § (1) Az Országgyűlés jóváhagyja az állami tulajdonban álló földeknek a »Földet a gazdáknak!« Program keretében történt értékesítését.

(2) A »Földet a gazdáknak!« Program keretében az állami tulajdonban álló termőföldek árverési eljárásai lezárásra kerülnek.

2. § Ez a törvény a kihirdetését követő napon lép hatályba.”

[27] 4. Az OGYh. szerint:

„1. Az Országgyűlés elismeri, hogy a – közel 30 ezer magyar földművest és 290 ezer hektár állami földet érintő – »Földet a gazdáknak!« Programmal a Magyar Állam lehetőséget biztosított a magyar földművesek számára, hogy a korábban állami tulajdonban lévő, de nem az állam által művelt földeket tisztességes piaci áron megvásárolhassák. Az Országgyűlés ezúton is kifejezi elismerését és jóváhagyását a »Földet a gazdáknak!« Programmal kapcsolatban, méltatva annak eredményeit. A felelős állami földvagyon-gazdálkodás fenntartásának érdekében az Országgyűlés kifejezi abbéli véleményét, hogy a »Földet a gazdáknak!« Program keretében az állami tulajdonban álló termőföldek árverési eljárásai lezárásra kerüljenek.

2. Az Országgyűlés az államadósság csökkentésének kiemelt közérdekű jellege okán felkéri a Kormányt, hogy a »Földet a gazdáknak!« Programból származó értékesítési bevételek teljes összegét az államadósság csökkentésére fordítsa.”

### III.

[28] Az indítvány nem megalapozott.

[29] 1. Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése akadály-e az indítvány érdemi elbírálásának. Ez a szabály egyes, pénzügyi tárgyú törvények (kölségvetési és adótörvények) vizsgálatát korlátozza. A hatáskör-korlátozással kapcsolatos gyakorlatot az Alkotmánybíróság a 40/2012. (XII. 6.) AB határozatában foglalta össze. A határozat értelmében a „kölségvetési törvényre” vonatkozó szabályt az Alkotmánybíróság úgy értelmezi, hogy az három esetkört, a kölségvetési törvény módosítását, a tiltott tárgykörként megjelölt törvények megváltoztatását, jövőbeli kölségvetési törvényben szereplő egyes kiadások meghatározását foglalja magában.

[30] Az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésének indokolása szerint „Az államadósság mértékének legalább a teljes hazai össztermék felére történő szorítása annyira fontos követelmény, hogy ennek megvalósítása érdekében az Alaptörvény még az Alkotmánybíróság hatáskörét is korlátozta az általános szabályokhoz képest. Meghatározott tárgykörű törvények, így a központi kölségvetésről és egyes közterhekről szóló jogszabályok esetében csak az Alaptörvény e cikkében konkrétan felsorolt alapjogok esetén van helye megsemmisítésnek.” Az Alaptörvény hatáskört korlátozó szabályáról is azt kell feltételezni, hogy az a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgál [28. cikk]. Ezzel az az értelmezés van összhangban, ha a kivétel-szabályt az Alkotmánybíróság a jelen ügyben sem értelmezi eddigi gyakorlatától eltérően.

[31] A Tv., az Nfatv., a FAGtv. nem kölségvetési törvény. Azonban – az ismertett gyakorlat értelmében – a kölségvetési törvény, mint kizárt tárgykör nemcsak a hatályos kölségvetési törvényt jelenti, hanem valamely jövőbeni kiadást is, vagy olyan kérdést, amelyből a hatályos kölségvetési törvény módosítása következik. Ezért vizsgálni kellett azt is, hogy a szabályok megsemmisítéséből okszerűen következne-e a tiltott tárgykörként megjelölt törvény – a jelen esetben Magyarország 2017. évi központi kölségvetéséről szóló 2016. évi XC. törvény – megváltoztatása. Arról, hogy egy törvényi rendelkezés a kölségvetési törvényben szereplő egyes bevételi vagy kiadási tételekkel közvetlen és jelentős kapcsolatban áll-e, a kölségvetés egyes elemeinek akár pozitív, akár negatív meghatározását jelenti-e, az Alkotmánybíróság – az Alaptörvény szabályai és az Alkotmánybíróság gyakorlatában kialakult elvek alapján – esetenként, mérlegelés alapján dönt.

[32] Az Nfatv. 28. §-a az állami forrásokkal való kölségvetési gazdálkodásra vonatkozik, az ország éves kölségvetéséről szóló törvényt közvetlenül és jelentős módon érinti.

[33] Ugyanakkor az indítvány azt állítja, hogy a támadott szabályokat – ezek között az Nfatv. 28. §-át – a megalkotásukra vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények teljesülése nélkül fogadták el. Ilyen esetben az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése szerinti tárgykörbe tartozó törvényeket is korlátozás nélkül jogosult megsemmisíteni.

[34] Ezért az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Nfatv. 28. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány érdemi elbírálásának a sarkalatoság követelménye tekintetében az Alaptörvény 37. § (4) bekezdése alapján, a központi kölségvetéséről szóló törvényt illetően, nincs akadály.

- [35] 2. Az indítvány három alkotmányjogi problémát jelöl meg. Az indítvány szerint
- a törvénysértő célú átruházás utólagos, a felhasználási célra vonatkozó semmiféle érdemi megkötést nem érvényesítő jóváhagyás és
  - az egyszerű többséggel történt elfogadás [Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdés], továbbá
  - az OGYh. határozati formája, mert az OGYh. a tartalma szerint jogszabályi rendezést igénylő kérdésekről szól, [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés, T) cikk (1) bekezdés, 38. cikk (3) bekezdés] sérti az Alaptörvény megjelölt szabályait.
- [36] Az Alkotmánybíróság az indítványt tartalma szerint bírálta el. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványnak az a része, amely a kifogásolt rendelkezések sarkalatosságával kapcsolatos érvelést tartalmaz, megfelel az Alaptörvény és az Abtv. szabályainak.

## IV.

- [37] Az Alkotmánybíróság ezért elsőként azt vizsgálta, hogy az Nfatv. 28. §-a, 38. §-a valamint a FAGtv. sérti-e az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése harmadik mondatát, a sarkalatos törvényre vonatkozó követelményt.
- [38] 1. Az Alkotmánybíróság korábban már több ügyben vizsgálta az Nfatv. és az Alaptörvény viszonyát. A 16/2015. (VI. 5.) AB határozattal (a továbbiakban: Abh2.) elbírált ügyben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy ha egy szabályozási tárgykörrel az Alaptörvény alapján kétséget kizáróan megállapítható, hogy kizárólag sarkalatos törvénnyel szabályozható, úgy az egyszerű többséggel elfogadott szabályozás közjogi érvénytelenséget eredményez. Az Abh2. indokolása – a [43] bekezdése – értelmében az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése általános jellegű megfogalmazásából adódóan értelmezés útján csak esetről esetre állapítható meg, hogy a sarkalatosság követelménye fennáll-e, és hogy a szóban forgó szabályozási tárgy mely elemeire terjed ki [vö. 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [104]].
- [39] 1.1. A jelen ügyben, miként azt az indítvány is tartalmazza, az Nfatv. 48. §-a értelmében az Országgyűlés egyik támadott szabály sem sarkalatos rendelkezésként alkotta meg.
- [40] Az Alaptörvény P) cikkének (2) bekezdéséből nem következik kényszerítően az Nfatv. egyes szabályainak sarkalatossága, mivel az Alaptörvényben előírt garanciát [P) cikk (2) bekezdése] másik törvény [a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény (a továbbiakban: Földforgalmi tv.)] biztosítja. Viszont az Nfatv. kétségtelenül erősíti ezeket a garanciákat, ezért nem értelmezhető úgy, hogy az Országgyűlés az Alaptörvényhez képest bővítette volna a sarkalatos törvények körét. Az Alaptörvény P) cikke a tárgya szerint a természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek, mint a nemzet közös örökségének védelméről, fenntartásáról, a jövő nemzedékek számára megőrzéséről szól. Az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdése valamennyi termőföldre vonatkozik, függetlenül annak tulajdonosától. Az Nfatv. ezzel szemben csak a nemzeti vagyon körébe tartozó, a Nemzeti Földalap vagyongazdálkodása alá eső, állami tulajdonban álló földrészekre.
- [41] A termőföldre vonatkozó szabályozás ettől függetlenül is sokrétű. A termőföld védelméről szóló 2007. évi CXXIX. törvény határozza meg a termőföld mennyiségi védelmét, ez is független a tulajdonostól, egyetlen eleme sem sarkalatos. Az erdőkre a 2009. évi XXXVII. törvény tartalmaz (nem sarkalatos) előírásokat. A földnek a forgalmára a Földforgalmi tv. vonatkozik, ez teljes egészében sarkalatos a törvény szerint, nemcsak az állami tulajdonra vonatkozik, ez hajtja végre az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdését. A természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény (amely nem tartalmaz sarkalatossági záradékot) kimondja, hogy az állami tulajdonban álló védett természeti terület elidegenítése – a miniszter egyetértésével, legalább azonos természetvédelmi értékű védett természeti területtel történő csere, vagy törvényben meghatározott más eset kivételével – nem lehetséges [68. § (8) bekezdése].
- [42] Azt is meg lehet állapítani, hogy az Nfatv. 28. §-a nem a Nemzeti Földalapba tartozó földrészeket hasznosítására irányul, hanem a Nemzeti Földalapba tartozó földrészeket hasznosításából származó bevételnek a felhasználására. Nincs olyan szabály az Alaptörvényben, amely valamely állami bevételnek a felhasználásáról szóló törvényhozói döntéshez a sarkalatosság követelményét fűzné. A nemzeti vagyon hasznosításából eredő bevétel a központi költségvetésről szóló törvény tartalmához tartozik [Alaptörvény 36. cikk (2)–(3) bekezdés]. A nemzeti vagyon, a megőrzése, a védelme és a vele gazdálkodásnak a követelményei elkülönülnek az átruházásakor a helyébe lépő bevételtől [38. cikk (3)–(4) bekezdés].

