

SZILÁGYI SÁNDOR

Elmélkedés a földrendező és a földkiadó bizottságokról

A XX. századvégi magyar társadalmi átalakulás történelmi folyamatában a "tulajdoni rendszerváltás" alkalmazott jogi konstrukciója körében a legvitathatóbb részterületet a termőföldtulajdoni és ezzel összefüggő termőföldhasználati viszonyok reprezentálják, de facto máig lezáratlanul. Mivel az előzmények a szakmai közvélemény körében teljes körűen ismertek e helyütt csak néhány fundamentális jelentőségű momentum kiemelése szükséges.

- A termőföldek tulajdoni viszonyai körében a gazdasági ésszerűségeken alapuló és a magyar mezőgazdasági termelés minőségi és mennyiségi folyamatosságát is biztosító tulajdoni reform nem került megvalósításra.

- A magántulajdoni rendszer kialakítását a nemzeti jóvátétel – kárpótlás – ügyének rendelték alá, perspektivikus politikai hatalmi megfontolások által motiváltan.

- A végrehajtás folyamatában a tulajdonjog lehetséges alanyai tekintetében nem biztosították az egyenlő elbánás elvét és a kárpótlásra jogosultakat privilegizált helyzetbe hozták a részarány-földtulajdonosokkal szemben.

- A magántulajdoni rendszerbe történő "átmenet" időtartama szükségtelenül és aránytalanul elhúzódott, illetve elhúzódik, ugyanilyen módon és mértékben jogvitákat keletkeztetve.

- A termőföld-tulajdoni és -használati viszonyok jogszabályi normaanyaga közé rendszeridegen alaki és anyagi jogi szabályok és intézmények kerültek (pl.: laikus részarány-földtulajdonosok kényszer testülete közigazgatási tartalmú ügydöntő hatáskörrel, a részarány-földtulajdon, pontosabban aranykorona részarány forgalomképesség tétele és valóságos termőföldtulajdonként való megjeleníthetősége a termőföldhasználat körében stb.).

A fenti – meglehetősen általános – megközelítést követően immár konkretizálni szükséges jelen dolgozat célját és irányát, amelyet a földbirtokpolitikai változások, mégpedig a jelentős, netán társadalmi rendszerváltással együttjáró módosulások során jelentkező állami feladatban illetve tevékenységben jelölök meg.

A vizsgálat tárgyát képezi tehát a törvényhozói, végrehajtói és bírói hatalom megjelenése a megjelölt jogi aspektusban, különös tekintettel a magyar történelem párhuzamba állítható tapasztalataira. A módszer egyértelműen a történelmi összehasonlítás tehát, amelynek eredményeképpen lehetőség nyílik néhány fontos és megszívlelendő tanulság levonására, de már csak a jövőt illetően. Véleményem szerint azonban ez is fontos és megkerülhetetlen feladat.

I.

1. Az 1995. évi CXX. tv. megalkotásával a magyar törvényhozó hatalom quasi elismerte, hogy az 1992-ben megalkotott és 1993. évben hatályba léptetett Fkb. nem került végrehajtásra, vagy ha úgy tetszik, végrehajthatatlan. A módosításról szóló fenti törvényhely 1. § (3) bekezdése azonban töretlen jogfolytonossággal reprezentálta a "tudathasadásos" jogalkotási tevékenységet, tudniillik arra adott lehetőséget a földkiadó bizottságoknak, hogy ha a törvényben előírt feladataik ellátására – amelyet ez idáig nem, vagy nem teljes egészében teljesítettek – kötelezettséget vállalnak, működésük 1996. december 31. napjáig meghosszabbodik. Ha ezt nem tennék, a folyamatban lévő földkiadási ügyeket át kell tenniük az ipso iure hatásköri jogutód megyei földművelésügyi hivatalokhoz. Tekintettel arra, hogy a szerző az egész konstrukciót hibásnak ítéli meg, a hivatkozott módosításban megnyilvánuló ellentmondásokat külön nem kívánja taglalni, csak jelzi azt.

Ismeretes, hogy az Fkb-nek – a Kpt. I., az Átv. és a Kpt. IV-t követően – kulcsszerepe lett volna a magyar termőföldtulajdoni viszonyok polgári típusúvá történő átalakítása során. Míg a földrendező bizottságok az kárpótlási földalapot, addig a földkiadó bizottságok a részarány-tulajdoni földalapot "gondozták", de karakterisztikusan eltérő feladat- és hatáskörrel.

A kárpótlási földalapba elkülönített termőföldek árverési vétel jogcímen kerültek magántulajdonba, az illetékes megyei kárpótlási és kárrendezési hivatal megkerülhetetlen eljárása mellett. Ezzel szemben a részarány-tulajdoni földalap – beleértve a tagi és alkalmazotti 30–20 AK részt is – földkiadás jogcímen került magántulajdonba, a földkiadó bizottság – a tulajdonjog keletkezése szempontjából hatóságának minősülő – közigazgatási jellegű – határozata alapján.

A jogalkotó a nyilvánvalóan laikusnak minősülő részarány-földtulajdonosokból rendelte el a földkiadó bizottságok felállítását, míg más oldalról ingatlannyilvántartási bejegyzésre alkalmas tulajdonjogot keletkeztető határozat meghozatalát írta elő számukra, ami természetszerűen felveti az elvárhatóság kérdését. Álláspontom szerint ez feloldhatatlan ellentmondás.

Nyilván a jogalkotónak is "hiányérzete" volt, mert az Fkb. 1995. évi módosítása során – 1995. évi XV. tv. – lehetővé tette, hogy a földkiadó bizottság az érdemi határozatát előkészítő eljárásban szakértő közreműködését kérje. A szakértőt a megyei földművelésügyi hivatal rendelte ki saját, illetve a földhivatal vagy a kárpótlási és kárrendezési hivatal megfelelő szakértelemmel rendelkező dolgozói közül. Finoman fogalmazva nem nevezhető szerencsésnek ez a megoldás, legalább is a földművelésügyi hivatal vonatkozásában, mert egy esetleges jogorvoslati eljárásban saját dolgozója elsőfokú eljárásban szakértőként történő közreműködése esetén összeférhetlenségi helyzet alakul ki. A későbbi módosítások pedig tovább élezték ez az eljárásjogi ellentmondást, hiszen ha a földkiadó bizottság a hivatal szakértő dolgozójának közreműködését igénybe vette, de a földkiadási eljárást határozattal nem zárta le, majd a földkiadási ügyeket a földművelésügyi hivatalnak átadta, az összeférhetlenség már az elsőfokú eljárásban megjelent. Tény, hogy ennek konzekvenciáit a jogalkotó nem vonta le.

