

AZ EGÉSZSÉGES KÖRNYEZETHEZ VALÓ JOG FEJLŐDÉSÉNEK AKTUÁLIS TENDENCIÁI AZ UTÓBBI ÉVEK ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI JOGGYAKORLATA TÜKRÉBEN*

**Current tendencies in the development of the right to the healthy environment
in the light of recent years Constitutional Court case law**

HOJNYÁK DÁVID**

Az utóbbi években számos olyan alkotmánybírósági határozat született, amely a környezethez való joggal, annak értelmezésével foglalkozott. Az Alkotmánybíróság e határozataiban továbbfejlesztette, valamint részben megújította a környezethez való jog tartalmát, annak értelmezését, mely szükségszerű és indokolt volt az Alaptörvény elfogadása, de különösen annak negyedik módosítását követően. Ennek megfelelően jelen tanulmányban az Alkotmánybíróság vonatkozó joggyakorlatának elemzése által feltárásra kerül, hogy a közelmúltban a környezethez való jog tartalmában és értelmezésében milyen változások jelentek meg, és ezzel összefüggésben milyen új tendenciák figyelhetők meg.

Kulcsszavak: *egészséges környezethez való jog, környezetvédelem, Magyarország Alaptörvénye, Alkotmánybíróság*

In recent years, there have been several Constitutional Court decisions dealing with the right to the environment and its interpretation. In these decisions, the Constitutional Court has further developed and partially renewed the content of the right to the environment and its interpretation, which was necessary and justified following the adoption of the Fundamental Law, and especially following its fourth amendment. Accordingly, the present study explores the recent changes in the content and interpretation of the right to the environment and the new tendencies that can be observed in this context by analysing the relevant case law of the Constitutional Court.

Keywords: *right to the healthy environment, environmental protection, Fundamental Law of Hungary, Constitutional Court*

* Az Innovációs és Technológiai Minisztérium ÚNKP-20-3 kódszámú Új Nemzeti Kiválóság Programjának a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alapból finanszírozott szakmai támogatásával készült.

** DR. HOJNYÁK DÁVID
PhD-hallgató
Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar
Civilisztikai Tudományok Intézete
Agrár- és Munkajogi Intézeti Tanszék
3515 Miskolc-Egyetemváros
joghojnyak@uni-miskolc.hu

1. Az Alaptörvény környezetjogi rendelkezései és a negyedik alaptörvény-módosítás következményei

1.1. Az Alaptörvény környezetjogi szempontból releváns rendelkezései

Jelen munka tárgyára¹ tekintettel indokoltnak tartjuk vázlatosan bemutatni, hogy a hatályos alkotmányos szabályozás milyen, környezetjogi szempontból releváns rendelkezéseket tartalmaz.²

Az első fontos megállapítás, hogy a korábbi Alkotmány szabályozásához képest az Alaptörvényben szélesebb körben és nagyobb hangsúllyal jelennek meg a környezeti értékek és a környezetvédelem kérdésköre, hiszen azt látjuk, hogy a preambulunként funkcionáló *Nemzeti Hitvallástól* kezdve az általános rendelkezéseket, alapelveket tartalmazó *Alapvetések* című fejezeten át egészen az alkotmányos alapjogokat tárgyaló *Szabadság és felelősség*, valamint *Az állam* című fejezetig tartalmaz az Alaptörvény környezetjogi vonatkozású rendelkezéseket.³

A Nemzeti Hitvallás témánk szempontjából releváns 7. pontja két helyen is utal a környezeti elemekre, illetve a környezetvédelemre. Egyrészt, rögzítésre került „*a Kárpát-medence természet adta és ember alkotta értékeit*” is magában foglaló örökség kategória, ami kapcsán egyfajta védelmi kötelezettséget („*ápoljuk és megóvjuk*”) állapít meg az Alaptörvény szövege. Másrészt, ezen a ponton megjelenik a jövő nemzedékek iránti szolidaritás, és ezzel együtt a fenntartható fejlődés eszméje is, hiszen a Nemzeti Hitvallás – az anyagi és szellemi erőforrások mellett – a természeti erőforrások gondos használatának kötelezettségét határozza meg a jövő generációk életfeltételeinek biztosítása céljából. Ezen a ponton utalni kívánunk arra, hogy a Nemzeti Hitvallás nem csupán kifejezi az alkotmányozó törekvéseit és fő célkitűzéseit az Alaptörvény vonatkozásában, de az a jogalkalmazó számára iránymutatásként, értelmezési útmutatóként is szolgál, amelynek szellemében köte-

¹ A környezetjog és az agrárjog közötti szoros kapcsolat okán e ponton utalni kívánunk arra, hogy jelen munkában az alkotmányos rendelkezések agrárjogi szempontból történő elemzésére csak a legszükségesebb esetekben, vagyis akkor került sor, amikor a két jogterület elválasztása nem volt lehetséges. Az Alaptörvény agrárjogilag releváns rendelkezéseinek értékelését az európai uniós tagállamok alkotmányos szabályozása viszonylatában egy korábbi munkámban végeztem el. E kapcsán lásd: HOJNYÁK Dávid: Az agrárszabályozási tárgyak megjelenése az Európai Unió tagállamainak alkotmányaiban, különös tekintettel a magyar Alaptörvényben megjelenő agrárjogi szabályozási tárgyakra. *Miskolci Jogi Szemle* 14 (2019) 2, 58–76.

² Az Alaptörvény környezetjogi rendelkezéseinek átfogó értékelése kapcsán lásd különösen: BÁNDI Gyula: A környezethez való jog értelmezése a fenntartható fejlődési stratégia és az Alaptörvény fényében. *Acta Humana* 2013/1., 67–92.; HORVÁTH Gergely: Az Alaptörvény környezetjogi előírásai. In: Szoboszlai-Kiss Katalin – Deli Gergely (szerk.): *Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére*. Universitas-Győr, 2013, 222–234.

³ Antal Attila e kapcsán a következőképpen fogalmaz: „[...] az elfogadott Alaptörvény rendelkezik egy markáns környezetpolitikai arcúval, ha tetszik, van környezetvédelmi filozófiája.” Antal Attila: Az új Alaptörvény környezetvédelmi filozófiája. *Közjogi Szemle* 2011/4., 47.

les a vonatkozó joganyagot alkalmaznia, éppen ezért nem elhanyagolható a Nemzeti Hitvallás jelentősége az értelmezés során.⁴ Mint ahogyan azt a későbbiek során látni fogjuk, az Alkotmánybíróság a környezetvédelmi ügyben hozott döntéseinek indoklásában számos alkalommal hivatkozott a Nemzeti Hitvallás fentebb említett rendelkezésére.

Az Alaptörvény következő vizsgálendő rendelkezése az Alapvetések között található P) cikk. A P) cikkben – az előbb elemzett Nemzeti Hitvalláshoz hasonlóan – megjelenik az örökség (pontosabban a nemzet közös öröksége kategória), illetve a jövő nemzedékek érdekeinek védelme. A P) cikk (1) bekezdése rögzíti, hogy a termőföld, az erdők, a vízkészlet és a biológiai sokféleség (utóbbi kategória esetében pedig különösen a honos növény- és állatfajok) a nemzet közös örökségét képezik. A természeti erőforrások felsorolása ugyanakkor nem taxatív, csupán az alkotmányozó által legfontosabbnak tartott elemek kerültek példálózó jelleggel alaptörvényi szinten rögzítésre. A nemzet közös öröksége kategória relációjában hármas kötelezettséget ír elő az Alaptörvény: annak védelmét, fenntartását, valamint a jövő nemzedékek számára való megőrzésének kötelezettségét. A kötelezeti kör vonatkozásában a szabályozás előremutatónak tekinthető, hiszen e hármas kötelezettséget az Alaptörvény nem csupán az állam, hanem mindenki kötelezettségévé teszi. Az *Alapvetések* című fejezetben belül a nemzetközi együttműködés alapvető szabályait, céljait taglaló Q) cikke kívánunk még utalni, amiben megjelenik a fenntartható fejlődésre, és ez által a jövő nemzedékek érdekeinek védelmére irányuló elköteleződés is.