- [43] Az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdés első mondata szerint az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon. A bekezdés utolsó mondata értelmében pedig a nemzeti vagyon megőrzésének, védelmének és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak a követelményeit sarkalatos törvény határozza meg. A 39. cikk (2) bekezdése a közpénzeket és a nemzeti vagyont következetesen külön említi. Ez az elkülönítés csak úgy értelmezhető, hogy ha a közpénzekre az Alaptörvény tartalmaz külön szabályt, akkor a nemzeti vagyona vonatkozó általános szabályok a közpénzekre közvetlenül nem alkalmazhatók.
- [44] Ilyen külön szabályt tartalmaz a közpénzeket illetően 36. és a 37. cikk a költségvetési bevételek, kiadások és a költségvetési gazdálkodás tekintetében. A 36. és 37. cikk pedig következetesen törvényi (és nem sarkalatos törvényi) szabályozásról rendelkezik. Ebből következően a költségvetés részét képező pénzeszközökre (közpénzre) nem alkalmazható a 38. cikk (1) bekezdés harmadik mondatában a nemzeti vagyona előírt sarkalatos szabályozás követelménye. További következmény, hogy bármely, a nemzeti vagyon részét képező vagyonelem értékesítéséből származó pénzbeli bevételre már nem a nemzeti vagyona vonatkozó általános szabályok, hanem a közpénzekre vonatkozó speciális szabályok vonatkoznak. Ezért a vagyonelemek értékesítéséből származó bevételekre vonatkozó szabályoknak akkor sem kell sarkalatosnak lenniük, ha a vagyonelemmel gazdálkodás, azok hasznosítása egyébként sarkalatos törvényi szabályozáshoz kötött. Az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdése második mondata (amely szerint „[a] közpénzekre és a nemzeti vagyona vonatkozó adatok közérdekű adatok.”) is kifejezetten megjeleníti ezt az elkülönítést a közpénzek és a nemzeti vagyon külön kezelésével. Az Alaptörvény 37. cikk (1) bekezdése pedig határozottan a költségvetési törvénnyel köti össze a közpénzek kezelését: „[a] Kormány a központi költségvetést törvényesen és célszerűen, a közpénzek eredményes kezelésével és az átláthatóság biztosításával köteles végrehajtani.”
- [45] Ez az értelmezés felel meg az Alaptörvény N) cikkének, miszerint a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvének érvényesítéséért elsődlegesen az Országgyűlés és a Kormány felelős. Ez az értelmezés felel meg továbbá a T) cikk (4) bekezdésének, amely szerint a törvény a kormányzás szabályozását biztosító legfontosabb jogszabályi alapforma, a sarkalatos törvény pedig a kivétel. Ebből következően az Alkotmánybíróság elvi értelemben állapítja meg, hogy a sarkalatos követelménye tekintetében csak az Alaptörvény rendelkezései irányadók. Az Országgyűlés mint törvényhozó nem állapíthat meg az Alaptörvényhez képest további sarkalatos igénylő tárgyköröket, ezeket csak az Alaptörvény módosításával, alkotmányozó hatalmát gyakorolva teheti meg. Az Alkotmánybíróság a sarkalatos kivételelességre szintén tekintettel van, az Alaptörvény ilyen szabályait nem értelmezi kiterjesztően.
- [46] A fentiek értelmében a 38. cikk (1) bekezdés harmadik mondata nem vonatkozik a Nemzeti Földalaphoz tartozó vagyonelemek átruházásából származó bevételre. Az Alaptörvény 38. cikk (2) bekezdésében említett, az állam kizárólagos tulajdonának és kizárólagos gazdasági tevékenységének körét, valamint a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon elidegenítésének korlátait és feltételeit meghatározó törvények sarkalatos rendelkezésein [pl. a nemzeti vagyonaról szóló 2011. évi CXCVI. törvény 14. §-a, 15. §-a és 17. § (1) bekezdése] túl további szabályoknak – ezek között az elidegenítésből származó bevétel felhasználására vonatkozóknak – nem kell sarkalatosnak lenniük. Az Alaptörvény 38. cikk (3) bekezdése kifejezetten „törvényről” és nem sarkalatos törvényről beszél, amikor kimondja, hogy nemzeti vagyont csak törvényben meghatározott célból lehet átruházni, törvényben meghatározott kivételekkel az értékarányosság követelményének figyelembevételével. Az Alkotmánybíróság ezért az Nfatv. 28. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló indítványt elutasította.
- [47] 1.2. Az Alkotmánybíróság észlelte, hogy az Nfatv. 28. §-a, amikor a Nemzeti Földalapba tartozó földrészletek hasznosításából származó bevételek felhasználását meghatározza, nem tartalmaz semmilyen szabályt arról, hogy a földvásárlásra, a 15. §-ban foglaltak megvalósítására vagy az államadósság csökkentésére milyen arányban lehet a bevételeket fordítani. Másképpen megfogalmazva ez azt jelenti, hogy a törvény, amelyet egyszerű többséggel kellett megalkotni a fentiek szerint, nem zárja ki olyan költségvetési döntések sorozatát, amely hosszú távon a Nemzeti Földalap által kezelt vagyont jelentős mértékben csökkenti, ami végső soron akár a Nemzeti Földalap tényleges megszűnéséhez vezethet (kiüresítés), még ha ez a Nemzeti Földalapba tartozó egyes vagyonelemek korlátozott forgalomképessége miatt nem is valószínű. Ez az elvi lehetőség az Nfatv. sarkalatos szabályainak a sérelmét (egyszerű többséggel elfogadott törvény általi derogációját) jelentené.
- [48] Az Nfatv.-ben ilyen sarkalatos szabály – a törvény 48. §-a szerint – a törvény 1–3., 18–23. és 36. §-a, amelyek az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdésén alapulnak. Az Nfatv. 28. §-ának módosított szövege lehetővé teszi, hogy a Nemzeti Földalap bevételeit az Nfatv.-ben meghatározottakon kívüli célra használja fel az Országgyűlés. En-



nek nincs a törvényben kifejezett korlátja, ezért a jogalkalmazás során el lehet járni az Nfatv-ben foglaltak érvényesülésének veszélyeztetése nélkül, de másképp is, ennek az elvont lehetőségét a 28. § – a hiányosságánál fogva – nem zárja ki.

- [49] Az elővigyázatosság környezetjogban általánosan elfogadott elvének értelmében az államnak kell biztosítania azt, hogy a környezet állapotának romlása egy adott intézkedés következményeként ne következzen be. A vizsgált szabályozás esetében bizonytalanság áll fenn abban a tekintetben, hogy az veszélyezteteti-e az Nfatv-ben foglalt célok érvényesülését, és ezáltal végső soron az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésén alapuló, a környezet és természet megóvásának kötelezettségét. A szabályozás hiányossága ugyanakkor éppen abból fakad, hogy nem zárja ki annak lehetőségét, hogy a Nemzeti Földalap céljainak megvalósítását veszélyeztető mértékű vagyonszerzés következzen be.
- [50] A Nemzeti Földalap működési céljait nem kizárólag az Nfatv. határozza meg: például a 28/1994. (V. 20.) AB határozat nyomán elfogadásra került, a védett természeti területek védelmi szintjének helyreállításáról szóló 1995. évi XCIII. törvény 4. § (1) bekezdése értelmében a törvény hatálya alá tartozó és törvény alapján már magántulajdonba került földterületeket 2018. december 31-ig az állam javára ki kell sajátítani, mely folyamatban az Nfatv. 1. § (3) bekezdés e) pontja alapján a Nemzeti Földalap szerepe megkerülhetetlen. A Nemzeti Földalap céljainak megvalósítását veszélyeztető mértékű vagyonszerzés ezen és más hasonló, végső soron az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből következő kötelezettség teljesítését is veszélyeztetné.
- [51] A költségvetési döntések olyan sorozata, amely az elidegeníthető termőföld helyébe lépő közpénzt, továbbá a haszonbérletből származó bevételeket olyan mértékben vonná el, hogy az a Nemzeti Földalap céljainak megvalósítását veszélyeztessen, az Nfatv. sarkalatos fenti szabályainak az érvényesülését veszélyeztethetné. Nyilvánvaló, hogy az Nfatv. sarkalatos szabályainak érvényesülése nem rontható le minősített többséget nem igénylő költségvetési döntések sorozatával. Ugyanakkor olyan szabály sincs, amely kizárná, hogy a bevételeket az Nfatv-vel összhangban használják fel.
- [52] 1.3. Az Nfatv. módosított 28. §-ának érvényesülésére megszilárdult gyakorlat még nincs. Nincs kellő következtetési alap az indítvány alapján annak megállapítására sem, hogy a „Földet a gazdáknak” programhoz kapcsoló szabályok végrehajtása a Nemzeti Földalapot már most veszélyeztethetné. Sőt, az elmúlt évek költségvetési törvényei egyértelműen azt támasztják alá, hogy az Országgyűlés a Nemzeti Földalap működési költségeinek fedezetére külső forrást is biztosított [2016. évi XC. törvény 7. § (1) bekezdés, XLIV. A Nemzeti Földalappal kapcsolatos bevételek és kiadások fejezet; 2015. évi C. törvény 7. § (1) bekezdés, XLIV. A Nemzeti Földalappal kapcsolatos bevételek és kiadások fejezet; 2014. évi C. törvény 7. § (1) bekezdés, XLIV. A Nemzeti Földalappal kapcsolatos bevételek és kiadások fejezet]. A Nemzeti Földalaphoz a hosszú távú fennmaradására és a vagyonszerzése esetleges elkerülésére jelenleg semmilyen szabály nincs. A súlyos vagy teljes vagyonszerzés viszont az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdésén alapuló sarkalatos szabályok derogációját jelentené. A jogi szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma hiányos. Az Alkotmánybíróság ezért megállapította, hogy az Nfatv. 28. §-ának módosított szövege ugyan önmagában nem ellentétes az Alaptörvénnyel, de nem zárja ki annak lehetőségét, hogy alkalmazásával hosszú távon lerontsa az Nfatv. sarkalatos szabályainak érvényesülését. Az Országgyűlés ezért azáltal, hogy az Nfatv. 28. §-ának módosításával egyidejűleg nem alkotott olyan szabályt is, amely biztosítaná a Nemzeti Földalap sarkalatos szabályokkal védett vagyonának hosszú távú megőrzését, és kizárná annak lehetőségét, hogy egyszerű többséggel elfogadható törvények alkalmazása olyan mértékű vagyonszerzéshez vezessen, mely a Nemzeti Földalap céljainak megvalósítását veszélyeztet, mulasztásban megnyilvánuló alaptörvénysértést követett el. Az Alkotmánybíróság ezért – az Abtv. 46. § (1) bekezdése és (2) bekezdésének c) pontjára figyelemmel – felhívta az Országgyűlést a mulasztás kiküszöbölésére. Ennek határidejét úgy állapította meg, hogy a 2019. évi költségvetés már ennek figyelembe vételével legyen elfogadható.
- [53] 2. Az Nfatv. 38. §-a a Nemzeti Földalapba tartozó földrészlet megterhelését, biztosítékul adását, és osztott tulajdonba adását tiltja, azzal a kivétellel, hogy a FAGtv. hatálybalépésekor folyamatban lévő értékesítési eljárások során ezt a szabályt nem kell alkalmazni. Az Nfatv. 38. §-ának tárgyi hatálya kiterjed a termőföld hasznosítására. Vagyis ez a szabály a Nemzeti Földalapba tartozó földrészlet védelméről szól. Olyan (a vagyonszerzés korlátozó) intézkedéseket foglal törvénybe, amelyeket eddig is érvényesíthettek a jogalkalmazás során, és a hatályvesztése esetén érvényesíthetőek maradnának a Földalapot kezelő kormányzati szervezet konkrét döntésénél. Az Nfatv-nek az a szabálya, amely az Nfatv. sarkalatosnak minősülő szakaszait meghatározza, 2012. január 1-jétől hatályos. Az Nfatv-t ezzel a 48. §-sal az egyes törvények Alaptörvénnyel összefüggő módosításáról