2. A termőföldtulajdon körében a magántulajdoni viszonyok általánossá tétele az alábbi speciális és részben ad hoc jellegű szervezetek létrehozása útján ment végbe.

Helyi Érdekegyeztető Fórum (HÉF)

Ezt a szervezetet a Átv. teremtette meg. A HÉF az érdekeltekből létrehozott laikus testület, amelynek alapvető feladata a kárpótlási és részarány-tulajdonban álló földalapotok elkülönítés útján történő létrehozása, a termelőszövetkezeti közös használatban álló földekből. A teljesség kedvéért meg kell jegyezni, hogy a fórum az ún. állami tulajdonban álló, de termelőszövetkezeti közös használatban lévő földeket is elkülönítette, tehát tevékenysége az adott szövetkezet teljes földterületét érintette. A fórum a településen földdel rendelkező szövetkezeteként, illetve a szövetkezet működése által érintett településenként volt megalakítható. Megalakítását az igénybejelentők – vagy a szövetkezet – záros határidőig kezdeményezhette az önkormányzatnál és az önkormányzatnak kellett a bejelentéstől számított 15 napon belül azt megalakítani. A HÉF munkájában a helyi önkormányzat és a szövetkezet megbízottja részarány-földtulajdonosok képviselője, valamint a kárpótlási igénybejelentők közül a képviselő-testület által megválasztott 3–11 személy vett részt. Külön kellett biztosítani a fórumban a nem helyben lakó igénybejelentők képviselését.

A HÉF-nek véleményezési jogköre volt az érintett szövetkezet által elkészített földalap elkülönítési tervet tekintetében. Véleményeltérés esetén az érintett szövetkezet és a fórum egyezség létrehozását kísérelte meg azzal, hogy a megkötött egyezséget a szövetkezet székhelye szerint illetékes megyei kárrendezési hivatal hagyta jóvá. Egyezség hiányában a kárrendezési hivatal az észrevételek alapján hozott határozatot.

Földrendező Bizottság (FRB)

Ezt a laikus testületet a Kpt. IV. hozta létre, tagjai helyi önkormányzat megbízottja, illetve az igénybejelentők közül a képviselő-testület által megválasztott 6–10 személy volt. A bizottságban a nem helyben lakók képviselését külön kellett biztosítani. Az FRB ügydöntő hatáskörrel nem rendelkezett, tevékenysége az igények felmérése, egyeztetése és összesítése volt, valamint javaslatétel az árverezések ütemezésére és az árverésre kerülő földek kijelölésére.

Feladata volt alapvetően az is, hogy a kárpótlási földalapba elkülönített termőföld hasznosításáról gondoskodjon. Ennek körében az FRB ideiglenes használatot jelölhetett ki a kárpótlási földalapba elkülönített azon földek művelésére, amelyeket a használati joggal bíró gazdálkodó szervezet nem kívánt vagy nem tudott megművelni. A bizottság döntése az érintett gazdálkodó szervezetek oldalán szerződéskötési kötelezettséget teremtett.

Földkiadó Bizottság (FKB)

Ez egy részarány-földtulajdonosokból megalakított 7–17 tagú laikus testület, amelyet a jogalkotó utolsóként hozott létre. Az FKB törvényben írt legalapvetőbb feladata a földkiadási eljárás lefolytatása, amelynek során az alábbi – az Áe. 42.§ (1) bekezdése szerint érdeminek minősülő – határozatokat hozhatta meg, illetve köteles lett volna meghozni:

- a részarány-földtulajdonnak megfelelő föld kijelölése és a tulajdonos birtokba helyezése,
- a részarány-földtulajdon helyének meghatározása,

- a földterület tulajdonba adása és a tulajdonba adott föld értéknövekedését eredményező beruházási költségének megállapítása,
- a részarány-földtulajdonosok aranykorona-értékének arányos módosítása.

Az FKB határozata ellen a jogszabály értelmében fellebbezésnek volt helye, amit a megyei földművelésügyi hivatal bírált el.

A jogalkotó néhány állami végrehajtó közigazgatási szervezetnek is feladatot és hatáskört állapított meg, amelynek során – egyébként teljesen értehetetlen módon – visszafogottságot tanúsított.

Földhivatalok

A dolog lényegéből adódik, hogy a rendszerváltás során végrehajtott földbirtokpolitikai intézkedésekhez szükséges adatszolgáltatást az illetékes körzeti földhivatalok végezték. Nyilván minden termőfölddel gazdálkodó szervezet rendelkezett ún. üzemi földnyilvántartással, de ennek is a közhiteles ingatlannyilvántartás képezte az alapját. Az Átv. külön speciális feladatot telepített a körzeti földhivatalokra, nevezetesen ha valamely szövetkezet nem tett eleget a földkijelölési kötelezettségének, úgy azt a szövetkezet költségére a földhivatal végezte el. Azt csak jelezni szükséges, hogy az árverési vétel és földkiadás jogcímen megszerzett földek tulajdonjogában bekövetkezett változást is a földhivatalok jegyezték be, de ez egyébként is feladatkörükbe tartozik, tehát ebben a körben specialitás nem mutatható ki.

Települési önkormányzat

Az önkormányzat volt jogosult megalakítani a HÉF-et és képviselő-testülete útján az igénybejelentők közül megválasztotta annak tagjait, megbízottja útján részt vett a HÉF munkájában. A fórum működési feltételeit a helyi önkormányzat biztosította, az állami költségvetés terhére.

Megalakította a FRB-eket oly módon, hogy a képviselő testület választotta meg az igénybejelentők közül annak tagjait. Megbízottja útján részt vett a bizottság munkájában. Az FRB működési feltételeit is a helyi önkormányzat biztosította, az állami költségvetés terhére.

A települési önkormányzat jegyzője volt köteles összehívni a részarány-földtulajdonosok közgyűlését, amely választás útján létrehozta az FKB-kat. A részarány-földtulajdonosok közgyűlését az önkormányzat megbízottja vezette.

