



HONVÉDELMI MINISZTERIUM

DR. BENKŐ TIBOR
miniszter

Nyt. szám: 5845-3/2019.
Hiv. szám: II/201-10/2019.

1.sz. példány



ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám: 11/201-17/2019	
Tárgy: indítványra vonatkozó észrevételek 2019 OKT 03.	
Példány: 1	Kezelőiroda: Készenlével
Melléklet: 8	dt: Ju

Budapest
Donáti u. 35-45.
1015

Tárgy: indítványra vonatkozó észrevételek 2019 OKT 03.

Tiszte



A Tisztelt Alkotmánybíróság előtt az Alapvető Jogok Biztosa (a továbbiakban: indítványozó) által előterjesztett – a Tisztelt Alkotmánybíróság által a honvédelmi miniszter részére továbbított, és a Honvédelmi Minisztérium által 2019. július 29-én érkezett – indítvány okán indult, és folyamatban lévő eljárásban a Tisztelt Alkotmánybíróság II/201-10/2019. számú végzésében tűzött határidőn belül, az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvény (a továbbiakban: Evt.) 23. § (5) bekezdése, 23/A. § (1)-(2) bekezdése kapcsán a végzésben foglaltak szerint az indítvány 2. pontja (honvédelmi rendeltetés és természetvédelmi rendeltetés egymáshoz való viszonyára vonatkozó indítványi elem) vonatkozásában az alábbi észrevételeket teszem.

I.

Vonatkozó indítványi elem

Az indítványozó beadványában előterjesztette, hogy az Alkotmánybíróság az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (2) bekezdése alapján vizsgálja meg, és az Abtv. 41. § (1) bekezdésében biztosított jogkörében eljárva semmisítse meg az Evt. alábbi bekezdéseinek aláhúzással és vastagítással jelölt szövegrészeit, nem érintve a fennmaradó rendelkezéseket:

- 23. § (5) **Fokozottan** védett természeti területen található erdőnek gazdasági, valamint vadaspark további rendeltetése, honvédelmi elsődleges rendeltetésű erdőnek közjóléti, valamint tanerdő további rendeltetése nem lehet.
- 23/A. § (1) A fenntartható erdőgazdálkodás tervezése szempontjából az erdő 23. §-ban foglaltak szerint megállapított rendeltetései közül a leginkább meghatározó rendeltetés az erdő elsődleges rendeltetése, amelyet az erdészeti hatóság az erdő egyéb megállapított rendeltetései,

természetbeni állapota, az erdőgazdálkodás célja és közérdekű korlátozásai, valamint az erdőgazdálkodó javaslatának figyelembevételével állapít meg.

- (2) A természetvédelmi rendeltetést – a (4) – (6) bekezdésben foglalt kivétellel – az erdő elsődleges rendeltetéseként kell megállapítani.

- 27. § (2) Természetvédelmi rendeltetésű, a 7. § (1) bekezdés c) pontja szerinti természetességi állapotú erdőben az erdő felújítását és nevelését az erdő természetességi állapotának javítására törekedve kell végrehajtani

mivel azok az indítvány álláspontja szerint a visszalépés tilalmába ütköznek és ezért ellentétesek az Alaptörvény P) cikkében és a XXI. cikk (1) bekezdésében foglaltakkal.

II.

Az indítvány részletes indokolásának vonatkozó rendelkezései

Az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvény és egyéb kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2017. évi LVI. törvény (a továbbiakban: Módtv.) az erdők természetvédelmi célú szabályozását jelentős mértékben megváltoztatta, így az annak elfogadása utáni Evt. (az indítvány rövidítési rendszere szerint Evt2.) 23/A. § (2) bekezdése az általános szabályhoz képest kivételt iktatott be, elrendelve, hogy az árvízvédelmi és a honvédelmi rendeltetés megelőzze a természetvédelmi rendeltetést, és ennek révén a korábbi jogszabályi védelmi szinttől visszalépést valósított meg. Az indítványozó álláspontja szerint a rendeltetés sorrendjének megváltoztatása az árvízvédelmi, illetve honvédelmi célok eléréséhez nem elengedhetetlenül szükséges, nem arányos, ezért a visszalépés tilalmába ütközik, így ellentétes az Alaptörvénnyel.

/Evt. hatályos 23/A. § (1) A fenntartható erdőgazdálkodás tervezése szempontjából az erdő 23. §-ban foglaltak szerint megállapított rendeltetései közül a leginkább meghatározó rendeltetés az erdő elsődleges rendeltetése, amelyet az erdészeti hatóság az erdő egyéb megállapított rendeltetései, természetbeni állapota, az erdőgazdálkodás célja és közérdekű korlátozásai, valamint az erdőgazdálkodó javaslatának figyelembevételével állapít meg.

(2) A természetvédelmi rendeltetést – a (4)–(6) bekezdésben foglalt kivétellel – az erdő elsődleges rendeltetéseként kell megállapítani.

(3) Kiemelt közösségi jelentőségű, jelölő erdei élőhelynek minősülő, természetes vagy természetszerű erdő természetességi állapotra vonatkozó alapelvárású erdő esetében – védett természeti terület, illetve a (4)–(6) bekezdésben foglalt kivétellel – elsődleges rendeltetésként a Natura 2000 rendeltetést kell megállapítani.

(4) Magyarország és egyes kiemelt térségeinek területrendezési tervéről szóló törvényben foglaltak alapján különleges honvédelmi területként kijelölt területen lévő erdő esetében az erdő elsődleges rendeltetéseként – az (5) és (6) bekezdésben foglalt kivétellel – a honvédelemért felelős miniszter kezdeményezésére a honvédelmi rendeltetést kell megállapítani.