A korábbi Alkotmány két, környezetjogi szempontból releváns rendelkezését az Alaptörvény szinte szóról-szóra átvette, és azokat egyaránt a *Szabadság és felelősség* című fejezetben rögzítette. Az Alaptörvény XX. cikk (2) bekezdése – a korábbi Alkotmány 70/D. § (2) bekezdésével megegyező tartalommal – a testi és lelki egészséghez való jog objektív intézményvédelmi oldalaként határozza meg a környezetvédelem biztosítását. Az egészséghez való jog érvényesülésének eszközeként került rögzítésre e mellett a GMO-mentes mezőgazdaság koncepciója⁵, de az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosítása is deklarálásra került alaptörvényi szinten ebben a kontextusban. Ez utóbbi kapcsán

⁴ TRÓCSÁNYI László: *Az alkotmányozás dilemmái. Alkotmányos identitás és európai integráció*. HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2014, 59–62. Minderre az Alaptörvény maga is utal az R) cikk (3) bekezdésében: „Az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni.”

⁵ Az Alaptörvény GMO-mentes mezőgazdaságra vonatkozó rendelkezésének értelmezése kapcsán lásd különösen: T. KOVÁCS Júlia: A GMO-mentes Alaptörvény hatása a mezőgazdaságra – különös tekintettel a visszaszerzett EU tagállami szuverenitásra és a TTIP-re. In: Szalma József (szerk.): *A Magyar Tudomány Napja a Délvidéken – 2014*. Újvidék, Vajdasági Magyar Tudományos Társaság, 2015, 308–314., valamint FODOR László: A precíziós genomszerkesztés mezőgazdasági alkalmazásának szabályozási alapkérdései és az elővigyázatosság elve. *Pro Futuro* 2018/2., 48–50.

megjegyzendő, hogy az alkotmányozó mind az élelemhez való jog⁶, mind pedig a vízhez való jog⁷ vonatkozásában annak szűkebb értelemben vett koncepcióját érvényesítette alaptörvényi szinten, hiszen előbbi kategória kapcsán a megfelelő minőségű (azaz egészséges) élelmiszerek biztosítását, utóbbi kategória vonatkozásában pedig „csupán” az ivóvízhez való hozzáférés biztosítását írja elő az Alaptörvény. A XXI. cikk (1) bekezdése – a korábbi Alkotmány 18. §-ával egyező módon – deklarálja az egészséges környezethez való jogot. Az Alaptörvény ugyanakkor e ponton is továbblépett a korábbi szabályozáson, hiszen egyrészt rögzítésre került a környezetvédelmi jog egyik alapelve, a *szennyező fizet elv*⁸, másrészt pedig az alkotmányozó deklarálta a szennyező hulladék Magyarországra történő behozatalának és elhelyezésének tilalmát.⁹ Habár az alkotmányozó szándéka világos az új rendelkezések Alaptörvénybe foglalását illetően, ugyanakkor egyetértünk *Bándi Gyula* álláspontjával, aki a XXI. cikk (2) és (3) bekezdésében foglalt rendelkezéseket, azok megfogalmazását a hazai, valamint uniós és nemzetközi környezetvédelmi-, és hulladékgazdálkodási jogi szabályozás fogalomrendszerére tekintettel nem tartja szerencsésnek.¹⁰

Az állam című fejezeten belül két rendelkezést szükséges a témával összefüggésben kiemelni. Egyrészt, a jövő generációk érdekeinek intézményes védelme szempontjából nagy jelentőséggel bír az alapvető jogok biztosa, akinek egyik helyettese kifejezetten a jövő nemzedékek érdekeinek védelmet hivatott ellátni.¹¹

⁶ Az élelemhez való jog Alaptörvénybe foglalt koncepciója kapcsán lásd különösen: T. KOVÁCS Júlia: *Az élelemhez való jog társadalmi igénye és alkotmányjogi dogmatikája*. PhD-értekezés, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Budapest, 2017, 76–78., 126–127., 144–145.; valamint SZILÁGYI, János Ede – HOJNYÁK, Dávid – JAKAB, Nóra: Food Sovereignty and Food Security In Hungary: Concepts and Legal Framework. *Lex et Scientia* XXVIII. 2021/1., 72–86.

⁷ Az Alaptörvény vízre vonatkozó rendelkezéseinek részletes elemzése kapcsán lásd különösen: FODOR László: A víz az Alaptörvény környezeti értékrendjében. *Publications Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica* XXXI. 2013, 329–345., valamint RAISZ Anikó: A vízhez való jog egyes aktuális kérdéseiről. In: Csák Csilla (szerk.): *Jogtudományi tanulmányok a fenntartható természeti erőforrások témakörében*. Miskolci Egyetem, Miskolc, 2012, 156–157.

⁸ Magyarország Alaptörvénye. XXI. cikk (2) bekezdés: „Aki a környezetben kárt okoz, köteles azt – törvényben meghatározottak szerint – helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni.”

⁹ Magyarország Alaptörvénye. XXI. cikk (3) bekezdés: „Elhelyezés céljából tilos Magyarország területére szennyező hulladékot behozni.”

¹⁰ Vö. Bándi: i. m. 2013, 87.

¹¹ Magyarország Alaptörvénye 30. cikk. E ponton megjegyzendő, hogy számos kritika érte (elsősorban a környezetjogász szakmai közösség részéről) az alkotmányozó azon döntését, amivel az alapvető jogok biztosa jogelődje, a jövő nemzedékek országgyűlési biztosságának hatékonyan működő, nemzetközi szinten is elismert intézményét megszüntette. A kritikusok az intézményes védelem szintjének csökkenését prognosztizálták a döntés következményeként. Vö.: FÜLÖP Sándor: Az egészséges környezethez való jog és a jövő nemzedékek érdekeinek védelme az Alaptörvényben. In: Csák Csilla (szerk.): *Jogtu-*

Másrészt, a közpénzek alapvető alkotmányos kérdéseivel foglalkozó 38. cikk rögzíti, hogy az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon. Mivel a természeti erőforrások is a nemzeti vagyon körébe tartoznak, ezért kiemelt jelentőséggel bír az Alaptörvény azon rendelkezése, miszerint a nemzeti vagyon megőrzésének és védelmének célja – több más mellett – a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele.

Az Alkotmánybíróság joggyakorlatának áttekintését megelőzően, pusztán a korábbi és a hatályos alkotmányos szabályozás összevetése alapján megállapítható, hogy a környezeti értékek, a környezetvédelem, a fenntartható fejlődés, valamint a jövő nemzedékek érdekei a korábbi Alkotmányhoz képest nagyobb hangsúllyal jelennek meg az Alaptörvényben. Meglátásunk szerint mindez összefüggésben áll azzal is, hogy az értékesnek tekintett korábbi Alkotmányhoz képest a jelenleg hatályos Alaptörvény értékhordozó jelleggel bír, aminek tehát egyik megnyilvánulása a környezetvédelem megjelenítése az Alaptörvényben. Mindezek fényében nem meglepő az a megállapítás, hogy az Európai Unió nemzeti alkotmányai sorában a magyar alkotmány szabályozza a legátfogóbban a környezetpolitikai szempontból releváns területeket.¹² Fodor László megállapítása szerint egy környezeti értékeket elismerő alkotmány formális értelemben oly módon tud hozzájárulni a környezetbarát jogrend kialakításához, hogy hivatkozási alapot nyújt, valamint kötelezettséget keletkeztet a környezetvédelmi követelmények meghatározásához.¹³ Meglátásunk szerint az Alaptörvény szabályozása megfelel ezeknek a kritériumoknak.

1.2. Az Alaptörvény negyedik módosítása és annak hatása a környezethez való jog dogmatikájára

Az Alaptörvény negyedik módosítása jelen munka szempontjából azért bír relevanciával, mivel a módosítás következtében az Alaptörvényben rögzítésre került, hogy az annak hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírósági határozatok hatályukat veszítik, vagyis ez alapján az Alkotmánybíróság nincs kötve a korábbi Alkotmány alapján meghozott határozataihoz és joggyakorlatához.¹⁴ Az Alaptörvény negyedik módosítására irányuló javaslatához fűzött indokolás szerint a módosítás célja, jogpolitikai indoka az volt, hogy az Alaptörvény rendelkezései az Alaptörvény összefüggéseivel együtt, a korábbi Alkotmány rendszerétől függetlenül kerül-

dományi tanulmányok a fenntartható természeti erőforrások témakörében. Miskolci Egyetem, Miskolc, 2012, 76. és 81.; BÁNDI: i. m. 2013, 88.; HORVÁTH: i. m. 2013, 232.; Antal: i. m. 2011, 44–45, valamint 50.

¹² KISS Barnabás: Az ember és a környezet kapcsolata alkotmányi szabályozásának egyes kérdései. In: Balogh Elemér (szerk.): *Honori et virtuti. Tanulmányok Bobvos Pál 65. születésnapjára* Iurisperitus Kiadó, Szeged, 2017, 257. Ezzel egyező állásponton van Fodor László is. Vö. Fodor: i. m. 2013, 337.