Magyei Kárpótlási és Kárrendezési Hivatal

A Kpt. I-ben írtak szerint értesítette a termőföldet használó és a törvénnyel érintett gazdálkodó szervezeteket arról, hogy mekkora aranykorona mennyiségre jelentettek be a jogosultak kárpótlási igényt.

Az Átv-ben kapott felhatalmazás alapján jóváhagyta a HÉF és a földhasználó szövetkezet által megkötött egyezséget. Egyezség hiányában határozattal helybenhagyta a szövetkezet által készített földalap-kijelölési tervezetet, vagy megállapította annak törvénysértő voltát és kötelezte a szövetkezetet a törvénysértés megszüntetésére. Ezen döntései elsőfokú közigazgatási határozatnak minősültek. Az elsőfokú döntés ellen – a

szövetkezet, a HÉF, illetve a részarány-földtulajdonosok képviselője – fellebbezhetett az Országos Kárrendezési és Kárpótlási Hivatalhoz.¹

A jogerős közigazgatási határozat keresettel volt megtámadható és a bíróság az Átv. felhatalmazása alapján jogosult volt a határozat megváltoztatására.

Megyei Földművelésügyi Hivatal

Másodfokú közigazgatási szervként elbírált a FKB határozatai ellen benyújtott jogorvoslati kérelmeket. 1995-től kezdődően szakértőt rendelt ki ilyen irányú kérelem esetén a földkiadási előkészítő eljárásban. A hivatal jogerős határozatának felülvizsgálatát keresettel lehetett kérni a helyi bíróságtól. A bíróság az Fkb.-ban írt felhatalmazás alapján a jogerős közigazgatási határozatot a földrészletet terhelő költségek megállapítása és az aranykorona-érték módosítása tekintetében megváltoztathatta. 1996-tól kezdődően az FKB működésképtelensége esetén maga volt jogosult lefolytatni a földkiadási eljárást, 1997-től kezdődően ez már mint törvényes kötelezettség terhelte. Ezen időponttól tehát az elsőfokú döntés meghozatalára jogosult. A másodfokú közigazgatási hatáskör letéteményese a Fővárosi Földművelésügyi Hivatal, illetve ha ez utóbbi elsőfokon jár el, ennek felettes szerve.

3. Jól érzékelhető a bemutatott szervezeti és hatásköri séma alapján, hogy a jogalkotó tipikusan közigazgatási szemléletben közelít a feladat megoldásához és a részarány-földtulajdon kiadása körében ügydöntő hatáskört telepít a laikus érdekeltek testületeire. Ez utóbbi nyilvánvaló tévedés, vagy kirívó negligencia volt, ti. a földtulajdoni rendszer átalakítása funkcionáló földhasználati viszonyok közepette komplex (jogi, műszaki és közgazdasági) ismereteket kíván, ami az FKB-k oldalán eleve kizártnak voltak tekinthetők, az elvárhatóság hiányát produkálva.

Talán itt célszerű megjegyezni, hogy a dolgozat kizárólag a termelőszövetkezeti közös földhasználattal érintett termőföldek körében vizsgálódik azzal, hogy ennek a középpontjában a földkiadási eljárás és annak letéteményese, a földkiadó bizottság áll. A részarány földtulajdon, illetve ezzel összefüggésben a földkiadási eljárás cca. 2 millió hektár termőföldet érintett, ami már önmagában is igényelte volna a fokozott körültekintést a törvényhozó hatalom oldalán: A tulajdoni rendszer átalakításának tényleges folyamata, annak gyakorlati tapasztalatai és nem utolsósorban befejezetlensége arra enged következtetni, hogy a törvényhozó hibás döntést hozott. Kérdés, hogy a magyar agrárfejlődés szolgálhatott volna-e praktikus történelmi tapasztalattal vagy modellel a tulajdoni rendszer átalakításához, a termőföld-tulajdoni viszonyok körében. A szerző álláspontja szerint igen, mégpedig többszörösen is.

II.

1. Ab ovo a magyar jobbágyfelszabadítás² az első lehetséges és összehasonlításra kifejezetten alkalmas történelmi tapasztalat, hiszen ez volt a magyar polgári átalakulás

¹ Az Országos Kárrendezési és Kárpótlási Hivatal, valamint a megyei (fővárosi) kárrendezési hivatalok általános jogutódja a 42/1998. (III. 6.) Korm. r. értelmében 1998. IV. 1-től a Központi Kárrendezési Iroda.

² A jobbágyfelszabadítás – mint történelmi kategória – jogszabályi megjelenítése az 1848. évi IX. t.-c.: "Az úrbér és az azt pótló szerződések alapján eddig gyakorlatban volt szolgálatok (robot, dézsma és pénzbeni fizetések) megszüntetéséről", az 1848. évi X. t.-c.: "Az összesítésről, legelőelkülönözésről és faizásról", az 1848. évi XI. t.-c.: "Azon ügyekről, melyek eddig a földesúri hatóságok által intéztettek".

első megvalósult kísérlete. Közismert történelmi tény, hogy az ún. '48-as törvények számolták fel a feudális földtulajdoni rendszert az általános és kötelező örökváltság elrendelésével és ezzel egyidőben megszüntették a földesúri joghatóságot (úriszék) is. Az 1848. március 4-i "olmütz-i alkotmány" az ország koronatartománnyá történő degradálásával lehetetlenné tette a forradalom jogforrásainak hatályosulását, majd a szabadságharc leverését követően a kiegyezésig tartó diktatúra és provizórium következett. Az 1851. december 31-i császári pátens nyilvánította "erő és törvényes hatályon kívülnek" az "1849-diki martius 4-kén kelt alkotmánylevelet". Megjegyzést érdemel, hogy mind az olmütz-i alkotmány, mind az 1851. december 31-i császári pátens *expresssis verbis* kinyilatkoztatta a jobbágyi kötelek megszüntetését, majd az 1853. március 2-án kelt császári nyílt parancs³ önálló jogforrásként részletekbe menő szabályozását adta az úrbéri kapcsolatok megszüntetésének. Az úrbér rendezésről szóló pátens harmadik részében akként rendelkezik, hogy:

"A birtokbeli viszonyok szabályozása körüli eljárás különös törvényszékekre ruháztatik, s az alább kijelölt lépcsőnkénti út állapotit meg. Első bíróságkép minden megyében egy különös úrbéri törvényszék állítatik fel, (...) Másodbíróságkép az öt közigazgatási terület mindegyikében (...) különös úrbéri főtörvényszék, s harmadbíróságkép Bécsben (...) úrbéri legfőbb törvényszék létezend."

