
Vidék az alkotmányban? Gondolatok az Alaptörvény továbbfejlesztésének egy lehetséges irányáról

Hojnyák Dávid*

1. Bevezető

Ezen tanulmány egy korábban megkezdett kutatómunka folytatása, amelyben arra vállalkoztunk, hogy áttekintjük, valamint különböző szempontok alapján értékeljük és rendszerezük az Európai Unió tagállamainak alkotmányait, az alapján, hogy a vizsgálat alá vont alkotmányokban milyen formában jelennek meg expressis verbis az agrárjog szabályozási tárgyai. A kutatás alkalmával sor került továbbá arra is, hogy e vizsgálódás eredményeinek a rendszerezésével párhuzamosan Magyarország Alaptörvénye elhelyezésre kerüljön az uniós tagállamok alkotmányainak sorában. A tagállami alkotmányok, valamint a magyar Alaptörvény elemzését és összevetését követően megállapítottuk, hogy a magyar alkotmányos szabályozáshoz képest csak a portugál alkotmány rendelkezik átfogóbban az agrárszabályozási tárgyokról az Európai Unió országainak a sorában. Az Alaptörvény az agrárszabályozási tárgyak közül kiemelt területként kezeli és fokozott védelmét nyújt a mezőgazdasági üzemnek és a természeti erőforrásoknak, illetve az agrárjoghoz közvetlenül kapcsolódó harmadik generációs jogok alkotmányos szinten történő rögzítése is azt hivatott alátámasztani, hogy Magyarország alkotmányos értékrendjében az agrárium hangsúlyosan jelenik meg. Mindezek alapján azt a következtetést vontuk le, hogy az új magyar alkotmányban az agrárjog szabályozási tárgyai átfogóan kerültek szabályozásra. Átfogóan, ugyanakkor nem teljes körűen, hiszen például a vidék elnevezésű szabályozási tárgy semmilyen formában nem került rögzítésre az Alaptörvényben, annak ellenére, hogy hazánk szempontjából egy stratégiai jelentőségű területről van szó. Kérdésként merül fel, hogy szükséges-e a vidék szabályozási tárgynak az Alaptörvényben való rögzítése? És ha igen, milyen formában, mely rendelkezéshez kapcsolódva?

E tanulmányban tehát annak megvizsgálására kerül sor, hogy az Alaptörvény továbbfejlesztésének egy lehetséges alternatíváját jelentheti-e a vidék szabályozási tárgynak az alkotmányos szinten történő rögzítése. A kutatás során elsőként feltárássra kerül, hogy milyen jelentőséggel bír a vidék az Európai Unió és

* Kutató, Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, Közjogi Kutatási Főosztály; PhD-hallgató, Miskolci Egyetem, Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola.

Magyarország vonatkozásában. Minderre az Európai Unió esetében a *Cork 2.0 Nyilatkozat*, míg Magyarország tekintetében a *Nemzeti Vidékstratégia* elemzése által kerül sor. A kutatás második részében pedig megvizsgálásra kerül, hogy a vidék az egyes európai uniós tagállamok alkotmányában milyen kontextusban jelenik meg, illetve, hogy a tagállamok alkotmányos szabályozása milyen mintákat kínál e szabályozási tárgynak egy ország legmagasabb szintű jogi normájában való rögzítésére.

A tanulmány tárgyára tekintettel e ponton szükségszerű a vidék, mint agrárszabályozási tárgy tartalmi elemeinek a meghatározása, egyúttal a vidék fogalmának lehatárolása. A mezőgazdasági tevékenység, a mezőgazdasági termelő, a mezőgazdasági üzem, valamint a mezőgazdasági termék és élelmiszer mellett a vidék mára az agrárjog szabályozási tárgyainak meghatározó elemévé vált, mely megállapítást alátámasztja az is, hogy az Európai Unió Közös Agrárpolitikájának második pillére a vidékfejlesztéssel kapcsolatos joganyagot foglalja magába. E kategória azonban meglehetősen nehezen definiálható, hiszen nem beszélhetünk egy általánosan elfogadott, kötelező érvényű vidék fogalomról, melynek oka többértű. Egyrészt, a vidéket a különböző tudományágak eltérően, más megközelítésből vizsgálják és szabályozzák, másrészt, e fogalom államonként is eltérő lehet, tekintettel az egyes országok eltérő agrárstruktúrájára, illetve történelmi és kulturális hagyományaira. E munka az *Olajos István* által kidolgozott meghatározást veszi alapul, amely az uniós jogban fellelhető vidékfogalmak és a területfejlesztési törvényben¹ rögzített definíció összeegyeztetésén alapul. E szerint tehát, a vidék olyan települések összessége, ahol a lakosság többsége falvakban, vagy kisvárosokban él, a munkanélküliségi ráta az uniós átlag felett van, a mezőgazdaság aránya a gazdaság egészéhez viszonyítottan magas, csökken a népesség, és e népességcsökkenés az agrárnépesség elvándorlásából, vagy előregedéséből ered.² Ezt a meghatározást azért is érdemes e ponton rögzíteni, mivel a vidék szabályozási tárgyat rögzítő tagállami alkotmányokban³ e fogalom tartalmi elemei közül több is visszaköszön majd, úgy, mint a viszonylag alacsonyabb benépesültség, a kedvezőtlen demográfiai folyamatok, vagy a vidéki közösségek agrárszektortól való nagyfokú függésének kérdésköre. Ugyanakkor azt is lényeges megemlíteni, hogy a vidékfejlesztési politika eddig kialakult gyakorlatának megfelelően mind a magyar, mind az uniós dokumentumokban és jogszabályokban a vidék elsősorban a vidékfejlesztés területi hatályát jelöli, ezáltal a vidéki területek [vidéki térségek] állnak a szabályozás középpontjában, míg az e területeken élő vidéki közösségek kevésbé hangsúlyosan jelennek meg e dokumentumokban. E ponton fontosnak tartjuk kiemelni azt, hogy a vidék szabályozási tárgy másik fő kategóriáját tehát a vidéki közösségek⁴ jelentik.