¹³ FODOR László: *Környezetvédelem az Alkotmányban.* Gondolat Kiadó – Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 2006, 65.

¹⁴ Magyarország Alaptörvénye záró és egyes rendelkezések, 5. pont. Megállapította: az Alaptörvény negyedik módosítása, 19. cikk (2) bekezdés.

jenek értelmezésre. A módosítás és annak indokolása rögzítette ugyanakkor azt is, hogy ez az aktus nem érinti az e körbe tartozó – tehát a korábbi Alkotmány szabályozása alapján kibocsátott – alkotmánybíróági határozatok által kifejtett joghatásokat, valamint mindez nem zárja ki azt sem, hogy az Alkotmánybíróság korábbi határozataira hivatkozzon. Megjegyezzük, hogy ez utóbbi már csak azért sem zárható ki, mivel az Alaptörvény maga mondja ki, hogy az Alaptörvény rendelkezéseit a történeti alkotmány vívmányaival összhangban kell értelmezni¹⁵, márpedig a korábbi Alkotmány – és az az alapján kimunkált alkotmánybíróági joggyakorlat is – e körbe tartozik.¹⁶ Az alkotmányos szabályozás ilyen jellegű megváltozása okán az Alkotmánybíróságra várt a feladat, hogy tisztázza ezt a kérdést. A környezethez való jog tekintetében pedig különösen fontos volt ennek a rendelkezésnek az értelmezése, mivel a környezethez való jog dogmatikájának kialakításában és fejlesztésében, e jog tartalommal való megtöltésében az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény megszületését megelőző több mint két évtizedes joggyakorlata – nemzetközi mércével mérve is – kiemelkedő jelentőséggel bírt.

A negyedik alaptörvény-módosítás 2013. április 1-jei hatálybalépését követően nem sokkal az Alkotmánybíróság állást is foglalt e kérdésben¹⁷, tette mindezt ugyanakkor egyelőre általános jelleggel, a környezethez való jog értelmezési kérdéseit közvetlenül ekkor még nem érintette határozatában. A hivatkozott alkotmánybíróági határozatból témánk, és a felvetett probléma szempontjából az alábbi megállapítások bírnak kiemelt jelentőséggel. A határozat indokolásában rögzítetteknek megfelelően az Alkotmánybíróság hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket és alkotmányossági összefüggéseket abban az esetben, ha az ilyen megállapítások alkalmazhatóságának az Alaptörvény érintett szakaszának az Alkotmánnyal fennálló tartalmi egyezése, az Alaptörvény értelmezési szabályainak figyelembevétele, valamint a konkrét ügy alapján nincs akadálya.¹⁸ Ezzel együtt megállapításra került az is, hogy ezen érvek, jogelvek és alkotmányossági összefüggések felhasználhatóságát az Alkotmánybíróságnak mindig esetről esetre, a konkrét ügy összefüggésében kell megvizsgálnia.¹⁹ Az Alkotmánybíróság tehát megteremtette a kapcsolatot – vagy ha úgy tetszik a jogfolytonosságot – az Alaptörvény rendelkezései, valamint a korábbi Alkotmányon alapuló határozatai, és az azokban kifejtett elvi jellegű megállapításai felhasználhatósága

¹⁵ Magyarország Alaptörvénye. R) cikk (3) bekezdés. E tekintetben a Nemzeti Hitvallás 17. pontja is jelentőséggel bír, amely véleményünk szerint együtt értelmezendő az R) cikk (3) bekezdésében foglaltakkal. A Nemzeti Hitvallás 17. pontja a következőképpen fogalmaz: „Tiszteletben tartjuk történeti alkotmányunk vívmányait és a Szent Koronát, amely megtestesíti Magyarország alkotmányos állami folytonosságát és a nemzet egységét.”

¹⁶ Vö. VARGA Zs. András: Történeti alkotmányunk vívmányai az Alaptörvény kógens rendelkezésében. *Iustum Aequum Salutare* XII. 2016/4., 87–88.

¹⁷ Az Alkotmánybíróság a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatban tett elvi jellegű megállapításokat a felvetett probléma kapcsán.

¹⁸ 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [32].

¹⁹ 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [33]–[34].

között. A korábbi és a jelenleg hatályos alkotmányos szabályozás közötti kapcsolatot a környezethez való jog tekintetében végül a 16/2015. (VI. 5.) AB határozat (a továbbiakban: Abh1.) teremtette meg.

2. A 16/2015. (VI. 5.) AB határozat megállapításai a környezethez való jog dogmatikájával kapcsolatban

Az Abh1.-ben jelen tanulmány tárgyát tekintve két szempontból is kiemelkedő jelentőséggel bír. Egyrészt, az Alkotmánybíróság ebben a határozatában megerősítette a környezethez való jog dogmatikája kapcsán az Alaptörvény megszületését megelőzően kialakított gyakorlatát, másrészt pedig az Alaptörvény környezetjogi szempontból releváns rendelkezéseinek az értelmezésébe fogott.²⁰ A következőkben e két szempont mentén kerül elemzésre az Abh1.

2.1. A környezethez való jog dogmatikájának megerősítése

Az Alkotmánybíróság a határozat Indokolásának V. részében áttekintette a környezethez való jog dogmatikáját a magyar alkotmányfejlődés, valamint a vonatkozó alkotmánybírói joggyakorlat feltárása révén. Az Alkotmánybíróság ezt megelőzően ugyanakkor nemzetközi összefüggéseiben vizsgálta meg a környezethez való jog és a környezetvédelem fejlődését, és rögzítette a *Stockholmi Nyilatkozat* (1972), a *Riói Nyilatkozat* (1992), a *Johannesburgi Nyilatkozat* (2002), valamint a *Rio 20+ Nyilatkozat* (2012) főbb megállapításait, de röviden érintette a *Római Klub* és a *Brundtland Bizottság* munkáját is.²¹ Mindezt azért fontos e ponton kihangsúlyozni, mivel az Alkotmánybíróság az általa kimunkált dogmatikát nemzetközi kontextusban is úttörőnek tekinti.²²

Ezen előzmények után tekintette át az Alkotmánybíróság saját korábbi, a környezethez való jog dogmatikája szempontjából releváns joggyakorlatát.²³ Az Alkotmánybíróság a vonatkozó több mint két évtizedes joggyakorlatából külön kiemeli a 28/1994. (V. 20.) AB határozatot, amelyet méltán szokás az Alkotmánybíróság „*környezetvédelmi alaphatározatának*” is nevezni, mivel a korábbi Alkotmány két, környezetjogi szempontból releváns rendelkezése mellett az ebben foglalt elveket és követelményeket tekinthetjük a környezethez való jog alkotmányos alapjainak, amit aztán számos további határozatában továbbfejlesztett és pontosított az Alkotmánybíróság.²⁴ Ezt követően tekintsük át vázlatosan, hogy melyek a kör-

²⁰ E ponton megjegyzendő, hogy az Abh1.-et megelőzően – a negyedik alaptörvény-módosítástól függetlenül – is lett volna alkalma és lehetősége az Alkotmánybíróságnak a környezethez való jogot értelmezni, immáron az új, megváltozott alkotmányos szabályozásra tekintettel. Az értelmezésre a 44/2012. (XII. 20.) AB határozat és az annak alapját képző ügy szolgált volna.

²¹ Abh1., Indokolás [69]–[76].

²² Abh1., Indokolás [79].

²³ Abh1., Indokolás [80]–[86].

