



*Téglási András egyetemi tanársegéd,
Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar
Alkotmányjogi Tanszék*

Mit ér ma a tulajdonhoz való alkotmányos jog a mezőgazdaságban?

Avagy alkotmányossági aggályok az új egységes mezőgazdasági támogatási rendszer bevezetése kapcsán

Az Országgyűlés 2008. október 20-án fogadta el az egységes mezőgazdasági támogatási rendszer, az úgynevezett SPS (Single Payment Scheme) bevezetéséről és működtetéséről szóló törvényt. Sólyom László köztársasági elnök az Alkotmány 26. § (4) bekezdésében biztosított alkotmányossági vétőjogával élve a már elfogadott, de még ki nem hirdetett törvényt megküldte az Alkotmánybíróságnak, amelynek ilyenkor soron kívüli eljárásban kell döntenie az alkotmányellenesség vonatkozásában. A köztársasági elnök a részére kihirdetés céljából megküldött törvénynek azt a rendelkezését találta alkotmányossági szempontból aggályosnak, amely a történelmi bázis alapú támogatási mérték számításánál főszabályként a 2006. naptári évet jelöli ki bázis időszakként. Az államfő tehát nem az egész SPS-rendszer bevezetését tartja alkotmányellenesnek, sőt, indítványában külön ki is emeli, hogy a támogatási jogosultság, mint önállósult vagyoni értékű jog megteremtése önmagában nem alkotmányellenes. Mi azonban ezzel nem értünk teljes mértékben egyet, és a későbbiekben részletezett, tulajdonvédelemmel összefüggő indokaink alapján ezt is alkotmányosan aggályosnak tartjuk.

Kérdés persze, hogy magáról a 2006-os bázis időszakról hogyan és milyen alapon fog dönteni az Alkotmánybíróság. Tanulmányunkban hangsúlyozottan a kérdés alkotmányossági oldalát vizsgáljuk, nem kívánunk belemenni a döntés társadalmi, gazdasági és szociológiai hatásaiba (mint ahogy az Alkotmánybíróság is kizárólag az alaptörvényre tekintettel kell meghozza döntését, és nem mérlegelhet egyéb, társadalmilag hátrányos következményeket).

Az egységes mezőgazdasági támogatási rendszer bevezetéséről és működtetéséről szóló törvény az Európai Unió Tanácsának 1782/2003/EK rendeletében bevezetett egységes támogatási rendszer magyarországi alkalmazásának feltételeit állapítja meg. Az SPS-rendszer bevezetésére jelenleg nincs uniós kényszer, sőt Brüsszel az új tagállamok esetében 2013-ig nem is igazán ajánlja az átállást. Ellenkező esetben ugyanis az Alkotmánybíróságnak most már ténylegesen is szembesülnie kellene az alkotmányi és a közösségi jogi normakonfliktus problematikájával.¹ Sólyom László indítványa is kiemeli azonban, hogy ugyan az egységes mezőgazdasági támogatási rendszer alapvető konstrukciója a közösségi jogból származik, az ilyen tartalmú szabály megalkotása azonban nem közösségi jogi kötelezettség, hanem az Országgyűlés önálló, szabad döntése. Megítélésünk szerint azonban inkább a *földművelésügyi és vidékfejlesztési* miniszter diszkrecionális jogkörébe tartozna annak eldöntése, hogy maradunk-e az eddigi SAPS (Single-Area Payment Scheme) rendszernél, vagy áttérünk az SPS-rendszerre. Alkotmányjogilag már véleményünk szerint az is kérdéses, hogy az új támogatási rendszerre való áttérést miért kell(ett) egyáltalán törvényi szinten szabályozni, ez ugyanis egy *par excellence* rendeleti szintű szabályozási kérdésnek tűnik.