szóló 2011. évi CCI. törvény 369. § (2) bekezdése egészítette ki (az Alaptörvény hatálybalépéséhez kapcsolódva); a módosítás értelmében az Nfatv. 1–3. §-a és 18–23. §-a az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése alapján sarkalatosnak minősül. Az Alaptörvény elfogadása ugyanis megkövetelte, hogy az Országgyűlés mint törvényhozó hatalom az Alaptörvény hatálybalépéséig új törvények megalkotásával váltsa fel azokat a hatályos jogszabályokat, amelyek a legfontosabb alkotmányos szerveket, intézményeket és legtöbbször – az új Alaptörvény szóhasználata alapján – sarkalatosnak minősülő törvényben szabályozott tárgyköröket szabályozzák. Az Nfatv. 48. §-a számos tárgykört jelölt meg sarkalatosként az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése alapján.

- [54] Az Nfatv. Nemzeti Földalapot hozott létre; a Nemzeti Földalap rendeltetése a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodás követelményeinek érvényesítése [Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdés]. A nemzeti vagyon az Nfatv. esetében a termőföld. Ezért a termőfölddel való felelős gazdálkodás szabályainál felvethető az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése szerinti követelmények (a termőföld mint természeti erőforrás védelme, fenntartása, megőrzése) érvényesítése a (2) bekezdés szerinti sarkalatos törvényben.
- [55] A P) cikk (2) bekezdése szerinti törvényalkotási kötelezettségnek a termőföldet illetően a jogalkotó az Alaptörvény harmadik módosítását követően nem az Nfatv. módosításával, hanem közvetlenül a Földforgalmi tv. megalkotásával tett eleget. Ez a törvény az új földtörvény, amely egészében sarkalatos, meghatározza, hogy ki, milyen feltételekkel, mekkora termőföldterület tulajdonjogát szerezheti meg, illetve meghatározza a tulajdon-szerzéssel kapcsolatos hatósági eljárás szabályait is. A Földforgalmi tv. 71. §-a kimondja: „E törvény az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdése alapján sarkalatosnak minősül.”
- [56] Az Nfatv. 38. §-ában szereplő, a termőföld tulajdonjogának megszerzésére, valamint hasznosítására vonatkozó egyes előírások – mind az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdéséhez, mind az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése harmadik mondatához képest – részletszabályok, nem az adott alaptörvényi szabály közvetlen végrehajtását szolgálják. A 38. cikk (1) bekezdés harmadik mondata pedig nem a szabályozás összes részlete, hanem csak a követelmények megalkotásához követeli meg a sarkalatosságot. Ennek azért van jelentősége, mert az Alaptörvény más esetekben a szabályozás részletei tekintetében is megköveteli a sarkalatosságot [például VII. cikk (4) bekezdés, VIII. cikk (4) bekezdés, 12. cikk (5) bekezdés, 24. cikk (9) bekezdés, 25. cikk (8) bekezdés]. A különbségnek az Alkotmánybíróság jelentőséget tulajdonít, ellenkező esetben az Alaptörvény rendelkezéseit az alkotmányozó akaratával szemben kiterjesztően értelmezni.
- [57] A minősített többség követelménye csak az adott alaptörvényi rendelkezés közvetlen végrehajtásaként megalkotott törvényre vonatkozik. A minősített többség előírása ezért nem zárja ki, hogy a szükséges részletszabályokat egyszerű többséggel elfogadott törvény vagy akár kormányrendelet határozza meg. Arról ugyanakkor minden esetben az Alkotmánybíróságnak kell döntenie, hogy valamely szabályozási tárgykör – az Alaptörvény alapján, a jelen esetben az indítványban foglaltakra figyelemmel a 38. cikk (1) bekezdése szerint – kizárólag sarkalatos törvénnyel szabályozható-e. Az alkotmányozó által sarkalatosnak minősített tárgykör módosítása is minősített többséget kíván.
- [58] Az Nfatv. 48. §-a értelmében e törvény 1–3., 18–23. és 36. §-a minősül sarkalatosnak, és ez a szabályozás eleget tesz az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdésében írtaknak, mivel ezek a rendelkezések tartalmazzák a Nemzeti Földalapot, a Nemzeti Földalapba tartozó földrészek körére és rendeltetésére, hasznosítására és nyilvántartására, a Nemzeti Földalapot feletti tulajdonosi jogok gyakorlására, az állam képviselőire vonatkozó a Nemzeti Földalapba tartozó földrészek és azok hasznosítása egyes intézményeire és főbb szabályaira a vagyonnevelési szerződésre, a részarány-tulajdonosok részére történő felajánlásra, az önkormányzatok részére történő ingyenes vagyonnevelésbe, illetve tulajdonba adásra, továbbá az érintett földrészeket érintő beruházásokra és a védett természeti területekre vonatkozó szabályokat. Ennél részletesebb sarkalatos szabályozás a már leírtak alapján az Alaptörvényből nem következik. Nincs az Alaptörvényből fakadó kötelezettség a Nfatv. új 38. §-ának tartalmával kapcsolatban a sarkalatos szabályozásra.
- [59] Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság az Nfatv. 38. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló indítványt is elutasította.
- [60] 3. A FAGtv. rendelkezései az állami tulajdonban álló termőföldek árverési eljárásainak a lezárásáról szólnak (és erről szól részben az OGYh. is). A FAGtv. kimondja azt is, hogy az Országgyűlés jóváhagyja az állami tulajdonban álló földeknek a „Földet a gazdáknak!” Program keretében történt értékesítését. Ezek nem tartalmaznak olyan előírást, amely „a nemzeti vagyon megőrzésének, védelmének és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak” a követelményeit határozná meg, ezért nem hozhatók összefüggésbe az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése harmadik mondatával. A törvény és az OGYh. is költségvetési szerv döntéseinek utólagos jóvá-

hagyásáról és a döntéshez vezető eljárások lezárásáról szól, és nem arról a feltételrendszeréről, amelyet ezek során (az eljárások lezárásánál) alkalmazni kell.

- [61] Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság a FAGtv. alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló indítványt is elutasította.
- [62] 4. Az indítvány nem tartalmaz kellő alkotmányjogi érvelést arról, hogy az állítása szerint törvénysértő célú átruházás utólagos, a felhasználási célra vonatkozó semmiféle érdemi megkötést nem érvényesítő jóváhagyás melyik alaptörvényi rendelkezést és milyen okból sérti. Ezért ebben a körben az Alkotmánybíróság nem vizsgálódott.
- [63] 5. Az indítvány szerint az OGYh. a tartalma szerint jogszabályi rendezést igénylő kérdésről szól, ezért a határozati formája az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése, T) cikk (1) bekezdése és 38. cikk (3) bekezdése szabályait sérti.
- [64] Az Alaptörvény R) cikk (2) bekezdésének (az Alaptörvény és a jogszabályok mindenkire kötelezőek) és T) cikk (1) bekezdése első mondatának (általánosan kötelező magatartási szabályt az Alaptörvény és [...] jogszabály állapíthat meg) együttes értelmezése szerint általánosan kötelező magatartási szabály csak az Alaptörvényben vagy jogszabályban állapítható meg (más normatív eszközben tehát nem), és a jogszabályok mindenkire, tehát egészükben is általánosan kötelezőek.
- [65] Az indítvány alapján ezért vizsgálni kell, hogy az OGYh. 1. pontjának mi a jogi természete.
- [66] A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 23. §-a (1) bekezdésének a) pontja szerint az Országgyűlés normatív határozatban, mint közjogi szervezetszabályozó eszközben szabályozhatja szervezete és működését, tevékenységét, valamint cselekvési programját. A normatív határozat a Jat. 24. § (1) bekezdése szerint jogszabállyal nem lehet ellentétes, és abban jogszabály rendelkezése nem ismételhető meg. A (2) bekezdés szerint azonban ezek a rendelkezések nem érintik a kibocsátásukra jogosultak – más jogszabályon alapuló – egyedi határozat meghozatalára vagy egyedi utasítás adására vonatkozó jogát.
- [67] Az Országgyűlés nem kizárólag normatív határozatot hozhat.
- [68] Az OGYh., miként azt az indítvány is kiemeli, nem tartalmaz hatálybaléptető rendelkezést, az OGYh-nak nincs időbeli hatálya. Az 1. pontjának nincs egyetlen egy címzettje sem, a 2. pontnak egyetlen egy, konkrét címzettje van, a Kormány.
- [69] Az 1. pont nem tartalmaz magatartási szabályt sem, hanem elismerés, méltatás és vélemény kifejezésre juttatása a „Földet a gazdáknak!” Program keretében az állami tulajdonban álló termőföldek árverési eljárásai lezárását illetően.
- [70] A 2. pont a tartalma szerint a Kormány felkérése az Nfatv. 28. §-a végrehajtására, a „Földet a gazdáknak!” Programból származó értékesítési bevételek teljes összegét illetően. Az OGYh. nem tartalmaz határidőt. Az OGYh. egyetlen esetre – a „Földet a gazdáknak!” Programra (ennek keretében az állami tulajdonban álló termőföldek árverési eljárásai lezárására és a bevétel felhasználására) – vonatkozik.
- [71] Összefoglalva a fentieket megállapítható, hogy az OGYh. 1. és 2. pontja nem normatív határozati rendelkezéseket tartalmaz.
- [72] Az Abtv. 37. § (2) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll eljárásban a közjogi szervezetszabályozó eszközöknek az Alaptörvénnyel, illetve nemzetközi szerződéssel való összhangját vizsgálhatja felül. Közjogi szervezetszabályozó eszköznek viszont a Jat. 23. § (1) bekezdés a) pontjában írt normatív határozat minősül. A vizsgált határozat a tartalma szerint nem minősül közjogi szervezetszabályozó eszköznek, felülvizsgálata nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe. Ezért az OGYh-ra vonatkozó indítványt az Alkotmánybíróság – az Abtv. 64. § e) pontja alapján – visszautasította.
- [73] 6. A Tv. – a Jat. 12. §-a alapján – 2016. november 6-tól – még az indítvány benyújtása előtt – hatályát veszítette. Az Alkotmánybíróság ezért ebben a részében az indítványt – az Abtv. 64. § e) pontja alapján – szintén visszautasította.

