

---

---

## **Az elővigyázatosság elve és a magyar alkotmánybíróvási gyakorlat – Szellem a palackból, avagy alkotmánybíróvási magas labda az alkotmányrevízióhoz \***

Szilágyi János Ede \*\*

---

2018 augusztusának végén az Alkotmánybíróság egy környezetjogi szempontból fontos ügyben, a felszín alatti vízkészletek védelme kapcsán hirdetett ítéletet. Habár a konkrét ügyben született végeredmény önmagában is nagy horderejű, e vonatkozásban mégsem lenne meglepő. Annál inkább érdekes volt, mondhatni – pozitív és negatív konnotációktól sem mentesen – forradalmi, valamint a konkrét vizes témakörön jelentősen túlmutató az,<sup>1</sup> hogy az Alkotmánybíróság – bizonyos előzmények után – immáron meghatározó mértékben az *‘elővigyázatosság elvére’* támaszkodva hozta meg döntését. Az elővigyázatosság elve a környezetjogban nem egyenlő a megelőzés elvével: az *„elővigyázatosság elve több a megelőzésnél, amennyiben a várható következmények bizonyítottságának szintjét leszállítja a bizonyosságról a tudományos bizonytalanságra, illetve a valószínűségekre (de semmiképp sem megy el a megalapozatlanságig).”*<sup>2</sup> A konkrét ügy a 13/2018. (IX.4.) AB határozat (továbbiakban: 13/2018. AB határozat). E határozat az elővigyázatosság elve kapcsán nem előzmény nélküli, ugyanakkor sehol máshol az Alkotmánybíróság nem taglalta még ilyen részletesen az elv értelmezését, és nem támaszkodott rá ilyen mértékben. Mindazonáltal felvetődik a kérdés, hogy a konkrét ügy vajon indokolta-e az elővigyázatosság elvének alaptörvényi mércévé emelését, vagy elég lett volna pusztán az Alkotmánybíróság környezetvédelmi

---

\* A kutatómunka a Miskolc Egyetemen Műszaki Földtudományi Karának GINOP-2.3.2-15-2016-00031 jelű „Innovatív megoldások a felszín alatti vízkészletek fenntartható hasznosítása érdekében” című projektjének részeként – a Széchenyi 2020 program keretében – az Európai Unió támogatásával, az Európai Strukturális és Beruházási Alapok társfinanszírozásával valósul meg.

\*\* Habilitált egyetemi docens, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Agrár- és Munkajogi Intézeti Tanszék.

<sup>1</sup> Fontos megjegyezni, hogy a 13/2018. AB határozat a *‘vízhez való jog’* alkotmányi aspektusaihoz is új adalékokat szolgáltatott; lásd *Czine Ágnes* alkotmánybíró párhuzamos indoklása (13/2018. AB határozat, 90. pont), és *Varga Zs. András* alkotmánybíró különvéleménye (13/2018. AB határozat, 136. pont).

<sup>2</sup> Fodor László: *Környezetjog*, Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2014, 86. o. V.ö. Bándi Gyula: Gondolatok az elővigyázatosság elvéről, *Jogtudományi Közlöny*, 68 (2013) 10, 479. o. Lásd még Farkas Csamangó Erika: *Környezetjogi szabályozások*, Szeged, SZTE ÁJK ÚJI, 2017, 43-44., 47-48. o.

ügyekben szokásosan alkalmazott értelmezési keretében, lényegében a `visszalépés tilalmának`<sup>3</sup> elvére felfűzni az alkotmánybíróági döntés indoklását. Előjáróban is fontos hangsúlyozni, hogy jelen sorok írója a döntés érdemi részével, vagyis a felszín alatti vízkészletet védelme érdekében az elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény megsemmisítésével lényegében egyetért.<sup>4</sup> Sőt, a szerző az elővigyázatosság elvének fontossága, a jelenlegi világ-gyakorlattól eltérő szigorúbb alkalmazása mellett is kiáll konkrét kérdésekben (például a géntechnológiai kérdésekben<sup>5</sup>). E tanulmányban azonban elsődleges kérdésként az kerül megfogalmazásra, hogy jelen ügyben az Alkotmánybíróság az Alaptörvényt értelmező hatalmán túllépve nem tévedt-e át az Alaptörvényt alkotó pozícióba, megkerülve ezáltal demokráciánk fontos alapkövét, a hatalommegosztás elvét. E kérdésre Varga Zs. András különvéleménye – meglátásunk szerint – egyértelmű választ ad: „*Részletkérdésnek tűnik, de valójában a döntés érdeméhez vezet az elővigyázatosság elvének `kiolvasztása` az Alaptörvény szövegéből. A technika hasonló a `védelmi szint csökkentésének` tilalma esetén alkalmazotthoz. Elvi álláspontom az, hogy az ilyen technikától az Alkotmánybíróságnak tartózkodnia kell. Ez ugyanis az Alaptörvény szövege értelmezésének álcája alatt valójában hozzáír az Alaptörvényhez. Ez pedig olyan társ-alkotmányozói szerep, amelyre az Alkotmánybíróságnak nincs felhatalmazása.*”<sup>6</sup> A fentihez szorosan kapcsolódó további kérdés, hogy a bírói testület a jövőben mennyire következetesen tud majd ragaszkodni az Alaptörvény `láthatatlan` soraiból kiolvasott, a XXI. század környezeti megsemmisüléssel fenyegető kihívásai miatt egyébiránt indokolt, a jelenlegi (sajnos még nem meghaladott) világgazdasági paradigma (vagyis a gazdaságtól elvárt, környező világunkat felemésztő állandó növekedés) fényében azonban szinte betarthatatlan `új mérce` alkalmazásához, annak érdekében, hogy az a későbbiekben esetlegesen ne váljon egy `kettős mérce` koncepció nem kívánt eszközévé. E felvetésekre meglátásunk szerint létezik egy előremutató

<sup>3</sup> Az elv részletes értelmezéséről Bándi Gyula: Környezeti értékek, valamint a visszalépés tilalmának értelmezése, *Iustum Aequum Salutare*, 13 (2017) 2, 159-181. o.; Bándi Gyula: A visszalépés tilalma és a környezetvédelem, in: *Honori et virtuti* (szerk.: Gellén Klára), Szeged, Iurisperitus, 2017, 9-23. o.; Fodor László: A visszalépés tilalmának értelmezése a környezetvédelmi szabályozás körében, *Collectio Iuridica Universitatis Debreceniensis*, 6 (2006), 109-131. o.

<sup>4</sup> Ennek alátámasztásaként lásd: Szilágyi János Ede – Baranyai Gábor – Szűcs Péter: A felszín alatti vízkivételek liberalizálása az Alaptörvény és az európai uniós jog tükrében, *Hidrológiai Közöny*, 97 (2017) 4., 14-23. o.

<sup>5</sup> Szilágyi János Ede: A zöld géntechnológiai szabályozás fejlődésének egyes aktuális kérdéseiről, *Miskolci Jogi Szemle*, 6 (2011) 2., 36-54. o.

