

## MEZŐGAZDASÁGI FÖLDJOG: *SOFT LAW* A *SOFT LAW*-BAN

*Avagy a FAO önkéntes iránymutatása megváltoztathatja az uniós jog értelmezési kereteit földforgalmi kérdésekben?*

SZILÁGYI János Ede  
egyetemi docens (ME ÁJK)

Jelen tanulmány<sup>1</sup> konkrét ötletét a Pázmány Péter Katolikus Egyetem jogi karán szervezett *soft law* kutatási együttműködés képezte. Az együttműködés kezdeményezője Lánkos Petra és munkatársai voltak, és e kutatási együttműködésben a résztvevők az Európai Unió (EU) joganyagában nagy számban fellelhető *soft law* különböző szakpolitikai területeken való alkalmazását értékelhették ki, illetve hasonlíthatták össze. Mindezek alapján az összehasonlíthatóság szempontjából alapvető volt annak meghatározása, hogy mit is értünk ‘*soft law*’ alatt az európai uniós joganyag vonatkozásában. Megítélésünk szerint a Lánkos Petra által vázolt definíciós keretek és csoportosítás<sup>2</sup> jó kiindulási alapot teremtenek az agrárjogi szakterületen található *soft law* jelenség értékelésére is.

<sup>1</sup>



Az Emberi Erőforrások Minisztériuma ÚNKP-17-4-III. kódszámú Új Nemzeti Kiválóság Programjának támogatásával készült.

<sup>2</sup>

Petra Lea LÁNCOS: Snapshot of the EU Soft Law Research Landscape: Main Issues and Challenges. In: Marcel SZABÓ et al (szerk.): *Hungarian Yearbook of International Law and European Law 2018*. The Hague, Eleven International Publishing, 2019., megjelenés alatt [a továbbiakban: LÁNCOS (2019)]; Petra Lea Lánkos: East of Eden Hotel – soft law measures on harmful content between harmonisation and diversity. *The Theory and Practice of Legislation*, 2018/1. 113–129., doi: 10.1080/20508840.2017.1438086 [a továbbiakban: LÁNCOS (2018a)]; Petra Lea Lánkos: A Hard Core under the Soft Shell: How Binding is Union Soft Law for Member States? *European Public Law*, 2018., megjelenés alatt; Petra Lea Lánkos: Piercing the Soft Law Veil: Too Hard a Gamble? *Common Market Law Review*, 2018., megjelenés alatt; Petra Lea Lánkos: The phenomenon and implementation of ‘directive-like recommendations’: Lessons from the Hungarian legislative practice. Előadás. *ICON konferencia*, Budapest, 2018. április 20.

Az európai uniós agrárjogban<sup>3</sup> számos olyan terület van, ahol *soft law*-val találkozhatunk, jelen tanulmányban azonban egy olyan részterületre kívánjuk felhívni a figyelmet, ahol ezidáig nem volt jellemző az ilyen típusú jogi dokumentumok kiadása. Nevezetesen a mezőgazdasági földek forgalmára vonatkozó szabályozási körben adtak ki az Európai Unió egyes intézményei gyors egymásutánban több *soft law*-ként értelmezhető jogi dokumentumot; így az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság (EGSzB) egy véleményt,<sup>4</sup> az Európai Parlament (EP) egy állásfoglalást<sup>5</sup> és az Európai Bizottság (EU Biz.) egy értelmező közleményt.<sup>6</sup> Ezen uniós jogi dokumentumokban ráadásul megjelentek bizonyos nemzetközi szervezetek *soft law* dokumentumai is (tanulmányunk címe is erre utal), amelyek közül kiemelt figyelmet szenteltek az ENSZ Élelmezési és Mezőgazdasági Szervezete (továbbiakban: FAO) egyik önkéntes iránymutatásának, amely pedig a ‘mezőgazdasági földek, erdők és halászat tulajdoni és használati viszonyainak felelős kormányzása az élelmezésbiztonság összefüggésében’ címet viseli (továbbiakban: VGGT).<sup>7</sup> E nemzetközi önkéntes iránymutatás ráadásul hasonlóan ritkaságszámba megy e témában, mint ahogyan a téma *soft law*-ban való megjelenése mindezidáig szinte példa nélküli az Európai Unió vonatkozásában. A VGGT saját önmeghatározása szerint az első olyan átfogó és világszintű intézmény, amely kormányközi tárgyalások kapcsán e témakörben született.<sup>8</sup> Vagyis a mezőgazdasági földszerezések vonatkozásában mind nemzetközi, mind pedig európai uniós szinten éppen most lehetünk tanúi a *soft law* szabályozás születésének. Meglátásunk szerint mindez különös aktualitást adhat e területnek a *soft law* kutatás szempontjából.

A VGGT és az azt citáló uniós jogi dokumentumok *soft law* koncepció mentén történő eredményesebb elemzése érdekében fontosnak tartjuk kiemelni, hogy e dokumentumok a magyar *agrárjogtudomány*<sup>9</sup> két, jelenleg aktuálisnak tekinthető témakörében

<sup>3</sup> Az Európai Unió agrárjog meghatározása szempontjából lásd például: Alois LEIDWEIN: *Europäisches Agrarrecht*. Wien–Graz, NWV, 2004.; Joseph A. McMAHON: *EU Agricultural Law*. Oxford, Oxford University Press, 2007.; Joseph A. McMAHON – Michael N. CARDWELL (edit.): *Research Handbook on EU Agriculture Law*. Cheltenham, Edward Elgar, 2015.

<sup>4</sup> Európai Gazdasági és Szociális Bizottság (EGSzB): *Földszerezés – figyelemztetés Európának és közelgő veszély a családi gazdaságokra*. Vélemény, NAT/632 – EESC-2014-00926-00-00-AC-TRA (EN), Brüsszel, 2015. január 21. [a továbbiakban: EGSzB 2015].

<sup>5</sup> Európai Parlament (EP): *A termőföldek koncentrációjának jelenlegi állapota az Unióban: a mezőgazdasági termelők földhöz jutásának megkönnyítésének mikéntje*. 2017. április 27-i állásfoglalás, P8\_TA(2017)0197. [a továbbiakban: EP 2017].

<sup>6</sup> Európai Bizottság (EU Biz.): *Bizottsági értelmező közlemény a termőföld megvásárlása és az uniós jog kapcsolatairól*. 2017/C 350/05 közleményszámú értelmező közlemény, HL C 350, 2017. 10. 18., 5–20. o. [a továbbiakban: EU Biz. 2017].

<sup>7</sup> Food and Agriculture Organization of the United Nations: *Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of land, fisheries and forests in the context of national food security*. Rome, FAO, 2012. [a továbbiakban: VGGT].

<sup>8</sup> VGGT i. m. 47.

<sup>9</sup> A Magyar Tudományos Akadémia 2016. szeptember 7. napján megjelentetett *Tudományági nomenklátúra az Állam- és jogtudomány* nevet viselő tudomány-részterületen belül nevesíti az *Agrárjog* tudományágát is.

is nagy jelentőséggel bírnak. Az egyik témakör az agrárjog nemzetköziesedésének<sup>10</sup> kutatásához kapcsolódik, a másik témakör pedig a határon átnyúló földszerzésekre<sup>11</sup> vonatkozik. Utóbbi témakörön belül különösen két kérdéskör került vizsgálatra napjaink magyar agrárjogtudományában: egyrészt az Európai Unió (EU) határon átnyúló földszerzésre vonatkozó jogi keretei,<sup>12</sup> másrészt a nemzetközi jog határon átnyúló földszerzési vonatkozásai.<sup>13</sup> Ezek is fontos előzményét jelentik jelen tanulmánynak, ugyanakkor terjedelmi okokból részleteiben nem áll módunkban vázolni mindezeket. Ehelyett jelen tanulmány első részében csak egyikükre térünk ki röviden, nevezetesen az Európai Unió határon átnyúló földszerzésekre vonatkozó jogi kereteire, illetve – az elemzést némileg szűkítendő – a magyar földszabályozás uniós jogi vizsgálatának aktualitásaira. Tesszük mindezt azért, hogy a mezőgazdasági földforgalom területén született uniós *soft law* megjelenésének körülményeit és okait valamelyest feltárhassuk. Ezt követően, tanulmányunk második részében az Európai Unió három *soft law* dokumentumának elemzésére kerül sor. Mivel ezek mindegyike meglehetősen nagy és összetett dokumentum, ezért – terjedelmi okokból – a magyar földforgalmi jog egyes aktuális vonatkozásaira szűkítjük ezek tartalmi elemzését. A tanulmányunk utolsó,

<sup>10</sup> Az agrárjog nemzetköziesedéséről ld. Roland NORER: Agrarrecht – eine Einführung. In: Roland NORER (szerk.): *Handbuch des Agrarrechts*. Wien, Verlag Österreich, 2012. 13–14.; RAISZ Anikó – SZILÁGYI János Ede: Development of agricultural law and related fields. *Agrár- és Környezetjog*, 2012/12. 128–134.; Saverio DI BENEDETTO: Agriculture and the Environment in International Law. In: Massimo MONTEDURO et al (szerk.): *Law and Agroecology*. Berlin–Heidelberg, Springer, 2015. 99–126.; SZILÁGYI János Ede: Változások az agrárjog elméletében? *Miskolci Jogi Szemle*, 2016/1. 42–45.

<sup>11</sup> A 'határon átnyúló földszerzés' meghatározásának kiindulási pontjaként ld. SZILÁGYI János Ede: A magyar földforgalmi szabályozás új rezsimje és a határon átnyúló tulajdonszerzések. *Miskolci Jogi Szemle*, 2017/1. klszm. 110–114. [a továbbiakban: SZILÁGYI (2017a)].

<sup>12</sup> SZILÁGYI János Ede: European legislation and Hungarian law regime of transfer of agricultural and forestry lands. *Agrár- és Környezetjog*, 2017/23. 148–181., doi: 10.21029/JAEL.2017.23.148 [a továbbiakban: SZILÁGYI (2017b)]. A témában ld. még a következő szerzők munkáit: ANDRÉKA Tamás – OLÁJOS István: A földforgalmi jogalkotás és jogalkalmazás végrehajtása kapcsán felmerült jogi problémák elemzése. *Magyar Jog*, 2017/7-8. 410–424.; BARTHA Ildikó: Földindulás. A földforgalom-szabályozás tagállami és uniós joga. *Jogtudományi Közlöny*, 2017/9. 409–413.; Csilla CSÁK: Die ungarische Regulierung der Eigentums- und Nutzungsverhältnisse des Ackerbodens nach dem Beitritt zur Europäischen Union. *Agrár- és Környezetjog*, 2010/9. 20–31.; Csilla CSÁK – Bianka KOCSIS – Anikó RAISZ: Vectors and indicators of agricultural policy and law from the point of view of the agricultural land structure. *Agrár- és Környezetjog*, 2015/19. 32–43.; KOROM Ágoston: A birtokpolitika közösségi jogi problémái. *Gazdálkodás*, 2010/3. 344–350.; KOROM Ágoston: A földpiacra vonatkozó kettős jogalap tételének bírálata. *Magyar Jog*, 2011/3. 152–159.; KURUCZ Mihály: Gondolatok a magyar földforgalmi törvény uniós feszültségpontjainak kérdéseiről. In: SZALMA József (szerk.): *A Magyar Tudomány Napja a Délvidéken 2014*. Újvidék, Vajdasági Magyar Tudományos Társaság, 2015. 120–173.; Anikó RAISZ: Topical issues of the Hungarian land-transfer law. *CEDR Journal of Rural Law*, 2017/1. 69., 73–74.; etc.

