

Sulyok Katalin:

A természetvédelem védelmében – a nemzeti park igazgatóságok vagyonkezelését érintő törvény előzetes normakontrolljának margójára

**Az Alkotmánybíróság június elsején kihirdetett előzetes normakontrollja az alkotmányos környezetvédelem legjelentősebb döntése a Sólyom László vezette testület több mint húsz éve meghozott 28/1994. (V. 20.) természetvédelmi alaphatározata óta. A testület a köztársasági elnök indítványának a XXI. cikk valamint a P) cikk sérelmére vonatkozóan nagy többséggel helyt adva, tartalmi alapon semmisítette meg a támadott rendelkezéseket. A határozat megerősítette a korábbi határozatokban kimunkált visszalépés tilalmának alkalmazhatóságát a IV. Alaptörvény-módosítást követően is, valamint hangsúlyozta az Alaptörvény környezetvédelmi elköteleződését és kitért az új P) cikk tartalmi értelmezésére is.**

A Köztársasági elnök által kezdeményezett előzetes normakontroll tárgyában 2015. június 1-jén hozott Alkotmánybírósági határozat több szempontból is igen nagy jelentőségű. Egyrészt ezzel az AB döntéssel vált egyértelművé, hogy az Alkotmánybíróság a korábbi döntéseiben kimunkált érveléseket, így különösen a 28/1994. (V. 20.) természetvédelmi alaphatározatban kimondott elért természetvédelmi szinttől való visszalépés tilalmát az Alaptörvény IV. módosítását követően is irányadónak tekinti az egészséges környezethez való jog tekintetében.<sup>1</sup> Másrészt a határozat nagy többséggel – 12:1 arányban<sup>2</sup> – állást foglal amellyel, hogy az Alaptörvény számos új „zöld” rendelkezésével<sup>3</sup> – így többek között a fenntartható fejlődéssel, jövő nemzedékek érdekeivel, GMO-mentes mezőgazdasággal, a természeti erőforrások megőrzésének kötelezettségével valamint az egészséges környezethez való joggal – az Alkotmány környezetvédelmi értékrendjét továbbfejlesztette, még annak úttörő rendelkezéseinél is nagyobb hangsúlyt fektetve a természet és környezet védelmére. Az Alaptörvény e szellemiségének egyik gyakorlati következményeként az egészséges környezethez való jogból fakadó visszalépés tilalmának mércéjét szigorúan értelmezte a testület, és kimondta, hogy a természeti értékek romlásának kockázatát felvető jogalkotás is sérti a visszalépés tilalmát. Végül a határozat az Alaptörvény egyik új rendelkezésének, a P)

---

<sup>1</sup> Az Alaptörvény alapján az Alkotmánybíróság korábban a 3086/2013 (III.14.) határozatában már irányadónak tekintette a visszalépés tilalmát, bár abban a döntésben nem talált alkotmányellenes visszalépést.

<sup>2</sup> A határozathoz Varga Zs. András alkotmánybíró fűzött különvéleményt az Alaptörvény-ellenesség ellen foglalva állást.

<sup>3</sup> Az Alaptörvény XX. cikke nevesíti a genetikailag módosított szervezetektől mentes mezőgazdaság kívánalmát, a Q) cikk Magyarország együttműködési elkötelezettségéről rendelkezik a fenntartható fejlődés megvalósításában, 38. cikk nevesíti, hogy a nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevételével, továbbá a P) cikk a természeti erőforrások megőrzését az állam és mindenki kötelezettségeként nevesíti, miközben kibővítve megőrizte az Alkotmányban is elismert egészséges környezethez való alapjogot. A Nemzeti Hitvallás is külön is utal a jövő nemzedékek érdekeinek védelmére.

cikk értelmezésére is kitér, amelynek valódi tartalmáról eddig az alaptörvény kommentárok is csak találgattak.<sup>4</sup>

A következőkben a Törvény aggályos változtatásait mutatom be a természetvédelmi szabályozás rendszerébe helyezve azokat, majd a határozat indokolásának az Alaptörvény XXI. és P) cikkéhez kapcsolódó tételeit fogom részletesebben is elemezni.

