

A VÍZ AZ ALAPTÖRVÉNY KÖRNYEZETI ÉRTÉKRENDJÉBEN*

FODOR LÁSZLÓ**

Magyarország 2012-ben hatályba lépett Alaptörvénye két rendelkezést is tartalmaz a vizekről. A P) cikk szerint a vízkészlet a természeti erőforrások egyikeként, a nemzet közös örökségének részeként részeseül védelemben, míg a XX. cikk az egészséghez való joggal összefüggésben az állam feladatává teszi az ivóvízhez való hozzáférés biztosítását. A tanulmány azt mutatja be, hogy milyen viszonyban vannak ezek a rendelkezések a XXI. cikkben rögzített egészséges környezethez való joggal, illetve a nemzetközi jogban megjelenő vízhez való joggal. Megállapítja, hogy az új szabályozás nem emelte meg a vízre vonatkozó állami vízvédelmi és szolgáltatási kötelezettségek alkotmányjogilag előírt követelményszintjét, de a nemzeti érdekek beemelésével megerősíteti azt. Az Alaptörvény vízre vonatkozó előírásai a vízhez való jognak egy szűkebb értelemben vett koncepcióját érvényesítik, mégpedig az ivóvízre vonatkozóan.

Kulcsszavak: természeti erőforrások, nemzeti örökség, vízhez való jog, egészséges környezethez való jog, Alaptörvény.

Der neue Grundgesetz Ungarns 2012 enthält zwei besondere Vorschriften über die Gewässer. Während gemäss Art. P sollen die Wasserressourcen vom Staat und Jemanden als Teil des nationalen gemeinsamen Erbe geschützt werden, Art. XX. schreibt die Sicherstellung des Zugangs zu Trinkwasser als staatliche Verpflichtung in Verbindung mit dem Recht auf Gesundheit vor. Der Verfasser analysiert die Verhältnisse dieser Vorschriften zum Recht auf einen gesunden Umwelt i. S. Art. XXI. GG bzw. zum völkerrechtlich verankerten Recht auf Wasser. Der Beitrag stellt fest, dass die neue verfassungsrechtliche Vorschriften über Gewässer erhöhen das verfassungsrechtlich gebotene Schutz- bzw. Leistungsniveau nicht, das vorherige Niveau kann aber durch die Berücksichtigung der nationalen Belangen bestätigt werden. Die Vorschriften des GG über Wasser machen eine einengte Konzeption des Rechtes auf Wasser geltend.

Schlüsselwörter: natürliche Ressourcen, nationales Erbe, Recht auf Wasser, Recht auf einem gesunden Umwelt, Grundgesetz.

Magyarország 1972 óta azon országok közé tartozik, amelyek alkotmánya kifejezetten rendelkezik a környezet védelméről. A 21. század alkotmányi értékrendje az államok és polgárai környezetvédelmi kötelezettségei, illetve jogai nélkül természetesen elképzelhetetlen lenne akkor is, ha azok nem volnának az alaptörvénybe kifejezetten beleírva. Az alkotmányjog élő közegébe nem csak alkotmánymódosítás, illetve új alkotmány elfogadása, hanem az életviszonyok, a társadalmi értékrend változásait követő alkotmányértelmezés révén is bekerülhetnek új elemek.¹ Mégis, mind a szakirodalom, mind az alkotmánybírósa-

* A tanulmány az MTA Bolyai János Kutatási Ösztöndíj támogatásával készült. A publikáció elkészítését a TÁMOP-4.2.2.A-11/1/KONV-2012-0041 számú projekt támogatta. A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósult meg.

** Prof. Dr. FODOR LÁSZLÓ
tanszékvezető egyetemi tanár
Debreceni Egyetem ÁJK, Agrárjogi, Környezetjogi és Munkajogi Tanszék
4028 Debrecen, Kassai út 26.
fodor.laszlo@law.unideb.hu

gi gyakorlat megerősíti, hogy kifejezett említésük több,, illetve más természetű (Alkotmánybíróságunkat idézve: „további, más gyökerű”) jogok és kötelezettségek alapja, mint ha nem létezne rájuk vonatkozó rendelkezés.² A 2012. január 1-jén hatályba lépett *Alaptörvény rendelkezéseinek tehát érdemi jelentősége van* a környezetvédelmi, illetve környezetgazdálkodási szabályozás kialakítása szempontjából.

A környezetvédelmi jogok és kötelezettségek tényleges érvényesítésére Magyarországon az 1989-es rendszerváltást követően nyílt mód. Ekkor jött létre ugyanis a magántulajdonon alapuló piacgazdaság rendszere, amelyben az állam képessé vált arra, hogy felelőssé tegye a gazdálkodó szervezeteket az általuk okozott környezeti károkért. A rendszerváltás során került be az Alkotmányba az egészséges környezethez való jog a jelenlegi formájában,, illetve ekkor hozták létre a jogvédelem olyan szerveit, mint az Alkotmánybíróság (a továbbiakban AB) és az ombudsmanok.

Utóbbiak határozatai és állásfoglalásai rámutattak arra, hogy az államnak kötelezettségei vannak a környezetvédelemben, a természeti kincsekkel való ésszerű gazdálkodás kerekeit jelentő, illetőleg a környezetállapot romlását megakadályozó jogszabályok megalkotása, intézményrendszer kiépítése és követelmények érvényesítése körében. Persze nem csak az állam (a központi és a helyi hatalom), hanem mindenki más is alanya a környezettel szembeni kötelezettségeknek; pl. az állampolgároknak a környezeti célok megvalósításában szükségszerűen közre kell működniük, az állam egyedül nem tudja elérni a környezeti célkitűzéseket.³

E gondolatok a korábbi (1989-es, ún. jogállami) alkotmány idejében fogalmazódtak meg, de érvényesek az új Alaptörvénnyel összefüggésben is.⁴ Az új Alaptörvény értékrendje elsősorban abban változott a korábbi alkotmányéhoz képest, hogy – megtartva az egészséges környezethez való jogról szóló rendelkezést – *néhány általános* (nem csak környezetvédelmi) *követelménnyel gazdagabb*, mint amilyen a *jövő nemzedékek* érdekeinek a figyelembevételé;; illetve az ember és a környezet viszonyának számos részterületét is megneve-

¹ A környezettel összefüggésben ld. Rudolf STEINBERG, *Der ökologische Verfassungsstaat*. Suhrkamp, Frankfurt a. M., 1998, 45, 47.

² Dietrich MURSWIEK, *Umweltschutz als Staatszweck*. Economica, Bonn, 1995, 76.; uő: Staatsziel Umweltschutz (Art. 20a GG). Bedeutung für Rechtsetzung und Rechtsanwendung, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 1996, 226.; Bernd SÖHNLEIN, *Landnutzung im Umweltstaat des Grundgesetzes. Eine Dogmatik des Art. 20a GG und ihre praktische Anwendung*, Boorberg, Stuttgart, 1999, 52.; FODOR László: *Környezetvédelem az Alkotmányban*. Gondolat–bvvDE ÁJK, Bp., 2006, 51, illetve 28/1998. (V. 20.) AB-határozat indokolás III. 3.: „A környezethez való jog önálló kimondása azonban az állam objektív életvédelmi kötelezettségéből - egyébként szükségszerűen adódó – következményeknek külön alkotmányos súlyt ad. Ezek az objektív állami kötelezettségek szélesebbek az élethez való alanyi jogok összességénél. A környezethez való jog formailag is eloldja őket az élethez való alanyi jogtól, s ezzel megkönnyíti, hogy ez a jog további, más gyökerű, a feladat megvalósításához szükséges állami kötelezettségeket magába fogadjon, továbbá megkönnyíti a környezetvédelem sajátosságához való alkalmazásukat is.”