A két támogatási rendszer, az SAPS és az SPS között az alapvető különbség abban jelenik meg, hogy az előbbinél, azaz az SAPS-rendszerrel az agrártámogatások döntő része termelési kötelezettség nélkül jár. A gazdálkodót megillető támogatás nem önálló vagyoni jog, és minden esetben a föld használóját illeti meg. Amennyiben a tulajdonos a termőföldjét eladja, vagy a bérlő visszaadja a termőföldet a tulajdonosnak, akkor a föld után járó támogatást is elveszíti, és az onnantól kezdve az új használót fogja megilletni. Az egységes mezőgazdasági támogatási rendszer bevezetéséről és működtetéséről szóló törvény, az úgynevezett SPS-rendszer a termőföld utáni közösségi agrártámogatás igénybevételére való jogosultságot önálló vagyoni joggá alakítja át, és ez alapján a támogatás jogosultja az, aki 2006-ban bármilyen jogcímen földhasználó volt és támogatást igényelt. A támogatás tehát ettől kezdve ténylegesen fizikailag is elválik a termeléstől. A támogatási jogosultság innentől forgalomképesé válik, azaz a föld használója a gazdálkodó területtel vagy terület nélkül is eladhatja.² A mezőgazdasági támogatás ez esetben is két részből áll: a területalapú „regionális” átalánytámogatásból és „a történelmi komponensből”. A brüsszeli források 57

¹ A kérdéstről bővebben lásd: TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ – CSINK LÓRÁNT: Alkotmány v. közösségi jog: az Alkotmánybíróság helye az Európai Unióban. In *Jogtudományi Közlemény* 2008. (63. évf.) 2. sz. 63–69. pp., továbbá DR. BLUTMAN LÁSZLÓ – DR. CHRONOWSKI NÓRA: Az Alkotmánybíróság és a közösségi jog: alkotmányjogi paradoxon csapdájában. In *Európai Jog*. Hetedik évfolyam 2. szám – 2007. március. 3–16. pp.

² Lásd: törvény 3. §.

százalékát regionális, 37 százalékát történelmi támogatásként osztaná ki a kormány az SPS keretében. A támogatás mértékében nincs nagyságrendi különbség az SAPS és az SPS között.

Érdekes lehet az Alkotmánybíróság döntése, amelynek végkimenetelét jelen pillanatban még nem jósolható meg. A bíróság korábbi gyakorlata viszonylag kevés támpontot nyújthat a kérdés eldöntéséhez. A termőföldekkel kapcsolatos legjelentősebb határozatait az Alkotmánybíróság a '90-es években hozta meg. Közismert, hogy a rendszerváltozást követően a szocialista állami gazdaság lebontásában, a korábbi társadalmi tulajdon újraelosztásában és a tulajdonviszonyok újrarendezésében tevékeny részt vállalt az Alkotmánybíróság is. Ennek eredményeként a mezőgazdasági kollektív tulajdon jelentős túlsúlyának felszámolásával, illetve megszüntetésével kapcsolatos alkotmánybírósági határozatok révén a taláros testületnek – a jogalkotó által – gyakorlatilag újra kellett alkotnia az egész magántulajdoni rendet. Magyarországon – például a Szovjetuniótól eltérően – a termőföldek nem állami, hanem szövetkezeti tulajdonként kerültek a közösség tulajdonába (mint társadalmi tulajdon), de a földek államosítása egyébként nemcsak hazánkban, hanem Lengyelországban és Jugoszláviában is elmaradt.³

A termőfölddel, mint sajátos tulajdoni tárgyjal kapcsolatban az Alkotmánybíróság a 35/1994. (VI. 24.) AB határozatban⁴ foglalkozott a legbehatóbban. Érdekeség, hogy az alkotmányossági vizsgálatot akkor az Országgyűlés által már elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény tekintetében a köztársasági elnök attól az Alkotmánybíróságtól kérte,⁵ amelynek akkori elnöke éppen a most köztársasági elnökként az SPS kapcsán előzetes normakontrollt kérő Sólyom László volt.