¹ 1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről.

² Lásd Olajos István: *A vidékfejlesztési jog kialakulása és története*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2008, 34. o.

³ Görög alkotmány 22. cikk (1) bekezdés; portugál alkotmány 66. cikk 1.-2./b)-c) pontok, 81. cikk d) pont, 90. cikk, 93. cikk 1./b)-2. pontok, 97. cikk 2./d) pont; valamint a spanyol alkotmány 148. cikk (1) bekezdés.

⁴ A vidéki közösség koncepciójának vizsgálata kapcsán lásd Szilágyi János Ede: A vidéki közösség koncepciójának változó kategóriája és jelentősége a föld, mint természeti erőforrás viszonyában,

2. Az Európai Unió vidék koncepciója: a Cork 2.0 Nyilatkozat

A „Jobb életminőség a vidéki területeken” címet viselő Cork 2.0 Nyilatkozat (a továbbiakban: Nyilatkozat) az Európai Unió agrár-, és vidékfejlesztési politikájának egyik alapvető, meghatározó dokumentuma, amely az első corki Nyilatkozatban rögzített célkitűzések felülvizsgálatának szándékával jött létre.⁵ A Nyilatkozat 10 szakpolitikai irányvonal mentén határozza meg az uniós népesség több, mint felének otthont adó, valamint a területének több, mint háromnegyed részét kitevő vidéki Európának a versenyképes modelljét. A dokumentum bevezető részében rögzítésre kerülnek azok a gazdasági és szociális jellegű kihívások, amelyek a Nyilatkozat szerint különösen veszélyeztetik a vidéki területek, illetve vidéki közösségek létét,⁶ míg a szakpolitikai irányvonalak e problémákra adandó megoldási javaslatokat tartalmazzák. A következőkben e szakpolitikai irányvonalak közül azok kerülnek bővebben ismertetésre, amelyek a 24 évvel ezelőtti, első corki Nyilatkozathoz képest merőben új, vagy módosított alapelvként kerültek rögzítésre a dokumentumban, illetve amelyek hűen tükrözik a vidéki Európa újonnan megalkotott koncepciójának a képét.

A Cork 2.0 Európai Vidékfejlesztési Konferencia résztvevői a jövőben kialakítandó vidékfejlesztési és agrárpolitika kapcsán annak három fő alapelvét határozták meg: innováció, integráció és befogadás. A Nyilatkozat egyik legfőbb törekvését „A vidéki jólét támogatása” címet viselő 1. pont tartalmazza, amely közvetlenül foglalkozik a befogadás és innováció kérdéskörével. E pont két célkitűzést határoz meg: egyrészt, kiemeli, hogy a vidékben milyen lehetőség rejlik az egyes társadalmi kihívások megoldására, másrészt, a vidéki identitás megőrzésének és a vidéki közösségek erősítésének a fontosságát hangsúlyozza. Az előbbi célkitűzés vonatkozásában a dokumentum szerint az Európai Uniónak jobban fel kellene ismerni, hogy a vidékben mennyi lehetőség rejlik a tekintetben, hogy innovatív, befogadó és fenntartható megoldásokat kínáljon a jelenlegi és jövőbeni társadalmi kihívásokra. E körben konkrétan nevesítésre kerül a gazdasági prosperitás biztosítása, az élelmezésbiztonság, az éghajlatváltozás, az erőforrás-gazdálkodás, a társadalmi befogadás és a migránsok integrációja is, mint társadalmi kihívás. E ponton tehát azt látjuk, hogy az Európai Unió agrár-, és vidékfejlesztési politikájának alapvető dokumentuma az európai migránsválság kapcsán a migránsok integrálásának egy lehetséges módját határozza meg. A Nyilatkozat e fordulata azonban ellentétben áll a konzervatív magyar család-, vidék-, és migránspolitikával. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy az alkotmány hetedik módosítása következtében az Alaptörvény XIV. cikk (1) bekezdése rögzíti, hogy Magyarországra idegen népesség nem

Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica, Tomus 2018/2, 485–502. o.; Szilágyi János Ede: The changing concept of rural community and its importance in connection with the transfer of agricultural land, *Zbornik Radova Pravnog Fakulteta Novi Sad*, 2019, 619-638. o.

⁵ A 2016. szeptember 5-6-án, az Európai Unió akkor még 28 tagállamának civil szervezeteinek közreműködésével megalkotott és Phil Hogan, az EU mezőgazdasági és vidékfejlesztési biztosa által kihirdetett Nyilatkozat maga is utal e tényre, amikor a Szempontok elnevezésű bevezető részben „Az élő vidék” című 1996-os első corki Nyilatkozatot e stratégiai dokumentum kiindulási alapjaként határozza meg.