A nyílt parancs végrehajtásával a bel- és igazságügyi miniszterek lettek megbízva és noha a pátens több 3 éves jogvesztő határidőt is tartalmazott, a közös rendelet csak 1855. december 25-én látott napvilágot.

Nem véletlenek tehát "Tóth Lőrinc hites ügyvéd s Magyar Académiai tag" bibliai ihletésű köszöntő szavai: "1853. márt. 8-dika óta midőn az egykori földesurak, s a volt jobbágyok és ezektől különböző bánásmód alatt létező földbirtokosok között az úrbéri kapcsolat s ezzel rokon jogállapotok folytán fennforgó viszonyokat szabályozó cs. nyíltparancs (...) kiadott, több milliónyi érdekeltnek epedve várták az úrbéri bíróságok kinevezését, amelyeknek bölcs és igazságos eljárása folytán az ige testté legyen."⁴

Megszületett hát a döntés és felállításra került Bécsben a legfelsőbb úrbéri törvényszék, Budán, Pozsonban, Sopronban, Kassán és Nagyváradon az öt úrbéri főtörvényszék és végül pedig mindösszesen 43 első folyamodású úrbéri törvényszék. (Ezek az adatok nem tartalmazzák a Temesi Bánság területén felállított első- és második folyamodású úrbéri törvényszékeket.) A korabeli jogalkotó – mai szóhasználattal élve – külön bíróságokat hozott létre és ezeket kötelezte az általános és kötelező örökváltság végrehajtásából eredő feladatok elvégzésére, illetve végrehajtására.

A döntés motívumait természetesen az aktuális társadalmi (politikai-gazdasági) viszonyokban, nevezetesen a "túlélő feudalizmusban", illetve a megkésett polgári fejlődésben kell keresni, amit tovább differenciált Magyarország de facto államjogi státusa, helyesebben fogalmazva ennek hiánya. Differenciált és erős központi közigazgatásról, különösképpen pedig földügyi szakközigazgatásról ebben a korban nem beszélhetünk, sőt a működő magyar vármegye-rendszer sokkal inkább reprezentálta a központi kormányzati akarattól való eltérést, mintsem annak pontos követését és precíz végrehajtását. Ilyen körülmények között szükségszerűen jelent meg a feladat letéteményeseként a működő bírói-igazságszolgáltatási szervezet, de csak mint szervezeti modell, tudniillik az

³ "1853. március 2. kelt cs. nyíltparancs a úrbéri kárpótlás és földtehermentesítés foganatosítása iránt Magyarországon". (Birodalmi törvénylap 1853. XIV. darab, 49. sz., kiadott 1853. martius 8-án, meg a Magyarországot illető Országos Kormány Lap IV. évfolyam, 1853. I. rész VII. darab 52. szám.)

⁴ Jogtudományi s Törvénykezési Tár I. folyam: I–X. füzet. Pesten, 1855. kiadja: Heckenast Gusztáv, "Úrbéri ügyek" 782. p.

egyébként országos méretű feladatot jelentő földtulajdoni rendszer átalakítására speciális vagy külön bíróságokat hoztak létre. Egyébként ezt kívánták az általános és kötelező örökvltságból keletkező tipikusan magánjogi karakterű jogviszonyok is, másrésről pedig csak ilyen módon lehetett biztosítani a tulajdonrendezéshez egyébként nélkülözhetetlen elméleti és gyakorlati szakértelmet is.

2. Másodikként az ún. Nagyatádi-féle földreformot⁵ hivatkoztuk meg szóba jöhető történelmi példaként. Ez a történelmi modell egy részleges földreformot jelenít meg, tehát az előzőhöz viszonyítva nem a tulajdonviszonyok átalakítását testesíti meg, hanem csak a fennálló tulajdonviszonyok részbeni módosítását. Ezt egyébként nevében is nevezi az erről szóló jogszabály, hiszen az Fhmtc. "A földbirtok helyesebb megoszlását szabályozó rendelkezésekről" címet viseli. Ezen jogforrásnak a tulajdonviszonyokat nem átalakító, hanem módosító hatását és célját azonban elbagatelizálni nem lehet, mert az adott történelmi körülmények között – a Trianon utáni Magyarország "megteremtése" – ezen földbirtokpolitikai intézkedés nélkül a konszolidáció és így az ország folytonos államjogi léte elképzelhetetlen lett volna. Egyébként pedig a dolgozat mondanivalója szempontjából nagyon is használható üzeneteket tartalmaz, attól függetlenül, hogy ezek a legutóbbi rendszerváltás során meghallgatásra nem találtak.

Mielőtt a szerzőt az elfogultság vádjával illethetnék rögzíteni szükséges, hogy a Nagyatádi-földreform a gyakorlati végrehajtása során rendkívül erős ellenállásba ütközött, a "tulajdonjog elvonással" érintett földtulajdonos földbirtokosok részéről. Mutatja ezt az is, hogy a földreform alapjául szolgáló jogforrást az 1924. évi VII. t-c. kiegészítette és a törvény rendkívül nagy – a kiegészítendő jogszabályhoz viszonyított – terjedelme arra is utal, hogy a hatályosulás elenyésző mértékű volt, így az eredeti koncepció nem működött. Egyébként maga a jogalkotó is "újszerű alkotás"-nak titulálta a törvényt az autentikus szöveg elé illesztett bevezetésben.⁶

Ezen rövid előzményi ismertetés után kerüljön bemutatásra a földreform végrehajtására létrehozott szervezet, valamint annak feladat- és hatásköre. Az Fhmtc. 4.§-a a fellemerülő állami tevékenység irányítására külön országos bíróság alakítását rendelte el.

A bíróság neve: Országos Földbirtokrendező Bíróság (OFB), székhelye: Budapest. A bíróság elnökből, másodelnökből, 3 tanácselnökből, ezen felül 36 tagból állt. Az elnököt, a másodelnököt és a 3 tanácselnököt a Földművelésügyi Minisztérium előterjesztése alapján az államfő nevezte ki, akik az m. kir. Kuria elnökével, másodelnökével, illetve tanácselnökeivel azonos státust élveztek.

