



Ügyszám: AJB-2832/2015

Dr. Lenkovic Barnabás
az Alkotmánybíróság elnöke

Alkotmánybíróság
Budapest
Donáti u. 35-45.
1015

Tisztelt Elnök Úr!

Az alapvető jogok biztosának jövő nemzedékekért felelős helyetteseként az alábbi, az Alaptörvény P) cikke szempontjából alapvető fontosságú szempontokra szeretném ezúton felhívni a figyelmet a köztársasági elnök által az Alkotmánybíróság számára előzetes normakontrollra megküldött az állami földvagyon kezelésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2015. évi (...) törvényhez (Törvény) kapcsolódóan. A köztársasági elnök indítványában eljárási és tartalmi szempontból is kérte a Törvény Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatát. Az indítványban felvetett tartalmi alkotmányos aggály szerint a törvény bizonyos rendelkezései sértik az Alaptörvény XXI. cikkét valamint az Alaptörvény P) cikkét.

Meglátásom szerint a jelen ügy kiváló alkalmat adna arra, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény P) cikkének dogmatikáját kidolgozza, amely hiánypótló lenne mind a hazai mind a nemzetközi szakirodalom illetve a gyakorlat számára. A P) cikk tartalmi értelmezése kapcsán a hazai alkotmánykommentárok a kezdetektől fogva várnak az Alkotmánybíróság vonatkozó, újonnan kialakított gyakorlatára.¹ Meggyőződésünk szerint amennyiben az Alkotmánybíróság jelen ügyben alkalmazott érvelése kellő mélységben érinti a jövő nemzedékek érdekeit, az a nemzetközi alkotmányos fejlődés szempontjából is kiemelkedő jelentőségű lenne, illetve fontos támpont lenne a hasonló jogi problémával szembesülő nemzeti bíróságok számára is. A jövő nemzedékek jogait illetve érdekeinek jogi tartalmát és érvényesítését egyre növekvő szakirodalmi érdeklődés övezi. Úttörő e szempontból a Fülöp-szigetek Legfelsőbb Bírósága által az Oposa-ügyben hozott ítélet, amely szerint a nemzedékek közötti méltányosság elve alapján a jelen nemzedék köteles a természeti erőforrások megőrzésére a jövőndő nemzedékek számára.²

Az előzetes normakontroll tárgyát képező törvény a nemzeti park igazgatóságok természetvédelmi vagyonkezelése alól kíván kivenni bizonyos védett természeti területeket. Az állami szervezetrendszerben a nemzeti park igazgatóságok által évtizedek óta végzett

¹ Jakab András: Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei, HVG Orac Kiadó, 2011, 197. oldal

² Minors Oposa v. Department of Environment and Natural Resources ügyben született ítélet, elérhető: <http://www.elaw.org/node/1343>

természetvédelmi tevékenységnek a P) cikk szempontjából való garanciális mivoltára a 2014. december 16-án kiadott biztoshelyettesi önálló elvi állásfoglalás is felhívta a figyelmet.³ A „Nemzeti Parkok mint a jövő nemzedékek természeti és kulturális értékeinek őrzői” c. állásfoglalás hangsúlyozta, hogy a P) cikk által védett természeti erőforrásoknak az utókor számára való megőrzésében a nemzeti park igazgatóságok szerepe garanciális, mivel igazgatóságok kizárólag természetvédelmi célú tevékenységük révén a biológiai sokféleség, a hazai védett növény- és állatfajok, kiterjedt erdőterületek és vízkészletek megőrzésének védőbástyái,⁴ hiszen nincs olyan védett honos növény- illetve állatfaj, amelynek védelme megvalósítható lenne az igazgatóságok természetvédelmi tevékenysége nélkül. Mindezt a természetvédelmi vagyongazdálkodást érintő jogszabályi változtatások, garanciák módosítása szükségképpen a P) cikk védelmi körébe tartoznak.

A fentiek szellemében az Alaptörvény P) cikke által nevesített, a jövő nemzedékek számára megőrizni rendelt „nemzet közös örökségének” értelmezése szempontjából irányadó alkotmányos zsinórmértékkel kapcsolatos álláspontomat az alábbiakban szeretném az Alkotmánybíróság számára előterjeszteni és megfontolásra javasolni.

