

**Az alapvető jogok biztosának és
a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztos-helyettesének
Jelentése
az AJB-4151/2013. számú ügyben
(kapcsolódó ügy az AJB-7713/2013.)**

Előadó: dr. Csóré Erika
dr. Herke Miklós
dr. Pump Judit
dr. Somosi György

Az eljárás megindítása

A Kishantosi Vidékfejlesztési Központ Közhasznú Nonprofit Kft. (a továbbiakban: Kft.) – jogi képviselője útján – panasszal fordult hivatalunkhoz, sérelmezve a Nemzeti Földalapkezelő Szervezet (a továbbiakban: NFA) által kiírt pályázatokkal kapcsolatos eljárást, és ezzel összefüggésben a Nemzeti Földalapról szóló 2010. évi LXXXVII. törvény, valamint a Nemzeti Földalapba tartozó földrészelek hasznosításának részletes szabályairól szóló 262/2010. (XI.17.) Korm. rendelet egyes előírásait. A Kft. szerint a hivatkozott jogszabályokban rögzített eljárások nélkülözik a nyilvánosságot, az átláthatóságot, a tisztességes eljárás elvét, mivel az azok alapján meghozott döntéseket nem kell indokolni és azokkal szemben nincs jogorvoslati lehetőség sem. A panasz utalt arra is, hogy az NFA a Hantos település térségében található, állami tulajdonban lévő termőföldek hasznóbérletére pályázati felhívásokat tett és írt ki HU21-10240 – HU21-10249 számokon. A Kft. valamennyi pályázatra benyújtotta pályázati anyagát, de egyiket sem nyerte meg, illetve két pályázati eljárás (a HU21-10243. és a HU21-10244. számú) érvénytelen volt.

A beadvány azt is tartalmazta, hogy a Kft. által sérelmezett pályázati eljárások – hiányosságukból fakadóan – ellentétesek Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: Alaptörvény) P) cikkében rögzített termőföld védelmével kapcsolatos követelményekkel. A Kft. 15 éve hasznóbérlője a pályázatokkal érintett földterületeknek, ahol nemzetközi hírű ökológiai mintagazdaságot működtetnek, növényvédő- és más vegyszerektől mentes gazdálkodást folytatnak. A Nemzeti Földalapkezelő Szervezet azonban a pályázatok elbírálásánál erre nem volt figyelemmel annak ellenére, hogy a Nemzeti Földalapról szóló törvény birtok-politikai irányelvei és a Nemzeti Vidékstratégia – melyekhez való illeszkedés a pályázat feltétele volt – kiemelten kezeli a Kft. által folytatott közhasznú tevékenységet.

A vizsgálat ideje alatt egy országgyűlési képviselő is megkereste hivatalunkat. A jövő nemzedékek érdekeinek védelméért felelős biztos-helyetteshez címzett levelében arra hívta fel a figyelmet, hogy mind az Országgyűlés által elfogadott Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégia, mind a Kormány Nemzeti Vidékfejlesztési Stratégiája kiemelten kezeli az ökológiai gazdálkodásba bevont termőföldterületek nagyságának növelését. A kishantosi Ökológiai Mintagazdaság és Népfőiskola által 2013. november 1-ig bérelt földterületek elvesztésével kapcsolatban pedig arra hivatkozott, hogy *„Az ügy jellegénél fogva a döntés nagyobb számú érintett sérelmével és hosszabb távú negatív hatással jár a jövő nemzedékekre nézve és ellentétes a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégiában megfogalmazott célkitűzésekkel.”*

A hivatkozott beadványok alapvető joggal összefüggő visszáság gyanúját vetették fel, ezért részben a panaszban foglaltak alapján, részben hivatalból elrendelt eljárás keretében – az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdésére, valamint a 18. § (4) bekezdésére alapozva – a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztos-helyettes közreműködésével – vizsgálatot rendeltem el, melynek során hivatalom tájékoztatást kért az ügyben az NFA elnökétől.

Érintett alapvető jogok és alapelvek

- a jogállamiság, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független, demokratikus jogállam.”* [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]
- a nemzet közös öröksége: *„(1) A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége. (2) A termőföld és az erdők tulajdonjogának megszerzése, valamint hasznosítása (1) bekezdés szerinti célok eléréséhez szükséges korlátait és feltételeit, valamint az integrált mezőgazdasági termelés-szervezésre és a családi gazdaságokra, továbbá más mezőgazdasági üzemekre vonatkozó szabályokat sarkalatos törvény határozza meg.”* [Alaptörvény P) cikk]
- a testi és lelki egészséghez való jog: *„(1) Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez. (2) Az (1) bekezdés szerinti jog érvényesülését Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő.”* (Alaptörvény XX. cikk)
- az egészséges környezethez való jog: *„(1) Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez. (2) Aki a környezetben kárt okoz, köteles azt – törvényben meghatározottak szerint – helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni.”* [Alaptörvény XXI. cikk (1)-(2) bekezdés]
- az állami és önkormányzati tulajdon nemzeti vagyon: *„Az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon. A nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele. A nemzeti vagyon megőrzésének, védelmének és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak a követelményeit sarkalatos törvény határozza meg.”* [Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdés]

Alkalmazott jogszabályok

- A Nemzeti földalapról szóló 2010. évi LXXXVII. törvény (a továbbiakban: NFAtv.)
- A Nemzeti Földalapba tartozó földrészteltek hasznosításának részletes szabályairól szóló 262/2010. (XI. 17.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm.r.)

A megállapított tényállás

1. Hivatalunk 2013. augusztus 8-án kelt megkeresésében az ügyben keletkezett dokumentumok megküldését és tájékoztatást kért az NFA elnökétől a panaszban foglaltakkal kapcsolatos álláspontjáról, valamint a vonatkozó jogszabályi előírások gyakorlati alkalmazásáról. A válaszadásra nyitva álló határidő 30 nap volt.

Az NFA válasza 2013. október 16-ig nem érkezett meg, ezért ezen a napon felkértem az NFA elnökét, hogy – soron kívül – tegyen eleget a szóban forgó megkeresésnek.

Az elnök 2013. november 8-án kelt levelét¹ november 14-én kaptam meg, amelyhez azonban – a megkeresésben foglaltak ellenére – dokumentumokat nem csatolt.

¹ NFA-021685/001/2013.

2. Az NFA ügyel összefüggő általános álláspontja az alábbi:

2.1. Az NFA, mint a Magyar Állam tulajdonosi jogainak és kötelezettségeinek gyakorlója, a tevékenységét az NFAtv. és végrehajtási rendeletei szerint jogosult, illetve köteles ellátni. Az NFA központi költségvetési szerv, alapítója, egyben irányító szerve a Vidékfejlesztési Minisztérium (a továbbiakban: VM).

Az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdésével összhangban, az NFAtv. több kiemelt szakasza is sarkalatosnak minősül, így többek között az 1. § (3) bekezdése, amely rögzíti a Nemzeti Földalap (a továbbiakban: Földalap) rendeltetését. Az NFAtv. 15. § (3) bekezdése rögzíti – sarkalatosnak nem minősülő – azokat a földbirtok-politikai irányelveket, melyeket a hasznosítási feladatainak ellátása során az NFA-nak figyelembe kell vennie.