<sup>6</sup> 13/2018. AB határozat, 133. pont. A hatalmi ágak elválasztásának sérelmét hozta fel Juhász Imre is (13/2018. AB határozat, 115-116. pont). Varga Zs. András nem mellesleg az ügyben a visszalépés tilalmának alkalmazása kapcsán is komoly kritikát fogalmazott meg (13/2018. AB határozat, 139. e-f) pontja), amely kritikák – és a felszín alatti vizek fontossága – megérdemelnék azok komoly, részletekbe menő tárgyalását. Jelen tanulmány azonban elsődlegesen az elővigyázatosság elvére koncentrálna, ezért Varga Zs. András más irányú felvetéseit jelen munkában érdemi válasz nélkül hagyjuk. Nem mellesleg a visszalépés tilalmának alkotmánybíróági alkalmazását Varga Zs. András korábbi ügyben, így éppen a koncepcionálisnak tekinthető 16/2015. (VI.5.) AB határozatnál is kifogásolta különvéleménye keretében; lásd 16/2015. AB határozat 222-227. pont. Varga Zs. András kivül a egyébiránt szintén kritikát fogalmazott meg magával a visszalépés tilalmának elvel kapcsolatban Dienes-Oehm Egon is (13/2018. AB határozat, 108-109. pont).

tartalmi megoldás, abból kiindulva, hogy az Alkotmánybíróság jelenlegi döntése valójában egy fontos alkotmányozási kérdést vetett felszínre. Nevezetesen, hogy nem jött-e már el az idő, hogy az Alaptörvényünkbe valamilyen formában<sup>7</sup> – esetleg jól felfogott érdekeinkből eredő korlátozásokkal – bekerüljön immáron az elővigyázatosság elve *expressis verbis* is, amelyre pedig a miniszterelnök által 2018. június 8. napján a közmédiára rádióműsorában bejelentett *alkotmányrevízió* megfelelő keretet is jelenthet.<sup>8</sup> Jelen tanulmányban a fent felvetett következtetések legfontosabb sarokpontjainak igazolását illetve a fenti gondolatok részletesebb kifejtését igyekszünk bemutatni. Erre tekintettel elsőként részletezzük annak körülményeit, hogy miként vált a magyar alkotmánybírói gyakorlat részévé az elővigyázatosság elve. Ezen túl kitérünk arra is, hogy az Alkotmánybíróság jelenleg mit ért az elővigyázatosság elve alatt. Végül pedig igyekszünk azt az új helyzetet is elemezni, ami az új alkotmányjogi kritérium tételezésével keletkezett.

### **1. Az új Alkotmánybíróság környezetvédelmi gyakorlatának legfőbb fejlesztései az elővigyázatosság elvének megjelenéséig**

Az új Alkotmánybíróság – amelyen jómagunk a továbbiakban lényegében az Alaptörvényen, az új alkotmánybírói törvényen és az Alaptörvény negyedik módosításán kiépülő alkotmánybírói gyakorlat értjük – első átfogó, mondhatni esszenciális környezetvédelmi döntésének a 16/2015. (VI.5.) AB határozat tekinthető. Ebben egyrészt megfigyelhető a korábbi alkotmánybírói gyakorlat koncepcionális újratételezése; vagyis mindaz, amit a régi Alkotmánybíróság<sup>9</sup> a 28/1994. (V.20.) AB határozatban az Alkotmány 18. § és 70/D. § kapcsán kifejtett, és amely értelmezés egyik sarokkövét a *‘visszalépés tilalma’* képezi. A 16/2015.

<sup>7</sup> A jelenlegi Alaptörvényben szereplő GMO-mentes mezőgazdaságra vonatkozó kitélt egyébiránt értelmezhetőnek gondoljuk az elővigyázatosság elvének egyfajta konkrét megnyilvánulásaként is. Egy ilyen fajta értelmezés olvasható ki a Jövő nemzedékek Országgyűlési Biztosának (JNO) állásfoglalásából is: „A génmódosított élőlények mezőgazdasági alkalmazásának világos, egyértelmű tilalmával – az elővigyázatosság elvének megfelelően – a magyar alkotmányozó kifejezi, hogy nem kívánja az országot és a lakosságot kísérleti teleppé változtatni, különös tekintettel arra, hogy e kísérletek eredményei adott esetben csak évtizedek múltán válnának ismertté.” JNO 258/2011. sz. állásfoglalása (2011. április 25.) az új Alaptörvény környezetvédelmi és fenntarthatósági rendelkezéseiből eredő állami felelősségről, 7. pont.

<sup>8</sup> Orbán: Masszív és földrengésbiztos költségvetést állítottunk össze, *Híradó.hu*, 2018.06.08. forrás: <https://www.hirado.hu/belfold/belpolitika/cikk/2018/06/08/itt-hallgathatja-eloben-a-miniszterelnok-interjujat/>

<sup>9</sup> Az Alkotmánybíróság Alkotmányra épülő környezetvédelmi gyakorlatának monografikus feldolgozását valósította meg rendkívül magas szakmaisággal Fodor László. A német és magyar alkotmánybírói gyakorlat (előbbinek egyik fontos alapja a német alkotmány 20a. cikke, amely az „élet természetes alapjainak” védelmét, mint államcél fogalmazza meg) összehasonlításakor az elővigyázatosság elvére is kitérve például a következőket jegyzi meg, hogy „a német alkotmánybírói elve a 20a cikkely tartalmának tekinti a három hagyományos gyűjtőelvet, úgymint a megelőzés (illetve elővigyázatosság...), a felelősség (a szennyező fizet...), és az együttműködés (...) elvét. A magyar Alkotmánybíróság ezzel szemben eddig csak a megelőzésnek tulajdonított különösebb jelentőséget.”; Fodor László: *Környezetvédelem az Alkotmányban*, Budapest, Gondolat – Debreceni Egyetem, 2006, 99. o.

AB határozatnak azonban van más, a korábbi joggyakorlaton túllépő eleme is. Amíg ugyanis a visszalépés tilalmát a korábbi alkotmánybírósági joggyakorlat az *anyagi-* illetve az *eljárásjogi* jogszabályok értékelése kapcsán alkalmazta csak, addig a 16/2015. AB határozat a visszalépés tilalmát viszont már *szervezeti* változást tételező jogszabály viszonylatában is érdemben vizsgálta. Summa summarum, a visszalépés tilalma a környezethez való jog *sine qua non*ja, egyfajta kvintesszenciája maradt továbbra is az alkotmánybírósági joggyakorlatban.

A 13/2018. AB határozat elfogadásának tükrében immáron egyértelműen megállapítható, hogy a Kúria egyik ítélete tárgyában született 3223/2017. (IX.25.) AB határozat, valamint a mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség illetve konkrét jogszabályok alaptörvény-ellenessége tárgyában hozott 27/2017. (X.25.) AB határozat és 28/2017. (X.25.) AB határozat azok a döntések, amelyek újabb jelentős jogfejlesztést voltak hivatottak előkészíteni.<sup>10</sup>

A 3223/2017. AB határozatban az Alkotmánybíróság a Kúria Kfv.II.37.146/2016/8. számú ítéletével szemben előterjesztett alkotmányjogi panaszt ugyan elutasította, azonban annak indoklásában már kitért arra, hogy „*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.*”<sup>11</sup> Az elővigyázatosság elve itt tehát már mint a környezetvédelmi jogalkotással szemben támasztott elv jelenik meg, nevezetesen, hogy a jogszabályok megalkotása során arra tekintettel kell lenni. Meglátásunk szerint egyébiránt azon kitétel, amely szerint egy jogszabály megalkotása során „*tekintettel*” kell lenni az elővigyázatosság elvére, nem jelenti automatikusan azt is, hogy a végül elfogadott szabályozásnak meg is kell felelnie az elővigyázatosság elvének. Vagyis itt még pusztán egy olyan alkotmánybírósági észrevétellel találkozunk, amely lényegében megismétli a hatályos környezetvédelmi törvényünk, vagyis az 1995. évi LV. törvény (Kvt) 43. §-ában megfogalmazott követelményt (ennek részletesebb kifejtését lásd még alább).