I. Az Alaptörvény a korábbi Alkotmánynál magasabb alkotmányos védelemben részesíti a környezet- és természetvédelmet

Az Alaptörvény számos olyan új rendelkezést tartalmaz, amelyek a korábbi Alkotmányhoz képest fokozott hangsúlyt helyeznek a természet és az egészséges környezet védelmére, valamint a fenntarthatóság követelményére. Az Alaptörvény XXI. cikkében is garantált egészséges környezethez való alapjog részben az Alkotmány 18.§-ának szó szerinti átvételével született, kiegészülve további garanciális szabályokkal, amelyek a környezetben okozott károk megtérítési kötelezettségét illetve a hulladék importjának tilalmát biztosítják. Ezen túlmenően a Nemzeti Hitvallás rögzíti, hogy az Alaptörvény szövetség a múlt, a jelen és a jövő magyarjai között. E gondolat a Walter Lippmanni alkotmányfilozófiát tükrözi, amelynek elvi tétele, hogy a jelen kormányzatok által hozott döntések kihatással vannak a későbbi nemzedékekre is, ezért a felelős jelenbeli kormányzati döntésnek az eljövendő nemzedékek érdekeire is tekintettel kell lennie.⁵

A Nemzeti Hitvalláson túlmenően úttörő módon több tételes rendelkezésében is megjelenik a jövő nemzedékek védelmének gondolata, amellyel a nemzedékek közötti igazságosság és szolidaritás⁶ alapelve mellett köteleződik el az Alaptörvény. A nemzeti vagyon védelméről szóló 38. cikk például kifejezetten kimondja, hogy a nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megővése, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek

³ Az állásfoglalás az alábbi linken érhető el:

http://www.ajbh.hu/documents/10180/12318/Nemzeti_Park_JNBH_%C3%A111%C3%A1sfoglal%C3%A1s.pdf/05d1d19b-18f6-4154-bf55-3fa8b8d0a349

⁴ Állásfoglalás, 2. oldal

⁵ Walter Lippmann: Walter Lippmann: Public Opinion. X. fejezet, 4 pont. Walter Lippmann: A közjó filozófiája, Bagolyvár Könyvkiadó, Budapest, 1993, 84.; 122 o.

⁶ A nemzedékek közötti méltányosság, szolidaritás illetve igazságosság gondolatáról lásd Edith Brown Weiss: In Fairness to Future Generations: International Law, Common Patrimony, and Intergenerational Equity c. művét (1988, The United Nations University, Tokyo and Transnational Publishers, Inc., New York)

figyelembevétele. Az Alaptörvény P) cikke pedig a nemzet közös örökségét képező természeti erőforrásokat rendeli védeni és megőrizni a jövő nemzedékek számára.

A P) cikk a nemzet közös örökségét képező természeti kincsek védelmét állami feladattá és állampolgári kötelezettséggé is teszi. Az Alaptörvényhez fűzött jogalkotói indokolás szerint a P) cikk „az állam és a gazdaság részére irányt szab a környezeti értékekkel való felelős bánásmódhoz.” Az Alaptörvény P) cikke a jövő nemzedékek szempontjából kulcsfontosságú természeti erőforrások között említi a termőföldet, a biodiverzitást, különösen a honos növény- és állatfajokat, továbbá a felszín alatti és feletti vízkészleteket, illetve az erdőket, amelyek fenntartását, védelmét és megőrzését a P) cikk mindenki és az állam kötelezettségeként tételezi. Az Alaptörvény ezzel mintegy hipotetikus örökséggel ruházza fel a jövő nemzedékeket. E sajátos örökség koncepció folytán a P) cikk alapján fennálló állami kötelezettséget pedig kiüresítené, ha az állam védelmi kötelezettségét a jövő nemzedékek örökségének állapotára való tekintet nélkül – akár a természeti erőforrások leromlott állapotban való „átadásával” is – teljesíthetné. Éppen ezért az Alaptörvény P) cikkéből álláspontunk szerint a természeti kincsek állapotára vonatkozó tartalmi zsinórmérték is levezethető, a későbbiekben részletezettek szerint.