³ BÁNDI Gyula: A társadalmi részvétel és előfeltételei a környezetvédelemben. *Jogállam* 1994, 140.; 675/B/2005. AB-határozat (2006. 04. 03.).

⁴ Osztom azt az álláspontot, amelyik szerint az Alkotmánybíróság által kidolgozott dogmatika érvényességét az Alaptörvény negyedik módosítása nem kérdőjelezi meg. – Ld. az alapvető jogok biztosságának indítványát az Alaptörvény negyedik módosításának alkotmánybírósági felülvizsgálatára, 2013. 04. 22., 10–11. (Az indítvány elérhető az Ab. honlapján a II/648-0/2013. sz. ügy iratai között: [http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/1e09722e15eb5da0c1257b5d001b9851/\\$FILE/ATTHHCN_G.pdf/II_648_0_2013.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/1e09722e15eb5da0c1257b5d001b9851/$FILE/ATTHHCN_G.pdf/II_648_0_2013.pdf));, illetve ld. még VISSY Beatrix: Túlélő gyakorlat? *Szuverén* 2013. május 13., <http://szuveren.hu/jog/tulelo-gyakorlat>. (2013. 05. 23.)

zi. Így van ez a vízzel (amely a környezet egyik alapvető eleme) s ezen keresztül a környezetvédelem egyik speciális területével (a víz védelmével) is. A vízzel kapcsolatos jogok és kötelezettségek ilyen értelemben ma már tehát *nem csak* környezethez való jog részeként, hanem *önállóan is* megjelennek. Úgy vélem, hogy miként korábban a környezethez való jog alkotmánybeli rögzítése, úgy 2012-től az új, köztük a vízzel kapcsolatos alaptörvényi rendelkezések is kézzel fogható hatással lehetnek a magyar jogéletre, és remélhetőleg azon keresztül a vizek állapotára.

Az azonban, hogy miben áll ez a többlet (a környezethez való jog mintájára feltételezhető-e, hogy a víz kifejezett alaptörvényi említése több, illetve más természetű jogok és kötelezettségek alapja, mint ha nem létezne ilyen rendelkezés), csak az erre irányuló elemzés révén vizsgálható meg. Az alábbiakban ehhez megvizsgálom, hogy mit jelent a víz a magyar Alaptörvény értékrendjében, ezen belül, hogy melyek a releváns előírások; miként is értelmezhetők a vízzel kapcsolatos rendelkezések; mi a viszonyuk ezeknek a környezethez való joggal; illetve hogy fentieknek megfelelően beszélhetünk-e, s ha igen, mennyiben egy a vízhez – különösen az egészséges ivóvízhez – való jogról.

1. A releváns alaptörvényi rendelkezések köre

Az Alaptörvény számos olyan előírást tartalmaz, amelyik *a megfelelő mennyiségű és minőségű víz rendelkezésre állása, illetve a víz védelme nélkül nem érvényesíthető*. Talán a legvilágosabb összefüggés, hogy (ivó-) víz nélkül nincs (emberi) élet, illetve nem érvényesülhet az élethez való jog (II. cikk). A víz energiahordozó – mégpedig megújuló –, emellett vízi út, ipari nyersanyag, a mezőgazdaságban öntözővíz, de az idegenforgalom, illetve a rekreáció sem képzelhető el nélküle a mai Magyarországon, s ily módon a munkához, a vállalkozáshoz és a pihenéshez való jog sem (XII. és XVII. cikk). A víz a tulajdonjognak is tárgya (ekképp lehet érintett a XIII. cikk), de egy olyan országban, ahol a felszíni vizek 95%-a kívülről, az országhatáron keresztül érkezik, a honvédelemnek, illetve a – fenntartóságot szem előtt tartó – nemzetközi együttműködésnek is [Q] cikk és XXXI. cikk].

Mindezek mellett alkotmányunk számos, kifejezetten környezeti irányultságú előírást tartalmaz, amelyek – a környezet és a víz rész-egész viszonya miatt – még közvetlenebbül kapcsolódnak a vízhez. Így, a Nemzeti hitvallás címet viselő preambulum szerint a Kárpát-medence természet adta és ember alkotta értékei ápolandó és megőrzendő örökségünk részei; s természeti erőforrásaink gondos használatával felelősséget viselünk utódainkért is. Kétségtelen tény, hogy vizeink – külön említés nélkül is – mindezeknek az ápolandó értékeknek (tájképi értéként, vizes vagy vízi élőhelyként, ivóvízbázisként, energiahordozóként stb.) a részei. A P) cikk már kitér a védelmi kötelezettség tárgyát képező, egyes értékekre is, s azok közt – példálózó jelleggel – olyan elemeket nevesít, mint a termőföld, az erdők és éppen a vízkészlet, valamint a biológiai sokféleség.⁵ A XX. cikk az egészséghez való jogról

⁵ Megjegyzem, az alkotmányozó a természeti erőforrásokhoz kapcsolta a kulturális értékeket is. Ez nem teljesen új megoldás, amennyiben pl. a világörökségi egyezmény is összekapcsolja a természeti, illetve a kulturális örökség védelmét. Álláspontom szerint azonban a kulturális értékek (mint pl. a húsvéti locsolkodás népszokása vagy a Túrístvándi Vízialom műemlék épülete, hogy stílszerűen „vizes” példákat említsek) nem tartoznak a természeti erőforrások közé, bár természetesen a nemzet közös örökségéhez igen, s annak megfelelő védelemben kell, hogy részesüljenek. A megfogalmazás minden esetre kétértelmű, vagyis olyan olvasata is lehetséges, amelyik szerint a rendelkezés a környezethez való jogot terjeszti ki ily módon a kulturális örökségre. – Erre ld. példaként BÁNDI Gyula: *Környezetjog*, Budapest, Szent István Társulat, 2011, 124.

rendelkezvén (az érvényesítésének módjai között) kitér a genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdaság, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés, valamint általánosságban a környezet védelmének biztosítására.

A XXI. cikkbe foglalták a környezeti értékrend magját, így különösen *mindenki jogát az egészséges környezethez*; valamint a károkozó helyreállítási, illetve költségviselési kötelezettségét; illetve, hogy elhelyezés céljából tilos Magyarország területére szennyező hulladékot behozni.⁶ A 38. cikk a közpénzek, illetve a nemzeti vagyon körében utal a természeti erőforrások megóvására, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevételére. (Gondoljunk ezzel összefüggésben a kizárólagos állami tulajdont képező felszín alatti vizeinkre, pl. mint távlati ivóvízbázisokra!)