A bíróság többi tagját a földművelésügyi miniszternek a következőkben meghatározott kijelölés alapján tett előterjesztése szerint ugyancsak az államfő nevezte ki.

Az OFB tagjainak állására kijelölt:

- a m. kir. Kuria teljes ülése "saját kebeléből" titkos szavazással 8 tagot,
- a m. kir. Közigazgatási Bíróság "saját kebeléből" titkos szavazással 8 tagot,
- az Országos Mezőgazdasági Kamara tagjai sorából 10 tagot,
- a Magyar Földhitelek Országos Szövetsége, az Országos Központi Hitelszövetkezet és a Pénzügyi Központ 1–1 tagot,

⁵ A Nagyatádi-földreform – mint történelmi kategória – jogszabályi megjelenítése az 1920. évi XXXVI. t-c.: "A földbirtok helyesebb megoszlását szabályozó rendelkezésekről", 1924. évi VII. t-c.: "A földbirtok helyesebb megoszlását szabályozó rendelkezésekről szóló 1920. évi XXXVI. t-c. kiegészítéséről".

⁶ Ordó Törvénytára 1921. Ordó Törvény- és Rendeletár kiadása, Budapest 3. p.

- a belügyminiszter, a földművelésügyi miniszter, a honvédelmi miniszter, az igazságügyminiszter, a kisközgazdasági miniszter, a pénzügyminiszter és a vallás- és közoktatásügyi miniszter 1–1 tagot.

Az OFB elnöke és a másodelnök az államfő előtt, a tanácselnökök és a többi tag pedig a teljes ülés előtt kötelesek voltak esküt tenni. A törvény taxatív felsorolással állapította meg azokat az okokat, amelyek kizárták az OFB tagságot. A testület egyebekben vagy teljes ülésében, vagy az egyes tanácsok ülésein hozta meg határozatait. Az egyes tanácsok tagjai között 3 bíró, 2 gazda és 1 pénzügyi képviselő vagy 1 miniszteri képviselő volt. Az OFB azokat az ügyeket volt köteles megtárgyalni, amelyeket az Fhmtc. más jogszabály vagy a földművelésügyi miniszter elé utalt. Teljes sarkítással tehát feladat- és hatásköre kiterjedt a földreform céljára szolgáló földalap létrehozására, majd a földalapról történő juttatásra. A már hivatkozott 1924. évi VII. t-c. az egyes paragrafusokhoz fűzött magyarázata során az OFB-t mint teljesen "új intézményt" "szakbírósnak", illetőleg "a földbirtokreform végrehajtására hivatott független bírói szervezetnek" titulálja. A Nagyatádi-féle földreformról minden végrehajtási nehézsége ellenére is megállapítható, hogy a tulajdonjogi változással járó földalap létrehozása és annak kiosztása körében egy nagytekintélyű és kellő vagy megfelelő szakértelemmel bíró speciális, alapvetően igazságszolgáltatási-bírói karakterű szervezet-rendszert hozott létre és működtetett. A jogalkotó a hangsúlyt jól érzékelhető módon a független bírói szakértelemre helyezte, amelyet mintegy külön "felülbiztosítottak" még a speciális eljárásjogi, tehát alaki jogszabályi rendelkezések.

3. A harmadikként felhasználható történelmi tapasztalatot a nagybirtokrendszer 1945. évi felszámolása során alkalmazott szervezeti megoldás szolgáltatja. A jogszabályi kereteket a 600/1945. (III. 15.) ME sz. rendelet jelenti "A nagybirtokrendszer megszüntetéséről és a földműves nép földhöz juttatásáról"⁷. Célját tekintve a jogalkotó a feudális maradványokkal terhelt nagybirtokrendszert kívánta megszüntetni és a termőföldtulajdonnal nem rendelkező gazdasági cselédeket és mezőgazdasági munkásokat földhöz juttatni, illetve a törpebirtokosok és az ún. nagycsaládú kisbirtokosok földbirtokát kiegészíteni.

A földreform végrehajtására egy háromszintű, speciális szervezetrendszert rendelt felállítani a jogalkotó, amelynek egyes szervei az Országos Földbirtokrendező Tanács (OFT), a Megyei Földbirtokrendező Tanácsok (MFT) és végül a Községi Földigénylő Bizottságok (KFB) voltak.

Az OFT elnökét és helyetteselnökét az FM miniszter nevezte ki a tanács tagjai közül. Az FM miniszter elrendelhetette, hogy az OFT "kebelében" egy vagy több tárgyaló tanács alakuljon. Az egyes tanácsoknak 9 tagja volt, akik közül 1 bírót, 1 mérnököt és 2 gazdasági szakembert az FM miniszter nevez ki. Ezen túl ugyancsak az FM miniszter 5 tagot a földigénylők közül hívott be, akik közül 2 tagot a Földmunkások Országos Szövetsége jelölt ki.

Az MFT-t minden megye székhelyén kellett létesíteni, amelyek 7 tagból álltak. Ebből 1 bírót, 1 mérnököt és 1 gazdasági szakembert a FM miniszter nevezett ki, 2 tagot a megye székhelyén lévő Nemzeti Bizottság, 2 tagot pedig a Földmunkás Szakszervezet küldött ki.

⁷ Az 1945. évi földreform – mint történelmi kategória – jogszabályi megjelenítése az 1945: VI. tc. "A nagybirtokrendszer megszüntetéséről és a földműves nép földhözjuttatása tárgyában kibocsátott kormányrendelet törvényerőre emeléséről". Az Ideiglenes Nemzeti Kormány 600/1945. M.e. sz. rendelete a törvénycikk mellékletét képezi. Vhr. 33.000/1945. FM sz. rendelet.

KFB-t kellett létesíteni minden községben, ahol földigénylők voltak. A bizottság tagjait a földigénylők maguk közül választották meg úgy, hogy minden 20 igénylőre 1 bizottsági tagnak kellett jutni. Egyebekben a KFB-nek 5-nél kevesebb és 30-nál több tagja nem lehetett. Ha a tagok száma a 10-et meghaladta, úgy a KFB az ügyek állandó intézésére köteles volt 5 tagú választmányt alakítani.

A már hivatkozott FM vhr. a földreform végrehajtása céljára létrehozott szervezete-
ket köztisztviselőnek minősítette és azoknak törvényes ügykörükben történő eljárásuk során
kiadott megkereséseit a hatóságok, hivatalok és intézetek soron kívül voltak kötelesek
teljesíteni. A KFB elnöke és tagjai esküt tettek.