⁶ Nyilatkozat, Szempontok, 2-3. o.

telepíthető be. E bekezdés második fordulata ugyan az idegen állampolgárok – így a migránsok – befogadását egyedi elbírálás alapján lehetővé teszi, azonban ha a magyar család-, vidék-, és migránspolitika jelenlegi irányát vesszük alapul, látható, hogy Magyarország a demográfiai problémáit nem a Nyilatkozatban foglalt, a migránsok vidéki közösségekbe történő integrációját támogató megoldással kívánja megoldani.⁷

A dokumentum kiemelt jelentőséget tulajdonít a környezetvédelemnek is, hiszen a Nyilatkozat a vidéken fellelhető környezeti közjavak biztosítására uniós szakpolitikák kialakítását szorgalmazza.⁸ Fontos kihangsúlyozni, hogy a vidéki környezet megőrzése nem pusztán a természeti örökség megőrzését célozza, hanem a kulturális örökségek védelmét is magában foglalja, mindez pedig a dokumentum szerint a vidéki gazdaság fejlődésének, az ökoturizmusnak, az egészséges életmódnak, az élelmiszerek identitásának, a márkaépítésnek, valamint a vidék rekreációs célú népszerűsítésének is az alapját képezi. Ezen alapelvhez szorosan kapcsolódik a természeti erőforrások rendeltetésszerű kezelésének és a jövő generációk számára való megőrzésének elve.⁹ A Nyilatkozat hangsúlyozza, hogy a mezőgazdasági és erdészeti termelés, valamint a fenntartható gazdálkodás alapját a természeti erőforrások jelentik, ugyanakkor az élelmiszerek, takarmányok, rosnövények és bioanyagok, tehát a mezőgazdasági termékek iránti kereslet folyamatosan növekszik. E folyamat a természeti erőforrások (különösen a víz, a talaj és a biológiai sokféleség) minden eddiginél nagyobb igénybevételét eredményezi, melyre a dokumentum szerint több ágazatot átfogó válaszlépésekkel kell reagálni uniós szinten, aminek középpontjában a természeti erőforrások védelmének kell állnia.¹⁰

A Nyilatkozat a versenyképes vidéki Európa kialakításának egyik fő gátjaként tekint a vidék és város között fennálló gazdasági és szociális különbségekre, és az ebből adódó negatív irányú demográfiai folyamatokra úgy, mint a vidéki elvándorlás vagy ezzel összefüggésben a vidéki közösségek elöregedése és a generációváltás megoldatlanságának kérdése.¹¹ A Nyilatkozat e problémák kezelésére olyan szakpolitikák kialakítását sürgeti, amelyek a vidék-város kapcsolatokat erősítik, egyúttal biztosítják a vidéki és városi területek egyidejű fenntartható fejlődését. A vidéki közösségek, különösképpen pedig a vidéki fiatalok életminőségének javítását az alábbi eszközökkel kívánja elősegíteni a dokumentum: a digitális szakadék áthidalása; a fiatalok sokszínű, megbecsült foglalkoztatással kapcsolatos elvárásainak biztosítása; a megélhetést segítő innovatív pénzügyi és technikai

⁷ Magyarország Alaptörvénye XIV. cikk (1) bekezdés: *Magyarországra idegen népesség nem telepíthető be. Idegen állampolgár - ide nem értve a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyeket - Magyarország területén a magyar hatóságok által egyedileg elbírált kérelme alapján élhet. A kérelem előterjesztése és elbírálása feltételeinek alapvető szabályait sarkalatos törvény határozza meg. Az Alaptörvény hetedik módosítását az Országgyűlés a 2018. június 20-i ülésnapján fogadta el.*

⁸ Nyilatkozat 4. pont.

⁹ Nyilatkozat 5. pont.

¹⁰ A Nyilatkozat utal rá, hogy e cél elérése nem csak az uniós szakpolitikák összehangolása és kialakítása által valószínűsíthető, hanem abban fontos szerep hárul az állami és magánintézkedésekre is. E kapcsán megjegyzendő, hogy a tagállami alkotmányokban a természeti erőforrások rendeltetésszerű felhasználásának és védelmének kötelezettsége több esetben is szabályozást nyert.

¹¹ Nyilatkozat 3. pont.

segítségnyújtási eszközök elérhetővé tétele, illetve az uniós források hatékonyabb elosztása a vidéki Európa számára, stb.

Az Európai Unió agrár-, és vidékfejlesztési politikájának alapvető dokumentuma tehát a vidéki Európa olyan koncepcióját vázolja fel, amely felismeri a vidéket veszélyeztető gazdasági és társadalmi kihívásokat és e kihívásokra megoldási javaslatot kínál. Helyesen állapítja meg a Nyilatkozat, hogy a vidéki területek népességmegtartó és népességeltartó képességének növelése, illetve a vidéki közösségek identitásának erősítése és életfeltételeinek javítása létfontosságú a versenyképes vidéki Európa megteremtéséhez. A ki-, illetve bevándorlás vidéket veszélyeztető hatásainak, a mezőgazdasági termelés alapját képező természeti erőforrások fenntartható használatának, illetve a természeti közjavak megőrzésének prioritásként való kezelése szintén elengedhetetlen a Nyilatkozat címében kitűzött fő cél eléréséhez: a vidéki területek jobb életminőségének megteremtéséhez. Ezt követően tekintsük át, hogy a magyar vidék koncepciót megtestesítő Nemzeti Vidékstratégia mennyiben hasonlít vagy tér el az uniós vidék koncepció Nyilatkozatban foglalt modelljétől.