(5) Folyók nagyvízi medrének elsődleges és másodlagos levezető sávjába eső erdő esetében az erdő elsődleges rendeltetéseként a vízügyi igazgatási szerv kezdeményezésére az árvízvédelmi rendeltetést kell megállapítani

(6) Folyók nagyvízi medrének átmeneti levezető sávjába eső erdő esetében az árvízvédelmi rendeltetés a vízügyi igazgatási szerv kezdeményezésére az árvizek levezetésében betöltött szerepétől, illetve az erdő egyéb közérdekű funkcióitól függően az erdő elsődleges rendeltetéseként is megállapítható./

Az indítvány szerint a honvédelmi rendeltetés az Országos Területrendezésről szóló 2003. évi XXVI. törvényben foglaltak alapján különleges honvédelmi területként kijelölt honvédelmi területen lévő erdőre vonatkozik. Az indítvány szerint a módosított Evt. nem tartalmaz olyan szabályt, amely a természetvédelmi elsődleges rendeltetésből fakadó védelmet annak helyébe lépve e területeken biztosítaná, ezért a módosítás a korábbi védelmi szinttől

egyértelmű visszalépést eredményez. Az indítványban idézett törvényhez fűzött indokolás szerint e rendelkezés beiktatásának célja a versengő közérdekek közötti összhang megteremtése, valamint a jogalkalmazás átláthatóságának és kiszámíthatóságának megteremtése.

Az indítvány rögzíti, hogy nincs kétség afelől, hogy a honvédelmi rendeltetés szoros összefüggésbe hozható az Alaptörvény XXXI. cikkében foglaltakkal, továbbá nem kétséges az sem, hogy a honvédelmi tevékenység végzéséhez olyan beavatkozásokra is szükség lehet, amelyek a természetvédelmi értékek sérelmével járhatnak. Figyelemmel arra, hogy a honvédelem az Alaptörvényben meghatározott kötelezettséghez köthető, ezért az indítványozó szerint az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján a visszalépés Alaptörvény ellenessége szempontjából vizsgálendő, hogy a jogalkotó nem lépte-e át a szükségesség és arányosság mércéjét. A szükségesség és arányosság kérdésének megítélésakor az indítványozó álláspontja szerint a természeti értékek védelmi szintjében való visszalépés csak a tényleges árvízvédelmi, illetve a honvédelmi feladatok ellátásával összefüggésben fogadhatóak el.

Az indítvány rögzíti, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján a természetvédelem már elért védelmi szintjétől való visszalépés arányosságának megítélésakor értékelni kell, hogy vajon a rendeltetések megfordítása valóban szükséges-e, illetve a korlátozásnak ez a módja valóban a legenyhébb megoldásnak minősül-e. Rögzíti továbbá azt, hogy amikor egy erdőnek több rendeltetése is van, akkor a rendeltetések közötti összhang megteremtésekor az elsődleges rendeltetés jelenti az igazodási pontot. Ezért az indítványozó álláspontja szerint alkotmányossági kérdésként merül fel, hogy a rendeltetések közötti sorrend megváltoztatása csökkenti-e az intézményesített védelmet. A honvédelmi és árvízvédelmi rendeltetéshez kötődő erdőgazdálkodási beavatkozások (Evt. 28/B-28/D. §) egyik lényegi eleme, hogy általános érvénnyel teszik lehetővé a területen lévő növényállománynak vagy egyes részeinek eltávolítását, valamint a természetvédelmi céllal szemben más fafajok és növényállomány ültetését és fenntartását, illetve olyan módszerek alkalmazását, amelyek a védett természeti területeken egyébként tiltottak lennének. Ennek következtében a kivételek elsődleges rendeltetéssé minősítése, a hozzájuk tartozó beavatkozási lehetőségek miatt a természetvédelmi célok teljesítését az egész területen kizárja akkor is, ha arra nincs feltétlenül szükség.

Az indítvány rögzíti, hogy figyelemmel arra, hogy a honvédségi területek több esetben jelentős természeti potenciállal bírnak, és ahogy az indítvány is rögzíti ezen elzárt területek segítettek a természeti értékek megőrzésében, melyet a Natura 2000 hálózat magyarországi kijelöléséhez kapcsolódó felmérések is kimutattak, ezért a felmérések elkészültével számos honvédségi vagyonkezelésben lévő területre, erdőre elkészültek a természetvédelmi kezelési tervek, világossá téve, hogy a honvédelmi célok elérését az elsődleges természetvédelmi rendeltetés nem akadályozza. Mindezekre tekintettel az indítványozó álláspontja szerint a honvédelmi rendeltetés másodlagossá tétele nem zárna ki a vonatkozó érdekek eseti indokolt elsődlegességét, az általános védelmi cél lehetőség szerinti megőrzése, vagy a lehető legenyhébb mértékű korlátozása mellett.

Az indítvány szerint a védett természeti területek estén kiemelt jelentősége van annak, hogy az emberi beavatkozások mindig az adott ökológiai rendszerhez igazodva történjenek. A természetvédelem és a kivételezett rendeltetésekhöz tartozó erdőgazdálkodási tevékenységek adott esetben ellentétben állnak (állhatnak) egymással, ezért a jogalkalmazónak szüksége van arra, hogy egyértelmű szabályok határozzák meg azokat a szempontokat, amelyek mentén egyik vagy másik tevékenység mellett kell dönteni. Az indítványban idézett Módtv. indokolás szerint a módosítást megelőzően az Evt. szabályai nem tartalmazták e szempontokat, ezért volt szükség a törvényi módosításra, az indítványozó szerint azonban a rendeltetési szempontok iránti igény nem tette volna szükségessé a terület egészére vonatkozó rendeltetési sorrend megváltoztatását, elegendő lett volna, hogy átlátható szabályrendszer alapozza meg a döntések feltételrendszerét

és meghatározza, hogy ki, mikor, hol és milyen beavatkozást tehet a honvédelmi célok megvalósítása érdekében, ami esetenként a természeti értékek sérelmét is jelentheti.

Mindezekre tekintettel az indítványozó megállapítása szerint ezen megoldás felelne meg a szükségesség és arányosság tesztjén alapuló korlátozásnak, míg a kivételek általánossá tétele ennek nem felel meg. Az Alkotmánybíróság a szükséges korlátozással szemben ugyanis általában elvárja, hogy a jogalkotó a lehető legenyhébb megoldást válassza.

III.