Az NFA a Földalap vagyon körébe tartozó földrészek – így a nemzet közös örökségét képező állami tulajdonú termőföldek – hasznosítását az NFAtv. 18-22. §-ai és a Korm.r. alapján látja el. A hasznosítás eladás, haszonbérbe-, vagyonkezelésbe adás, továbbá földcsere útján történik. Az NFAtv. szerint főszabályként az NFA nyilvános pályáztatást vagy árverést köteles lefolytatni a földrészek hasznosítása során. A Korm.r. szabályozza a pályáztatás kógens szabályait. Így a pályázati felhívás és kiírás tartalmi elemeit, az értékelés, az elbírálás, az eredmény közlés, továbbá a szerződéskötés folyamatát.

A nyilvános pályáztatás lejárt haszonbérleti vagy más használati jogviszonyok esetén csak kivételesen² mellőzhető. A földbirtok-politika irányelvei, az elvégzett értéknövelő beruházások – kivéve az NFAtv. 18. § (lc) bekezdés esetét – sem biztosítanak lehetőséget arra, hogy az NFA a haszonbérleti szerződést meghosszabbítsa, vagy pályáztatás nélkül új szerződést kössön. Az elnök szerint: *„Mindezek alapján – mivel hogy Szervezetünkre nézve a fenti irányelvek és hasznosítási formák kötelező jellegűek – megállapítható, hogy a jogszabályi rendelkezések összhangban állnak az Alaptörvény P) cikkével, az NFA a gyakorlatban pedig a VM irányítása alatt ennek megfelelően látja el hasznosítási kötelezettségét.”* Ez vonatkozik arra az esetre is, ha a nyilvános pályázati felhívások kiemelt irányelvként kezelik a családi gazdaságok kialakítását és megerősítését vagy az állattenyésztő telepek működéséhez szükséges termőföld biztosítását. Az NFA jogalkalmazó szerv, a jogszabályok esetleges hiányosságai tekintetében nincs mérlegelési jogköre. *„Ezzel együtt az NFA több esetben jogszabály-módosítási javaslatot tett a VM irányába, amennyiben a gyakorlatban felmerült problémák alapján azt indokoltnak látta.”*

A nyilvános pályáztatási rendszer az NFA részéről egységes, a pályáztatást pedig csak a kormány programjának megfelelően és a VM jóváhagyásával tudja végrehajtani. Az NFAtv. 18. § (2) bekezdése kifejezetten rögzíti, hogy az eladás, a haszonbérbe adás, és a csere során előnyben kell részesíteni az élethivatásszerűen mezőgazdasági tevékenységet folytató személyeket.

2.2. A pályázati felhívás közzétételének szabályait az NFAtv. 26. § (2) bekezdése és a Korm.r. 6. §-a szabályozza. Ehhez kapcsolódóan a Korm.r. 7. § (1) bekezdése rögzíti a pályázati felhívás taxatív, kógens elemeit, míg a (2) bekezdése a pályázati kiírás tartalmára állapít meg kógens tartalmi elemeket.

A pályázati felhívás és kiírás tartalma tehát eltér egymástól. Ez utóbbi tartalmazza a részletesebb, kizárólag a regisztrált pályázók által megismerhető fontos, így a hasznosítási, vagy bírálati szempontrendszerrel összefüggő dokumentációt. A Korm.r. 7. § (7) bekezdése értelmében a pályázati kiírás és az ahhoz kapcsolódó útmutató a regisztrált pályázónak csupán a titoktartási nyilatkozat aláírása után adható át. Regisztrációs díjfizetési kötelezettség esetén a díj megfizetése ellenében történik a pályázati kiírás és az útmutató átadása.

² NFAtv. 21-22. §

Ennek során a pályázó megadhatja azt a bankszámlaszámot, amelyre a pályázati felhívás visszavonása esetén a díj összegének visszafizetését kéri.

Amíg az NFAtv. 26. § (2) bekezdésében foglaltaknak megfelelően a pályázati felhívást és a haszonbérbe adásra kerülő földrészletek jegyzékét az NFA székhelyén, internetes honlapján, a földrészletek fekvése szerinti területi szervezeti egységeinél, és az önkormányzatnál legalább harminc napra hirdetmény formájában, valamint a helyben szokásos módon közzéteszi az NFA, addig a pályázati kiírás tartalma már nem nyilvános, azt sem az NFA, sem a regisztrált pályázó nem teheti közzé.

A pályázati kiírásban egyértelműen szerepel az a tény, hogy a nyertes pályázó által benyújtott pályázatot – a Korm.r. 22. § (3) bekezdésében meghatározottak szerint – nyilvánosságra kell hozni. Az NFAtv. 30. §-a alapján a nyertes pályázóval kötött szerződés tartalmából – közérdekből – nyilvános adatnak minősülnek a 30. § (1) bekezdésében meghatározott adatok. A 30. § (2) bekezdésében meghatározott ellenszolgáltatást tartalmazó szerződést ugyancsak közzé kell tenni.

A Korm.r. 22. § (3) bekezdése értelmében az NFA – legkésőbb öt munkanapon belül – a honlapján közzéteszi a nyertes pályázó által benyújtott pályázatot oly módon, hogy a közétett nyertes pályázatban megismerhetetlenné kell tennie a törvény által védett titkot, a hivatás gyakorlásához kötött titkot, és a személyes adatokat, ide nem értve a (2) bekezdésben meghatározott személyes adatokat.

Az NFA elnöke kitért a vesztes pályázatok közzétételére is: *„Felmerül a kérdés, hogy közzétehető-e a honlapon vagy más formában a vesztes pályázatok, hiszen erre vonatkozóan a jogszabály se kötelező, se tiltó rendelkezést nem állapít meg. Kiemelt esetekben, elnöki döntést követően ennek nincs kifejezett jogi akadálya, ugyanakkor a vesztes pályázónak a közzétételhez hozzá kell járulnia, emellett az adatvédelmi jogszabályok figyelembe vétele, illetve a Korm.r. 22. § (3) bekezdésében rögzített anonimizálási kötelezettség ilyen esetekben sem mellőzhető. A pályázati kiírás tartalmának, így kiemelten a bírálati szempontrendszernek a nyilvánosságra hozatalával kapcsolatban irányadónak tekinthető az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény 27. § (5)-(6) bekezdése is. Az (5) bekezdés alapján az NFA-nak, mint közfeladatot ellátó szervnek a feladat- és hatáskörébe tartozó döntés meghozatalára irányuló eljárása során készített vagy rögzített, a döntés megalapozását szolgáló adat a keletkezésétől számított tíz évig nem nyilvános. Ezen adatok megismerését – az adat megismeréséhez és a megismerhetőség kizárásához fűződő közérdek súlyának mérlegelésével – az elnök engedélyezheti. A (6) bekezdés értelmében a döntés megalapozását szolgáló adat megismerésére irányuló igény – az (5) bekezdésben meghatározott időtartamon belül – a döntés meghozatalát követően akkor utasítható el, ha az adat megismerése a közfeladatot ellátó szerv törvényes működési rendjét vagy feladat- és hatáskörének illetéktelen külső befolyástól mentes ellátását, így különösen az adatot keletkeztető álláspontjának a döntések előkészítése során történő szabad kifejtését veszélyeztetné.”*