3. A magyar vidék koncepció: a Nemzeti Vidékstratégia

A vidék szabályozási tárggyal foglalkozó hazai stratégiai dokumentumok közül egyértelműen kiemelkedik a magát „a magyar vidék alkotmányának” nevező Nemzeti Vidékstratégia (a továbbiakban: Stratégia). A kormány 2012-ben fogadta el a Stratégiát, amely 2020-ig, tehát egy nyolc éves időszakra vonatkozóan határozza meg a magyar vidékfejlesztési politika legfontosabb célkitűzéseit és e célkitűzések megvalósítását szolgáló végrehajtási eszközök és cselekvési programok körét. Fontos rögzíteni, hogy a Stratégia nem csupán a vidék szabályozási tárggyal foglalkozik, hanem tág értelemben a vidékkel kapcsolatban álló további területeket is érinti. E fejezetben csak a vidék szabályozási tárgy két fő kategóriájának, a vidéki területnek és a vidéki közösségnek a Stratégiában felvázolt koncepciója kerül ismertetésre. Mielőtt azonban a dokumentum elemzésére sor kerülne, fontos utalnunk a *Vidéki Térségek Európai Chartájára*,¹² hiszen a Stratégia egészét átható alapelveként került rögzítésre a Chartába foglalt következő irányelv: „Város és vidéke közös sorson osztoznak, a vidék gerince pedig a mezőgazdaság.”¹³ A két dokumentum között azonban nem ez az egyetlen kapcsolódási pont, hiszen a Stratégiában felvázolt vidék koncepció alapvetően megegyezik a Chartában rögzítettekkel.¹⁴

A Stratégia – tekintettel a vidéki területek és közösségek vonatkozásában tapasztalható kedvezőtlen irányú folyamatokra – nem kisebb célt tűz ki maga elé,

¹² A Vidéki Térségek Európai Chartája (1996) az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése által került megalkotásra, melynek jelentősége elsősorban abban áll, hogy a hivatalos politika rangjára emelte a vidék védelmének és fejlesztésének ügyét, ebből kifolyólag e dokumentum az Európai Unió vidékfejlesztési politikájának egyik legfőbb forrását jelenti.

¹³ Stratégia 54. o.

¹⁴ A Vidéki Térségek Európai Chartája kapcsán lásd különösen annak mellékleteit.

mint a vidéki Magyarország megújítása, mely célkitűzés központi elemének a vidéki térségek fenntartható fejlődésének biztosítását, valamint a vidéki közösségek életminőségének javítását határozza meg a dokumentum.¹⁵ A Stratégia célcsoportját a vidéki közösségek jelentik, e kategórián belül azonban további két személyi kör hangsúlyosan is megjelenik: a vidéki településeken élő aktív korosztály, valamint a vidéken élő, vidékre visszamenni szándékozó, illetve odaköltözést tervező fiatalok köre.¹⁶ A Stratégia térségi irányultságát tekintve elsődlegesen a vidéki térségekre terjed ki. A vidéki térséget – a Bevezetőben meghatározott vidék fogalomhoz hasonlóan – a Stratégia a következő főbb ismérvek mentén határozza meg: alacsony népsűrűség; a vidéki közösségek elöregedéséből, valamint az elvándorlásból adódó népességfogyás; főként falusi és tanyai településszerkezet; illetve a mezőgazdaság aránya a gazdaság egészéhez viszonyítottan magas.¹⁷

A Stratégia a vidékpolitika célkitűzéseinek kijelölése során a magyar vidéket érintő globális kihívásokból indult ki, így különösen az ivóvíz, az élelmiszerellátás, a környezeti fenntarthatóság, a biológiai sokféleség, az átalakuló vidék-város kapcsolatrendszer és a demográfiai válság vidékkel kapcsolatos összefüggései kerültek rögzítésre.¹⁸ A dokumentum e kedvezőtlen irányú folyamatokra reagálva, egyúttal a magyar vidék megújítását célzó koncepció alapjául a vidéki térségek népességeltartó és népességmegtartó képességének a javítását határozta meg, mint átfogó célkitűzés. Ezen átfogó célkitűzés középpontjában az áll, hogy a vidék érték, ennek megfelelően meg kell teremteni annak az alapját, hogy a vidéki közösségek életminősége javuljon, és hogy a vidéki lét ne jelentsen e személyi kör számára az életminőségben jelentkező hátrányt.¹⁹ A dokumentum meghatároz három horizontális szempontot is, amelyeknek a stratégia megvalósítása során történő érvényre juttatása szükséges ahhoz, hogy az átfogó célkitűzés teljesülni tudjon. E horizontális szempontok a következők: fenntarthatóság, területi és társadalmi kohézió, valamint a város és vidék közötti kapcsolatok erősítése.²⁰

A fenntarthatóság szempontján belül elsődlegesen meghatározott stratégiai cél a természeti erőforrások megőrzése, fenntartható használata, illetve a vidéki környezetminőség javítása. A dokumentum célja tehát egy olyan vidékpolitika kialakítása, amelyben a gazdasági és környezeti szempontok nem egymást kizárva, hanem egymással kölcsönhatásban érvényesülnek.²¹ A környezetvédelem a Stratégia esetében sem csak a természeti értékek védelmét foglalja magában, hanem a kulturális értékek megóvására is kiterjed. Mi több, a dokumentum egyes vidéki térségek esetében azok felemelkedésének zálogaként tekint a kulturális örökségben rejlő erőforrások kiaknázására. E kulturális értékek megóvása és fejlesztése egyúttal a vidéki turizmus (falusi-, és agroturizmus) fellendülését is eredményezheti, amely pedig az adott vidéki településeken a gazdaságfejlesztés és

¹⁵ Stratégia 1-3. o.

¹⁶ Stratégia 60-61. o.

¹⁷ Stratégia 61-62. o.

¹⁸ Stratégia 9-17. o.

¹⁹ Stratégia 57-58. o.

²⁰ Stratégia 58. o.