Az Alkotmánybíróság e határozatának indokolásában – korábbi határozataira utalva – kifejtette, hogy az Alkotmány gazdaságpolitikai szempontból semleges, az Alkotmányból az állami beavatkozás nagysága, ereje, még kevésbé annak tilalma közvetlenül nem vezethető

³ Lengyelországban nemcsak a földek államosítása maradt el, de a mezőgazdasági termelés döntő többségét is egyéni gazdaságok biztosították. A mezőgazdaság kollektivizálása Jugoszláviában sem valósult meg, ugyanis az 1945. évi földreform következtében – amelynek során 25 vagy 35 hektárban maximalizálták a családi és egyéni gazdaságok területét – az elkobzott földeket egyéni és családi gazdaságok formájában hasznosították, így a megművelt területek 90%-át ezek a kisgazdaságok, a kisparasztság birtokolta, amely termékeit tetszése szerinti szabad piaci áron értékesíthette.

⁴ ABH 1994, 197.

⁵ Az alkotmányossági vizsgálatot követően kihirdetett, a termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény. A törvény főbb vizsgált rendelkezései kimondták azt, hogy belföldi magánszemély a termőföld tulajdonjogát csak olyan mértékben szerezheti meg, hogy a tulajdonában legfeljebb 300 hektár nagyságú termőföld legyen, valamint belföldi jogi személy és jogi személyiség nélküli más szervezet termőföld tulajdonjogát – a Magyar Állam, az önkormányzat, az erdőbirtokossági és legelőbirtokossági társulat, valamint a közalapítvány kivételével – nem szerezheti meg.

le.⁶ Az Alkotmánynak ezt a gazdaságpolitikailag semleges álláspontját a német gyakorlat kezdeti álláspontjából vette át a magyar Alkotmánybíróság, nem követve azonban a későbbi jogirodalmi változásokat. A ma uralkodó vélemény ugyanis ennek megfelelően az, hogy az Alkotmány nem kötelezi el magát a piacgazdaság semmilyen tartalmi modellje mellett.⁷ Azaz az Alkotmány szövegéből kiindulva a támogatási rendszer alkotmányosságának kérdése nem vezethető le.

Az Alkotmánybíróság az említett határozatában azt is figyelembe vette, hogy a földtulajdon sajátos természeti és vagyoni jellemzői, nevezetesen a föld véges jószág volta (a föld ugyanis, mint természeti tárgy korlátozott mértékben áll rendelkezésre és nem szaporítható, mással sem helyettesíthető), nélkülözhetetlensége, megújulóképesége, különleges kockázatérzékenysége és alacsony nyereséghezama a földtulajdon különös szociális kötöttségét testesítik meg.

A termőföld tehát – az Alkotmánybíróság által is elismerten – sajátos jószág. Ezek a termőfölddel kapcsolatos körülmények azonban – az Alkotmánybíróság álláspontja szerint – indokolhatják a tulajdonosi jogokkal szemben a közérdek érvényesítését. Kérdés tehát, hogy indokolja-e kellő közérdek az SPS támogatási rendszerre való átállást akkor, amikor ezt még az Unió sem teszi jelenleg kötelezővé.

Az Alkotmánybíróság már korábban is kimondta, hogy sajátosságai folytán a földtulajdonnak más tulajdoni tárgyaktól eltérő jogi kezelése adott vonatkozásban indokolt.⁸ Mivel a termőföld véges jószág, a rá vonatkozó tulajdon szociális kötöttségei szükségképpen kapcsolódnak az állaghoz, a területi kiterjedtséghez és az értékhez. Érdekes egyébként, hogy a termőföldtulajdon tekintetében alkotmányi szinten az olasz alkotmány még jelentősebb korlátozásokat is lehetővé tesz, amikor kimondja, hogy a föld ésszerű kihasználása és a méltányos társadalmi körülmények kialakítása érdekében a törvény kötelezettségeket ró és korlátokat állapít meg a földtulajdonra, tartományonként és mezőgazdasági övezetenként megszabja a földterület nagyságának felső határát, előmozdítja és kötelezővé teszi a

⁶ 33/1993. (V. 28.) AB határozat, ABH 1993, 249.

