

# Az Alkotmánybíróság jogértelmezése a környezet védelmében

**Bándi Gyula**  
IMSYS XXI. KÖRNYEZETVÉDELMI ÉS IPARBIZTONSÁGI KONFERENCIA  
2019. május 22.

- [17] 3. Az Alkotmánybíróság az indítvány érdemi vizsgálatát megelőzően röviden utal a **biológiai sokféleség** megőrzésének tudományos jelentőségére, illetőleg a biológiai sokféleség jelenlegi állapotára és tendenciáira.
- [18] ... A **Natura 2000 területek** különleges természetvédelmi jelentősége éppen abban áll, hogy megteremti az ember mezőgazdasági tevékenységébe ékelt természetes ökoszisztémák között az átjárást, az úgynevezett ökológiai folyosókat, amelyek éppen ezen ökológiai rendszerek fennmaradásához nélkülözhetetlen alapokat szolgálnak.
- [20] ...A Föld **ökoszisztémái az emberiségnek számtalan előnyt nyújtanak javak és szolgáltatások formájában**. Az ökoszisztémák által termelt javak közé tartoznak az élelmiszerek, a víz, vagy éppen a tüzelőanyagok, míg a szolgáltatások négy különböző csoportba sorolhatóak ... Ebből következően, amennyiben a biodiverzitás és a természet által nyújtott szolgáltatások elérhetősége csökken, az emberi élet létfeltételei szűnhetnek meg, ugyanis mind az alapvető anyagi szükségletek kielégítése (tisztá víz, táplálék, tiszta levegő), mind pedig az egészségvédő funkció (mentális és fizikai) sérül.

**28/2017. (X. 25.) AB határozat – Natura 2000**

- [24] Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése értelmében „[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.” A **jövő generációk érdekeinek védelme** azonban nem csupán a P) cikkből vezethető le: az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése értelmében „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.”
- [28] Amíg a korábbi Alkotmány pusztán az egészséges környezethez való jogot deklarálta, addig az Alaptörvény nevesítve a termőföldet és a biológiai sokféleséget olyan értéknek tekinti, amely több minden más mellett a nemzet örökségét képezi, védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége. Ebből következően immáron közvetlenül az Alaptörvény P) cikkéből vezethető le az alkotmányozó azon akarata, hogy **az emberi életet és létfeltételeit, így különösen a termőföldet és hozzá kapcsolódóan a biodiverzitást, olyan módon kell védeni, hogy az a jövő nemzedékek életesélyeit biztosítsa, és a visszalépés tilalmának általánosan elfogadott elvéből következően semmiképpen se rontsa.** A visszalépés tilalmának (non-derogation), mint az állam környezeti szabályozásra vonatkozó többletkötelezettségének egyaránt vonatkoznia kell a környezeti anyagi jogi, eljárásjogi és az intézményrendszerre vonatkozó szervezeti szabályozásra {3223/2017. (IX. 25.) AB határozat, Indokolás [27]–[28]}.

- [30] Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése szerint a környezet védelme nem csupán az állam, hanem „az állam és mindenki kötelezettsége”. Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése jelentős előrelépést tartalmaz a korábbi Alkotmányhoz képest **a kötelezetti kör** vonatkozásában: „[a]míg az Alkotmány alapján a környezetvédelemben csak az állami kötelezettségek voltak hangsúlyosak, addig az Alaptörvény »mindenki« – így a civil társadalom és minden egyes állampolgár – kötelezettségéről is beszél.” {16/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [92]}. Miközben azonban a környezet védelmének kötelezettsége egyaránt terheli a tág értelemben vett államot és a természetes és jogi személyeket, ez a kötelezettség természetesen nem lehet teljesen azonos az egyes jogalanyok vonatkozásában. **Miközben a természetes és jogi személyektől a hatályos jogszabályi előírások ismeretén és betartásán túlmenően általános jelleggel és kikényszeríthető módon nem várható el, hogy magatartásukat valamely, a jogalkotó által nem konkretizált absztrakt célhoz igazítsák, addig az állam oldaláról az is elvárható, hogy egyértelműen meghatározza mindazon jogi kötelezettségeket, melyeket mind az államnak, mind pedig a magánfeleknek be kell tartaniuk**, egyebek között annak érdekében, hogy az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében nevesített értékek hatékony védelme érvényesüljön.