²¹ Stratégia 65. o.

a munkahelyteremtés területein vezethet pozitív folyamatokhoz, sőt a vidéki közösségek identitásának erősítéséhez is hozzájárulhat.²²

A kedvezőtlen irányú gazdasági és szociális folyamatok következtében a vidék népességmegtartó képessége is jelentős mértékben romlott. A vidéki népesség előregedése, az elvándorlás, a vidéki térségekben jelentkező magas munkanélküliség, a város-vidék kapcsolatok hátrányos megváltozása, vagyis a térbeli és társadalmi egyenlőtlenségek növekedése a vidéki közösségek hagyományos modelljének megbomlásához vezetett.²³ A Stratégia erre válaszul egy polgári alapokon nyugvó, a tradicionális családi értékeket középpontba állító, szuverén vidéki közösségi modellt vázol fel. A Stratégiában meghatározott magyar vidéki közösség koncepció szoros kapcsolatban áll a *Vidéki Térségek Európai Chartájában*,²⁴ valamint a Charta *Hans Popp* által készített 2. tervezetében²⁵ felvázolt vidéki közösség koncepcióval. E dokumentumok – a Stratégiához hasonlóan – egy klasszikus, tradicionális értékeket középpontba állító közösségi modellt rögzítenek, ellentétben például a corks Nyilatkozatokkal. Míg az első corks Nyilatkozat egy értéksemleges, addig a második corks Nyilatkozat egy, a társadalmi befogadásra építő vidéki közösségi koncepciót határoz meg.²⁶ A Stratégia a benne foglalt közösségi modell megteremtését a vidéki életminőség javításában, a vidéki foglalkoztatás biztosításában, a megélhetés biztonságának növelésében, a vidék-város kapcsolatok megerősítésében, valamint a több lábon álló vidéki gazdaság megvalósításában látja.²⁷

4. A vidék szabályozási tárgy megjelenése az európai uniós tagállamok alkotmányaiban

A tagállami alkotmányok agrárszabályozási tárgyakat rögzítő rendelkezéseinek áttekintését és elemzését célul kitűző korábbi munkánkban a vidék kategória kapcsán arra a következtetésre jutottunk, hogy az agrárjog e szabályozási tárgyára vonatkozó rendelkezést kizárólag a dél-európai uniós tagállamok alkotmányaiban találunk. Nevezetesen Görögország, Portugália és Spanyolország alkotmánya rögzít a vidék szabályozási tárggyal kapcsolatos rendelkezéseket, mely rendelkezések ebben a fejezetben részletesen is kifejtésre kerülnek.

4.1. A vidék szabályozási tárgy megjelenése a görög alkotmányban.

Görögország alkotmánya az Egyéni és szociális jogok elnevezésű második részen belül, a 22. cikk (1) bekezdésben tesz utalást a témánk szempontjából relevanciával

²² Stratégia 40., 95-96. o.

²³ Stratégia 40. o.

²⁴ Vö. Vidéki Térségek Európai Chartája 2. számú Melléklet, 1.,6.,11. irányelvek.

²⁵ Lásd Hans Popp: *Földszolgálat*, Agroinform Kiadóház, Budapest, 2002, 127-139. o.

²⁶ Az első és második corks Nyilatkozat elemzését és összevetését követően hasonló következtetésekre jut Szilágyi János Ede. Lásd bővebben Szilágyi János Ede: A vidéki közösség koncepciójának változó kategóriája és jelentősége a föld, mint természeti erőforrás viszonyában, *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica Tomus 2018/2*, 485–502. o.

²⁷ Stratégia 54-57. o.

bíró szabályozási tárgyáról. E cikk alapvetően a munkához való jogot rögzíti, amely az állam védelme alatt áll, továbbá az alkotmány rögzíti az „egyenlő munkáért, egyenlő bér” elvet, tilalmazva mindenféle megkülönböztetést e tekintetben. A munkához való jog kapcsán a görög alkotmány két célkitűzést határoz meg: egyrészt, a teljes foglalkoztatás megteremtését, másrészt, a munkavégző falusi és városi lakosság erkölcsi és anyagi előmenetelét. Nem tekinthető véletlennek, hogy az alkotmány külön nevesíti a falusi és városi munkavállalók körét, illetve ezzel összefüggésben az „egyenlő munkáért, egyenlő bér” elvet. E rendelkezésekből levezethető, hogy az alkotmány célja ezen elv rögzítésével részben az, hogy a falun, valamint városban élő és dolgozó lakosság bérezésében megmutatkozó különbségek fokozatosan megszüntetésre kerüljenek. Azt látjuk tehát, hogy a görög alkotmány kifejezetten nevesíti azt a Nyilatkozatban – és a Stratégiában is – megjelenő célkitűzést, amely a vidék és város között fennálló gazdasági és szociális jellegű különbségek csökkentését és megszüntetését irányozza elő.

