



JÖVŐ NEMZEDÉKEK ÉRDEKEINEK VÉDELME TELLÁTÓ
BIZTOSHELYETTES

Ügyszám: AJB-2282/2023.

**A jövő nemzedékek szószólójának
alapjogi összefoglalója
a nemzet közös örökségébe tartozó értékek nemzeti park igazgatóságok által történő
megőrzéséről**

Az Alaptörvényből és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 3. § (1) bekezdés a) és b) pontjából fakadó kötelezettségem figyelemmel kíséreni a jövő nemzedékek érdekeinek érvényesülését, az Alaptörvény P) cikkével védett nemzet közös örökségének állapotát, védelmének helyzetét, továbbá tájékoztatni – többek között – az érintett intézményeket és a nyilvánosságot a jövő nemzedékek érdekeinek érvényesülésével kapcsolatos tapasztalataimról, valamint felhívni a figyelmet a jövő nemzedékeket érintő jogsértés veszélyére.

Az elmúlt években számos nemzeti park igazgatóságot látogattunk meg, melynek során betekintést nyertünk a természetvédelem terén kiemelkedő szakértelemmel és tapasztalattal bíró ezen szervezetek tevékenységébe. Bemutatták az általuk kezelt természeti értékekkel és területekkel, a megőrzési, fenntartási, helyreállítási lehetőségeikkel kapcsolatos – több esetben hiánypótló – ismereteiket. A nemzeti park igazgatóságok értékmegőrzési tevékenységével kapcsolatos legfontosabb javaslatait közel tíz évvel ezelőtt az akkori biztoshelyettes elvi állásfoglalásban összegezte.¹ Az abban foglalt megállapítások azóta is érvényesek, időtállóak, azonban az eltelt időszakban az Alkotmánybíróság több olyan döntés hozott, amelyek kihangsúlyozták és megerősítették e különleges természetvédelmi szerepet, emiatt indokolt a témával újból foglalkozni, az alapjogi vetületben fontos tanulságokat és üzeneteket összegezni.

A nemzeti park igazgatóságok a hatósági eljárásokban betöltött tényállás tisztázásához szükséges feladataik végzése, a természetvédelmi kezelői tevékenységük ellátása, valamint a vagytonkezelési szerepük révén a biológiai sokféleség, a hazai védett növény- és állatfajok, védett természeti vagy Natura 2000 területek, élőhelyek, fajok és tájak, azaz a természeti és kulturális értékek megőrzéséhez járulnak hozzá. **Az Alaptörvény P) cikkében meghatározott jogtárgyak állami védelméhez, fenntartásához, valamint a jövő nemzedékek számára történő megőrzéséhez kapcsolódó feladatok teljesítése érdekében különösen fontos, hogy a nemzeti park igazgatóságok minél hatékonyabban láthassák el feladataikat a nemzet közös örökségébe tartozó természeti és kulturális értékek megőrzése, illetve azok kezelése terén.**

1. Alaptörvényi követelmények a természetvédelmi célú kezelés kapcsán

Magyarország Alaptörvénye a Nemzeti Hitvallásban a természet adta értékek és a természeti erőforrások védelmét is kihangsúlyozza², tehát megóvásuk érdekében fokozott

¹ A jövő nemzedékek szószólójának elvi állásfoglalása a nemzeti parkok mint a természeti és kulturális értékek őrzői a jövő nemzedékek számára
https://www.ajbh.hu/documents/10180/2762244/Nemzeti+Park_JNBH_állásfoglalás_kiadott.pdf/8e62270e-13f9-9985-026a-f4993a18734e

² „Vállaljuk, hogy örökségünket, egyedülálló nyelvünket, a magyar kultúrát, a magyarországi nemzetiségek nyelvét és kultúráját, a Kárpát-medence természet adta és ember alkotta értékeit ápoljuk és megóvjuk. Felelősséget

lépéseket kell tenni, kiemelt figyelmet fordítva az ökológiai szolgáltatások lehető legteljesebb mértékű megőrzésére, illetve a leromlott vagy eltűnőben lévő szolgáltatások helyreállítására. E tevékenység folytatásában vállalnak kiemelkedő szerepet a nemzeti park igazgatóságok is, annak érdekében, hogy a jövő nemzedékek is élvezhessék az általuk kezelt területek, értékek gyümölcseit.

Az **Alaptörvény P) cikke** sorolja fel – nem taxatív módon – a jövő nemzedékek életfeltételeinek megőrzése érdekében védendő természeti erőforrásokat. *„A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.”* A P) cikk (1) bekezdése az állam és mindenki kötelezettségévé teszi a természeti erőforrások védelmét, fenntartását, és a jövő nemzedékek számára való megőrzését. Ezen túlmenően a P) cikk (2) bekezdése azt is előírja, hogy: *„A termőföld és az erdők tulajdonjogának megszerzése, valamint hasznosítása (1) bekezdés szerinti célok eléréséhez szükséges korlátait és feltételeit ... sarkalatos törvény határozza meg.”*

Az **Alaptörvény XX. cikke** alapján **mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez.** E jog érvényesülését Magyarország többek között a környezet védelmének biztosításával segíti elő. Az egészséghez való jog szélesebb jelentéssel bír annál, mintsem csupán az egészségügyi ellátáshoz való jogra vonatkozzék, így magában foglalja az olyan intézkedések és körülmények alkotmányos védelmét is, amelyek hozzájárulnak ahhoz, hogy az egyén a társadalomban ténylegesen minél hosszabb ideig testi és lelki gondoktól mentes életet élhessen. Egyre több tudományos eredmény mutat rá arra, hogy a természethez fűződő kapcsolat az emberi egészség fontos tényezője.³

Az Alaptörvény XXI. cikke deklarálja, hogy **Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.** Az egészséges környezethez való jog értelmezését az Alkotmánybíróság számos határozatában elvégezte.⁴ Ezek alapján az egészséges környezethez való jog nem elsődlegesen alanyi alapjog, de nem is pusztán alkotmányos feladat vagy államcél, amelynek megvalósítási eszközeit az állam szabadon választhatja meg, hanem önállósult és önmagában vett intézményvédelem, **azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala a túlnyomó és meghatározó.** Így az e joggal kapcsolatos kérdéseket túlnyomó részt az állami szervek környezetvédelmi intézkedések megtételére vonatkozó kötelessége oldaláról kell vizsgálni. Az Alaptörvény, illetve annak értelmezésén keresztül az Alkotmánybíróság az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére. E jog sajátosságai folytán **mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt elsődlegesen törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia.** Az Alkotmánybíróság jelzett határozatai szerint **az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje.**

Emellett más döntésekben az Alkotmánybíróság az egészséges környezethez való joggal összefüggésben kifejezetten és következetesen azt hangsúlyozta, hogy az *„az élethez való jog objektív, intézményvédelmi oldalának része, amely az emberi élet természeti alapjainak fenntartására vonatkozó állami kötelességet külön alkotmányos jogként nevesíti”.* **Az egészséges környezethez való jog egyszerre jeleníti meg az alanyi alapjogot (melynek alanya mindenki) és az állam objektív intézményvédelmi kötelezettségét.** Az államnak

viselünk utódainkért, ezért anyagi, szellemi és természeti erőforrásaink gondos használatával védelmezzük az utómunk jövő nemzedékek életfeltételeit.”