- [33] Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése alapján **a jelen generációt három fő kötelezettség terheli:** a választás lehetőségének megőrzése, a minőség megőrzése és a hozzáférés lehetőségének biztosítása. A választás lehetőségének biztosítása azon a megfontoláson alapul, hogy a jövő nemzedékek életfeltételei akkor biztosíthatóak leginkább, ha az átörökített természeti örökség képes a jövő generációk számára megadni a választás szabadságát problémáik megoldásában ahelyett, hogy a jelenkor döntései kényszerpályára állítanák a későbbi generációkat. A minőség megőrzésének követelménye szerint törekedni kell arra, hogy a természeti környezetet legalább olyan állapotban adjuk át a jövő nemzedékek számára, mint ahogy azt az elmúlt nemzedékektől kaptuk. A természeti erőforrásokhoz való hozzáférés követelménye szerint pedig **a jelen nemzedékei mindaddig szabadon hozzáférhetnek a rendelkezésre álló erőforrásokhoz, amíg tiszteletben tartják a jövő generációk méltányos érdekeit.**
- [34] Ezen alapelvi szintű elvárásoknak a jogalkotó csak akkor tud eleget tenni, ha döntéseinek meghozatala során **távlatosan, kormányzati ciklusokon átívelően mérlegel. ...**

- [44] Mind az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésén alapuló, a környezet és azon belül is a biológiai sokféleség védelmére vonatkozó kötelezettségből, mind pedig a Magyarország által a környezet és a biológiai sokféleség megóvása érdekében vállalt nemzetközi kötelezettségből az következik, hogy a magyar államot a biológiai sokféleség megőrzése érdekében aktív cselekvési (jogalkotási) kötelezettség is terheli.
- [59] Mindez azt jelenti, hogy az állami tulajdonban levő védett természeti területek esetében is lehetséges ugyan azok elidegenítése, ám az értékesítés folyamata szigorú jogszabályi garanciákhoz kötött, mely garanciák összességében alkalmasak az Alaptörvény P) cikkében is nevesített értékek mennyiségi és minőségi védelmére.

- [66] Amíg azonban az állami tulajdonban álló Natura 2000 területekre vonatkozó haszonbérleti szerződések esetében a természeti állapot megőrzését vagy javítását szolgáló előírásokat tartalmazó jegyzék betartását **a Nemzeti Földalap ellenőrzi a tulajdonosi ellenőrzés keretében, addig a magántulajdonban álló Natura 2000 területek vonatkozásában a jegyzék betartására vonatkozó ellenőrzési mechanizmus és szankciórendszer nem létezik.** Az állami tulajdonból magántulajdonba, majd a későbbiekben esetlegesen továbbértékesítésre vagy továbbhasznosításra (haszonbérlet) kerülő, védett területnek nem minősülő Natura 2000 területek vonatkozásában arra sincs szabályozás, hogy a további értékesítés vagy hasznosítás során is a szerződés elválaszthatatlan részét képezze a természeti állapot megőrzésére vagy javítására szolgáló előírásokat tartalmazó jegyzék. A hatályos szabályozásból az sem következik, hogy a jegyzéket eredetileg elkészítő, a védett természeti területek természetvédelmi kezeléséért felelős szerv a későbbiekben rendszeres jelleggel felülvizsgálja a jegyzék tartalmát.