²⁴ Megjegyzendő, hogy bár az Abh1. a környezethez való jog dogmatikáját elsősorban a 28/1994. (V. 20.) AB határozatban foglaltakra alapozza, ugyanakkor számos más hatá-

nyezethez való jog dogmatikájának legfontosabb elemei az Alkotmánybíróság értelmezése alapján:

- A környezethez való jog alapjog, amely ugyanakkor olyan szempontból speciális az alapjogok között, hogy nincs alanyi oldala, azonban alapjogi jellegéből kifolyólag erősebb az alkotmányba foglalt államcélknál, valamint alkotmányos feladatoknál. E *differencia specificával* bíró harmadik generációs jog éppen ezért „*elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó*” és ilyen formán a környezethez való jog „*az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére*”.²⁵
- Az Alkotmánybíróság a környezethez való jog természete kapcsán azt is megállapította, hogy az tulajdonképpen az élethez való jog objektív intézményvédelmi oldalának részét képezi, az alkotmány pedig ilyen formán „*az emberi élet természeti alapjainak fenntartására vonatkozó állami kötelességet külön alkotmányos jogként nevesíti*”.²⁶
- Az állam a környezethez való jogot elsősorban törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával biztosíthatja. Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben kimondta, hogy a környezethez való jog intézményes védelmének mértékét az állam nem határozhatja meg tetszőlegesen, vagyis „*az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje*”. Ebből a követelményből pedig – több más mellett – a környezethez való jog dogmatikájának egyik legfontosabb eleme, az ún. „*non derogation principle*”, azaz a visszalépés tilalma következik.²⁷ E tilalom azt a célt szolgálja, hogy az „*egyszer már elért védelmi színvonal ne csökkenjen*”, vagyis az állam nem csökkentheti a természet-, és környezetvédelem jogszabályokkal korábban már biztosított szintjét.²⁸
- A fentebb rögzített védelmi szint csökkentését – vagyis a környezethez való jog korlátozását – egy esetben tartja megengedhetőnek az Alkotmánybíróság, mégpedig akkor, ha az más alapvető jog vagy alkotmányos érték érvé-

rozatra is hivatkozik, amik szintén jelentős mértékben hozzájárultak a dogmatika kialakításához, fejlesztéséhez és pontosításához. Így az Alkotmánybíróság az alábbi határozatokra utalt még a környezethez való jog tartalmi elemeinek meghatározása során: 64/1993. (XII. 22.) AB határozat; 27/1995. (V. 15.) AB határozat; 14/1998. (V. 8.) AB határozat; 48/1998 (XI. 23.) AB határozat.

²⁵ Abh1., Indokolás [80].

²⁶ Abh1., Indokolás [85].

²⁷ A visszalépés tilalmának értelmezéséről lásd bővebben: BÁNDI Gyula: Környezeti értékek, valamint a visszalépés tilalmának értelmezése. *Iustum Aequum Salutare* XIII. 2017/2., 159–181.; FODOR László: A visszalépés tilalmának értelmezése a környezetvédelmi szabályozás körében. *Collectio Iuridica Universitatis Debreceniensis* Tomus VI., Debrecen, 2006, 109–131.

²⁸ Abh1., Indokolás [81].

nyesítéséhez feltétlenül szükséges.²⁹ A környezethez való jog korlátozása tehát csak a szükségesség-arányosság követelményének megfelelően, az alapjogi teszt elvégzése által lehetséges – mindegyre ugyanakkor ez idáig még nem került sor. Mint látható, a környezethez való jog alapjogi jellege e tekintetben is tetten érhető.

- A visszalépés tilalma mellett az Alkotmánybíróság számos más környezetjogi-környezetvédelmi alapelvet is nevesített határozatában, úgy, mint a megelőzés elvét³⁰, az arányosság elvét³¹, vagy éppen az integráció elvét.³²
- Az Alkotmánybíróság egy további fontos megállapítása volt, amikor kimondta, hogy a környezethez való jog érvényesítésének egyik eszköze, hogy „*az épített környezet jogszabályban biztosított védelmi szintje jogilag kötetlen hatósági döntésekkel nem csökkenthető*”, vagyis az Alkotmánybíróság a környezethez való jogot kiterjesztette az épített környezet védelmére is, amibe ugyanakkor beletartozik a települési környezet védelme és a területrendezés is.³³

Az Alkotmánybíróság a környezethez való alkotmányos alapjog legfőbb tartalmi elemeinek meghatározásán túl megállapította azt is, hogy „*[a]z Alaptörvény szövege az egészséges környezethez való jog tekintetében megegyezik az Alkotmány szövegével, ezért az egészséges környezethez való jog értelmezése során az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban tett megállapítások is irányadónak tekinthetők.*”³⁴ Az Abh1.-ben az Alkotmánybíróság saját korábbi joggyakorlatának áttekintését követően tehát megerősítette a környezethez való jog dogmatikájának legfőbb tartalmi elemeit, egyúttal megteremtette a kapcsolatot a korábbi és a jelenleg hatályos alkotmányos szabályozás között, vagyis az Alkotmánybíróság korábbi joggyakorlata a környezethez való jog vonatkozásában fenntartható, és az a jövőben is alkalmazható.

2.2. Az Alaptörvény környezetjogi rendelkezéseinek értelmezése

Az Alkotmánybíróság a fentebb rögzítetteket követően áttekintette az Alaptörvény környezet- és természetvédelmi tárgyú rendelkezéseit. E során az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „*az Alaptörvény nem csupán megőrizte az egészséges környezethez való alkotmányos alapjog védeltségi szintjét, hanem az Alkotmányhoz*

²⁹ Abh1., Indokolás [80].

³⁰ Abh1., Indokolás [81] és [109].

³¹ Abh1., Indokolás [80] és [109].

³² Abh1., Indokolás [83].

³³ Abh1., Indokolás [83].

³⁴ Abh1., Indokolás [90]. Megjegyzendő, hogy az Alkotmánybíróság már korábban, a 3068/2013. (III. 14.) AB határozatban megállapította a fentebb rögzítetteket, ugyanakkor a határozat még a negyedik alaptörvény-módosítást megelőzően került kibocsátásra, illetve abban a környezethez való jog dogmatikájával ilyen részletességgel nem foglalkozott az Alkotmánybíróság.

képest e tárgykörben lényegesen bővebb rendelkezéseket is tartalmaz. Az Alaptörvény ezáltal az Alkotmány és az Alkotmánybíróság környezetvédelmi értékrendjét és szemléletét tovább is fejlesztette.” Habár az Alkotmánybíróság maga mondja ki a határozatban, hogy „az alaptörvényi rendelkezéseknek a mai körülmények közötti értelmezése, tartalmi kifejtése az Alkotmánybíróság feladata.” Erre ugyanakkor sajnálatos módon csak rendkívül szűk körben került sor.³⁵

Az Alkotmánybíróság határozatában elsősorban a P) cikket értelmezte, ami kapcsán megállapította, hogy a P) cikk (1) bekezdése alaptörvényi szintre emelte a környezet és a természet védelmének, fenntartásának és a jövő nemzedékek számára történő megőrzésének követelményét. A P) cikk (1) bekezdésében ilyenformán az állami kötelezettség *expressis verbis* önálló szabályozást nyert, másrészt pedig meghatározásra került, hogy mit is jelent tulajdonképpen a környezetvédelem, mint állami és állampolgári kötelezettség. Az Alkotmánybíróság emellett a korábbi Alkotmány szabályozásához képest jelentős előrelépésként értékeli a kötelezetti kör kiterjesztését a környezet védelme tekintetében. Míg az Alkotmány kizárólag az állami kötelezettségekre helyezte a hangsúlyt, addig az Alaptörvény mindenkire, azaz minden állampolgárra kiterjeszti a környezetvédelemmel kapcsolatos kötelezettségeket.³⁶ Az Alkotmánybíróság a P) cikk és a XXI. cikk közötti szoros kapcsolatra is utalt, amikor megállapította, hogy a P) cikk (1) bekezdése államcél fogalmaz meg, aminek elérését, megvalósítását szolgálja a XXI. cikk (1) bekezdéséből levezett alapjog biztosítása és érvényesítése. E két cikket az Alkotmánybíróság a visszalépés tilalmával – és mint azt a későbbiek során látni fogjuk, az elővigyázatosság elvével is – összekapcsolta, amikor is rögzítette, hogy a P) cikkben foglalt „államcél teljesítését és az egészséges környezethez való alapjog érvényesítését biztosítja az egészséges környezet már elért védettségi szintjének mint eredménynek a fenntartása”.³⁷

Az Alkotmánybíróság azonban e ponton megállt, és nem folytatta az Alaptörvény rendelkezéseinek értelmezését. Fontos ugyanakkor utalni Juhász Imre alkotmánybíró párhuzamos indoklására, amiben az alkotmánybíró a határozat P) cikket értelmező részéhez fűzött kiegészítést. Juhász alkotmánybíró három kritikai észrevételt is megfogalmazott az elfogadott határozat indoklásával kapcsolatban. Egyrészt, kételyeit fejezte ki azzal kapcsolatban, hogy a környezethez való jog közel 25 évvel ezelőtt lefektetett dogmatikája³⁸ alkalmas-e arra, hogy azt az Alaptörvény új

³⁵ Abh1., Indokolás [91].

³⁶ Abh1., Indokolás [92].

³⁷ Abh1., Indokolás [109].