<sup>13</sup> Erről ld. RAISZ Anikó: Földtulajdoni és földhasználati kérdések az emberi jogi bíróságok gyakorlatában. In: Csilla Csilla (szerk.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*. Miskolc, Novotni Alapítvány, 2010. 241–254.; MARINKÁS György: Certain aspects of the agricultural land related case law of the European Court of Human Rights. *Agrár- és Környezetjog*, 2018/24. 99–116., doi: 10.21029/JAEL.2018.24.99; János Ede SZILÁGYI: The international investment treaties and the Hungarian land transfer law. *Agrár- és Környezetjog*, 2018/24. 194–207., doi: 10.21029/JAEL.2018.24.194 [a továbbiakban: SZILÁGYI (2018a)].

harmadik részében pedig a VGGT kerül bemutatásra a többi részben már említett szűkítéssel, vagyis hogy leginkább a hazánk szempontjából releváns részek közül mutatunk be néhány érdekesebbet.

### **1. Az Európai Unió jogi keretei a tagállamok, különösen Magyarország, határon átnyúló földszerzés-szabályaira vonatkozóan**

Magyarország 2004-ben vált az Európai Unió tagállamává, ugyanakkor a csatlakozási dokumentumunkban rögzített feltételek alapján a mezőgazdasági földek tulajdonszerzése kapcsán egy összességében tíz éves átmeneti időszakra voltunk jogosultak több más, 2004-ben illetve azt követően csatlakozott tagállamhoz (továbbiakban: új tagállamok) hasonlóan. Ezen átmeneti időszak alatt Magyarországnak nem kellett EU-konform jogot kialakítania a mezőgazdasági földek tulajdonszerzése kapcsán. Az átmeneti időszak lejártát követően, vagyis 2014. május 1. napjától azonban immáron Magyarországra is vonatkoztak az Európai Unió jogi keretei. Magyarország az átmeneti időszak lejártára új jogszabályi környezetet teremtett a mezőgazdasági földekre vonatkozó tulajdonszerzés – és nem mellesleg ennél szélesebb körben, nevezetesen a mezőgazdasági földek forgalma – kapcsán. Az új jogszabályi környezet (továbbiakban: földforgalmi rezsim) az Alaptörvénnyel kezdődően, sarkalatos, részben sarkalatos és nem sarkalatos törvényeken át, a legkülönbözőbb rendeletekkel bezárólag, számos más jogterületet érintve került kialakításra (például az új büntetőtörvénykönyvbe beemelve a köznyelvben zsebszerződésként ismert tényállási alakzatot). Mindezzel az új földforgalmi rezsimmel Magyarország azon EU-tagállamok csoportjához csatlakozott, amely csoportot a szakirodalomban, *Prugberger Tamás* csoportosítása alapján,<sup>14</sup> ‘átfogóan szabályozó kötött rendszerek’ csoportjaként nevesítünk. E csoport fontos jellemzője, hogy számos ponton korlátozza a mezőgazdasági földek forgalmát, méghozzá eltérést nem engedő, *ius strictum* szabályokkal. Magyarországhoz hasonlóan járt el – vagyis jelentősen átalakította korábbi földforgalmi szabályait – az EU több új tagállama is, fontos azonban kiemelnünk, hogy – több más mellett a 2008-as, előbb pénzügyi, majd gazdasági válság hatására – számos régi tagállamban is aktuálisnak tekinthető a nemzeti földszabályozás újragondolása.<sup>15</sup> Vagyis az EU e tárgykörben született, alább bemutatásra kerülő *soft law* dokumentumai sem pusztán az új tagállamok szempontjából bírnak rövid távon jelentőséggel.

Az Európai Bizottság átfogó vizsgálat alá vonta – többek által vitatott alapon<sup>16</sup> – az új tagállamok szabályozását. Mindezen vizsgálat eredményeként több új tagállammal – Szlovákiával, Bulgáriával, Lettországgal, Litvániával, Magyarországgal – szemben *kö-*

<sup>14</sup> PRUGBERGER Tamás: A fejlett polgári államok földtulajdoni és mezőgazdasági üzemstruktúrája a XX. század agrárreformjai tükrében. In: PRUGBERGER Tamás (szerk.): *Agrárjog I.* Miskolc, Bíbor Kiadó, 81–116.

<sup>15</sup> János Ede SZILÁGYI: General Report of Commission II. In: *CAP Reform: Market Organisation and Rural Areas.* Baden-Baden, Nomos, 2017. 239–242. [a továbbiakban: SZILÁGYI (2017c)].

<sup>16</sup> János Ede SZILÁGYI: Conclusion. *Agrár- és Környezetjog*, 2015/19. 92–93.; KOROM Ágoston – BOKOR Réka: Gondolatok az új tagállamok birtokpolitikájával kapcsolatban. In: GELLÉN Klára (szerk.): *Honori et Virtuti.* Szeged, Jurisperitus, 2017. 266–267.

*teleztségszegési eljárás* is indult. Magyarországgal szemben pedig az előbbi, átfogó ügyön túl, egy kisebb ügyben – nevezetesen a mezőgazdasági földterületeken bejegyzett *haszonélvezeti jogok* ingatlan-nyilvántartásból való törlésére vonatkozó jogviták tárgyában – további köteleztségszegési eljárást (2014/2246. sz. jogsértés) is indított az Európai Bizottság. Ez utóbbi témájában ráadásul *előzetes döntéshozatali eljárást* kezdeményeztek az Európai Unió Bírósága előtt, amely vonatkozásában tavaly sor került a főtanácsnoki vélemény<sup>17</sup> közzétételére is.<sup>18</sup>

Ami az új magyar földforgalmi rezsim kapcsán az átfogó-ügyben megfogalmazott bizottsági kifogásokat illeti, elsőként fontos megállapítani azt, hogy több magyar előírás esetében is sikerült Magyarországnak elfogadtatni az Európai Bizottsággal azon érveit, amely szerint az érintett intézkedések megfelelnek az uniós jognak. Ezáltal került ki a köteleztségszegési eljárásból végül – több más mellett – (a) a helyi földbizottság eljárásbeli szerepére, (b) a földszerzési- és birtokmaximumra, (c) az elővásárlási- és előhaszonbérleti jogosultsági rendszerre, vagy éppen (d) a haszonbérlet időtartamára vonatkozó rendelkezések köre.<sup>19</sup> Mindezen magyar előírások tehát immáron EU-konformnak tekinthetők. A jelenleg is zajló köteleztségszegési eljárásban ugyanakkor az Európai Bizottság továbbra is vitatja olyan intézmények uniós jog szerinti jogszerűségét, mint: (a) a jogi személyek szerzőképtelensége és átalakulási tilalma, (b) a földművesek szakismereti követelménye, (c) a külföldön megszerzett gyakorlat el nem ismerhetősége, (d) a személyes művelési kötelezettség, illetve az Európai Bizottság kétségbe vonja (e) az adásvételi szerződések előzetes jóváhagyására vonatkozó feltételek objektivitását is.<sup>20</sup> A kifogásolt kérdések közül *különösen a jogi személyek szerzőképtelensége* az, amely a jelenlegi magyar földforgalmi rezsim egyik alappillérenek tekinthető, mivel – *Andréka Tamás* és *Olajos István* szerint – ennek „cél[ja] a gyakorlatban ellenőrizhetetlen összetett tulajdoni láncolat kialakulásának a megakadályozása, ami ellentmondana a vidék népességmegtartó képességének megőrzésére irányuló célnak, ugyanis nem lenne ellenőrizhető a birtokmaximum és az egyéb szerzési feltételek betartása.”<sup>21</sup>

A fentiek kapcsán ezidáig nem volt szó arról, hogy az egyes tagállamok földtulajdon-szerzés-szabályozására vonatkozóan az európai uniós jog milyen kereteket teremtett, vagyis hogy mi alapján tekinthető egy földtulajdonszerzésre vonatkozó tagállami rendelkezés EU-jog konformnak vagy éppen uniós jogba ütközőnek. A tagállamok földforgalmi viszonyainak *földtulajdonszerzést* érintő előírásai szempontjából ugyanakkor jelentős részben<sup>22</sup> – ha nem is kizárólagosan – az uniós jog elsődleges jogforrásai fontosak, így (a) az *Európai Unió Működéséről szóló Szerződés* (EUMSZ) (lásd alább), (b)

<sup>17</sup> C-52/16 és C-113/16 egyesített ügyek, Saugmandsgaard Oe főtanácsnok véleménye, 2017. május 31. [a továbbiakban: főtanácsnoki vélemény].

<sup>18</sup> Mindezek elemzéséről lásd például SZILÁGYI (2017b) i. m. 157–161.

<sup>19</sup> ANDRÉKA–OLAJOS i. m. 422.

<sup>20</sup> Uo.

<sup>21</sup> Uo.

<sup>22</sup> Vö. KECSKÉS LÁSZLÓ – SZÉCSÉNYI LÁSZLÓ: A termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény 6. §-a a nemzeti jog és az EK-jog fényében. *Magyar Jog*, 1997/12. 724.

az emberi jogok (különösen tulajdonhoz való jog) kapcsán az *Európai Unió Alapjogi Chartája*, (c) illetve a *csatlakozási okmányok* (például a derogációt biztosító átmeneti szabályok). Munkánk alábbi részében főleg a jogi értelmezés szempontjából nehezebb elsődleges jogforrásokkal foglalkozunk. Látni kell azonban, hogy az elsődleges jogforrások földforgalmi rezsimre történő alkalmazása során is az Európai Unió Bíróságának joggyakorlatára támaszkodunk; vagyis eleve már egy értelmezési szűrőn keresztül – jobb esetben: annak segítségével – fogalmazhatjuk csak meg az alábbiakat.