Az indítványi elemmel kapcsolatos álláspont

A)

A Magyar Honvédség feladata, a kárvédelmi klauzula, a nem urbanizált területek szükségessége, a tárca környezetvédelmi gyakorlata

A Honvédelmi Minisztérium (a továbbiakban: HM) – mint bármely állami vagy önkormányzati költségvetési szerv – rendelkezik ingó- és ingatlanvagyonnal egyaránt. A honvédségi vagyonelemek az állami vagyoni jogi szabályok szerint nem a HM tulajdonában, hanem vagyonkezelésében állnak, s ezzel egyidejűleg a HM-et terhelik a tulajdonosi kötelezettségek.

A HM más költségvetési szervekhez képest fennálló speciális helyzete természetszerű sajátosságaiból adódik, tekintettel arra, hogy a HM és az irányítása alatt álló Magyar Honvédség tevékenysége Magyarország fegyveres erejeként nem (kizárólag) klasszikus hivatali tevékenységet végző és hivatali szervezatként aposztrofálható, figyelemmel az Alaptörvényben rögzített kötelezettségekre.

Az Alaptörvény Alapvetés B) cikk (1) bekezdése szerint ugyanis „Magyarország független, demokratikus jogállam”, a 45. cikk (1) bekezdése értelmében „Magyarország fegyveres ereje a Magyar Honvédség. A Magyar Honvédség alapvető feladata Magyarország függetlenségének, területi épségének és határainak katonai védelme, nemzetközi szerződésből eredő közös védelmi és békefenntartó feladatok ellátása, valamint a nemzetközi jog szabályaival összhangban humanitárius tevékenység végzése.”

Az Alaptörvényből eredő kötelezettségekre tekintettel a sarkalatos, a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény (a továbbiakban: Hvt.) részletesen szabályozza a honvédség, ezen belül is a kifejezetten annak védelmi feladatait, amelyek közvetlen kontextusban országunk védelmét illetően a következők szerint csoportosíthatóak:

1. felkészítés-kiképzés (Hvt. 1. § (2) bek.),
2. Magyarország függetlenségének, területének, légterének, lakosságának és anyagi javainak külső támadással szembeni fegyveres védelme (Hvt. 36. §).

A Hvt. 46. § (1) bekezdése értelmében a honvédelemért felelős miniszter által vezetett minisztérium az ország katonai védelemre való felkészítésének tervezéséért, szervezéséért, valamint a Honvédség irányításáért és vezetéséért felelős központi államigazgatási szerv. A Hvt. 46. § (5) bekezdése rendelkezik arról, hogy a kormányrendelet, valamint a honvédelemért felelős miniszter által megállapított hatáskör gyakorlásának keretei között a Magyar Honvédség Parancsnoka felelős a hadrafoghatóságért, a Honvédség magas fokú fegyelméért, kiképzéséért

és felkészítéséért, valamint jogszabályban meghatározott körben, az alárendeltségébe tartozó szervezetek tekintetében a katonai szakterület szakirányítási feladatainak ellátásáért.

Az úgynevezett békeidőbeli feladatok a katonai felkészültség biztosítására terjednek ki.

E feladatokat illetően a sarkalatos Hvt. 1. § (4) bekezdése szigorú kötelmet ír elő a Honvédség számára, miszerint a **honvédelmi kötelezettségek teljesítése az érintettek számára békében nem okozhat aránytalan megterhelést vagy hátrányt** (a továbbiakban: *kárvédelmi-klauzula*). Ez az ún. kárvédelmi-klauzula jogi kötelezettséget támaszt a Honvédség irányába, amely áthatja a Hvt.-t, s így a védelmi feladatok ellátásának mikéntjét is. Mindemellett kiemelendő, hogy a Honvédség által feladata ellátása során (a nem az állományába tartozóknak) okozott károkat illetően a tárca a Ptk. általános kártérítési szabályai, bizonyos esetekben pedig az ún. „veszélyes üzemre” vonatkozó felelősségi szabályok szerint felel, így ezen utóbbi minőségében okozott káresemények esetén a felelőssége objektív.

Annak érdekében, hogy a Honvédség az alaprendeltetéséből származó feladatait el tudja látni, a **törvényi rendelkezések biztosítják a Honvédség működésének feltételeit.**

A Hvt. 42. § (1) bekezdése szerint „A Honvédség szervezeteinek elhelyezéséhez, és feladatai ellátásához rendelkezésre bocsátott ingatlanok állami tulajdonban, a honvédelemért felelős miniszter által vezetett minisztérium vagyongazdálkodásában állnak. (...) A honvédelemért felelős miniszter által vezetett minisztérium vagyongazdálkodásában lévő ingatlanok elsődleges rendeltetése a honvédelmi feladatok ellátásának biztosítása.”

A Hvt. sarkalatos rendelkezései tehát biztosítják, hogy a honvédelem, mint nemzeti ügy maradéktalan teljesülése érdekében a Honvédség működési feltételei – ide értve az infrastrukturális opciókat is – biztosítva legyenek. A törvényi rendelkezés egyértelmű célja az ország- és nemzetvédelem, valamint a szövetségesi feladatok teljesítése érdekében történő harckészültség biztosítása kiképzés és felkészítés útján, s végső esetben ezáltal a fegyveres harc megvívása.

Álláspontom szerint a **Honvédség céljához, rendeltetéséhez és az ehhez szükséges feltételek biztosításához** a tárca vagyongazdálkodásában lévő ingatlanvagyonnal, továbbá az egyéb **honvédelmi rendeltetésű ingatlanokkal való elsődlegesen honvédelmi célú rendelkezés az ország- és nemzetvédelmi érdekek megvalósulása érdekében kétségtelen és vitathatatlan.**

A Honvédség komplex feladatainak ellátását nem csak urbanizált, azaz épített, hanem nem urbanizált, nem épített, azaz szükségszerűen természeti környezetben is meg kell valósítsa. Figyelemmel a Hvt. fentebb már hivatkozott kárvédelmi klauzulájára – a kiképzési-felkészítési feladatok sok esetben urbanizált környezetben nem is lennének megvalósíthatóak (mivel nem lenne biztosítható a lehető legkisebb megterhelés) - a Honvédség, mint bizonyos, fegyverhasználati jog gyakorlásával feladatait ellátó, a Ptk. szerinti „veszélyes üzem” minőségében eljáró szerv az élet-, testi épség, vagyonvédelmi szempontok kiemelt figyelembe vételére tekintettel sok esetben feladatait azok sajátosságából adódóan kizárólag természeti környezetben hajthatja végre. A sarkalatos Hvt. ugyanis az alábbiakról rendelkezik:

36. § (1) A Honvédség fegyverhasználati joggal látja el a következő feladatokat:

- a) a Magyarország függetlenségének, területének, léghatárának, lakosságának és anyagi javainak külső támadással szembeni fegyveres védelme,
- b) a Szent Korona és a hozzá tartozó egyes jelvények őrzése és védelme,

- c)¹ a szövetségi és nemzetközi szerződésből eredő egyéb katonai kötelezettségek - különösen a kollektív védelmi, békefenntartó, válságkezelési és humanitárius feladatok - teljesítése,
 d) a honvédelem szempontjából fokozott védelmet igénylő létesítmények őrzése és védelme,
 e) egyes kijelölt létesítmények őrzése és védelme,
 f)² felhasználás,
 g) talált robbanótestek tűzszerészeti mentesítése, és egyéb tűzszerészeti feladatok térítés ellenében való végrehajtása,
 h)³ a menedékjogról szóló törvény szerinti tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet idején közreműködés az államhatár őrzésében, az államhatár rendjét közvetlenül veszélyeztető konfliktushelyzet és a tömeges méretű migráció kezeléséhez szükséges intézkedések végrehajtásában, valamint az államhatár rendje ellen irányuló erőszakos cselekmények elhárításában,

55. § (2) A katonai szervezetek e törvényben meghatározott feladatok végrehajtására való felkészülés érdekében a kiképzés során is használják, működtetik fegyverzetüket.

A hivatkozott jogszabályi környezetből látható tehát, hogy az ún. **békeidőbeli, felkészülési időszakban is számos esetben kerül sor fegyver vagy fegyverzet használatára.** Mindez zömében őrzés-védelmi, tűzszerészeti mentesítési, továbbá harckiképzés során természeti környezetben valósul meg.

Látható tehát, hogy a természeti területek biztosítása nemcsak a kárvédelmi klauzula, hanem gyakorlati, kiképzési-harcászati szempontból egyaránt fontos. A Hvt. értelmében a Honvédség a védelmi funkciót békeidőben a lakosság nyugalma, valamint a nem honvédségi szféra zavartalan működése mellett biztosíthatja, melynek előfeltétele a feladatainak ellátásához szükséges, nem urbanizált környezetben lévő ingatlanállomány, még akkor is, ha azok a besorolásuk alapján, éppen a természeti környezetben való elhelyezkedésük okán a Nemzeti Földalapról szóló 2010. évi LXXXVII. törvény (a továbbiakban: NFA tv.), vagy az Evt. hatálya alá tartoznak.

A Honvédség működésének feltételeit illetően tehát egyértelműen következik, hogy ország- és nemzetvédelmi érdek fűződik ahhoz, hogy Magyarország fegyveres ereje természeti környezetben lévő (honvédelmi rendeltetésű) ingatlanokkal rendelkezzen, így biztosítva a védelmi és a szövetségi funkciókat. Ez létkérdés az ország védelme, valamint békeidőben való felkészülés során a kárvédelmi klauzula szempontjából egyaránt.

Kiemelendő továbbá, hogy a honvédelmi tárca az Evt. rendelkezéseinek megfelelően feladatai ellátása során nem csupán „használja”, de gondoskodni is köteles az erdők törvényi előírásoknak megfelelő szakkezeléséről, amely során maradéktalanul érvényesülnek az Evt.-ben foglalt előírások, továbbá a természetvédelmi kötelezettségek is.

Az NFA tv. 16/A. § (1) bekezdése értelmében „Az MNV Zrt. és a honvédelemért felelős miniszter a honvédelemért felelős miniszter által vezetett minisztérium vagyonkezelésében lévő, az 1. § (1) bekezdés d) pontja szerinti honvédelmi célra feleslegessé nyilvánított terület átadás-átvételéről – a honvédelemért felelős miniszter erre irányuló, az NFK-nak szóló kezdeményezésétől számított 90 napon belül – megállapodást köt az NFK-val.”

Azaz a tárca feladatai ellátásához (már) nem szükséges ingatlanok átadás átvételi kötelezettségét törvény állapítja meg. A honvédelmi célra feleslegessé nyilvánított és a jogszabály szerint átadott ingatlanok tényleges művelési ágának megállapítására a terület

szükséges környezetvédelmi, vegyvédelmi és tűzszerészeti mentesítését követően kerülhet sor. (NFA tv.)

E körben megjegyezzük, hogy a honvédelmi célra feleslegessé vált ingatlanok átadását a honvédelmi tárca mindannyiszor kezdeményezi, mindez pedig az NFA-törvény fentiek szerinti előírásainak teljesítésével valósulhat meg. Ezáltal biztosított a honvédségi funkciót már be nem töltő ingatlanoknak a mezőgazdasági, erdőgazdálkodási vérkeringésébe történő visszaáramlása, melyet egyebekben a Honvédség kiemelt feladatnak is tekint.

Hangsúlyozandó, hogy a környezet- és természetvédelmi előírások a különböző fejlesztések, infrastrukturális beruházások megvalósítása esetén is betartásra kerülnek, különös tekintettel a környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet előírásaira. Kiemelendő példa, hogy a Magyar Honvédség lö- és gyakorlóterei esetében előzetes vizsgálatot kell végezni és a környezetvédelmi hatóság előzetes vizsgálatban hozott döntésétől függően, környezeti hatásvizsgálatra kötelezett tevékenységként, környezeti hatásvizsgálati engedélyeztetési eljárást kell lefolytatni és környezetvédelmi engedélyt kell beszerezni:

- amennyiben a fejlesztések/tevékenységek NATURA 2000 területeket érintenek, akkor 3. melléklet 101/b. pontja értelmében méretmegkötés nélkül, védett természeti területen, NATURA 2000 terület jellege miatt,
- amennyiben a fejlesztések, tevékenységek nem érintenek NATURA 2000 területeket, úgy a 3. melléklet 101/a. pontja értelmében ezred vagy ennél nagyobb szervezet esetében.