³ Mihók Barbara, Fekete Márta, Frankó Luca, Martos Tamás, Pataki György, Sallay Viola, Báldi András (2021): Természet és lelki egészség. ELKH Ökológiai Kutatóközpont, Vácrátót – Budapest

<https://ecolres.hu/tanulmányok/termeszeti-es-lelki-egeszseg/>

⁴ 13/2018. (IX. 4.) AB határozat, 16/2015. (VI. 5.) AB határozat, 28/1994. (V. 20.) AB határozat

éppen ezért különös gondossággal kell eljárnia a környezet védelmére vonatkozó szabályozás megalkotása, betartása és betartatása során, melyet az egyének az állammal szemben az Alaptörvény XXI. cikkéből fakadóan számon is kérhetnek.⁵

Az egészséges környezethez való jog értelmezése, a visszalépés tilalmáról szóló elv kifejtése, valamint a természetvédelmi kezelés terén kiemelten fontos alapgondolatokat fogalmazott meg az Alkotmánybíróság a 16/2015. (VI. 5.) AB határozatban. Ebben a határozatban a testület leszögezte, hogy az Alaptörvény nem csupán megőrizte az egészséges környezethez való alkotmányos alapjog védettségi szintjét, hanem az Alkotmányhoz képest e tárgykörben lényegesen bővebb rendelkezéseket is tartalmaz, továbbá az egészséges környezethez való jog biztosítását kétség nélkül elősegítik a megfelelően működő ökoszisztémák. Ez a határozat nagy többséggel foglalt állást az ügy környezetvédelmi aspektusait illetően a visszalépés megállapításában és a korábbi alkotmánybírósági értelmezési gyakorlat megerősítésében.⁶

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint **a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét az állam nem csökkentheti**, kivéve, ha ez más alkotmányos jog vagy érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. A védelmi szint csökkentésének mértéke az elérni kívánt célhoz képest ekkor sem lehet aránytalan. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság szerint „Tekintettel arra, hogy az Alaptörvény nem csupán megőrizte az egészséges környezethez való alkotmányos alapjog védettségi szintjét, hanem az Alkotmányhoz képest e tárgykörben lényegesen bővebb rendelkezéseket is tartalmaz, **megállapítható, hogy az olyan szervezetalakítási szabályozás, amely kevésbé hatékony védelmet eredményez, alaptörvényellenes helyzetet idéz elő.**”⁷

Az Alkotmánybíróság szerint: „A természetvédelmi és a gazdasági megfontolások szükségképpen egymással versengő szempontok, hiszen **a természetvédelem megvalósítása az állam szempontjából mindig egyfajta önkorlátozást feltételez, ami egy gazdasági szemléletű és profitérdekelt szervtől kevésbé várható el. A természetvédelmi szempontok nem megfelelő érvényesítése, esetlegesen másodlagossá válása pedig olyan hosszútávon jelentkező negatív externáliákat, társadalmi költségeket, illetve károkat okozhat, amelyek ellentétesek az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében foglalt, a biológiai sokféleségnek, különösen a honos növény- és állatfajoknak a jövő nemzedékek számára történő megőrzése kötelezettségével, valamint a XXI. cikk (1) bekezdésében foglalt egészséges környezethez való joggal. Amennyiben a jogalkotó mégis úgy dönt, hogy egy gazdasági szemléletű szervre, vagy esetleg magánszemélyekre természetvédelmi feladatokat telepít, úgy csak speciális anyagi és eljárási garanciák révén biztosítható, hogy a természetvédelmi célok ne rendelődjenek alá az elsősorban profitorientált gazdasági tevékenységnek.**”⁸

A 16/2015. (VI. 5.) AB határozatban az Alkotmánybíróság többek között kifejtette: „... a nemzeti park igazgatóságok a 262/2010. (XI. 17.) Korm. rendelet alapján kifejezetten természetvédelmi vagyongézelést végeznek.” Azt is hangsúlyozta, hogy a védelmi szint potenciális csökkentését eredményezné, ha a vagyongézelést olyan szerv végezné, amelynek nem elsődleges célja a természetvédelem.⁹ **A természetvédelmi célú vagyongézelést meg kell különböztetni az általános vagyongézeléstől**, éppen a természetvédelmi szempontok elsődleges érvényesítésének hiánya miatt, így az általános vagyongézelés akár visszalépést jelenthet az elért védelmi szinttől.¹⁰

⁵ 48/1998. (XI. 23.) AB határozat, 16/2016. (VI. 5.) AB határozat [85], 17/2018. (X. 10.) AB határozat [83], 5/2022. (IV. 14.) AB határozat [88]

⁶ Lásd: Jogesetek Magyarázata 2015/4. - Alkotmányjog - Sulyok Katalin: Az Alkotmánybíróság előzetes normakontroll döntése a nemzeti park igazgatóságok vagyongézelői jogkörének

⁷ 16/2015. (VI. 5.) AB határozat [110], 4/2019. (III. 7.) AB határozat [47]

⁸ 16/2015. (VI. 5.) AB határozat [110]

⁹ 4/2019. (III. 7.) AB határozat [47]

¹⁰ 16/2015. (VI. 5.) AB határozat [105]

Fontos ugyanakkor azt is hangsúlyozni, hogy **alapjogi garanciák vetületében az állami tulajdon és a magántulajdon az Alaptörvény 38. cikkéből¹¹ következően nem összevethető.** A védett természeti értékek és területek, a nemzeti vagyon sajátos és pótolhatatlan részei, fenntartásuk, kezelésük, állapotuk javítása, a jelen és jövő nemzedékek számára való megőrzése, a természeti erőforrásokkal történő takarékos és ésszerű gazdálkodás biztosítása, a természeti örökség és a biológiai sokféleség oltalma mindenkire kiemelt feladatot ruház. A nemzeti park igazgatóság vagyonkezelésében lévő, állami tulajdonú földterületek vonatkozásában az Alkotmánybíróság az állami tulajdon esetén további alkotmányos követelményeket állapított meg.

Az érintett területek vagyonkezelésével, vagyonkezelő szervezetének változásával, illetve az állami tulajdonból való kikerülésével, értékesítésével kapcsolatos szabályok, intézkedések meghatározásakor **a jogalkotónak figyelemmel kell lenni arra, hogy a jelenlegi szabályozási és intézményi védelmi szint csökkentése ne valósuljon meg,** a területek további hasznosítását ugyanolyan garanciális előírások mentén lehessen folytatni. A természetvédelem terén az államot terhelő kötelezettségek megfelelő teljesítése tekintetében ezért a nemzeti park igazgatóságoknak kiemelt szerep jut.

Az Alkotmánybíróság több döntésében is kimondta, hogy: *„[a] visszalépés tilalma egyaránt kiterjed a környezet és természet védelmére vonatkozó anyagi jogi, eljárásjogi és szervezeti szabályozásra¹², hiszen ezek együttesen biztosítják csak az elv maradéktalan, az Alaptörvényből következő érvényesülését. (...) Ahhoz, hogy a visszalépés tilalma maradéktalanul érvényesülhessen, éppen ezért elengedhetetlen egy olyan jogalkotói és jogalkalmazói szemléletmód, mely a rövid távú, gyakran gazdasági szempontú megközelítéssel szemben az érintett életviszonyok sajátosságaiból következő hosszabb távú, gyakran kormányzati ciklusokon is átívelő, folyamatos kodifikációs és tervező tevékenységet érvényesíti”.*¹³

Az Alkotmánybíróság szerint a visszalépés tilalma nem csak a jogszabállyal már biztosított védelmi szint korlátozhatóságával szemben támaszt tartalmi követelményeket, hanem ezen túl azt is megköveteli, hogy az egészséges környezethez való jog megerősített értékrendszerét figyelembe véve *„ha egy szabályozás vagy intézkedés érintheti a környezet állapotát, a jogalkotónak kell igazolnia, hogy a szabályozás nem jelent visszalépést és ezáltal nem okoz adott esetben akár visszafordíthatatlan károkozást”.*¹⁴

Összességében tehát a természetvédelmi intézményrendszerben történő változás önmagában, a természetvédelmi előírások változatlansága mellett is **megalapozhatja a védelmi szint csökkenését, amennyiben az intézményrendszer változása a természetvédelmi szempontok kevésbé hatékony érvényesítését eredményezi.**¹⁵ Az Alkotmánybíróság ezt az elvet később a 4/2019. (III. 7.) AB határozatában is megerősítette, mondván, az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből és XXI. cikk (1) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény, hogy a környezetvédelmi és természetvédelmi döntéshozatala során **a környezetvédelmi, illetve természetvédelmi szempontokat ne rendeljék egyéb szempontok alá.**¹⁶