- [74] 7. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 44. § (1) bekezdésének utolsó mondata alapján rendelte el határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét.

Budapest, 2017. október 17.

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke

*Dr. Balsai István s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Czine Ágnes s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Horváth Attila s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke,  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Juhász Imre*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Pokol Béla s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Salamon László s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Schanda Balázs s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Szabó Marcel s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Szalay Péter s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária s. k.,*  
alkotmánybíró

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

*Dr. Salamon László alkotmánybíró párhuzamos indokolása*

- [75] A határozatot támogatom, ugyanakkor indokolásával kapcsolatosan az alábbi kiegészítéseket, illetve észrevételeket teszem.
- [76] 1. Fontosnak tartom hangsúlyozni, hogy az indítvány a sarkalatosság kérdését az Alaptörvény 38. cikke (1) és (3) bekezdései alapján sérelmezte. Az indítványhoz kötöttség szabálya szerint az Alkotmánybíróság azoknak az alaptörvényi rendelkezéseknek sérelmét vizsgálhatja, melyeket az indítvány tartalmaz, és melyeket az Abtv. 52. § (1b) bekezdése d) pontja értelmében az indítványozónak az indítványban kifejezetten meg is kell jelölnie. Ebből következően álláspontom szerint az Alkotmánybíróságnak a sarkalatosságot más cikkek – így az Alaptörvény P) cikkének (2) bekezdése – alapján nem áll módjában vizsgálni. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 38. cikkének (1) és (3) bekezdése rendelkezései tekintetében az Nfatv. 28. §-a sarkalatossági követelményének fennálltát, illetve fenn nem álltát megvizsgálta; konklúziójával, miszerint e cikk említett rendelkezései alapján a sarkalatosság követelménye és így sérelme nem állapítható meg, magam is egyetértek.
- [77] Az Abtv. 46. § (1) bekezdése értelmében, ha az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásban a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennálltát állapítja meg, a mulasztást elkövető szervet felhívja feladatának teljesítésére. Ez az eljárásnak már hivatalbóli része, melynek az indítványhoz kötöttség szigorú szabályai nem képezik akadályát. A jelen ügyben folytatott eljárás során felmerült az a kérdés, hogy az Nfatv. rendelkezésein keresztül az Alaptörvény P) cikke (1) bekezdésében foglalt természetvédelmi célok mennyiben tudnak érvényesülni. E célok megvalósításával tartalmilag ugyanis nem egyeztethető össze olyan szabályozás, mely a költségvetési egyensúly biztosítása (államadósság csökkentése) céljából – mint az az Nfatv. sérelmezett 28. §-ából következik – akár egészében, illetve a Nemzeti Földalap funkciójának megőrzését biztosító hatékony korlátozás nélkül teszi lehetővé a Nemzeti Földalapba tartozó ingatlanvagyon elidegenítését. Ez különösen a termőföld jövő nemzedékek számára történő megőrzését veszélyezteti. Megfelelő korlátok, illetve biztosítékok megállapításával ugyanakkor ez a veszély elhárítható. Ennek a szabályozásnak az elmaradása az Alaptörvény P) cikke (1) bekezdésével összefüggésben az alábbiakra is tekintettel alaptörvényi mulasztást eredményezett.
- [78] Az Alaptörvény P) cikkének (1) bekezdése államcél tartalmaz; az Nfatv. egyebek mellett ezen államcél megvalósítását szolgálja, és hozzájárul annak érvényesüléséhez. Ezért az Nfatv. 28. §-ának vizsgálat tárgyát képező

módosítása az említett korlátok és biztosítékok elmaradása mellett a fenti államcél érvényesülését szolgáló, már kialakított szabályozásban visszalépést jelent; így ebben az értelemben jogalkotói mulasztás folytán az Alaptörvény P) cikkének (1) bekezdése szerinti államcél sértő alaptörvény-ellenes helyzet állt elő.

- [79] A kifejtettek tekintetével az említett korlátok, illetve biztosítékok előírása nem sarkalatosság kérdése, elmaradásuk akkor is alaptörvényi sérelmet eredményezett, ha a szabályozás egyébként egyszerű, nem sarkalatos törvényben rendezhető. A mulasztás megállapítására tehát az előbbiekből következően az Nfatv. 28. §-ának nem sarkalatossági, hanem az Alaptörvény P) cikke (1) bekezdésével való összevetésén alapuló tartalmi vizsgálata vezetett.
- [80] 2. Nem értek egyet az Alaptörvény 37. cikke (4) bekezdésében foglalt, az Alkotmánybíróság hatáskörét korlátozó szabály olyan kiterjesztő értelmezésével, amely a határozat indokolásában megjelenik. Álláspontom szerint a támadott szabályozás nemcsak azért lehet alkotmánybírósági vizsgálat tárgya, mert az indítvány eljárási kérdést vetett fel, hanem mert eleve nem terjed ki rá az Alaptörvény említett korlátozó rendelkezése.

Budapest, 2017. október 17.

*Dr. Salamon László s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Szabó Marcel* alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [81] Egyetértek a határozat rendelkező részében foglaltakkal, azonban az indokolást az alábbiakkal tartom szükségesnek kiegészíteni.
- [82] A Nemzeti Vidékstratégia 2012–2020 is aláhúzza, hogy a természeti erőforrások megőrzése, az azokkal való fenntartható gazdálkodás, a mezőgazdaság és a vidék fejlesztése a XXI. században egyre inkább felértékelődő, egymással szorosan összefüggő feladatok. Ezzel összhangban, az Nfatv. célja az állami tulajdonban levő termőföldvagyonnal való észszerű és a földbirtokpolitikai céloknak megfelelő gazdálkodás, továbbá a termőföldnek a mezőgazdasági termelés ökológiai feltételeire, valamint a gazdaságosság és a jövedelmezőség szempontjaira figyelemmel történő hasznosításának elősegítése.
- [83] Az Állami Számvevőszék által kiadott, Báger Gusztáv és Kovács Árpád által jegyzett Privatizáció Magyarországon I. című tanulmánykötet már 2004-ben azt állapította meg, hogy dollár alapú számítást alapulvéve a megmaradt állami vagyon a rendszerváltáskor fennálló forgalomképes vagyon alig 6,2%-a. Ezért is kiemelten fontos, hogy az állam felelősen gazdálkodjon a még maradt vagyonnal, különösen egy olyan véges jószág esetében, mint a termőföld.
- [84] Az elmúlt évek költségvetési törvényei egyértelműen azt támasztják alá, hogy a Nemzeti Földalap már jelenleg is működőképességének határán van, bevételei és kiadásai csak külső forrás biztosításával tarthatóak egyen-súlyban.
- [85] A Nemzeti Földalap vagyonából államadósság-csökkentésre fordítható összeg összességében elenyésző a magyar állam tényleges adósságterhéhez képest. Ugyanakkor a Nemzeti Földalap vagyonának az államadósság csökkentésére történő felhasználása azt eredményezi, hogy a Földalap elveszíti azt a működéséhez szükséges összeget, amellyel a földpiaci folyamatokat ellenőrzése alatt tarthatja, illetve amelyre a földdel összefüggő feladatok ellátásához (ideértve az árvíz-, belvív- és aszálykárok csökkentését) folyamatosan szüksége lenne.
- [86] Álláspontom szerint a Nemzeti Földalap vagyonának a Földalap céljaitól eltérő felhasználása (ideértve az államadósság csökkentését, mint megjelölt célt is) rendkívül limitált mértékben és csak abban az esetben lehetséges, ha az sem a nemzeti vagyonnal és különösen a termőfölddel való felelős gazdálkodást, sem pedig a Nemzeti Földalap céljainak maradéktalan megvalósítását nem veszélyezteti.

Budapest, 2017. október 17.

*Dr. Szabó Marcel s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Dienes-Oehm Egon* alkotmánybíró különvéleménye