³⁸ E kapcsán megjegyzendő, hogy több hazai környezetjogász is utalt már arra korábban, hogy a környezethez való jog dogmatikája elavult, korszerűtlen, ami – több más körülmény mellett – az Alkotmánybíróság jogfejlesztő tevékenységének elmaradásával indokolható. E kapcsán lásd: FODOR László: Az Alkotmánybíróság környezetvédelmi határozatainak kritikája. *Collectio Juridica Universitatis Debreceniensis* Tomus V., Debrecen, 2006, 53–99.; MAJTÉNYI Balázs: *Félreértett jogosultságok – bizonytalan helyzetű alapjogok Magyarországon*. L’Harmattan Kiadó, Budapest, 2010, 21.; FODOR László:

rendelkezéseire is alkalmazni lehessen.³⁹ Másrészt utalt arra, hogy az Alkotmánybíróság nem foglalkozott kellő súllyal azzal a koncepcionális váltással, ami meglátása szerint a környezetvédelem, az egészséghez való jog és a környezethez való jog alkotmányos szabályozásában az Alaptörvény hatálybalépésével beállt.⁴⁰ Harmadrészt, a párhuzamos indokolásban kifejti, hogy az Alkotmánybíróság nem élt az értelmezés lehetőségével az Alaptörvény új, tehát a korábbi Alkotmányban nem rögzített rendelkezései vonatkozásában. Juhász alkotmánybíró ezt egy elszalasztott lehetőségnek tekinti, ami adott esetben alkalmas lett volna a környezethez való jog dogmatikájának korszerűsítésére is, vagyis „*a határozat e tekintetben adós marad a saját maga által vállalt feladat következetes megoldásával, azaz az alaptörvényi rendelkezéseknek a mai körülmények közötti értelmezésével, tartalmi kifejtésével*”, egyúttal kiemeli azt is, hogy „*a határozat indokolása tehát részben megválaszolatlanul hagyta azt a kérdést, hogy az elmúlt 20 évben történt-e fejlődés – és, ha igen, milyen irányban – az alkotmányos környezetvédelem terén a méltán fontos és joggal idézett Abh. elfogadása óta*”.⁴¹ A párhuzamos indokolásban megfogalmazottak mindenesetre rámutattak arra, hogy még számos kérdés megválaszolásra vár az Alaptörvény környezetjogi rendelkezései és a környezethez való jog dogmatikájával kapcsolatban.

3. Új irányok és tendenciák az Alkotmánybíróság joggyakorlatában

Az Abh1. elfogadása, valamint jelen munka kéziratának lezárása között szinte napra pontosan 6 év telt el. A fentebb rögzítettek fényében felmerül a kérdés, hogy történt-e érdemi változás, előrelépés a környezethez való jog értelmezésében. Az alábbiakban – a teljességre törekvés igénye nélkül – áttekintésre kerül, hogy milyen új irányok figyelhetők meg a környezethez való jog dogmatikáját illetően az Alkotmánybíróság jogértelmező és jogfejlesztő tevékenysége tükrében.

3.1. Az elővigyázatosság elv mint alkotmányjogi elv megjelenése az Alkotmánybíróság joggyakorlatában

Az elővigyázatosság elve az utóbbi évek alkotmánybírósági gyakorlatában több alkalommal is megjelent.⁴² A joggyakorlat szempontjából a 13/2018. (IX. 4.) AB határozat (a továbbiakban: Abh2.) bír a legnagyobb jelentőséggel, mivel az Alkot-

Természeti tárgyak egy új alkotmányban. *Pázmány Law Working Papers* 2011/21., 4.; BÁNDI: i. m. 2013, 91.

³⁹ Abh1., Indokolás [143].

⁴⁰ Abh1., Indokolás [144]–[145].

⁴¹ Abh1., Indokolás [153].

⁴² E ponton megjegyzendő, hogy Fodor László egy 2007-ben megjelent tanulmányában már utalt arra, hogy a környezetjognak vannak olyan elvei, amelyeket az Alkotmánybíróság eddig nem használt fel, ugyanakkor azokra a környezethez való jog értelmezése és érvényesítése érdekében eredményesen hivatkozhatott volna. Fodor e körön belül az elővigyázatosság elvét konkrétan is nevesíti. Vö. FODOR László: A környezethez való jog dogmatikája napjaink kihívásai tükrében. *Miskolci Jogi Szemle* 2 (2007) 1, 18.

mánybíróság ebben a határozatában foglalkozott ez idáig a legnagyobb részletességgel az elővigyázatosság elvével, pontosabban annak értelmezésével. Fontos ugyanakkor megjegyezni, hogy az elővigyázatosság elve e 2018-as határozatot megelőzően, valamint azt követően is megjelent az alkotmánybírósági joggyakorlatban. Ennek megfelelően a következőkben röviden áttekintésre kerül az Alkotmánybíróság elővigyázatosság elvével kapcsolatos gyakorlata.⁴³

Az Abh2.-ben megvalósuló jogfejlesztést három alkotmánybírósági határozat előzte – vagy ha úgy tetszik alapozta – meg. Az Alkotmánybíróság joggyakorlatában az elővigyázatosság elve elsőként a 3223/2017. (IX. 25.) AB határozatban jelent meg, mégpedig mint egy, a környezetvédelmi jogalkotással szemben támasztott elv. A határozat e kapcsán a következőképpen fogalmaz: „*A visszalépés tilalmának (non-derogation) mint szabályozási zsinórmértéknek az indoka elsősorban az, hogy a természet és környezet védelmének elmulasztása visszafordíthatatlan folyamatokat indíthat meg, ekként az elővigyázatosság, illetőleg a megelőzés elveire tekintettel lehetséges csak a környezet védelmére vonatkozó szabályozás megalkotása.*”⁴⁴ A határozatban foglaltak szerint tehát a jogalkotónak a jogalkotás során tekintettel kell lennie az elővigyázatosság elvére is.⁴⁵ A következő vizsgálandó határozat, a 27/2017. (X. 25.) AB határozat mindezen annyiban lép túl, hogy rögzíti, ezen elv egyike a környezetjog általánosan elfogadott elveinek, ugyanakkor annak tartalmi kérdéseivel nem foglalkozik.⁴⁶ A 28/2017. (X. 25.) AB határozat⁴⁷ (a továbbiakban: Abh3.) azonban már valódi nóvummal szolgál, hiszen az Alkotmánybíróság e határozatában definiálta az elővigyázatosság elvét, azaz megszületett az elv magyar alkotmányjogi fogalma.⁴⁸ A határozat értelmében „*a jogalkotónak az elővigyázatosság elvére is tekintettel kell lennie*”, vagyis az elv címzettje – a 3223/2017. (IX. 25.) AB határozatban foglaltakkal összhangban, azt mintegy megerősítve – a jogalkotó, a határozat továbbá rögzíti, hogy az elővigyázatosság elve „*értelmében az államnak kell igazolnia azt, hogy a tudományos bizonytalanságra*

⁴³ A téma feldolgozása során nagymértékben támaszkodtunk Szilágyi János Ede kutatási eredményeire. E kapcsán lásd bővebben: SZILÁGYI János Ede: Az elővigyázatosság elve és a magyar alkotmánybírósági gyakorlat – Szellem a palackból, avagy alkotmánybírósági magas labda az alkotmányrevízióhoz. *Miskolci Jogi Szemle* 13 (2018) 2, 76–91. Az elővigyázatosság elvének magyar alkotmánybírósági gyakorlata kapcsán lásd még: OLAJOS István: The precautionary principle in the practice of the Hungarian Constitutional Court and the connected agricultural innovations. *Zbornik Radova* 53 (2019) 4, 1391–1412.

⁴⁴ 3223/2017. (IX. 25.) AB határozat, Indokolás [27].

⁴⁵ SZILÁGYI: i. m. 2018, 79.

⁴⁶ A 27/2017. (X. 25.) AB határozat, Indokolás [49] a következőképpen fogalmaz: „*Az elővigyázatosság környezetjogban általánosan elfogadott elvének értelmében az államnak kell biztosítania azt, hogy a környezet állapotának romlása egy adott intézkedés következményeként ne következzen be.*”

⁴⁷ Az Abh. részletes elemzése kapcsán lásd: CSÁK Csilla: A földforgalmi szabályozás alkotmányossági kérdései. *Agrár- és Környezetjog* 2018/1., 29–32.