A 27/2017. AB határozatban az elővigyázatosság elvéről az Alkotmánybíróság még pusztán annyit állapít meg, hogy az „*elővigyázatosság környezetjogban általánosan elfogadott elvének értelmében az államnak kell biztosítania azt, hogy a környezet állapotának romlása egy adott intézkedés következményeként ne következzen be.*”<sup>12</sup> Az idézett határozati pont tehát említi az elővigyázatosság elvét,

<sup>10</sup> Érdekesképpen jegyezzük meg, hogy a 16/2015. AB határozat mellett mind a 27/2017., mind a 28/2017. AB határozat a földforgalom kérdéseivel kapcsolódtak. A jogesetek elemzése kapcsán lásd Olajos István: The special asset management right of nature conservation areas, the principal of the prohibition of regression and the conflict with the ownership right in connection with the management of state-owned areas, *Agrár- és Környezetjog*, 13 (2018) 25, 157-173. o., doi: 10.21029/JAEL.2018.25.157; Csák Csilla: Constitutional issues of land transactions regulation, *Agrár- és Környezetjog*, 13 (2018) 24, 15-18. o., doi: 10.21029/JAEL.2018.24.5; Sulyok Katalin: Az Alkotmánybíróság előzetes normakontroll döntése a nemzeti park igazgatóságok vagyongazdálkodási jogkörének csorbítása tárgyában, *Jogesetek Magyarázata*, 6 (2015) 4, 17-26. o.

<sup>11</sup> 3223/2017. AB határozat, 27. pont.

<sup>12</sup> 27/2017. (X.25.) AB határozat, 49. pont.

és megállapítja róla, hogy az a környezetjogban általánosan elfogadott elv, de mindezen és azon túl, hogy egy kicsit össze is mossa a visszalépés tilalmának elvével, részleteiben nem fejt ki az elővigyázatosság elvét.

A 28/2017. AB határozat – amellet, hogy meghatározza azon három fő kötelezettséget is, amely a jelen generációkat a P) cikk (1) bekezdése alapján terheli a természeti erőforrások védelme kapcsán<sup>13</sup> – jóval tovább megy az elővigyázatosság elve vonatkozásában, mint előzményei.<sup>14</sup> Egyrészt az Alkotmánybíróság immáron jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítását kimondó határozatában is (és nem pusztán egy indítvány elutasító döntésben) hivatkozta, hogy a „*jogalkotónak az elővigyázatosság elvére is tekintettel kell lennie*”.<sup>15</sup> Megítélésünk szerint – hasonlóan, mint a 3223/2017. AB határozatban – az elővigyázatosság elve még itt sem vált megkerülhetetlen alkotmányjogi maximává. Másrészt az Alkotmánybíróság ad egy fogalmi meghatározást is az elővigyázatosság elvére: „*melynek értelmében az államnak kell igazolnia azt, hogy a tudományos bizonytalanságra is figyelemmel, a környezet állapotának romlása egy adott intézkedés következményeként bizonyosan nem következik be*”.<sup>16</sup> E vonatkozásban talán nem is maga a fogalom illetve annak tartalmi elemei az érdekesek (habár kétségtelenül adja magát a helyzet, hogy gyorsan összevessük más elővigyázatossági fogalmakkal; ettől azonban jelen írásban terjedelmi okokból eltekintünk), hanem az, hogy immáron az elővigyázatosság elvének megszületett a magyar alkotmányjogi fogalma is, amelynek pedig elsődleges címzettje a jogalkotó maga.<sup>17</sup> Harmadrészt az Alkotmánybíróság megadja<sup>18</sup> azon jogforrásokat is, amelyek alapján az elővigyázatosság elve már tételezettnek illetve elismertnek tekinthető vagy alkalmazást nyert. Röviden érdemesnek gondoljuk ezeket áttekinteni.

A 28/2017. AB határozatban az elővigyázatosság elve kapcsán a nemzetközi vonatkozásokat tekintve találkozhatunk univerzális és regionális forrásokkal is (utóbbi a nemzetközi joggyakorlat kapcsán kerül nevesítésre). Az univerzális források között – példálózó jelleggel<sup>19</sup> – három nemzetközi megállapodás került nevesítésre: Biológiai Sokféleség Egyezmény (kihirdette: 1995. évi LXXXI. törvény), ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezménye (kihirdette: 1995. évi LXXXII. törvény), Biológiai Sokféleség Egyezmény Cartagena Jegyzőkönyve (kihirdette: 2004. évi CIX. törvény). A nemzetközi joggyakorlat vonatkozásában az univerzális gyakorlatra nem tér ki a magyar Alkotmánybíróság. Helyette a nemzetközi joggyakorlat egyik regionális jogesetét hivatkozta. Ez az ügy az Emberi Jogok

<sup>13</sup> „Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése alapján a jelen generációt három fő kötelezettség terheli: a választás lehetőségének megőrzése, a minőség megőrzése és a hozzáférés lehetőségének biztosítása.” 28/2017. (X.25.) AB határozat, 33. pont. A 28/2017. AB határozat ezt követően részletezi is az egyes követelményeket.

<sup>14</sup> Uo. 75. pont.

<sup>15</sup> Uo. 75. pont.

<sup>16</sup> Uo. 75. pont.

<sup>17</sup> Az alkotmánybírói döntések kötelezetti kategóriája kapcsán lásd még a 996/G/1990. AB határozatot és a 28/1994. AB határozatot.

<sup>18</sup> Uo. 75. pont.

<sup>19</sup> Más nemzetközi megállapodások kapcsán lásd: Stuart Bell – Donald McGillivray – Ole W. Pedersen: *Environmental Law*, Oxford, Oxford University Press, 69. o.

Európai Bíróságának (EJEB) *Tatar kontra Románia* ügye. Ezen ítélet kapcsán a következőket érdemes megjegyezni. Egyrészt, hogy az EJEB ítélezésének alapját képező Emberi Jogok Európai Egyezménye expressis verbis maga nem nevesíti a környezethez való jogot (és az elővigyázatosság elvét sem). Ennek megfelelően az EJEB saját környezetvédelmi joggyakorlatának megalapozása önmagában jelentős bírói jogfejlesztő tevékenység eredménye,<sup>20</sup> nagyban támaszkodva az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 1614. (2003) számú ajánlására is, amely pedig azt mondta ki, hogy a környezetvédelem összefüggésben állhat az élethez, az egészséghöz, a családi és magánélethez illetve a tulajdonhoz való joggal. Másrészt, érdemes utalni arra is, hogy az EJEB maga miből vezeti le – „olvasztja ki” – a saját elővigyázatossági elvét.<sup>21</sup> Egyrészt hivatkozik az önmagában nem kötelező erejű Riói Nyilatkozatra, másrészt a Hágai Nemzetközi Bíróság (NB) – számunkra ismerős – bős-nagymarosi vízlépcső ügyére, és harmadrészt – lévén, hogy egy Románia ellen folyó EJEB ügyről van szó – hivatkozik a román környezetvédelmi jog által is elismert elővigyázatosság elvére is. Mivel a bős-nagymarosi vízlépcső ügyében az elővigyázatosság elve meglehetősen közvetetten jelenik meg<sup>22</sup> (lényegében akként, hogy az NB elfogadja azt, hogy, mind a szlovák, mind pedig a magyar fél fontosnak tartaná az elővigyázatosság elvét; meglátásunk szerint ezt azért nehéz egyfajta NB-elővigyázatosság elvként definiálni), ezért némi iróniával akár arra a megállapításra is juthatnánk, hogy az EJEB által kiolvasztott elővigyázatosság elvének (és így a magyar Alkotmánybíróság által citált „nemzetközi joggyakorlatnak”) leginkább kötelező jogi erővel bíró forrása a román nemzeti jog.<sup>23</sup>

A 28/2017. AB határozatban az elővigyázatosság elvének uniós jogi forrásaként az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 191. cikke kerül hivatkozásra, amely cikk (2) bekezdése nevesíti az uniós környezetpolitika elvei között az elővigyázatosság elvét is. Az Alkotmánybíróság külön nem hivatkozta az uniós joggyakorlatot, pedig az elővigyázatosság elve kapcsán az Európai Unió Bírósága (EUB) nagyon komoly gyakorlattal bír.<sup>24</sup> Pusztán csak példaként említeném a

<sup>20</sup> A nemzetközi környezetjogi bírászkodás napjaink magyar jogtudományának egy szépen fejlődő jogterületévé vált; ennek szakirodalmi háttere kapcsán különösen fontosnak tartom kiemelni a következő szerzőket: Raisz Anikó: A környezetvédelem helye a nemzetközi jog rendszerében – avagy nemzetközi környezetjog bírói szemmel, *Miskolci Jogi Szemle*, 6 (2011) 1, 99-108. o.; Raisz Anikó: Az önálló nemzetközi környezetjogi bírászkodás létjogosultságáról, *Miskolci Jogi Szemle*, 12 (2017) klszm 2, 449-455. o.; Kecskés Gábor: A Nemzetközi Bíróság ítélezési gyakorlata a környezeti tárgyú ügyekben, *Állam- és Jogtudomány*, 56 (2015) 3, 55-79. o.; Bányai Orsolya: Egy elszalasztott lehetőség: a hágai Nemzetközi Bíróság ítélete Nicaragua és Costa Rica környezetvédelmi vonatkozású jogvitájában, *Pro Futuro*, 5 (2016) 2, 181-200. o.