E rendelkezések teljes körű értelmezése természetesen jelen tanulmánynak nem képezheti tárgyát. Feltétlenül rá kell azonban mutatni arra, hogy vizeink védelmét, az azokkal való ésszerű gazdálkodást nem egyféleképpen szolgálják. A víz a fenti normaleltár tükrében ugyanis háromszintű védelem⁷ tárgyaként értelmezhető:

1. Íratlanul is szükségképpen része számos alapjog biztosításának, állami feladat ellátásának. Ez a szint a védelem minimális szintje, más szóval *egzisztenciális minimuma*. Ezt a megállapítást egyébként a szakirodalom általában a környezet egészére vonatkoztatja, de nyilvánvaló, hogy az életfeltételt képező vízre inkább érvényes, mint pl. a tájképi vagy ritka természeti értékekre.⁸

2. Magától értetődő, hogy a víz a környezetvédelemnek a tárgya. Alkotmányos védelmére ezért igaz mindaz, amit az Alkotmánybíróság *a környezethez való joggal összefüggésben* megállapított korábban („más gyökerű” állami kötelezettségek állnak fenn az egzisztenciális minimumhoz képest; pl. az előbbi szintre aligha tartozó természetvédelem körében), illetve érvényesek rá a környezettel foglalkozó, új alaptörvényi rendelkezések is (mint a preambulum vagy a XXI. cikk 2–3. bekezdései).

3. A víz ezeken felül *két rendelkezésben konkrétan is említést nyert*. Ezek közül az egyikben [a P) cikkben] más értékekkel együtt, példaként emelve ki a nemzet közös örökségét képező, természeti erőforrások közül; míg a másikban (a XX. cikkben) azon állami kötelezettség tárgyaként, amelyik az egészséghez való jog biztosítása körében az ivóvízhez való hozzáférésre vonatkozik. Ezen előírásokban kereshető a védelem harmadik szintje.

2. A környezethez való jogról dióhéjban

Mivel a tanulmányban számos alkalommal hivatkozom a környezethez való jogra, mégpedig abban az értelemben, ahogyan a korábbi magyar Alkotmány 18. §-a kapcsán annak dogmatikáját az Alkotmánybíróság kibontotta, illetve amit ahhoz a szakirodalom hozzátett, röviden ki kell térnem annak bemutatására is. Ennek során a dogmatika (a követelményrendszer) azon elemeire koncentrálok, amelyek a vízzel kapcsolatos új, alaptörvényi rendelkezések értelmezéséhez hozzájárulhatnak, illetve igen röviden kitérek arra is, hogy vajon a víz megjelent-e tényállási elemként az alkotmánybírósági gyakorlatban. Az ombudsmani gyakorlat is értékes elemekkel gazdagította a környezethez való jog elméletét, arra azonban terjedelmi okokból itt nem támaszkodom.

⁶ Ez utóbbi rendelkezés elemzését ld. FODOR László: Az Alaptörvény esete a szennyező hulladékokkal és az európai jog, *Magyar Jog* 2012/11, 641–652.

⁷ A környezet alkotmányjogi védelmének védelmi szintjeire ld. FODOR: *Környezetvédelem az Alkotmányban*, i. m. 50–56.

⁸ Reiner SCHMIDT, Der Staat der Umweltvorsorge, *Die Öffentliche Verwaltung* 1994, 751–752.

2.1. A környezethez való jog dogmatikája

A környezethez való jog *alapvető jog*,⁹ amely legalábbis egyenrangú a többi joggal, s erősebb az államcéloknál, pusztán állami feladatoknál. Ez a jog ugyanakkor *nem alanyi jog* (ebben eltér a klasszikus jogoktól); vagyis a környezetvédelmi követelményeket nem az egyének igényei szabják meg, hanem az állam, mégpedig objektív (nem egyénre, hanem a közösségre szabott) kritériumok (köztük objektív szempontok, nemzetközi sztenderdek) alapján, az emberi élet természeti alapjainak a védelmében. Az államnak a jog biztosítására irányuló (környezetvédelmi) kötelezettségei részben más alkotmányi értékekből (különösen az élethez való jogból) is levezethetőek.

A környezethez való jog címzettje az állam, érvényesítésének színtere elsősorban a jogalkotás. A jogalkotó kötelezettsége *a természeti erőforrásokkal való ésszerű gazdálkodási kereteinek a megteremtése*. Mivel az emberi élet természeti alapjainak védelméről van szó, a szabályozás által biztosított védelemnek szigorúnak kell lennie, s meg kell akadályoznia a környezetállapot romlását (magas védelmi szint). A jogalkotónak azonban nem kötelessége a tudósok által igényelt (vagy maximális) védelmi szintet biztosítani, hiszen a természettudományi összefüggéseken túlmenően az előírások teljesíthetőségére, a gazdaság- és társadalompolitikai célokra s más alkotmányi értékekre (pl. a vállalkozás vagy a tulajdon szabadságára) is tekintettel kell lennie.

Az alkotmánybíráóság következtetései közül a leghíresebb talán *a visszalépés tilalma*. Aszerint a korábban megválasztott, jogszabályokkal már elért védelmi szintet (környezetvédelmi követelményt) nem lehet szabadon enyhíteni, mert az olyan környezetromláshoz vezet, ami később nem orvosolható. Az eddigi gyakorlatban az AB még egy jogszabállyal (módosítással) összefüggésben sem állapította meg a visszalépés alkotmányosságát, ami annak kivételességét támasztja alá. (Az AB szerint a visszalépés elvben lehetséges, ha elengedhetetlenül szükséges valamely más alkotmányi érték érvényesítéséhez. Ilyenkor is tekintettel kell azonban lenni az arányosság követelményére, tehát, ha van is a környezetvédelem elé helyezendő alapjog, akkor sem lehet pl. teljesen megszüntetni a védelmet.)

A környezethez való jog tárgya az *egészséges környezet*. Az egészséges jelző, vagy akár a jognak az egészséghez való joghoz kapcsolása (korábbi Alkotmány 70/D. §) az AB szerint nem értelmezhető a környezethez való jog korlátozásaként. Így nem korlátozható a védelem kizárólag az ember életfeltételeire.

A jog értelmezése, illetve a jogalkotó feladatainak meghatározása során az AB a környezetvédelmi szabályozás egyes alapelveivel is foglalkozott. Így pl. szerinte a szabályozás során az utólagos szankciókkal szemben előnyben kell részesíteni a *megelőzést* szolgáló eszközöket. A védelemnek a *jövő generációkra*¹⁰ is tekintettel kell lennie (az élet alapjait nem csak a ma élő emberekre tekintettel kell megőrizni); a környezetvédelmi szabályozás lényeges *eszközei a különböző jogterületek*, mint az építési jog, a vízi közlekedés, vagy éppen az állattartás stb. *követelményei is*. Néhány éve megjelent a testület érvelési rendszerében az *együtműködés* elve is (amelynek alapján az állampolgárok is kötelesek közreműködni a környezet védelmében, pl. az ingatlanokkal határos közterület parlagfűmentesítésével).

⁹ E pont megírása során saját korábbi munkámra támaszkodtam. – FODOR László: A környezethez való jog dogmatikája napjaink kihívásai tükrében. *Miskolci Jogi Szemle* 2007/1. 5–19.