## I. A támadott rendelkezések tartalma és útjuk az Alkotmánybíróságig

Az Országgyűlés a T/3788. számon benyújtott javaslat elfogadásával alkotta meg az állami földvagyon kezelésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2015. évi (...) törvényt (Törvény). A törvényjavaslat indokolása szerint a jogalkotó minden állami tulajdonban lévő földterület tulajdonosi joggyakorlását a Nemzeti Földalapkezelő Szervezet (NFA) kezében kívánja összpontosítani. E szándék első lépéseként a védett természeti területek nemzeti park igazgatóságok általi vagyonkezelésének részbeni megszüntetését célozta a Törvény, amelyek ezáltal az NFA tulajdonosi joggyakorlása alá kerültek volna. Ennek érdekében a Törvény 7 törvényt kívánt módosítani.<sup>5</sup> A Törvény kétharmadot igénylő rendelkezései nem kapták meg az első szavazáson a szükséges többséget, ezért az előterjesztő egy átdolgozott törvényjavaslatot terjesztett be, immáron – szándéka szerint – a kétharmadot igénylő rendelkezések nélkül. A Törvény szövege ezért feles többséggel került elfogadásra 2015. április 28-án.

A Törvény elfogadott szövege egyrészt az újonnan védettség alá kerülő területek esetében megszüntette az igazgatóságok eddigi törvényen alapuló természetvédelmi vagyonkezelését, ezzel a területek hasznosításáról tulajdonosi joggyakorlóként a Nemzeti Földalapkezelő Szervezet (NFA) döntött volna a továbbiakban. Másrészt a Törvény 2016. április 1-jei hatállyal megszüntette az érintett területeken az igazgatóság természetvédelmi célú vagyonkezelői jogait. Ezt követően az igazgatóságok az eddigiéknél szűkebb körben, csak olyan védett természeti területek vonatkozásában kérhették volna a természetvédelmi vagyonkezelésbe vételt, amelyek „az alapító okiratában, alapszabályában vagy jogszabályban meghatározott alapfeladatai ellátását közvetlenül szolgálják”. Továbbá a Törvény ismételten, további három évvel kitolta a védettségi szint helyreállítására – azaz a védett vagy védelemre tervezett, korábban magántulajdonba került védett természeti területek állami tulajdonba vételére – nyitva álló határidőt, 2018. december 31-ig.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Jakab András: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei*. HVG-ORAC, Budapest, 2011, 197. o.

<sup>5</sup> Érdekes, hogy az egységes tulajdonosi joggyakorlás megvalósítására a természetvédelem területén kívül az állami tulajdonú, de más állami szervek vagyonkezelése alatt álló területek – így például az állami erdőgazdaságok vagyonkezelésében lévő erdők vagy a honvédelem vagyonkezelésében álló területek – vonatkozásában nem történt hasonló jogalkotási kísérlet.

<sup>6</sup> A védettségi szint helyreállítására nyitva álló határidő kitolásával kapcsolatos jogbiztonsági és egyéb alkotmányossági aggályokra az alapvető jogok biztosa is felhívta korábban már a figyelmet az AJB-3633/2012. számú jelentésében; valamint az alapproblémát lásd Pánovics Attila: A védett természeti területek visszavásárlása Magyarországon. In: Bobvos Pál (szerk.): *„Reformator iuris cooperandi”* –

A Törvény látszólag a kormány szerkezetalakítási szabadságának körébe eső kérdést kívánt szabályozni, és az egyik állami szerv által ellátott feladatot kívánta megszüntetni, és azt közvetett módon átadni azt egy másik állami szervnek. Mivel azonban a szóban forgó feladat lényege a természetvédelmi szempontok érvényesítése a védett földterületeken, ezért e feladatátcsoportosítás alkotmányossága az Alaptörvény XXI. cikkében biztosított egészséges környezethez való alapjog miatt mégsem olyan egyszerű képlet, ahogy arra későbbiekben részletesebben is kitérek.

A Törvény megalkotásának folyamatát a kezdetektől fogva a szakmai szervezetek figyelemfelhívásai illetve tiltakozásai kísérték. A nemzeti park igazgatóságok vagyongazdálkodási jogkörei csorbításának alkotmányos aggályaira 2014 decemberében, a Törvény első javaslatának megalkotását megelőzően az alapvető jogok biztosának a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettese elvi állásfoglalásában hívta fel a figyelmet.<sup>7</sup> A legnagyobb zöld szervezetek: a WWF, a Magyar Természetvédők Szövetsége és a Magyar Madártani Egyesület nyílt levélben, több mint 150 másik civil szervezet támogatásával kérte a képviselőket, hogy ne támogassák a törvényjavaslatot.<sup>8</sup> Később, 2015 márciusában a Nemzeti Fenntartható Fejlődés Tanácsának Szakmai Egyeztető Munkabizottsága is aggodalmait fejezte ki a várható szabályozás természetvédelmi következményeivel kapcsolatban,<sup>9</sup> majd az Environmental Law and Management Association (EMLA) is a visszalépés tilalmának sérelmére hívta fel a figyelmet.<sup>10</sup>