A HM vagyonkezelésű NATURA 2000 területeken a honvédelmi és a természetvédelmi elvárások összehangolásának fő kulcsát a NATURA 2000 Kezelési Fenntartási Tervek (a továbbiakban: KFT) képezik és ezen belül a katonai használati zónarendszer HM tárca részéről történő elkészítése. Ezen eszközzel kerül biztosításra a mindennapi katonai tevékenység mellett a NATURA 2000 előírások betartása.

Az érvényben lévő KFT-eket a HM tárca egyoldalúan, saját hatáskörében eljárva nem módosíthatja. A KFT katonai használati zónarendszerének módosítása az alkalmazói követelmények alapján kizárólag a NATURA 2000 területek természetvédelmi kezelőivel, a területileg illetékes Nemzeti Park Igazgatóságokkal történő egyeztetést követően valósulhat meg. A KFT, mint szabályozóeszköz biztosítja a Honvédség számára, hogy a katonai tevékenységek a lö- és gyakorlótereken (az ezekhez tartozó erdőkben, erdősávokon) természetvédelmi engedélyeztetési eljárás lefolytatása nélkül, mégis szabályozott keretek között, a természetvédelmi jogszabályoknak megfelelően kerülhessenek végrehajtásra.

B)

Az erdő, mint honvédelmi funkciókat ellátó ingatlan

Az erdő társadalmi rendeltetésére, gazdasági hasznára tekintettel speciális szabályozást igényel, melyet az Evt. biztosít.

Még speciálisabbnak értékelhető az erdő, mint ingatlan, ha az honvédségi funkciókat lát el.

Az Evt. 24. § (2) bekezdés p) pont pb) alpontja szerint az erdők szempontjából honvédelmi rendeltetésű: „a Magyar Honvédség szervezeteinek a honvédelemről és a Magyar

Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvényben (a továbbiakban: Hvt.) meghatározott feladatai ellátására a Hvt. 42. § (1) bekezdésében foglaltak szerint rendelkezésre bocsátott erdő”.

Az erdő rendeltetésének közérdekből történő megváltoztatását feladat- és hatáskörén belül kezdeményezheti a honvédelemért felelős miniszter is. (Evt. 23. § (3) bek. f) pont)

A honvédelmi rendeltetésű erdőket illetően további, a nem honvédségi erdőkhoz képest szigorúbb használatot, hasznosítást rendelnek el az Evt. alábbi szakaszai úgy, mint:

- 4. § (1) bek. (2) bek. g) pont: *E törvény hatálya nem terjed ki a fával, faállománnyal borított területek közül: a honvédelmi és katonai célú építményeknek az országos településrendezési és építési követelményekről szóló kormányrendeletben foglaltak szerint kijelölt és körülkerített működési és védőterületére*
- 13. § (4) *Az erdészeti hatóság*
 - a) *a honvédelemért felelős miniszter kezdeményezésére honvédelmi, vagy*
 - b) *a határrendészeti felelős miniszter kezdeményezésére határrendészeti**célú vonalas létesítmény elhelyezése, kialakítása céljából elrendelheti az erdő területén fátlan állapotban tartott erdő kialakítását. Az erdészeti hatóság a kötelezést, ha annak indokoltsága megszűnik – az érintett miniszter kezdeményezésére – visszavonja.*
- 15. § (3) bek.: *Honvédelmi rendeltetésű erdőben közjóléti létesítményt létesíteni csak abban az esetben lehet, ha az a területen folytatott katonai tevékenységgel összeegyeztethető.*
- 15/B. § (2) bek.: *Honvédelmi rendeltetésű erdőben található erdészeti magánút közforgalom számára történő megnyitása akkor engedélyezhető, ha az a területen folytatott katonai tevékenységgel összeegyeztethető.*
- 23. § (2) bek. c) pont.: *Az erdészeti hatóság az erdő rendeltetését honvédelmi rendeltetés esetén a honvédelemért felelős miniszter által vezetett minisztériummal kötött vagyonkezelői szerződés alapján (...) állapítja meg.*
- 23. § (3) bek. f) pont.: *Az erdő rendeltetésének közérdekből történő megállapítását feladat- és hatáskörén belül a honvédelemért felelős miniszter is kezdeményezheti.*
- 23. § (5) bek.: *Fokozottan védett természeti területen található erdőnek gazdasági, valamint vadaspark további rendeltetése, honvédelmi elsődleges rendeltetésű erdőnek közjóléti, valamint tanerdő további rendeltetése nem lehet.*
- 23/A. § (4) bek.: *Magyarország és egyes kiemelt térségeinek területrendezési tervéről szóló törvényben foglaltak alapján különleges honvédelmi területként kijelölt területen lévő erdő esetében az erdő elsődleges rendeltetéseként – az (5) és (6) bekezdésben foglalt kivétellel – a honvédelemért felelős miniszter kezdeményezésére a honvédelmi rendeltetést kell megállapítani.*
- 28/D. § *Honvédelmi rendeltetésű erdőben az erdő további rendeltetéseivel, az erdő természetességi állapotával, valamint az erdőgazdálkodás üzemmódjával összhangban lévő erdőgazdálkodási, illetve erdőfenntartási tevékenység mellett a katonai tevékenységhez kapcsolódóan, továbbá a katonai tevékenység ellátását biztosító létesítmények környezetében*
 - az erdészeti hatóság*
 - aa) *engedélyezheti az erdő fátlan állapotban tartását,*
 - ab) *engedélyezheti az erdőfelújítás katonai tevékenységre, illetve katonai tevékenység ellátását biztosító létesítményekre kisebb kockázattal járó fafajok alkalmazásával történő végrehajtását, illetve*
 - ac) *módosíthatja az erdőfelújítás megkezdésére vagy befejezésére előírt határidőt, továbbá*
 - b) *az erdőgazdálkodó*
 - ba) *a természetestől eltérő záródású és szerkezetű faállományt alakíthat ki, és tarthat fenn,*
 - bb) *az erdőszegélyt, az erdő cserjeszintjét valamint lágyszárú növényzetét átmeneti időszakra vagy tartósan eltávolíthatja, illetve*
 - c) *az erdőgazdálkodó vagy a honvédelmi feladat végrehajtója legkésőbb a tevékenység megkezdését követő 3 napon belül tett utólagos bejelentés mellett az erdőtervben nem szereplő, rendkívüli fakitermelést végezhet.*
- 52/A. § (5) *Ha az erdőfelújítás megkezdésére, illetve befejezésére biztosított határidő elmulasztása az erdőgazdálkodónak nem felróhatóan, így különösen jelentősebb biotikus vagy abiotikus károsítás, továbbá honvédelmi, határrendészeti, nemzetbiztonsági, természetvédelmi, illetve kulturális örökség védelmi célú korlátozás miatt következik be, az erdészeti hatóság a tudomásszerzést követően a határidőt a rendes munkavégzéshez szükséges mértékig hivatalból módosítja.*