2.3. A szervezet elnöke megjegyezte azt is, hogy az NFA – bár központi költségvetési szerv – nem tartozik a Ket. hatálya alá, hasznosítási tevékenységét, ideértve a pályáztatással kapcsolatos feladatait, mint polgári jogi tevékenységet, a Ptk. szabályainak mögöttes alkalmazásával látja el. Emiatt az esetlegesen felmerülő, az eljárásokkal összefüggő jogviták kapcsán a pályáztatás, a haszonbérleti szerződéskötés ellen közigazgatási úton nincs helye jogorvoslatnak, a panaszos fél csak polgári peres úton érvényesítheti követelését. Az NFAtv. 3. § (1) bekezdése értelmében a Földalappal kapcsolatos polgári jogviszonyokban az államot – törvény eltérő rendelkezése hiányában – az NFA képviseli. Az NFA polgári jogi felelősséget vállal a jogszabályoknak megfelelő pályáztatási, illetve minden más, nyilvános pályáztatás mellőzésével létrejövő hasznosítási kötelezettségeiért.

„A nyilvános pályáztatási kötelezettség teljesítése, a bírálati szempontrendszer súlyozása – adott esetben kiemelten kezelve egyes földbirtok-politikai irányelveket, úgy, mint a családi gazdaságok megerősítése és kialakítása, vagy az állattenyésztő telepek működéséhez szükséges termőföld biztosítása – önmagában nem minősül jogsértésnek, azt polgári peres úton nem lehet eredményesen érvényesíteni.”

A földbirtok-politika irányelvei között az NFAtv. a 15. § (3) bekezdés c) pontjában rögzíti a környezetbarát, a fenntartható gazdálkodást szolgáló termelés földhasznosítás oldaláról történő támogatását. Ennek szellemében NFAtv. 18. § (lc) bekezdése – 2013. május 23-ai hatállyal – rögzíti, hogy a Földalapba tartozó földrészlethez kötődő olyan közösségi vagy nemzeti forrásból folyósított mezőgazdasági, agrár-vidékfejlesztési, valamint halászati támogatás esetén, ahol jogszabály a támogatás igénybevételének feltételül meghatározott időszakra üzemeltetési vagy földhasználati kötelezettséget ír elő, a haszonbérleti szerződés az üzemeltetési vagy földhasználati kötelezettség időszakának végéig meghosszabbítható. A haszonbérleti szerződés időtartamának ilyen okból történő meghosszabbítása nem minősül új haszonbérleti jogviszony létesítésének. A haszonbérlet tárgyát képező földrészleten a haszonbérbeadó írásos előzetes engedélyével létesített beruházás esetében a haszonbérlet időtartama mindaddig meghosszabbítható, amíg a beruházás aktivált értékkel bír. Ezen mezőgazdasági támogatások közé tartozik az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból nyújtott agrár-környezetgazdálkodási támogatások igénybevételének részletes feltételeiről szóló 61/2009. (V. 14.) FVM rendeletben rögzített, kifejezetten az ökogazdálkodást elősegítő támogatás is.

„A tárgyi jogszabályhely csupán 2013. május 23. napja óta hatályos, az érintett Hantos külterületét érintő földrészletek haszonbérbe adására irányuló pályázati felhívás viszont korábban került közzétételre, az eredmény is korábban (2013. március és április hónapjaiban) került kihirdetésre, a megkötött haszonbérleti szerződések jogszerűen, a nyilvánosság, az átláthatóság szabályainak, a kiírásban rögzített értékelési szempontoknak, illetve a földbirtok-politika irányelvei szerint kerültek megkötésre.”

Az NFA a földbirtok-politikai irányelvek közül a tárgyi (ti. hantosi) földrészletek hasznosítása során annak környezeti állapotát, a fennálló agrár-környezetgazdálkodási (a továbbiakban: AKG) támogatást vette figyelembe. A pályázati felhívás és az annak mellékletét képező földhaszonbérleti szerződés pl. a 4.4 pontban rögzíti, hogy a haszonbérlet köteles a támogatás lejártáig a 61/2009. (V. 14.) FVM rendelet jogszabályhelyeinek megfelelő biogazdálkodási kötelezettségét ellátni. Ennek megfelelően a támogatás, a kapcsolódó értéknövelő beruházás az érintett földrészleteken nem veszik el, a földrészletek a Földalap rendeltetésének megfelelően továbbhasznosíthatók.

3. A Kft. konkrét panaszával kapcsolatban az NFA elnöke az alábbi információkat közölte:

A Kft. határozott idejű haszonbérleti szerződése 2013. október 31-ig szólt. Az NFA más lejáró haszonbérletekkel azonos módon, azonos eljárás és feltételrendszer szerint, a Kormány döntésének megfelelően hirdette meg nyilvánosan a területek új haszonbérletét 2012 év második felében. Az érintett földrészletek nagy térmértékére tekintettel azokat több (összesen 10) birtoktestben hirdették meg. Ezért a pályázaton is többen indulhattak, több gazda juthatott, illetve jutott földterülethez. Mindez összhangban áll az NFA földbirtok-politikai irányelveivel, illetve a pályázati feltételrendszer deklarált céljaival, így a családi gazdaságok kialakításával és megerősítésével, valamint az állattenyésztési tevékenység termőföld igényének biztosításával.

A Kft. 2013. szeptember 13. napján kelt levelében kérte, hogy az NFA 2014. augusztus 31. napjáig – közös megegyezéssel – hosszabbítsa meg a haszonbérleti szerződést arra hivatkozással, hogy a területekre AKG támogatásban is részesülnek, s amelynek támogatási időszaka 2014. augusztus 31-ig tart.

Hasonló módon más lejáró haszonbérletek esetében is kérték a haszonbérlők a szerződés hosszabbítást. *„Ahogy azt már fent is rögzítettem, azon haszonbérletek során, melyeknél 2013. május 23. napja előtt már lezajlott a pályázati eljárás, az NFA-nak nem áll módjában azt érvényteleníteni, és a régi haszonbérleti szerződéseket ennek megfelelően meghosszabbítani. Ezzel kapcsolatban Szervezetünk egységesen járt el minden haszonbérelő esetén.”*

Az NFA minden olyan haszonbérleti szerződést, amely 2017. március 31-ig le fog járni, már meghirdetett. Ezzel lehetővé tette, hogy a haszonbérelő fel tudjon készülni a föld visszaadására, az új haszonbérelő pedig birtokba tudja venni a területet, és fel tudjon készülni az állattenyésztési kötelezettségek teljesítésére, a finanszírozásra, a gazdálkodási tevékenységre.