- [49] **Az elővigyázatosság környezetjogban általánosan elfogadott elvének értelmében az államnak kell biztosítania azt, hogy a környezet állapotának romlása egy adott intézkedés következményeként ne következzen be. ... A szabályozás hiányossága ugyanakkor éppen abból fakad, hogy nem zárja ki annak lehetőségét, hogy a Nemzeti Földalap céljainak megvalósítását veszélyeztető mértékű vagyronvesztés következzen be.**

**27/2017. (X. 25.) AB határozat nemzeti földalap**



[13] ... Az Alaptörvény mind a Nemzeti Hitvallás idézett rendelkezései, mind a P) cikk (1) bekezdése tekintetében tartalmában meghaladta a korábban hatályos Alkotmány rendelkezéseit, ... **az Alaptörvényben új elemként megjeleníti a fenntarthatóság követelményét**, ami az állam és a gazdaság részére irányt szab a környezeti értékekkel való felelős bánásmódhoz.

...

Az Alaptörvényből fakadó, a jövő nemzedékekkel szemben fennálló felelősség azt kívánja meg a **jogalkotótól, hogy intézkedései várható hatását a tudományos ismeretek alapján, az elővigyázatosság és a megelőzés elvének megfelelően értékelje és mérlegelje.**

[14]... figyelembe kell venni a jövő nemzedékek életfeltételeinek biztosítását is, az egyes döntések várható hatásainak mérlegelésekor pedig az elővigyázatosság és megelőzés elvének megfelelően, **a tudomány mindenkori állásának alapulvételével kell eljárnia.**

**13/2018. (IX. 4.) AB kút, vízügyi törvény**

[20] Mindez azt is jelenti, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint **a visszalépés tilalma immáron közvetlenül az Alaptörvényből fakad**, és egyaránt kapcsolódik az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséhez, és a XXI. cikk (1) bekezdéséhez. A visszalépés tilalmával összefüggésben az Alkotmánybíróság azt is kiemeli, hogy minden olyan esetben, amikor a környezet védelmére vonatkozó szabályozás átalakításra kerül, **a jogalkotónak tekintettel kell lennie az elővigyázatosság és megelőzés elveire is,**

[21] Az Alkotmánybíróság végezetül arra is rámutat, hogy amennyiben egy szabályozás esetében nem igazolható kétséget kizáróan, hogy az nem valósít meg visszalépést, akkor az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének megfelelően kell vizsgálni a visszalépés alkotmányosságát, oly módon, hogy **az elővigyázatosság elvére is figyelemmel az államnak a szükségesség és arányosság tekintetében más alapvető jog érvényesülésével, azzal érdeemben összemérve kell indokolnia az egyszer már elért környezetvédelmi szinttől való visszalépést** {3114/2016. (VI. 10.) AB határozat, Indokolás [45]}

- [27]}. ... Az elővigyázatosság elvéből következően tehát abban az esetben, ha egy szabályozás vagy intézkedés érintheti a környezet állapotát, a jogalkotónak kell azt igazolnia, hogy a szabályozás nem jelent visszalépést és ezáltal nem okoz adott esetben akár visszafordíthatatlan károkozást, illetőleg nem teremti meg egy ilyen károkozás elvi lehetőségét sem. Korábban nem szabályozott esetek szabályozásakor az elővigyázatosság elve nem kizárólag a visszalépés tilalmával összefüggésben, hanem önállóan is érvényesül: azon intézkedések esetében, melyek formálisan nem valósítanak meg visszalépést, ám befolyásolhatják a környezet állapotát, az intézkedés korlátja az elővigyázatosság elve is, amellyel összefüggésben a jogalkotó alkotmányos kötelezettsége, hogy a tudomány álláspontja szerint nagy valószínűséggel vagy bizonyosan bekövetkező kockázatokat megfelelő súllyal figyelembe vegye a döntés meghozatala során. A megelőzés elve ezzel szemben a potenciális szennyezés forrásánál, de még a szennyezés bekövetkezését megelőzően történő fellépés kötelezettségét jelenti: annak biztosítását, hogy a környezetet esetlegesen károsító folyamatok ne következzenek be.