4.2. A vidék szabályozási tárgy megjelenése a portugál alkotmányban. A portugál alkotmányban elsőként környezetvédelmi kontextusban találunk utalást a vidékre a gazdasági, szociális, kulturális jogokat és kötelességeket deklaráló harmadik rész, Társadalmi jogok és kötelességek címet viselő második fejezetén belül. A környezethez való jog kapcsán²⁸ rögzíti az alkotmány, hogy e jog minden állampolgár számára való biztosítása az állam kötelezettsége és konkrétan meghatározásra is kerülnek e cél elérését szolgáló állami feladatok. Ilyen, az állam feladataként meghatározott tevékenység például a vidék fejlesztése, illetve védelme, annak okán, hogy a természetvédelem, valamint a történelmi és művészeti értéket képviselő kulturális hagyatékok biztosítva legyenek. A következő, vidékre vonatkozó releváns rendelkezéseket a gazdasági rendszert taglaló részben találjuk. E körben az állam elsődleges feladataként került meghatározásra, hogy fokozatosan meg kell szüntetni a város és a falu között fennálló szociális és gazdasági különbségeket.²⁹ Szintén ebben a részben, de már a gazdasági és társadalmi fejlődésre vonatkozó tervek célkitűzései között jelenik meg a falusi élet védelme.³⁰ A mezőgazdasági politika célkitűzéseit meghatározó cikkben egy nem mindennapi államcél került deklarálásra, hiszen a portugál alkotmány rögzíti, hogy az államnak elő kell segítenie a falusi munkavállalók gazdasági, szociális és kulturális helyzetének javulását, a mezőgazdaság rendszerének átalakítása útján és azáltal, hogy fokozatosan átadják a föld és megműveléséhez közvetlenül használt termelőeszközök feletti rendelkezést azoknak, akik azzal dolgoznak.³¹ Ugyanebben a cikkben, a mezőgazdasági politika célkitűzései között került rögzítésre az is, hogy az állam ösztönzi a falutervezésnek, valamint a mezőgazdasági hasznosításra szánt földek diverzifikált felhasználásának és az erdőfejlesztésnek az ország ökológiai és szociális körülményeit teljes mértékben figyelembe vevő politikáját.³² A vidék szabályozási tárgyra vonatkozó rendelkezést találunk még az állami segítségnyújtásról szóló cikkben. E cikk

²⁸ Portugál alkotmány 66. cikk 1., valamint 2./b)-c) pontok.

²⁹ Portugál alkotmány 81. cikk d) pont.

³⁰ Portugál alkotmány 90. cikk.

³¹ Portugál alkotmány 93. cikk 1./b) pont.

³² Portugál alkotmány 93. cikk 2. pont.

rendelkezése alapján a mezőgazdasági politika megvalósítása érdekében az állam támogatja a falusi munkavállalók és gazdálkodók egyesüléseit, kiváltképpen a termelésre, beszerzésre, értékesítésre, a munkavállalók részére történő szolgáltatások és egyéb eszközök nyújtására létrehozott szövetkezetek ösztönzése és támogatása által.³³

4.3. A vidék szabályozási tárgy megjelenése a spanyol alkotmányban. A spanyol alkotmány a vidék szabályozási tárgyra vonatkozó rendelkezést kizárólag a 148. cikk (1) bekezdésben rögzít. E cikk az autonóm közösségek³⁴ hatáskörébe tartozó tárgykörök taxatív felsorolását tartalmazza, melynek 3. pontja alapján a vidékrendezés is e közigazgatási egységek feladatkörébe tartozik. Spanyolország esetében tehát azt látjuk, hogy az alkotmány hatásköri szabályok kapcsán, a decentralizáció elve mentén, a vidékrendezéssel kapcsolatos döntések meghozatalát és feladatok ellátását az alacsonyabb szinteken elhelyezkedő közigazgatási egységekre telepíti. E megoldás Spanyolország regionális típusú államszerkezetéből adódik, amely egyfajta átmenetet képez a föderatív és unitárius berendezkedésű államok között.

1. táblázat: A vidék szabályozási tárgy kapcsolata az egyes alkotmányos rendelkezésekhez az uniós tagállamok alkotmányaiban (Készítette: a Szerző)

<i>Tagállamok</i>	Gazdasági, szociális célok	Környezetvédelem	Kulturális örökség védelme	Hatásköri szabályok
Görögország	X			
Portugália	X	X	X	
Spanyolország				X

A fentebb rögzítetteket összegezve megállapíthatjuk, hogy a vizsgálat alá vont alkotmányokban a vidék szabályozási tárgy alapvetően négy rendelkezés típushoz kapcsolódik. Elsősorban (a) a vidék és város között fennálló gazdasági és szociális különbségeket megszüntetni kívánó állami feladat vagy államcél vonatkozásában kerül nevesítésre a vidék; ritkább esetben (b) a környezetvédelmi célok elősegítését, valamint (c) a kulturális örökségek védelmét³⁵ biztosító eszközként, egy további esetben pedig (d) hatásköri szabályok kapcsán kerül rögzítésre e szabályozási tárgy.

³³ Portugál alkotmány 97. cikk. 2./d) pont.

³⁴ Spanyolország közigazgatása az alkotmány 137. cikke alapján községekre, tartományokra és autonóm közösségekre oszlik, mely kategóriák közül ez utóbbi jelenti a legnagyobb közigazgatási egységet.

³⁵ Az Európa Tanácsnak a kulturális örökség társadalmi értékéről szóló keretegyezménye kihirdetéséről szóló 2012. évi CX. törvény 2. cikk a) pontja meghatározza a kulturális örökség fogalmát. Meglátásunk szerint a portugál alkotmány 90. cikkében rögzített, *falusi élet védelméneként* nevesített államcél beletartozik e fogalom tartalmi kereteibe és a portugál alkotmány ezáltal a falusi életet, mint kulturális örökséget kívánja védeni alkotmányos szinten.

Konklúzióként továbbá azt is megállapíthatjuk, hogy a görög, valamint portugál alkotmány vidék szabályozási tárgyra vonatkozó rendelkezései minden esetben olyan célkitűzéseket deklarálnak, mely célkitűzések a Nyilatkozatban és a Stratégiában szintén rögzítésre kerültek.