„(...) a Kft., mint gazdasági társaság a haszonbérlete lejártával nem szűnik meg, vagyona, személyi állománya és biogazdálkodási tapasztalata/ismerete (tudástőkéje) megmarad, annak hasznosítása a túlélésük és tevékenységük átalakításához rendelkezésre áll. A Kft. ennek megfelelően a tudástőkéje hasznosítására alakíthatná át tevékenységét és a haszonbérletében volt területeken birtokba lépő gazdálkodókkal termeltetési, szolgáltatási, szaktanácsadási, értékesítési stb. szerződéseket köthetne biotermékek előállítására és kapcsolódó tevékenységek továbbvitelére. Ezzel egyidejűleg a Kft. a tudástőkéje hasznosítására megállapodhatna például a 20 ha területen biotermesztést folytató és oktató mezőgazdasági szakiskolával, ennél fogva pedig akkreditált oktatási tevékenységet folytathatna a vagyont képező infrastruktúra és tudástőkéje hasznosításával, amihez (megállapodás esetén) gyakorlati háttérrel az új haszonbérlők biztosíthatnának.”

4. A panaszhoz mellékelt iratokból az alábbiak állapíthatók meg:

A Kft. által használt földterületekre 10 darab pályázatot írtak ki. A haszonbérleti pályázati felhívások ezekre a területekre – a Hantos HU21-10240 - HU21-10249. pályázati azonosító számú eljárásokban – azonos tartalmúak. A pályázat kiírásának céljaként a családi gazdaságok kialakítása és megerősítése, illetve az állattenyésztési tevékenység ösztönzése, az állattenyésztés termőföldigényének biztosítása került meghatározásra. A pályázati eljárás 8 esetben eredményesen zárult, míg két pályázatot érvénytelenítettek. A pályázati felhívások hivatkoznak a Nemzeti Földalap rendeltetésére³, valamint a birtokpolitikai elvekre⁴. A pályázati felhívások modellszervezetre, mintagazdaságra, tájközpontra, vagy a terület népfőiskolai oktatásban való használatára vonatkozó utalást nem tartalmaznak.

A pályázati felhívásokban a biogazdálkodás, ökológiai gazdálkodás, mint követelmény nincs előírva. Az egyes felhívások 1. számú mellékletében szereplő, a földrésztletre vonatkozó jellemzőket tartalmazó leírás jelzi, hogy az AGK célprogram által érintett területekről van szó. A pályázati kiírás szerint a pályázat érvényes benyújtásának feltétele, hogy a pályázó a kiírásnak megfelelő gazdálkodási tervet nyújtson be.

A pályázati kiírás 8. számú mellékletét képező formanyomtatvány – Gazdálkodási Terv – C.1. pontjában kell ismertetni a gazdálkodás célját, a vidékfejlesztési stratégiához, valamint a földbirtok-politikai irányelvekhez és a haszonbérleti pályázat céljához való illeszkedést. Ez az a pont, ahol a tájközpont jelleget, modellszervezetre, vagy népfőiskolai tevékenységet be lehet mutatni. Ezek a funkciók önmagukban nem jelennek meg értékelési szempontként. A D.3. pontban kell leírni a génmegőrzési programban való részvételt (3.1), valamint, hogy a tervezett gazdálkodás mennyiben szolgálja a környezetbarát, fenntartható gazdálkodást. A pályázó először „igen” és „nem” válaszok között köteles választani, majd ezután kell röviden leírnia a tevékenységet.

³ NFAtv. 1. § (3) bekezdésére

⁴ NFAtv. 15. § (2), (3) bekezdéseire

A pályázati kiírásnak szintén mellékletét képező⁵ szerződéstervezet 4.4. pontja nem tartalmaz ökológiai gazdálkodásra vonatkozó rendelkezést. A 4.4. pont az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekről szóló 275/2004. (X. 8.) Korm. rendelet (NATURA 2000) hatálya alá tartozó földrészekre vonatkozik és teszi a haszonbérlet kötelezettségévé a jogszabálynak megfelelő gazdálkodást. E pontban ugyancsak kötelezettségként fogalmazódik meg, hogy a „*védett, illetve védelemre tervezett státuszú földrészeket a környezet és a természet védelmére vonatkozó jogszabályok előírásainak megfelelően*” kell hasznosítani, de ez sem vonatkozik az ökológiai gazdálkodásra.

A szerződéstervezet 4.9 pontja szerint a haszonbérlet kötelesege „*(...) a haszonbérlet időtartama alatt a haszonbérlet terület termőképességének szinten tartása, a termőföld termékenységének és minőségének megóvása, javítása, fizikai, kémiai és biológiai romlásának megelőzése érdekében a jogszabályi elvárások teljesítése*”, valamint „*(...) a géntechnológiával módosított növények termesztésétől, a termesztés során előállított termékek zárt rendszerben történő felhasználásától, forgalomba hozatali célú kibocsátásától, forgalomba hozatalától tartózkodni.*”

A szerződéstervezet 4.10. pontja szerint a haszonbérlet köteles a haszonbérbeadónak átadni azokat a gazdálkodási naplókat, melyeket a „Helyes Mezőgazdasági és Környezeti Állapot”, illetve a „Helyes Gazdálkodási Gyakorlat” feltételrendszerét szabályozó 4/2004. (I. 13.) FVM rendelet 2. § (6) bekezdése alapján köteles vezetni.

A haszonbérlet teljes 20 éves időtartamára vonatkozóan a szerződéstervezet 4.9. és 4.10. pontjai a haszonbérlet számára nem írnak elő kötelezettséget a biogazdálkodás folytatására. Jogszabályi kötelezettséget az agrár-környezetgazdálkodási programban való részvétel írhat elő, ami a támogatási időszak végével megszűnik. Erre utal a szerződéstervezet 4.14. pontja, mely szerint a „*(...) Haszonbérbeadó megtiltja Haszonbérlet számára a jelen szerződés lejártát megelőző 2 éven belül tartós – egy éven túl ható – gyomirtó szerek használatát a haszonbérlet tárgyát képező földrészekben.*”

A szerződéstervezet a szerződés azonnali hatályú felmondási okai között sorolja föl a géntechnológiával módosított növényekre vonatkozó rendelkezések megszegését (5.2.1/ pont), ugyanakkor az okok között csak a termőföld védelmét és hasznosítását szabályozó jogszabályok be nem tartásáról szóló felmondási ok (5.2.a/ pont) hozható kapcsolatba a 4.9 és 4.10. pontokban található kötelezettségekkel.

Nem minősül azonnali felmondási oknak, ha a haszonbérlet a korábban biogazdálkodás alatt tartott területen a biogazdálkodás hatására kialakult állapotot hátrányos irányba változtatja meg. A felmondási okok között nem szerepel a gazdálkodási tervben vállaltak nem teljesítése sem annak ellenére, hogy ezt a felhívás vegyes rendelkezései tartalmazzák.

A szerződéstervezet szerint a haszonbérlet megszűnése esetén a haszonbérlet a haszonbérletet olyan állapotban köteles visszaadni, hogy azon a „*földrészlet művelési ágának megfelelő gazdálkodás azonnal folytatható legyen*”. A haszonbérlet megszűnésekor az átadás irányadó szempontja nem a haszonbérlet kezdetekor a 4.9 pontban meghatározott jellemzők szerinti állapotnak való megfelelés, hanem a művelési ág.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg.