Az Európai Unió Bíróságának tagállami földtulajdon-szerzési szabályokra vonatkozó joggyakorlata<sup>23</sup> az EU elsődleges jogforrásai közül az EUMSZ-nek különösen a következő előírásait emeli ki: a diszkrimináció általános tilalma (EUMSZ 18. cikk), a személyek szabad mozgásának részét képező letelepedés szabadsága (EUMSZ 49. cikk), a tőke szabad mozgása (EUMSZ 63. cikk), a közös agrárpolitika céljai (EUMSZ 39. cikk). Az EUMSZ e szabályainak elemzése kapcsán *Korom Ágoston* arra a megállapításra jutott, hogy az uniós jog a tagállamok mozgásterét saját földforgalmi szabályaik kialakítására az ún. negatív illetve pozitív integrációs szabályok metszéspontjában határozza meg.<sup>24</sup> A fenti kijelentés magyarázataként *Korom Ágoston* *negatív integrációs szabályként* nevesíti a személyek és tőke szabad mozgását. Meglátása szerint ezek és a másik két szabadság – az áruk és szolgáltatások szabadsága – napjainkban is az EU jogrendjének alapja, amelyek „a termelési tényezők mozgása akadályainak – és főként a tagállamok által támasztott akadályainak – leépítésére irányul.”<sup>25</sup> Ebből következően, mintegy főszabály szerint, az európai intézmények – köztük az Európai Unió Bírósága is – minden olyan tagállami intézkedést, amely e szabadságok korlátozását jelenti – mintegy kiindulási pontként –, az uniós jogba ütközőnek tekintenek.<sup>26</sup> Ezzel szemben a *pozitív integrációs forma* egy korábban nem létező, *nemzetek feletti intézményrendszer létrehozását* jelenti, amelynek tipikus példája az EU közös agrárpolitikájának létrehozása.<sup>27</sup> Az Európai Unió Bíróságának földszerzésre vonatkozó joggyakorlatában különösen a közös agrárpolitika egyik célkitűzését, a „mezőgazdasági termelők életminőségének növelését” tekintették olyan hivatkozási alapnak, amelyre figyelemmel a tagállamok jogszerűen alkothatnak földforgalmi előírásokat. Vagyis ez a pozitív integrációs előírás (EUMSZ 39. cikk) az az alap, amelyre hivatkozással a negatív integrációs szabályok (EUMSZ 49., 63. cikkek) alól egy tagállam bizonyos fokig felmentést élvezhet, ha tagállami földforgalmi (földtulajdon-szerzési) viszonyaiban korlátozásokat vezet be.<sup>28</sup> Ezen értelmezési keretrendszerben ez alapján a kardinális kérdés az, hogy

<sup>23</sup> Ld. különösen: 182/83. sz. *Fearon*-ügy; 305/87. sz. **Görög-ügy**; C-302/97. sz. *Konle*-ügy; C9/97. és C-118/97. sz. *Jokela*-ügy; C-515/99. és C-527/99-C-540/99. sz. *Reisch*-ügy; C-300/01. sz. *Salzmann*-ügy; C-452/01. sz. *Ospelt*-ügy; C-213/04. sz. *Burtscher* -ügy; C-370/05. sz. *Festersen*-ügy; C-197/11 és C-203/11 sz. *Libert*-ügy.

<sup>24</sup> *KOROM Ágoston*: Az új földtörvény az uniós jog tükrében. In: *KOROM Ágoston* (szerk.): *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2013. 14.

<sup>25</sup> *KOROM* (2013) i. m. 12.

<sup>26</sup> *KOROM* (2013) i. m. 14.

<sup>27</sup> *KOROM* (2013) i. m. 14.

<sup>28</sup> *Korom* különösen az *Ospelt*- és *Festersen*-ügyeket elemezve vonja le ezt a következtetést; *KOROM* (2013) i. m. 14.

milyen fokig ad felmentést a negatív integrációs modell szabályai alól ez a pozitív integrációs modell. Vagyis ez alapján minden egyes jogvita illetve vélemény, amely egy tagállam földforgalmi szabályozásának európai uniós jogi konformitásáról szól, lényegében a negatív és pozitív integrációs modellek által kijelölt értelmezési keretben helyezhető el. A magyar előzetes döntéshozatali eljárásban kiadott főtanácsnoki vélemény például végletekig menően, szinte kizárólag a negatív integrációs modell mentén javasolja eldönteni a magyar haszonélvezeti ügyet. Hasonló logika mentén a 2015-ben illetve a 2017-ben született uniós *soft law* dokumentumok is elhelyezhetők ezen értelmezési keretrendszerben. Ez alapján az alább részletesebben tárgyalásra kerülő, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság által kiadott vélemény és az Európai Parlament állásfoglalása sokkal inkább a pozitív integrációs modell talaján áll, míg az Európai Bizottság értelmező közleményében sokkal inkább a negatív integrációs modell kerül kiemelésre, ha nem is olyan végletesen, mint a fentebb hivatkozott főtanácsnoki véleményben. A következő fejezetben ezen megállapításból kiindulva foglalkozunk tovább a három uniós dokumentummal; egyúttal megemlítjük azt, hogy a jogértelmezési viták hosszú távú megoldásának opcióival jelen munka keretei között nem foglalkozunk.<sup>29</sup>

## 2. Az Európai Unió egyes intézményeinek földforgalom tárgyában kiadott *soft law* dokumentumai

Jelen tanulmány első fejezetében elemzett körülmények vezethettek oda, hogy a korábbiaktól eltérve az Európai Unió egyes intézményei – nevezetesen az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság, majd az Európai Parlament, végül pedig az Európai Bizottság – ezidáig nem gyakorolt formában is aktív figyelmet fordítsanak a földforgalom európai uniós jogi vonatkozásaira. A három intézmény által kiadott *soft law* dokumentumokat a következő szempontok alapján igyekszünk bemutatni. Egyrészt igyekszünk valamiféleképpen értékelni a dokumentumok *soft law* jellegét Lános Petra korábban hivatkozott rendszerét alapul véve, kiemelt figyelmet szentelve a három dokumentum kiadását lehetővé tevő jogi alapokra, azaz arra a jogi felhatalmazásra, amely alapján kiadta a dokumentumok kiadásának. Másrészt a dokumentumok tartalmát tekintve foglalkozunk azok jogi személyek tulajdonszerzését érintő megállapításaival; tesszük ezt azért, mivel a fentebb kifejtettek alapján a magyar földforgalmi szabályozásnak ez az a sarkalatos, koncepcionális rendszereleme, amelyet uniós szinten kifogásol az Európai Bizottság. Harmadrészt mindegyik dokumentum esetén megvizsgáljuk azt is, hogy a VGGT milyen formában tűnik fel. Fontosnak tartjuk hangsúlyozni, hogy mindhárom dokumentum több más szempont alapján is elemezhető, és hogy szűkebb témánk szempontjából is érdemes lenne más szempontokat bevonni. Minderre pusztán jelen tanulmány terjedelmi korlátaira tekintettel nem kerítünk sort, azonban bízunk

<sup>29</sup> A hosszú távú megoldási irányokkal kapcsolatban ld. részleteiben: SZILÁGYI (2015) i. m. 93–95.; SZILÁGYI János Ede: Cross-border acquisition of the ownership of agricultural lands and some topical issues of the Hungarian law. *Zbornik Radova Pravni Fakultet Novi Sad*, 2017/3/2. 1067–1069. [a továbbiakban: SZILÁGYI (2017d)]; PAPIK Orsolya: “Trends and current issues regarding member state’s room to maneuver of land trade” panel discussion. *Agrár- és Környezetjog*, 2017/22. 132–145., doi: 10.21029/JAEL.2017.22.132.

benne, hogy jelen részben kifejtett elemek is alátámasztják annak indokoltságát, hogy a három dokumentum alaposabb elemzése fontos jövőbeni cél lehet a magyar jogtudomány művelői számára.

## 2.1. A dokumentumok *soft law* jellege és jogalapja

Az időrendben elsőként megszületett dokumentum, vagyis az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság *‘saját kezdeményezésű véleményének’* (a továbbiakban: EGSzB 2015)<sup>30</sup> jogalapját az EGSzB eljárási szabályzatának 29. cikk (2) bekezdése teremti meg. Az EGSzB 2015 kapcsán egyértelműen megállapítható, hogy annak van – Láncoș Petra kategorizációját<sup>31</sup> alkalmazva – egy domináns *‘pre-law’* jellege, vagyis jelen esetben jogalkotásra felhívó funkciója. E vonatkozásban egyébiránt nem csak az uniós jogalkotókat hívja fel cselekvésre,<sup>32</sup> de a tagállamokat<sup>33</sup> is. Utóbbinak az a magyarázata, hogy az EGSzB is elismeri: „a földpolitika tagállami hatáskörbe tartozik”.<sup>34</sup>

Az Európai Parlament által kiadott *‘állásfoglalás’* (továbbiakban EP 2017)<sup>35</sup> jogalapját illetve a kiadására okot adó körülményeket (érdekességekppen: a kettő nem válik el egymástól az EP 2017-ben) – több más mellett<sup>36</sup> – az EP eljárási szabályzatának a saját kezdeményezésű eljárásokról szóló 52. cikke, a VGGT illetve az EGSzB 2015, és a hat új tagállammal szemben indított kötelezettségszegési eljárások képezik. Az EP 2017 – több más mellett – hasonlóságot mutat az EGSzB 2015-tel abban, hogy jól érzékelhető benne a *pre-law* jelleg, lényegében jogalkotási (illetve jogalkotási lépésként is értelmezhető) lépésekre ösztönözve mind a tagállamokat,<sup>37</sup> mind az uniós döntéshozókat.<sup>38</sup> Az EP 2017 kapcsán végül fontosnak tartom megemlíteni, hogy annak 39. pontjában az Európai Parlament az új tagállamokkal szemben indított kötelezettségszegési eljárások kapcsán „felszólítja a Bizottságot, hogy vegye fontolóra a mezőgazdasági területek értékesítésére vonatkozó tagállami jogszabályok uniós joggal való összhangjának értékelésére irányuló jelenlegi eljárásokra vonatkozó moratórium bevezetését”. Az Európai

<sup>30</sup> Európai Gazdasági és Szociális Bizottság (EGSzB): *Földszerzés – figyelmeztetés Európának és közelgő veszély a családi gazdaságokra*, Vélemény, NAT/632 – EESC-2014-00926-00-00-AC-TRA (EN), Brüsszel, 2015. január 21.

<sup>31</sup> LÁNCOS (2019) i. m.; LÁNCOS (2018a) i. m. 128.

<sup>32</sup> EGSzB (2015) i. m. 1.9., 6.9., 6.11-6.13., 6.14., 6.21., etc. pontok.

<sup>33</sup> EGSzB (2015) i. m. 1.10., 6.4., 6.10., 6.11-6.13. pontok.

<sup>34</sup> EGSzB (2015) i. m. 1.9. pont.

<sup>35</sup> Európai Parlament (EP): *A termőföldek koncentrációjának jelenlegi állapota az Unióban: a mezőgazdasági termelők földhöz jutásának megkönnyítésének mikéntje*, 2017. április 27-i állásfoglalás, P8\_TA(2017)0197.

