

Műhelybeszélgetés; A környezet védelméről szóló törvény 20 éve

Alkotmány – Alaptörvény összehasonlítás:

Alkotmány	Alaptörvény
-	Nemzeti Hitvallás: Vállaljuk, hogy örökségünket (...)a Kárpát-medence természet adta és ember alkotta értékeit ápoljuk és megóvjuk. Felelősséget viselünk utódainkért, ezért anyagi, szellemi és természeti erőforrásaink gondos használatával védelmezzük az utánunk jövő nemzedékek életfeltételeit.
-	Alapvetés: P) cikk (1): 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. (2) A termőföld és az erdők tulajdonjogának megszerzése, valamint hasznosítása (1) bekezdés szerinti célok eléréséhez szükséges korlátait és feltételeit, valamint az integrált mezőgazdasági termelés-szervezésre és a családi gazdaságokra, továbbá más mezőgazdasági üzemekre vonatkozó szabályokat sarkalatos törvény határozza meg.
Általános rendelkezések: 18. § A Magyar Köztársaság elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.	Szabadság és felelősség: XXI. cikk (1) Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.
Alapvető jogok és kötelességek: 70/D. § (1) A Magyar Köztársaság területén élőknek joguk van a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez. (2) Ezt a jogot a Magyar Köztársaság a munkavédelem, az egészségügyi intézmények és az orvosi ellátás megszervezésével, a rendszeres testedzés biztosításával, valamint az épített és a természetes környezet védelmével valósítja meg.	XX. cikk (1) Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez. (2) Az (1) bekezdés szerinti jog érvényesülését Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő. (3) Elhelyezés céljából tilos Magyarország területére szennyező hulladékot behozni.

Az Alkotmánybíróság a köztársasági elnök által az állami földvagyon kezelésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló törvénnyel összefüggésben kezdeményezett alkotmányossági vizsgálata során az alábbi eredményre jutott **(I/1286/2015. számú ügy)**:

A fenti rendelkezések alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Alaptörvény nem csupán megőrizte az egészséges környezethez való alkotmányos alapjog védettségi szintjét, hanem az Alkotmányhoz képest e tárgykörben lényegesen bővebb rendelkezéseket is tartalmaz. Az Alaptörvény ezáltal az Alkotmány és az Alkotmánybíróság környezetvédelmi értékrendjét és szemléletét tovább is fejlesztette. Az alaptörvényi rendelkezéseknek a mai körülmények közötti értelmezése, tartalmi kifejtése az Alkotmánybíróság feladata.

Az Alkotmánybíróság „az állami földvagyon kezelésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló törvény” tartalmi vizsgálatánál szükségesnek tartotta az Alaptörvény fent említett három rendelkezését együtt, egymással összefüggésben értelmezni. A P) cikk (1) bekezdése ugyan taxatívum nem határozza meg a védendő természeti értékek körét (lásd a „különösen” kitételt), ám azt igen, hogy valójában mit jelent a környezetvédelem mint állami és állampolgári kötelezettség: 1. a *védelem*, 2. *fenntartás*; 3. *jövő nemzedékek számára történő megőrzés*. Az állami kötelezettség tehát önálló szabályozást nyert és hangsúlyt kapott az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében. Az Alaptörvény jelentős előrelépése a kötelezett kör kiterjesztése. Amíg 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.

A 28/1994. (V. 20.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh.) az Alkotmánybíróság azt fejtette ki, hogy a „környezetvédelemhez való jog [...] elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. A környezethez való jog az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelezései teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére, beleértve a környezet elért védelme korlátozhatóságának feltételeit is. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia.” Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta azt is, hogy a környezethez való jog intézményes védelmének mértéke nem tetszőleges. „A környezethez való jog tárgyából és dogmatikai sajátosságából az következik, hogy a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét az állam nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alkotmányos jog vagy érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. A védelmi szint csökkentésének mértéke az elérni kívánt célhoz képest ekkor sem lehet aránytalan.” (ABH 1994, 134, 140.). Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 18. §-ából tehát – többek között – azt a következtetést vonta le, hogy „az egyszer már elért védelmi színvonal ne csökkenjen” (ez az ún. „non derogation” elve). Az Alkotmánybíróság rámutatott arra is, hogy „a tilalmak és szankciók szigorítása nem elegendő: olyan megelőző biztosítékok is kellenek, amelyek a károkat ugyanolyan valószínűséggel kizárják, mintha a terület állami tulajdonban és természetvédelmi szerv kezelésében lenne” (ABH 1994, 134, 142.).