A Törvényt a köztársasági elnök 2015. május 8-án előzetes normakontrollra küldte meg az Alkotmánybíróság számára. A köztársasági elnök indítványában eljárási és tartalmi szempontból is kérte a Törvény bizonyos rendelkezéseinek Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatát. Egyrésztől közjogi érvénytelenségre hivatkozott, mivel álláspontja szerint a Törvény minősített többséget is igénylő szakaszokat is tartalmazott, így azok feles többséggel való elfogadása sérti a B) cikket. Az Alkotmánybíróság e tekintetben nagy többséggel – 12:1 arányban – alaptörvény-ellenesnek találta a támadott rendelkezést.

Másrészt tartalmi alkotmányos aggályokat is felvetett, álláspontja szerint ugyanis a Törvény bizonyos rendelkezései sértik az Alaptörvény XXI. cikkében biztosított egészséges környezethez való alapjogot valamint az Alaptörvény P) cikkét, amely a nemzet közös örökségét képező természeti erőforrásokat rendeli védeni és megőrizni a jövő nemzedékek számára. Az Alkotmánybíróság e tartalmi alapon is alaptörvény-ellenesnek találta az érintett rendelkezéseket.

---

*Tanulmányok Veres József 80. születésnapja tiszteletére.* Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2009, 428-429.

o.

<sup>7</sup> *A Nemzeti Parkok mint a jövő nemzedékek természeti és kulturális értékeinek őrzői* c. állásfoglalás. Elérhető: [https://www.ajbh.hu/documents/10180/12318/Nemzeti\\_Park\\_JNBH\\_allasfoglalas.pdf/05d1d19b-18f6-4154-bf55-3fa8b8d0a349](https://www.ajbh.hu/documents/10180/12318/Nemzeti_Park_JNBH_allasfoglalas.pdf/05d1d19b-18f6-4154-bf55-3fa8b8d0a349) (Letöltve: 2015.06.05.).

<sup>8</sup> <http://wwf.hu/egyeb-termeszetvedelem/1/szazotven-szervezet-az-allami-foldvagyon-elherdalasa-ellen>

<sup>9</sup> A Dr. Fülöp Sándor vezetésével írt szakértői vélemény elérhető: [http://magyartermeszet.hu/media/NP\\_attekintes\\_EMLA-1.docx](http://magyartermeszet.hu/media/NP_attekintes_EMLA-1.docx) (Letöltve: 2015.06.05.).

<sup>10</sup> [http://nfft.hu/assets/NFFT\\_allasfoglalas\\_termved\\_teruletek\\_2015.03.24.pdf](http://nfft.hu/assets/NFFT_allasfoglalas_termved_teruletek_2015.03.24.pdf) (Letöltve: 2015.06.05.).

Az indítvány végül jogbiztonsági aggályokra is hivatkozott a Törvény előtt létrejött szerződések jogszabállyal történő módosításával összefüggésben, amelyek tekintetében az Alkotmánybíróság alaptörvény-ellenességet nem állapított meg, azonban a jogbiztonság sérelme mellett foglalt állást Kiss, Lévai és Salamon alkotmánybírák különvéleménye is.

## **II. A visszalépés tilalmának fenntartása és megerősítése**

A Sólyom László vezette testület dolgozta ki az Alkotmányban is biztosított egészséges környezethez való alapjog dogmatikáját 28/1994. (V.20.) határozatában, azt egy sajátos alapjogként értelmezve, amelyet önállósult és önmagában vett intézményvédelemként definiált az Alkotmánybíróság. Az Alkotmány 18.§-ban biztosított egészséges környezethez való alapjog elismerésével úttörőnek számított a kor alkotmányai között.

Az alapjog megsértésének az óta is méltán sokat idézett tesztje a visszalépés tilalma, amelynek értelmében „az állam a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alapjog vagy alkotmányos érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. A védelmi szint csökkentésének mértéke az elérni kívánt célhoz képest ekkor sem lehet aránytalan.” Az alaphatározat utalt arra, hogy a természetvédelmi status quo megőrzése körében az alkotmányos követelmény, hogy „a védelem szintje és hatékonysága ne csökkenjen.” Ezt az utalást erősítette meg az Alkotmánybíróság mostani határozata azáltal, hogy egyértelműen a hatályos jogban fellelhető garanciák hatékonyságával azonosította a védelmi szintet (Indokolás, 110. bekezdés), ezzel kizárta a védelmi szint formális értelmezésének lehetőségét.