- 77. § (2) bek. b) pont: Nem minősül erdő igénybevételnek a honvédelmi rendeltetésű erdőben a Magyar Honvédség feladatai végrehajtásához szükséges állapotának fenntartását, valamint a befogadó nemzeti támogatás katonai feladatainak ellátását biztosító létesítmény elhelyezése vagy tevékenység gyakorlása.
- 94. § (3) bek.: A Magyar Honvédség szervezetei az erdőgazdálkodó és az erdészeti hatóság tájékoztatása mellett korlátozhatják a honvédelmi rendeltetésű erdő látogatását, valamint annak területére való bármilyen célú belépést, ha a területen folyó katonai tevékenység az élet-, baleset-, illetve vagyonbiztonságot veszélyezteti, vagy az ott tartózkodás a katonai tevékenységet akadályozza.
- 94. § (4) bek.: Katonai lőterek és gyakorlótér biztonságos üzemeltetése érdekében a lőtér és a gyakorlótér működtetéséért felelős parancsnok az erdő látogatását, valamint az erdőben végzett tevékenységet a szükséges mértékben nem honvédelmi rendeltetésű erdő esetén is korlátozhatja.
- 105/D. § (1) A honvédelemért felelős minisztert elsőfokú eljárásban szakhatósággként kell bevonni honvédelmi rendeltetésű erdő, valamint az aa), ab), ai) és aj) alpontok tekintetében a Honvédelmi Minisztérium vagyonkezelésében álló, erdőnek nem minősülő földterületek esetén
 - aa) fásítás faállománya felszámolásának előírására,
 - ab) fásítás területének erdőként, szabad rendelkezésű erdőként történő nyilvántartásba vételére,
 - ac) erdő felnyitott erdőként történő fenntartásának engedélyezésére és előírására, felnyitott erdő helyreállításának előírására.
 - ad) erdőben fátlan állapot kialakításának és fenntartásának engedélyezésére, fátlan állapot fenntartásának előírására, fátlan állapotban tartott erdő helyreállításának előírására,
 - ae) erdészeti létesítmény létesítésének, bővítésének, korszerűsítésének, megszüntetésének, fennmaradásának vagy rendeltetése megváltoztatásának engedélyezésére, valamint a felszámolásának elrendelésére,
 - af) az erdő rendeltetésének, elsődleges rendeltetésének kérelemre induló megállapítására,
 - ag) az erdőterv meghatározására,
 - ah) az erdőterv módosítására,
 - ai) az erdőtelepítési-kivitelezési terv jóváhagyására,
 - aj) az engedély nélkül vagy engedélytől eltérően telepített faállomány fennmaradásának engedélyezésére,
 - ak) az erdő igénybevételének engedélyezésére,
 - al) az erdő igénybevételére vonatkozó elvi engedély megadására,
 - am) az erdő engedély nélküli vagy engedélytől eltérő igénybevétele esetén a kialakult állapot fennmaradásának engedélyezésére,
 - an) a járműközlekedésre használható út kijelölésére, és
 - ao) a lovas és technikai sportverseny rendezésének engedélyezésére, valamint
 - b) az állami repülések céljára szolgáló repülőterek, valamint a közös felhasználású katonai és polgári repülőterre fejleszthető állami repülések céljára szolgáló repülőterek védőterületén található erdő, valamint a ba) és bb) alpontok tekintetében erdőnek nem minősülő földterületek esetén
 - ba) fásítás faállománya felszámolásának előírására,
 - bb) fásítás területének erdőként, szabad rendelkezésű erdőként történő nyilvántartásba vételére,
 - bc) az erdőterv meghatározására,
 - bd) az erdőterv módosítására,
 - be) az erdőtelepítési-kivitelezési terv jóváhagyására, és
 - bf) az engedély nélkül vagy engedélytől eltérően telepített faállomány fennmaradásának engedélyezésére
 irányuló eljárásban, annak elbírálása kérdésében, hogy a Magyar Honvédség nemzeti és szövetségi védelmi feladatai a kérelemben foglaltak szerinti esetben vagy további feltételek mellett biztosíthatóak-e.
- (2) A honvédelemért felelős miniszter szakhatósági eljárásának ügyintézési határideje 15 nap.

Ab ovo a honvédelmi rendeltetés elsődlegessége biztosítja az erdő valóban és elsődlegesen honvédelmi célokra történő használatát. E rendelkezések célja pedig egyértelmű: a honvédelem nemzeti ügyének szolgálata, az ország és a nemzet védelmének biztosítása.

A fentebb rögzített, a katonai szakmai követelményeknek való megfelelést megőrző és garantáló rendelkezések tehát az Alaptörvényből eredő kötelezettség végrehajtása érdekében szükségesek. Ezek a funkciók nem egyeztethetőek össze az általános erdőgazdálkodás követelményeivel.

Összességében a tárca a HM vagyonkezelésű erdők erdészeti szakkezelését ellátó erdőgazdaságok révén nem csak az Evt.-ben foglalt szakkezelési feladatokat látja el, hanem emellett biztosítja azt is, hogy ezen erdők honvédelmi funkciója ne sérüljön. Ellenkező esetben a természetvédelmi rendeltetés elsődlegessége, a mezőgazdasági hasznosítás természetszerű racionalitása az ország és a nemzet védelmi képességeit gyengítené, illetve rombolná le.