¹⁰ A jog alanytalansága és a jövő nemzedékek érdekeinek a figyelembevételé közötti összefüggésre ld. SÓLYOM László: A jövő nemzedékek jogai és ezek képviselője a jelenben, in: *A jövő nemzedékek jogai*, szerk. Jávor Benedek, Védegylet, 2002, 43–44.

2.2. A víz megjelenése az alkotmánybíróági gyakorlatban

A víz az AB számos határozatának tényállási elemei közt megjelent már, ehelyütt csupán néhány példát hozok fel arra, hogy milyen összefüggésben. Az ügyek egy része kifejezetten *környezetvédelmi vonatkozású* volt, s azokban a testület hivatkozott is a környezethez való jogra. Így, pl. az egyik önkormányzat – magasabb jogszabály rendelkezésétől eltérően – korlátozta a motoros vízi járművek közlekedését, amit az AB – a környezetvédelem helyi közügy voltára tekintettel – alkotmányosnak talált (2219/H/1991. AB-határozat). A testület mulasztásban megnyilvánuló alkotmányvétséget állapított meg a Balaton-törvénnyel kapcsolatban, amely nem rögzítette a tómeder védelmét szolgáló előírásokat [11/2005. (IV. 5.) AB-határozat]. Egy víztározó területének védetté nyilvánítása kapcsán pedig azt mondta ki, hogy a környezethez való jog érvényesítése közérdek, amelyre tekintettel a tulajdonjog korlátozható (81/B/2001. AB-határozat).

Egy másik összefüggésrendszerbe vezet át minket az a határozat, amelyik a kötelező vízgazdálkodási társulati tagság kapcsán rögzítette, hogy a társulatok környezetvédelmi szolgáltatásai közfeladatnak minősülnek, s erre tekintettel a jogalkotónak szabadságában áll a szervezeti forma és kötöttség megállapítása az érintett ingatlantulajdonosokkal szemben [26/2001. (VI. 29.) AB-határozat]. Ugyancsak részben a környezetvédelemmel, részben a vízi közszolgáltatással kapcsolatos az a határozat, amelyik nem találta diszkriminatívnak az olyan kertvárosi ingatlanok vízdíj-kedvezményét, amelyek legalább 50%-ban biológiai-lag aktív zöldfelület van (113/B/1999. AB-határozat).¹¹

A vízzel kapcsolatos ügyek többsége már kifejezetten a *vízi közmű szolgáltatások szabályozásához kapcsolódik*. Ezek is érdekesek számunkra, amennyiben a vízhez való hozzáférés kereteiről van szó. Számos ügyben állapította meg pl. a testület, hogy az ún. kéttényezős vízdíj – a közműszolgáltatás rendelkezésre állása és a vízfogyasztás alapján fizetendő díj – alkotmányos (pl. a 821/B/2004., az 575/B/2008., az 1016/B/2006., a 779/B/2006., a 750/B/2006., a 114/B/2005. vagy az 549/B/2008. sz. határozat). Más szóval, a fogyasztók (ideértve a nyaralótulajdonosokat is) nem követelhetik a fogyasztással arányos díj megállapítását, a közmű fenntartásának a költségeihez mindenkinek egyformán hozzá kell járulnia (egyébként ez következik a 60/2000/EGK sz. vízkeretirányelv 9. cikkéből is).

Ugyancsak a vízhez való hozzáférés kérdése merült fel a vízkészlet-járuékfizetési kötelezettséggel kapcsolatban. A felszín alatti vízkészletek korlátozott voltára tekintettel az AB alkotmányosnak találta azt az előírást, amely szerint a vízjogi engedélyesnek (vízhasználónak) akkor is kell fizetnie járulékot (egyébként csak 50%-ot), ha a kitermelést meg sem kezdi, mivel az engedélyére tekintettel mások vízigényét nem tudják kielégíteni. Az előírás tehát az indokolatlan lekötések elkerülését célozza (825/B/2004. sz. AB-határozat).

A felidézett példák azt mutatják, hogy a vízzel összefüggésben az AB sajátos követelményt nem fogalmazott meg; más szóval, a megállapításai a többi környezeti elem, illetve más közszolgáltatások esetében is érvényesek (más irányból nézve az AB gyakorlatból nem volt levezethető a vízre vonatkozó alaptörvényi rendelkezések egyike sem).

3. Létezik-e a vízvédelem harmadik szintje az Alaptörvényben?

Kérdés, hogy vajon nem pusztá deklaráció vagy felesleges szóvirág-e az alkotmányozó részéről a víz kifejezett s mindjárt kétszeri említése? Vajon mi ezen előírások tartalma, egymáshoz és a többi környezeti normához való viszonya? A korábbi Alkotmánnyal összefügg-

¹¹ FODOR László: *Környezetvédelem az Alkotmányban*. Gondolat–DE ÁJK, Bp., 2006, 102–163.

gésben ezek a kérdések sem az alkotmánybíróági ítékezésben, sem a szakirodalomban nem merülhettek fel, most tehát szükség van az érintett előírások rövid értelmezésére.

3.1. A víz az alkotmány-előkészítés egyes dokumentumaiban

Mielőtt azonban az alaptörvényi szövegek nyelvi, dogmatikai, rendszertani és történeti módszert ötvöző elemzésére sort kerítenék, röviden kitérek az új alkotmány tartalmát érintő kezdeményezésekre, amelyek a rendelkezések céltételező értelmezésének a fogódzói lehetnek. Meglehetősen kevés forrásról van szó; ez is mutatja, hogy fontos javaslatok fogalmazódtak meg érdemi vita nélkül.¹²

Érdekes, hogy az Alaptörvénybe bekerülő természeti tárgyak említése jelen formájában egyik ilyen dokumentumban sem szerepelt még. Így pl. az *Alkotmány-előkészítő eseti Bizottság* 2011. március elsejei Egységes javaslatában¹³ a *termőföld, az ásványvagyon és a vizek* jelentek meg, mégpedig a nemzeti vagyon (sőt, az állami tulajdon) tárgyaként, illetve a vizek és a termőföld ezen felül az alkotmányos (környezet-) védelem tárgyaként is.

A 2011 tavaszán minden választópolgárhoz eljuttatott „*Nemzeti konzultáció – kérdések az új alkotmányról*” c. dokumentumban ennél több hasonlóságot találunk a végleges normaszöveggel. Talán emlékeszünk még, hogy a kérdéssor¹⁴ egyrészt a *termőföldet és a vízkészleteket* említette együtt, mégpedig a nemzeti vagyon kiemelt részeként, míg egy másik kérdésben a *Kárpát-medence természeti sokféleségét, a csak itt honos növény- és állatfajokat, valamint a hungarikumokat* szerepeltette védendő értékeként. Ez a nagyobb mértékű átfedés a végleges szöveggel arra utal, hogy az egyes természeti tárgyak kiemelésére irányuló kezdeményezés az akkori kormánypárt berkeiből származik.