Szintén a visszalépés tilalmának tartalmi megközelítését tükrözi, hogy a határozat a hatályos jog szerinti illetve a Törvény által módosítani kíván intézményi modellt azok hatékonysága alapján ítélte meg. A határozat szerint ugyanis „megállapítható, hogy az olyan szervezetalkítási szabályozás, amely kevésbé hatékony védelmet eredményez, alaptörvény-ellenes helyzetet idéz elő.” (Indokolás, 110. bek.)

A természetvédelmi szempontok érvényesítésének hatékonyságában történő csökkenést pedig nem az utólagos gyakorlati következmények, hanem az intézményi felépítés struktúrája alapján vizsgálta az Alkotmánybíróság. (lásd az Indokolás 110. bekezdését). Ennek azért van nagy jelentősége, mert ezzel a testület elvágja azon érvelés lehetőségét, amely szerint egy intézmény hatékonyságát nem lehet előzetesen megítélni, csak utólag, a működés gyakorlati tapasztalatai alapján. Ez utóbbi érvelés ugyanis épp a környezetjogban való alapvető fontosságú megelőzés elvének mond ellen.

A 28/1994. (V.20.) alaphatározat mondta ki azt a másik elvi jelentőségű tételt is, hogy az „állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje.” A mostani AB határozat az alaphatározatnak ezt a fordulatát megerősítve többször is kimondja, hogy a jogszabályi védelmi szint csökkenését eredményezi még az is, ha „a természeti állapot tényleges romlásának „csak”

a kockázata merül fel”. (Indokolás, 110. bekezdés) Ezzel az Alkotmánybíróság a visszalépés tilalmának kívánalmát a lehető legszigorúbb értelemben alkalmazta, a megelőzés elvével összhangban már a károsodás megtörténte előtt védelmet nyújtva.

### **III. Az elért védelmi szint: a természetvédelmi célú vagyonkezelés**

Európa szerte kivételes és erős jogosultsággal járó szabályozási modellnek számít a magyar jog alatt létező természetvédelmi célú vagyonkezelés jogintézménye, amikor a természetvédelmi szempontokért felelős állami szerv – a nemzeti park igazgatóság – vagyonkezelői, tehát kvázi jogosulti pozícióban van. Ez a célját és eszközeit tekintve is speciális természetvédelmi célú vagyonkezelés adja annak a garanciáját, hogy a természeti értékek hasznosítása során a természetvédelmi célok nem rendelődhetnek alá a profitorientált érdekeknek.

A Törvény által érintett védett területek a nemzeti park igazgatóságok természetvédelmi vagyonkezelésében állnak. Egyrészt a védelmi szint helyreállítása érdekében<sup>11</sup> kisajátított területek a kisajátítás után a hatályos jogszabályok törvényi kijelölése folytán mintegy automatikusan a nemzeti park igazgatóságok vagyonkezelésébe kerülnek. Másrészt a már állami tulajdonban lévő védett természeti területek egy része az igazgatóságok vagyonkezelésében van az NFA-val egyedi kijelölés folytán kötött vagyonkezelési szerződések alapján.

A természetvédelmi vagyonkezelésnek a 262/2010. (XI.17.) Korm. rendeletben által előírt speciális célja a természetvédelmi célok megvalósítása, az élő és élettelen értékek megőrzése, a természeti vagyon állagának megőrzése és fenntartható módon történő növelése.<sup>12</sup> Ahogy arra a határozat is rámutat, a természetvédelmi vagyonkezelésnek a bevétel realizálása nem elsődleges célja, hanem annak csak esetleges velejárója. (Indokolás, 110. bek.) Példaként említhető, hogy az ökológiai életközösség fenntartása céljából a nád levágható, és utána azt értékesítheti is a természetvédelmi vagyonkezelő, amelyből bevétele keletkezik. Azonban a nem természetvédelmi célú szervek vagyonkezelése szükségképpen nyereségorientált tevékenység – ekkor a nádvágás a haszon realizálása érdekében történik, és nem az ökológiai életközösség fenntartása, megújítása céljából.

A 262/2010. (XI.17.) Kr. szerint az igazgatóság a természetvédelmi céloknak megfelelően saját maga hasznosítja a vagyonkezelésében álló területeket vagy haszonbérbe adhatja. Ez utóbbi esetben azonban többletkövetelményeket határoz meg a gazdálkodó számára, amiket a természetvédelem érdekében a hasznosítás során az köteles betartani. A természetvédelmi vagyonkezelés a természetvédelem markáns eszköze, mivel a vagyonkezelő kvázi tulajdonosi pozícióban van, ezért erős jogosítványokkal rendelkezik a természetvédelmi prioritások érvényesítésére. Maga a Kormány is elismerte a nemrég az Országgyűlés számára előterjesztett, a Nemzeti Környezetvédelmi Programról szóló határozati javaslatában, hogy „[a] természetvédelmi

<sup>11</sup> A kisajátításról szóló 2007. évi CXXII. törvény 4. § (1) bekezdés j) alpontja alapján.