<sup>36</sup> Így hivatkozik még (a) az európai mezőgazdasági területek mint közös vagyon védelméről és igazgatásáról szóló 187/2015. számú petícióra; (b) az EP Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Bizottsága által megrendelt tanulmányra, nevezetesen: Sylvia KAY – Jonathan PEUCH – Jennifer FRANCO: *Extent of farmland grabbing in the EU*. Study requested by the European Parliament’s Committee on Agriculture and Rural Development, IP/B/AGRI/IC/2014-069, PE 540.369, Brussels, European Union, May 2015; (c) az EP Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Bizottságának A8-0119/2017. számú jelentésére.

<sup>37</sup> Ilyenként értelmezhetők: EP (2017) i. m. 22., 37. valamint 12., 19., 21., 27. pontok.

<sup>38</sup> Ilyenként értelmezhetők: EP (2017) i. m. 28., 31., 39. valamint 2., 6., 17., 27. pontok.



Parlament felszólítása annyiban volt érdekes számunkra, hogy – az EU intézményeivel konzultációs viszonyban lévő – Európai Agrárjogi Tanács (*Comité Européen de Droit Rural*) 2015-ös kongresszusának 2. munkabizottságában egy hasonló tartalmú felvetés<sup>39</sup> még nagy vitát váltott ki a munkabizottság tagjai között, és e vonatkozásban nem is került elfogadásra a munkabizottság általános jelentésteveőjének erre vonatkozó indítványa.

Az Európai Bizottság által kiadott ‘értelmező közlemény’ (továbbiakban: EU Biz. 2017)<sup>40</sup> mintegy az EP 2017-re válaszul<sup>41</sup> született, vagyis lényegében maga az európai parlamenti megkeresés, felhívás szolgáltatott egyfajta jogalapot arra, hogy az Európai Bizottság kifejtse véleményét a földforgalmi kérdésekben; tapasztalatunk szerint korábban az Európai Bizottság nagyon ódzkodott ilyen formában megnyilvánulni a földforgalmi kérdésekben, és sokkal inkább csak egyedi esetek kapcsán, konkrét tagállam földszabályozásának vizsgálata során fejtette ki a véleményét. Az Európai Bizottság e megközelítése is az oka annak, hogy a három uniós dokumentum közül a jogalkotási kérdésekben ez a legvisszafogottabb; ha a kérdéskörre van is valamiféle utalás, az leginkább abban a kontextusban jelenik meg, hogy a tagállamoknak az EU vonatkozó jogi kereteire tekintettel kell kialakítaniuk saját nemzeti szabályaikat; mindez önmagában nem nagy újdonság, ugyanis az Európai Bizottságnak eddig is ez volt a véleménye az egyedi esetekben. Az EU Biz. 2017 dokumentumban az Európai Bizottság nem veti fel annak kérdését, hogy a témakör kapcsán az európai uniós intézményeknek bármiféle további jogalkotási teendőjük lenne; az Európai Bizottság utal<sup>42</sup> ugyanakkor bizonyos, már korábban megkezdett jogalkotási folyamatok következetes végrehajtására (ezekre alább még visszatérünk a jogi személyek tulajdonszerzési kérdései kapcsán). Az Európai Bizottság értelmezése szerint az Európai Unióban jelenleg fennálló jogi keretek világosak, és lényegében ezt sugallja az is, hogy az esetleges vitás pontok kapcsán az Európai Bizottságnak egyértelmű véleménye van. E vonatkozásban – meglátásunk szerint – az EU Biz. 2017 dokumentumban leginkább a ‘*harmonizáló soft law*’ jelleg<sup>43</sup> a meghatározó.

A fentiekre tekintettel egyértelműen megállapítható, hogy a közel azonos kérdés-körben kiadott három dokumentum jól visszatükrözi a három uniós intézmény eltérő viszonyulását a határon átnyúló mezőgazdasági földszerzések köréhez.

<sup>39</sup> SZILÁGYI (2015) i. m. 95. A kérdéskör részletesebb elemzéséről lásd még SZILÁGYI (2017c) i. m.

<sup>40</sup> Európai Bizottság (EU Biz.): *Bizottsági értelmező közlemény a termőföld megvásárlása és az uniós jog kapcsolatáról*. 2017/C 350/05 közleményszámú értelmező közlemény, HL C 350, 2017. 10. 18., 5–20. o.

<sup>41</sup> Vö. EP (2017) i. m. 39. pont és EU Biz. (2017) i. m. bevezető és l. c) pont.

<sup>42</sup> EU Biz. (2017) i. m.; 2017, l. c) pont.

<sup>43</sup> LÁNCOS (2019) i. m.; LÁNCOS (2018a) i. m. 118–121.

## 2.2. A dokumentumok tartalmi rendelkezései a jogi személyek földtulajdonszerzéséhez kapcsolódóan

A három uniós dokumentum különbözőképpen közelít a jogi személyek tulajdonszerzésének kérdéséhez és az ahhoz kapcsolódó egyéb szabályozási témákhoz, így az átláthatóságához illetve a nyomonkövethetőséghez.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság a kérdéskörben egyértelműen rávilágít az átláthatóság problémájára a jogi személyek kapcsán, kiemelve azt, hogy

„[n]ehéz megbízható adatokhoz jutni a földszerzéssel kapcsolatban, mivel a nyilvántartásokban nem szerepel minden földügylet, a *jogi személyek közötti földügyletek pedig gyakran nem átláthatóak*. Jó példák erre a leányvállalatokon és partnervállalatokon keresztül lebonyolított földvásárlások.”<sup>44</sup> Máshol pedig az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság még azt is hozzáteszi, hogy „[i]dőközben egyre több jel utal arra, hogy a jogi személyek *különösen sérülékenyek* a nem mezőgazdasági befektetőkkel és a tőkebefektetőkkel szemben.”<sup>45</sup>

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság ezt követően tesz is javaslatot az átláthatóság megoldására; az más kérdés, hogy a tett javaslat – megítélésünk szerint, lényegében a tagállamok korlátozott lehetőségeit figyelembe véve – csak bizonyos fokig tudná garantálni a jogi személyek tulajdoni láncolatából eredő viszonyok átláthatóságát:

„[f]ontos, hogy az uniós tagállamokban legyenek olyan állami intézmények, amelyeknek rálátásuk van arra, hogy milyen tulajdon- és felhasználási viszonyok uralkodnak a mezőgazdasági területek vonatkozásában. Ennek érdekében nemzeti szinten az állami adatbankokban a földterület tulajdonosára vonatkozó adatok mellett annak is szerepelnie kellene, hogy ki az adott terület használója.”<sup>46</sup>

Megjegyezzük, hogy a nyomonkövethetőség nehézségét az Európai Bizottság is elismerte<sup>47</sup> (lásd még alább). Témánk szempontjából további érdemi<sup>48</sup> kérdéskör a jogi személyek tulajdonszerzése viszonylatában, hogy az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság, miközben annak megvitatására kéri az Európai Parlamentet és a Tanácsot, hogy „minden esetben biztosítani kell-e a tőke szabad mozgását a mezőgazdasági területek és üzemek eladásának és megvásárlásának vonatkozásában”,<sup>49</sup> egyúttal megfogalmazza azt a feladatot is, hogy „választ kell találni arra a kérdésre, hogy a szabad

<sup>44</sup> EGSzB (2015) i. m. 2.7. pont.

<sup>45</sup> EGSzB (2015) i. m. 3.6. pont.

<sup>46</sup> EGSzB (2015) i. m. 6.18. pont.

<sup>47</sup> EU Biz. (2017) i. m. 1. c) pont.

<sup>48</sup> A jogi személyeket is érintő, ugyanakkor a magyar szabályozás szempontjából kevésbé fontos javaslat például: EGSzB (2015) i. m. 6.15. pont

<sup>49</sup> EGSzB (2015) i. m. 6.9. pont.

tőkeáramlás és a szabad piac valamennyi polgárnak és jogi személynek ugyanolyan lehetőségeket biztosít-e a földszerzéshez.”<sup>50</sup>

Az Európai Parlament állásfoglalásában több, a jogi személyek tulajdonszerzését érintő fontos megállapítás van. Egyrészt az Európai Parlament maga is érzékeli azt, hogy egy tulajdonosi kör lényegében korlátlan számú jogi személyt hozhat létre, ezáltal bizonyos szabályok végül teljesen másként érvényesülnek esetükben, mint egy természetes személynél; az EP így megállapítja, hogy

„a közvetlen kifizetések 150 000 euróban való maximalizálására vonatkozó jelenlegi szabályok nem alkalmazandók, ha a jogi személyek több, mezőgazdasági tevékenységet folytató leányvállalattal rendelkeznek, amelyek mindegyike 150 000 eurónál kevesebb közvetlen kifizetésben részesül”.<sup>51</sup>

Az EP 2017 ezen megállapítását analógiában alkalmazva erősíthető azon magyar álláspont, amely szerint a jogi személyek tulajdonszerzése esetén valójában nem lennének ellenőrizhetők – a magyar szabályozás kapcsán<sup>52</sup> az Európai Bizottság által is EU-jog konformnak tekintett, illetve az EGSzB<sup>53</sup> és EP<sup>54</sup> által is támogatott – földszerzési maximummal illetve birtokmaximummal kapcsolatos előírások sem, illetve azok értelmüket vesztenék. Az EP 2017 másik lényeges megállapítása a jogi személyek földtulajdon-szerzésének korlátozása kapcsán az, hogy az Európai Parlament azt elfogadható korlátozásnak tekinti, sőt annak alkalmazására buzdít is; nevezetesen

„[az Európai Parlament] arra buzdítja a tagállamokat, hogy vessenek be olyan eszközöket a földpiac szabályozására, amelyeket egyes tagállamokban az uniós szerződések rendelkezéseit betartva már sikerrel alkalmaznak, például a földek értékesítésének és bérlésének állami engedélyezése, elővásárlási jog, mezőgazdasági tevékenység folytatása, *a jogi személyek földvásárláshoz való jogának korlátozása*, a megvásárolható hektárok számára vonatkozó felső korlát, a mezőgazdasági termelők előnyben részesítése, földalapok képzése, az áraknak a gazdaságok bevételeihez viszonyított indexálása stb.”<sup>55</sup>

Természetesen az EP 2017 e hivatkozott részét a maga egészében kell értelmeznünk, vagyis a fent nevesített intézkedések mindegyike esetében elvárásként fogalmazza meg az Európai Parlament azt, hogy azokat „az uniós szerződések rendelkezéseit betartva” kell alkalmazni. Ennek ellenére fontos támogatásként értelmezhető Magyarország számára, hogy önmagában a jogi személyek földtulajdonszerzésének korlátozását az Európai Parlament EU-jog konformnak tekinti. Ez annak fényében jelenthet komoly

<sup>50</sup> Uo.

<sup>51</sup> EP (2017) i. m. W. pont.

<sup>52</sup> Ugyanakkor v. ö. EU Biz. (2017) i. m. 4. h) pont.

<sup>53</sup> EGSzB (2015) i. m. 6.15. pont.

<sup>54</sup> EP (2017) i. m. 22. pont.