Érdemes lehet még egy pillantást vetni az alaptörvényről szóló *törvényjavaslatra* is (amelynek eredeti szövegén persze a későbbi indítványok sokat változtattak, bővítettek). Annak O) cikke feleltethető meg a későbbi P) cikknek; az a természeti erőforrásokat a következőképpen részletezte: *termőföld, erdők, ivóvízkészlet, valamint a biológiai sokféleség*. Apró különbség, de sokat mondó: még nem a vízkészlet, hanem az ivóvízkészlet szerepelt ebben a szövegben, ami kétség kívül kevesebbet takar (erre az összefüggésre a következő pontban még kitérek).

A javaslat *részletes indokolása* még ennyi eligazítást sem ad. Aszerint „A Javaslat külön kiemeli a sajátos magyar környezeti értékeket és a magyar kultúra értékeit, amelyek oltalmazását mindenki kötelezettségévé teszi a jövő nemzedékek számára való megőrzés érdekében.” Az egyes természeti tárgyakat (némielg a nemzeti konzultációtól is eltérő tartalommal és megközelítésben) kiemelő javaslat indokolásának ez a része láthatóan utólagosan megfogalmazott ideológia csupán, s annak is *semmitmondó*. Ezen indokolás szépséghibája továbbá, hogy vízkészleteink – legalábbis földrajzi szempontból és okokból – aligha tekinthetők sajátosan (csak) magyaroknak. E kérdéssel azonban itt nem kívánok tovább foglalkozni.

¹² Az alkotmányozás folyamatának áttekintésére ld. ANTAL Attila: Az új Alaptörvény környezetvédelmi filozófiája, *Közjogi Szemle* 2011/4, 43–47.

¹³ Egységes javaslat az új Alkotmány elfogadásának előkészítéséről szóló H/2057. sz. országgyűlési határozat zárószavazásához, Budapest, 2011. 03. 01., 4. <http://www.parlament.hu/irom39/02057/02057-0061.pdf>. (2013. 05. 23.)

¹⁴ A dokumentum jelenleg itt érhető el az interneten: <http://www.fidesz.hu/index.php?Cikk=158885> (2013. 05. 20.)

Figyelemre méltó végül, hogy az alkotmányozási folyamatot kísérő nem kormányzati javaslatokban, szakirodalomban, illetve különböző konferenciákon az olyan előírások igénye volt inkább tetten érhető, amelyek az Európai Unió szerződéseiben megjelenő elvekre (pl. fenntartható fejlődés), az ország nemzetközi kötelezettségvállalásaira és számos ország gyakorlatára (pl. a környezeti demokrácia), vagy a korábbi alkotmánybírói gyakorlatra (pl. a védelem már elért szintjétől való visszalépés tilalma) vezethetők vissza.¹⁵

Emellett természetesen arra vonatkozóan is voltak kezdeményezések, hogy hogyan és miért emeljen ki természeti tárgyakat, illetve részletezze az alkotmányozó a környezetvédelem egyes területeit. Ezek főként *társadalmi szervezetektől* származtak, s a jogi-szakmai megalapozottságuk csekélynek mondható. Az erdészeti és faipari dolgozókat tömörítő szakszervezet például kiemelte az *erdők* védelmét.¹⁶ Az egyik neves természetvédelmi szervezet azt deklarálta volna, hogy a természeti erőforrások – úgymint a *víz, a termőföld, az ásványkincsek, az energiaforrások és a biológiai sokféleség* – az emberiség közös örökségét képezik, s azok birtoklása közösségi természetű, illetve használata a közösség felügyelete alatt áll.¹⁷ Az alkotmány normativitását, koherenciáját féltő szakirodalom inkább az ilyen bővítémenyek ellen emelt szót.¹⁸

3.2. A vízzel kapcsolatos két előírás környezetvédelmi vonatkozásai

a) Áttekintve a környezetre vonatkozó, említett előírásokat, először is észrevehető, hogy azok túlnyomó része általános célkitűzés inkább, mintsem konkrét követelmény. Kevés az olyan norma, amelyiknek a tartalma – egy alkotmányi normához képest – relatíve konkrét. Egy másik csoportosítási lehetőség szerint – a környezetvédelmi szabályozás rendszerének megfelelően – azok részben általános rendelkezésekre, részben pedig speciális, „különös részi” környezeti tárgykörökre vonatkoznak. Anélkül, hogy az e két szempont alapján matematikailag elképzelhető, összesen négy előírascsoportot beazonosítanám, az egyszerűség kedvéért kettőre szorítok. Nyilvánvaló, hogy például a környezethez való jog, a károkozásért való felelősség vagy a természeti erőforrások megőrzésének a kötelezettsége és különösen a jövő nemzedékek érdekeinek a figyelembevétele, illetve a fenntarthatóság sokkal kevésbé megfogható, más szóval a törvényhozó számára sokkal nagyobb mozgásteret enged, mint például a genetikailag módosított szervezetektől mentes mezőgazdaság előírása (amely egyszerre egészség- és környezetvédelmi előírás), vagy a szennyező hulladékok behozatalának a tilalmazása. Ezek a rendelkezések is további jogalkotás révén nyerik el a valódi jelentésüket, de esetükben az alkotmányozónak jól felismerhető a szándéka a – környezet-, illetve egészségvédelmet szolgáló – tilalmazás, illetve korlátozás tekintetében, s hogy a törvényalkotás irányát ennek megfelelően szabja meg.

Érdekes, hogy az említett előírások a tárgyak szerint további címkékkel láthatók el. Az előbbi csoportba tartozó (tehát az elvontabb) előírások inkább a védett jogtárgy felől közelí-

¹⁵ Így pl. FODOR László: A természeti tárgyak helye és szerepe az új alkotmányban, in: *Alkotmányozás Magyarországon 2010–2011*, I. kötet, szerk. Drinóczi Tímea és Jakab András, Pázmány Press, Budapest–Pécs, 2013, 94–95.; uő.: *Környezetvédelem az alkotmányban, i. m.*, 196.; ANTAL Attila: A környezeti demokrácia Magyarországon – alkotmányos alapok, *Közjogi Szemle* 2010/3, 48–49.

¹⁶ <http://www.parlament.hu/biz/aeb/info/efdsz.pdf>. (2013. 05. 23.)

¹⁷ <http://www.parlament.hu/biz/aeb/info/mtvsz.pdf>. (2013. 05. 23.)

¹⁸ Engedtessek meg erre példaként a saját korábbi álláspontomat felhozni. – FODOR László: Természeti tárgyak egy új alkotmányban, *Pázmány Law Working Papers* 2011/21, 8., <http://www.plwp.jak.ppk.hu/images/files/2011/2011-21.pdf> (2013. 05. 23.).

tenek (mit védünk?; a címke a mediális környezetvédelem), míg az utóbbiak (a konkrétabbak) a veszélyeztető tényező felől (mitől védjük?; itt a címke felirata a kauzális környezetvédelem).¹⁹ Megjegyzem továbbá, hogy ennyire speciális (kauzális) környezeti rendelkezések csak kevés ország alkotmányában fordulnak elő, de azok is más témában (például a környezetbarát energiarendszer kapcsán), tehát pont ilyen rendelkezéseket sehol nem találunk Európában (ami aligha véletlen, de e kérdés vizsgálatától itt eltekintek, s annak megállapítására szorítkozom, hogy magyar specialitásokról van szó).²⁰

Környezetvédelmi szempontból a vízre vonatkozó mindkét rendelkezés speciálisnak tűnik (amennyiben maga a tárgy sajátos), azokat – mint talán az iménti gondolatmenetből is kitűnik – mégis inkább az első csoportba sorolom. Ennek oka, hogy *a vízvédelemre vonatkozó, sajátos, illetve új (pl. a környezethez való jogon túlmutató) követelményt egyik sem állít fel.*

b) *A P) cikk* a természeti erőforrások védelmét célozza, de arra vonatkozóan mindössze azt a két általános és nem is csak (kifejezetten) környezeti szempontot rögzíti, hogy a természeti erőforrások esetében a nemzet közös örökségéről van szó, amit a jövő nemzedékek számára meg kell őrizni.