Az MFT-k biztosították elsősorban, hogy a községekben a felmerülő műszaki és gaz-
dasági kérdések kirendelt szakértők útján oldódjanak meg. Ennek megfelelően az MFT
mérnökszakértő kirendelése útján adott szakszerű útbaigatásokat:

- ingatlan eldarabolások,
- új utak létesítése,
- vízelvezetők kialakítása,
- műszaki vázrajzok elkészítése

ügyekben.

Gazdasági szakértőt a vármegyei gazdasági felügyelőségek kiküldötteiből rendeltek ki:

- mintagazdaságok létesítése,
- községi legelőterületek bővítése,
- házhelyek, konyhakertek kijelölése,
- művelési ág változások,
- élő és holt felszerelés fenntartása és okszerű hasznosítása,
- a visszamaradó ingatlanok kijelölése,
- földművelésszövetkezetek alakítása

ügyekben.

Az OFT működésének biztosítására továbbá a végrehajtással kapcsolatos ügyek intézé-
sének közigazgatási irányítására és ellenőrzésére országos földhivatalt szerveztek. A
földhivatal élén az ügyvezető igazgató állt, akit az OFT tagjai közül az FM miniszter
nevezett ki. Többek között az ügyvezető igazgató feladatát képezte az is, hogy az or-
szágos tanács működéséhez szükséges tudományos és statisztikai adatokat
"egybeállítsa".

Nyilván jól érzékelhető, hogy az 1945. évi földreform során egy vegyes bírói-
közigazgatási karakterű szervezetrendszer került felállításra, de az eddig bemutatott
történelmi példák között ez a modell támaszkodott leginkább a földreform során jutta-
tásban részesülők – mint laikusok – aktív közreműködésére. Ezen utóbbi elemről elte-
kintve egyébként joggal állapítható meg, hogy a jogalkotó rendkívül széles körben
gondoskodott a szakmai szempontok érvényesüléséről és a földbirtok-politikai feladat
ellátását lényegében hivatásos szervezetrendszerre bízta.

III.

1. Mindenekelőtt arra kell a figyelmet összpontosítani, hogy egy-egy országos jelen-
tőségű földbirtokpolitikai változás végrehajtásakor – függetlenül attól, hogy az a társa-
dalmi, illetve tulajdoni rendszer változásával jár-e vagy sem – milyen típusú és jellegű

feladatok várnak megoldásra. Ez tehát egy minőségi kérdés és a dolog mennyiségi oldalát adottnak kell tekinteni, ti. az országos jelentőségű jelző használata azt feltételezi, hogy a működő állami szervezetrendszer meglévő feladat- és hatásköre mellett nem képes megoldani az újonnan jelentkező feladatokat.

Nem lépve túl az általánosság kereteit azt lehet megállapítani, hogy a jelentkező feladatok komplexitást mutatnak, mert egyszerre szükséges a végrehajtás során jogi, gazdasági és műszaki jellegű döntéseket hozni, illetőleg ezen döntéseket előkészíteni, amelyek különleges szakértelmet kívánnak meg.

a) A földbirtokpolitikai változások jogi aspektusukat tekintve szükségszerűen feltételezik, hogy az aktuális földtulajdonosok kisebb vagy nagyobb részének tulajdonjogát "el kell vonni", vagy másképpen fogalmazva meg kell szüntetni, ugyanakkor a másik oldalon meghatározott személyi körben az igényjogosultak vagy csak jogosultak körében "tulajdonjogot kell adni". Mindennek során nem lehet figyelmen kívül hagyni az adott ország, állam jogrendszerét, különös tekintettel a tulajdonjogra vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket, mert abba mintegy bele kell illeszteni a célul tűzött változtatásokat. A bemutatott történelmi modellek közül a Nagyatádi-földreform és az 1945-ös földosztás során a jelzett problémát úgy oldotta meg a jogalkotó, hogy ún. állami földalapot hozott létre, azaz a földosztás céljára szolgáló és kijelölt földeket különböző jogcímenek és módszerekkel állami tulajdonba vette, majd ezt követően az arra jogosultakat ennek a földalapnak a terhére juttatásban részesítette. Ilyen módon két jogviszony keletkezett: egyrészt a tulajdonelvonást szenvedő földtulajdonos és az állam, illetve a juttatásban részesülő jogosult és ugyancsak az állam (ekkor már mint földtulajdonos) között. A jobbágyfelszabadítás során azért volt más a jogi megoldás, mert a tulajdonjogi értelemben földhöz juttatandó parasztság a földhasználó pozíciójában volt, azaz közvetlen, direkt jogi kapcsolatban állt a föld tulajdonosával. Ebben a megközelítésben az 1990. évi rendszerváltás a jobbágyfelszabadításhoz viszonyítva mutatja a legtöbb hasonlóságot.

b) A törvényszerűség erejével jelentkezett minden földbirtokpolitikai változás során az ún. gazdasági aspektus, ami az alábbiakat jelentette. Az egyik oldalon tulajdonjog megszűnése, a másik oldalon pedig a tulajdonjog keletkezése értelemszerűen veti fel az arányos ellenszolgáltatás kérdését. Egy tulajdoni rendszer megszüntetése vagy jelentős mértékű módosítása elképzelhetetlen anélkül, hogy az új, illetve módosított tulajdoni rendszer gazdasági működőképességét megőrizze. A jobbágyfelszabadítás során ez azt jelentette, hogy a szolgáltatásaikat "elvesztő" földbirtokosok olyan mértékű megváltásban részesüljenek, ami a magántulajdoni viszonyok közepette is képes biztosítani az általuk bírt mezőgazdasági nagyüzem eredményes működését. Másként kifejezve: megfelelő mennyiségű tőkét kellett kapniuk. Mutatis mutandis ez mondható el a Nagyatádi-féle földreformról is azzal, hogy ekkor a tulajdoni rendszer nem változott.