<sup>21</sup> EJEB, *Tatar kontra Románia* ügye (67021/01), 2009. január 27., 69. h) pont.

<sup>22</sup> NB, Bős-Nagymaros ügy, Magyarország vs. Szlovákia, 1997. szeptember 25., 97. és 113. pontok (az EJEB a 113. pont fordulatait veszi át).

<sup>23</sup> Nem mellesleg az elővigyázatosság elvének nemzetközi megjelenéséhez mintaként nagy valószínűséggel az 1970-es évek német nemzeti joga szolgálhatott (*Vorsorgeprinzip*): Bell – McGillivray – Pedersen: i.m. 68. o.

<sup>24</sup> Elsőfokú Bíróság a T-13/99. sz., Pfizer Animal Health SA kontra az Európai Unió Tanácsa ügyben 2002. szeptember 11-én hozott ítélete (EBHT 2002., II-03305.o.); Elsőfokú Bíróság a T-74/00. sz., Artogodan GmbH és társai kontra az Európai Közösségek Bizottsága ügyben 2002. november 26-án hozott ítélete (EBHT 2002., II-03305.o.). A bíróság kapcsolódó joggyakorlatának elemzéséről lásd:

géntechnológia kapcsán (konkrétan annak tárgyában, hogy a genomszerkesztés vajon az uniós jog géntechnológiai szabályai alá tartozik-e) 2018 júliusában<sup>25</sup> hozott EUB ítéletet.<sup>26</sup>

A 28/2017. AB határozat az elővigyázatosság elvének magyar jogforrásként a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt) 6. §-át hivatkozva, amely törvény a környezet védelmének alapelvei között nevesíti az elővigyázatosság elvét is. Az elővigyázatosság fogalmát a Kvt 4. § 30. pontja adja meg, amely szerint „*elővigyázatosság: a környezeti kockázatok mérsékléséhez, a környezet jövőbeni károsodásának megelőzéséhez vagy csökkentéséhez szükséges döntés és intézkedés*”. Ezen fogalom megadását követően nevesíti a magyar jogalkotó a Kvt 6. § (2) bekezdésében a környezet védelmének alapelvei között az elvet, rendelkezve arról, hogy a „*környezethasználatot az elővigyázatosság elvének figyelembevételével... kell végezni*”. Az elővigyázatosság elve döntésekre és intézkedésekre terjed ki. Ezen intézkedésekhez kapcsolódóan pedig szóba jöhet akár jogszabályokkal szemben megfogalmazott követelményként is az elővigyázatosság elve, nevezetesen a Kvt 43. § (1) bekezdésében szereplő azon előírás alapján, amely szerint „*a környezetvédelemmel összefüggő törvényjavaslat és más jogszabály... előkészítője köteles az intézkedés környezetre gyakorolt hatásait vizsgálni és értékelni*”.<sup>27</sup> Mindezekből azonban önmagában még nem keletkezett kötelezettsége az Alkotmánybíróságnak arra, hogy az egyes jogszabályok Alaptörvénynek való megfelelésének vizsgálata során az elővigyázatosság elvét is alkotmányossági feltételként értelmezze, és hogy az elv sérelmét adott esetben szankcionálja.

## 2. A konkrét ügy az elővigyázatosság elvének szempontjából

A 13/2018. AB határozat tárgyát képező, „a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvénynek a vízkivételekkel összefüggő módosítást” még 2017-ben nyújtotta be a

---

Bándi Gyula – Csapó Orsolya – Kovács-Végh Luca – Stágel Bence – Szilágyi Szilvia: *Az Európai Bíróság környezetjogi ítélkezési gyakorlata*, Budapest, Szent István Társulat, 2008, 105-111. o.

<sup>25</sup> A korábbi ügyek kapcsán érdemes kiemelni a C-6/99. ügyet. Fodor László: A GMO szabályozással kapcsolatos európai bírósági gyakorlat tanulságai, in: *Jogtudományi tanulmányok a fenntartható természeti erőforrások témakörében* (szerk.: Csák Csilla), Miskolc, Miskolci Egyetem, 2012, 69-70. o.; v.ö. Tahyné Kovács Ágnes: GMO-kkal kapcsolatos egyes európai bírósági jogesetokről és tanulságaikról, in: *Válságban az Európai Unió* (szerk.: Láncos Petra Lea), Budapest, Pázmány Press, 2014, 59-85. o.

<sup>26</sup> Európai Unió Bíróságának C-528/16. sz., előzetes döntéshozatali eljárásban 2018. július 25-én hozott ítélete (elektronikus EBHT, ECLI:EU:C:2018:583). Az ügyet és annak előzményeit magas szinten elemzi: Fodor László: A precíziós genomszerkesztés mezőgazdasági alkalmazásának szabályozási alapkérdései és az elővigyázatosság elve, *Pro Futuro*, 7 (2018) 2, 42-64. o. V.ö. Harnócz Dorina: New plant breeding techniques and genetic engineering: legal approach, *Agrár- és Környezetjog*, 13 (2018) 25, doi: 10.21029/JAEL.2018.25.81, 85-90. o.

<sup>27</sup> Erre tekintettel a 13/2018. AB határozatban a Kvt ezen rendelkezésre való utalás is szóba jöhetett volna még.

kormány. Eredeti irományszáma a „T/15373” volt, az új, 2018-as parlamenti ciklusban pedig mint „T/384” számú iromány szerepelt. Mivel szerzőtársakkal írt közös cikkünkben<sup>28</sup> illetve saját monográfiánkban<sup>29</sup> az eredeti törvénymódosítással már foglalkoztunk, ezért az alkotmánybíróági eljárás tárgyát képező törvénymódosítás kapcsán pusztán az alábbiakat tartjuk fontosnak kiemelni.

A felszín alatti vizek kiemelt védelme meglehetősen új területe a magyarországi vízvédelmi jognak. Korábban is voltak már a terület jogi szabályozását érintő viták, amelyek közül kiemelkedett egy 2009-es törvényjavaslat kapcsán kibontakozó ügy, amely a termásvíz visszasajtolásához kapcsolódott. Érdekesképpén jegyezzük meg, hogy akkor is a köztársasági elnök (*Sólyom László*) volt az, aki a rendelkezésére álló lehetőségekkel élve megpróbált erőteljesebb fenntarthatósági követelményeket érvényesíteni az elfogadott törvényjavaslat kapcsán;<sup>30</sup> ez a konkrét esetben ugyanakkor – pusztán – az elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény Országgyűlésnek történő visszaküldését jelentette.