A jövő nemzedékek említése előremutató, a jogalkotót *hosszú távú szempontok mérlegelésére intő* (már az AB korábbi gyakorlatában is megjelenő) szabály, amit ma a fenntartható fejlődés elvének az egyik összetevőjeként szokás értelmezni. Környezetvédelmi szempontból a másik szempont sem közömbös (sőt, egyenesen üdvözlendő), amennyiben *a nemzetet összetartó tényezők közé sorolja* a természeti erőforrásokat. Azt azonban, hogy ebből a védelem szintjére nézve konkrét következtetés is levonható lenne, azt nem merném állítani. Inkább kételyemnek adnék hangot a természeti erőforrások jellege, különösen éppen a víznek az országhatárokat nem tisztelő természete vagy a közös örökségre utaló szabály deklaratív jellege miatt.

Mint láttuk, a természeti erőforrásokkal kapcsolatban az AB [különösen a 28/1994. (V. 24.) sz. határozat] az állam azon kötelezettségét emelte ki, miszerint biztosítania kell az azokkal való észszerű gazdálkodás kereteit, illetve hogy a környezet állapota ne romoljon. Álláspontom szerint ez a követelmény továbbra is irányadó (a hosszú távú gondolkodás és az erőforrásokkal való takarékoskodás követelménye beleérthető), s azon mit sem változtat az a körülmény, hogy az alkotmányozó a természeti erőforrások némelyikét, illetve azok közt a vizet nevesítette.²¹ Más szavakkal: a P) cikkről annyi állítható biztosan, hogy *megerősíti az AB szabta, a környezethez való jogból fakadó követelményeket.*

c) *A XX. cikk* még ennyit sem mond tárgyának, az ivóvíznek a védelméről, csupán az *ivóvízhez való hozzáférés biztosításának az állami kötelezettségét állítja fel.* Ez a rendelkezés viszonylag konkrétan tekinthető, de nem a környezetvédelem, hanem inkább az egészséghez és (az ide egzisztenciálisan kapcsolódó) élethez való jog tartalma szempontjából. Az

¹⁹ A mediális és a kauzális környezetvédelem megkülönböztetése a német környezetjogi tankönyvek-ből származik, de több hazai tankönyv felépítése is követi. Ld. példaként Michael KLOEPFER: *Umweltrecht*, 2. Aufl., C. H. Beck, München, 1998; FODOR László–PRUGBERGER Tamás: *A környezet-jog rendszere, elméleti és gyakorlati kérdései*. KGI, Budapest, 1996.

²⁰ FODOR: *Környezetvédelem az Alkotmányban*, i. m. 15–40.

²¹ A P) cikk a jövő nemzedékek egykori országgyűlési biztosának szakmai álláspontja szerint sem tesz többet, minthogy „...a természeti erőforrásaink védelmét a jövő nemzedékek érdekében konkrét példákkal ... támasztja alá.” – FÜLÖP Sándor: *Az egészséges környezethez való jog és a jövő nemzedékek érdekeinek védelme az Alaptörvényben*, in: *Jogtudományi tanulmányok a fenntartható természeti erőforrások témakörében*, szerk. Csák Csilla, Miskolci Egyetem, Miskolc, 2012, 86.

állam (ide értve az önkormányzatokat is²²) kötelezettségét állapítja ugyanis meg, egy viszonylag kézzelfogható szolgáltatás biztosítása körében. (Megjegyzendő, hogy ez az államnak a közszolgáltatásokhoz való hozzáférés biztosítására vonatkozó kötelezettségébe is beleérthető lenne, ld. az Alaptörvény XXII. cikkét.) Ez a rendelkezés releváns lehet az ivóvízhez való hozzáférés törvényi szabályainak megfogalmazása, a vizek és a vízi közművek tulajdonának szabályozása, a közműszolgáltatók személyének kiválasztása, a szolgáltatások árának szabályozása stb. körében – az így körülírt témakör azonban tanulmányomnak nem képezi tárgyát.

Ezen második előírásnak is vannak persze közvetlen környezetvédelmi vonatkozásai, amelyek egyszerű értelmezéssel felfejthetők. Ilyen vonatkozások szükségszerűen adódnak abból, hogy a víz csak bizonyos feltételekkel képes betölteni élettani funkcióját, s ennek megfelelően az ivóvízre szigorú környezet-egészségügyi szabályok vonatkoznak. Más szóval az *ivóvíz alkotmányjogi fogalma alá csak a szükségleteket kielégítő mennyiségű és meghatározott minőségű víz esik*. Ezt a megközelítést erősíti a rendszertani elemzés is, az említett rendelkezés ugyanis az egészséghez való joghoz kapcsolódik. Az ivóvíznek tehát kétség kívül egészségesnek (azaz az emberi egészség szempontjából megfelelő minőségűnek és mennyiségűnek) kell lennie. Ez a követelmény persze valójában nem más, mint ami az ivóvízzel kapcsolatban az államot egyébként is (az Alaptörvényben rögzített jogok alapján) terheli. Ez a (környezetvédelmi) követelmény maradéktalanul beleérthető és beleértendő tehát az egészséges környezethez való jogból fakadó kötelezettségek körébe (sőt, minden bizonnyal még az egzisztenciális minimum ennél szűkebb körébe is), vagyis azokon sem tartalmilag, sem a kötelezettség mibenlétét (a védelem szintjét) illetően nem lép túl.

Végül érdemes e körben megemlíteni, hogy a két, vízzel kapcsolatos előírásnak különbözik a tárgya. Erre az értelmezési lehetőségre már a 2.1. pontban is utaltam a P) cikk és a javaslat O) cikke közti különbség kapcsán. A nyelvtani értelmezés e tekintetben a vízkészlet és az ivóvíz közti különbségre épül. Eszerint a jövő nemzedékek számára való, a P) cikk alapján fennálló megőrzés kötelezettsége nem csak az ivóvízre (ami tulajdonképp nem más, mint a víznek mint környezeti elemnek az egyik szolgáltatása a társadalom számára) terjed ki, amihez a XX. cikk szerint a hozzáférést az államnak biztosítani kell, hanem a teljes vízkészletre (s ezen keresztül a víznek minden – nem csak társadalmi, hanem pl. ökológiai – szolgáltatására is).

3.3. Árthat-e a víz védelmének a többszöri alaptörvényi említés?