<sup>12</sup> 262/2010. (XI. 17.) Korm. rendelet 43/A. § (1) bekezdés szerint.

érdekek érvényesítése leghatékonyabban a vagyonkezelői jogok gyakorlása útján valósítható meg.”<sup>13</sup> A természetvédelmi vagyonkezelés tehát a hatályos jogszabályi eszközök közül a leghatékonyabban valósítja meg a természeti értékek megóvását, ezért annak eltörlése különösen kényes kérdés.

A határozat a természetvédelmi vagyonkezelés erős jogosítványai közül egyrészt azt emeli ki, hogy a vagyonkezelő közvetlen szankciós lehetőséggel bír a haszonbérlettel szemben, ha az nem érvényesíti maradéktalanul az igazgatóság által kért természetvédelmi prioritásokat. (Indokolás, 101. bek.) A12/2012. (VI.8.) VM utasítás értelmében ugyanis az igazgatóság ez esetben a szerződést felmondhatja, és a terület kezelését visszaveheti. A haszonbérleti szerződésekben így azonnali hatályú felmondási okként lehet meghatározni például azt, ha a haszonbérlet a természeti értékeket károsító magatartást végez, illetve megsérti a szerződésben meghatározott természetvédelmi céloknak megfelelő terület fenntartási kötelezettségeit<sup>14</sup> A határozat hangsúlyozza még a természetvédelmi vagyonkezelés „adaptabilitási potenciálját” is (Indokolás, 102. bek.). Ez a természetvédelmi vagyonkezelő azon lehetőségére utal, amely szerint a haszonbérleti szerződésre támaszkodva természetvédelmi őrszolgálatának jelzései alapján a haszonbérleti szerződésben foglalt kezelési előírásait az adott évszak, időszak viszonyaira szabhatja. A vagyonkezelő így a kezelés folyamatában jelezheti a haszonbérletnek, hogy bizonyos beavatkozást az adott időszak időjárási viszonyai nem tesznek lehetővé, vagy épp megkövetelnek (pl.: aszályosabb évben közvetlenül csökkentheti a kaszálás gyakoriságát). Összességében tehát a természetvédelmi vagyonkezelő erős jogosultságai teszik lehetővé a közvetlen, azonnali természetvédelmi fellépést (Indokolás, 104. bek.), amely az elért védelmi szint fontos vívmánya.

#### **IV. Miben állt a visszalépés?**

A Törvény folytán bekövetkező visszalépés két mozzanatban is megragadható. Egyrészt a védett területek természetvédelmi vagyonkezelésének megszüntetésével és a területeknek a Nemzeti Földalapba utalásával a területek hasznosításáról és így a természetvédelmi prioritások érvényesítéséről tulajdonosi joggyakorlóként eljárva az NFA döntött volna. E tekintetben az alkotmányos kérdés akként merül fel, hogy a természetvédelmi vagyonkezelés feladatának egy kizárólag természetvédelmi szervtől való áttelepítése egy birtokpolitikáért felelős szervhez a természetvédelmi szempontok érvényesítésének hatékonyságát csökkentené-e.

Másrészt a védelmi szint csökkenése a természetvédelmi szervezetrendszer eszközeinek csökkenésében is megragadható: az igazgatóságok ugyanis a természetvédelmi vagyonkezelői pozíció elvesztésével már csak az ún. természetvédelmi kezelés keretei között lettek volna jogosultak fellépni a természetvédelmi szempontok érvényesítése

---

<sup>13</sup> A Kormány által a Parlament számára betervezett H/4582. számú a 2015–2020 közötti időszakra szóló Nemzeti Környezetvédelmi Programról szóló országgyűlési határozati javaslat mellékletét képező IV. Nemzeti Természetvédelmi Alapterv (2015–2020), 29. o. Elérhető: <http://www.parlament.hu/irom40/04582/04582.pdf> (Letöltve: 2015.06.05.).

<sup>14</sup> 12/2012. VM utasítás 1. sz. függelékében található haszonbérleti szerződésminta, 5.1. pont.

érdekében. E tekintetben tehát az az alkotmányossági kérdés, hogy a természetvédelmi vagyonkezeléshez képest visszalépésnek tekinthető-e a természetvédelmi kezelői pozíció.