- [87] Egyetértek a határozat rendelkező részének 2. és 3. pontjával és azok indokolásával. Ugyanakkor nem értek egyet a rendelkező rész 1. pontjával, valamint az Alaptörvény P) cikke (1) bekezdésével összefüggő mulasztásos alaptörvény-ellenességet alátámasztani kívánó érveléssel. Meglátásom szerint a mulasztás megállapítása egyszerű feltételezésre, másrészt a sarkalatosság követelményének vitatható és ellentmondásos alkalmazására, végül pedig – de nem utolsó sorban – az Alaptörvény P) cikke (1) bekezdésének önmagában való, valamint az Alaptörvény N) cikkéhez fűződő viszonyának számomra elfogadhatatlan értelmezésére épül.
- [88] Részletes indokaim a következők.
- [89] 1. A Nemzeti Földalap céljainak megvalósítását veszélyeztető vagyonvesztés feltételezése alkotmányjogilag nem értékelhető. Ráadásul a határozat indokolása maga állapítja meg (és utasítja el következőképpen a rendelkező rész 2. pontja a 2016. évi CVI. törvény megsemmisítésére irányuló indítványt), hogy „az elmúlt évek költségvetési törvényei egyértelműen azt támasztják alá, hogy az Országgyűlés a nemzeti Földalap működési költségeinek fedezetére külső forrást biztosított.” Alaptalan tehát valószínűsíteni a Nemzeti Földalap vagyonának kiürítését, illetőleg azt, hogy bevételeinek az államadósság csökkentésére való fordítása a Nemzeti Földalap súlyos vagy teljes vagyonvesztéséhez vezetne. (Az államadósság csökkentése formailag kétségtelenül új törvényi jogcímnek tűnhet, de véleményem szerint ilyen célú költségvetési átcsoportosításra a törvénymódosítás előtt is volt törvényes lehetőség.)
- [90] 2. A Nemzeti Földalap léte és működése az Alaptörvény alapján nem igényel sarkalatos törvényi szabályozást, adott esetben akár megszüntetése is egyszerű többséggel – az Alaptörvény megsértése nélkül – megtörténhet. A jogalkotónak a nemzeti vagyon megóvását célzó, az Alaptörvény 38. cikke végrehajtásához kapcsolódó törvényi szabályaiból önmagában még nem következhet olyan alkotmányos követelmény, hogy a Nemzeti Földalap vagyonának hosszú távú megőrzését is kizárólag sarkalatos törvények garantálhatják.
- [91] 3. Az Alaptörvény P) cikkének (1) bekezdése egyértelmű államcél fejez ki, amellyel az Nfatv.-be foglalt céljai vitathatatlanul összhangban vannak. Ebből az államcélból azonban a jelen ügyben nem vonható le olyan jogi következtetés, hogy annak megvalósulásához a célokat szolgáló eszközöknek minden körülmények között és mindenkor a nem az Alaptörvénnyel létrehozott Nemzeti Földalap zárt belső rendszerében kell maradniuk, úgy ahogy azt – a jelen határozattal elismerten továbbra sem sarkalatos – Nfatv. 28. §-a eredetileg megkívánta.
- [92] Az Alaptörvény N) cikke (1) bekezdése Magyarország fennmaradása és zavartalan működése alapjainak biztosítása céljából kötelezettséggé határozza meg a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható gazdálkodás elvének érvényesítését, amelyért e cikk (2) bekezdése szerint elsődlegesen az Országgyűlés és a Kormány felelős. Az egyéb állami szervek – köztük első helyen említve az Alkotmánybíróságot – a (3) bekezdés alapján ezt az elvet feladatuk ellátása során kötelesek tiszteletben tartani. Mindez az állam alkotmányos berendezkedése és működése szempontjából vizsgálva nyilvánvaló, hiszen a törvényhozó és végrehajtó hatalmi ágak funkciója és kötelezettsége a nemzetközileg is változó körülmények figyelembevételével meghatározni és működtetni az állami lét alapjait Magyarország gazdaságpolitikája és az annak végrehajtását szolgáló jogszabályok segítségével, benne biztosítani az államháztartás fenntartható egyensúlyát az éves és hosszabb távú költségvetések eszközeivel.
- [93] Mindezeket összegezve álláspontom az, hogy az N) és P) cikkekben foglalt állami működési elvek és célok – valóságos vagy látszólagos – ütközésekor álláspontom szerint fogalmilag kizárt alaptörvény-ellenességet megállapítani oly módon, hogy az állam működésének alapvető gazdálkodási követelményeit meghatározó elvek a megvalósulását tekintve nemcsak Magyarországtól függő, a P) cikkben foglalt államcélnak alárendeltek legyenek.

Budapest, 2017. október 17.

*Dr. Dienes-Oehm Egon* s. k.,  
alkotmánybíró

[94] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2017. október 17.

*Dr. Balsai István s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Czine Ágnes* alkotmánybíró különvéleménye

- [95] Nem értek egyet az indítvány elutasításával az alábbiakban kifejtett indokok miatt.
- [96] 1. Az indítványozók részben az Nfatv. 28. §-ának a 2016. évi CVII. törvénnyel megállapított rendelkezését támadták. Ez a rendelkezése kimondja, hogy az Nemzeti Földalapba tartozó földrésztletek hasznosításából származó bevételeket nem csak földvásárlásra és az Nfatv. 15. §-ában meghatározott földbirtok-politikai irányelvek szerinti célokra, hanem az államadósság csökkentésére is fel lehet használni.
- [97] A jogalkotó ezt a rendelkezést 2016. november 5-i hatállyal iktatta az Nfatv.-be. Az indítványozók álláspontja szerint a támadott rendelkezés azért alaptörvény-ellenes, mert sarkalatos szabályozási tárgykörnek minősül, az Országgyűlés azonban egyszerű többséggel fogadta el.
- [98] Az Alkotmánybíróságnak tehát az adott ügyben abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy az indítványozók megalapozottan hivatkoznak-e arra, hogy az Nfatv. 28. §-a sarkalatos szabályozási tárgykör-e. Ehhez álláspontom szerint az Alkotmánybíróságnak a következő szempontokat kellett volna értékelnie.
- [99] 2. Az Alkotmánybíróság gyakorlatát összefoglaló jelleggel a 16/2015. (VI. 5.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „[a] sarkalatos törvények körét az Alaptörvény két módon határozza meg: egyrészt *a)* bizonyos tárgykörök esetében – mintegy általános jelleggel – kimondja, hogy e tárgyköröket, esetleg ezek »részletes szabályait« sarkalatos törvény határozza meg [...]; másrészt *b)* egyes esetekben az Alaptörvény ezeken belül külön is megnevez néhány kifejezett sarkalatos szabályozási tárgyat”. Az Alkotmánybíróság ezért kiemelte, hogy a „sarkalatosság követelménye [amihez a T) cikk (4) bekezdése alapján a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges] tehát nem egyes törvényekre, hanem kifejezetten szabályozási (törvényhozási) tárgykörökre vonatkozik. A jogalkotó azt a megoldást választotta, hogy sarkalatos törvény vagy sarkalatos rendelkezéseket is tartalmazó törvény esetében a záró rendelkezések között kimondja, hogy a törvény egészét, illetve mely rendelkezéseit tekinti sarkalatosnak” (Indokolás [39]–[40]). Az Alkotmánybíróság ugyanakkor e rendelkezésekhez nincs kötve, azt, hogy valamely szabályozási tárgykör sarkalatosnak minősül-e önállóan, kizárólag az Alaptörvényre tekintettel vizsgálja. Adott esetben ezért olyan törvényi rendelkezésről, amelyet a jogalkotó nem minősített sarkalatosnak, az Alkotmánybíróság megállapíthatja, hogy az annak minősül.
- [100] Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a sarkalatosság – és az ezzel összefüggő közjogi érvénytelenség – problémája ennek megfelelően több oldalról is megközelíthető. Az adott ügyben a sarkalatosság problémája véleményem szerint azzal összefüggésben merül fel, hogy az Alaptörvény által sarkalatosnak minősített szabályozási tárgykörben megalkotott (részlet)szabályokra mennyiben terjed ki a minősített többség követelménye.
- [101] Az Alkotmánybíróság a 16/2015. (VI. 5.) AB határozatban rámutatott arra is, hogy a „sarkalatos törvény” fogalmát az Alaptörvény vezette be, ugyanakkor korábban az előző Alkotmány is előírta bizonyos törvények kétharmados – minősített – többséggel történő elfogadásának a követelményét. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a 13/2013. (VI. 17.) AB határozat (Indokolás [27]–[35]) alapján a vonatkozó korábbi határozataiban a sarkalatos törvényhozási tárgykör mikénti értelmezésére vonatkozóan kidolgozott érvek, jogelvek és alkotmányossági összefüggések felhasználásának nincs akadálya.
- [102] Az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatát áttekintve, úgy gondolom, hogy az adott ügyben felhasználhatók a 4/1993. (II. 12.) AB határozatban és a 31/2001. (VII. 11.) AB határozatban kidolgozott alkotmányossági érvek és jogelvek. Ezekben a határozatokban az Alkotmánybíróság arra mutatott rá, hogy „a kétharmados szótöbbséggel megalkotandó törvények alkotmányos célja megvalósul akkor, ha ezekkel a törvényekkel kapcsolatban azt a tartalmi követelményt támasztja, hogy azok az illető [...] szabályozás irányát határozzák meg” [4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48, 62.]. Másképpen megfogalmazva, az alkotmányossági vizsgálatnak arra kell kiterjednie, hogy „az egyszerű szótöbbséggel meghozott törvény a minősített többségű törvény koncepciójának lényeges elemét (tartalmát) érinti-e” [31/2001. (VII. 11.) AB határozat, ABH 2001, 258, 267.].