Az alcímben feltett kérdés nem egészen alaptalan. Álláspontom szerint elképzelhetőek olyan feltételek, amelyek közepette a válasz igenlő, de olyanok is, amelyek esetén nemleges. Magától értetődően amellet teszem le voksomat, hogy – az alkotmányozó jó szándékát feltételezve – a válasz nemleges legyen, de éppen ezért rá kell mutatnom egy kockázati tényezőre is.

²² Az állam („Magyarország”) alatt az AB-gyakorlat szerint az önkormányzatokat is érteni kell a környezettel kapcsolatos feladatok körében, amit a törvényi szabályozás is megerősít. Az önkormányzat és az állam ellátási felelősségét állapítja meg ugyanis a vízgazdálkodásról, illetve a vízi közmű szolgáltatásról szóló törvény. – SZILÁGYI János Ede: *Vízjog. Aktuális kihívások a vizek jogi szabályozásában*, Miskolci Egyetem, Miskolc, 2013, 196–198.; Az önkormányzat felelősségének egy sajátos oldalára emlékeztet CSÁK Csilla–RAISZ Anikó: *Trinkwasserskandal in der drittgrössten Stadt Ungarns. Theorie und Praxis der Haftung im ungarischen Umweltrecht*, in: *Jahrbuch des Agrarrechts VIII.*, Christian Calliess, Ines Härtel, Barbara Veit Hg., Baden-Baden, Nomos, 2008, 175.

Korábban is ismertetett álláspontom szerint ugyanis a környezethez való jog (annak akár a mostani, akár az 1989-es megfogalmazása és annak alkotmánybíróági értelmezése) nyitott a környezetpolitika különböző irányzataival szemben, s megfelelő hivatkozási alapot jelent a mindenkori társadalmi értékrendnek megfelelő koncepció alkalmazásához. Amennyiben tehát a törvényhozó vagy a végrehajtó hatalom, pl. a víznek egy, a tényleges korábbi intézményvédelemhez képest határozottabb védelmet akart biztosítani, ehhez nem feltétlenül volt szükséges a korábbi Alkotmányhoz képest több vagy más előírást beiktatni az Alaptörvénybe. Ugyanez érvényes a többi különös természeti tárgy esetében és az általános követelmények egy részével is; én a magam részéről csupán egyes elvi rendelkezéseket, mégpedig a jövő nemzedékekért való felelősséget és az állampolgárok környezetvédelmi kötelezettségeit tartottam indokoltnak az új rendelkezések közül (azokon túlmenően pedig a visszalépés tilalmának a rögzítését), illetve alapvetően a minél szűkszavúbb megfogalmazás mellett érveltem.²³

Ennek oka, hogy számos ország nemzeti alkotmányának, illetve azok gyakorlatának áttekintése alapján úgy tűnt, hogy a legtöbb, lehangzatosabb rendelkezést olyan alkotmányok rögzítik (pl. egyes mediterrán, illetve volt szocialista országokban), amelyeknek a normatív volta, érvényesíthetősége erősen kétséges. Ezekben az országokban rendszerint a környezetvédelmi intézményrendszer is gyengébb; miközben vannak olyan országok is Európában, amelyekben a környezetvédelem köztudottan erősebb intézményi alapokkal bír, noha az alaptörvény keveset vagy épp semmit nem szól róla. *A kockázati tényezőt tehát a rendelkezések (s nem csak a környezeti) értékének a devalválódásában láttam és látom ma is.*²⁴

3.4. Természeti tárgyak nem csak zöld színben

a) Az értelmezés egyik következő tartománya az Alaptörvény környezeti rendelkezéseinek, még pontosabban a természeti tárgyakat említő rendelkezéseinek az összekapcsolása a környezetvédelmen belül és azon kívül is. A környezetvédelmen belüli, azaz környezeti, környezetpolitikai célkitűzésekhez kapcsolódó megközelítés kézenfekvőnek tűnik. A környezet és annak az elemei között fennálló rész-egész viszonyra a víz kapcsán már utaltam. Nyilván érvényes ugyanez a környezet és másik oldalon a termőföld, az erdők, a biológiai sokféleség stb. esetében is. A környezetvédelmi szabályozásra mint normatömegre gondolva pedig, ez a viszony átranzformálható a környezetjog és a vízvédelmi, erdővédelmi, természetvédelmi stb. jogra, illetve a hulladékokra vagy éppen a géntechnológiára vonatkozó előírások viszonyára.

Mindezeknek egyfelől, illetve a környezeti problémák tömegének, a hatalmas környezeti rendszernek, illetőleg a környezetvédelmi szabályozás összetett rendszerének az áttekintése másfelől felveti a kérdést: *miért éppen ezeket választotta ki az alkotmányozó?* Vajon környezeti okokból, avagy netán valamilyen más, a környezetvédelem szempontjain kívül

²³ FODOR: A természeti tárgyak helye... i. m. 93.

²⁴ Az európai alkotmányok áttekintésére ld. FODOR: *Környezetvédelem az alkotmányban*, i. m. 15–40. Érdemes felidézni továbbá a Levegő Munkacsoport által, az Alaptörvényről 2011. május 1-jén megfogalmazott véleményt, amelyik szerint „...a környezet és egészség védelmét tekintve a deklarációk és megfogalmazások szintjén a jelenleginél szebb, ám a gyakorlati alkalmazás szempontjából annál némiképp talán gyengébb Alkotmány született.”
http://www.levego.hu/kapcsolodo_anyagok/mit_er_az_uj_alkotmany_a_kornyezetvedelem_szempontjabol (2013. 05. 23.).

álló, de ahhoz esetleg mégis kapcsolható, azt erősítő megfontolások alapján? Ha pedig a környezetvédelmen kívül keressük azokat, akkor az Alaptörvényen belül, avagy azon is kívül találjuk-e meg?

b) Egyfelől aligha vonható kétségbe, hogy az egészségre, illetve a környezetre a szennyező hulladékok és a génmódosított élelmiszerek veszélyt jelentenek, vagy hogy a környezeti károkat helyre kell állítani, akárcsak az, hogy a vízkészlet, az erdők, a termőföld és a genetikai készletek védelemre érdemesek. *Önmagában tehát egyik említett alaptörvényi rendelkezés sem kérdőjelezhető meg.*

Utóbbi körön – vagyis az Alaptörvény szerint a nemzet közös örökségén – belül a sokféleséget, a vízkészleteket és a termőföldet még az is egybekapcsolhatja, hogy *a globális klímaváltozásnak talán ezek vannak leginkább kitéve*, illetve ugyanakkor éppen ezért egy jövőbeli, esetleges *ökológiai válság túlélésének a zálogai* ezek, amelyekben a Kárpát-medence relatíve gazdag.²⁵ Ezek az értékek egyúttal *közjavak*, illetve (másokkal, mint pl. az emberi erőforrásokkal együtt) a közgazdaságtan szerint *a nemzeti vagyon alkotóelemei*, aminek jogi relevanciája többek közt az, hogy *a rajtuk fennálló magántulajdon nem lehet korlátlan.*²⁶