¹¹ Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése értelmében az „*állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon. A nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele.*”

¹² 4/2019. (III. 7.) AB határozat [46], 3223/2017. (IX. 25.) AB határozat [28], 28/2017. (X. 25.) AB határozat [28], 13/2018. (IX. 4.) AB határozat [19], 17/2018. (X. 10.) AB határozat [96]

¹³ 3223/2017. (IX. 25.) AB határozat, 16/2015. (VI. 5.) AB határozat [8], [106], 4/2019. (III. 7.) AB határozat [46]

¹⁴ 4/2019. (III. 7.) AB határozat [42-43], 3223/2017. (IX. 25.) AB határozat [27]

¹⁵ 16/2015. (VI. 5.) AB határozat [109]

¹⁶ 4/2019. (III. 7.) AB határozat 1. pont

2. A jövő nemzedékek érdekeinek védelme és a nemzeti park igazgatóságok tevékenysége

A nemzetközi és az uniós erőfeszítések ellenére a biológiai sokféleség csökkenése, az ökoszisztémák állapotának romlása, valamint a klímaváltozás riasztó ütemben folytatódik, kárt okozva a biológiai rendszerekben, valamint az emberek és a gazdaság számára egyaránt. Az erre a folyamatra vonatkozó részletes adatokat rendszeresen, széles körben dokumentálják, különösen az Éghajlatváltozási Kormányközi Testület (IPCC) jelentéseiben¹⁷, illetve a biológiai sokféleséggel és az ökoszisztéma-szolgáltatásokkal foglalkozó kormányközi tudománypolitikai platform (IPBES) jelentéseiben¹⁸. Az IPBES 2019-ben kiadott világjelentése részletesen bemutatja a természeti rendszerekben az elmúlt 50-100 évben végbement drasztikus változásokat. Az emberi tevékenység hatására világszinten mintegy egymillió állat- és növényfajt fenyeget a kipusztulás veszélye. A biológiai sokféleség csökkenésének legfőbb okai a területhasználat változása, ezáltal az élőhelyek eltűnése és átalakulása, az állatok, a növények és egyéb vadon élő szervezetek túlzott mértékű közvetlen hasznosítása, az éghajlatváltozás, a környezetszennyezés, valamint az idegenhonos inváziós fajok terjedése.

Magyarország európai összehasonlításban jelenleg kiemelkedően gazdag természeti értékekkel rendelkezik és változatos ökológiai adottságaink kedveznek a biológiai sokféleségnek. Hazánkra is igaz azonban az a világszintű és európai tendencia, hogy a biológiai sokféleség hanyatlását, pusztulását előidéző hajtóerők gyorsabban bővülnek és hatásaik súlyosbodnak, mint ahogy azoknak a megőrzését és kezelését célzó szakpolitikai intézkedések fejlődnek és végrehajtásra kerülnek.

A nemzeti park igazgatóságok munkája és szerepe a fenyegető klímaváltozás és a biodiverzitás drasztikus csökkenésének idején egyre inkább felértékelődik. Ezek a szervezetek – megfelelő intézményi struktúrában és erőforrásokkal ellátva – a szükséges szaktudás és helyismeret birtokában egyedülállóan alkalmasak arra, hogy a hazai szervezetrendszer részeként segítséget nyújtsanak e negatív tendenciákkal szemben szükséges lépések megtételéhez. Az emberi életminőség, illetve az emberi élet hosszú távú fennmaradása elválaszthatatlanul összefügg a biológiai sokféleség megőrzésével, amely a biodiverzitás kettős funkciójából fakad. A fajgazdagság ugyanis nemcsak növeli a természet produktivitását, termékenységét, hanem rugalmasan ellenállóvá is teszi a természetet az olyan váratlan változásokkal szemben, mint például az aszály vagy a szárazság. Az éghajlatváltozás, valamint a biológiai sokféleség csökkenésével egyre sérülékenyebbé válnak az ökológiai rendszerek, ezért maguk az ökoszisztémák, de az általuk az emberiség számára nyújtott ún. ökoszisztéma-szolgáltatások is veszélybe kerülnek, működésük akár el is lehetetlenülhet. A természetes, összetett, változatos ökoszisztémák többek között táplálékot és élelmezésbiztonságot, tiszta vizet, szénelnyelőket biztosítanak, továbbá védelmet nyújtanak az éghajlatváltozás által okozott természeti katasztrófák ellen. A káros folyamatok megállítása, a negatív hatások csökkentése, valamint a természetes állapotok fenntartása érdekében a nemzeti park igazgatóságok megtesznek mindent, hogy a hosszú távú túlélésünkhöz, jólétünkhöz, gyarapodásunkhoz és biztonságunkhoz hozzájáruljanak.

Mindenekelőtt szükséges, hogy megkülönböztessük a nemzeti parkot és a nemzeti park igazgatóságot. A nemzeti park egy országos jelentőségű védettségi kategória (például: nemzeti park, tájvédelmi körzet stb.), míg a nemzeti park igazgatóságok a természetvédelemért felelős miniszter irányítása alá tartozó, központi hivatalként működő központi költségvetési szervek. A Statútum rendelet alapján a nemzeti park igazgatóságok állami alaptevékenysége körében

¹⁷ IPCC: Különjelentés az 1,5 °C-os globális felmelegedés hatásairól, <https://www.ipcc.ch/sr15/>, és az IPCC hatodik értékelő jelentése, [Éghajlatváltozás 2022: hatások, alkalmazkodás és sebezhetőség \(ipcc.ch\)](https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/).

¹⁸ IPBES: 2019. évi globális értékelő jelentés a biológiai sokféleségről és az ökoszisztéma-szolgáltatásokról, <https://zenodo.org/record/6417333#.ZBLu3HbMKUk>

többek között ellátják a védett és fokozottan védett természeti értékek, valamint természeti területek, a Natura 2000 területek és közösségi jelentőségű értékek, továbbá a nemzetközi természetvédelmi egyezmény hatálya alá tartozó területek és értékek természetvédelmi kezelésével kapcsolatos feladatokat, a vagyonkezelésében lévő állami tulajdonú vagyontárgyak tekintetében a vagyonkezelői feladatokat, a természetvédelmi kutatással kapcsolatos feladatokat, az élőhelyek kialakításával és fenntartásával kapcsolatos feladatokat, illetve a sérült, károsodott élőhelyek helyreállításával, valamint rehabilitációjával kapcsolatos feladatokat. Közreműködnek az erdővagyon-védelmi tevékenységben, a természetvédelmi szempontból védetté nem nyilvánított természetes növény- és állatvilág (vadászható vadfajok, fogható halfajok, az ősi hazai házasított állatfajok, -fajták és ezek génkészletei) védelmében.

Magyarországon ma tíz nemzeti park igazgatóság működik, amelyek jogszabályban meghatározott közhatalmi (természetvédelmi őrszolgálat) és természetvédelmi közszolgáltató alaptevékenységet látnak el. A tíz igazgatóság működési területe nemcsak a védett természeti területek határáig terjed, hanem **az egész ország területét lefedi.** A nemzeti park igazgatóságok olyan természetvédelmi kezelési és vagyonkezelési feladatokat ellátó állami költségvetési szervek, amelyek – egyenruhával és szolgálati lőfegyverrel ellátott – természetvédelmi őrszolgálatot is működtetnek.¹⁹

2.1. Természetvédelmi kezelés

A Kormány az országos jelentőségű védett természeti területek természetvédelmi kezeléséért felelős szervként a nemzeti park igazgatóságokat jelöli ki.²⁰ A természetvédelmi törvény (a továbbiakban: Tvt.)²¹ szerint **természetvédelmi kezelésnek minősül a védett természeti érték, terület felmérését és nyilvántartását, megóvását, őrzését, fenntartását, bemutatását, valamint helyreállítását célzó valamennyi tevékenység.**

A természetvédelmi kezelés egy rendkívül összetett, sok tényezőt figyelembe vevő tevékenység, amelynek szerves része a kutatás és a monitorozás. Csak megfelelő minőségű és mennyiségű alapadat, tudás és helyismeret alapján lehet meghatározni, hogy mik az egyes fajok, élőhelyek ökológiai igényei, miként reagálnak a különböző emberi tevékenységekre, beavatkozásokra. Az állami intézményrendszernek – a nemzeti park igazgatóságok hálózatának – az a feladata, hogy ezeket a területeket a lehető legjobb természeti állapotban tartsa. Mindezek mellett az önkormányzatok is végeznek természetvédelmi kezelési tevékenységet (főként a tulajdonukban lévő területeken, illetve a helyi jelentőségű védett természeti területeken), illetve működnek civil természetvédelmi szervezetek (egyesületek, alapítványok), kutatók, oktatók is, amelyek hasonló célok megvalósításán fáradoznak.