<sup>55</sup> EP (2017) i. m. 22. pont.

fegyvertényt Magyarország számára, hogy az Európai Bizottság ezzel szemben az alább részletezettek szerint szinte koncepcionálisan tagadja az intézmény EU-jogi konformitását.

Az Európai Bizottság értelmező közleménye – az Európai Unió Bíróságának (EUB) joggyakorlatából kiindulva – végigveszi az új tagállamok által alkalmazott, általa vitatott földszerzési korlátozásokat. Ezen értékelésben külön figyelmet szentel a jogi személyeknek történő értékesítés tilalmának, és ennek kapcsán megállapítja, hogy a

„termőföld jogi személyeknek történő értékesítését tiltó nemzeti szabály korlátozza a tőke szabad mozgását és adott esetben a letelepedés szabadságát. Az EUB ítélkezési gyakorlatából arra lehet következtetni, hogy az ilyen korlátozás valószínűleg nem indokolt [...] Az EUB megfontolásai arra engednek következtetni, hogy az ilyen tilalom nem indokolt, mivel nem szükséges a kitűzött cél megvalósításához. Ezzel összefüggésben az EUB kevésbé korlátozó intézkedésekre is hozott példát; ilyen lehet különösen, ha a jogi személynek történő átruházást ahhoz a feltételhez kötik, hogy a földet hosszú távú bérleti szerződés keretében adja bérbé.”<sup>56</sup>

Az Európai Bizottság fenti véleménye – annak fényében, hogy Magyarország ellen e korlátozás miatt is indította meg a kötelezettségszegési eljárás – nem tartalmaz újdonságot. Magunk részéről leginkább azt emelnénk ki a kérdés kapcsán – azon túl, amire a szerzési korlátok ellenőrzésének anomáliája kapcsán már felhívtuk a figyelmet –, hogy az Európai Unió Bíróságának joggyakorlatában olyan általános szerzési korlát, mint a magyar, még nem került értékelésre. Emellett az is kérdés, hogy az Európai Unió Bírósága vajon a negatív és pozitív integrációs modell metszéspontjába található értelmezési keretben – tekintettel az Európai Parlament sok szempontból forradalmi, e vonatkozásban a pozitív integrációs modell irányába eltolódott állásfoglalására – végül milyen irányba teszi le a voksát egy ilyen erős szuverenitási (vagyis e vonatkozásban politikai) elemeket is magában foglaló kérdésben.

### 2.3. A dokumentumok és a *FAO soft law* kapcsolata

A három uniós dokumentumban több nemzetközi dokumentumra is hivatkozás történik a legkülönbözőbb kontextusokban. Ezek kapcsán – több más mellett – kérdés lehet, hogy ezek vajon mennyire illeszkednek azon értelmezési keretbe, amelyen belül eddig az Európai Unió Bírósága meghozta döntéseit a határon átnyúló földszerzések kapcsán.

A három uniós dokumentum közül az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményében tűnnek fel a legszélesebb körben a nemzetközi dokumentumok. Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság a földforgalomhoz kapcsolódva hivatkozik a – *hard law-soft law* státuszát tekintve vita tárgyát képező – Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának 25. cikkére, és a *hard law*-nak minősülő Gazdasági, Szociális

<sup>56</sup> EU Biz. (2017) i. m. 4. g) pont.

és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmány 11. cikkére, mint az elegendő és biztonságos élelmiszerhez való emberi jog fontos dokumentumaira. A két nevesített jogszabályhely vonatkozásában pedig az alábbi következtetéseket vonja le; egyrészt, hogy „[a]z említett két cikk ezenkívül közvetlenül kapcsolódik a *földhöz való hozzáféréshez*”,<sup>57</sup> másrészt pedig, hogy „a termőföld az élelmiszertermelés alapja és így az élelmiszerbiztonság szavatolásának feltétele is.”<sup>58</sup> Mindezek után, az EGSzB 2015 a földforgalomhoz kapcsolódóan számos olyan *soft law* dokumentumot<sup>59</sup> nevesít, amelyek tipikusan a *beruházások* között foglalkoznak a földszerzésekkel,<sup>60</sup> és ezeken túl külön figyelmet szentel a FAO *földhasználati jogokra vonatkozó iránymutatásainak*, amelyeket az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság „mérőföldkőnek tekint, és ezek pontos átültetését sürgeti valamennyi tagállamban.”<sup>61</sup> Mindezen túl a VGGT esetében az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság a következő felhívást teszi közzé:

„[a]z EGSzB az összes uniós tagállamot arra kéri, hogy tegyenek jelentést az Európai Bizottságnak és a FAO-nak arról, hogy földterület-gazdálkodási politikáikban hogyan alkalmazzák a (FAO által 2012-ben elfogadott) felelős földterület-gazdálkodásra vonatkozó önkéntes iránymutatásokat (VGGT). Az iránymutatásoknak globális hatókörük van (2.4 cikk), amely Európára is kiterjed. Felkéri az államokat, hogy [...] hozzanak létre több érdekelt felet tömörítő európai platformokat, kísérik figyelemmel az iránymutatások végrehajtását, politikáikat pedig hozzák ezekkel összhangba [...] [Ld. a VGGT 26. cikkének 2. pontját].”<sup>62</sup>

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság azonban továbblép azon a ponton, hogy pusztán a VGGT végrehajtására hívjon fel, ugyanis – megítélésünk szerint – a földforgalmi viszonyok uniós jogi kereteinek kialakítása kapcsán is újítani kíván azáltal, hogy az eddigi negatív és pozitív integrációs modell által uralt értelmezési keretben egy új elem mérlegelését is fontosnak ítélné bevonnai, nevezetesen az EGSzB teret engedne az élelmiszerbiztonság (*food security*) szempontjainak is:

<sup>57</sup> EGSzB (2015) i. m. 6.1. pont.

<sup>58</sup> EGSzB (2015) i. m. 1.2. pont.

<sup>59</sup> „Az UNCTAD, a FAO, az IFAD és a Világbank közösen alapelveket dolgoztak ki a felelősségteljes agrárberuházásokhoz, amelyekben jogokat, a megélhetés biztosítására szolgáló eszközöket és forrásokat ismernek el. Az OECD kiadott egy politikai keretet az agrárberuházásokhoz (*Policy Framework for Investment in Agriculture* – PFIA). A cél, hogy az államok orientációs segítséget kapjanak olyan politikai intézkedések kidolgozásához, amelyek magán agrárberuházások ösztönzésére szolgálnak.” EGSzB (2015) i. m. 6.4. pont. Ld. UNCTAD – FAO – IFAD – World Bank: *Principles for responsible agricultural investment that respects rights, livelihoods and resources (PRAI)*. <http://unctad.org/en/Pages/DIAE/G-20/PRAI.aspx>; OECD: *Policy Framework for Investment in Agriculture – PFIA*. OECD, 2013 márciusa, doi: 10.1787/9789264212725-en, <http://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/PFIA-July-2014.pdf>

<sup>60</sup> E megközelítés részletesebb elemzéséről lásd SZILÁGYI (2018a) i. m. 194–222.

<sup>61</sup> EGSzB (2015) i. m. 6.5. pont.

<sup>62</sup> EGSzB (2015) i. m. 6.20. pont.

„[a]mennyiben az Európai Parlament és a Tanács arra a következtetésre jut, hogy az élelmezésbiztonság szempontjából indokolt, hogy korlátozásokat vezessenek be a tőke mozgására vonatkozóan, akkor nemzetközi szinten is tanácskozásokat kell erről folytatni, hiszen a szabad tőkemozgást különböző nemzetközi egyezmények garantálják.”<sup>63</sup>

Az EGSzB 2015 más részeiből ugyancsak hasonló következtetés vonható le:

„[e]zzel párhuzamosan azt is meg kellene vizsgálni, hogy a földtulajdon koncentrációja milyen veszélyekkel jár az élelmezésbiztonság, a foglalkoztatás, a környezetvédelem és a vidékfejlesztés szempontjából.”<sup>64</sup>

Az Európai Parlament az EGSzB 2015-öt egy fontos hivatkozási alapnak tartja, de a VGGT-t maga is fontosnak tartja külön kiemelni, és azzal hangsúlyozottan foglalkozni. Azon túl, hogy az EP 2017-ben is találkozhatunk hasonló fordulatokkal a VGGT kapcsán,<sup>65</sup> mint az EGSzB 2015-ben (némi eltéréssel, például az EP a VGGT-hez kapcsolódó európai bizottsági jelentéstétel kapcsán erőteljesebben hív fel annak teljesítésére), így például, hogy az élelmezésbiztonság koncepcióját beemeli a határon átnyúló földszerezések értelmezési rendszerébe.<sup>66</sup> Amiben további újdonsággal szolgál az EP 2017, az az, hogy az Európai Parlament „javasolja, hogy a Bizottság fogadjon el ajánlásokat az uniós földgazdálkodásról a [...] VGGT] szellemében és figyelembe véve a mezőgazdaságra, a környezetre, a belső piacra és a területi kohézióra vonatkozó horizontális uniós keretet”.<sup>67</sup>

Az Európai Bizottság – habár az EU Biz. 2017-ben maga is megemlíti a VGGT-t<sup>68</sup> – az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság és az Európai Parlament dokumentumaikhoz képest meglehetősen visszafogott a VGGT-vel kapcsolatban. Értelmezésünk szerint az EU Biz. 2017-ben az Európai Bizottság lényegében kifejezetten kerülte azt, hogy a földforgalom kapcsán az Európai Unió Bírósága által a negatív és pozitív integrációs modellek viszonyrendszerében kialakított értelmezési keretbe behozza a VGGT alapvető koncepcióját, vagyis az élelmezésbiztonságot. Mindez pedig felveti annak a kérdését, hogy vajon a VGGT és az élelmezésbiztonság tartalmilag mit is takarhat, hiszen csak ezáltal tudunk állást foglalni abban például, hogy mindezek bevonása a határon átnyúló mezőgazdasági földszerezések uniós jogi keretrendszerébe szükséges-e vagy sem. Mielőtt azonban erre rátérnénk, meg kell említenünk, hogy más vonatkozásban az Európai Bizottság fontosnak tartja a FAO dokumentumainak felhasználását. Így például, hogy: „[k]utatásában a FAO arra a következtetésre jutott, hogy világszinten a külföldi mezőgazdasági befektetések kedveznek a nemzetgazdaságoknak, a helyi

<sup>63</sup> EGSzB (2015) i. m. 6.11. pont.

<sup>64</sup> EGSzB (2015) i. m. 19. pont.

<sup>65</sup> EP (2017) i. m. 8., 27., 37. pontok.

<sup>66</sup> EP (2017) i. m. T., V., 8., 37. pontok.

<sup>67</sup> EP (2017) i. m. 28. pont.