**(i) Miért nem megfelelő természetvédelmi vagyonkezelő az NFA? Tehet-e ellene valamit a jogalkotó?**

Az NFA a kormány birtokpolitikájának végrehajtásáért felelős állami szerv, amelynek elsődleges rendeltetése a Nemzeti Földalapba tartozó területek birtokpolitikai elveknek megfelelő hasznosítása.<sup>15</sup> Az NFA jogszabályi feladatai között nem is szerepel a természet védelme, a természetvédelem csak egy helyen kerül említésre, és ott is csak figyelembe veendő szempontként, de nem önálló hatáskör, ahogyan azt a határozat is hangsúlyozza (Indokolás, 97. bek.). Fontos körülmény, hogy annak érvényesítésére sem szakmai tapasztalattal, sem eszköz- illetve emberállománnyal nem rendelkezik, szemben a nemzeti park igazgatóságok több évtizedes tapasztalatával és infrastruktúrájával.

Az NFA természetvédelmi elköteleződésével, képességeivel és szándékaival kapcsolatos aggályokat<sup>16</sup> a Törvény indokolása sommásan igyekezte cáfolni azzal, hogy az NFA a jogszabály módosítás után, az igazgatóságok vagyonkezelésének megszüntetését követően is „érvényesíti a természetvédelmi szakmai előírásokat, amelyeket a nemzeti park igazgatóságok adnak meg az NFA számára”. Ennek a kijelentésnek azonban hiányzott a Törvényben is rögzített tételes jogi alapja, így azon eljárási és anyagi szabályok, amelyek részletezték volna az igazgatóság e jogkörét.

Az Alkotmánybíróság először leszögezte, hogy az NFA specifikusan természetvédelmi vagyonkezelői feladatokat nem végez, ilyen célok érvényesítésére nem köteles (Indokolás, 97. bek.), ezért jelen formájában „alkalmassága a természetvédelmi szempontoknak a természetvédelmi vagyonkezeléssel azonos szintű garantálására alapvetően megkérdőjelezhető” (Indokolás, 107. bek.). Azonban az indokolás nem állt meg a hatáskörhiány formális deklarációjánál, habár felhívja a figyelmet arra, hogy az NFA hatáskörének bővülnie kellett volna e feladatkör meghatározásával. (Indokolás, 107. bek.) Továbbmenve az AB rámutat, hogy a természetvédelmi feladatok átcsoportosítása az NFA-hoz nem lenne feltétlenül elégséges jogalkotói válasz az alkotmányos aggályok elosztatására. Ugyanis a testület hangsúlyozza, hogy a természetvédelmi és gazdasági megfontolások egymással szükségképpen versengő szempontok, ezért a természetvédelem jelentette önkorlátozás egy gazdasági szemléletű szervtől kevésbé várható el (Indokolás, 110. bek.). Az Alkotmánybíróság figyelmeztet, hogy ha a jogalkotó mégis úgy döntene, „hogy egy gazdasági szervre természetvédelmi feladatokat telepít, úgy csak speciális anyagi és eljárási garanciák révén biztosítható, hogy a természetvédelmi célok ne rendelődjenek alá az elsősorban profitorientált gazdasági tevékenységnek”. (Indokolás, 110. bek.)

<sup>15</sup> NFAtv. 15. § (2) bekezdés.

<sup>16</sup> A Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács Szakmai Egyeztető Munkabizottság Állásfoglalása is kifejezte aggodalmait: „[v]árható, hogy amennyiben a jogok gyakorlója nem természetvédelmi szervezet lesz, hanem a hatékony gazdálkodás érdekeit kormányzó birtokpolitikai intézmény, a viszony meg fog változni: elsődleges szempont lesz a hatékony gazdálkodás, melyhez kiegészítésként járulnak majd a természetvédelmi szabályok.” (2015. március 24., elérhető az NFFT honlapjáról).

A határozat felhívja a figyelmet, hogy a P) cikkből nem vezethető le „a természetvédelmi kezelés és a vagyonkezelés együttes, ugyanazon szerv általi ellátásának kötelezettsége”. (Indokolás, 108. bek.) Tehát az elvi lehetőség megvan arra, hogy az igazgatóság természetvédelmi vagyonkezelői szerepkörét egy másik szerv vehesse át. Adódik a kérdés, hogy milyen eljárási garanciák lennének elégségesek ahhoz, hogy a természetvédelmi feladatok egy vegyes rendeltetésű szervnél is megfelelő prioritással érvényesülhessenek. Nehezen képzelhető el, hogy egy döntésében függetlenséget élvező szervezeti egységnél alacsonyabb fokú önállóság elegendő garancia lenne a határozat érvelése fényében. Így viszont kérdéses, hogy milyen célszerűségi okok indokolnák egy önálló szerv másik szervbe történő integrálását (annak minden jogi, infrastrukturális és logisztikai nehézségeivel együtt), ha az integráció feltétele a szerv korábbi önállóságával kvázi egyenértékű pozíció biztosítása.