E környezetvédelmi szempontból progresszív rendelkezések összessége révén az Alaptörvény a korábbi Alkotmánynál is szigorúbb alkotmányos védelemben részesíti az emberi élet fizikai alapját képező természeti környezetet. Az Alkotmány által biztosított védelem lényege az egészséges környezethez való alapjog, valamint az egészséghez való jog eszközei között nevesített környezetvédelem biztosítása volt. Az Alkotmány természetvédelmi rendelkezéseinek tartalmi lényege, mintegy fő hozadéka az Alkotmánybíróság által kidolgozott visszalépés tilalmának elve volt, amely szerint alkotmányellenes a már elért természet- illetve környezetvédelmi jogszabályi védelemtől való visszalépés. *Az Alaptörvény azonban az egészséges környezethez való jog változatlan formában való megerősítésén túl új rendelkezései révén megerősíti a környezet- illetve természetvédelem alkotmányos garanciáit, és így annak megsértésére vonatkozó tesztet tovább szigorítja.*

II. A P) cikk által támasztott követelmények szigorítják a visszalépés tilalmának mércéjét

Az egészséges környezethez való alapjoggal összefüggő, az állam intézményvédelmi kötelezettségével kapcsolatos elvárásokat az Alaptörvény új környezetvédelmi rendelkezéseiből, így különösen a P) cikkből fakadó alkotmányos elvárások tovább erősítik, és az állam jogalkotásával illetve a környezetvédelmi intézményrendszer kialakításában élvezett szabadságával szemben fokozott követelményeket állítanak. Az egészséges környezethez való alapjog lényegét adó, elért jogszabályi védelem csökkentésének tilalma relatív mérce, amelyet a P) cikkből következő abszolút jellegű, tartalmi kötelezettségek tovább erősítenek. A visszalépés tilalmának logikájából fakad ugyanis, hogy az annak alapján folytatott vizsgálat során az Országgyűlés által elfogadott új illetve módosított szabályozást, illetve annak hatékonyságát nem önmagában véve, hanem mindig a korábban fennálló szabályozási modellhez, illetve annak hatékonyságához viszonyítva kell alkotmányosan értékelni. Elvileg lehetséges tehát egy olyan módosított garanciarendszer, amely önmagában véve hatékony természetvédelmi intézményvédelmi megoldásnak mutatkozik, azonban mégis alaptörvény-ellenességre vezet abban az esetben, ha a korábbi jogszabályi rendelkezések annál hatékonyabb védelmet biztosítottak. A visszalépés

tilalmának a 28/1994. (V. 20.) AB határozatban kimondott követelménye szerint ugyanis a jogalkotó által módosítani kívánt természetvédelmi jogi garanciarendszer csak abban az esetben alkotmányos, ha az új illetve módosított jogi garanciák a korábbiakkal azonos hatékonyságban biztosítják a természeti értékek megőrzését, mivel ez esetben nem történik visszalépés a már elért védelmi szinttől.

A P) cikkből következő, a természeti értékeknek az állam által való megőrzési kötelezettsége a XXI. cikkből fakadó, relatív védelmet egy abszolút jellegű kötelezettséggel egészíti ki. A P) cikk álláspontom szerint ugyanis egy önálló, tartalmi zsinórmértéket tételez, amely objektív követelményeket támaszt az állam mindenkori tevékenységével szemben. Az Alaptörvény P) cikkéből következően a természeti kincsek romlása illetve veszélyeztetése – a korábbi jogi szabályozásra tekintet nélkül – önmagában képes alkotmányosértésre vezetni. A P) cikk védelmi körében tehát az alkotmányossági vizsgálat során a korábbi jogi szabályozás, és a módosítani kívánt rendelkezések ahhoz való viszonyának vizsgálata nem szükséges.

Az egészséges környezethez való alapjogból fakadó intézményvédelmi kötelezettség tekintetében az Alkotmánybíróság már 28/1994. (V. 20.) határozatában is hangsúlyozta, hogy az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a jogalkotás során a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlásnak akár csak kockázatát is megengedje. Az alapjogból fakadó mérce tehát igen szigorú. A hivatkozott határozat egyben felhívja a figyelmet a természetvédelmi döntések preventív jellegének fontosságára is, tekintettel arra, hogy a környezetben okozott káros folyamatok gyakran visszafordíthatatlanok és orvosolhatatlan károkhöz vezetnek.