<sup>68</sup> EU Biz. (2017) i. m. 1. a) pont.

közösségeknek és az agrárszektorok...”.<sup>69</sup> Fenti kijelentése alátámasztásaként az Európai Bizottság a FAO egy internetes oldalára<sup>70</sup> hivatkozik, azonban a megadott oldal – pár hónappal az Európai Bizottság értelmező közleményének közzétételét követően, jelen munka írásakor – már nem volt elérhető. Helyette a FAO világhálós oldala egy másik oldalára<sup>71</sup> irányított át. Az e helyről elérhető, mezőgazdasági beruházásokról szóló FAO jelentések<sup>72</sup> azonban ilyen megállapítást nem tesznek. Az anyagok érvelnek ugyan a mezőgazdasági beruházások fontossága mellett (amely beruházások kétségtelenül lehetnek külföldi közvetlen beruházások, vagyis FDI-k, is), de olyan anyagot nem találtunk, amely kifejezetten a külföldi mezőgazdasági beruházásokra koncentráva emelné ki azok valamiféle egyedülálló pozitív hatásait. A mi értelmezésünkben a FAO anyagok csak a beruházásokkal általánosságban foglalkoznak és emelik ki azok pozitív voltát. Vagyis kérdéses, hogy érvelése alátámasztására az Európai Bizottság pontosan mely FAO jelentésre, dokumentumra gondolt. Megjegyezzük, hogy az EU Biz. 2017 ugyanitt hivatkozik egy OECD dokumentumot is, de magunk ennek kapcsán sem tudtunk hasonló következtetésre jutni, mint az Európai Bizottság, ugyanis ezen OECD anyag is általánosságban hangsúlyozza a befektetések fontosságát a mezőgazdaságba. Sőt, a hivatkozott OECD anyag a külföldi földberuházások kapcsán még a társadalmi veszélyekre is felhívja a figyelmet.<sup>73</sup>

### 3. A FAO VGGT, mint az élelmezésbiztonság koncepciójának egyik átültetője a földforgalmi viszonyokra

A következőkben a FAO témánkban született önkéntes iránymutatását, a VGGT-t mutatjuk be, méghozzá akképpen, hogy elsőként a FAO élelmezésbiztonság koncepcióját általánosságban taglaljuk, majd ezt követően ennek a mezőgazdasági földek tulajdoni és használati viszonyaira kifejtett értelmezését mutatjuk be a VGGT alapulvételével.

#### 3.1. A FAO élelmezésbiztonság (*food security*) koncepciója

A FAO, mint ENSZ szervezet számos nemes cél végrehajtását, társadalomszervezési koncepció megvalósítását hivatott elősegíteni – gondolunk itt például a fenntartható fejlődésre vagy a környezet magas fokú védelmére –, azonban a szervezethez kötődő talán legfontosabb társadalomszervezési koncepció – mondhatni a FAO jelenlegi<sup>74</sup> működésének egyfajta *sine qua non*ja – az ‘élelmezésbiztonság’ (*food security*) kon-

<sup>69</sup> EU Biz. (2017) i. m. 1. d) pont.

<sup>70</sup> <http://fao.org/investment-in-agriculture/en>

<sup>71</sup> <http://www.fao.org/support-to-investment/en>

<sup>72</sup> Ld. pl. FAO – IFAD – WFP: *Achieving Zero Hunger: the critical role of investments in social protection and agriculture*. Rome, FAO, 2015, <http://www.fao.org/3/a-i4951e.pdf>

<sup>73</sup> OECD i. m. 29.

<sup>74</sup> A FAO működésének időbeli változásáról lásd DI BENEDETTO i. m. 103–107.

cepciója.<sup>75</sup> Mielőtt ennek mibenlétét kibontanánk, fontosnak tartjuk felhívni a figyelmet arra, hogy az élelmezésbiztonság nem egyenlő az ‘élelmiszerbiztonsággal’ (*food safety*) illetve az ‘élelmiszer-önrendelkezéssel’ (*food sovereignty*), habár mindezekkel való kapcsolata szoros. Erre tekintettel az élelmezésbiztonság egyfajta definiálását követően, jelen részben utalunk a másik két koncepcióra is.

Az *élelmezésbiztonság* koncepciójának számos meghatározása létezik.<sup>76</sup> Jelen munkánkban ezek közül a FAO élelmezésbiztonsági koncepciója legfőbb elemeinek bemutatására vállalkozunk. Ennek kapcsán is fontosnak tartjuk kiemelni azt, hogy a FAO élelmezésbiztonsági koncepciója maga is folyamatosan változott,<sup>77</sup> jelenlegi formájában 1996-ban került elfogadásra a Világ Élelmezési Csúcson (*World Food Summit*), és egy két részes dokumentumban került publikálásra.<sup>78</sup> E dokumentum második része, az ún. *Világ Élelmezési Csúcs Cselekvési Terv* (annak 1. pontja) tartalmazza magát a fogalmat. Ezek szerint élelmezésbiztonságról akkor beszélhetünk, ha mindig minden ember fizikai és gazdasági hozzáféréssel bír elegendő, biztonságos és tápláló élelmiszerhez, amely egyúttal kielégíti az étrendi szükségleteit és élelmiszer-preferenciáit egy aktív és egészséges élethez. A fenti meghatározást alapul véve az élelmezésbiztonságnak négy dimenzióját különböztetik meg:<sup>79</sup> (a) az élelmiszernek adott földrajzi közegben fizikailag elérhetőnek kell lennie, (b) az érintettek fizikailag és gazdaságilag is hozzáférhessenek az élelmiszerhez, (c) az élelmiszernek megfelelően hasznosíthatónak kell lennie az emberi szervezet számára, (d) a fenti három dimenzióknak időben állandóan, stabilan rendelkezésre kell állnia. Az élelmezésbiztonság fogalma kapcsán *Norer* és *Preisig* arra hívja el a figyelmet, hogy e koncepciót gyakorta mintegy „monopolizálják” az ‘élelemhez való joggal’ kapcsolatos diskurzusokban<sup>80</sup> (ezen jogra illetve ennek nemzetközi jogi alapjaira – mint erre fentebb hivatkoztunk is – az EGSzB 2015 is utalt).

Az élelmiszerbiztonság – szemben az élelmezésbiztonsággal – az emberi egészséghoz kötődik, és lényegében azt fejezi ki, hogy az élelmiszerek minősége megfelel-e emberi fogyasztásra és nem veszélyezteti-e az emberi egészséget. Az élelmiszerbiztonság fontos feladata az élelmiszerhez köthető megbetegedések megelőzése. *Norer* és *Preisig* az élelmezésbiztonság és élelmiszerbiztonság koncepcióinak összevetése kapcsán fontosnak tartják kiemelni mind a kettő közötti különbséget, mind pedig a kapcsolatot. A

<sup>75</sup> *Di Benedetto* megjegyzi, hogy a FAO élelmiszerláncra vonatkozó céljai éppen akkortájt kerültek előtérbe, miközben a természeti erőforrások megőrzésének témája marginalizálódott; ld. *DI BENEDETTO* i. m. 104.

<sup>76</sup> *Per PINSTRUP-ANDERSEN*: Food security: definition and measurement. *Food Security*, 2009/1. 5–7., doi: 10.1007/s12571-008-0002-y.

<sup>77</sup> FAO: *Trade reforms and food security*. Rome, FAO, 2003. 25–31.

<sup>78</sup> FAO: *Rome Declaration on World Food Security and World Food Summit Plan of Action*. Rome, 13 November 1996, <http://www.fao.org/docrep/003/w3613e/w3613e00.HTM>

<sup>79</sup> FAO: *An Introduction to the Basic Concepts of Food Security*. [-], EC – FAO Food Security Programme, 2008. 1. <http://www.fao.org/docrep/013/a1936e/a1936e00.pdf>

<sup>80</sup> Roland NORER – Christa PREISIG: Genetic Technology in the Light of Food Security and Food Safety – General Report. In: Roland NORER (szerk.): *Genetic Technology and Food Safety*. Switzerland, Springer International, 2016. 12–13. A témában magyar nyelven írt jelentős monografikus munka: TÉGLÁSINÉ KOVÁCS Júlia: *Az élelemhez való jog társadalmi igénye és alkotmányjogi dogmatikája*. PhD értekezés. Budapest, PPKÉ JÁK, 2017.



különbséget abban látják, hogy amíg az élelmezésbiztonság az élelmiszerlánc mennyiségi aspektusát takarja, addig az élelmiszerbiztonság sokkal inkább az élelmiszerlánc minőségi aspektusát. A két koncepció közötti kapcsolatra példaként hozzák fel azt a fejlődést, amelynek kezdőpontján az ‘élelemhez való jog’ áll, s amelyből napjainkra elmozdulás történt a ‘*megfelelő élelemhez való jog*’ irányába, amely utóbbiban pedig immáron az élelmezésbiztonság mennyiségi dimenziói mellett megjelentek az élelmezésbiztonság minőségi dimenziói is.<sup>81</sup>

Az élelmiszer-önrendelkezés tárgyalását szintén fontosnak tartjuk megejteni, mivel az EP 2017 erre is kitér, és – mint alább látni fogjuk – a VGGT-hez is kötődik,<sup>82</sup> nem mellesleg pedig kifejezetten alkalmas lehet a magyar álláspont erősítésére a földforgalmi szabályozást érintő uniós jogi vitáinkban. Az élelmiszer-önrendelkezés<sup>83</sup> koncepcióját leginkább egy kiscgazdálkodókat tömörítő nemzetközi szervezethez, a *La Via Campesina*hoz kötik, amely éppen a FAO Világ Élelmezési Csúcsához kapcsolódóan tette közzé koncepcióját<sup>84</sup> a FAO élelmezésbiztonság koncepciójának egyfajta reakciójaként.<sup>85</sup> Az élelmiszer-önrendelkezés koncepciója az élelmiszer-lánc gazdasági liberalizációjának ellenhatásaként fogalmazódott meg, fontos szempontként határozva meg – több más mellett – azt, hogy *ki ellenőrzi* az élelmiszerelőállítás olyan természeti erőforrásait, mint a föld, a víz, a magvak és a genetikai állomány, s hogy mindezt milyen célból.<sup>86</sup> A koncepció eredeti meghatározása szerint az élelmiszer-önrendelkezés koncepciója kifejezi minden nemzet jogát arra, hogy fenntartsa és fejlessze saját képességeit arra, hogy megtermelje saját alapvető élelmiszereit a *saját területén*, tiszteletben tartva a *kulturális és a termelési sokszínűséget*; az élelmiszer-önrendelkezés előfeltételét képezi egy hiteles élelmezésbiztonságnak.<sup>87</sup> A *Dirgasová–Lazíková* szerzőpáros a koncepció kapcsán arra hívják fel a figyelmet, hogy a VGGT maga is olyan célokat kíván megvalósítani, mint az élelmiszer-önrendelkezés (!), ugyanakkor a VGGT-ben *expressis verbis* nem szerepel benne az élelmiszer-önrendelkezés, hanem csak az élelmezésbiztonság.<sup>88</sup> A VGGT-hez készült kézikönyv ezen értelmezést teljes mértékben alátámasztja. Volt ugyanis egy komoly társadalmi kezdeményezés, amely szeretete vol-

<sup>81</sup> NORER–PREISIG i. m. 14–15.