Jelen ügy tárgyát képező T/15373. iromány problémás elemét azon szabályozási javaslat képezte, amelynek *„lényege, hogy a 80 méternél sekélyebb és házi vízigényt meg nem haladó vízkivételt biztosító vízállásmentesítő (leegyszerűsítve: kút) létesítéséhez nem tenné szükségessé sem engedélyezési, sem bejelentési eljárás lefolytatását (továbbiakban: mentesülési kedvezmény vagy dereguláció). A pontosság kedvéért fontosnak tartjuk megjegyezni azt, hogy a T/15373. számú törvényjavaslat jogszabályi rendelkező részében sehol nem találkozhatunk magával a mentesülési kedvezményt tartalmazó pontos jogszabályszöveg-tervezettel, erre csak a törvényjavaslat indoklása utal illetve ez fejti ki azt is, hogy ezen konkrét szabály kormányrendeleti szinten kerülne bevezetésre.”*<sup>31</sup> A T/15373. iromány ezen szabályozási javaslatára mintegy reakcióként született meg az Alapvető Jogok Biztosa jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesének, a Jövő Nemzedékek Szószólójának (JNSz) elvi állásfoglalása a felszín alatti vizek védelméről 2017. május 24. napján.<sup>32</sup> A JNSz az elővigyázatosság elvének fontosságára maga is felhív az állásfoglalásában, azonban az alkotmányjogi aggályok között nem nevesíti azt; ezzel szemben

<sup>28</sup> Szilágyi – Baranyai – Szűcs: i.m. 14-19. o.

<sup>29</sup> Szilágyi János Ede: *Vízszemléletű kormányzás – vízpolitika – vízjog*, Miskolc, Miskolci Egyetemi Kiadó, 2018, 180., 194-196. o., <http://real.mtak.hu/80278/>

<sup>30</sup> *Köztársasági Elnök*: T/9194/8. sz. országgyűlési iromány, Budapest, 2009. július 1. E dokumentumot egyébiránt jómagunk nagyon fontos jogi-szakmai munkának tartjuk, amelyet önmagán túlmutató fontosságúnak tekintünk a felszín alatti vizek jogi védelmében.

<sup>31</sup> Szilágyi – Baranyai – Szűcs: i.m. 15. o. Fontosnak tartjuk megjegyezni, hogy a 13/2018. AB határozatban több alkotmánybíró is kifogásolta azt, hogy a konkrét jogalkotói elképzelésekről nem maga a kifogásolt törvény, csak a törvényjavaslat indoklása ad részleteket, vagyis hogy emiatt maga a törvény még nem jelentett önmagában semmiféle veszélyt az eddigi védelmi szintre; lásd 13/2018. AB határozat, 110-111., 115., 118., 122., 126. pont.

<sup>32</sup> A 13/2018. AB határozat megszületését követően a JNSz, *Bándi Gyula*, egyébiránt közleményben is reagált a döntésre: Bándi Gyula: *Kútfúrás: amikor a tudomány győz a politika fölött*, 2018.09.02., [https://index.hu/velemenylolvir/2018/09/02/kutfuras\\_alkotmanybirosag\\_ombudsman/](https://index.hu/velemenylolvir/2018/09/02/kutfuras_alkotmanybirosag_ombudsman/) A JNSz maga e közleményében maga is üdvözlöi azt a tényt, hogy az Alkotmánybíróóság „immár konzervensen... hivatkozik ... a környezetvédelem legfontosabb alapelveire, így az elővigyázatosság és a megelőzés elvére.” Bővebben azonban nem kommentálja az elővigyázatosság elvének határozott megjelenését az alkotmánybíróági gyakorlatban.



egyértelműen aggályosnak tartja a visszalépés tilalmának megsértését; úgy is fogalmazhatnánk, hogy a JNSz is akként értelmezte a kérdéses jogszabálymódosítási javaslatot, hogy az azzal szemben megfogalmazható alkotmányossági aggályok önmagában a visszalépés tilalmának elve alapján is indokolhatók: „*Törvényjavaslat kapcsán felmerülő egyik legjelentősebb alkotmányjogi aggály, hogy az a jogszabályokkal már elért védelmi szinttől való visszalépés tilalmába ütközik.*”<sup>33</sup>

A T/15373. számú irományban található törvényjavaslatot a 2018. áprilisi parlamenti választások után újjáalakult Országgyűlés továbbvitte, immáron T/384. számú irományként. Habár a törvényjavaslat időközben bizonyos módosításokon ment keresztül, a törvényjavaslat – tanulmányunk szempontjából – érdemi koncepciója nem változott.<sup>34</sup> A T/384. törvényjavaslat alapján az Országgyűlés által immáron *elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény* (továbbiakban T/384. törvény) jogszabályhelyei közül Áder János köztársasági elnök végül annak 1. §-át és 4. §-át kifogásolta. A T/384. törvény 1. §-a – amely a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény (Vgtv) 28/A. §-ának módosítását jelentette volna – tartalmazta a vízjogi engedély nélkül gyakorolható vízhasználatra, illetve vízáteresztőmű üzemeltetésre vonatkozó megengedő rendelkezéseket, míg a T/384. törvény 4. §-a – amelynek előírásai a Vgtv 45. § (7) bekezdésének s) pontja helyébe léptek volna – egy felhatalmazást tartalmazott a Kormány számára, hogy a T/15373. számú iromány indoklásából már részben ismert részletszabályokat megalkothassa. A köztársasági elnök úr az Országgyűlés által elfogadott T/384. törvény 1., 4. §-ai esetén – más mellett – az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésének illetve a XXI. cikk (1) bekezdésének sérelmét látta. Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése a természeti erőforrásokat – köztük a vízkészletet – a nemzet közös örökségeként definiálja, és azok kiemelt – a jövő nemzedékek számára való megőrzését is biztosító – védelmét garantálja. Az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése pedig az egészséges környezethez való jogot biztosítja. A köztársasági elnök mindezek kapcsán a következő megállapítást teszi: „*Álláspontom szerint a Törvény szakmailag alá nem támasztott, hatástanulmányokkal nem igazolt 1. §-a, amely vízáteresztőmű engedély nélküli létrehozását – akár 80 méter mélységig –, valamint mennyiségi korlátozás és egyben ellenőrzés nélküli vízhasználatot enged, nem tesz eleget az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből következő állami kötelezettségnek, különös tekintettel a már elért védelmi szinttől való visszalépés tilalmára és az elővigyázatosság elvéből fakadó követelményekre.*”<sup>35</sup> A köztársasági elnöki érvelés szerint a T/384. törvény tehát egyrészt sérti a visszalépés tilalmát is, és az elővigyázatosság elvét is, másrészt – és ez egy új elem – az elővigyázatosság elvét is az Alaptörvényből, annak P) cikk (1)

<sup>33</sup> *A jövő nemzedékek szószólójának elvi állásfoglalása a felszín alatti vizek védelmében*, Budapest, 2017. május 24., 15. o.

<sup>34</sup> A lényegi azonosságot tartalmazó megállapítást állapítja meg a belügyminiszter is a Budapesten 2018. augusztus 6. napján kelt állásfoglalásának 5. oldalán; az állásfoglalás alkotmánybírói száma: I-1216/2018/7.