Másként merült fel a gazdasági aspektus az 1945-ös földreform során, hiszen ekkor a tulajdoni rendszer érintetlenül hagyása mellett lényegében a birtokstruktúra került átalakításra, vagy ahogy a jogszabály maga is megjelölte: a nagybirtokrendszer került megszüntetésre. Az egyik alanyi kör tehát kártalanításban vagy megváltásban részesül, míg a másik alanyi kör megváltási ár, vagy a juttatás ellenértékének megfizetésére köteles. E két alanyi kör között azonban nincs direkt kapcsolat, hiszen ezek olyan volumenű anyagi terheket jelentenek és olyan nemzetgazdasági kihatásuk van vagy lehet, hogy az állam beavatkozása nélkül keresztülvitelük elképzelhetetlen. Bár ma már csak történelmi kuriózum, de megfelelő bizonyíték az előző állításra, hogy a jobbágyfelszabadítás során részletes kármentesítési szabályozás híján a következőt rögzítette az 1848. IX. t-c. 1.§-a:

"A törvényhozás a magánföldesurak kármentesítését a nemzeti közbecsület védpaizsa alá helyezi". Az egyes történelmi példák mutatják, hogy a gazdasági aspektus megoldására külön pénzügyi lebonyolító szervezeteket kellett létrehozni, mint például az Országos Földhitel Intézet, vagy az Országos Földbirtokrendező Alap (Nagyatádi-földreform, 1945-ös földosztás).

E gazdasági problémák központi kérdése a termőfölkdek és a művelésükhöz szükséges élő és holt gazdasági felszerelés értékének megállapítása, értékelésének módja. Ebben a kérdéskörben tudományosan megalapozott és szakszerű előkészítés nélkül döntést hozni nem lehet, vagy ha igen, úgy számolni kell annak negatív következményeivel.

c) Harmadikként a földbirtokpolitikai intézkedések során visszatérően jelentkező műszaki feladatokat kell megjeleníteni. A tulajdonjogi és ezzel összefüggő földhasználati változások természetesen mint fizikai valóság is megjelennek, mégpedig a tulajdonjog tárgyát képező egyes földrészkletek alakjának, méretének a megváltozásában, amit a mai jogi szóhasználat telekalakításnak nevez. Ennek során szükségesség válhat különböző földrészkletek egy földrészkletté történő összevonása, illetve – és inkább ez a jellemző – nagyobb földrészkletek több kisebb földrészkletté történő műszaki megosztása. Ezek a természetbeni változások maguk után vonják az egyes földrészkletek megközelítésének megváltozását is, ami új üzemi utak kialakítását, más oldalról pedig meglévő üzemi utak megszüntetését jelentik. Ugyancsak megjelenhetnek – a megváltozott birtokviszonyokra figyelemmel – a vízelvezetéssel kapcsolatos feladatok másként történő megoldásának igényei, illetve szükségessége.

d) Végül a földbirtokpolitikai célkitűzések függvényében felmerülhetnek bizonyos szervezeti kérdések is, hiszen a földbirtokpolitikai juttatások során nem mindig elegendő a természetes személy új tulajdonosok szakmai, gazdasági ereje, vagy az okszerű gazdálkodás szabályaival ellentétés bizonyos termelőeszközök, termelőeszköz csoportok magánszemélyek részére történő tulajdonba adása. Ez azt jelenti, hogy célra orientált és tipikusan a juttatásban részesülő természetes személyekből kell jogi személyiséggel rendelkező gazdálkodó szervezeteket létrehozni és azt zavarmentesen beilleszteni a működő agrárstruktúrába.

2. A szerző álláspontja szerint minden jelentősnek minősíthető földbirtokpolitikai változás során elengedhetetlenül biztosítani szükséges a jogi, közgazdasági és műszaki szakértelmet, mégpedig azok komplexitásában. A történelmi fejlődés során egyértelműen bizonyítást nyert, hogy ezt a többszörösen differenciált szakértelmet kizárólag célra orientált, speciális szervezetek képesek hordozni, mégpedig oly módon, hogy az egyes szakterületek képviselői a szervezetek tagjaivá válva közvetlenül tudják egymás irányába közvetíteni a speciális információkat. Fontos, hogy valamennyien részesei legyenek a döntéshozatalnak és ez vonatkozik az esetleges többfokozatú szervezetrendszer bármely szintjén eljáró szervekre is. Úgy tűnik, hogy ebben a körben a legtöbb hiányosságot az 1990. évi rendszerváltás során létrehozott szervezeti struktúra mutatja, ami alapvetően a kárpótlásra jogosultakra és az egyébként földhasználó pozícióban lévő részarány-földtulajdonosokra bízta az elhatározott földbirtokpolitikai változás végrehajtását.

Bár már szó esett róla, itt még egyszer kiemelésre kerül, hogy politikai megfontolások miatt csak a kárpótlásra jogosultak érdekében avatkozott be az állam megfelelő és célra orientáltan létrehozott szervezete útján – Kárpótlási és Kárrendezési Hivatalok – a végrehajtás folyamatába, ami többszörösen is hibás döntés volt. Először is azért érthetetlen ez, mert nem a tényleges földhasználók érdekében történt a beavatkozás. Amennyiben ugyanis ezen alanyi kör tekintetében alkalmazott volna a jogalkotó pozitív diszkriminációt, az magyarázható lett volna a gazdasági racionalitással és szükségyszerűséggel.

Másodsorban pedig a részarány-földtulajdonosok "kiüresített magántulajdonnal" bírtak és mint ilyenek, "politikailag is védelmezhetőnek" minősültek, tehát az állam szakszerűtlen intézkedései a lehetséges magángazdálkodók körét sújtották, mert nem tisztelték tulajdonosi pozíciójukat.

Az I. részben adott szervezeti ismertetésből kitűnik, hogy szűk körben élt a jogalkotó a szakértők kötelező igénybevételének előírásával, ami nyilván azt eredményezte és eredményezi, hogy hosszan elnyúló jogviták keletkeznek és keletkeztek, amelyek károsan befolyásolják a mezőgazdaság termelési mutatóit.

3. Célszerűnek tűnik a tapasztalatok levonása körében annak érintése, hogy a magyar földbirtokpolitikai intézkedések során milyen típusú szervezetekre bízta a végrehajtást.

A jobbágyfelszabadítás során egy ízig-vérig igazságszolgáltatási-bírói típusú végrehajtó szervezet-rendszert hozott létre a jogalkotó oly módon, hogy háromszintű külön bíróságok felállítását rendelte el.