Ugyanakkor az Evt. egészében látható, hogy a honvédelmi rendeltetés elsődlegessége nem jelenti és nem azonos a természetvédelmi érdekek szabályozatlan és aránytalan korlátozásával, hiszen

- a gyakorlatban érvényesül a szükségesség és arányosság elve (kizárólag a honvédelmi feladatok ellátáshoz nélkülözhetetlen ingatlanok vannak a tárca vagyonkezelésében),
- hatósági eljárások betartása mellett történik a honvédelmi rendeltetés biztosítása,
- a honvédelmi rendeltetés megszüntetése esetén ugyanúgy érvényesülnek a „civil” erdőgazdálkodási szabályok,
- a honvédelmi rendeltetés MELLETT is működhetnek a „civil” erdőgazdálkodási szabályok, amelynek egy feltétele van, hogy az ne akadályozza hazánk védelmi képességét (összeférhető legyen tehát a honvédelmi és az egyéb érdek),
- ha honvédelmi célokra már nem szükséges az erdő, az akkor az az NFA-törvénynek megfelelően kármentesítés mellett kerül vissza a polgári erdőgazdálkodás keretébe.

A fentiekből következően a honvédelmi rendeltetés elsődlegessége a Honvédség funkcióit ismerve, nem mondható öncélúnak, szükségtelennek, aránytalanoknak, figyelemmel arra, hogy a honvédségi funkciót betöltő ingatlanok az ország és a nemzet életképességét, a fegyveres erő feladatai ellátásához szükséges felkészültségének biztosítását segítik elő. Mindezen funkció betöltése mellett azonban rögzíthető, hogy a fentebb ismertetett, a honvédelmi rendeltetésű erdők vonatkozásában megállapított, a nem honvédelmi rendeltetésű erdőkre vonatkozó szabályokhoz képest szigorúbb rendelkezések törvényi szintű előírása egyúttal azt is eredményezi, hogy az emberektől nagyobb részben elzárt és a honvédség által – egyebekben honvédelmi érdekből is – jellemzően természeti értéket képviselő egységben megtartott területek jellemző sajátossága a biológiai sokféleség fennmaradása. A katonák által akár évszázadok óta használt erdő, lö-és gyakorlótereken olyan természeti értékeket találhatunk, melyek sok esetben felülmúlják a civil szféra által kezelt hasonló területeken lévő élővilágot, melyhez a lö-és gyakorlóterek, honvédségi rendeltetésű erdők zártsága, a zonalitást figyelembe vevő használati rend is hozzájárul.

IV.

A fentiek figyelembe vételével az indítványra tett észrevételek

Az indítványi elemmel kapcsolatban – különösen a fenti jogszabályi rendelkezésekre tekintettel – megállapítható, hogy az kiragadott álláspontot tartalmaz, nem rendszerében tekinti a honvédelem ügyét és az abból fakadó állami vagyon, azon belül is honvédelmi erdőgazdálkodást.

A biztosi véleménnyel kapcsolatban nyomatékosítható:

- A Hvt. sarkalatos rendelkezéséből következik, hogy csak a honvédelmi szervezetek elhelyezéséhez és tényleges feladatainak ellátásához szükséges ingatlanok vannak a HM vagyonkezelésében, vagyis e tekintetben is érvényesül a szükségesség és arányosság elve.
- A Hvt. kárvédelmi klauzulája kifejezetten megerősíti mindezt, figyelemmel az emberi élet, egészség és vagyonbiztonságra tekintettel.

- Az erdőgazdálkodást illetően a honvédelmi elsődleges rendeltetés, mint olyan jogállami keretek között (hatósági eljárások betartásával) létesíthető és e mellett is be kell tartani az erdővédelmi kötelezettséget.
- A honvédelmi elsődlegesség esetén csak akkor zárható ki más jellegű hasznosítás, ha az kifejezetten ellentétes a nemzet védelmi érdekeivel.
- A honvédelmi rendeltetés nem jelent kármentesítés nélküli használatot és hasznosítást – többek között ezt biztosítja az NFA-törvény is.
- A honvédelmi rendeltetés elsődlegessége esetén a jogkorlátozások éppen a biztonságot szolgálják, többek között a védelmi képességek fenntartásával, fejlesztésével, továbbá a balesetek, káresemények megelőzésével.
- A honvédelmi rendeltetés elsődlegessége jellemzően a területek biológiai sokféleségének fenntartását eredményezi.

A fentiekből következik, hogy az indítványi álláspont megítélésem szerint nem terjed ki a tárgykört érintő, a jogrendszer egészében történő vizsgálatából eredő megállapításokra, továbbá a szabályozás természetvédelmi rendeltetés elsődlegességét deklaráló módosítással kapcsolatos kockázatok mérlegelésre.

A visszalépés tilalmával kapcsolatosan kiemelendő az indítvány azon megállapítása, mely szerint nem kétséges, hogy a honvédelmi rendeltetés szoros összefüggésbe hozható az Alaptörvény XXXI. cikkében foglaltakkal, így nyilvánvaló, hogy a honvédelem is az Alaptörvényben meghatározott alapvető joghoz, kötelezettséghez köthető, ezért a visszalépés alaptörvény ellenessége szempontjából az vizsgálendő, hogy a jogalkotó nem lépte-e át a szükségesség és arányosság mércéjét. Az indítvány további megállapítása szerint „kiemelendő, hogy a szükségesség és az arányosság kérdésének megítélésekor a természeti értékek védelmi szintjében való visszalépés csak a tényleges árvízvédelmi, illetve a honvédelmi feladatok ellátásával összefüggésben fogadható el.” Azaz, az indítvány szerint is megfelel a szükségesség és arányosság követelményének az, ha a természeti értékek védelmi szintjében való visszalépés a tényleges árvízvédelmi, illetve a honvédelmi feladatok ellátásával összefüggésbe hozható. Az indítvány tartalmából álláspontom szerint megállapítható, hogy az a honvédelmi feladatok ellátását tévesen, a III/A) pontban részletezettektől eltérően, egy-egy konkrét, időben pontosan meghatározható tevékenységben, feladat ellátásában határozza meg (ezért alkalmazza a tényleges honvédelmi feladatok kifejezést), és nem feladatok ellátásának sorozataként, folyamatos tevékenységként fogja fel, figyelmen kívül hagyva azt, hogy a fentebb részletezett jogszabályi rendelkezések szerint a Honvédség honvédelmi feladatainak ellátása – figyelemmel a Hvt. rendelkezésein alapuló felkészülési, védelmi kötelezettségre, funkcióra és az ezekhez kapcsolódó folyamatos tevékenységekre – folyamatos és tényleges.