⁷ 33/1993. (V. 28.) AB határozat, ABH 1993, 153, 158.; 915/B/1993. AB határozat, ABH 1994, 619, 621. A semlegességre való utalást lásd még: 963/B/1993. AB határozat, ABH, 1996, 437, 440., 19/2004. (V. 26.) AB határozat, ABH 2004, 321, 339. Az Alkotmány gazdaságpolitikai semlegességére vonatkozóan részletesebben lásd: DRINÓCZI TÍMEA: *Gazdasági alkotmány és gazdasági alapjogok*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2007. 75–80. pp.

⁸ 16/1991. (IV. 20.) AB határozat, ABH 1991, 62.; 64/1993. (XII. 22.) AB határozat ABH 1993, 381.

talajjavítást, a nagybirtokok átalakítását és a termelő egységek rekonstrukcióját; segíti a kis- és középgazdaságokat.⁹

A köztársasági elnök az Alkotmánybírósághoz benyújtott előzetes normakontroll iránti indítványában hivatkozott arra, hogy a támogatási jog termeléstől elvonatkoztatott önállósítása – aminek következtében a bázisjogosultsággal rendelkező az uniós forrás döntő részét akkor is megkapja a gazda, ha semmit nem termel – csökkenti a haszonbérbe adott termőföldek forgalomképességét és forgalmi értékét, amellet, hogy a termőföld piaca és megfelelő ára a hosszú időszakon keresztül mesterségesen visszatartott ingatlanforgalom miatt még nem alakulhatott ki. Erre az Alkotmánybíróság már az említett 1994-es határozatában is utalt.

Ha az SPS bevezetését tulajdonvédelmi szemszögből közelítjük meg, vagyis hogy ezáltal közel kétfélmillió földtulajdonos helyzete „lehetetlenül el”, akkor (alkotmány)jogi szempontból a hivatkozási alap az lehet, hogy a tulajdoni jogviszony olyan fontos részjogosítványai, mint a rendelkezés, használat és hasznok szedésének jogai sérülnek.¹⁰ Ezek sérelme azonban minden bizonnyal kevés alapot szolgáltatna az Alkotmánybíróságnak az Alkotmány 13. §-ban megfogalmazott tulajdonhoz való jog sérelmének megállapításához, ugyanis a bíróság kialakult gyakorlata szerint a polgári jogi tulajdonfogalom klasszikus részjogosítványai nem azonosíthatók a tulajdon alkotmányi fogalmának lényeges tartalmával, amelynek korlátozását az alkotmány a 8. § (2) bekezdésében az alapjogok vonatkozásában tiltja. Ebből kifolyólag az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ezek a jogosultságok korlátozhatóak anélkül, hogy a korlátozás a tulajdonhoz való jog, mint alapjog lényeges tartalma korlátozásának tilalmába ütközne.¹¹ Jelen eset is igazolja azonban azt az álláspontunkat, mi szerint továbbra is szükségesnek tartjuk a tulajdon hagyományos részjogosítványainak (azaz a birtoklás, használat és rendelkezés jogának), mint ezen alapjog *lényeges tartalmának* fenntartását, mely az Alkotmány 8. § (2) bekezdése szerint még

⁹ For the purpose of ensuring rational utilization of land and establishing equitable social relations, the law imposes obligations on and limitations to private ownership of land, defines its limits depending on the regions and the various agricultural areas, encourages and imposes land cultivation, transformation of large estates, and the reorganization of productive units; it assists.

(http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/it00000_.html 2009-02-17)

¹⁰ Már az ókori Rómában *Ulpianus* is megfogalmazta a tulajdonjog önálló részjogosítványaként – a birtoklás (*ius possidendi*), használat (*ius utendi*), rendelkezés (*ius disponendi*) joga mellett – a gyümölcsötetés (*ius fruendi*) részjogosítványát. (Lásd: FÖLDI ANDRÁS – HAMZA GÁBOR: *A római jog története és intézményei*. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 1996, 289–290.pp.)