- [103] Véleményem szerint az Alkotmánybíróságnak a fentiekben kifejtett szempontok alapján kellett volna vizsgálnia, hogy az Nfatv. támadott rendelkezései sarkalatos szabályozási tárgykörnek minősülnek-e. Az érintett sarkalatos szabályozási tárgyköröket pedig az Alaptörvény P) cikke és a 38. cikke tartalmazza.
- [104] 3. Magyarország Alaptörvényének P) cikk (1) bekezdésében az alkotmányozó hatalom egyértelműen kifejezésre juttatta, hogy „[a] természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége”. Az Alaptörvény normaszöveg-javaslatához fűzött indoklás szerint ez a rendelkezés „[d]eklarálja, hogy Magyarország védi és fenntartja az egészséges környezetet. Ezzel az Alaptörvényben új elemként megjeleníti a fenntarthatóság követelményét, ami az állam és a gazdaság részére irányt szab a környezeti értékekkel való felelős bánásmódhoz. Külön kiemeli a sajátos magyar környezeti értékeket és a magyar kultúra értékeit, amelyek oltalmazását mindenki kötelezettségévé teszi a jövő nemzedékek számára való megőrzés érdekében.”
- [105] Az alkotmányozó hatalom a termőföldek és az erdők megszerzésével, illetve hasznosításával összefüggésben az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében foglalt célok megvalósulását olyannyira kiemelt jelentőségűnek tekintette, hogy az erre vonatkozó szabályozást az Alaptörvény harmadik módosításával a sarkalatos követelményéhez kötötte. Ennek indoka szerint „a termőföld és az erdők az Alaptörvény értelmében a magyar nemzet közös örökségének részét képezik, e nemzeti kincsek »védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége«, kiemelt alkotmányos érdek. Ennek megfelelően indokolt, hogy a termőföld és az erdők tulajdonjogának megszerzése, valamint hasznosítása e célok eléréséhez szükséges korlátait és feltételeit sarkalatos törvény határozza meg.”
- [106] Az Alaptörvény hivatkozott rendelkezései és annak indokolása alapján, úgy gondolom, hogy a hazai természeti erőforrások – mint a nemzet közös öröksége – kiemelt védelem alatt állnak. Ennek pedig egyik legfontosabb garanciája a termőföldek és az erdők vonatkozásában a Nemzeti Földalap működése.
- [107] 4. A Nemzeti Földalapot a 2001. évi CXVI. törvény hozta létre. A jogalkotó a Nemzeti Földalap létrehozását azzal indokolta, hogy a Kormány birtokpolitikai célkitűzéseinek megvalósításához, a gazdaságos birtokstruktúra, a családi gazdaságok kialakulásának elősegítése érdekében nem nélkülözhető az állam fokozottabb szerepvállalása a földpiac élénkítésében, a termőföld gazdaságos hasznosításának előmozdításában. Az általános birtokrendezés jogi és pénzügyi feltételrendszerének kialakítása mellett szükség van az állami tulajdonú termőföldek e célok érdekében történő felhasználása intézményes kereteinek a kialakítására.
- [108] A jogalkotó 2010-ben a Nemzeti Földalapról szóló szabályozást újra alkotta. Ennek indokai között az szerepelt, hogy „[b]ár természeti adottságaink, termékeny földjeink, világviszonylatban is kimagaslóan értékes termál-, gyógy- és ivóvízbázisaink, változatos természeti és kultúrtájaink, továbbá a földhöz kötődő agrikultúránk van, a helyi közösségek felhalmozott tudása, élelmiszereink, helyi és regionális termékeink, hungarikumaink, az ezeket érintő adottságaink kiválóak, mégis azt látjuk, hogy nem tudtunk élni velük.” Ebből következően a jogalkotó a termőföld védelmével összefüggésben 2001-ben megfogalmazott célokat megerősítette annak egyértelművé tételével, hogy a Nemzeti Földalapról szóló törvény célja elősegíteni egy olyan mezőgazdaság kialakulását, amely alkalmazkodik a tájak eltérő természeti adottságaihoz és gazdálkodási tradícióihoz, továbbá az egyéni és családi kis- és középbirtokok meghatározó szerepére épül. Ez biztosítja ugyanis a tulajdonosi szemléletből fakadó jó gazda gondosságát, az egymást követő generációk közötti felelős viszonyt, valamint azokat a foglalkoztatási, minőségi, termelési, élelmiszer- és környezeti teljesítményeket, amelyek az egész társadalom számára és a vidék hosszú távú megmaradása szempontjából egyaránt létfontosságúak.
- [109] A hatályos szabályozás keretében a Nemzeti Földalap rendeltetését az Nfatv. 1. § (3) bekezdése tartalmazza. E rendelkezés értelmében a Nemzeti Földalap – egyéb célkitűzések megvalósítása mellett – közreműködik a működőképes családi gazdaságok kialakításában, a szakirányú végzettséggel rendelkező agrárvállalkozók földhözjutásának támogatásában, a földárak és -haszonbérek alakulásának befolyásolásában, a fennálló földhasználati viszonyok stabilizálásában, a további földhasználatok elősegítésében, valamint a földek művelésben tartásának elősegítésében, és a mezőgazdasági termelés összehangolásában a természetvédelem, a környezetvédelem, a talajvédelem, a területfejlesztés, a vízgazdálkodás (különösen árterek kialakítása) szempontjaival. A jogalkotó e rendelkezéseket sarkalatos szabályozási tárgykörnek minősítette (Nfatv. 48. §).
- [110] A Nemzeti Földalap rendeltetésével összhangban határozza meg az Nfatv. a Nemzeti Földalapba tartozó földrészletek hasznosításának az alapvető szabályait. A hasznosítás alapvető szempontjait az Nfatv. 15. § (3) bekezdésének a)–t) pontjában meghatározott földbirtok-politikai irányelvek tartalmazzák.



- [111] A Nemzeti Földalap annak érdekében, hogy a jogalkotó által meghatározott rendeltetésének és az állami föld-birtok-politikai irányelveknek megfelelően tudjon működni, önálló szervezettel és vagyongazdálkodási jogkörrel rendelkezik. Az Nfatv. egyértelműen kimondja, hogy a Nemzeti Földalap a kincstári vagyon része, amelyhez a 1. § (1) bekezdés a)–d) pontjában felsorolt vagyonelemek tartoznak. E rendelkezéseket a jogalkotó az Nfatv. 48. §-ában szintén sarkalatosnak minősítette.
- [112] 5. Az Nfatv. támadott 28. §-ának alaptörvény-ellenességének vizsgálata körében, úgy gondolom, hogy az Alkotmánybíróságnak részben az Alaptörvény P) cikkéből kiindulva kellett volna lefolytatnia a szabályozási tárgykör tartalmi vizsgálatát. Ennek eredményeként kellett volna állást foglalni abban, hogy a támadott rendelkezés sarkalatos szabályozási kérdésnek minősül-e. A szabályozási tárgykör tartalmi vizsgálatával összefüggésben ezért meghatározó jelentőségű szempontnak tekintem a Nemzeti Földalaphoz az Nfatv. 1. § (3) bekezdésében meghatározott rendeltetését és az Nfatv. 15. § (3) bekezdésébe foglalt földbirtok-politikai irányelvek érvényesülését.
- [113] A fentiek alapján fontosnak tartom hangsúlyozni, hogy a Nemzeti Földalap működése a termőföldek és erdők védelmével összefüggésben kiemelt fontosságú. Véleményem szerint ez jut kifejeződésre abban is, hogy a jogalkotó a Nemzeti Földalap működésére vonatkozó legfontosabb rendelkezéseket sarkalatos szabályozási tárgykörnek minősítette (Nfatv. 48. §). A Nemzeti Földalap ugyanakkor a rendeltetésének kizárólag akkor tud eleget tenni, ha az ehhez szükséges eszközök a rendelkezésére állnak.
- [114] A „Földet a gazdáknak” program keretében az állam 203 000 hektár földterületet értékesített, amely a meghirdetett 290 000 hektár földterület 70%-a (forrás: www.nfa.hu). Megállapítható tehát, hogy az állami termőföldek értékesítése jelentős mértékben érintette annak a földvagyonnak az összetételét, amely az Nfatv. 1. § (1) bekezdés a)–d) pontja alapján a Nemzeti Földalaphoz tartozott. Ennek a mértékű vagyonnak a Nemzeti Földalaphoz való végleges kikerülése, úgy gondolom, hogy alapvetően érinti a Nemzeti Földalap törvényben meghatározott működési feltételeit.
- [115] A fentiek alapján, úgy gondolom, hogy a „Földet a gazdáknak” program keretében értékesített földvagyon értékesítéséből származó bevétel elvonása a Nemzeti Földalap rendszeréből olyan mértékben érinti a Nemzeti Földalap működését, és ezáltal a termőföldek és erdők védelmének állami kötelezettségét, amelynek törvényi rendezéséhez az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdésében foglaltak alapján sarkalatos törvényi szabályozásra lett volna szükség.
- [116] 6. A fentiekben kifejtettek mellett az Alaptörvény 38. cikkével összefüggésben fontosnak tartom kiemelni a következőket is.
- [117] A Nemzeti Földalap által kezelt vagyon a nemzeti vagyon része [Nfatv. 1. § (1) bekezdés]. Ebből következően nem hagyhatók figyelmen kívül az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdésében foglaltak sem. E rendelkezés értelmében a nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele. A nemzeti vagyon megőrzésének, védelmének és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak a követelményeit sarkalatos törvény határozza meg.
- [118] Nem értek egyet a határozatnak azzal a megállapításával, amely annak a szempontnak tulajdonított döntő jelentőséget, miszerint az Nfatv. 28. §-a nem a Nemzeti Földalaphoz tartozó földrészletek hasznosítására irányul, hanem a Nemzeti Földalaphoz tartozó földrészletek hasznosításából származó bevételnek a felhasználására. Ebből pedig arra a következtetésre jut, hogy „[a] nemzeti vagyon, a megőrzése, a védelme és a vele gazdálkodásnak a követelményei elkülönülnek az átruházásakor a helyébe lépő bevételtől [38. cikk (3)–(4) bekezdés].”
- [119] Az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdésének hivatkozott rendelkezése egyértelműen kiemeli a nemzeti vagyon kezelésének és védelmének céljai között, hogy a vagyonkezelés során a természeti erőforrások megóvására, valamint a jövő nemzedékek szükségleteire figyelemmel kell lenni. Véleményem szerint az értékesített termőföldvagyon és az annak helyébe lépő – az értékesítésből befolyt – vagyon kezelésének nincs eltérő jellege, vagy célja. Úgy gondolom, hogy az átruházásakor a termőföldvagyon helyébe lépő bevételt is a Nemzeti Földalap céljainak megfelelően kellett volna felhasználni, mert az értékesítésből származó bevétel elvonása a Nemzeti Földalaphoz megmaradt termőföldvagyon megóvását és a jövő nemzedékek számára való megőrzését veszélyeztetheti. Erre tekintettel a jogalkotónak az Nfatv. 28. §-ának támadott rendelkezését azon indok miatt, hogy a Nemzeti Földalaphoz tartozó nemzeti vagyon kezelését alapvetően érinti, sarkalatos törvényi szabályozás keretében kellett volna rendeznie.

- [120] 7. A fentiekben kifejtettek alapján, úgy gondolom, hogy a Nemzeti Földalapba tartozó földrészetek hasznosításából származó bevételek felhasználása alapvetően érinti a Nemzeti Földalap működését, ezáltal az Nfatv. 28. §-ának szabályozása koncepcionálisan összefügg az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdésében és 38. cikk (1) bekezdésében meghatározott sarkalatos szabályozási tárgykörökkel (termőföld védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése). Ebből következően az Nfatv. 28. §-ának támadott rendelkezése sarkalatos szabályozási kérdés, és mivel a jogalkotó nem az erre vonatkozó eljárási rendben fogadta el, közjogi érvénytelenség címén alaptörvény-ellenes.

Budapest, 2017. október 17.