⁵ A pályázati kiírás 4. számú melléklete „Mezőgazdasági földhaszonbérleti szerződés”

A 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztestület, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző, törvényszéki végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó vagy közszolgáltatást végző szerv (a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az NFA nem tekinthető az Ajbt. szerinti hatóságnak, azonban az Ajbt. 1. § (2) bekezdése alapján *az alapvető jogok biztos tevékenysége során megkülönböztetett figyelmet fordít – többek között – az Alaptörvény P) cikkében meghatározott értékek védelmére.*

Az Ajbt. 3. § (1) bekezdése szerint a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettes biztos figyelemmel kíséri a jövő nemzedékek érdekeinek érvényesülését, és – többek között – felhívja az alapvető jogok biztosának figyelmét a természetes személyek nagyobb csoportját érintő jogsértés veszélyére, közreműködik az alapvető jogok biztosának vizsgálatában.

II. Az érintett alapvető jogok tekintetében

Az alapvető jogok biztos a egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta a biztosok következetesen, zsinórmértékként támaszkodnak az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazzák az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi tesztek.

Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”. Ezzel összhangban elvi megállapításaim megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az AB által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozataiban, azok indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.

Ugyanakkor a Testület a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatának indokolásában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény negyedik módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatósága tekintetében. A Testület ennek kapcsán elvi érveléssel mondta ki azt, hogy „az Alkotmánybíróság (...) a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.”

Az idézett elvi jelentőségű tétellel összhangban elvi megállapításaim megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírói iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján *Magyarország független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata többször megerősítette azt a tételt, miszerint: „A jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – köteletségévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is”.

Az Alkotmánybíróság a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában kimondta, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja az ún. jogállami klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybírói gyakorlat továbbra is relevánsnak tekintendő. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van, a jogállamiság elvéből adódó egyik legfontosabb alapkövetelmény, hogy „a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket” (56/1991.(XI.8.) AB határozat).

2. Az Alaptörvény P) cikke rögzíti, hogy *a természeti erőforrások – többek között a termőföld – a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége*. Az Alkotmánybíróság már korai határozatában, a 64/1991. (XII. 17.) AB határozatban az élethez való joggal összefüggésben kiemelte, hogy „az állam objektív, intézményes életvédelmi kötelessége kiterjed a keletkezőben lévő emberi életre is, csakúgy, mint a jövő generációk életfeltételeinek biztosítására”. Az elkövetkező évtizedek gazdasági, társadalmi fejlődését várhatóan éppen a természeti erőforrások (termőtalaj, ivóvíz, energia, stb.) szűkössége befolyásolja majd a legmarkánsabban. Az Alaptörvény P) cikke nemcsak a magyar környezetvédelmi jognak, hanem jogrendszerünk összes, a nemzedékek közötti igazságosság szempontjából releváns jogszabályának tartalmához ad egységes iránymutatást.

A környezet védelmére és a fenntartható fejlődés elvére az Európai Unió is kiemelt figyelmet fordít. Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról szóló lisszaboni szerződés kihirdetéséről szóló 2007. évi CLXVIII. törvény 2. cikke szerint az Unió Európa fenntartható fejlődéséért munkálkodik, amely olyan piacgazdaságon alapul, amely a környezet minőségének magas fokú védelmével és javításával párosul. A törvény 2. számú mellékletét képezi az Európai Unió Alapjogi Chartája, amely a 37. cikkében kimondja, hogy „A magas színvonalú környezetvédelmet és a környezet minőségének javítását be kell építeni az uniós politikákba, és a fenntartható fejlődés elvével összhangban biztosítani kell megvalósulásukat.”

3. Az Alaptörvény XXI. cikke szerint *Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez*, valamint, aki a környezetben kárt okoz, köteles azt – törvényben meghatározottak szerint – helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni. A XX. cikk (1) bekezdése alapján *mindenkinnek joga van a testi és lelki egészséghez*, továbbá a (2) bekezdés rögzíti, hogy ezt a jogot Magyarország – többek között – az egészséges élelmiszerekhez való hozzáférés, és a környezet védelmének biztosításával valósítja meg.

A 28/1994. (V. 20.) AB határozatban az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az egészséges környezethez való jog „(...) önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó”. Így az e joggal kapcsolatos kérdéseket mindig az állami szervek környezetvédelmi intézkedések tételére vonatkozó kötelessége oldaláról is vizsgálni kell.

4. Az Alaptörvény a 38. cikk (1) bekezdésében kimondja, hogy *az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon*. Az állami és önkormányzati tulajdonban álló nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja többek között a természeti erőforrások megóvása, valamint a közös szükségletek kielégítése, a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele.

Az állam kötelezettsége tehát megteremteni azokat az intézményvédelmi garanciákat, melyek szükségesek az állami tulajdonban lévő – a P) cikkben is nevesített, nemzet közös örökségét képező értékek – természeti erőforrások, így a föld védelmére is. E körben a P) cikk (2) bekezdése – többek között – a termőföld vonatkozásában azt mondja ki, hogy hasznosítása az (1) bekezdés szerinti célok eléréséhez szükséges korlátait és feltételeit sarkalatos törvény határozza meg.

III. Az ügy érdemében

1. Az NFAtv. rendelkezései szerint az NFA, mint központi költségvetési szerv az agrárpolitikáért felelős miniszter irányítása alatt áll. *Az NFA képviseli a Nemzeti Földalappal kapcsolatos polgári jogviszonyokban az államot, vagyis az állami tulajdonban lévő termőföldek haszonbérbeadásával kapcsolatos tevékenysége nem közigazgatási, hanem magánjogi aktusnak minősül.*

2. Az Alaptörvény elismeri mindenki jogát a testi és lelki egészséghez (XX. cikk), valamint az egészséges környezethez (XXI. cikk). Az alapvető jogok biztosa – az Alkotmánybíróság határozataira is tekintettel kialakított – joggyakorlatában *e két alapvető jog értelmezése során különös figyelemmel kíséri az intézményvédelem létét, mely kiterjed nemcsak a jogalkotásra, hanem a szervezési garanciákra is, és hiányuk esetén következetesen számon kéri megteremtésüket*. Mindkét alapvető jog érvényesülésének feltétele, hogy az élethez szükséges természeti feltételek, természeti erőforrások megfelelő mennyiségben és minőségben rendelkezésre álljanak a ma és a jövő nemzedékek számára.

Az Alaptörvény P) cikkének (1) bekezdése a természeti erőforrásokat, köztük a földet, a biodiverzitást a nemzet közös örökségévé nyilvánította és védelmét, fenntartását, valamint a jövő nemzedékek számára való megőrzését az állam, valamint mindenki kötelességévé tette.

Az Alaptörvény P) cikke a védett értékek vonatkozásában *alaptörvényi szintre emelte a visszalépés tilalmát* azáltal, hogy a kötelezettség nemcsak a védelemre, hanem a „fenntartásra” is kiterjed. Az Alkotmánybíróság a 28/1994. (V. 20.) AB határozatában kiemelte, hogy *„a környezethez való jog intézményes védelmének mértéke nem tetszőleges. A védelem szintjét a környezethez való jog (...) dogmatikai sajátosságain kívül döntően befolyásolja a környezetvédelem tárgya is: az élet természeti alapjainak véges volta és a természeti károk jelentős részének visszafordíthatatlansága, s végül az a tény, hogy mindezek az emberi élet fennmaradásának feltételei.”*

3. A termőföld védelmével kapcsolatos szabályozás egyes elemeit a közelmúltban több ombudsmani jelentés⁶ is érintette. A jövő nemzedékek országgyűlési biztosának 2011-ben megfogalmazott állásfoglalása⁷ szerint *„(...) megállapítható, hogy az Alaptörvény kiterjeszti és tovább erősíti a hazai környezetvédelmi jog alkotmányos alapjait és jogi értelemben is magasabb szintre emeli a jövő nemzedékek iránti felelősséget”*.