¹¹ Ezt az Alkotmánybíróság a 64/1993 (XII. 22) számú határozatában mondta ki, amellyel a testület – korábbi gyakorlatával ellentétben – elhatárolta egymástól a tulajdonjog polgári jogi és alkotmányjogi fogalmát.

törvénnyel sem korlátozható.¹² Ebben az esetben ugyanis akár annak alapján is megállapítható lenne az új támogatási rendszer alkotmányellenessége, hogy az nem magát a tulajdonost, hanem pusztán annak használóját illeti meg. Mindezt a köztársasági elnök alkotmányossági vétőjének keretében ugyan nem kifogásolta, mi azonban ezt is aggályosnak tartjuk, hiszen ezáltal a tulajdonost anélkül fosztja meg a saját tulajdonához (földjéhez) kapcsolódó vagyoni jogosultságtól (vagyis a támogatástól), hogy arról ő maga lemondott volna (illetve egyáltalán lehetősége lett volna ez ellen valamit tennie). Az Alkotmány ugyanis a tulajdonjogot – ahogy erre az Alkotmánybíróság is rámutatott –, mint az egyéni cselekvési autonómia hagyományos materiális alapját és biztosítékát részesíti alapjogi védelemben.

Az Alkotmánybíróságnak ez az álláspontja, a tulajdon úgynevezett funkcionális koncepciója nem tekinthető *novumnak* a nemzetközi jogösszehasonlítást tekintve. Azáltal, hogy a taláros testület a saját gyakorlatába is behozta a tulajdonnak ezt – az eredetileg John Locke-tól származó majd a Német Szövetségi Alkotmánybíróság gyakorlatában is meggyökeresedő¹³ – felfogását, a tulajdonhoz való jogot az alapjogok rendszerében – a német gyakorlathoz hasonlóan – olyan sajátos szereppel ruházta fel, amely az egyén számára szabadságot biztosít a vagyoni jogosultságok terén, és ezáltal lehetővé teszi az élet saját életviszonyainak önálló, felelős alakítását.¹⁴ Mindezek alapján az alkotmányjogilag tulajdonként védendő jogosultságok körét is a tulajdon eme funkciójának figyelembe vételével kell megállapítani, azaz az alkotmányos védelemnek úgy kell követnie a tulajdon társadalmi szerepének változását, hogy közben ugyanezt a védelmi feladatot elláthassa. Amikor tehát az egyéni autonómia védelméről van szó, az alapjogi tulajdonvédelem kiterjed a tulajdon egykori ilyen, személyes autonómiát biztosító szerepét átvevő vagyoni jogokra, illetve közjogi alapú jogosítványokra is.¹⁵ Itt egyértelműen erről van szó, hiszen a támogatás, mint a földtulajdonhoz kapcsolódó önálló vagyoni jog nélkül a tulajdonos cselekvési autonómiája is könnyen veszélybe kerül(het), így indokoltnak tartanánk ezt a jogosultságot is az alkotmányos tulajdonvédelem körébe sorolni.

A 2006-os bázisidőszak bevezetését az államfő a jogbiztonság követelményére alapozva tartja alkotmányellenesnek. Sólyom László szerint ugyanis a jogbiztonság

¹² Alkotmány 8. § (2) bek.: A Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és köteleességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja.

¹³ SONNEVEND PÁL: A társadalombiztosítási jogosultságok védelme a Német Szövetségi Alkotmánybíróság gyakorlatában. *Magyar Jog* 1996/4. 208, 212 és köv. pp.

¹⁴ Lásd: BVerfGE 24, 389 (1968), KONRAD HESSE: *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. i.m. 192. p.; a magyar jogirodalomban SONNEVEND PÁL: A tulajdonhoz való jog. In *Emberi jogok*. Szerk.: Halmai Gábor – Tóth Gábor Attila. Osiris Kiadó, Budapest, 2003. 649. p.