*Dr. Czine Ágnes s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó alkotmánybíró különvéleménye*

- [121] Nem értek egyet az Nfatv. – a Nemzeti Földalapról szóló 2010. évi LXXXVII. törvény módosításáról szóló 2016. évi CVII. törvénnyel megállapított – 28. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány elutasításával, valamint kétségesnek tartom a FAGtv. érdemi elutasításának megalapozottságát. Álláspontom szerint az Nfatv. 28. §-ának módosításával megállapított normaszövegrész megsemmisítése lett volna indokolt az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdése és 38. cikk (1) bekezdése sérelme miatt.
- [122] 1. Az Alkotmánybíróság vonatkozó döntéseiből, legutóbb az 1/2017. (I. 17.) AB határozatból következőleg egyértelmű, hogy a sarkalatossággal – és az ezzel összefüggő közjogi érvénytelenséggel – kapcsolatban több kérdést is meg kell válaszolni. A törvényalkotási eljárás követelményei mellett ilyen kérdés például az Alaptörvény által sarkalatosnak minősített tárgykör tartalma és mélysége vagy az Alaptörvényt a sarkalatosság körében érvényre juttató szabályozás terjedelme. De tisztázni és következetesen érvényesíteni kell azt is, hogy hogyan viszonyul az Alkotmánybíróság ahhoz a törvényalkotói megoldáshoz, amely maga jelöli ki a sarkalatossági tárgykörhöz tartozó törvényi rendelkezéseket.
- [123] Az Alkotmánybíróságnak a jelen ügyben azt kellett megvizsgálnia, hogy az Nfatv. 28. §-át érintő módosítás az Alaptörvény által sarkalatosnak minősített tárgykörbe tartozik-e. Igenlő válasz esetén az olyan szabállyal bővítette-e az Nfatv. 28. §-át, amelyet tartalmánál fogva minősített támogatás megszerzésével kellett volna az Országgyűlésnek elfogadnia. A kérdés eldöntése során az Alkotmánybíróság az Alaptörvény sarkalatosságot kimondó rendelkezését értelmezi, és nincs kötve a törvényalkotói sarkalatossági záradékhoz. Ezért alaptörvény-ellenességre vezet az, ha a törvényalkotó a sarkalatos tárgykörbe tartozó rendelkezést egyszerű többséggel fogadja el, de az is, ha „önként” vállalva a minősített többség megszerzését, alaptörvényi előírás nélkül, sarkalatosnak minősít bizonyos tárgyköröket. Az utóbbi eset ugyanis burkolt alaptörvény-módosításnak minősülne.
- [124] 2. Egyetértek a többségi indokolás [57] bekezdésébe foglalt azon általános tézissel, amely szerint a minősített többség előírása nem zárja ki, „hogy a szükséges részletszabályokat egyszerű többséggel elfogadott törvény vagy akár kormányrendelet határozza meg. Arról ugyanakkor minden esetben az Alkotmánybíróságnak kell döntenie, hogy valamely szabályozási tárgykör – az Alaptörvény alapján, a jelen esetben az indítványban foglaltakra figyelemmel a 38. cikk (1) bekezdése szerint – kizárólag sarkalatos törvénnyel szabályozható-e. Az alkotmányozó által sarkalatosnak minősített tárgykör módosítása is minősített többséget kíván.”
- [125] Egyetértek továbbá a többségi határozat indokolásába foglalt azon megállapítással is, miszerint az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése alapján a törvényalkotó helyesen minősítette az Nfatv. 1–3., 18–23. és 36. §-át sarkalatos rendelkezésnek (Indokolás IV.1.2., 1.3. pontok, Indokolás [47]–[52]).
- [126] Az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „[a] nemzeti vagyon megőrzésének, védelmének és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak a követelményeit sarkalatos törvény határozza meg.” Az Alaptörvény hivatkozott rendelkezése alapvetésként áll valamennyi, a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásra vonatkozó törvényi szabály felett. Ezért a jelen indítvány alapján vizsgált Nfatv. fentebb felsorolt rendelkezései azok a szabályok, amelyek a Nemzeti Földalap szabályozási körében érvényre juttatják a nemzeti vagyon – jelen esetben a termőföld – megőrzésére, védelmére és az azzal folytatott felelős gazdálkodásra vonatkozó követelményeket. Utalni kell továbbá arra is, hogy a nemzeti vagyon megőrzése, védelme és az azzal való felelős gazdálkodás

követelménye teremti meg a kapcsolatot az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében megjelölt célokkal és vonja azokat az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdése útján a sarkalatos szabályok közé. Annak érdekében, hogy az Nfatv. 28. § módosított fordulatának alkotmányossága megítélhetővé váljon és a megfelelő alkotmányjogi következtést le lehessen vonni, az érintett sarkalatos szabályozás koncepcióját szükséges feltárni.

- [127] 3. Az elkülönített állami (pénz)alapok sajátos vagyontömeget jelentenek: a bevitt vagyon célhoz kötött hasznosíthatóságát követelik meg. Ezért a vagyon megszerzésére, használatára és értékesítésére vonatkozó jogi rezsim zárt feltételrendszert alkot. A Nemzeti Földalapra vonatkozó szabályozás sajátossága, hogy a törvényalkotó – az Alaptörvénnyel összhangban – az Nfatv. azon rendelkezéseit minősítette sarkalatosnak, amelyek a Nemzeti Földalap zárt működését juttatják kifejezésre. A Nfatv. szabályozási koncepciójának a lényege tehát a zárt-ság; fenntartásának garanciája a sarkalatosság.
- [128] A sarkalatos szabályok által zárt rendszer intézményesítésének indokai között egyrészt utalni kell a termőföld különös jellemzőire, így arra, hogy véges jószágról van szó, amely gazdálkodási és társadalmi szempontból is sajátos jellemzőkkel rendelkezik, ahogyan azt az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdése kifejezi {17/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [54]}, és ahogyan azt az Alkotmánybíróság már az Alkotmánnyal összefüggésben is megállapította [lásd először: 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197, 200–201.]. Másrészt azt szükséges figyelembe venni, hogy az állam tulajdonában lévő földterületek a nemzeti vagyon részét képezik az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdés első mondatának megfelelően. Tehát a nemzeti vagyonra és a termőföldre vonatkozó szabályozás ér össze egymással az Nfatv.-ben alanyi és tárgyi oldalon. E speciális vagyontömeg tulajdonosa ugyanis a Magyar Állam, amely nevében a tulajdonosi jogokat és kötelezettségeket az agrárpolitikáért felelős miniszter a Nemzeti Földalapkezelő Szervezet útján gyakorolja [Nfatv. 3. § (1) bekezdés].
- [129] 4. Az Nfatv. 28. §-a a sérelmezett törvénymódosításig a szabályozás zártóságát tükrözte. A föld értékesítéséből származó bevételt kizárólag két jogcímen lehetett felhasználni: földvásárlásra, valamint az Nfatv. 15. §-ában foglaltak megvalósítására. Utóbbi szakasz a földbirtok-politikai irányelveket részletezi. Megállapítható tehát, hogy a bevétel nem volt kiszakítható az ágazati vagyontömeg céljainak rendszeréből. A 28. §-ban eredetileg lefektetett két jogcím a szabályozási koncepció szempontjából „kiegészítő” szabály volt, hiszen a zárt rendszer fenntartásával összhangban állt, igazodott a sarkalatos rendelkezésekhez. Ezért nem is volt szükség arra, hogy a hasznosítás megengedett módjait sarkalatos rendelkezésben fogadja el a törvényalkotó. A sarkalatos szabály tartalmát részletezheti, kibonthatja nem sarkalatos szabály, ahogyan arra az Alkotmánybíróság is rámutatott már {24/2016. (XII. 12.) AB határozat, Indokolás [39]}.
- [130] A két eredeti jogcímmel szemben „lerontó”, az Nfatv. zárt rendszerén ajtót nyitó szabálynak minősül a törvénymódosítással beiktatott új jogcím, amely értelmében a földrészletek hasznosításából származó bevétel az államadósság csökkentésére is fordítható. A speciális vagyontömeg részét képező vagyontárgyak értékesítéséből származó forrás e vagyontömegtől idegen célra is felhasználhatóvá vált az egyszerű többséggel elfogadott rendelkezés szerint. A módosítás lényegében megszüntette a Nemzeti Földalap vagyonvédő funkcióját azzal, hogy az elidegenítés ellenértékét nem rendeli visszaforgatni az agrár ágazatba.
- [131] Nem kétségesen az államadósság csökkentése is fontos, a jövő nemzedékeket érintő cél. Az egyszerű többséggel beiktatott új jogcím azonban a sarkalatos többséggel felállított Nemzeti Földalap kiüresíthetőségét vonja maga után, a nemzeti (föld)vagyon ma lényegében a forgalomképtelen vagyonelemekre korlátozódik.
- [132] Az Alkotmánybíróság korábbi döntésében már leszögezte: „[a]z nem lehet vitás, hogy a sarkalatos szabályt nem sarkalatos szabály nem helyezheti hatályon kívül, illetve tartalmát, alkalmazhatóságát nem szűkítheti – ezt hordozza a *non derogatur-elv*” {24/2016. (XII. 12.) AB határozat, Indokolás [39]}. Véleményem szerint az új jogcím a sarkalatos szabályozás tartalmát módosítja, és nem pontosítja, azaz nem minősül részletszabálynak. Emiatt a törvénymódosítással megállapított szövegrész ellentétes az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdésével és 38. cikk (1) bekezdésével. Ebben a helyzetben az alkalmazandó jogkövetkezmény – az Alaptörvény 24. cikk (3) bekezdés a) pontja értelmében – az Alaptörvénnyel ellentétes jogszabályi rendelkezés megsemmisítése.

- [133] 5. Mindezek alapján az Nfatv. 28. §-a törvénymódosítással megállapított szövegrészének az alaptörvény-ellenességét kellett volna megállapítani és meg kellett volna azt semmisíteni az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdésének és 38. cikk (1) bekezdésének a sérelme okán.

Budapest, 2017. október 17.

*Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István alkotmánybíró különvéleménye*