<sup>82</sup> EP (2017) i. m. V., W. pontjaiban.

<sup>83</sup> Vö. NORER–PREISIG i. m. 12.

<sup>84</sup> *Profit for few or food for all – Food Sovereignty and Security to Eliminate the Globalisation of Hunger*. Statement by the NGO Forum to the World Food Summit, Rome, 17 November 1996.

<sup>85</sup> EUROPEAN COORDINATION VIA CAMPESINA: *Food Sovereignty Now! – a Guide to Food Sovereignty*. Bruxelles, ECVC, 2018. 5. Nem mellesleg az ENSZ egy másik intézménye és azt betöltő személy (Olivier De Schutter) meglehetősen sokat tett azért, hogy az élelmiszer-önrendelkezés az ENSZ diskurzusaiban is kellő súlyt kapjon: Colin SAGE: *Food security, food sovereignty and the special rapporteur. Dialogues in Human Geography*, 2014/2. 195–196.

<sup>86</sup> EUROPEAN COORDINATION VIA CAMPESINA i. m. 7.

<sup>87</sup> VIA CAMPESINA: *The Right to Produce and Access to Land*. Rome, 11–17 November 1996., <http://www.acordinternational.org/silo/files/decfoodsov1996.pdf> Az élelmiszer-önrendelkezés egyik legutóbbi definiálására 2007-ben került sor: *Nyeléni Nyilatkozat*. Nyéléni falu, Mali, 2007. február 27., <https://nyeleni.org/spip.php?article344>

<sup>88</sup> Katarína DIRGASOVÁ – Jarmila LAZÍKOVÁ: *Agricultural Land Ownership as Food Sovereignty*. In: Mariagrazia ALABRESE et al (szerk.): *Agricultural Law*. Cham, Springer International, 2017. 368–369.

na az élelmiszer-önrendelkezés koncepcióját is nevesíteni a VGGT-ben. Habár e forradalmi újítás elmaradt, azonban a kézikönyv is utal arra, hogy a VGGT-be így is sikerült beemelni az élelmiszer-önrendelkezés bizonyos elemeit, illetve a VGGT alkalmas lehet e koncepció megvalósításának segítésére is.<sup>89</sup> A fentiekre tekintettel a VGGT esetleges alkalmazása az EU határon átnyúló földszerzésekre vonatkozó jogi keretrendszerében – meglátásunk szerint – egy határozott elmozdulást tenne lehetővé a pozitív integrációs modellen alapuló értelmezés irányába.

### 3.2. Az önkéntes iránymutatás

Annak jelentőségére, hogy a VGGT-n keresztül a FAO földforgalmi kérdésekben alkotott orientáló szabályokat, *Di Benedetto* alábbi gondolatai egy tömör formában hívják fel a figyelmet: a földtulajdoni és földforgalmi kérdések eredetileg kívül estek a FAO „kvázi normatív” hatáskörén;<sup>90</sup> az, hogy nemzetközi szinten miért nem beszélhetünk egy egységes nemzetközi agrárjogtudományágról, nagyban magyarázható azzal, hogy nemzetközi szinten a földtulajdoni és földforgalmi kérdésekre nem létezik szabályozás vagy hatékony gyakorlat.<sup>91</sup> Vagyis, ha *Di Benedetto* fenti gondolataival egyetértünk, akkor a VGGT megalkotása korszakalkotónak tekinthető nem csak a földforgalmi szabályozás valamifajta nemzetköziesedése, de az agrárjogtudomány szempontjából is. Jelen munkánkban ugyanakkor nem vállalkozhatunk a VGGT jelentőségéhez<sup>92</sup> mért részletes elemzésére, csak a munkánk korábbi részeiben megfogalmazott szűkítésekhez kapcsolódóan fogalmazunk meg néhány – reményeink szerint – további kutatásra sarkalló észrevételt.

A VGGT a földeken túl az erdőgazdálkodásra és halászatra is vonatkozik, mindemellett önkéntes<sup>93</sup> szabályainak alkalmazását a FAO a többi természeti erőforrásra is figyelemmel javasolja. Jelen tanulmányban ugyanakkor a VGGT-t pusztán a *földforgalomra szűkítéssel* kísérreljük meg elemezni, mivel az ezt hivatkozó uniós dokumentumok is e körben foglalkoztak vele. Mindezen szűkítő elemzés előtt ugyanakkor fontos kiemelnünk, hogy a VGGT nem az uniós jog (beleértve az CJEU joggyakorlatát is) határon átnyúló földforgalmi helyzetekre vonatkozó logikája mentén épül fel, hanem egy alapvetően más koncepciót követve, *lényegében*<sup>94</sup> az élelmezésbiztonság – illetve a

<sup>89</sup> Delphine ORTEGA-ESPČS et al (szerk.): *People's Manual on the Guidelines on Governance of Land, Fisheries and Forests*. FAO, 2016. 16–19., <http://www.eurovia.org/wp-content/uploads/2016/06/peoplesmanual.pdf>; ld. még: *Annex to People's Manual on the Guidelines on Governance of Land, Fisheries and Forests*. [http://www.eurovia.org/wp-content/uploads/2016/06/peoplesmanual\\_annex.pdf](http://www.eurovia.org/wp-content/uploads/2016/06/peoplesmanual_annex.pdf)

<sup>90</sup> DI BENEDETTO i. m. 104., 21. lábjegyzet.

<sup>91</sup> DI BENEDETTO i. m. 106. és 107.

<sup>92</sup> A VGGT egyfajta utóélete kapcsán ld. pl. WORLD FORUM ON ACCESS TO LAND AND NATURAL RESOURCES: *Final Report from the WFAL 2016*. Valencia, March 31st – April 2nd 2016., [http://www.landaccessforum.org/wp-content/uploads/2015/05/Final-report\\_EN.pdf](http://www.landaccessforum.org/wp-content/uploads/2015/05/Final-report_EN.pdf)

<sup>93</sup> VGGT iv. oldal, valamint 2.1, 2.2, 2.3 és 2.5 pontok. A VGGT önkéntes jellegének kifejtése kapcsán ld. még ORTEGA-ESPČS i. m. 12–16.

<sup>94</sup> Maga a VGGT is több előzetes FAO anyagra épít, köztük az élelemhez való jogra is (így például: *Voluntary Guidelines to Support the Progressive Realization of the Right to Adequate Food in the*

fentiekben kifejtettek alapján bizonyos fokig az élelmiszer-önrendelkezés – koncepciójának szempontjából elemzi a helyzetet, és ennek kapcsán tér ki, több más mellett, a földforgalmi, földszerzési kérdésekre is.

A VGGT bevezetőre és további 7 részre – illetve a részeken belül összesen 26 pontra – tagolható rendelkezései közül témánk szempontjából különösen<sup>95</sup> a következő részek előírásai bírnak relevanciával: a VGGT értelmezését segítő bevezető, a célokat és a hatályt taglaló 1. rész, az általános rendelkezéseket taglaló 2. rész, a tulajdoni és használati jogok és kötelezettségek jogi természetét részletező 3. rész, a földforgalommal, a kapcsolódó jogok átruházásával illetve szerzésével foglalkozó 4. rész.

A VGGT megfelelő értelmezése szempontjából fontosnak gondoljuk kiemelni azt, hogy az a legkülönbözőbb gazdasági fejlettségű, egymástól gyökeresen *eltérő társadalmi modellek* mentén szervezett államoknak íródott. Ennélfogva számos olyan elemet tartalmaz, amely például egy európai uniós tagállam szempontjából magától értetődő, és hosszú évek óta a jogrendszere részének tekinthető. Ilyen – az ENSZ más dokumentumaiban is rendre visszatérő – előírások például a nemek közötti egyenlőség biztosítása, a diszkrimináció vagy a korrupció elleni fellépés. Jelen tanulmányban az ilyen illetve ehhez hasonló előírásokat az uniós illetve tagállami jog integráns részeként kezeljük, és éppen ezért ezekre nem térünk ki részleteiben, hanem igyekszünk a földforgalmi szabályozás specialitásaihoz jobban kötődő előírásokra koncentrálni.

A fentiekben túl a VGGT koncepcionális felépítése kapcsán érdemes felhívni a figyelmet két hangsúlyos elemre: az utóbbi években az érdeklődés középpontjába került, alapvetően negatív jelenségként kezelt ún. *land-grabbingre*<sup>96</sup> – vagy ahogyan a VGGT-ben szerepel: ‘nagy léptékű ügyletek’ (*large-scale transaction*) – elkerülésére, és a bennszülött lakosság (*indigenous people*) védelmére. Utóbbi csoport védelme kapcsán gyakorta okoz problémát, hogy habár szülőföldjüket ősidők óta használják, mégsem regisztrálják őket a modern jogrendszer által használt tulajdoni illetve használati jogok alanyaként, emiatt aztán az érintett földek könnyű célpontot jelentenek a jogban járatos befektetők számára. Meglátásunk szerint a bennszülöttek ilyen veszélyektől való megóvásának nincs akkora súlya Európa illetve az Európai Unió esetében, mint például Afrikában vagy Dél-Amerikában. Ezzel szemben a *land grabbing* már több kérdést is felvetet Európa illetve az Európai Unió esetében. Az elmúlt években ugyanis több

---

*Context of National Food Security*, másnéven: *Voluntary Guidelines on the Right to Food*), illetve a *Millennium Development Goals*-ban hivatkozott ‘tenure rights’-ra; VGGT iv–vi. Ugyanezt az értelmezést erősíti VGGT 4.1 pont. Fontos megemlíteni, hogy így ezen koncepciók is beemelésre illetve megerősítésre kerülnek az uniós *soft law*-ba a határon átnyúló földforgalmi kérdések kapcsán.

<sup>95</sup> Megjegyezzük, hogy a VGGT 5. része tartalmaz egy ‘*határon átnyúló ügyleket*’ részletező 22. pontot, azonban ez alapvetően olyan élethelyzeteket rendez, mint amilyen a nomád népe legeltetési szokásai, amelyek esetünkben nem bírnak relevanciával. Mindenesetre megjegyezzük, hogy a 22.1 pont némileg félreérthető megfogalmazást tartalmaz a *migrációval* kapcsolatban. Meglátásunk szerint a migráción e pontban azonban a fent ismertetett (nomád népek pásztorkodása) illetve ahhoz hasonló élethelyzetekből adódó időleges mozgásokat értenek.