5. Összegzés és de lege ferenda javaslat megfogalmazása

A Nemzeti Vidékstratégia és a Cork 2.0 Nyilatkozat elemzését követően megállapíthatjuk, hogy azok céljukat tekintve egy irányba mutatnak, igaz, e célok megvalósítását szolgáló eszközök köre több esetben is élesen eltér egymástól a két dokumentumban. Ezek a különbségek abból a már fentebb rögzített tényből fakadnak, hogy míg a Stratégia egy klasszikus, tradicionális értékeket középpontba állító közösségi modellt vázol fel, addig a Nyilatkozat egy, a társadalmi befogadásra építő és erősen ideologizált vidéki közösségi koncepciót határoz meg. A második corki Nyilatkozat ilyen formán jelentősen eltér az első corki Nyilatkozat értéksemleges koncepciójától is. Mindkét stratégiai dokumentum nagy hangsúlyt fektet a vidék népességmegtartó és népességeltartó képességének javítására, hiszen a vidék versenyképességének növelése Magyarország, illetve az Európai Unió versenyképességéhez is jelentős mértékben hozzájárulna. Hazai és uniós szinten is azonos problémák jelentkeznek a vidékkel kapcsolatban: a vidéki közösségek identitásukat veszítik, az elöregedés és a kivándorlás a vidéki területek elnéptelenedéséhez vezet, e folyamatok következtében pedig csökken a mezőgazdasági termelés határfoka. E gazdasági-szociális jellegű problémákkal párhuzamosan a természeti és kulturális örökségek védelme, a környezetvédelem, a természeti erőforrások megőrzése és fenntartható kezelése is hangsúlyos területként jelentkezik a vidékkel kapcsolatban.

Egy alkotmány akkor tudja betölteni a funkcióját, akkor válik ténylegesen is egy ország jogrendszerének alapjává, ha reflektál a társadalmi változásokra és kihívásokra, valamint ha kifejezi a legtöbb társadalmi csoport érdekét. Látva a vidéki területeket és közösségeket érintő kedvezőtlen irányú folyamatokat, véleményünk szerint indokolt lenne alaptörvényi szinten reagálni azokra – mindezek alapján meglátásunk szerint igenlő választ adhatunk a Bevezetőben megfogalmazott kérdésre, azaz, hogy van-e létjogosultsága annak, hogy e szabályozási tárgy alaptörvényi szinten rögzítésre kerüljön. E ponton megjegyzendő, hogy maga a Nemzeti Vidékstratégia is utal az alkotmányozásra,³⁶ mint a Stratégiában foglalt célkitűzések megvalósítását elősegítő szabályozási eszközre. Továbbá kiemelendő, hogy *Orbán Viktor miniszterelnök* még 2018 nyarán, egy egy-másfél évig tartó alkotmányrevíziót jelentett be.³⁷ Az alkotmány tervezett felülvizsgálata során többek között áttekintésre kerül, hogy az Alaptörvényben hol maradtak szabályozási rések és e rések milyen új rendelkezések Alaptörvénybe való foglalásával küszöbölhetőek ki. Habár az alkotmányrevízióra ez idáig nem került sor, azonban annak szükségességét a miniszterelnök a közelmúltban több alkalommal is megerősítette.

³⁶ Stratégia 117. o.

³⁷ Orbán Viktor a Kossuth Rádió „180 perc” című műsorában (2018. június 8.).

Mindazonáltal az alkotmányrevízió folyamata meglátásunk szerint adott esetben a vidék Alaptörvénybe való foglalása előtt is utat nyithat. Mindezt megerősíteni látszik az a tény is, hogy az utóbbi években komoly kormányzati szándék mutatkozott a Stratégiában megfogalmazott célok gyakorlati megvalósítása tekintetében. A kormányzat az utóbbi években több, a vidék versenyképességét növelni szándékozó, valamint a vidéki közösségek megerősítését célzó programot indított el. E kormányzati intézkedések közül fontosnak tartjuk kiemelni a *Magyar Falu Programot*,³⁸ valamint a *Falusi CSOK*³⁹ meghirdetését. A tervezett alkotmányrevízió, valamint a vidék megerősítését célzó kormányzati szándék és e szándékkal párosuló kormányzati intézkedések mellett fontosnak tartjuk kiemelni továbbá azt is, hogy a közelmúltban több szakmai fórum is komolyan foglalkozott az Alaptörvény tervezett reformjával. E szakmai fórumok közül kiemelendő a Miskolci Egyetemen 2020. február 14-én, „*Agrár- és környezetjog, valamint az Alaptörvény tervezett reformja*” címmel megtartott konferencia. Az agrár-, és környezetjog elismert hazai szakemberei és oktatói, valamint az *Agrárminisztérium*, az *Igazságügyi Minisztérium* és az *Alapvető Jogok Biztosának Hivatala* képviselői részvételével lezajló konferencia központi témája az alkotmányrevízió egy lehetséges, az agrárium és a környezetvédelem területeit érintő irányainak a megvizsgálása volt.