- [134] A határozattal nem értek egyet.
- [135] 1. Az indítvány alapján az Alkotmánybíróságnak elsőként azt kellett vizsgálnia, hogy az Nfatv. 28. §-a és 38. §-a, valamint a FAGtv. sérti-e az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése harmadik mondatát, a sarkalatos törvényre vonatkozó követelményt.
- [136] Mindenek előtt rá kell mutatni ennek kapcsán arra, hogy az Országgyűlés 2010-ben az Nfatv.-nyel egy elkülönült, zárt rendszerben működő Nemzeti Földalapot hozott létre. A Nemzeti Földalapot alapvetően az állami tulajdonban lévő termőföldvagyonnal való észszerű, és a földbirtok-politikai céloknak megfelelő gazdálkodás érdekében állította fel. E döntés fontosságát jelzi, hogy az új Országgyűlés a megalakulása után szinte rögtön, sürgős tárgyalásban fogadta el az Nfatv.-t.
- [137] Az Nfatv. a sarkalatoszáradékot tartalmazó 48. §-ában a törvény egyes rendelkezéseit az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése alapján sarkalatosnak minősítette. Az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése szerint „az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon. A nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele. A nemzeti vagyon megőrzésének, védelmének és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak a követelményeit sarkalatos törvény határozza meg.” Az Alaptörvény e szabályából kell tehát kiindulnunk, ha azt kell megállapítani, hogy a sarkalatos követelménye az alkotmányozó szándéka szerint mire terjed ki, s azt a törvényhozó az Nfatv.-nek a Tv. általi módosításakor megfelelően vette-e figyelembe.
- [138] Az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdését juttatja érvényre az Nfatv. 1. §-a, mely létrehozta a Nemzeti Földalapot az állami termőföld-vagyonnal, s ami meghatározza a Nemzeti Földalap rendeltetését. Lényegében e sarkalatos törvényi szabály az, amin keresztül érvényesül a nemzeti (termőföld)vagyon megőrzésének, védelmének és e nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak alaptörvényi követelménye.
- [139] Végignézve az Nfatv. 1. § (3) bekezdésében foglalt felsorolást, a Nemzeti Földalap rendeltetése viszonylag kiterjedt és sokrétű; az azonban biztosan megállapítható, hogy a Nemzeti Földalaphoz az Nfatv. 1. §-a alapján nem rendeltetése, hogy bevételeivel csökkentsék az államadósságot. Eredetileg az Nfatv. 28. §-a sem tette ezt lehetővé. Egészen 2016. november 5-ig (a Tv. általi módosításáig) az Nfatv. 28. §-a a Nemzeti Földalaphoz tartozó földrészek hasznosításából származó bevételeket földvásárlásra, valamint az Nfatv. 15. §-ában foglaltak megvalósítására rendelte fordítani. A Nemzeti Földalap bevételei ezáltal csak magának a Nemzeti Földalaphoz a rendeltetését szolgálhatták. Összhangban állt tehát ekkor még az Nfatv. 28. §-a az Nfatv. 1. §-ával, ami az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdésének megfelelően a nemzeti (termőföld)vagyon megőrzésének, védelmének és e nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak a követelményét sarkalatos törvényi szabályozási szinten teljesíti.
- [140] Az Nfatv. 28. §-át a törvény 48. §-a nem sorolta a sarkalatos rendelkezések közé. Az Nfatv. 28. §-ának rendelkezése azonban a Tv. általi módosításáig még nem tartalmazott olyan előírást, ami szembement volna az Nfatv. 1. §-ának a Nemzeti Földalap rendeltetését meghatározó sarkalatos előírásával. Az Nfatv.-en belüli teljes összhangra utal az Nfatv.-hez fűzött miniszteri indoklás, ami az Nfatv. megalkotása idején még nyomatékosan rögzítette: „[n]agyon fontos rendelkezése a törvénynek, hogy a Nemzeti Földalaphoz tartozó földrészek hasznosításából származó bevételeket földvásárlásra, valamint a földbirtok-politikai irányelvek megvalósítására kell fordítani.”
- [141] Jelentős változást hozott e tekintetben az Nfatv. 28. §-ának a Tv.-nyel történt módosítása, ami immár a Nemzeti Földalaphoz tartozó földrészek hasznosításából származó bevételeket az államadósság csökkentésére rendelte

- fordítani. Egyértelműen korlátozta ezáltal az Nfatv. 1. §-ával, mint sarkalatos törvényi szabállyal érvényre juttatott, a nemzeti (termőföld)vagyon megőrzésére, védelmére és e nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásra irányuló alaptörvényi követelményt.
- [142] Amennyiben az Alaptörvény a nemzeti (termőföld)vagyon megőrzésének, védelmének és e nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak a követelményét sarkalatos törvényben rendeli meghatározni, egyúttal a minősített törvényi szabályozás révén garantálni, akkor ezt – megítélésem szerint – nem lehet alacsonyabb szintű szabályokkal lerontani úgy, hogy az ne járjon az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdésének sérelmével. Ezért tartom alaptörvény-ellenesnek az Nfatv. 28. §-ának a Tv.-nyel végrehajtott módosítását, ami nem sarkalatos törvényi rendelkezés formájában építi le azokat a követelményeket, amelyeket az Alaptörvény sarkalatos törvényi szintű szabályban rendelt garantálni.
- [143] De szembemegy az Nfatv. 28. §-ának a Tv.-nyel módosított szabálya más vonatkozásban is azzal az alaptörvényi előírással, hogy a nemzeti (termőföld)vagyon megőrzésének, védelmének és e nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak a követelményét sarkalatos törvényi szabályban kell meghatározni és garantálni. Az Nfatv. 18. § (2) bekezdése sarkalatos törvényi rendelkezésként előírja, hogy az eladás során a földbirtok-politikai irányelveknek megfelelően kell eljárni, valamint előnyben kell részesíteni az élethivatásszerűen mezőgazdasági tevékenységet folytató személyeket. Márpedig ha az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése alapján sarkalatos törvényi szabály (Nfatv. 18. §) írja elő, hogy az eladás során a földbirtok-politikai irányelveknek megfelelően kell eljárni, konkrétan az Nfatv. 15. §-a szerinti célokat kell követni, akkor nem lehet e céloktól egy egyszerű többséggel elfogadott törvényben megállapított külön cél érdekében eltérni úgy, hogy ezáltal ne sérüljön a sarkalatos törvényi szabályozást szükségesnek tartó alaptörvényi rendelkezés.
- [144] Mindezek alapján megállapítható, hogy az egyszerű többséggel elfogadott Tv.-nyel módosított Nfatv. 28. §-a ellentétes az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdésével, amelynek alapján a nemzeti (termőföld)vagyon megőrzésének, védelmének és e nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak a követelményeit sarkalatos törvénynek kell meghatároznia. Az Nfatv. 28. §-át pedig mint alaptörvény-ellenes normát az Abtv. 41. § (1) bekezdése alapján meg kellett volna semmisíteni. Ezért az indítvány elutasításával e tekintetben nem értek egyet.
- [145] Nem értek egyet mindemellett az Nfatv. 38. §-a, valamint a FAGtv. alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány elutasításával sem. Miután e két vonatkozásban az alaptörvény-ellenesség indokát részletesen kifejtő indítványi kérelem nem állt rendelkezésre, ezért határozott indítványi kérelem hiányában e támadott szabályokat az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontja alapján érdemben vizsgálni sem lehetett volna.
- [146] 2. A határozattal azért sem tudok egyetérteni továbbá, mert a nemzeti vagyon Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése szerinti védelmét az Alkotmánybíróság nem megfelelően érvényesítette.
- [147] A korábbi elnöke által jegyzett 16/2015. (VI. 5.) AB határozatában az Alkotmánybíróság államfői indítványra az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdésébe és P) cikk (2) bekezdésébe ütközőnek nyilvánított egy sarkalatos törvényi szabályozás helyett egyszerű többséggel elfogadott törvényi előírást. Egy olyan feles törvényi rendelkezést, ami még önmagában távolról sem járt volna a nemzeti (termőföld)vagyon lecsökkentésével, a nemzeti (termőföld)vagyon egyéb célokra való felhasználásával. Pusztán az egyébként állami tulajdonban maradó földvagyon kapcsán az addigi használati jogot szüntette meg, felváltva azt a Nemzeti Földalap földhasználati jogával. Az Alkotmánybíróság már ezt az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdésébe és P) cikk (2) bekezdésébe ütközőnek minősítette, olyannak, mint ami egyszerű többséggel elfogadott törvényben nem szabályozható.
- [148] A jelen határozat az előbbihez képest lényegében egy formális indokolással intézi el az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése sérelmének vizsgálatát. Jelen esetben a „Földet a gazdáknak” Program keretében történő földát ruházás kapcsán merült fel a kérdés, úgy, hogy egyszerű többséggel elfogadott törvény lehetővé teheti-e a Nemzeti Földalapba tartozó földrészletek, a nemzeti (föld)vagyon hasznosításából származó bevételeknek az államadósság csökkentésére, nem pedig újabb földvásárlásra, illetve a földbirtok-politikai irányelvek megvalósítására fordítását. A többségi indokolás szerint nincs ezzel az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése alapján gond, mivel a nemzeti vagyon hasznosítása (eladása) esetén a bevétel már voltaképpen nem nemzeti vagyon, nemzeti vagyonhoz hasonló védelmet legalábbis az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése alapján már nem élvezhet. Meggyőződésem, hogy a nemzeti vagyon megőrzésére vonatkozó alaptörvényi védelemnek valódi garanciát kell jelentenie. Garanciát elsődlegesen arra, hogy az állam köteles megóvni a nemzeti vagyont, azt nem herdálhatja el, tehát elidegeníteni sem lehet bármilyen céllal. Garanciát kell így jelentenie arra is, hogy a nemzeti vagyon, s ekként a nemzeti földvagyont hasznosításából származó bevétel csak korlátozottan használható

fel. Az alaptörvényi védelemnek ezért a bevétel felhasználására is ki kell terjednie. Ellenkező esetben pont magát a nemzeti vagyon alaptörvényi védelmét lehetne kiüresíteni, ahogy ez történt – álláspontom szerint – a vizsgált törvény-módosítással is.

- [149] 3. Támogatni tudtam volna mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapítását, hogy a nemzeti (termőföld)vagyon megőrzésének, védelmének és e nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak a követelményét érvényre juttató sarkalatos szabályon esett csorba kiküszöbölésre kerüljön, s ami a Nemzeti Földalap vagyonvesztésével együttjáró sérelem orvoslására kötelez. A rendelkező rész 1. pontja azonban nem egyértelmű. Nem világos, hogy konkrétan milyen jogalkotási feladat teljesítésére jelentene kötelezettséget. Valóban biztosítani kell-e a Nemzeti Földalap jelenlegi „vagyonának hosszú távú megőrzését” (mit jelent egyáltalán a hosszú távú: 5–6 év már hosszú távú?) vagy megengedett lehet annak csökkentése is? Ha viszont csökkenteni is lehet a Nemzeti Földalap vagyonát, akkor mit jelent a „Nemzeti Földalap céljainak megvalósítását veszélyeztető” vagyonelvonás, ami ellen védelmet kell nyújtani? Az sem világos, hogy az Alkotmánybíróság a hiányzó rendelkezést sarkalatos szabályként tartja megalkotandónak vagy sem? A rendelkező rész 1. pontja szerint az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésével összefüggésben kerülne megállapításra a mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség, az indokolásból viszont nem derül ki, hogy miért sérti az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdését a (bizonytalan tartalmú) jogalkotási feladat teljesítésének hiánya konkrétan a Nemzeti Földalapra vonatkozóan. Mindezek alapján a rendelkező rész 1. pontja szerinti mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításával sem értek egyet.
- [150] 4. Nem értek egyet továbbá a rendelkező rész 3. pontjával sem. Szükségtelen visszautasítani a Tv. alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt, ha a Tv.-be foglalt, az Nfatv.-be beiktatott rendelkezéseket az Alkotmánybíróság érdemben végül vizsgálja.

Budapest, 2017. október 17.

*Dr. Stumpf István s. k.,*  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: II/1902/2016.  
Közzétéve a Magyar Közlöny 2017. évi 171. számában.