<sup>35</sup> Áder János köztársasági elnök indítványa, Budapest, 2018. július 30., 5. o. az állásfoglalás alkotmánybírói száma: I-1216/2018/0. Megjegyezzük, hogy ugyanott a köztársasági elnök megismétli a konklúzióját, azúttal azonban már csak a visszalépés tilalmának sérelmét állapítja meg.

bekezdéséből vezeti le. Nem mellesleg a köztársasági elnök a fenti megállapítását megelőzően az elővigyázatosság elve alaptörvényi „kiolvasztásának” gondolatát éppen az Alkotmánybíróság 28/2017. AB határozatából vette át.<sup>36</sup> A köztársasági elnöki jogértelmezésben igazán egyfajta nóvumot az képez, hogy az elővigyázatosság elvét a P) cikk (1) bekezdéséből véli levezetni; illet ugyanis az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban nem állított. Megjegyezzük, hogy a JNSz elődjét jelentő Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosa (JNO) 2011-ben „az új Alaptörvény környezetvédelmi és fenntarthatósági rendelkezéseiből eredő állami felelősségről” kialakított állásfoglalásában egyrészt az Alaptörvény XX. cikkében található „genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdaság” koncepció kapcsán állapította meg, hogy az megfelel az elővigyázatosság elvének,<sup>37</sup> másrészt pedig az új alkotmány (vagyis az Alaptörvény) környezetvédelmi rendelkezései kapcsán összességében is megállapította már, hogy azok esetében „*az Alaptörvény biztosítja az elmúlt húsz év környezetvédelmi jogértelmezésének folytonosságát, annak alapjai fenntartásával, legelső sorban is az egészséges környezethez való jog kimondásával és megerősítésével. Ez az alkotmánybírósági és az ombudsmani joggyakorlat, illetve az egészséges környezethez való jog kimunkált tartalmának, az azt megtöltő elveknek és követelményeknek a megőrzését jelenti első sorban. Ez is garantálja, hogy valamennyi környezetjogi alapelv (megelőzés, elővigyázatosság, integráció stb.) változatlan tartalommal érvényes maradjon*”.<sup>38</sup> A JNO ezen utóbbi, az Alaptörvény környezetvédelmi rendelkezéseire tett általános megállapítását – vagyis a korábbi alkotmánybírósági és ombudsmani joggyakorlat megőrzését – Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása, így különösen az ennek alapján módosított „Záró és vegyes rendelkezések” 5. pontja (amely alapján az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírósági határozatok hatályukat veszítették) teljesen felülírta. Ezzel szemben a JNO Alaptörvény XX. cikke alapján tett megállapítása napjainkban is bírhat relevanciával, és a jelenlegi Alaptörvényben szereplő GMO-mentes mezőgazdaságra vonatkozó kitévelt egyébiránt magunk értelmezhetőnek gondoljuk az elővigyázatosság elvének egyfajta konkrét alaptörvényi megnyilvánulásaként is.

Ilyen előzmények után<sup>39</sup> az Alkotmánybíróság a 13/2018. AB határozatban tételezett döntése előtt kikérte a Magyar Tudományos Akadémia állásfoglalását is, amely – az alkotmánybírósági kérdésekre válaszolva – egyértelműen felhívta a figyelmet a T/15373. illetve T/384. számú irományokban szereplő koncepció (elsődlegesen) természettudományi szempontból elemzett veszélyeire.<sup>40</sup>

<sup>36</sup> Megjegyzés: tévesen az AB határozat 33. pontjára hivatkozva az elővigyázatosság elve kapcsán is; helyesen a 75. pontban található az Alkotmánybíróság elővigyázatosság elve kapcsán idézett gondolata.

<sup>37</sup> JNO 258/2011. sz. állásfoglalása (2011. április 25.) az új Alaptörvény környezetvédelmi és fenntarthatósági rendelkezéseiből eredő állami felelősségről, 7. pont.

<sup>38</sup> Uo. 11. pont.

<sup>39</sup> Fontos még megemlíteni, hogy 2018. január 31. napján 11 szakmai szervezet egy tiltakozást írt alá a T/15373. számú törvényjavaslat kapcsán (köztük volt a Magyar Hidrológiai Társaság, a BME Víziközmű és Környezetmérnöki Tanszéke, a Miskolci Egyetem Műszaki Földtudományi Kara, etc.); forrás: I-1216/2018/0, 4. o.; 13/2018. AB határozat, 42. pont.

<sup>40</sup> Lásd a Magyar Tudományos Akadémia Budapesten 2018. augusztus 7. napján kelt állásfoglalását; az állásfoglalás alkotmánybírósági száma: I-1216/2018/9.

A végül elfogadott 13/2018. AB határozatban az elővigyázatosság elve kapcsán a következőket érdemes kiemelni. Az Alkotmánybíróság egyrészt hivatkozza a köztársasági elnöki indítvány azon részét, amely szerint a T/384. törvény „nem tesz eleget az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből következő állami kötelezettségnek, különös tekintettel a már elért védetség szinttől való visszalépés tilalmára és az elővigyázatosság elvéből fakadó követelményekre”.<sup>41</sup> Az Alkotmánybíróság ezen felvetésre mintegy visszatérve, a 13/2018. AB határozat későbbi részében az Alaptörvény P) cikkének (1) bekezdésének (valamint a Nemzeti Hitvallás) értelmezésébe kezd. Ennél – egyebek mellett – hivatkozza a 28/2017. AB határozat azon részét,<sup>42</sup> amelyben az Alkotmánybíróság meghatározta azon három fő kötelezettséget, amely a jelen generációkat a P) cikk (1) bekezdése alapján terheli a természeti erőforrások védelme kapcsán; ezek szerint a „*természeti erőforrások jövő nemzedékek számára történő megőrzésével összefüggésben pedig a jelen generációt a választás lehetőségének megőrzése, a minőség lehetőségének megőrzése és a hozzáférés lehetőségének megőrzése terheli.*”<sup>43</sup> Mindezeket a 28/2017. AB határozatból már ismert módon ki is fejti, majd pedig ezekhez kapcsolódóan megszületik az elővigyázatosság elvének alkotmányjogi követelménye is: „*Az Alaptörvényből fakadó, a jövő nemzedékekkel szemben fennálló felelősség azt kívánja meg a jogalkotótól, hogy intézkedései várható hatását a tudományos ismeretek alapján, az elővigyázatosság és a megelőzés elvének megfelelően értékelje és mérlegelje.*”<sup>44</sup> Később ugyanezt járva körül megállapítja azt is, hogy azáltal „*pedig, hogy az Alaptörvény kifejezetten is nevesíti a P) cikk (1) bekezdésében a nemzet közös öröksége jövő nemzedékek számára történő megőrzésének kötelezettségét, általánosságban is azt az elvárást támasztja a jogalkotással szemben, hogy a jogszabályok meghozatalakor nem csak a jelen nemzedék egyéni és közös szükségleteit kell mérlegelni, hanem figyelembe kell venni a jövő nemzedékek életfeltételeinek biztosítását is, az egyes döntések várható hatásainak mérlegelésekor pedig az elővigyázatosság és megelőzés elvének megfelelően, a tudomány mindenkori állásának alapulvételével kell eljárnia.*”<sup>45</sup> Vagyis a 13/2018. AB határozatban már nem pusztán az elővigyázatosság elvének pusztá figyelembe vételét követeli meg az Alkotmánybíróság a jogalkotótól, hanem az „*elővigyázatosság elvének megfelelő eljárást*”, mindezt pedig az Alaptörvény P) cikkének (1) bekezdésében szereplő „*a nemzet közös öröksége jövő nemzedékek számára történő megőrzésének kötelezettségéből*” fordulatból levezetve. Az Alkotmánybíróság ezen értelmezése ráadásul túlmutat az egészséges környezethez való jogon (illetve – tehetjük hozzá – a környezetvédelmi szakterületen), az Alkotmánybíróság ugyanis kimondja azt is, hogy mindezen következtetése „*a XXI. cikk (1) bekezdésén túlmenően, általános jelleggel is érvényesül.*”<sup>46</sup> Következtetésünk, hogy habár a 13/2018. AB határozat

<sup>41</sup> 13/2018. AB határozat, 4. pont. Az Alkotmánybíróság egyébiránt a JNSz 2017. május 24. napi elvi állásfoglalása kapcsán is hivatkozza az elővigyázatosság elvét; 13/2018. AB határozat, 49. pont.

<sup>42</sup> 28/2017. AB határozat, 33. pont.

<sup>43</sup> 13/2018. AB határozat, 13. pont.

<sup>44</sup> 13/2018. AB határozat, 13. pont.

<sup>45</sup> 13/2018. AB határozat, 14. pont.