⁴⁸ SZILÁGYI: i. m. 2018, 80.

is figyelemmel, a környezet állapotának romlása egy adott intézkedés következményeként bizonyosan nem következik be”.⁴⁹

Ilyen előzmények után jutunk el az Alkotmánybíróságnak a felszín alatti vízkészletek védelme tárgyában kihirdetett ítéletéhez, vagyis az Abh2.-höz. Az Alkotmánybíróság e határozatában az elővigyázatosság elvét alkotmányos kritériummá emelte, ennek értelmében pedig már nem csupán az elővigyázatosság elvének figyelembevételét, hanem az elvnek megfelelő eljárást határozza meg követelményként a jogalkotással szemben. Az Alkotmánybíróság mindezt a jövő nemzedékekkel szemben fennálló felelősség gondolatát megjelenítő P cikk (1) bekezdésből – egész pontosan „a nemzet közös öröksége jövő nemzedékek számára történő megőrzésének kötelezettségéből” fordulatból – vezette le.⁵⁰ Az elővigyázatosság elve kapcsán a határozat egy további fontos megállapítása, hogy az Alkotmánybíróság az elvet nem csupán a visszalépés tilalmával összefüggésben, hanem önállóan is érvényesíthetőnek véli. Az elővigyázatosság elvének a visszalépés tilalmával összefüggésben való érvényesülése kapcsán az Alkotmánybíróság a következőképpen fogalmaz: „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 teremt meg egy ilyen károkozás elvi lehetőségét sem.” A határozat ezt követően meghatározza, hogy az elővigyázatosság elve mely esetben érvényesül önállóan is: „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.”⁵¹

Az Abh2. elfogadása óta három további határozatban is megjelent az elővigyázatosság elve. A 4/2019. (III. 7.) AB határozat, valamint a 14/2020. (VII. 6.) AB határozat tulajdonképpen megerősítette az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatát, vagyis az elővigyázatosság elvének alkotmányjogi jelentőségét és alkalmazhatóságát⁵², míg a 3/2020. (I. 3.) AB határozatban az elővigyázatosság elve az emberi egészség védelmével összefüggésben került említésre. E ponton azt látjuk tehát,

⁴⁹ Abh3., Indokolás [75]. A határozat utal továbbá azokra a hazai, európai uniós és nemzetközi jogforrásokra, valamint bírói gyakorlatra is, amely alapján az elővigyázatosság elve elismertnek és alkalmazhatónak tekinthető. A vonatkozó jogforrások és ítélkezési gyakorlat bemutatása ugyanakkor nem célja jelen munkának, e kapcsán lásd bővebben: SZILÁGYI: i. m. 2018, 80–82.

⁵⁰ Abh2., Indokolás [13]–[14].

⁵¹ Abh2., Indokolás [20].

⁵² Vö. 4/2019. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [74], [79], [93], [99]–[100], valamint 14/2020. (VII. 6.) AB határozat, Indokolás [36]–[37], [128], [183].

hogy az elővigyázatosság elvének alkalmazását, alkalmazhatóságát az Alkotmánybíróság nem csupán a környezethez való jog, valamint a környezetvédelem vonatkozásában, hanem – jelen esetben – az egészséghez való jog kontextusában is alkalmazhatónak találja. Megjegyzendő továbbá, hogy az Alkotmánybíróság korábban, az Abh2.-ben már utalt arra, hogy a XXI. cikk (1) bekezdésén túlmenően az elv általános jelleggel is érvényesül.⁵³ Utóbbi határozat alapját tehát nem környezetvédelmi ügy szolgáltatta, így az elővigyázatosság elve sem a környezethez való joggal összefüggésben jelenik meg, ugyanakkor *Szabó Marcel* alkotmánybírónak a határozathoz fűzött párhuzamos indokolása témánk szempontjából több fontos megállapítást is tartalmaz. Az alkotmánybíró megállapítása szerint az elővigyázatosság elve mind a környezethez való jog, mind a környezetvédelem, mind pedig az emberi egészség védelmével összefüggésben értelmezhető. Ezután – követve tulajdonképpen az alkotmánybírói értelmezés irányait – összegzi az elv lényegét, e szerint „*ha az emberi egészséget és/vagy a környezetet veszélyeztető kockázat létét és mértékét illetően bizonytalanság áll fenn, az elővigyázatosság elve indokoltta teheti a jogalkotó fellépését és új korlátozó intézkedések elfogadását.*”⁵⁴ Szabó alkotmánybíró szerint az Alkotmánybíróság elővigyázatosság elvével kapcsolatos gyakorlatát – tehát az elv alkotmányjogi elvként való értelmezését – erősíti az a tény is, hogy az emberi erőforrások minisztere, valamint a nemzeti fejlesztési miniszter közös miniszteri állásfoglalásukban (*amicus curiae* vélemény) rögzítették, hogy potenciális kockázatok fennállása esetén a jogalkotó az elővigyázatosság elvének megfelelően köteles eljárni.⁵⁵

Ezen a ponton érdemes röviden utalni azokra a különvéleményekre, valamint párhuzamos indokolásokra, amik az elővigyázatosság elve által érintett határozatokhoz kapcsolódnak, hiszen azokból kiderül, hogy az alkotmánybírókat milyen mértékben megosztotta az elővigyázatosság elvének alkotmányos kritériummá emelése. Az elővigyázatosság elvével kapcsolatos legfőbb kritika *Varga Zs. András* alkotmánybíró nevéhez fűződik, aki – több más mellett – azt említi meg, hogy az Alkotmánybíróság a visszalépés tilalmához hasonlóan az elővigyázatosság elvét is „*kiolvasztotta*” az Alaptörvény szövegéből, vagyis az Alkotmánybíróság az Alaptörvényt értelmező hatáskörén túllépve egyfajta „*társ-alkotmányozói szerepbe*” lépett, amelyre ugyanakkor nincs felhatalmazása.⁵⁶ Hasonló állásponton van *Dienes-Oehm Egon* is, aki korábban több alkalommal felhívta a figyelmet a környezetjog egyes alapelveinek (így a visszalépés tilalma és az elővigyázatosság elve) alkalmazásának nehézségeire.⁵⁷ Számos alkotmánybíró ugyanakkor előremu-

⁵³ Abh2., Indokolás [14].

⁵⁴ 3/2020. (I. 3.) AB határozat [128].

⁵⁵ 3/2020. (I. 3.) AB határozat [132].

⁵⁶ Abh2. [131] és [133].

⁵⁷ Abh2. [109], valamint 14/2020. (VII. 6.) AB határozat [192]. A *Varga Zs. András*, valamint *Dienes-Oehm Egon* által megfogalmazott kritikához *Juhász Imre* is csatlakozott. Vö. Abh2. [114].

tatónak tekinti, hogy az Alkotmánybíróság beemelte gyakorlatába az elővigyázatosság elvét.⁵⁸

A joggyakorlat áttekintését követően azt a megállapítást tehetjük, hogy az Alkotmánybíróság értelmezése szerint az egészséges környezethez való jog védelmi rendszerében az elővigyázatosság elvének – a visszalépés tilalma, valamint a megelőzés elve mellett – meghatározó szerepe van, ezzel összhangban pedig az Alkotmánybíróság konzekvens módon hivatkozik az elővigyázatosság elvére az utóbbi évek határozataiban, ugyanakkor az elv gyakorlati alkalmazásához szükséges részletszabályok még nem ismertek, azok kimunkálása az Alkotmánybíróságra vár a jövőben.

3.2. A jövő nemzedékek érdekeinek megjelenése a környezethez való jog dogmatikájában

Az elővigyázatosság elve kapcsán történt jogfejlesztés mellett az Alaptörvény jövő generációk érdekeinek védelmét deklaráló rendelkezései, azok értelmezése is nagy hangsúllyal jelent meg az utóbbi évek alkotmánybírósági gyakorlatában. Előjáróban megjegyzendő, hogy a jogalanyisággal nem rendelkező jövő generációk jogainak, érdekeinek megjelenítése és védelme – amely a fenntartható fejlődés elvéből gyökerezik⁵⁹ – napjainkra a környezethez való jog koncepciójához szorosan kapcsolódik.⁶⁰

Az Alkotmánybíróság az Abh1.-ben foglalkozott először érdemben az Alaptörvény jövő nemzedékek érdekeinek védelmét deklaráló rendelkezéseivel – tette mindezt elsősorban a P) cikk értelmezésén keresztül. A határozat utal rá, hogy bár az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése nem határozza meg taxatív módon a védendő természeti erőforrások körét, ugyanakkor rögzíti, hogy a környezetvédelem – mint állami és állampolgári kötelezettség – tartalmilag mit is foglal magába. Ez alapján hármaskötelezettségről beszélhetünk, ami a védelmet, a fenntartást, valamint a jövő nemzedékek számára történő megőrzés kötelezettségét foglalja magában. A határozat a P) cikkel összefüggésben megállapítja azt is, hogy az állami kötelezettség ilyen formán önálló szabályozást nyert az Alaptörvényben, valamint hogy a kötelezett kör kiterjesztése előremutatónak tekinthető, különös tekintettel arra a tényre, hogy a korábbi Alkotmány szabályozása alapján csupán az állami kötelezettségek voltak hangsúlyosak a környezetvédelem vonatkozásában.⁶¹

Az értelmezésben továbbhaladva, az Alkotmánybíróság a 3104/2017. (V. 8.) AB határozatban a fentebb rögzítetteket azzal egészítette ki, hogy a „P) cikk (1) bekezdé-

⁵⁸ Szabó Marcel fentebb hivatkozott párhuzamos indokolása mellett e ponton megemlíten-dő még az Abh2.-höz fűzött párhuzamos indokolása Czine Ágnesnek (81–84. pontok), valamint Stumpf Istvánnak (106. pont).