A nemzeti park igazgatóságok azonban nemcsak a védett természeti területeken végeznek természetvédelmi kezelési tevékenységet, hanem a Natura 2000 területeken is, sőt a védett állat- és növényfajok kapcsán is. Tehát azok a beavatkozások alkotják a természetvédelmi kezelést, amelyeket a napi gyakorlatban egy-egy terület vagy faj védelme érdekében az egyes helyszíneken megvalósítanak. E szakterületeken tevékenykedő szakembereknek hatalmas tudása és tapasztalata gyűlt össze arra vonatkozóan, hogy az egyes veszélyeztető tényezők elhárítására, mérséklésére milyen válaszokat lehet, illetve kell adni, azaz milyen természetvédelmi kezelést érdemes folytatni.

¹⁹ A nemzeti park igazgatóságok szervezeti és működési szabályzatának kiadásáról szóló 1/2020. (I. 24.) AM utasítás

²⁰ A természetvédelmi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 625/2022. (XII. 30.) Korm. rendelet (A továbbiakban: Statútum rendelet) 13. §

²¹ A természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény (Tvt.) 36. § (2) bekezdés.

A nemzeti park igazgatóságok tevékenységének célja a természeti értékek és területek, tájak, azok természeti rendszereinek, biológiai sokféleségének általános védelme, megismerésének és fenntartható használatának elősegítése, továbbá a társadalom egészséges természet iránti igényének kielégítése, valamint a természetvédelem hagyományainak megóvása, eredményeinek továbbfejlesztése, a természeti értékek és területek kiemelt oltalma, megőrzése, fenntartása és fejlesztése. A nemzeti park igazgatóságok fő rendeltetése a természetes növény- és állattani, földtani, víztani, tájképi és kultúrtörténeti értékek védelme, a biológiai sokféleség és természeti rendszerek zavartalan működésének fenntartása.²²

A nemzeti park igazgatóságok működési területein lévő védett természeti területek feletti tulajdonosi viszonyok sokszínűek, az állami, önkormányzati és a magántulajdon egyaránt jelen van. Az Alkotmánybíróság által is megerősítetten garanciális elem²³, hogy a védett természeti területek természetvédelmi kezelését – amely nem azonos a vagyonkezeléssel – mindenhol az annak céljához szükséges tudással, tapasztalattal, szakértelemmel és nem utolsósorban elhivatottsággal rendelkező szerv végezze, amely attribútumok a nemzeti park igazgatóságoknál, az ott foglalkoztatott személyi állomány által adóttak.

2.2. Természetvédelmi célú vagyonkezelés

A nemzeti park igazgatóságok az általános természetvédelmi kezelési tevékenységen túl azokon az állami tulajdonú területeken, amelyek tulajdonosi jellegű felügyelete, irányítása és kezelése kifejezetten az igazgatóságra van bízva, **vagyonkezelési tevékenységet is végeznek.**

A nemzeti park igazgatóságokra vonatkozó jogszabályok, illetve az alapító okiratuk rögzíti, hogy az igazgatóság kezeli a feladatainak ellátásához szükséges, a Magyar Állam tulajdonát képező ingatlan és ingó vagyont. A vagyonkezelési jogosultságot szerződés útján kapják meg az államtól: a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. és az igazgatóság közötti, illetve a Nemzeti Földalapkezelő Szervezet és az igazgatóság közötti vagyonkezelési szerződésben rögzítettek alapján. Az igazgatóság a rendelkezésére álló vagyontárgyakkal feladatai ellátása érdekében önállóan gazdálkodik. A nemzeti park igazgatóságok 2017-ben elfogadott 10 éves hosszú távú természetvédelmi vagyonkezelési terveik alapján látják el jelenleg a feladataikat.

A természetvédelmi célú vagyonkezelés elsődleges célja, az állami tulajdonban álló földrészleteken a természetvédelmi közcélok – közvetlen magánjogi joggyakorlás általi – megvalósítása, az élő és élettelen természeti értékek védelme, a tájképi, kultúrtörténeti értékek megőrzése, a természeti vagyon megóvása, fenntartható hasznosítása, értékének lehetőség szerinti növelése. Ez egyben a nemzeti vagyon kezelésére vonatkozó alaptörvényi követelmény²⁴ megvalósításának közvetlen eszköze és ezáltal egyéb alaptörvényi államcéllok és alapvető jogok biztosításának módja is. A nemzeti park igazgatóságok vagyonkezelésében lévő védett és védelemre tervezett természeti területek kiterjedése 2020. december 31-i állapot szerint 306 554,66 hektár, amelynek 62%-a gyep, 15%-a erdő, 9%-a szántó, 9%-a kivett terület, 5%-a pedig egyéb művelési ágú terület.²⁵

A Tvt. 59. §-a alapján a védett természeti értékek és területek őrzése, megóvása, károsításának megelőzése érdekében természetvédelmi őrszolgálat működik valamennyi nemzeti park igazgatóság szervezetében. A természetvédelmi őrzés a védett természeti értékek és területek megóvása, károsításának megelőzése érdekében végzett hatósági tevékenységet

²² A természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény (Tvt.) 28. § (2) bekezdés.

²³ 16/2015. (VI. 5.) AB határozat [98]

²⁴ Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdés.

²⁵ A 2026-ig szóló 5. Nemzeti Környezetvédelmi Programról (NKP-V) szóló 62/2022. (XII. 9.) OGY határozat 1. melléklete: Nemzeti Természetvédelmi Alapterv (NTA-V) 18. táblázat

jelenti. A természetvédelmi őrszolgálat kiemelt feladata közel 850 ezer hektár országos jelentőségű védett természeti terület, több mint 1,2 millió hektár a védett természeti területen kívül levő Natura 2000 terület, az ex lege védett természeti területek, valamint mintegy 1900 védett faj őrzése, megóvása, károsításának megelőzése, továbbá 45 ezer külterületen nyilvántartott régészeti lelőhely őrzése, károsításának megelőzése.

A nemzeti park igazgatóságok a kezelésük alatt álló földeken folytatott hagyományos, illetve természetközeli gazdálkodással a jövő nemzedékek számára kulcsfontosságú értékörzői a nemzeti örökségnek. A nemzeti park igazgatóságok vagyongazdálkodási tevékenységük során folyamatosan szem előtt tartják, hogy **gazdálkodásuk (mező-, erdő-, vad-, hal-, nád- stb.) a természetvédelmi oltalom miatt korlátozott, azaz a természetvédelmi értékek fenntartásának feltétlen elsőbbségét kell biztosítani** és ezzel a természetvédelmi oltalom alatt álló területet kezelő további személyek vagy szervezetek számára jó példát kell mutatni. A természetvédelmi célú vagyongazdálkodási tevékenység, illetve természetvédelmi kezelés megvalósításában kulcsszereppel bír a nemzeti park igazgatóságok vagyongazdálkodásában lévő védett és veszélyeztetett régi magyar haszonállatfajtákból (magyar szürke szarvasmarha, magyar tarka szarvasmarha, magyar bivaly, cikta, cigája stb.) álló állomány, amely a gyepterületek megfelelő állatsűrűséggel és állatfajjal/fajtával történő legeltetését biztosítja. A megfelelő állatlétszám a területek kedvező természetvédelmi helyzetét segíti elő. A nemzeti park igazgatóságok a természetvédelmi értékmegőrzést szolgáló gazdálkodás példaértékű gyakorlati megvalósításával, a jelenleg is betöltött szerepüket tovább erősítve, a természetkímélő gazdálkodás mintagazdaságaiként jelennek meg, ahol a legfontosabb elvárás, hogy a pillanatnyi gazdasági haszon megszerzése soha nem mehet az ökológiai célok rovására.