[35] A felszín alatti vízkészletek használatának sajátossága, hogy egy adott vízkészlet használói kútjaikon keresztül még akkor is befolyásolják a vízkészlet mennyiségét és minőségét, és ezáltal a saját vízhasználatukon keresztül egy egész térség vízhasználatát és minőségét, ha arról egyébként nincs is tudomásuk. Mindez már önmagában is indokolja a vízkészletekkel való egységes gazdálkodás szükségességét, amely feladat ellátására kizárólag az állam lehet képes. A vízkészletekkel való gazdálkodásnak ugyanis az a feladata, hogy oly módon biztosítsa az indokolt vízigények biztonságos kielégítését, hogy az sem a vizek mennyiségi és minőségi védelmét, sem pedig a felszín alatti vizekhez kapcsolódó ökoszisztémák fenntarthatóságát ne veszélyeztesse.

- [40] ... a közép- és hosszú távú tervezés és kiszámítható jogalkotás olyan szakmai kiindulópontjai is egyben, melyek figyelembe vétele az elővigyázatosság és a megelőzés elveire is tekintettel különösen fontos az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében nevesített, a **nemzet közös örökségének** körébe tartozó elemek esetében. Ennek megfelelően ezen **szakmai tartalmú stratégiák figyelmen kívül hagyása** valamely jogszabály-változás alaptörvény-ellenességének vizsgálata során külön is értékelendő a nemzet közös örökségét érintő, és az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése szerint a jövő nemzedékek számára is megőrzendő szabályozási tárgyak esetében.

[49] ... A biztoshelyettes álláspontja szerint **a Törvény nem vette figyelembe az elővigyázatosság elvét, mert „nem tárta fel, hogy a környezet állapotának romlása egy adott intézkedés következményeként bekövetkezik-e, illetve bekövetkezhet-e.”** A Törvény **a megelőzés elve érvényesülésének sem tesz eleget**, mert „a természeti erőforrások megóvását, védelmének ellenőrzését egyes tevékenységek előzetes állami kontroll alól való kivételével **csupán az önkéntes jogkövetésre bízna.**” A biztoshelyettes kiemelte: miután a jelentős felszíni víztestek, valamint a felszín alatti vízkincs egésze kizárólagos állami tulajdonban áll, ezért **az államot a P) cikk (1) bekezdésből fakadó kötelezettség tulajdonosi minőségében is egyértelműen terheli.**

[50] ... a kutak engedélyezésének és előzetes bejelentésének eltörlése mint cél az alapvető jogok korlátozása szempontjából csupán eszköz. Ez viszont azt is jelenti, hogy a Törvény az egészséges környezethez való jog mint alapvető jog védelmét **nem más alkotmányos érték vagy alapvető jog érvényesítése érdekében, ekként pedig szükségszerűen alaptörvény-ellenesen korlátozta.**

65] ... az elővigyázatosság elvével összhangban a visszalépés tilalmába ütközéshez nem szükséges a környezet állapotának tényleges romlása, hanem már az állapotromlás kockázata is megalapozza a visszalépés tilalma sérelmét {16/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [110]}.

[67] Mindezen szempontokra figyelemmel az Alkotmánybíróság megítélése szerint a jogalkotó a Törvény szabályozásával oly módon valósított meg a környezet védelmének már elért szintjéhez képest visszalépést, hogy azzal szemben **nem jelölt meg és az Alkotmánybíróság sem azonosított az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerint a konkrét esetben összemérhető és elfogadható más alapvető jogot vagy alkotmányos értéket.**

[69] ... Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből ugyanis az következik, hogy az állam a felszín alatti vizekkel mint a nemzet közös örökségének részét képező természeti erőforrással csak oly módon gazdálkodhat, hogy **nem csupán a jelenben, hanem a jövőben felmerülő vízhasználati igények fenntartható kielégítése is biztosítható legyen.** A most rendelkezésre álló vízkészlet pedig akkor marad a jövőre nézve is felhasználható, ha az mennyiségi és minőségi védelemben részesül.