⁵⁹ BÁNDI Gyula: Az állam elkötelezettsége a jövő nemzedékek iránt. In: Csink Lóránt – Schanda Balázs – Varga Zs. András (szerk.): *A magyar közjog alapintézményei*. Pázmány Press, Budapest, 2020, 1181. és 1186.

⁶⁰ Vö. BÁNDI: i. m. 2020, 1194.; FODOR: i. m. 2013, 343., valamint FÜLÖP: i. m. 2012, 77.

⁶¹ Abh1., Indokolás [92].

se az egészséges környezethez való alapvető jog intézményvédelmi garanciáinak olyan pillére, amely a természetes és épített környezet, a nemzet közös, természeti és kulturális öröksége értékeinek védelmét, fenntartását és a jövő nemzedékek számára való megőrzését az állam és mindenki általános alkotmányos felelősségeként állapítja meg és Alaptörvényből fakadó kötelességévé teszi.”⁶² Habár az Alaptörvény és az Alkotmánybíróság a nemzet közös örökségéért való alkotmányos felelősség vonatkozásában mindenki általános és egyetemleges kötelezettségéről szól, ugyanakkor e felelősségi körön belül az AB határozat mégis az állami kötelezettség elsőbbségét emeli ki, arra alapozva, hogy „*e felelősség intézményvédelmi garanciák révén összehangolt érvényesítése, az intézményvédelem megalkotása, korrekciója és érvényesítése közvetlenül és elsődlegesen állami feladat.*”⁶³

Mint azt az eddig elemzett alkotmánybírói határozatokban láthattuk, a jövő generációk érdekeinek védelmét az Alkotmánybíróság a P) cikk (1) bekezdéséből vezette le, amit az Abh3. is megerősít, ugyanakkor az Alkotmánybíróság érvrendszerében ezzel összefüggésben már megjelenik a visszalépés tilalma is. A határozat e kapcsán a következőképpen fogalmaz: „*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 életésélyeit biztosítsa, és a visszalépés tilalmának általánosan elfogadott elvéből következően semmiképpen se rontsa.*”⁶⁴ Az Abh3. a jövő generációk érdekeinek védelmét ugyanakkor már összefüggésbe hozza a Nemzeti Hitvallás vonatkozó, 7. pontjával⁶⁵, a közpénzek alapvető alkotmányos kérdéseivel foglalkozó 38. cikkel⁶⁶, valamint a környezethez való joggal⁶⁷ is (értve ez alatt az egészséges környezethez való jogot deklaráló XXI. cikk mellett a XX. cikk környezeti tárgyú rendelkezéseit is), vagyis azt látjuk, hogy az Alkotmánybíróság a jövő generációk érdekeinek alkotmányos védelmét már nem kizárólag a P) cikkre alapozza. Az elemzett AB határozat egy további fontos megállapítása, hogy a „P) cikk (1) bekezdése mintegy hipotetikus örökséggel ruházza fel a jövő nemzedékeket”. E ponton a határozat a „*nemzet közös öröksége*” kategória elemzésébe kezd, egyúttal összeveti azt a Biológiai Sokféleség Egyezményében található „*emberiség közös ügye*”, a madárvédelmi irányelvben rögzített „*európai népek öröksége*”, valamint az élőhelyvédelmi irányelvben szereplő „*természeti örökség*” kategóriákkal. Az összehasonlítást követően pedig azt a megállapítást teszi az Alkotmánybíróság, hogy az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében szereplő kategória ezen koncepciók konkretizálásának tekinthető, „*eszerint ugyanis a magyar állampolgárok és a magyar állam azt vállalja, hogy az állam intézményrendszere a jövő nemzedékek számára is biztosítja a P) cikk (1) bekezdésében nem taxatív módon rögzített értékek*

⁶² 3104/2017. (V. 8.) AB határozat, Indokolás [37].

⁶³ 3104/2017. (V. 8.) AB határozat, Indokolás [39].

⁶⁴ Abh3., Indokolás [28]. A határozat mindezt a [32] pontban is megerősíti.

⁶⁵ Abh3., Indokolás [25].

⁶⁶ Abh3., Indokolás [24].

⁶⁷ Abh3., Indokolás [26].

védelmét. Mindez a nemzetközi jogban létező »emberiség közös ügyéhez« képest konkretizált kötelezettségvállalásnak tekinthető.⁶⁸ Az Alkotmánybíróság ezt követően a P) cikk (1) bekezdéséből fakadó, a jelen generációkat terhelő kötelezettségeket határozza meg és tölti meg tartalommal. E három kötelezettség a következő: (a) a választás lehetőségének megőrzése, (b) a minőség megőrzése, valamint (c) a hozzáférés lehetőségének biztosítása. Az AB határozat [33] pontja az alábbi tartalmi elemek mentén határozza meg e hármas követelményrendszert:

- *A választás lehetőségének biztosítása* követelmény alapján a jövő generációk életfeltételei akkor biztosíthatóak a leghatékonyabban, 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 alapján a jelen generációknak arra kell törekednie, hogy a természeti környezetet legalább olyan állapotban adják át a jövő generációk számára, mint ahogyan azt a megelőző nemzedékek-től kapták.
- *A természeti erőforrásokhoz való hozzáférés* követelménye alapján pedig a jelen generációk szabadon hozzáférhetnek a rendelkezésükre álló erőforrásokhoz egészen addig, amíg tiszteletben tartják a jövő generációk méltányos érdekeit.

Ezzel összefüggésben – mintegy konklúzióként megfogalmazva – az Alkotmánybíróság azt a megállapítást teszi, hogy „ezen alapvető szintű elvárásoknak a jogalkotó csak akkor tud eleget tenni, ha döntéseinek meghozatala során távlatosan, kormányzati ciklusokon átívelően mérleget”.⁶⁹

Továbbhaladva az alkotmánybírósági határozatok sorában, az Abh2. azon túl, hogy megerősíti az Alkotmánybíróság jövő nemzedékek érdekeinek védelmével kapcsolatos korábbi gyakorlatát, egy ponton tovább is lép azon. Az Alkotmánybíróság immár nemcsak a visszalépés tilalmával, hanem a környezetjog másik két alapvető fontosságú elvével, a megelőzés elvével, valamint az elővigyázatosság elvével is összekapcsolja a jövő generációk érdekeit. E kapcsán a határozat a következőképpen fogalmaz: „A nemzet közös örökségébe tartozó vagyontárgyakkal való felelős gazdálkodás egyik Alaptörvényben nevesített célja, nevezetesen a jövő nemzedékek szükségleteinek meghatározása nem politikai kérdés, azt mindenkor tudományos igénnyel lehet és kell meghatározni, az elővigyázatosság és megelőzés elvének érvényesülésére is figyelemmel.”⁷⁰

A legújabb, környezeti tárgyú AB határozatok közül a 14/2020. (VII. 6.) AB határozat bír jelentőséggel a vizsgált téma vonatkozásában. Az Alkotmánybíróság ebben a határozatában a P) cikkben foglaltakat a *public trust* doktrína alkotmányjogi megfogalmazásaként értékeli, amely egyrészt magába foglalja azt, hogy az

⁶⁸ Abh3., Indokolás [31].

⁶⁹ Abh3., Indokolás [34].

⁷⁰ Abh2., Indokolás [15]. Erre az összefüggésre egyébiránt már a határozat [13]–[14] pontjaiban utalás történik.