Az Országgyűlés 2022. december 9-én fogadta el a Nemzeti Környezetvédelmi Program részeként az V. Nemzeti Természetvédelmi Alaptervet (NTA-V), amely célul tűzi ki többek között az igazgatóságok természetvédelmi kezelési feladatainak ellátásához szükséges fenntartható, környezetbarát eszközpark és infrastrukturális háttér kialakítását, fejlesztését, az állattartás körülményeinek javítását. **Emiatt továbbra is célként fogalmazódik meg a nemzeti park igazgatóságok vagyongazdálkodásában álló védett természeti területek növelése.**²⁶ Ezek a hazai stratégiai elvárások összhangban vannak az Unió és globális biodiverzitás védelmi célkitűzésekkel is, amelyek szerint 2030-ig a hatékony védelemben kell részesíteni a szárazföldi, édesvízi és a tengeri területek legalább 30%-át, továbbá megfelelő területkezelést kell folytatni ezeken a területeken.

Az NTA-V a **nemzeti park igazgatóság terepi jelenlétének és az őrzésnek a fontosságát is kiemeli.** Az NTA-V stratégiai jellegű, átfogó és részletes céljai megvalósítása során kiemelten fontos feladatnak tartja a Kormány, illetve az Országgyűlés a nemzeti park igazgatóságok, illetve a természetvédelmi őrszolgálat létszámának fejlesztését és megfelelő technikai eszközökkel való ellátását, a természet- és örökségvédelemmel kapcsolatos kötelezettségek ellátásához szükséges személyi feltételek bővítését és javítását.²⁷ Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság több döntésében megállapította, hogy *„az egyes stratégiák a közjogi szervezetszabályozó eszközök körébe tartoznak, ennek megfelelően a kibocsátót kötik.*”²⁸

A nemzeti park igazgatóságok – a rendelkezésre álló szűkös személyi, tárgyi és pénzügyi feltételek miatt – ugyanakkor a vagyongazdálkodásukban lévő területeknek egy részén²⁹ nem maguk, nem a saját eszközeikkel, hanem haszonbérleti szerződések útján, gazdálkodók bevonásával végzik a természetvédelmi kezelést. Ahogy a fenti szám adatokban is megjelent, a nemzeti park igazgatóságok a működési területükön lévő kb. 890 ezer hektár kiterjedésű állami

²⁶ NTA-V 32. oldal

²⁷ NTA-V 7., 35., 86. oldalak

²⁸ 13/2018. (IX. 4.) AB határozat [40]

²⁹ Közel 50,8%, 154 524,4 hektár.

tulajdonú védett természeti területeknek közel harmada felett, hozzávetőlegesen 306 ezer hektáron gyakorolnak vagyongazdálkodói jogokat.

Tehát a nemzeti park igazgatóságok vagyongazdálkodásában lévő területek egy részén saját maguk látják el a természetvédelmi célú területkezelési feladatokat, más területeken a helyi gazdálkodók bevonásával, haszonbérleti szerződés útján valósul meg a kezelési tevékenység. A használat elsődleges célja ez utóbbi esetben is a természeti értékek megőrzése. Ezekben a területeken a haszonbérleti szerződés tartalmazza az előírásokat, szempontokat, melyek betartása biztosítja a természetvédelmi értékek megőrzését. Akár a természetvédelmi vagyongazdálkodó saját maga, akár haszonbérbeadás útján hasznosítja a saját területeit, a jogszabályok többletkövetelményeket határoznak meg a gazdálkodók számára, amelyek betartását a természetvédelmi őrszolgálaton keresztül lehet ellenőrizni.³⁰

A vagyongazdálkodói jogosultság azért kiemelten fontos garanciális elem a védett természeti területek tekintetében, mert ebben az esetben tudja a nemzeti park igazgatóság a leghatékonyabban ellátni természetvédelmi feladatait, mivel saját személyi- és eszközállományával ekkor közvetlenül, vagy közvetve – kezelésre vonatkozó szerződéses feltételek előírása útján – érvényesíteni tudja a természetvédelmi kezelés szempontjait. Amennyiben a védett természeti terület vagyongazdálkodója nem a nemzeti park igazgatóság, akkor a környezetvédelmi, természetvédelmi előírásoknak csak közvetve, a természetvédelmi hatóságok közigazgatási eljárásain keresztül tud érvényt szerezni, amely – a köztes szervezet és a szükséges eljárási cselekmények miatt – kevésbé hatékony eszköze a természetvédelmi célok elérésének,³¹ és a nemzeti vagyongazdálkodásra vonatkozó alapjogi követelményeknek.

Mindkét hasznosítási mód (saját vagyongazdálkodás, illetve saját területek haszonbérbeadása) közös tulajdonsága a természetvédelmi szempontok prioritása, amelyek érvényesítéséhez a nemzeti park igazgatóságnak erős magánjogi jogosítványok is rendelkezésére állnak. A nemzeti park igazgatóságok szervezetrendszerén belül működő természetvédelmi őrszolgálat tagjai végzik a szükséges terepi feladatokat (pl.: területkezelési feladatok szakmai irányítása, haszonbérlet ellenőrzése). Ennek megfelelően az igazgatóságok számára közvetlen szankciós lehetőségként biztosított a haszonbérleti szerződések felmondása is. A természeti kezeléshez képest a lényegi többletjogosítványt – miként az Alkotmánybíróság kifejtette³² – a vagyongazdálkodó eljárásában rejlő adaptabilitási potenciál adja, így a nemzeti park igazgatóság direkt fellépési jogosultsága, valamint az, hogy a természetvédelmi őrszolgálat révén a természetvédelmi prioritásokat a természetvédelmi szerv szükség esetén azonnal és közvetlenül képes érvényesíteni a saját vagy a haszonbérbe adott területen. Az Alkotmánybíróság szerint ilyen jellegű közvetlen jogérvényesítésre a más szerv vagyongazdálkodásában (pl.: erdőgazdaság, vízügyi igazgatóság,) illetve a magántulajdonban lévő területeken nem megfelelően biztosított. Ugyanis a természetvédelmi vagyongazdálkodás rugalmas és az adott időszak mindenkorai viszonyait figyelembe vevő fellépési lehetőségéhez képest a más szervezet által vagyongazdálkodott területeken a nemzeti park igazgatóság természetvédelmi kezelési tevékenysége gyengébb jogosítványokkal jár. A nemzeti park igazgatóság jogsértés észlelésekor például csak eseti korlátozásokat kezdeményezhet a hatóságoknál. Ez eshetőleg és időigényes beavatkozási lehetőséget jelent, amely ráadásul magában hordozza az elkésztettség kockázatát is.³³

³⁰ Tvt. 59.§, A fegyveres biztonsági őrségről, a természetvédelmi és a mezeti őrszolgálatról szóló 1997. évi CLIX. törvény, A természetvédelmi őrkre, illetve őrszolgálatokra vonatkozó részletes szabályokról szóló 4/2000. (I. 21.) Korm. rendelet, A Természetvédelmi Őrszolgálat Szolgálati Szabályzatáról szóló 9/2000. (V. 19.) KöM rendelet

³¹ A jövő nemzedékek szószólójának elvi állásfoglalása a nemzeti parkok mint a természeti és kulturális értékek őrzői a jövő nemzedékek számára 8. oldal