## **(ii) Miért elégtelen a természetvédelmi kezelés?**

A védelmi szint csökkenése az egyes területeken az igazgatóságok természetvédelmi jogköreinek csökkenésében is megragadható. Azokon a védett természeti területeken ugyanis, amelyek nem az igazgatóság vagyonkezelésében vannak, az igazgatóságok csak természetvédelmi kezelést láthatnak el a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény 36. § (2) értelmében és a 71/2015. (III. 30.) Korm. rendelet alapján.<sup>17</sup> A természetvédelmi kezelés pedig a természetvédelmi célú vagyonkezeléshez képest jóval kevesebb, a gyakorlati természetvédelem megvalósítása tekintetében gyengébb jogosítványokat foglal magában.

A természetvédelmi kezelés a jogszabályi definíció szerint a védett természeti terület felmérését, nyilvántartását, megóvását, őrzését, fenntartását, helyreállítását és bemutatását jelenti.<sup>18</sup> A természetvédelmi kezelő csak a miniszteri illetve önkormányzati rendeletben kihirdetett ún. természetvédelmi kezelési tervekben meghatározott kezelési módokat, korlátozásokat és tilalmakat tudja érvényesíteni a kezelése alatt álló területen. A természetvédelmi kezelési terveket a jogszabályi előírások szerint legalább 10 évente kell felülvizsgálni, így azok nem tudnak specifikus előírásokat tartalmazni az adott év, illetve évszak sokszor szélsőségesen változó viszonyaira (pl.: aszály, túlzott csapadék, stb.). Mivel a természetvédelmi kezelési terv elkészítése során az igazgatóságnak be kell szereznie az érintett önkormányzatok, gazdálkodó szereplők és vagyonkezelők véleményét is,<sup>19</sup> az elhúzódó eljárás miatt a természetvédelmi kezelési tervek jelentős része máig nem került kihirdetésre, illetve annak felülvizsgálata elmaradt. Ráadásul jogszabályi mivolta miatt a természetvédelmi kezelési terv, még ha elfogadásra is kerül egy adott terület vonatkozásában, akkor sem tud mindenre kiterjedő szabályozást tartalmazni, hiszen szükségszerűen tág fogalmakat használ. A természetvédelmi kezelő

<sup>17</sup> 71/2015. (III. 30.) Korm. rendelet 37. §-a szerint a nemzeti park igazgatóság végzi a védett természeti területek feletti természetvédelmi kezelést.

<sup>18</sup> A természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény (Tvt.) 36. § (2) bekezdése.

<sup>19</sup> 3/2008. (II. 5.) KvVM rendelet 4.§ (1) bekezdése szerint.

továbbá eseti korlátozásokat kezdeményezhet a hatóságoknál.<sup>20</sup> Azonban természetvédelmi kezelés eszközei mindig közvetettek és érdemi, közvetlen preventív eszközöket nem jelentenek. Ezért a természetvédelmi kezelő csak utólagos, reaktív eszközökkel rendelkezik a természetvédelmi beavatkozások érvényesítésére a védett természeti területen.

A határozat e tekintetben igen határozottan állást foglal, és rögzíti, hogy a fenti jellemzői miatt a természetvédelmi kezelés csak közvetett jellegű, reaktív és utólagos fellépést tesz lehetővé a természetvédelmi célok érvényesítése érdekében (Indokolás 103. bek.), és ezért egyértelműen visszalépést jelent a természetvédelmi vagyonkezelés jelentette védelmi szinthez képest (Indokolás, 105. bek.).

### **V. A haszonbérbe adható védett területek sem vonhatók el a nemzeti park igazgatóságoktól**

Fontos hozadéka az AB döntésének, hogy nem tesz különbséget a haszonbérbe adott és az igazgatóságok saját hasznosításában levő védett földterületek védelme között. A Törvényt megelőzően kormányzati kommunikáció főként azzal indokolta a Törvény szükségességét, hogy a területek haszonbérbeadását az NFA mint birtokpolitikai szerv is el tudná végezni. Azonban a védett természeti területek haszonbérbeadásuk esetén is fontos, hogy a természetvédelmi szempontok megfelelő módon érvényesülhessenek.