állam a jövő generációk – mint kedvezményezettek – számára egyfajta bizalmi vagyonkezelőként jár el, és kezeli a rábízott természeti és kulturális értékeket, másrészt pedig egyfajta korlátot állapít meg a jelen generációk vonatkozásában azáltal, hogy „*csak addig a mértékig teszi lehetővé ezen kincsek használatát és hasznosítását, ameddig az a természeti és kulturális értékeket mint önmagukért is védelemben részesítendő vagyontárgyak hosszú távú fennmaradását nem veszélyezteti*”. Témánk szempontjából a határozat egy további fontos megállapítása, hogy a P) cikknek ezt a fordulatót – tehát a természeti és kulturális értékek jövő nemzedékek számára történő megőrzésének kötelezettségét deklaráló alaptörvényi rendelkezést – az Alkotmánybíróság az univerzális szokásjog részének tekinti. Konklúzióként pedig megállapítja az Alkotmánybíróság, hogy „*az államnak ezen kincsek kezelése és az arra vonatkozó szabályozás megalkotása során egyaránt tekintetbe kell vennie a jelen és a jövő generációk érdekeit*”.⁷¹

Nem csupán az tekinthető pozitívnek és előremutatónak, hogy az alkotmányozó a jövő nemzedékek érdekeit, valamint azok védelmét több ponton és különböző kontextusban rögzítette az Alaptörvényben, hanem az is, hogy az utóbbi évek alkotmánybíróági gyakorlatában e rendelkezések értelmezése, tartalommal való megtöltése megkezdődött. Mindezek okán azt a megállapítást tehetjük, hogy az Alkotmánybíróság lefektette az értelmezés elvi alapjait, ugyanakkor – az elővigyázatosság elve kapcsán kifejtettekhez hasonlóan – a részletszabályok kialakítása szükséges ahhoz, hogy a jövő nemzedékek érdekei a gyakorlatban, a jogalkotás és jogalkalmazás szintjén ténylegesen érvényesülhessenek.

Konklúzió

A tanulmány tárgyához kapcsolódó alkotmánybíróági joggyakorlat áttekintését követően azt a fő megállapítást tehetjük, hogy az Alkotmánybíróság megerősítette a környezethez való jog dogmatikájának legfőbb tartalmi elemeit, egyúttal megteremtette a kapcsolatot a korábbi és a jelenleg hatályos alkotmányos szabályozás között, vagyis az Alkotmánybíróság korábbi joggyakorlata a környezethez való jog vonatkozásában fenntartható, és az a jövőben is alkalmazható. Mindez egyúttal azt is jelenti, hogy az Alaptörvény negyedik módosítása lényegében nem érintette a környezethez való jog dogmatikáját, annak érvényességét.

Az utóbbi évek alkotmánybíróági joggyakorlatát vizsgálva megállapítható továbbá az is, hogy a környezethez való jog alkotmányos értelmezésében új irányok és tendenciák figyelhetők meg, ami elsősorban az új, megváltozott alkotmányos szabályozásra vezethető vissza. Az elővigyázatosság elve, mint alkotmányjogi elv, valamint a jövő nemzedékek érdekeinek megjelenése az alkotmánybíróági joggyakorlatban előremutatónak tekinthető. E területek vonatkozásában az Alkotmánybíróság az értelmezés elvi alapjait már lefektette, ugyanakkor azok a részletszabályok, amelyek az elővigyázatosság elvének gyakorlati alkalmazásához, valamint a jövő nemzedékek érdekeinek tényleges figyelembevételéhez és érvényesíté-

⁷¹ 14/2020. (VII. 6.) AB határozat, Indokolás [22].

séhez szükségesek, még váratnak magukra. Ezeknek a részletszabályoknak a ki- munkálása ugyanakkor szintén az Alkotmánybíróságra vár a jövőben.

Felhasznált irodalom

- [1] ANTAL Attila: Az új Alaptörvény környezetvédelmi filozófiája. *Közjogi Szemle* 2011/4., 43–51.
- [2] BÁNDI Gyula: A környezethez való jog értelmezése a fenntartható fejlődési stratégia és az Alaptörvény fényében. *Acta Humana* 2013/1., 67–92.
- [3] BÁNDI Gyula: Környezeti értékek, valamint a visszalépés tilalmának értelmezése. *Iustum Aequum Salutare* XIII. 2017/2., 159–181.
- [4] BÁNDI Gyula: Az állam elkötelezettsége a jövő nemzedékek iránt. In: Csink Lóránt – Schanda Balázs – Varga Zs. András (szerk.): *A magyar közjog alapintézményei*. Budapest, Pázmány Press, 2020, 1181–1201.
- [5] CSÁK Csilla: A földforgalmi szabályozás alkotmányossági kérdései. *Agrár- és Környezetjog* 2018/1., 5–32.
- [6] FODOR László: *Környezetvédelem az Alkotmányban*. Gondolat Kiadó – Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 2006.
- [7] FODOR László: Az Alkotmánybíróság környezetvédelmi határozatainak kritikája. *Collectio Juridica Universitatis Debreceniensis* Tomus V. Debrecen, 2006, 53–99.
- [8] FODOR László: A visszalépés tilalmának értelmezése a környezetvédelmi szabályozás körében. *Collectio Iuridica Universitatis Debreceniensis* Tomus VI. Debrecen, 2006, 109–131.
- [9] FODOR László: A környezethez való jog dogmatikája napjaink kihívásai tükrében. *Miskolci Jogi Szemle* 2 (2007) 1, 5–19.
- [10] FODOR László: Természeti tárgyak egy új alkotmányban. *Pázmány Law Working Papers* 2011/21., 1–9.
- [11] FODOR László: A víz az Alaptörvény környezeti értékrendjében. *Publications Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica* XXXI. 2013, 329–345.
- [12] FODOR László: A precíziós genomszerkesztés mezőgazdasági alkalmazásának szabályozási alapkérdései és az elővigyázatosság elve. *Pro Futuro* 2018/2., 42–64.
- [13] FÜLÖP Sándor: Az egészséges környezethez való jog és a jövő nemzedékek érdekeinek védelme az Alaptörvényben. In: Csák Csilla (szerk.): *Jogtudo-*

- mányi tanulmányok a fenntartható természeti erőforrások témakörében.* Miskolci Egyetem, Miskolc, 2012, 76–87.
- [14] HOJNYÁK Dávid: Az agrárszabályozási tárgyak megjelenése az Európai Unió tagállamainak alkotmányában, különös tekintettel a magyar Alaptörvényben megjelenő agrárjogi szabályozási tárgyakra. *Miskolci Jogi Szemle* 14 (2019) 2, 58–76.
- [15] HORVÁTH Gergely: Az Alaptörvény környezetjogi előírásai. In: Szoboszlai-Kiss Katalin – Deli Gergely (szerk.): *Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére.* Universitas-Győr, 2013, 222–234.
- [16] KISS Barnabás: Az ember és a környezet kapcsolata alkotmányi szabályozásának egyes kérdései. In: Balogh Elemér (szerk.): *Honori et virtuti. Tanulmányok Bobvos Pál 65. születésnapjára.* Iurisperitus Kiadó, Szeged, 2017, 250–258.
- [17] MAJTÉNYI Balázs: *Félreértett jogosultságok – bizonytalan helyzetű alapjogok Magyarországon.* L'Harmattan Kiadó, Budapest, 2010.
- [18] OLAJOS István: The precautionary principle in the practice of the Hungarian Constitutional Court and the connected agricultural innovations. *Zbornik Radova* 53 (2019) 4, 1391–1412.
- [19] RAISZ Anikó: A vízhez való jog egyes aktuális kérdéseiről. In: Csák Csilla (szerk.): *Jogtudományi tanulmányok a fenntartható természeti erőforrások témakörében.* Miskolci Egyetem, Miskolc, 2012, 151–159.
- [20] SZILÁGYI János Ede: Az elővigyázatosság elve és a magyar alkotmánybíró-sági gyakorlat – Szellem a palackból, avagy alkotmánybíró-sági magas labda az alkotmányrevízióhoz. *Miskolci Jogi Szemle* 13 (2018) 2, 76–91.
- [21] SZILÁGYI, János Ede – HOJNYÁK, Dávid – JAKAB, Nóra: Food Sovereignty and Food Security In Hungary: Concepts and Legal Framework. *Lex et Scientia* XXVIII. 2021/1., 72–86.
- [22] TRÓCSÁNYI László: *Az alkotmányozás dilemmái. Alkotmányos identitás és európai integráció.* HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2014.
- [23] T. KOVÁCS Júlia: A GMO-mentes Alaptörvény hatása a mezőgazdaságra - különös tekintettel a visszaszerzett EU tagállami szuverenitásra és a TTIP-re. In: Szalma József (szerk.): *A Magyar Tudomány Napja a Délvidéken – 2014 Újvidék.* Vajdasági Magyar Tudományos Társaság, 2015, 300–319.
- [24] T. KOVÁCS Júlia: *Az élelemhez való jog társadalmi igénye és alkotmányjogi dogmatikája.* PhD-értekezés, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Budapest, 2017.
- [25] VARGA Zs. András: Történeti alkotmányunk vívmányai az Alaptörvény kógens rendelkezésében. *Iustum Aequum Salutare* XII. 2016/4., 83–89.