<sup>46</sup> 13/2018. AB határozat, 14. pont.

fent hivatkozott részei kapcsán az Alkotmánybíróság előzetesen azt ígérte, hogy pusztán „áttekinti és összegzi” az Alaptörvény „XXI. cikk (1) bekezdésével, illetőleg a P) cikk (1) bekezdésével kapcsolatos eddigi gyakorlatát”,<sup>47</sup> valójában komoly jogfejlesztés is történt már mindezek kapcsán is.<sup>48</sup> Ezt követően az Alkotmánybíróság rátér magára a visszalépés tilalmára is, amely önmagában is a korábbi Alkotmánybíróság – illetve azt megerősítve, átvéve a 16/2015. AB határozattal immáron az új Alkotmánybíróság – jogfejlesztő értelmezésének terméke. Ezen korábbi határozatokban a *megelőzés elve* már részét képezte az alkotmánybírói joggyakorlatnak.<sup>49</sup> A visszalépés tilalma kapcsán a 13/2018. AB határozat megállapítja, hogy „*az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a visszalépés tilalma immáron közvetlenül az Alaptörvényből fakad, és egyaránt kapcsolódik az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséhez és a XXI. cikk (1) bekezdéséhez.*”<sup>50</sup> Ezt követően hivatkozza az elővigyázatosság elve kapcsán korábbi határozatait, nevezetesen a 3223/2017. és 27/2017. AB határozatokat, majd pedig az elővigyázatosság elvének két esetét is megállapítja; egyrészt egy, a visszalépés tilalmához kapcsolódó esetet, másrészt pedig egy önálló esetet: „*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. 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. A megelőzés elve ezzel szemben a potenciális szennyezés forrásánál, de még a szennyezés bekövetkezését megelőzően történő fellépés kötelezettségét jelenti: annak biztosítását, hogy a környezetet esetlegesen károsító folyamatok ne következzenek be.*”<sup>51</sup> Az Alkotmánybíróság a későbbiekben még ráerősít az elővigyázatosság kötelező alkotmányjogi jellegére a 13/2018. AB más részében is, megfogalmazva azt, hogy „*az elővigyázatosság elvéből következő módon az államnak kell biztosítania azt, hogy a környezet állapotának romlása egy adott intézkedés következményeként ne*

<sup>47</sup> 13/2018. AB határozat, 10. pont.

<sup>48</sup> V.ö. 13/2018. AB határozat, 15. és 72. pont.

<sup>49</sup> 28/1994. AB határozat, IV.1., V.2., V.5. és V.6. pontok, valamint és 16/2015. AB határozat, 81. és 109. pontok.

<sup>50</sup> 13/2018. AB határozat, 20. pont.

<sup>51</sup> 13/2018. AB határozat, 20. pont. E gondolatmenet folytatásaként az „*Alkotmánybíróság végezetül arra is rámutat, hogy amennyiben egy szabályozás esetében nem igazolható kétséget kizáróan, hogy az nem valósít meg visszalépést, akkor az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének megfelelően kell vizsgálni a visszalépés alkotmányosságát, oly módon, hogy az elővigyázatosság elvére is figyelemmel az államnak a szükségesség és arányosság tekintetében más alapvető jog érvényesülésével, azzal érdemben összemérve kell indokolnia az egyszer már elért környezetvédelmi szinttől való visszalépést.*” 13/2018. AB határozat, 21. pont

*következzen be {27/2017. (X. 25.) AB határozat, Indokolás [49]}. Ebből következő módon a jogalkotónak kell azt igazolnia, hogy valamely tervezett szabályozás nem valósít meg visszalépést, és ezáltal nem okoz adott esetben akár visszafordíthatatlan károkozást, illetőleg nem teremt meg egy ilyen károkozás elvi lehetőségét sem.”<sup>52</sup> A ‘károkozás elvi lehetősége’ kitétel kapcsán az Alkotmánybíróság hozzáteszi még – hivatkozva a 16/2015. AB határozat 110. pontjára – azt, hogy az „elővigyázatosság elvével összhangban a visszalépés tilalmába ütközéshez nem szükséges a környezet állapotának tényleges romlása, hanem már az állapotromlás kockázata is megalapozza a visszalépés tilalma sérelmét”.<sup>53</sup>*

Az Alkotmánybíróság különböző stratégiai dokumentumoknak – a Nemzeti Környezetvédelmi Programnak, a Nemzeti Vízstratégiának, a Nemzeti Vidékstratégiának – is nagy jelentőséget tulajdonít az elővigyázatosság elve kapcsán. Ezen „közjogi szervezetszabályozó eszközök” „a kibocsátót kötik, ugyanakkor azonban a közép- és hosszú távú tervezés és kiszámítható jogalkotás olyan szakmai kiindulópontjai is egyben, melyek figyelembe vétele az elővigyázatosság és a megelőzés elveire is tekintettel különösen fontos az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében nevesített, a nemzet közös örökségének körébe tartozó elemek esetében. Ennek megfelelően ezen szakmai tartalmú stratégiák figyelmen kívül hagyása valamely jogszabályváltozás alaptörvényellenességének vizsgálata során külön is értékelendő a nemzet közös örökségét érintő, és az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése szerint a jövő nemzedékek számára is megőrzendő szabályozási tárgyak esetében”.<sup>54</sup> Az Alkotmánybíróság egyébiránt hasonló – az elővigyázatosság elve szempontjából is nagy – jelentőséggel bírónak tartja az „MTA valamely, egy adott indítvány elbírálásához szükséges tudományos kérdésben adott állásfoglalás[át] is”.<sup>55</sup>

Az Alkotmánybíróság végül a T/384. törvény vitatott 1. és 4. §-a kapcsán megállapítja: „ezáltal, hogy megteremti a felszín alatti vizekből történő engedély és bejelentés nélküli vízkivétel lehetőségét, sérti a visszalépés tilalmának elvét, és ezáltal az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdését és XXI. cikk (1) bekezdését”.<sup>56</sup> Mint látható, ezen végső következtetés levonásánál az Alkotmánybíróság már nem utal az elővigyázatosság elvére. A 13/2018. AB határozat ennek ellenére értelmezhető úgy, hogy ezáltal az elővigyázatosság elvét az Alkotmánybíróság egyfajta alkotmányos szintre emelte. Mivel – meglátásunk szerint – az Alaptörvény XX. cikk (2) bekezdésének részét képező GMO-mentes mezőgazdaság koncepciója önmagában is magában hordoz egyfajta elővigyázatossági elemet (erre utalt a JNO is), ezért azt adott esetben az Alkotmánybíróság is bekapcsolhatta volna saját – elővigyázatosság elvét alkotmányjogi kötőerővel felruházó – értelmezése erősítéseként. Mindez persze nem zárja ki azt, hogy később – egy, az Alaptörvény XX. cikkét közvetlenebbül érintő ügyben – ezt még megtegye.

<sup>52</sup> 13/2018. AB határozat, 62. pont.

<sup>53</sup> 13/2018. AB határozat, 65. pont.

<sup>54</sup> 13/2018. AB határozat, 40. pont.

<sup>55</sup> 13/2018. AB határozat, 59. pont.

<sup>56</sup> 13/2018. AB határozat, 73. pont.