Ettől eltért a Nagyatádi-földreform – de csak némiképp – hiszen ekkor is egy igazságszolgáltatási karakterű szervezet került megalakításra, mégpedig az Országos Földbirtokrendező Bíróság formájában. Jól érzékelhető, hogy itt nincs vertikális elkülönülés, illetve ha van, az az egységes bírósági szervezeten belül jelenik meg, hiszen az Országos Földbirtokrendező Bíróság tanácsokra oszlik, illetve megjelenik úgy is annak teljes ülése, mint önálló szervezet egység. Nyugodtan rögzíthető tehát, hogy ez a történelmi modell is az igazságszolgáltatási-bírói szervezettípust favorizálja.

Az 1945. évi földosztás ad hoc jellegű végrehajtási szervezetrendszerére ún. vegyes típusnak minősíthető, hiszen abban fellelhetők mind a közigazgatási, mind az igazságszolgáltatási-bírói típusú elemek. A nagybirtokrendszer megszüntetése során már jelentős szerepet biztosított a jogalkotó az igényjogosultak számára is, akik a KFB-k útján fontos szerepet tölthettek be a végrehajtásban. Lényegében koordinatív szerepe volt az MFT-nek és a döntési hatáskör igazi letéteményese az OFT volt. Az OFT – hasonlóan a Nagyatádi-földreform során alkalmazott megoldáshoz – szintén külön tanácsokban járt el, illetve ennek a teljes ülése is megjelent, mint önálló szervezeten belüli szerv. Kétségbevonhatatlan tény, hogy 1945-ben is a lehetőségek határai között biztosítva volt a végrehajtói szervezet oldalán a szakértelem.

Ehhez képest kell tehát megítélnünk a földrendező és földkiadó bizottságokat, illetve az általuk jelzett szervezet-rendszert, ami az eddig bemutatottakhoz képest meglehetősen szegényesnek vagy inkább igénytelennek minősíthető. Ha be kívánjuk állítani az előzőekben bemutatott történelmi sorrendbe ezen szervezeteket és tipizálni akarjuk, akkor a közigazgatási típusú szervezeti megoldáshoz állnak a legközelebb. Alapvetően a kárpótlás következtében földtulajdont szerző és az egyébként részarány-földtulajdonnal rendelkező földtulajdon-várományosok alkották ezeket a szervezeteket. Ami leginkább számonkérhető, az a megfelelő szakértelem biztosításának a hiánya volt a jogalkotó részéről. Nem nevezhető tehát véletlennek az, hogy kiemelten a földkiadó bizottságok küldetésüket nem tudták betölteni és nem hajtották végre – a törvényben egyébként előírt – feladatukat. Talán nem túlzás az a megállapítás, hogy az 1990. évi magyar rendszerváltás során a földbirtokpolitikai változások végrehajtására létrehozott szervezetek és azok közül is különösen a földkiadó bizottságok azt a szervezettípust reprezentálják a magyar agrártörténetben, amelyet nem lett volna szabad létrehozni.

RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE

- Áe.:** Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló többször módosított 1957. évi IV. tv.
- Átv.:** A szövetkezetekről szóló 1992. évi I. tv. hatálybalépésél és az átmeneti szabályokról
- Fhmtc.:** 1920. évi XXXVI. tc. A földbirtok helyesebb megoszlását szabályozó rendelkezésekről
- Fkb.:** A földrendező és földkiadó bizottságokról szóló 1993. évi II. tv.
- Kpt. I.:** A tulajdonviszonyok rendezése érdekében, az állam által az állampolgárok tulajdonában igazságtalanul okozott károk részleges kárpótlásáról szóló 1991. évi XXV. tv.
- Kpt. IV.:** A kárpótlási jegy termőföldtulajdon megszerzésére történő felhasználásának egyes kérdéseiről szóló 1992. évi II. tv.

SÁNDOR SZILÁGYI

GEDANKEN ÜBER DIE AUSSCHÜSSE ZUR REGELUNG UND AUSGABE DER ACKERENDE

(Zusammenfassung)

In Ungarn mußte man während der gesellschaftlichen Wende auch im Kreis des Besitzes der Ackererde die privaten Besitzverhältnisse dominierend machen. Die Privatisierung der Ackererde hatte zwei Spezialitäten: einerseits hat man sie mit der staatlichen Wiedergutmachung verknüpft, und so hat man das typisch wirtschaftliche Problem politisiert, andererseits war in den ungarischen landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften der Privatbesitz – im Rahmen der gemeinsamen Ackernutzung der LPG – noch immer auffindbar, in Form der Mitgliedebenmäßigkeit, in Goldkrone ausgedrückt.

Die Rechtschaffung der Wende hat ein "ad hoc" Organisationssystem zur Vollführung dieser politischen Aufgabe auf dem Gebiet des Ackererdesystems zustande gebracht, dieses System wurde von den zukünftigen Besitzern mit Inhalt gefüllt und betätigt. Das waren die Ausschüsse zum Erwerb der Ackererde von denjenigen, die zur Wiedergutmachung berechtigt waren, und zur Ausgabe der erworbenen Ackererde. Natürlich haben auch die staatlichen – und Verwaltungsbehörden – neben diesen Laienorganisationen – ihre Aufgaben bekommen, aber sie haben das Prinzip der Gleichheit verletzt, und sie haben das Interesse derjenigen bevorzugt, die zur Wiedergutmachung berechtigt waren, das Interesse der "ebenmäßigen Grundeigentümer" hat niemand verteidigt.

Nach dem totalen Versagen dieser Funktion, nach dem 1. Januar 1997, hat man die landwirtschaftlichen Ämter der Bezirke beauftragt, die Funktion der Ackererdeverteilung und Ausgabe fortzusetzen. Diese Studie forscht diese Grundlage, mit besonderer Hinsicht auf die angewandte Auflösung der Probleme. Hier wird auch

ein historischer Vergleich gemacht, wie man während des Übergangs vom Feudalismus in den Kapitalismus die Leibeigenschaft aufgehoben hat, es werden die Bodenreform von 1920, die sog. Bodenreform von Nagyatád, die Liquidierung des Großgrundbesitzsystems (die Bodenreform von 1945) und die hier angewandten Organisationsauflösungen dargestellt.

Die Studie besteht aus drei Teilen, was sich aus dem Wesentlichen ergibt: im ersten Teil wird das Organisationsmodell der Wende vorgestellt, im zweiten Teil werden die drei historischen Auflösungen analysiert, im dritten Teil sind die perspektivischen Gesichtspunkte und Schlußfolgerungen zu lesen.