⁶ Például az AJB-1078/2012. és az AJB-3335/2013. számú ügyek

⁷ JNO-258/2011.

Hangsúlyozta, hogy az Alaptörvény megteremtette a fenntartható fejlődés alkotmányos alapjait, ugyanakkor megvalósulásához szükség van arra, hogy az alkotmányos iránymutatások „szervesen beépüljenek” a joganyagba.

Egy másik állásfoglalásában arra hívta fel a figyelmet, hogy az „*egyedi ügyek hibáinak, visszásságainak feltárása (...) önmagában nem jelent megoldást, ha maga a rendszerprobléma, tipikusan a helytelen jogi szabályozás, téves hatósági gyakorlat, illetve tisztázatlan koncepcionális, stratégiai kérdések, vagy az igazgatás ágazati, vagy területi szintjeinek összehangolatlansága változatlanul maradnak. Ezek megfelelő kezelése nélkül – akár tömegesen, illetve igen súlyos ökológiai, társadalmi károk bekövetkezésével – megismétlődhetnek az egyedi visszásságok.*” Ha ellenben hatékony, a megelőzést szolgáló jogszabályok és stratégia születik, a különböző ágazati és területi érdekeket egy össztársadalmi cél érdekében együttműködve összehangolják, látványos javulás érhető el az egész ország környezeti állapotában és így a lakosság közérzetében is.”⁸

Az NFAtv. rögzíti a Nemzeti Földalap rendeltetését, valamint a hasznosítás során figyelembe veendő birtokpolitikai irányelveket. Mind a rendeltetés, mind a birtokpolitikai irányelvek között megtalálható a mezőgazdasági művelés és a környezetvédelmi, természetvédelmi valamint a talajvédelmi szempontok összehangolásának igénye, továbbá az oktatás, kutatás hangsúlyozása.⁹ Az NFAtv. nem határoz meg prioritási sorrendet az egyes rendeltetések és irányelvek között.

Az NFA válasza és a Kft. panasz alapján megállapítható, hogy nem egyértelmű, nem világos, hogy a gyakorlatban miként érvényesülnek a P) cikkben foglaltak.

4. Az Országgyűlés 2013. március 28-án fogadta el¹⁰ a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Stratégiát (a továbbiakban: NFFS) „A fenntarthatóság felé való átmenet” címmel. Az országgyűlési határozat preambulumban hangsúlyosan jelenik meg a jövő nemzedékek érdekeinek figyelembe vétele iránti igény, mely magába foglalja az alkotmányos védelem alá helyezett és létfeltételét biztosító természetes környezet megőrzését.

Az NFFS a társadalom összefogására és minden tagjának felelős magatartására épít, nemcsak az állami közhatalmi szereplők, hanem a különböző szintű közösségek és egyének számára is iránymutatásokat fogalmaz meg, összhangban az Alaptörvény Nemzeti Hitvallásában vállalt felelősséggel¹¹ és a P) cikkben kimondott mindenkit terhelő kötelezettséggel.

⁸ JNO-157/2010.

⁹ Az NFAtv. 1. § (3) bekezdése szerint a Nemzeti Földalap rendeltetése többek között:

- f) *különleges természeti célok megvalósításához tartalékterületek biztosítása;*
- h) *a termőföldek művelésben tartásának elősegítése, a mezőgazdasági termelés összehangolása a természetvédelem, a környezetvédelem, a talajvédelem, a területfejlesztés, a vízgazdálkodás (különösen árterek kialakítása) szempontjaival;*
- j) *az értékes termőhelyen lévő ültetvényterületek megtartásának elősegítése;*
- n) *az oktatás és a tudományos kutatás céljainak, a mezőgazdasági genetikai háttér fenntartásának, megőrzésének szolgálata.*

Az NFAtv. 15. § (3) bekezdése szerint a földbirtok-politika irányelvei többek között:

- c) *környezetbarát, a fenntartható gazdálkodást szolgáló termelés földhasznosítás oldaláról történő támogatása;*
- d) *a mezőgazdasági rendeltetésű földterületek művelésben tartásának elősegítése, a mezőgazdasági termelés összehangolása a természetvédelem, a környezetvédelem, a talajvédelem, a területfejlesztés, a vízgazdálkodás (különösen árterek kialakítása), a vonalas infrastrukturális létesítmények szempontjaival;*
- s) *különleges rendeltetésű (különösen oktatás, kutatás, büntetés-végrehajtás) gazdaságok működéséhez kedvezményes termőföld biztosítás.*

¹⁰ 18/2013. (III. 28.) OGY határozat

¹¹ „Vállaljuk, hogy örökségünket, egyedülálló nyelvünket, a magyar kultúrát, a magyarországi nemzetiségek nyelvét és kultúráját, a Kárpát-medence természet adta és ember alkotta értékeit ápoljuk és megóvjuk. Felelősséget viselünk utódainkért, ezért anyagi, szellemi és természeti erőforrásaink gondos használatával védelmezzük az utánunk jövő nemzedékek létfeltételeit.”

Ennek a megközelítésnek a jelentőségét az adja, hogy az NFFS szerint a természeti erőforrások állapota – hazánkban ugyanis a terület természetes ökoszisztéma szolgáltatásának „mintegy 90%-át már elvesztettük” –, „(...) a degradációs folyamatok (talajszerkezet-romlás, szikesedés, erózió, szervesanyag-tartalom csökkenése, stb.)”¹² veszélyeztetik a termőföld termékenységet. Ezért a fenntarthatóság felé való átmenet céljai között kiemelt szerepet kap a szemléletváltás, melynek alapja többek között „(...) a fenntarthatóságot szolgáló hétköznapi életstratégiákkal kapcsolatos (pl. egyszerű mezőgazdasági, kertművelési és háztartási) ismeretek átadása”, továbbá a múlt örökségének ápolása, mely kiterjed a működőképes közösségi hálózatok fenntartására, a fenntarthatósággal kapcsolatos értékek erősítésére; az ökológiai korlátokat figyelembe vevő gazdálkodás; a biodiverzitás védelmének keresztül a talaj termőképességének fenntartása¹³.

Az NFFS a negatív folyamatok megfordításában, a stratégiai célok elérésében fontos szerepet szán az ökológiai gazdálkodásnak, mely a térhasználatok között a természeti erőforrások védelmét szolgáló terület használat.