A P) cikkből fakadó követelmények révén a jogalkotó mozgástere a jövő nemzedékek érdekeit érintő kérdésekben – amelyek egyik legkitüntetettebb területe a jövő generációk életfeltételeit biztosító természet- és környezetvédelem – az eddigieknél is szűkebb. A P) cikk alapján az államot jogalkotói minőségében – mint a P) cikk által védett természeti erőforrások állapotát és elosztását hosszú távon befolyásolni képes szereplőt – ugyanis fokozott felelősség terheli. A jövő nemzedékek érdekeinek jelenbeli védelme azt követeli meg a jelenkor döntéshozóitól, hogy leszármazottaink választási szabadságának, lehetőségei minél szélesebb spektrumát megőrizték. Ellenkező esetben a jelenbeli döntésekkel a most élő nemzedékek mintegy kényszerpályára állíthatnák a későbbi generációkat, megfosztva azokat az érdemi választás szabadságától. A választás szabadságának megőrzése pedig végső soron csak a védett értékek megőrzése esetén lehetséges. Az Alaptörvény P) cikke megköveteli, hogy a jövő nemzedékek érdekeire kihatással lévő alapvető fontosságú döntések során a mindenkori jogalkotó az érdekek mérlegelésekor megfelelő súllyal mérlegelje a döntéssel érintett jövő nemzedékek érdekeit is. A jövő nemzedékek érdekeinek megfelelő figyelembe vételét ezért csak a távlatos, kormányzati ciklusokon átívelő gondolkodásmód biztosíthatja.⁷

A mindenkori jogalkotót tehát az Alaptörvény P) cikke alapján a jövő nemzedékek érdekeit figyelembe vevő, hosszú távú tervezés illetve jogalkotás kötelezettsége terheli, amely a P) cikk védelmi körében képes biztosítani a jövő nemzedékek érdekeinek néhány éves kormányzati ciklusokon átívelő tiszteletben tartását a jelenben. Az államnak tehát fokozott

⁷ The Report of the Oxford Martin Commission on Future Generations: Now for the Long Term (2013), elérhető itt: http://www.oxfordmartin.ox.ac.uk/downloads/commission/Oxford_Martin_Now_for_the_Long_Term.pdf

figyelmet kell szentelnie döntéseinek hosszú távú, nemzedékeken átívelő hatásaira, amely kívánalom különösen releváns a természetvédelem garanciáit, intézményrendszerét és jogintézményeit érintő átalakítások során. A jogalkotónak ezért az Alaptörvény által következetesen képviselt nemzedékek közötti igazságosság és szolidaritás szellemében gondoskodnia kell arról, hogy a jelen generációk gazdasági illetve célszerűségi megfontolásai ne szoríthassák háttérbe a jövő nemzedékek életfeltételeinek megőrzését szolgáló természetvédelmi szempontokat.

A P) cikkből fakadó hosszú távú, távlatos gondolkodás és jogalkotói döntéshozatal követelménye szorosan kapcsolódik a visszalépés tilalmához, amely az állam intézményvédelmi kötelezettségével szemben támaszt követelményeket. Az Alkotmánybíróság által kifejtettek szerint az egészséges környezethez való jog tartalmát adó elv alapján az állam jogalkotása a természet romlásának még a kockázatát sem engedheti meg. Mindkét alkotmányos rendelkezésből fakadó közös követelmény tehát az, hogy a természeti értékek leromlásának, illetve a romlás kockázatának kiküszöbölése érdekében a védelmi megfontolásoknak elsőbbséget kell élvezniük a versengő szempontokkal szemben a nemzet közös örökségét képező erőforrásokat érintő jogalkotás során. A jelen generációk gazdasági és egyéb legitim megfontolásai a P) cikkből kifolyólag nem érvényesülhetnek a jövő nemzedékek érdekeit megjelenítő természetvédelmi megfontolások rovására, azokat nem szoríthatják háttérbe.

A XXI. cikk és a P) cikk közös védelmi körében az alkotmányos rendelkezések egymást erősítő követelményei mindezért azt eredményezik, hogy az elért jogszabályi szint hatékonyságában való legkisebb csökkenés is – amely akár csak az elért természetvédelmi szint romlásának kockázatát is felveti – alaptörvény-ellenes helyzetet idéz elő. A P) cikk és a XXI. cikk részben közös védelmi kört alkot és tartalmi rendelkezéseik egymást erősítik. A visszalépés tilalma funkcionális értelemben ugyanis végső soron a P) cikk által védett természeti és kulturális kincsek állapotromlás nélküli átörökítését követeli meg. Ellenkező értelmezés, amely a természeti erőforrások minőségének megőrzését nem követelné meg, kiüresítené az államnak a P) cikkből fakadó örökségvédelmi kötelezettségét.

Budapest, 2015. május 22.

Tisztelettel:

dr. Szabó Marcell