¹⁵ 64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993, 373, 380.

megkövetelné, hogy a földtulajdonosok a földjük haszonbérbe adásakor tisztában lehessenek annak következményeivel, és ennek megfelelően szerződjenek. A törvény ennek a követelménynek nem felel meg, s ezzel sérti a jogbiztonságot. Amennyiben az Alkotmánybíróság helyt adna ennek az érvelésnek, úgy határozatát gyakorlatilag hasonló elvi alapokra is helyezhetné, mint néhány héttel korábban, a közterületek parkolási célú igénybevételeért fennálló díjfizetési kötelezettségeket érintő Pp-módosítás alkotmányellenességének tárgyában hozott határozatát. Ebben a 2/2009. (I. 23.) számú AB határozatban az Alkotmánybíróság az említett törvényi rendelkezést azon az alapon semmisítette meg, hogy az a jogállamiság¹⁶ alapelvéből levezetett jogbiztonság és a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalma követelményébe ütközik. A visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmát a tételes jogban megfogalmazó rendelkezést – a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 12. § (1) bekezdése – az Alkotmánybíróság „alkotmányos jellegű szabálynak” tekintette,¹⁷ és már a 25/1992. (IV. 30.) számú határozatában megállapította, hogy a jogállamiság egyik fontos alkotóeleme a jogbiztonság, amely egyebek között megköveteli, hogy az állampolgárok jogait és kötelezéseit a törvényben megszabott módon kihirdetett és bárki számára hozzáférhető jogszabályok szabályozzák; továbbá, hogy meglegyen a tényleges lehetőség arra, hogy a jogalanyok magatartásukat a jog előírásaihoz tudják igazítani. Az Alkotmánybíróság a jogállamiság elvéből vezette le azt a jogalkotói kötelezettséget is, amely szerint a jogszabályokat olyan időben kell kihirdetni, illetve hatályba léptetni, hogy annak alkalmazására a jogszabály címzettjei kellő időben felkészülhessenek. Jelen esetben a jogszabály címzettjeinek, vagyis a termőföld tulajdonosoknak nemhogy a „kellő idő”, hanem egyetlen perc sem állt rendelkezésre a felkészüléshez.

A jogbiztonság alkotmányos követelménye valóban magában foglalja a bizalomvédelem elvét is, s ezáltal korlátot szab a jogalkotó alakító beavatkozásának a fennálló, tartós jogviszonyokba. Az Alkotmánybíróság mindegyik, erre vonatkozó döntésében hangsúlyozta, hogy az alkotmányos határvonal egyrészt a jogalkotó cselekvési szabadsága, másrészt a címzetteknek a szabályozás állandóságához, vagy kiszámítható, a felkészülésre kellő időt hagyó megváltoztatásához fűződő, védendő érdeke között csak esetről esetre, a mindenkori ügy körülményeit mérlegelve húzható meg. Ezzel a megállapításával az Alkotmánybíróság is számot vetett azon ellentmondással, hogy ebben a kérdésben éppen a jogbiztonság nem szolgálható másként, mint eseti mérlegeléssel. A bizalomvédelem határai

¹⁶ Alkotmány 2. § (1) „A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam.”

¹⁷ 34/1991. (VI. 15.) AB határozat, ABH 1991, 170, 172.

eszerint az eseti döntések hosszú sorából rajzolódna ki, illetve azokból a módszertani szempontokból, amelyeket az Alkotmánybíróság mérlegelése során rendszeresen alkalmaz. Ilyen – immár állandósult – módszere az Alkotmánybíróságnak, hogy különbséget tesz a hosszú, illetve a rövid távra szóló kedvezmények között, s a rövid, belátható bizalmi idő alapján fokozott védelmet nyújt. Ugyancsak állandó gyakorlata az Alkotmánybíróságnak, hogy a folyamatban lévő jogviszonyokra vonatkozó szabályozásnál a bizalomvédelem megkövetelheti bizonyos átmeneti szabályok (időszak) beiktatását is.¹⁸

Az SPS-rendszer 2008. október 20-án történő elfogadása a 2006-os év, mint bázisév megadásával nyilvánvalóan nem felel meg a jogbiztonság alkotmányos követelményének, ezért megítélésünk szerint (is) alkotmányellenes.