³² 16/2015. (VI. 5.) AB határozat [101], [102]

³³ 16/2015. (VI. 5.) AB határozat [103]

Ahogy látható a hathatós védelem egyik eszköze az adott területek állami tulajdona, illetve a speciális természetvédelmi vagyongazdálkodási kezelés. A természetvédelmi vagyongazdálkodási kezelés a természetvédelmi oltalom alatt álló területeken folytatott olyan (kincstári) vagyongazdálkodási tevékenység, amelynek célja az állam alaptörvényi kötelezettségének (jelen esetben a természet megóvása) közvetlen és hatékony ellátása, a természeti vagyon állagának és értékének megőrzése, védelme, valamint értékének növelése. Ismételten hangsúlyozni kell, hogy a vagyongazdálkodással szemben támasztott alkotmányos követelmények³⁴ csakis a nemzeti vagyon (állami és a helyi önkormányzati tulajdon) tekintetében érvényesülnek. Mindezek alapján csak az állami és önkormányzati tulajdonú vagyonelemek kezelése és védelme kapcsán lehet garantálni, hogy annak célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele. Magántulajdon esetén ezen szempontok érvényesítése alaptörvényi garanciális szinten nem előírható, vagyis hiányzik e követelmények jogi és alaptörvényi garanciája, így a magántulajdonban lévő védett természeti területek esetén csak a felelős tulajdonhasználatot, valamint azokra vonatkozóan a közigazgatási döntésekben vagy polgári jogi megállapodásokban előírt feltételeket lehet számon kérni. Ezt az alaptörvényi garanciális elemet a magántulajdonhoz nem lehet szabályozással sem kapcsolni, ezért **a döntéshozónak a visszalépés tilalmára tekintettel a tulajdoni szerkezet alakítása során általában is a lehető legkörülmények között eljárnia.**

3. A természetvédelmi célú kezelés az alapjogi követelmények és a jövő nemzedékek érdekeinek érvényesülése tükrében

Az előzőekből kitűnően a természeti értékek és természetvédelmi oltalom alatt álló területek, a nemzeti vagyon sajátos és pótolhatatlan részei, fenntartásuk, kezelésük, állapotuk javítása, a jelen és jövő nemzedékek számára való megőrzése, a természeti erőforrásokkal történő takarékos és ésszerű gazdálkodás biztosítása, a természeti örökség és a biológiai sokféleség oltalma, valamint az ember és természet közötti harmonikus kapcsolat kialakítása, mint az emberiség fennmaradásának alapvető feltételei, kizárólag a természet hatékony védelmének biztosításával teljesíthetők.

Amint jeleztük, a hatályos jogszabályi előírások alapján a védett természeti területek nem csak állami tulajdonban állnak, mivel ezt sem az Alaptörvény, sem más jogszabály nem rendeli el, jóllehet az Alaptörvény 38. cikke alapján alapjogi területben a magán és az állami tulajdoni státusz eltérő a jövő nemzedékek érdekeinek védelméhez kötődő alkotmányos kötelezettség teljesítése tekintetében. A tulajdonjogi szabályok kapcsán a Tvt. 68. és 68/A §-a annyit rögzít, hogy a védett természeti területek korlátozottan forgalomképesek, illetve, hogy az állami tulajdonban álló védett természeti terület elidegenítése – bizonyos kivételekkel – nem lehetséges.

Főszabály szerint – a Tvt. 68. § (8) bekezdése alapján – **az állami tulajdonban álló védett természeti terület elidegenítése nem lehetséges. Kivételes esetben** – főként természetvédelmi célok teljesítése, közérdek szolgálata érdekében – **a természetvédelemért felelős miniszter egyetértésével, legalább azonos természetvédelmi értékű védett természeti területtel történő csere, vagy törvényben meghatározott más esetben engedélyezhető csak az elidegenítés.** Ezen túlmenően az értékesítés során a természetvédelmi kezelésért felelős szerv meghatározza azokat a feltételeket, amelyekkel az ingatlan védettségi szintjének fenntartása az állami tulajdonból való kikerülése esetén is biztosítható. A feltételek folyamatos teljesítését a védett természeti terület természetvédelmi kezeléséért felelős szerv ellenőrzi. Ugyanezeket a feltételeket – természetvédelmi kezelői hozzájárulás, csereterület

³⁴ Alaptörvény 38. cikk

biztosítása, védettségi szint fenntartása – írják elő az állami tulajdonnal, vagyonkezeléssel kapcsolatos egyéb jogszabályok is.³⁵

A szabályozás indoka alkotmányos eredetű, mely szerint a védett természeti területek védettségi szintjét nem lehet csökkenteni, azaz az állami tulajdonban lévő védett természeti területek összmenyisége nem változhat. Ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy az „*alapjogként védett tulajdon tartalmát a mindenkori (alkotmányos) közjogi és magánjogi korlátokkal együtt kell érteni. Az alkotmányos tulajdonvédelem terjedelme mindig konkrét; függ a tulajdon alanyától, tárgyától és funkciójától, illetve a korlátozás módjától is. A másik oldalról nézve: ugyanezen szempontoktól függően az adott fajta közhatalmi beavatkozás alkotmányos lehetősége a tulajdonjogba más és más*”.³⁶ **Mindez azt jelenti, hogy az állami tulajdonban levő védett természeti területek esetében az értékesítés, illetve a vagyonkezelő megváltoztatásának folyamata szigorú jogszabályi garanciákhoz kötött,** mely garanciáknak összességében alkalmasnak kell lenniük az Alaptörvény 38. és P) cikkében is nevesített érdekek és értékek mennyiségi és minőségi védelmére.³⁷

A nemzeti park igazgatóság vagyonkezelése alatt álló földterületek hozzájárulnak fenntartásukhoz és biztosítják működőképességüket is. A nemzeti park igazgatóságok állami támogatásának folyamatosan csökkenésével költségvetésüket jelenleg nagyrészt saját bevételek képezik. A saját bevételek egyik fontos forrása a földterületekből származó haszonbérleti díj. Másrészt a haszonbérbe adható védett földterületek a saját bevételek jelentős részét adó európai uniós források szempontjából is fontosak, mivel az uniós pályázatokhoz szükséges önrész fedezésében is jelentős szerepük van, valamint a pályázatok jelentős részénél feltétel a területek saját vagyonkezelésben léte. „*A magas szintű természetvédelmi vagyonkezelés záloga, hogy a védett természeti területek vagyonkezelését az erre megfelelő szakértelemmel rendelkező nemzeti park igazgatóság lássa el. Mindezt bármilyen olyan átalakítás, amely során a védett természeti területek természetvédelmi vagyonkezelése megszűnik, vagy annak elvégzésére a nemzeti park igazgatóságok helyett esetlegesen más állami intézményt jelölnek ki, illetve amennyiben a védett természeti területek magánszemélyek kezelésébe kerülnének, a természetvédelmi célok elérését súlyosan veszélyeztetné.*”³⁸

A korábbiak szerint a **nemzeti park igazgatóságok vagyonkezelésében lévő területek kapcsán az állam tulajdonosi, illetve az igazgatóság vagyonkezelői pozíciója fontos garanciát jelent arra nézve, hogy a természetvédelmi szempontok érvényesülését ne ronthassák le a velük versengő gazdasági megfontolások, hiszen a természetvédelmi vagyonkezelésnek a bevétel realizálása nem elsődleges célja.** A nemzeti park igazgatóságok a vagyonkezelésükben lévő földterületek esetében ugyanis nem a profitszerzési lehetőségek mérlegelésének függvényében hozzák meg földhasználati döntésüket, hanem alkotmányos államfeladataik és az alapító okiratban rögzített természetvédelmi államcéljaik figyelembe vételével. Ezen túlmenően azt is fontos hangsúlyozni, hogy a természetvédelmi oltalom alatt álló területek állami tulajdonban, illetve nemzeti park igazgatósági vagyonkezelésben tartása nagyobb hatékonyságot biztosít a természetvédelmi célok végrehajtására, hiszen a saját intézményrendszere útján készített tervek (védett természeti terület kezelési terve, Natura 2000 fenntartási terve) előírásait maga az állam tartja vagy tartatja be a tulajdonosi ellenőrzés keretében, jogszabályokból fakadó, erős jogosultságok birtokában.