A 13/2018. AB határozat elővigyázatosság elvével kapcsolatos érvelése megosztotta az alkotmánybírókat is. Volt, aki mellette érvelt párhuzamos indoklásában,<sup>57</sup> és volt, aki nem támogatta annak erőteljesebb beemelését az Alkotmánybíróság gyakorlatába.<sup>58</sup> Ez utóbbi körből különösen fontosnak gondoljuk kiemelni Varga. Zs. András alkotmánybíró különvéleményét, mivel ő további megfontolandó szempontokat adott az elv értelmezéséhez. Az alkotmánybíróági elővigyázatossági elv kapcsán – a tanulmányunk bevezetőjében hivatkozott észrevételeken túl – Varga Zs. András felhív arra, hogy „*az Alaptörvény bármely rendelkezésének értelmezése során szem előtt kell tartani azt is, hogy az Alaptörvény mint a jogrendszer alapja, nem technikai (szak)jogszabály.*”<sup>59</sup> Másrészt pedig a fentiekkel összefüggésben egy egészen más színben tünteti fel az elővigyázatosság elvének szívére jelentő óvatossági elemet: „*A kérdés – általában és a jelen ügyben is – az, hogy mi egy jogszabály alkotmányosságának vélelmét megdöntő mérce (vagy kritérium), az Alaptörvény valamely rendelkezésének bizonyos, a logika, a valóság ismerete alapján bekövetkező sérelme, a sérelem valamilyen szintű valószínűsége, avagy a sérelem pusztja lehetősége. Úgy gondolom, hogy egy rendelkezés bekövetkezett (alkotmányjogi panasz esetén) vagy bizonyosan bekövetkező (más normakontroll ügyek esetén) sérelme mindig megdönti az alkotmányosság vélelmét. A sérelem pusztja lehetősége viszont nem dönti meg a vélelmet.*”<sup>60</sup> Varga Zs. András a fentiek alapján lényegében az elővigyázatosság elvének alkotmányjogba történő beillesztésének logikai nehézségére hívja fel a figyelmet.

### 3. Következtetések az elő- és utóvigyázatosság ürügyén

Jelen tanulmány elsődleges célja nem a 13/2018. AB határozat részletekbe menő, komplex elemzése volt. Sokkal inkább az elővigyázatosság elvének magyar alkotmányos kritériummá emelésének körülményéről kívánt beszámolni. Mindezek kapcsán a következőket tartanánk fontosnak összegzésképpen megállapítani. Meglátásunk szerint az elővigyázatosság elvének egy szigorú, következetes alkalmazása nagyban hozzájárulhatna ahhoz, hogy a XXI. századi környezeti-fenntarthatósági kihívásoknak a modern társadalmak megfelelhessenek. E kijelentést a magyar társadalom esetében is így gondoljuk. A konkrét ügy vonatkozásában megállapíthatjuk azt, hogy önmagában már az is előrelépésnek tekinthető, hogy a jogalkotó immáron foglalkozni kívánt az illegális vízvételzés kérdéskörével. Tapasztalatunk alapján valós az a helyzet, hogy a hatályos magyar jogban bár már most is rendelkezésre áll egy olyan engedélyezési-ellenőrzési rendszer, amely már önmagában lehetővé tenné az illegális vízvételzés elleni

<sup>57</sup> Párhuzamos indoklást fűzők közül kitért az elővigyázatosság elvére is *Czine Ágnes* (18/2013. AB határozat, 81-84. pont), *Stumpf István* (18/2013. AB határozat, 106. pont).

<sup>58</sup> A különvéleményt megfogalmazók közül külön is kitért az elővigyázatosság elvére *Dienes-Oehm Egon* (18/2013. AB határozat, 109. pont).

<sup>59</sup> 13/2018. AB határozat, 136. pont.

<sup>60</sup> 13/2018. AB határozat, 138. pont.

hatékonyabb fellépést, azonban a hatóságok lényegében intézményesült formában – a legkülönbözőbb itt nem tagolt okokból – ezidáig nem léptek fel a helyzet tisztulása érdekében.<sup>61</sup> Minderre tekintettel azonban jómagunk a jogalkotói deregulációt nem tartjuk jó elképzelésnek, és egyetértünk az Alkotmánybíróság azon döntésével, amely ezen helyzetre megállapíthatónak véli a visszalépés tilalmának elvébe ütközést (az más kérdés, hogy mindezek kapcsán nem lett volna érdemes bevárni a kormányrendeletet is). Meglátásunk szerint mindez ugyanakkor megtörténhetett volna önmagában a 16/2015. AB határozat által kialakított – a visszalépés tilalmán alapuló – dogmatikai keretek között. Vagyis az ügy megoldása – véleményünk szerint – önmagában nem igényelte az elővigyázatosság elvének alkotmányos szintre emelését. Vagyis az Alkotmánybíróság jelen helyzetben – pozitív megközelítéssel – „merész” döntést hozott. Lényegében egy olyan szigorú mércét emelt alkotmányos rangra, amely a környezet védelme kapcsán mindenképpen üdvözlendő, azonban amelynek szigorú alkalmazása – rövid távon, elsődlegesen gazdasági vonatkozásokban – adott esetben nagyon komoly költségekkel, terhekkel is járhat az érintett társadalomra nézve. Ebből az aspektusból vizsgálva a kérdést szerencsésebb lett volna, ha az elővigyázatosság elve nem ilyen módon válik a magyar alkotmányjog részévé, hanem ha mindezen lépést egy szélesebb társadalmi konszenzus is támogatja. Tény és való ugyanakkor, hogy az elmúlt évek számos közéleti tennivalója miatt nem igazán adódott lehetőség arra, hogy egy ilyen közép- és hosszútávon megtérülő – rövid távon azonban esetleg többletterheléssel járó – döntés mellett érvelve a környezetvédelem a közpolitikai kérdések előterébe kerülhessen. Ebben az értelemben az alkotmánybírói döntés magas labdát adott egy esetleges ilyen vitára. Sajnálatosnak értékelnénk azt, ha az alkotmánybírói döntés elővigyázatosság elvével kapcsolatos vonatkozásai visszhang nélkül maradnának a közpolitikai térben. Egyrészt emiatt az Alkotmánybíróság úgy kényszerülne az elővigyázatosság elvének jövőbeni alkalmazására, hogy az ezzel esetlegesen járó következmények – rövid távon – komoly hátrányokat is okozhatnak a magyar társadalomnak, anélkül, hogy mindezt a társadalom tagjai – vagy az állampolgárok jogszerűen megválasztott képviselői – döntésükkel legitimizálták volna. Másrészt a miniszterelnök által bejelentett alkotmányrevízió egyébiránt megteremtheti annak megfelelő keretét, hogy egy ilyen érdemi vita megtörténhessen, és hogy az Alaptörvény esetleges módosításával az elővigyázatosság elve csakugyan a széles társadalom által támogatott módon váljon a magyar alkotmányjog részévé. Egy ilyen széles körű vita egyúttal arra is módot teremt, hogy az elővigyázatosság elvét valamilyen formán részletezze a jogalkotó az Alaptörvényben, kitérve annak típusára, esetleges korlátjaira is. Az Alkotmánybíróság fent részletezett döntése ugyanis ebben nem ad eligazítást; vagyis a szigorú környezetvédelmi szabályozás atombombáját jelentő elővigyázatosság elve úgy került be a magyar alkotmánybírói gyakorlatba, hogy annak alkalmazási mikéntjéről számos ügy tekintetében még semmit sem tudunk; nincs hozzá használati útmutató.

<sup>61</sup> Erről lásd Szilágyi János Ede: A mezőgazdasági öntözéssel összefüggő egyes jogi problémákról, *Miskolci Jogi Szemle*, 10 (2015) 1., 49. o.

Úgy gondoljuk, hogy az elővigyázatosság elvének vagy esetleges részeinek bekerülése az Alaptörvénybe nem indokolatlan elvárás. Gondoljunk csak a GMO-mentes mezőgazdaság koncepciójának megfogalmazására az Alaptörvény XX. cikkének (2) bekezdésében, amely önmagában is tekinthető az elővigyázatosság elve egyfajta megnyilvánulásának. Miért ne jöhetett volna el immáron az az idő, amikor egy ország polgárai – illetve felelősen megválasztott vezetői – immáron az elővigyázatosság elvének szigorú szellemében gondolják szervezni a saját társadalmi intézményeiket és utódaik jövőjét?

---

---