A jogbiztonság szempontjából még az a kérdés merül fel, hogy indokolja-e kellő közérdek a 2006. év mint bázis időszak megjelölését. A 2006-os bázisév megjelölése szemben áll az uniós gyakorlattal, amely általában három évet (2000-2002) szokott alapul venni. Maga a Tanács már említett 1782/2003/EK rendelete is ezt a három évet jelöli meg bázisidőszakként.¹⁹ Az újonnan csatlakozó államok vonatkozásában azonban a Rendelet eltérő szabályokat állapít meg, és számukra a Rendelet nem is határoz meg bázisidőszakot. Mindezek alapján megítélésünk szerint a 2006. bázisév bevezetését nem indokolja kellő közérdek. A 2006-os bázisidőszak bevezetésének azonban megvan az a veszélye, hogy ha 2006-ban nem a tulajdonos használta a földet, hanem egy másik személy, aki azonban a későbbiekben felhagy a további mezőgazdasági tevékenységgel, a támogatás akkor is őt fogja megilletni, míg a föld új bérlője ilyen támogatásban már nem részesülhet, így szinte teljes mértékben ellehetetlenül. E jogszabályi rendelkezés alapján a 2006-ot követően vásárolt termőföldek után a támogatás ahhoz kerül, aki azt a földet 2006-ban megművelte annak ellenére, hogy a vevő még 2007-ben nem tudhatta, hogy egy későbbi jogszabály miatt ezáltal utólagosan hátrányos helyzetbe fog kerülni. Tanka Endre egyetemi tanár szerint: „az új rendszer a földtulajdont a támogatási jogosultsággal együtt végérvényesen megszerző mai nagyüzemeknek kedvez. Magyarországon 1,8 millió földtulajdonos ad bérbe hárommillió hektárt néhány ezer vállalkozásnak; az áttérés fő haszonélvezői pedig ez utóbbiak lehetnek.”²⁰

¹⁸ Sólyom László, Ádám Antal, Lábady Tamás és Tersztyánszky Ödön különvéleménye a 16/1996. (V. 3.) AB határozathoz ABH 1996, 61., 72.

¹⁹ Rendelet 38. cikk

²⁰ Lásd a Heti Válasz „Talpalatnyi föld” című cikkét a 2009. január 15-i számban:

http://forestpress.hu/jie_hu/index.php?option=com_content&task=view&id=13769&Itemid=34

Mindezek mellett az államfő aggályosnak találta azt is, hogy a törvény hátrányosan érinti azokat a mezőgazdasági termelőket, akik 2006 után léptek piacra, vagy szereztek új termőterületet. Az államfő indítványa szerint ugyanis a 2006. évben támogatást igénybe vevőkhöz képest az eltérő támogatási jogosultság miatt az újabban piacra lépett termelők versenyhátrányba kerülnek, ami akár megalapozhatja az Alkotmány 70/A. §-ának sérelmét is. Mi azonban a 2006-os bázisév alkotmányellenességét ezen az alapon – figyelemmel a taláros testület eddig kialakult gyakorlatára – nem tartjuk megállapíthatónak. A hátrányos megkülönböztetés tilalma ugyanis az Alkotmánybíróság gyakorlatában azt jelenti, hogy az állam az azonos típusú jogviszonyokon belül az alanyi jogok elosztását illetően – kellő súlyú alkotmányos indok hiányában – nem különböztethet az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében írt szempontok szerint.²¹ Nem minősül azonban megengedhetetlen megkülönböztetésnek, ha a jogi szabályozás eltérő jogalanyi körre vonatkozóan állapít meg eltérő rendelkezéseket. Az egyenlőség követelménye tehát a jog általi egyenlőként való kezelésre irányuló alkotmányos elv, amely az azonos (homogén) szabályozási körbe vont jogalanyoknak a jogokból való egyenlő részesedését védi.²² Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy az Alkotmány 70/A. §-ában megfogalmazott tilalom – amennyiben a különbségtétel sérti az emberi méltósághoz való jogot – kiterjed az egész jogrendszerre. Az állam joga – s egyben bizonyos körben kötelezettsége is –, hogy a jogalkotás során figyelembe vegye az emberek között ténylegesen meglévő különbségeket. Az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése ugyanis nem bármifajta különbségtételt tilt – egy ilyen általános tilalom összeegyeztethetetlen lenne a jog rendeltetésével –, hanem csupán az emberi méltósághoz való jogot sértő megkülönböztetéseket. Vagyis az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében foglalt tilalom nem csak az emberi, illetve az alapvető állampolgári jogokra irányadó, hanem e tilalom – amennyiben a különbségtétel sérti az emberi méltósághoz való jogot – kiterjed az egész jogrendszerre²³, ideértve azokat a jogokat is, amelyek nem tartoznak az emberi jogok,