*„Az ökológiai, tájfenntartó gazdálkodás a környezeti folyamatokba beilleszkedő, azaz a tradicionális biológiai, illetve mechanikai módszerek alkalmazására épül, és mellőzi a környezetre és egészségre veszélyes anyagok, technológiák használatát. Az ökológiai mezőgazdaság termelési módszerei nagy szerepet játszanak a biodiverzitás és a kultúrtáj fenntartásában, megőrzésében.”*¹⁴

Az Országgyűlés az országos és a helyi kormányzás feladatai közül kiemeli a fenntarthatóság erősítését szolgáló szemléletformáló tevékenységeket, a társadalom és a gazdasági szereplők környezet-tudatosságának javítását.¹⁵

Az országgyűlési határozat a kormány feladatává tette, hogy *„dolgozzon ki a fenntartható fejlődést mérő mutatókészletet, és gondoskodjon az e készletbe tartozó mutatók rendszeres megállapításáról és kiszámításáról, értékeléséről és felülvizsgálatáról.”*¹⁶

A NFFS melléklete tartalmazza, hogy beavatkozás nélkül milyen következményekkel kell számolni. A természeti erőforrások esetén a beavatkozás elmaradásának következményeként került felsorolásra: „K3.1 Az emberi életminőség romlása (megbetegedések, az életminőség zavarása; környezet elsivárosodása); K3.2 Biodiverzitás csökkenése; K3.3 Az ökológiai rendszerek ellenálló-képességének csökkenése, visszafordíthatatlan ökológiai folyamatok, öko-szisztéma-szolgáltatások kimerülése. Ez utóbbira adható válaszként az ökológiai gazdálkodás elterjedését fogalmazták meg. Így a fenntartható fejlődés mutatójaként jelenik meg az *„ökológiai gazdálkodású területek aránya a mezőgazdaságban.”*

Az Országgyűlés az egyéni és a közösségi felelősség egyensúlyának megteremtése kapcsán megállapította, hogy *„Mivel érdekellentét áll fenn a demokratikus politikai döntéshozatali rendszerek túlnyomóan rövid távon optimalizáló gyakorlata és a nemzet hosszú távú erőforrás-felhalmozó és megőrző érdekei között, szükség van olyan intézmények (alkotmányos rendelkezések, automatikus szabályok, kormánytól független korlátozott jogkörű szervezetek) ésszerű hálózatára, amelyek képesek jelezni a döntéshozók számára a nemzeti erőforrások megfelelő megőrzéséhez elengedhetetlen feltételeket, s bizonyos esetekben a szükséges erőforrás-védelmi intézkedéseket ki tudják kényszeríteni.”*¹⁷

¹² Fenntartható Stratégia 5. Nemzeti erőforrásaink helyzete

¹³ Fenntartható Stratégia 6. A fenntarthatóság felé való átmenet céljai és intézkedései

¹⁴ u.o. 6.4.3. T3.8

¹⁵ u.o. 6.4.3. T3.9

¹⁶ 18/2013. (III. 28.) OGY határozat 3. b)

¹⁷ 3.3. A fenntartható fejlődés útja: az egyéni és a közösségi felelősség egyensúlya

Az NFFS¹⁸ továbbá az Alaptörvény által védett természeti erőforrások védelmének alkotmányos őreként nevesítette „a természeti erőforrásokra vonatkozó szabályokat érvényesítő” intézményként az alapvető jogok biztosának jövő nemzedékekért felelős helyettesét, akinek megerősítette a védelemhez szükséges fellépési jogosultságát is.

5. A Nemzeti Vidékstratégia (a továbbiakban: NVS) végrehajtásával összefüggő feladatokról szóló 1074/2012. (III. 28.) Korm. határozat szerint a Kormány elfogadta az NVS-t, és támogatja az abban foglalt célok eléréséhez szükséges intézkedések összehangolt és hatékony végrehajtását.

A Kormány a megfogalmazott célok megvalósulása érdekében a Korm. határozat 2.b) pontjában felkérte a vidékfejlesztésért felelős minisztert, hogy – az érintett miniszterekkel együtt – a szakpolitikai stratégiai dokumentumok kidolgozása és a jogalkotási tevékenység során vegyék figyelembe az NVS-ben megfogalmazott szakmai célokat és a vidékstratégiai nemzeti programok végrehajtásához szükséges feladatokat.

Az NVS 2012-2020 közötti időszakra jelöli ki a vidékstratégiát, így az állami földek hasznosításának irányát is. A stratégia átfogó célkitűzését és céljait hét stratégiai területen nemzeti és térségi programokon keresztül kívánják megvalósítani¹⁹ Az NVS 7.7.3 alprogramja foglalkozik a népfőiskolákkal és megállapítja: „A felnőttképzés vidéki környezetben hagyományokon alapuló formája a népfőiskola, amely közművelődési keretben szervezi a vidéki lakosság képzését, szemléletformálását. A program keretében támogatni, erősíteni szükséges a népfőiskolai mozgalmat és annak működését, összhangban a tájközpontok fejlesztésével. Ez magában foglalja a vidéki és helyi népfőiskolák képzési programjának támogatását, a nép-főiskolai infrastruktúra fejlesztését, a népfőiskolai együttműködések ösztönzését.”

Az NVS külön alpontban foglalkozik a modellgazdaságokkal, tájközpontokkal és az agrár-szaktanácsadással²⁰: „A tájjellegű gazdálkodási hagyományok megőrzésére, a korszerű gazdálkodás kereteibe illesztésére, mindezek gyakorlati bemutatására bemutató gazdaságok, tájközpontok létesítése és működtetése szükséges. Jelenleg is találunk az országban tájközpont feladatokat vállaló gazdaságokat és bemutató gazdaságokat, vagy bemutatókra alkalmas, modellértékű gazdálkodást folytató gazdaságokat, rendszerszerű támogatásuk azonban hiányzik. A szaktanácsadási rendszer biztosított, versenyképességét azonban nehezíti, hogy a multinacionális vállalatok ingyenes szaktanácsadást biztosítanak termékeik forgalmazásakor, míg az állami szaktanácsadásért a gazdálkodóknak díjat kell fizetniük. A szaktanácsadási rendszerben különösen fontos a hitelesség, fontos, hogy a helyi – ismert és a közösség által elismert – szakemberek végezhesék ezt a tevékenységet.”

Mindkét alprogramhoz kapcsolódóan a stratégiai irányok és teendők között olyan feladatok szerepelnek, melyek építenek a meglévő hagyományokra, illetve melyek segítségével a meglévő rendszerek képesek lehetnek a megerősödéésre, a továbbfejlődésre.

A természeti értékek és erőforrások védelmét közvetlenül meghatározza a tájhasználat. Az NVS egyértelműen fogalmaz, amikor kijelenti, hogy „[...] hazánk természeti értékeinek jelentős hányada kötődik közvetlenül mezőgazdasági művelés alatt álló területekhez, illetve erdőkhöz, és fenntartásukban kiemelt szerepe van a tájgazdálkodásnak. Ezen túl a biológiai sokféleség megőrzésében fontos szerep jut az agrobiodiverzitás növelésének is, amely változatos területhasználatot biztosító mezőgazdaságot, valamint az adott tájegység helyi sajátosságaihoz, klimatikus, talajtani és hidrológiai viszonyaihoz alkalmazkodó fajták használatát jelenti.”²¹

¹⁸ NFFS 7.5. Alkotmányos szabályok

¹⁹ NVS 63-64. oldal

²⁰ NVS 7.74. alpont

²¹ NVS 66. oldal

Az ökológiai gazdálkodás jelentős szerepet tölt be e folyamatban.