<sup>96</sup> Ennek meghatalmazása kapcsán lásd SZILÁGYI (2017a) i. m. 112. és SZILÁGYI (2015) i. m. 92.

fórum is megszólalt annak kapcsán, hogy kontinensükön illetve az Európai Unión belül beszélhetünk-e egyáltalán *land grabbing*ról.<sup>97</sup>

A VGGT-ben szereplő ‘(mezőgazdasági) föld’ kategória kapcsán az önkéntes iránymutatás felhívja a figyelmet arra, hogy a földnek nincs nemzetközi definíciója a *tenure*-rel összefüggésben; emiatt a szó jelentése csak nemzeti kontextusban határozható meg.<sup>98</sup> A VGGT másik alapkategóriája a ‘tenure’, amit mi a VGGT címében a földek ‘tulajdoni és használati viszonyaiként’ fordítottunk, és ezen – meglehetősen általános vonatkozásban – javasoljuk használni a VGGT egyéb vonatkozásaiban is. Meglátásunk szerint a *tenure* illetve *tenure system* ezen értelmezését alátámasztja mind a VGGT,<sup>99</sup> mind pedig a kapcsolódó FAO szakirodalom<sup>100</sup> is. A tulajdoni és használati viszonyok természetesen jogrendszerenként, nemzetenként illetve szabályozási szintenként (például az EU és tagállamok vagy szövetségi állam és az azt alkotó államok viszonylatában) jelentősen eltérnek. A VGGT megközelítésében a földtulajdoni és használati viszonyok nem tekinthetők abszolútnak abban az értelemben, hogy azok korlátját jelenthetik mások jogai, illetve olyan közérdekű célból történő korlátozások, amelyeket a környezet védelme érdekében (például a földek fenntartható használata) vagy emberi jogok biztosításaként hoznak.<sup>101</sup> Minderre tekintettel a VGGT célja, hogy az általa javasolt megoldások segítségével a VGGT címzettjei (például a nemzetállamok) a földek tulajdoni és használati viszonyai vonatkozásában egy ‘*felelős kormányzást*’ (*responsible governance*) valósítsanak meg.<sup>102</sup> A földek tulajdoni és használati viszonyainak felelős kormányzása – több más mellett – az emberi jogok érvényesülését, az élelmezésbiztonság megvalósítását, a szegénység felszámolását, a fenntartható megélhetés biztosítását és a vidék fejlesztését hivatott biztosítani.<sup>103</sup>

A VGGT földpiacról szóló 11. pontjában feltűnik a ‘helyi közösség’ is mint védendő érték. Ennek jelentőségét az adja, hogy a helyi (vidéki- vagy agrár-) közösségek bizonyos formájú védelme az Európai Unió Bíróságának joggyakorlatában is megjelenik közérdekű célként anélkül ugyanakkor, hogy a helyi közösség meghatározásának tartalmi elemeit a bíróság kifejtené. Márpedig az nem mindegy, hogy mit is értünk helyi közösségen, hiszen ennek függvényében az azt védő földpiaci korlátozások is széles skálán mozoghatnak. A helyzetet tovább árnyalja az, hogy a különböző kultúrájú országoként eddig is potenciálisan eltérő helyi közösség koncepció-értelmezés az EU vidékfejlesztési stratégiájának 2016-os újraértelmezését követően (lényegében

<sup>97</sup> Az EGSzB (2015) lényegében önmagában erre a témára épült fel; ld. EGSzB (2015) i. m. 2.9 és 3.1–3.9 pontok. Vö. SZILÁGYI (2015) i. m. 92–94. illetve Ludvine PETETIN: Developments in rural law following the 2017 European Congress on Rural Law. *Cardiff University Blogs Environmental Justice Research Unit*, <https://tinyurl.com/petetin061017>

<sup>98</sup> VGGT 1.1 pont lábjegyzete. A föld értékeiről ld. VGGT 9.1 és 9.7 pontok.

<sup>99</sup> VGGT iv. oldal és 1.2 pont. Ld. még VGGT 4.3, 4.8, 8.8 és 11.1 pontok. A *tenure* értelmezéséhez ld. még ORTEGA-ESPŐS i. m. 13.

<sup>100</sup> FAO: *Land tenure and rural development*. FAO Land Tenure Studies 3, [Rome], FAO, 2002. 1–18., <http://www.fao.org/3/a-y4307e.pdf>

<sup>101</sup> VGGT 4.3 és 4.8 pontok.

<sup>102</sup> VGGT iv. oldal, valamint 1.2, 2.4, 5.1 pontok.

<sup>103</sup> VGGT 4.1 pont.

a migrációs kérdéskör integrálásával) még bonyolultabbá vált.<sup>104</sup> A VGGT ennek vonatkozásában (illetve ezen témakörhöz kapcsolhatóan) megállapítja, hogy a földnek a piaci értéken túl társadalmi, kulturális, spirituális, környezeti és politikai elemei egyaránt lehetnek.<sup>105</sup> A VGGT szerint az egyes államoknak olyan intézkedéseket kellene meghoznia, amelyek biztosítják a helyi közösségeket sújtó olyan nem kívánt hatások megelőzését, mint amely hatások – többek között – a földspekulációból vagy a földkoncentrációból<sup>106</sup> származnak; a VGGT szerint az államoknak és egyéb szereplőknek (!) fel kellene ismernie azt, hogy a társadalmi, kulturális és környezeti értékeket nem mindig szolgálják a szabályozatlan földpiacok; az államoknak ennek megfelelően földpolitikájukon és földjogukon keresztül a társadalom szélesebb érdekeit kellene védelmezniük.<sup>107</sup> Meglátásunk szerint a VGGT helyi közösség koncepciója lehetőséget teremt arra, hogy az érdekelt államok akár egy kulturális, spirituális értékközösségen alapuló helyi közösség koncepciót is szabályozásuk védendő alapjává tegyenek. Véleményünk szerint mindez erősítheti a magyar álláspontot az uniós földforgalmi vitáink kapcsán. A VGGT földpiacról szóló 11. pontja kapcsán végezetül utalunk arra, hogy a VGGT a mezőgazdasági *kistermelők* földtulajdoni és -használati viszonyainak védelmét is fontos szempontnak tekinti a földforgalmi viszonyok szabályozása kapcsán.<sup>108</sup>

Mint korábban röviden utaltunk rá, a határon átnyúló földszerzések a nemzetközi jogban gyakorta, mint *beruházási* kérdések jelennek meg. Ennek megfelelően a VGGT erre vonatkozó, elsődlegesen a 12. pontban található iránymutatásai szintén kiemelt jelentőséggel bírnak. A VGGT e vonatkozásban elérendő célként határozza meg a – több más mellett – élelmezésbiztonság fejlesztését biztosító ‘felelős beruházás’ koncepcióját,<sup>109</sup> amely kapcsán iránymutatásokat fogalmaz meg az egyes államok, kiemelten a befektető államok,<sup>110</sup> illetve a befektetők<sup>111</sup> kapcsán is. A felelős beruházás koncepció fontos elemét képezi – több más mellett – a *land grabbing* és a földkoncentráció kérdésköre.<sup>112</sup> Mindezeket túl azonban jelen munkában a VGGT-nek csak egy szegletére kívánunk részletesebben utalni, nevezetesen az átláthatóságra. E vonatkozásban a VGGT fontosnak tartaná, hogy a beruházásokhoz kapcsolódó földforgalmi viszonyok minden formája átlátható legyen,<sup>113</sup> az ennek nyomon követhetőségét biztosító (nyilvántartási és engedélyezési) rendszereknek pedig ki kellene terjednie a tulajdonosi háttérre

<sup>104</sup> SZILÁGYI János Ede: A vidéki közösség koncepciójának változó kategóriája és jelentősége a föld, mint természeti erőforrás viszonyában. *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, 2018/36. megjelenés alatt [a továbbiakban: SZILÁGYI (2018b)].

<sup>105</sup> VGGT 9.1 és 18.2 pontok.

<sup>106</sup> Csak emlékeztetésként jegyezzük meg, hogy a jogi személyek azon képessége, hogy korlátlan számban alapíthatók, nagyban hozzájárulhat a földkoncentrációhoz.

<sup>107</sup> VGGT 11.2 pont.

<sup>108</sup> VGGT 11.8 pont. A kistermelők aktív támogatása feltűnik még például a beruházások kapcsán is; VGGT 12.2. pont.

<sup>109</sup> VGGT 12.1, 12.4 és 12.8 pontok.

<sup>110</sup> VGGT 3.2 és 12.15 pontok.

<sup>111</sup> VGGT 12.12 pont.

<sup>112</sup> Ld. különösen VGGT 12.5, 12.6, 12.10 és 12.14 pontok.

<sup>113</sup> VGGT 12.3 pont.

is.<sup>114</sup> Mivel a jogi személyek tulajdonosi hátterének pontos feltérképezése a jelenlegi globalizációs viszonyok kapcsán egy olyan kis ország számára, mint Magyarország komoly nehézséggel jár (itt használhatnánk a lehetetlen kifejezést is), ezért – megítélésünk szerint – a jogi személyek földtulajdonszerzésével kapcsolatos korlátozásainkról szóló uniós jogvitánkban a VGGT által megfogalmazott iránymutatás is erősítheti a magyar pozíciót.

#### 4. Néhány következtetés

Tanulmányunkban a *soft law*-t az Európai Unió jogának egy olyan területén – nevezetesen a határon átnyúló mezőgazdasági földszerzések kapcsán – elemeztük, amelyen ezidáig az ilyen fajta dokumentumok nem voltak jellemzők. E vonatkozásban három uniós intézmény adott ki dokumentumokat, amely dokumentumok néhány kérdésben egymástól eltérő megállapításokat tartalmaznak. Meglátásunk szerint mindhárom dokumentum alkalmas lehet arra, hogy egyfajta informális jogi hivatkozási alapként szolgáljon az Európai Unió Bíróságának földforgalmat érintő ügyeiben. E vonatkozásban érdekes kérdésként merülhet fel az, hogy vajon az Európai Unió Bírósága felhasználja-e azokat, s ha igen, akkor melyiket, ha pedig többet is felhasznál közülük, akkor egymásnak ellentmondó megállapításaik közül mi alapján választja ki a számára elfogadható megállapítást. Van-e valamiféle jogforrási hierarchia az egyes *soft law* dokumentumok között az Európai Unió Bíróságának gyakorlatában? Tanulmányunkban hasonlóképpen nagy hangsúlyt fektettünk arra is, hogy a három uniós dokumentum mindegyike foglalkozott az ENSZ FAO egy témába vágó, szintén rendhagyónak tekinthető önkéntes iránymutatásával. A három dokumentum közül kettő ráadásul érdemben is javasolja a dokumentum alkalmazását. Meglátásunk szerint a FAO önkéntes iránymutatásának ez alapján akár az Európai Unió Bíróságának földforgalmi gyakorlatában is lehet majd szerepe. Kérdésként merül fel, hogy alkalmazásra kerülhet-e a FAO élelmezésbiztonsági koncepciója, és bizonyos vonatkozásaiban az élelmiszer-önrendelkezés koncepció is az Európai Unió Bíróságának földforgalmi gyakorlatában, amellyel jelentősen átíródhat a bírósági joggyakorlat eddigi értelmezési kerete.

---

<sup>114</sup> VGGT 17.1 pont.