Mindezekre tekintettel álláspontom szerint mivel a honvédelmi rendeltetés elsődlegessége és így a Módtv. alapján a természeti értékek védelmi szintjében való visszalépés a Honvédség tényleges honvédelmi feladatainak ellátásával áll összefüggésben, ezért a módosításra a szükségesség és arányosság követelményének betartásával került sor, így annak Alaptörvény ellenessége nem állapítható meg.

Ehelyütt hivatkozom az Alkotmánybíróság 17/2018. (X. 10.) AB határozatára, mely rögzíti, hogy a környezeti zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló 27/2008. (XII. 3.) KvVM-EüM együttes rendelet meghatározott zajhatárérték emeléssel kapcsolatos rendelkezéseinek módosítása alaptörvény ellenes, tekintettel arra, hogy az ugyan összefüggésben áll az alkotmányos védelemben részesülő vállalkozói tevékenységgel, mely a Hungaroring versenypálya üzemeltetésén alapul, azonban a támadott szabályozás, melynek

szükségességét az Alkotmánybíróság megállapította nem arányos mértékben korlátozza a zajvédelem jogszabályokkal már biztosított szintjét a vállalkozáshoz való jog érvényesítése érdekében, ugyanis, amint az Alkotmánybíróság rögzítette a sérelmezett normák nem igazodnak a versenypályán megrendezendő események sajátos jellemzőihez. A versenyek egyfelől nem fedik le az év minden napját, másfelől a versenynapokon előre meghatározott időrend szerint periodikus a zajkibocsátás, ellentétben a felmentési rendszer egybefüggő 40 napos szabályával, melyet az elmúlt évek tényadatai sem támasztanak alá. Az egészséges környezethez való jog korlátozása ezért nem áll arányban a vállalkozáshoz való jog érvényesítéséből levezethető szükségességgel. A nemzetközi licenccel rendelkező versenypálya funkcionális működtetése ugyanis nem követeli meg, hogy ha a pálya működtetője úgy dönt, akkor akár minden nap 5 dB-el magasabb, a felmentési rendszerben pedig akár 40 napon keresztül folyamatosan jóval magasabb zajkibocsátásra kerüljön sor.

Azaz az Alkotmánybíróság a hivatkozott szabályozó módosításának Alaptörvénnyel való összhangját akkor állapította volna meg, ha a módosítás szükségessége a versenypálya funkcionális működtetésével állt volna összefüggésben.

Fentieket összegezve, álláspontom szerint a hivatkozott AB határozat megállapításai is alátámasztják azt az általunk képviselt álláspontot, hogy mivel a Evt. módosított szabályai

- a fentebb idézett AB határozati megállapítástól eltérően a Honvédség Alaptörvényből és a sarkalatos Hvt-ből eredő kötelezettségeinek tényleges, funkcionális és folyamatos teljesítésével, feladatainak ellátásával állnak összefüggésben, azok megvalósítását teszik lehetővé,
- a természetvédelmi értékek védelme a fentebb rögzítettek szerint Honvédség esetében a civil szektor hasonló természeti egységeinél jellemzően jobban érvényesül, mely körülmény a biológiai sokféleség fennmaradását jobban biztosítja,
- az erdőgazdálkodási tevékenység, az erdők szakkezelésbe adása a honvédelmi rendeltetés elsődlegessége mellett is biztosított,
- az adott erdőterület amennyiben a honvédségi feladatok ellátásához továbbiakban nem szükségeltetik, úgy megfelelő kármentesítést követően visszakerül a „civil” erdőgazdálkodásba,
- a honvédelmi elsődleges rendeltetés, mint olyan jogállami keretek között (hatósági eljárások betartásával) létesíthető és e mellett is be kell tartani az erdővédelmi kötelezettséget.

A honvédelmi elsődleges rendeltetés természetvédelmi rendeltetéshez képest másodlagossá tétele nem biztosítaná megfelelően a Honvédség Alaptörvényből és a sarkalatos Hvt-ből eredő feladatainak, és így a nemzet védelmének biztosítását.

A honvédelmi elsődleges rendeltetés természetvédelmi rendeltetéshez képest másodlagossá tétele jogbizonytalanságot eredményezne, mert a településrendezési eszközök a norma címzettjeit megtevesztenék azzal, hogy például egy intenzíven használt katonai rendeltetésű terület (pl. gyakorlótér, lőtér, lőszerraktár, védett katonai objektum, stb.) egyes részei nem a valós rendeltetése szerint kerülne megjelenítésre és szabályozásra

Mindezekre tekintettel álláspontom szerint az Evt. módosítás Alaptörvényből eredő kötelezettséggel való összefüggősége, szükségessége, arányossága és ilyen formán az Alaptörvény rendelkezéseinek megfelelése megállapítható.

A fentebb részletezett okfejtésre és indokokra tekintettel a természetvédelmi érintettségű HM vagyongazdálkodási területek esetében a természetvédelmi érdekek elsődlegessége a

honvédelem, mint nemzeti ügy pozícióját gyengítené a területen illetékes természetvédelmi szakkezelővel szemben.



Mindezen érveket összefoglalva a szükséges és arányos korlátozhatóság szempontjából fontosnak ítélem annak hangsúlyozását, hogy Magyarország biztonságpolitikai környezete az Alaptörvény hatályba lépése óta jelentősen romlott. Még a visszalépés tilalma alkalmazása körében sem mellőzhető e *clausula rebus sic stantibus* szintet elérő nemzetközi környezet-romlás értékelése, amely nem teszi lehetővé a versengő közérdekek indítvány szerinti sorrendcseréjét. A hatályos törvényszöveg megtartását és az indítvány elutasítását kérem.

Budapest, 2019. szeptember 30¹-n

Tisztelettel:

Dr. Benkő Tibor