Különvéleményekből:

[82] ... az elővigyázatosság elve olyan **kockázatkezelési eszköz**...

[84] 2. Álláspontom szerint az elővigyázatosság elvére figyelemmel az Alkotmánybíróságnak **fel kellett tárnia az indítvánnyal támadott szabályozásban rejlő környezeti kockázatokat**. ... nem lehetett eltekinteni a probléma tudományos háttérének vizsgálatától sem.

...

[133] 3. Részletkérdésnek tűnik, de valójában a döntés érdeméhez vezet az elővigyázatosság elvének „kiolvasztása” az Alaptörvény szövegéből. A technika hasonló a „védelmi szint csökkentésének” tilalma esetén alkalmazotthoz. Elvi álláspontom az, hogy az ilyen technikától az Alkotmánybíróságnak tartózkodnia kell. Ez ugyanis az Alaptörvény szövege értelmezésének álcája alatt valójában hozzáír az Alaptörvényhez.



[87] ... A visszalépés tilalmát az Alkotmánybíróság az elővigyázatosság és a megelőzés elveivel immár egységben értelmezi. Érvelése szerint a visszalépés tilalma a P) cikk (1) bekezdésének, valamint a XXI. cikk (1) bekezdésének tartalmaként azt a követelményt rögzíti, „hogy minden olyan esetben, amikor a környezet védelmére vonatkozó szabályozás átalakításra kerül, a jogalkotónak tekintettel kell lennie az elővigyázatosság és a megelőzés elveire is, hiszen »a természet és a környezet védelmének elmulasztása visszafordíthatatlan folyamatokat indíthat meg«” {legutóbb: 13/2018. (IX. 4.) AB határozat, Indokolás [20]}. Ezen tartalmi megközelítést tehát az egészséges környezethez való jog korlátozásának vizsgálata során érvényesíteni kell az alábbiak értelmében.

**17/2018. (X. 10.) AB határozat  
(Hungaroring)**

[91] Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy az Alaptörvényre visszavezethető non-derogation elve **csak azt a visszalépést tiltja, amelyből következhet a természet vagy a környezet orvosolhatatlan károsodása.** Az elővigyázatosság és a megelőzés elve miatt az a kérdés, hogy van-e esély a károsodás bekövetkeztére. E tekintetben **a természet és a környezet alkotmányjogi védelme funkcionálisan azonos gyökerű: védi az (emberi) élet feltételeit. A környezet orvosolhatatlan károsodása jellemzően hosszú távú folyamatok eredményeként áll elő. ...**

[92] ... A hosszú időszakon keresztül érvényesülő folyamatos zajkibocsátással szembeni védekezés csökkentése – az elővigyázatosság, illetőleg a megelőzés elveire tekintettel – ezek közé tartozik.

[69] **Az a kockázat, ami az integrált általános területi államigazgatási szervezeti rendszer működésében környezet- és természetvédelmi szempontból megnyilvánulhat, alkotmányos követelmény előírásával kezelhető az elővigyázatosság és a megelőzés elvének megfelelően, ...**

[74] 1.2. A vizsgálat során az Alkotmánybíróságnak mindvégig szem előtt kellett tartania az egészséges környezethez való jog mindkét vetületéhez hozzátartozó jellegadó sajátosságát, amely az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből, valamint a XXI. cikk (1) bekezdéséből következik. Ez úgy foglalható össze, hogy **az egészséges környezethez való jog körében meghatározó jelentősége van az elővigyázatosság és a megelőzés elvének.**