Az ökológiai gazdálkodás és az egészséges környezethez, illetve a testi, lelki egészséghez való alapvető jog érvényesülése között közvetlen kapcsolat van. Az NVS-ben megfogalmazottak szerint az ökológiai gazdálkodásból származó „(...) *biotermékek fogyasztása az ehhez kapcsolódó ismeretek révén is javíthat a magyar népesség rossz általános egészségi állapotán, és környezeti hatásai is kedvezőek (vízkészlet és termőföld jó állapotának megőrzése, az ökológiai egyensúly megőrzése, környezetterhelés mérséklése). Emellett kevésbé függ a külső, energiaigényes inputoktól.*”²²

A hosszú éveken át folytatott, a természeti adottságokhoz igazodó és azokat tiszteletben tartó ökológiai gazdálkodás képes megfordítani a természeti értékek romlásának folyamatát és javítani, valamint helyreállítani az ökoszisztéma szolgáltatásokat. Az ökológiai gazdálkodással a P) cikk által védett értékek állapota javul, mely javulás fenntartása az Alaptörvény értelmében az államnak és mindenkinek kötelessége. *Az állam feladata, hogy az intézményvédelmi garanciákat a természeti erőforrások tulajdonviszonyaitól függetlenül megteremtse.*

6. A megállapított tényállás szerint az NFA az alapvető jogok biztosának megkeresésére – sürgetést követően – csak 3 hónap elteltével adott választ.

Az Alaptörvény 30. cikkelyének (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztos a alapjogvédelmi tevékenységet lát el, eljárását bárki kezdeményezheti. Ugyanezen cikkely (2) bekezdése kimondja, hogy *az alapvető jogok biztos a alapvető jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszasságokat kivizsgálja vagy kivizsgáltatja, orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményez.*

Az NFA a jelentésében már kifejtettek szerint ugyan nem minősül az Ajbt. szerinti hatóságnak, azonban az Ajbt. 26. § (1) bekezdése kimondja, hogy *az alapvető jogok biztos a vizsgálatának lefolytatása érdekében az e törvény szerint hatóságnak nem minősülő szervezet vagy személy, valamint a vizsgálattal nem érintett hatóság közreműködésre köteles.* A biztos az általa vizsgált ügyben a közreműködésre köteles szervezettől írásbeli magyarázatot, nyilatkozatot, felvilágosítást vagy véleményt kérhet.²³

A hivatkozott törvényi felhatalmazások alapján kerestük meg az NFA-t, amelynek válaszadási kötelezettsége ugyancsak a törvényen alapul.

Az ombudsman feladatainak ellátásához biztosított lehetséges vizsgálati módszereket az idézett jogszabályhelyek egyértelműen, kétséget kizáró módon meghatározzák. Ezeknek az eljárási szabályoknak a gyakorlati érvényesülése biztosítja, hogy feladat- és hatáskörömet el tudjam látni, amely nem más, mint az alapvető jogok védelme. Amennyiben a megkeresett szerv a törvény által szabályozott formalizált eljárási szabályok alapján kiadott megkeresésemre nem válaszol, akadályoz az Alaptörvényben meghatározott feladatom ellátásában, továbbá lehetetlenné válik, vagy jelentősen megnehezül hatásköröm tisztázása, az adott ügygel összefüggő tények, körülmények felderítése és az annak eredményétől függő intézkedések megtétele.

Az alapvető jogok biztos a megkeresésének az NFA általi késedelmes teljesítése sértette a biztos feladat- és hatáskörének maradéktalan, késedelem nélküli ellátását, továbbá korlátozta alkotmányos jogköre gyakorlását, ezáltal a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszasságot okozott.

IV. Összegzés

Az NFFS és az NVS alapján az elmúlt évtizedekben a biogazdálkodás eredményeként létrejött környezeti értékek méltók az alkotmányos szintű védelemre. A hazai és nemzetközi

²² NVS 76. oldal

²³ Ajbt. 26. § (2) bekezdés

elismertséget szerzett ökológiai mintagazdaság olyan időben, társadalmi és gazdasági viszonyok között kezdte meg tevékenységét, melyben a fenntarthatóság fogalmának ismertsége és elfogadottsága alacsonyszintű volt.

Kishantos jelentős mértékben hozzájárult ahhoz, hogy a változó – gyakran kedvezőtlen – gazdasági viszonyok között is fennmaradt hazánkban az ökológiai gazdálkodás. A Kft. az Európai Unió tagországaiban is működő népfőiskolai rendszerű tevékenységén keresztül megőrizte és fejlesztette a szakmai ismeretek elterjedését, ezáltal a tájközpontok fejlesztését.

A jogállamiság követelménye, hogy az Alaptörvény szintjén védett értékről szóló döntés és annak felülvizsgálata – mely jelen esetben a nemzet közös örökségét képezi és része a nemzeti vagyonnak – átlátható, kiszámítható módon, a döntéssel érintettek számára is elérhető eljárási garanciák mellett szülessen, illetve történjen meg.

Az Alaptörvény P) cikkében védett értékek védelmét biztosító jogi feltételrendszer kidolgozásáért – feladatkörében – a vidékfejlesztési miniszter felelős. Az alapvető jogok biztosának gyakorlata következetes abban, hogy az alapvető jogok érvényesülése érdekében együttműködik a jogalkotóval, esetleges alkotmányossági aggályait kifejti és azokat a jogalkotó elé tárja.

Szükségesnek tartjuk hangsúlyozni azt is, hogy az ésszerűség és a nemzeti közös örökség alkotmányos értéke megkívánja, hogy a Nemzeti Földalappal kapcsolatos polgári jogviszonyokban az állam intézményvédelmi kötelezettsége maradéktalanul érvényesüljön. Az állami tulajdonban lévő termőföldek haszonbérbe adásával kapcsolatos jogi szabályozásnak biztosítania kell az P) cikkben foglalt, a nemzet közös örökségével kapcsolatos követelmények maradéktalan érvényesítését, a biogazdálkodás eredményeként létrejövő környezeti értékek figyelembe vételét.

Az alapvető jogok biztosának intézkedései

A közös jelentésben feltárt alapvető joggal összefüggő visszásság orvoslása és jövőbeni bekövetkezése lehetőségének a megelőzése érdekében – az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján – *felkérem a vidékfejlesztési minisztert,*

1. gondoskodjon arról, hogy az irányítása alatt álló szervezetek megkereséseimnek határidőben tegyenek eleget.

2. a jelentésemben foglaltak figyelembe vételével, mint az NFA irányítója, saját hatáskörében tegye meg a szükséges intézkedéseket.

3. dolgozzon ki – a civil és szakmai szervezetek bevonásával, azokkal folyamatosan együttműködve, a Nemzeti Fenntartható Keretstratégiával és a Nemzeti Vidékstratégiával összhangban – olyan stratégiát, intézkedési tervet, mely teljes mértékben biztosítja az Alaptörvény P) cikkében nevesített nemzeti közös örökség megóvásához és fenntartásához szükséges intézményvédelmet az NFA földhasznosítási tevékenységében. E feladat végrehajtásához pedig felajánlom hivatalunk aktív közreműködését, szakmai segítségét.

Budapest, 2013. december

Szabó Marcel és Székely László sk.