A természetvédelmi vagyonkezelés során ugyanis a vagyonkezelő eszközbeli kapacitása és élőhelyfejlesztési illetve vidékfejlesztési megfontolásai függvényében dönt egyes területek haszonbérbeadásáról, és nem a területek alacsonyabb természetvédelmi értéke alapján. Tehát a természetvédelmi célok érvényesítése szempontjából a saját hasznosításban álló és a haszonbérbe adható területek természetvédelmi potenciálja között sokszor nem lehet különbséget tenni.

A Törvény értelmében az igazgatóságok – írásbeli kérelmükre – csak azon korábbi területeik vagyonkezelését kérhették volna vissza az NFA-tól, amelyek „jogszámban vagy alapító dokumentumukban meghatározott alapfeladataik ellátását *közvetlenül szolgálják*”. A Törvény azonban nem ad további támpontot ahhoz, hogy melyek tekintendők az alapfeladatok ellátását „közvetlenül szolgáló” területeknek, ezért az Alkotmánybíróság szerint „hiányoznak tehát azok a jogi garanciák is, amelyek kizárják azt az értelmezést, amely szerint a haszonbérbe adható védett természeti területek elvonhatóságát pusztán arra való hivatkozással, hogy azok nem szolgálják közvetlenül alapfeladataikat.” (Indokolás, 105. bek.)

### **VI. A P) cikk tartalma: az állam önkorlátozásra köteles**

---

<sup>20</sup> Lásd például a Tvt. 41. § (2) bekezdése szerinti jogköreit is csak a természetvédelmi hatóság eljárásának útján tudja érvényesíteni

A határozat dogmatikailag legérdekesebb részei az Alaptörvény P) cikkével kapcsolatos kijelentések, hiszen a P) cikk az Alaptörvény által alkotott új rendelkezés, amelynek pontos tartalmáról eddig csak találgatni lehetett.

A P) cikket az Alkotmánybíróság döntően a XXI. cikkel „együtt, egymással összefüggésben” értelmezte (Indokolás, 92. bek.). Ennek az a hátránya, hogy a döntés leginkább a P) cikk szövegéből kitűnő sajátosságokra hívta fel a figyelmet, azonban azon túl nem igazán merészkedett. Így rögzítette a határozat, hogy a P) cikk az Alkotmány sajátos alapjogi megközelítéséhez képest bővítette a kötelezeti kört, mivel a P) cikk alapján az állam és mindenki más is köteles a természeti erőforrások védelmére, fenntartására és a jövő nemzedékek számára való megőrzésére. Azonban – ahogyan azt Juhász alkotmánybíró különvéleményében is alappal hiányolja – a határozat e három kötelezettség pontos terjedelméről illetve tartalmáról hallgat. E körben például Juhász felveti, hogy a „fenntartása” fordulat bizonyos olvasatban akár a fenntartható fejlődés kötelezettségére is utalhat. Továbbá érdekes perspektívát nyitott volna meg az államnak a jövő nemzedékekkel szembeni felelősségének vizsgálata is, amelyre alkalmat adhatott volna a P) cikk érintettsége, amely külön is nevesíti a jövő generációkat.

A P) cikkel kapcsolatosan a határozat hangsúlyozza, hogy abban „az állami kötelezettség önálló szabályozást nyert és hangsúlyt kapott”, utalva arra, hogy az állam környezetvédelmi feladatának alkotmányos követelményeit eddig az egészséges környezethez való alapjogból lehetett levezetni. Az egészséges környezethez való joggal (XXI. cikk) fennálló szoros viszonyát az is mutatja, hogy a határozat többször a P) cikkel kapcsolatosan említi a XXI. cikkből fakadó visszalépés tilalmának követelményét (lásd: Indokolás, 108. és 110. bek.).

Az indokolásban egy fontos és messzire vezető megállapítás is található a P) cikk önálló, XXI. cikktől független tartalmára vonatkozóan. „A P) cikk alapján a természetvédelmi szempontok nem megfelelő érvényesítése hosszútávon jelentkező károkat illetve externáliákat eredményez, amelyek sértik a P) előírásait” (Indokolás, 110. bekezdés). A határozat elvi élel mondja ki: „A természetvédelem megvalósítása az állam szempontjából mindig egyfajta önkorlátozást feltételez” (Indokolás, 110. bek.). Éppen ez, a mindenkori állam önkorlátozása lenne a kulcs a jövő nemzedékek életfeltételeinek megőrzéséhez. Csak a most élő nemzedékek önkorlátozása, és a rövidtávú, kormányzati ciklusokra koncentrááló állami döntéshozatal meghaladása jelenthetne valódi megoldást környezeti problémáinkra.