...  
**4/2019. (III. 7.) AB határozat -  
közigazgatás**

- [79] Ezzel összefüggésben arra is szükséges rámutatni, hogy az Ákr. szabályai szerint a **hatóság a tényállást köteles tisztázni a szabad bizonyítás elve szerint (Ákr. 62. §). ... elővigyázatosság és megelőzés elve tükrében a hatályos szabályozás azért vet fel alkotmányossági aggályokat, mert nem szól arról, hogy a kormányhivatalnak a természetet és a környezetet érintő engedélyező határozata rendelkező részében kötelező kifejezetten megállapítania, hogy a határozatban foglaltak teljesítése – engedélyezés esetén – nem veszélyeztet vagy nem károsít természeti értéket, illetve környezeti elemet. A rendelkező részi megjelenítés nem keletkeztet új hatáskört a hatóság számára, csupán a meglévő hatáskör gyakorlásának ad nyomatékot a környezet- és természetvédelemmel érintett ügyekben a tényállás megállapítása során. E megállapításra vonatkozó döntési elemnek azonban ki kell tűnnie a rendelkező részből.**

[93] 4. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság ... azt állapította meg, hogy **a hatályos eljárási szabályozás lényeges tartalma hiányos**. Nem szól arról, hogy az eljáró közigazgatási hatóságnak kifejezett megállapítást kell tennie határozata rendelkező részében az engedély alapján kifejtett tevékenység környezet- és természetvédelemre gyakorolt hatásáról. Az egészséges környezethez való jog Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből és XXI. cikk (1) bekezdéséből levezetett tartalma (az elővigyázatosság és a megelőzés elve), megerősítve az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésével, XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdéseivel is, **azt az objektív követelményt támasztja a törvényalkotóval szemben, hogy kifejezett rendelkezésekkel szabályozza akár az Ákr.-ben, akár az ágazati törvényekben azt, hogy miként szükséges megjeleníteni a hatósági döntés rendelkező részében a környezeti elem, természeti érték megóvására vonatkozó megállapítást**. A hatáskör mikénti gyakorlásának – annak indokaival együtt – kétség kívül megállapíthatónak kell lennie a döntésből. ...

- [16] 2. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében rögzített **jogorvoslathoz való jog** jelen bírói kezdeményezés elbírálása szempontjából releváns elvi tartalma az alábbiak szerint összegezhető. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerinti jogorvoslathoz való jog olyan **alkotmányos alapjog**, amely tárgyát tekintve a bírói, illetőleg a hatósági (más közigazgatási) döntésekre terjed ki, tartalmát tekintve pedig azt kívánja meg, hogy valamennyi, az érintett jogát vagy jogos érdekét (helyzetét) érdemben befolyásoló érdemi határozat felülvizsgálata érdekében legyen lehetőség más szervhez, vagy azonos szerv magasabb fórumához fordulni
- [18] Az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése alapján az állam kötelessége az alapvető jogok tiszteletben tartására és védelmére az alapjogokkal kapcsolatban magában foglalja azt is, hogy az államnak gondoskodnia kell az érvényesülésükhöz szükséges feltételekről, így az **állam intézményvédelmi kötelessége az egyes alapjogok érvényesülését biztosító megfelelő eljárási keretek kialakítása**
- [23] Az Alkotmánybíróság kiemeli: az Országgyűlés és a Kormány egyaránt széleskörű szervezetalakítási és -átalakítási jogosítványokkal rendelkezik, azonban ez a **szervezetalakítási jog nem korlátlan**, hanem csak az Alaptörvény rendelkezéseinek maradéktalan tiszteletben tartása mellett, az Alaptörvény keretei között érvényesíthető. Az Alkotmánybíróságnak mint az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdése szerint az Alaptörvény védelme legfőbb szervének, az Alaptörvényből fakadó jogokat és kötelezettségeket a szervezetalakítási joggal szemben is vizsgálnia és érvényesítenie kell.

**12/2019. (IV. 8.) AB határozat - hatáskörök**