²¹ Az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése szerint „A Magyar Köztársaság biztosítja a területén tartózkodó minden személy számára az emberi, illetve az állampolgári jogokat, bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül.” A (2) bekezdés kimondja, hogy „Az embereknek az (1) bekezdés szerinti bármilyen hátrányos megkülönböztetését a törvény szigorúan bünteti.” Míg ugyanezen szakasz (3) bekezdése szerint „A Magyar Köztársaság a jogegyenlőség megvalósulását az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedésekkel is segíti.”

²² 881/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 474., 477.

²³ „Ez az Alkotmánybíróság gyakorlatának egyik legmarkánsabb tétele lett – noha a kimondására alkalmat adó ügyre senki sem emlékszik már.” SÓLYOM LÁSZLÓ: Alkotmányértelmezés az új alkotmánybíróságok gyakorlatában. Fundamentum, 2002. 2. sz. 21. p.

illetőleg az alapvető állampolgári jogok közé.²⁴ Ez az Alkotmánybíróság értelmezésében azt jelenti, hogy a nem alapjogokat érintő, bármely más szempont szerinti megkülönböztetés akkor alkotmányellenes, ha az emberi méltósághoz való jog sérelmével jár. Ha a megkülönböztetés – az Alkotmánybíróság által alkalmazott ismérvek szerint – „önkényes”,²⁵ azaz „indokolatlan”, vagyis nincs ésszerű oka, akkor sérti az emberi méltósághoz való jogot, mert az ilyen esetekben bizonyosan nem kezelték az érintetteket egyenlő méltóságú személyként, s nem értékelték mindegyikük szempontjait hasonló figyelemmel és méltányossággal. Következésképpen valamely alapjognak nem minősülő jog, vagy helyzet tekintetében alkotmányellenes a megkülönböztetés, ha az önkényes.²⁶ Ez mindössze annyit jelent, hogy a kedvezményezettek homogén csoportján belül nem lehet különbséget tenni faj, szín, nem stb. alapján, azaz a kedvezményből ilyen alapon nem lehet senkit sem kizárni.

Mindebből azt a következtetést vonhatjuk le, hogy önmagában nem lehet hátrányos megkülönböztetésről (diszkriminációról) beszélni azon az alapon, hogy a közösségi támogatási rendszer nem a tulajdonost, hanem a termőföldet 2006-ban bármilyen jogcímen használót illeti meg csupán, tekintettel arra, hogy ez a megkülönböztetés nem tekinthető önkényesnek, főképp nem olyannak, amely ezáltal az emberi méltósághoz való jogot sértené.

²⁴ 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280., 282.

²⁵ Lásd SAJÓ ANDRÁS: A „láthatatlan alkotmány” apróbetűi: a magyar Alkotmánybíróság első ezerkétszáz napja. *Állam- és Jogtudomány*, 1993. 1–2. sz. 47. és köv. pp.

²⁶ 857/B/1994. AB határozat, ABH 1995, 716., 717.