³⁵ Az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény 37. § (1) bekezdése, a Nemzeti Földalapról szóló 2010. évi LXXXVII. törvény 23. § (2) bekezdés, a Nemzeti Földalapba tartozó földrészteltek hasznosításának részletes szabályairól szóló 262/2010. (XI. 17.) Korm. rendelet 3. § (1) bekezdés, 4. § (1) bekezdés.

³⁶ 16/2015. (VI. 5.) AB határozat [82]

³⁷ 28/2017. (X. 25.) AB határozat [59]

³⁸ A jövő nemzedékek szószólójának elvi állásfoglalása a nemzeti parkok, mint a természeti és kulturális értékek őrzői a jövő nemzedékek számára 8. oldal

A Nemzeti Földalapba tartozó földrészletek hasznosításának részletes szabályairól szóló 262/2010. (XI. 17.) Korm. rendelet³⁹ alapján kifejezetten a nemzeti park igazgatóságok végzik a természetvédelmi vagyongazdálkodási tevékenységet. A jogszabály szerint „**a természetvédelmi célú vagyongazdálkodás elsődleges célja állami tulajdonban álló földrészleteken természetvédelmi célok megvalósítása, az élő és élettelen természeti értékek megóvása, a tájképi, kultúrtörténeti értékek megőrzése, a természeti vagyongazdálkodás állagának és értékének megőrzése, védelme, továbbá értékének fenntartható módon való növelése.**”

A nemzeti park igazgatóság a vagyongazdálkodási tevékenységét a természetvédelemért felelős miniszter által jóváhagyott hosszútávú (10 éves) természetvédelmi célú vagyongazdálkodási terv, valamint az annak alapján elkészített éves természetvédelmi célú vagyongazdálkodási terv figyelembevételével végzi. A jogszabály a természetvédelmi célú vagyongazdálkodás kapcsán azt is kimondja, hogy a védett területen történő mező-, erdőgazdálkodási tevékenység (a továbbiakban: gazdálkodás) a természetvédelmi célokra tekintettel folytatható, előnyben kell részesíteni a hagyományos (tájjellegű), természetkímélő, természetközeli gazdálkodási módok alkalmazását. Továbbá biztosítani kell az őshonos és régen honosult háziállatok állományának génrezervátumként való fenntartását, valamint az állatállományok (megfelelő létszám, faj- és fajtaösszetétel esetén) útján a védett terület természetvédelmi érdekeknek megfelelő fenntartását, gondozását. **Tehát a kormányrendelet értelmében a nemzeti park igazgatóságok az általános vagyongazdálkodástól eltérő speciális, természetvédelmi vagyongazdálkodást folytatnak, amelynek során többletkövetelmények teljesítését is elvárják tőlük más általános vagyongazdálkodóktól eltérően.** A nemzeti park igazgatóságok vagyongazdálkodási tevékenysége a jogszabályokból levezethető – alapító okiratba foglalt alaptevékenységként ellátandó – állami feladatnak minősül. A tevékenység részletes, művelési ágra lebontott legfontosabb követelményeit a nemzeti park igazgatóságok természetvédelmi célú vagyongazdálkodási tevékenységének egységes szakmai alapelvek szerinti ellátásáról szóló 9/2020. (XII. 23.) AM utasítás tartalmazza a természetvédelmi szempontok prioritása érvényesítésével.

Hangsúlyozzuk, hogy **a földhasználatok egységessége szempontjából az érintett területek egységes tulajdonosi struktúrája is fontos tényező, amely jelentős garancia a biológiai sokféleség megőrzése tekintetében.** Amennyiben az érintett területek az egységes állami tulajdonból kikerülve több magántulajdonos kezelésébe kerülnek, úgy az egyes területek földhasználatáról többé nem egységes, központi döntés születik, hanem az egymástól független tulajdonosok önállóan határoznak majd a földhasználatok módjáról. E széttagolt tulajdonosi struktúra eltérő földhasználatokat eredményezhet, ami a természetvédelmi szempontok változó érvényesítési szintjéhez vezethet, hiszen a magántulajdonosok a földhasználatokról a piaci hasznosítási alternatívák fényében döntenek majd. A természetvédelmi szempontok esetenként eltérő és kevésbé szigorú érvényesítése – amely az egyedi földhasználati döntések esetében nagyobb valószínűséggel fordul elő –, országos szinten összeadódva a természeti erőforrások sérülésének és a biodiverzitás csökkenésének magas kockázatát hordozza.

A 2021-2026 évekre vonatkozó Nemzeti Környezetvédelmi Program (a továbbiakban: NKP-V) is kiemeli az állami tulajdon jelentőségét, amikor megerősíti, hogy a területek állami tulajdona hatékony eszköz a természetvédelmi feladatok ellátására: „*Hazánkban a védett természeti területek esetében az állami tulajdon jellemző, ez biztosítja leghatékonyabban a táji és természeti értékek megóvását. A védett természeti területek védettségi szintjének helyreállításáról szóló 1995. évi XCIII. törvény értelmében folytatni szükséges a magántulajdonba került védett természeti területek védettségi szintjének helyreállítását, amelynek előrehaladása elsősorban az állami tulajdonba vételhez szükséges*

³⁹ 262/2010. (XI. 17.) Korm. rendelet 43/A. §

*költségvetési források rendelkezésre állásától függ.*⁴⁰ Az NKP-V kormányzati fő cselekvési irányai között szerepel az állami tulajdonba vett területek nemzeti park igazgatósági vagyongazdálkodásba adása. Mindezek alapján kiemelendő, hogy **hatékony nemzeti park igazgatósági vagyongazdálkodás nélkül a természetvédelem már elért védelmi szintje csökkenhet, amely visszalépést jelenthet az egészséges környezethez való alapjog szempontjából.**

Ezzel összefüggésben megjegyzendő, hogy az Országgyűlés azért alkotta meg a védett természeti területek védelmi szintjének helyreállításáról szóló 1995. évi XCIII. törvényt (Vszt.), hogy a környezethez való alkotmányos alapjog maradéktalan biztosítása érdekében, az állam ezzel kapcsolatos alkotmányos kötelezettségeinek teljesítése és a természetvédelem jogszabályokkal biztosított eredeti szintjének helyreállítása megtörténjen. A Vszt. rendelkezett a jogszabály hatálya alá tartozó földek kisajátításáról és a védett természeti területek természetvédelmi kezeléséért felelős szerv (nemzeti park igazgatóság) vagyongazdálkodásba adásáról.⁴¹ Az Alkotmánybíróság a környezet védelmére és az élet természeti alapjának fenntartására vonatkozó állami köteletség kapcsán többször aláhúzta, hogy a környezethez való jog intézményes védelmének mértéke nem lehet tetszőleges, annál is inkább, mert ez a jog az emberi élethez való jog, valamint a „*legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez*” való emberi jog érvényesülésének fizikai feltételeit biztosítja. Ehhez képest a környezethez való jog védelmét a más jogokéhoz képest is fokozottabb szigorúsággal kell biztosítani a jogalkotás során.⁴²