Ha a fentebb rögzített érvek alapján elfogadjuk, hogy a vidék szabályozási tárgy Alaptörvénybe való foglalásának van létjogosultsága, a következő lépés annak megvizsgálása, hogy milyen módon kerüljön arra sor. Jelen tanulmány 4. fejezetében áttekintésre került, hogy a vidék szabályozási tárgy az európai uniós tagállamok alkotmányaiban milyen formában, mely rendelkezésekhez kapcsolódva jelenik meg.⁴⁰ Meglátásunk szerint a vidék szabályozási tárgyat rögzítő alkotmányok közül elsősorban a portugál alkotmány szabályozása szolgálhat mintaként a magyar alkotmányozó számára. E tanulmányban elvégzett kutatómunka eredményeképpen, véleményünk szerint egy szociális-gazdasági, valamint környezetvédelmi vonatkozású, államcélú megtestesítő alkotmányos rendelkezés tükrözné a leginkább és szolgálná a legjobban a Stratégiában, valamint a Nyilatkozatban meghatározott vidékre vonatkozó törekvéseket. Mindezek alapján az Alaptörvény továbbfejlesztésére vonatkozó javaslataink a következők:

1) Az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lépne: „Magyarország az esélyegyenlőség és a társadalmi felzárkózás megvalósulását, valamint a város és a vidék között fennálló szociális és gazdasági különbségek fokozatos megszüntetését külön intézkedésekkel segíti.” A társadalmi felzárkózásra vonatkozó alaptörvényi rendelkezés fentiek szerinti módosítása véleményünk szerint megfelelő keretet nyújtana arra, hogy a Nemzeti Vidékstratégiában megfogalmazott egyik fő célkitűzés, a vidéket sújtó kedvezőtlen irányú gazdasági és szociális

³⁸ A kormány a Magyar Falu Programot a Modern Városok Program mintájára hirdette meg 2019 februárjában. A Magyar Falu Program célja, hogy növelje a vidék népességmegtartó és népességeltartó erejét, valamint, hogy elősegítse a fiatalok helyben maradását és az elvándorlás visszaszorítását.

³⁹ A Falusi CSOK a negyedik Orbán-kormány 2019. július 1-vel hatályba lépő családtámogatási intézkedéscsomagjának az elnevezése, amely egyben a Magyar Falu Program egyik legfontosabb alprogramja. A program célja, hogy elősegítse a családi otthonteremtési kedvezménynek a kistelepüléseken élők számára való igénybevételét, elérhetőségét.

⁴⁰ E kutatómunka eredményét szemlélteti jelen tanulmány 1. számú táblázata.

folyamatok megfékezése, valamint megfordítása alaptörvényi szinten is prioritásként jelenjen meg. Ezáltal a vidéki területek, mint leszakadó térségek, valamint a vidéki közösségek, mint leszakadó társadalmi csoport felzárkóztatása alkotmányos szinten, államcélként kerülne rögzítésre.

2) Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lépne: „A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek, *köztük a vidéki közösségek által hagyományos módon átadott értékek* a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.” A Nemzeti Vidékstratégiában nevesített célként szerepel a vidéki közösségek identitásának erősítése is, mely célkitűzés elérésének egyik legfőbb eszközeként szolgálhat, ha a vidéki értékek átadásának hagyományos módja⁴¹ alaptörvényi szinten is védelemben részesülne. Ezáltal a kulturális értékek alkotmányos védelmén belül önállóan is nevesítésre kerülne a vidéki közösségeknek ez az értékteremtő és értékmegőrző tevékenysége. A javaslat alapjául szolgáló portugál alkotmány a vidéki értékek védelmét főként környezetvédelmi kontextusban, a környezethez való jog kapcsán rögzíti, azonban figyelemmel arra, hogy az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében már szerepel a kulturális értékek védelme, valamint, hogy az egészséges környezethez való jogot deklaráló XXI. cikk és a P) cikk között szoros kapcsolat áll fenn, e fordulat P) cikkbe történő beillesztése tűnik logikusnak.

3) Az Alaptörvény Nemzeti Hitvallásának 7. bekezdésben foglalt szövegrészek az alábbi szövegrésszel egészülne ki: „*Tudatában annak, hogy a magyarság történelme során csak a vidéki közösségek erejére támaszkodva tudott megújulni, valamint felismerve a vidék népességmegtartó és népességeltartó képességének fontosságát, törekszünk a vidéki élet megbecsültségének helyreállítására és a vidéken élők életminőségének javítására.*” Az Alaptörvény módosítására irányuló konkrét javaslatok mellett indokoltnak tartjuk, hogy a Nemzeti Hitvallásban is rögzítésre kerüljön a vidék a fentiek szerinti tartalommal. A Nemzeti Hitvallás preambulum-jellegéből adódik, hogy a benne foglaltak olyan alapvető értékeket jelenítenek meg, amelyek hazánk alkotmányos értékrendjének egészét áthatják, ezáltal fontos szereppel bírnak az alkotmány más szakaszainak értelmezése során, illetőleg a jogalkotás és a jogalkalmazás területein is. A vidéknek a Nemzeti Hitvallásban történő rögzítése tehát ahhoz is hozzájárulna, hogy a vidék, mint érték kiemelt területként kerüljön megjelenítésre az Alaptörvényben. A fentebb rögzített indokok alapján úgy gondoljuk, hogy az Alaptörvény tervezett felülvizsgálata, az alkotmányrevízió során megfontolandó, egyúttal indokolt lenne, ha az alkotmányozó a vidék kategóriát alaptörvényi szinten szabályozná.⁴²

⁴¹ A hagyományos átadási forma védelmére tett javaslatot korábban Szilágyi János Ede. Lásd Szilágyi János Ede: A *'vidéki közösség'* magyar értelmezésének megjelenítése az Alaptörvényben, Kézirat, Miskolc.

⁴² A jelen tanulmányban felvetett alkotmány módosítási szöveg-javaslatokra Szilágyi János Ede tett előremutató kritikai észrevételeket. E kapcsán lásd Szilágyi János Ede: A vidéki közösség, illetve a vidék sui generis alaptörvényi meghatározása, *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, Tomus 2019/2, megjelenés alatt.