A Nemzeti Park Igazgatóságok természetvédelmi vagyonkezelői jogát a vizsgált Törvény a Nemzeti Földalapba kerülő földrészletek tekintetében 2016. április 1. napjától megszüntetné. A Nemzeti Földalapkezelő Szervezet feladat- és hatásköre elsődlegesen

birtokpolitikai természetű. E gazdasági természetű földbirtok-politikai irányelvekből az a következtetés vonható le, hogy a Nemzeti Földalapkezelő Szervezet specifikusan természetvédelmi vagyonkezelői feladatokat nem végez, az ilyen jellegű természetvédelmi szempontok érvényesítése a rá vonatkozó törvény szerint nem elsődleges kötelessége.

A természetvédelmi vagyonkezelési tevékenység során a környezetvédelem szakmai szempontjai az eddigi vagyonkezelői pozícióban érvényesíthetők voltak, jelenleg azonban a Nemzeti Földalapkezelő Szervezeten belül – hatáskör hiányában – nem érvényesíthetők. A természetvédelmi kezelés és a vagyonkezelés együttes, ugyanazon szerv általi ellátásának kötelezettsége egyébként nem vezethető le közvetlenül az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből, ám a szervezetrendszeri, intézményi garanciák biztosításának kötelezettsége igen. Az állam intézményvédelmi kötelezettségéből következik, hogy a környezetvédelmet ellátó szervezetrendszerben bekövetkező változás **nem járhat a védelmi szint csökkenésével, sőt a csökkenés kockázatával sem**. Az intézményvédelmi kötelezettség nem jelenti azt, hogy az állam a Nemzeti Földalapba tartozó területek vagyonkezelésére vonatkozó eltérő szabályt ne alkothatna, ám a védett területek vonatkozásában azt csak kellő garanciákkal teheti meg.

Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése államcél fogalmaz meg, aminek elérését szolgálja a XXI. cikk (1) bekezdéséből levezett alapjog biztosítása és érvényesítése. Ezen államcél teljesítését és az egészséges környezethez való alapjog érvényesítését biztosítja az egészséges környezet már elért védettségi szintjének, mint eredménynek a fenntartása. A természetvédelmi intézményrendszerben történő változás önmagában, a természetvédelmi előírások változatlansága mellett is előidézheti a védelmi szint csökkenését, amennyiben az intézményrendszer változása a természetvédelmi szempontok kevésbé hatékony érvényesítését eredményezi.

A természetvédelmi és a gazdasági megfontolások szükségképpen egymással versengő szempontok. A természetvédelem megvalósítása azonban az állam szempontjából mindig egyfajta önkorlátozást feltételez, ami egy gazdasági szemléletű és profitérdekelt szervtől kevésbé várható el. A természetvédelmi szempontok nem megfelelő érvényesítése, másodlagossá válása olyan hosszútávon jelentkező negatív hatásokat, társadalmi költségeket, illetve visszafordíthatatlan károkat okozhat, amelyek ellentétesek az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésével, a biológiai sokféleségnek, különösen a honos növény- és állatfajoknak a jövő nemzedékek számára történő megőrzése kötelezettségével, valamint az egészséges környezethez való joggal. A kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy a jogalkotó a köztársasági elnöknek aláírásra megküldött törvényben nem gondoskodott azokról a garanciákról, melyekkel biztosítható lenne, hogy a természetvédelem jogszabályokkal biztosított eddigi szintje a törvénymódosítás következtében ne csökkenjen. A jogalkotónak az alkotmányossági vizsgálat tárgyává tett átfogó jellegű, több jogszabály módosítását is eredményező jogalkotói aktus meghozatalakor (mint jelen esetben), különös figyelmet kell fordítania a szabályozás teljességére és a

lehetőségeihez képesti hézagmentességére. Figyelemmel kell lennie arra is, hogy a jogszabályokban korábban fellelhető garanciális elemek hatékonysága, maga a védelmi szint ne csökkenjen, hanem annak mértéke legalább a szabályozás módosítását megelőző szinten maradjon, vagy inkább növekedjen.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a törvényi egyes vizsgált rendelkezései sértik az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdését és a XXI. cikk (1) bekezdését is, emiatt a Törvény nem hirdethető ki.