A természetvédelmi célok megvalósítása szempontjából a földterületek állami tulajdona a megelőzés és elővigyázatosság elveinek érvényesítésére is alkalmasabb és hatékonyabb eszköz, mint a magántulajdon esetén fennálló közvetett eszközök. A megelőzés és elővigyázatosság elvei az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a természet alkotmányos védelmének meghatározó alapelvei. Az állami döntéshozatallal szemben támasztott átláthatósági követelmények okán ennek révén a közérdek érvényesítése is jobban biztosítható. Az állami tulajdon és a természetvédelmi vagyongazdálkodás rugalmas és az adott időszak mindenkorai viszonyait figyelembe vevő fellépési lehetőségéhez képest a magántulajdoni autonómia esetenként utólagos, helyreállító intézkedésekre vezethet, amely azonban, a természeti károk irreverzibilis volta tekintetével, nem feltétlenül elegendő. A magántulajdonos által elkövetett jogsértések kapcsán eseti korlátozásokat kezdeményezhet a nemzeti park igazgatóság vagy hatóság. Ez eshetőleges és időigényes beavatkozási lehetőséget jelent, ráadásul magában hordozza az elkésztettség kockázatát is.⁴³

Ezen túlmenően **a megelőzés és elővigyázatosság elvei azért is nélkülözhetetlenek, mert a visszafordíthatatlan károk utólagos szankcionálása nem tudja helyreállítani az eredeti állapotot.**⁴⁴ A környezethez való jog érvényesítése alkotmányosan megköveteli azt, hogy az állam – amíg jogi védelem egyáltalán szükséges – az elért védelmi szinttől csakis olyan feltételekkel léphessen vissza, amikor alanyi alapjog korlátozásának is helye lenne. Továbbá a védelem elért szintjének fenntartása azt is megkívánja, hogy **az állam a preventív védelmi szabályoktól ne lépjen vissza a szankciókkal biztosított védelem felé.** Ettől a követelménytől is csak elkerülhetetlen szükségesség esetén, és csak arányosan lehet eltérni.⁴⁵ Ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy „*olyan megelőző biztosítékok is*

⁴⁰ A 2026-ig szóló 5. Nemzeti Környezetvédelmi Programról (NKP-V) szóló 62/2022. (XII. 9.) OGY határozat 82. oldal

⁴¹ Sajnálatos módon a kisajátítás határidejét a jogalkotó számos alkalommal meghosszabbította, arra a mai napig nem került teljes mértékben sor.

⁴² Vszt. indokolás

⁴³ 16/2015. (VI. 5.) AB határozat [103] - [104]

⁴⁴ 13/2018. (IX. 4.) AB határozat [20], 28/2017. (X. 25.) AB határozat [75], 4/2019. (III. 7.) AB határozat [59], [61]

⁴⁵ 16/2015. (VI. 5.) AB határozat [109]

*kellenek, amelyek a károkat ugyanolyan valószínűséggel kizárják, mintha a terület állami tulajdonban és természetvédelmi szerv kezelésében lenne”.*⁴⁶

A környezet és a természet állapotának nyomon követése és rendszeres ellenőrzése, a nemzet közös öröksége mennyiségének és minőségének számbavétele, nyilvántartása, valamint a terepi jelenlét elválaszthatatlan része az elővigyázatosság és megelőzés elveire épülő szabályozásnak. Különösen, mert ezen keresztül biztosítható az anyagi jogi követelmények betartásának elmaradása esetén a hatékony állami beavatkozás, azaz eljárási és anyagi jogi szabályokat be nem tartók felderítése és a velük szembeni állami fellépés, szankcionálás.⁴⁷ Az Alkotmánybíróság azt is megerősítette, hogy egy szervezetnek a természetvédelmi vagyongazdálkodási feladatok ellátásához való alkalmasságához elengedhetetlen a megfelelő szakértelem, eszköz- és szakemberállomány,⁴⁸ Az alkotmányos követelmények megvalósításához tehát egy olyan állami szervezeti rendszer, olyan összetételű és létszámú személyi állomány szükséges, amely képes pontos információkkal, adatokkal, szakmai véleménnyel szolgálni a hatóságok, a kormányzat megalapozott döntéseinek előkészítése érdekében. Ne feledkezzünk meg arról sem, hogy az Alaptörvény P) cikkével nincs összhangban az, ha az állam a biológiai sokféleséget leromlott állapotban örökíti tovább a jövő nemzedékek számára.⁴⁹

Az előzőekből következően a nemzeti park igazgatóságok anyagi jogi, eljárásjogi és szervezeti (anyagi, személyi, dologi feltételek stb.) szabályozására irányuló kormányzati döntések esetén a visszalépés tilalma szempontjából egységben kell értékelni az állami szervek valamennyi feladatát, valamint azok ellátására való alkalmasságát, az alkalmasság biztosításának alkotmányos állami követelményét.

4. Összegzés

A nemzet közös örökségébe tartozó értékek jövő nemzedékek számára való megőrzése szükségessé teszi a magas szintű védelmet. Ehhez megfelelő anyagi és eljárásjogi garanciákat kell alkotni, hogy az e feladattal megbízott szervek a természetvédelmi kezelési tevékenységük, illetve a természetvédelmi célú vagyongazdálkodásuk során ezt minél hatékonyabban el tudják látni. A nemzeti park igazgatóságok az Alaptörvény P) cikke alapján – figyelemmel a Nemzeti Hitvallásban vállaltakra – a jövő nemzedékek érdekeinek védelme kapcsán az államot terhelő védelmi kötelezettség teljesítésében meghatározó szerepet játszanak.

Az államnak a fenti alkotmányos kötelezettség teljesítése körében gondoskodnia kell a természetvédelmi intézményrendszer finanszírozásáról, szervezeti állapota, személyi állománya megfelelő szintjének biztosításáról. Az állami szerepvállalás direkt költségvetési juttatások növelésével vagy közvetett módon, az állami tulajdonú területek nemzeti park igazgatóságok részére történő vagyongazdálkodásba adásával is biztosítható. Szükséges, hogy az alapvető célok megvalósításához elengedő és megfelelő vagyontömeg, költségvetési forrás és személyi állomány álljon rendelkezésre, hogy kellő garanciát biztosítson a nemzeti park igazgatóságok hosszú távú működőképességére és az általuk betöltendő feladat zökkenőmentes és akadálytalan ellátására.⁵⁰

⁴⁶ 28/2017. (X. 25.) AB határozat [60], 16/2015. (VI. 5.) AB határozat [81]

⁴⁷ A jövő nemzedékek szószólójának figyelemfelhívása a nemzet közös örökségét és az egészséges környezethez való jogot érintő közigazgatás átszervezés során irányadó alkotmányossági szempontokra <https://www.ajbh.hu/documents/10180/2926454/A+Sz%C3%B3sz%C3%B3l%C3%B3+C3%B1%C3%B3+figyelemfelh%C3%A0Dv%C3%A1sa+a+k%C3%B6zigazgat%C3%A1s+%C3%A1tszervez%C3%A9s%C3%A9nek+alkotm%C3%A1nyos+szempontjaira/266df069-3a55-7601-3f70-3b894ce44220>

⁴⁸ 16/2015. (VI. 5.) AB határozat [107]

⁴⁹ 28/2017. (X. 25.) AB határozat [32]

⁵⁰ A jövő nemzedékek szószólójának elvi állásfoglalása a nemzeti parkok mint a természeti és kulturális értékek őrzői a jövő nemzedékek számára 3.4. pont 16. oldal

Az Alaptörvény által védeni rendelt biodiverzitás, honos növény- és állatfajok, erdők, vízkészlet, valamint a termőföld, és nem utolsósorban a kulturális örökség megőrzése szempontjából is kulcsfontosságú a nemzeti park igazgatóságokra vonatkozó szabály- és intézményrendszer állapota, sőt, a környezeti kihívások következtében változó élethelyzetben annak erősítése.

A természetvédelmi szempontok elsődlegességét biztosító nyilvánvaló garanciát jelent, ha a védett természeti területek a speciális szakértelemmel rendelkező nemzeti park igazgatóságok vagyonkezelésében állnak, a vagyonkezelte terület nagyságával arányos személyi állomány és fenntartható, környezetbarát infrastruktúra, dologi feltételek biztosításával egyidejűleg.

Budapest, 2023. május 09.

Dr. Bándi Gyula
a jövő nemzedékek szószólója