Azt azonban mégsem mondhatjuk, hogy (kizárólag) az Alaptörvény környezeti rendelkezéseinek a tárgyai lennének a nemzeti vagyon részei, a legnagyobb veszélyben lévő természeti értékek, vagy csak ezek lennének a legnagyobb környezeti (környezetegészségügyi) problémák. (Annak részletes vizsgálatát mellőzve, hogy mi minden nincs benne az Alaptörvényben, ami az említetteken felül környezet- és egészségvédelmi szempontból legalább ekkora jelentőséggel bír, csupán néhány példára utalok: pl. a nagyvárosok légszennyezettségére, a lakosság bő negyedét terhelő közlekedési zajokra, illetve az atomenergia súlyos kockázataira).²⁷

c) Arra sem vállalkozhatom, hogy minden, az alkotmányozás háttérében álló – nem környezetvédelmi – problémát mint a környezeti tárgyú előírások lehetséges – egyéb – indokait feltérképezzem. Ehelyett néhány közismert eseményre, összefüggésre szorítkozom. Az általam végzett válogatás bevallottan önkényes, de mivel nem törekszem a teljességre, hiszen kitűzött célomnak egyetlen, *a környezetvédelmen kívül álló szempont valószínűsítése* is megfelel, talán elfogadható.

1. A megnevezett természeti tárgyak (természeti erőforrások) közül az egyik a termőföld. A magyar termőföld védelme az utóbbi években kifejezetten nem környezetvédelmi vagy terület-, illetve településrendezési szempontból vált közbeszéd tárgyává, hanem *a hazai termőföldállománynak a külföldi spekuláns tőkebefektetőkkel szembeni védelme* értel-

²⁵ E figyelemre méltó megközelítés a zöld ombudsmantól származik. – A jövő nemzedékek országgyűlési biztosának javaslatai az új alkotmány koncepciójának kidolgozásához, 2010. 09. 30., 14. <http://www.jno.hu/hu/?&menu=&doc=alkotmany-1001> (2013. 05. 23.).

²⁶ Vö. FODOR László: Az Alkotmánybíróság környezetvédelmi határozatainak kritikája, *Collectio Juridica Universitatis Debreceniensis* Tom. V., Debrecen, 2006, 74.

²⁷ Talán a korábbi gondolataim alapján is nyilvánvaló, hogy ezzel nem további természeti tárgyak említésének a hiányát kifogásolom. Aligha véletlen egyébként, hogy az Alaptörvény hiányosságait a szakirodalom sem e körben, hanem az elvi-intézményi jellegű követelmények körében állapítja meg. – ANTAL Attila: Az Alaptörvény környezetvédelmi filozófiájának vakfoltjai, in: *Alkotmányozás Magyarországon 2010–2011*, I. kötet, szerk. Drinóczi Tímea és Jakab András, Pázmány Press, Budapest–Pécs, 2013, 13–29.; HORVÁTH Zsuzsanna–PÁNOVICS Attila: Környezetvédelem és fenntarthatóság az új alaptörvényben, in: *Magyarország új alkotmányossága*, szerk. Drinóczi Tímea, PTE ÁJK, Pécs, 2011, 85–93.

mében. (Az uniós földmoratórium vagy a zsebszerződés kifejezés használata laikus körökben is mindennapos.)²⁸

2. A kauzális környezetvédelmi előírások esetében is hazánk uniós taggá válása (a belső piaci szabadságok érvényesülése) vetett fel problémákat. Pl. Magyarország évek óta küzd azért, hogy *ne legyen „Európa szemetesládája”* – sokan emlékszünk még a németországi eredetű kommunális hulladékok esetére 2006-ból.²⁹

3. Lépéseket tesz továbbá azért is az ország, hogy mezőgazdaságától – ha nem is annyira a magyar lakosság egészséghez való jogára, mint inkább a Kárpát-medence páratlan természeti értékeire való hivatkozással, és nyilván a magyar mezőgazdaság európai piacainak a megőrzése érdekében is – távol tartsa a genetikailag módosított szervezeteket. E tekintetben felidézhetők az Európai Bizottságnak a *magyar moratórium* fenntartásáról hozott, elutasító állásfoglalásai, amelyeket csak más tagállamokkal való együttműködéssel, illetve a Tanács döntéseivel sikerült eddig felülírni.³⁰

4. És hasonló a helyzet a vízzel is: a Rába szennyezése, a tiszai ciánszennyezés vagy az alföldi artézi kutak vízének az arzénszennyezettsége mellett a nemzeti önrendelkezés³¹ kérdései itt is felmerültek, és foglalkoztatták a széles közvéleményt: lehet-e a víziközmű-szolgáltató külföldi tulajdonban, *befolyást szerezhetnek-e külföldi befektetők*, netán államok a hazai *felszín alatti vízbázisok fölött*? (Ha a víziközmű-szolgáltatás 2011-es újrászabályozásáról nem is, de a 2009-es ügyről, amelyben a Pécsi Vízmű épületéből jogsértő módon kizárták a cég vezetőit, mindenki hallott).

Az említett ügyek java részében fontos elemnek tűnik a tulajdon kérdése (magán-, esetleg külföldi, illetve állami tulajdon?). Közismert, hogy a tulajdonjog szabályozásának (itt: a tulajdon allokálásának) környezetvédelmi szempontból jelentősége van.³² Az említett példák (amelyek körét minden bizonnyal ki lehetne bővíteni a nem említett természeti tárgyakkal, vagyis az erdőkkel és a biológiai sokféleséggel kapcsolatban) azonban valójában egy ennél szélesebb összefüggésre mutatnak rá. Valamiféle nemzeti megközelítésre, amely a *nemzeti vagyon és a nemzeti szuverenitás* (vagy ha az Alaptörvénynek a nemzettel kapcsolatos rendelkezéseit tekintjük, akkor egy ennél jóval szélesebb, országhatárokon átívelő nemzeti eszme), illetve a *nemzeti önrendelkezés* – nem csak jogi, hanem legalább annyira közgazdaságtani, politikai és erkölcsi – értelmezési tartományába esnek. A képzeletbeli céltábla (kitől és mitől védjük a természeti erőforrásainkat?) közepén a környezetvédelmi problémák mellett a külföldi spekulánsok, a természeti erőforrásaink jövedelmét másutt

²⁸ A vidékfejlesztési államtitkárnak egy interpellációra adott válasza is ezt a megközelítést támasztja alá – Ld. az Országgyűlés 70. ülésnapjának 46. felszólalását: http://parlament.hu/internet/plsql/ogy_naplo.naplo_szoveg?P_CKL=39&p_uln=70&p_felsz=46&p_szoveg=&p_stilus= (2013. 05. 23.).

²⁹ Jóllehet, a szállítás eredetileg tranzitra irányult, a szállítmány sorsára tekintettel ezt az apropót hozza fel RAISZ Anikó is: GMO-támadás mint az agresszió újabb formája? *Polgári Szemle* 2012/8, http://www.polgariszemle.hu/app/interface.php?view=v_article&ID=489.

³⁰ SZILÁGYI János Ede: A zöld géntechnológiai szabályozás fejlődésének egyes aktuális kérdéseiről, *Miskolci Jogi Szemle* 2011/2. 40–52.

³¹ SZILÁGYI János Ede: A víziközmű-szolgáltatások és a víz árának új szabályai, *Agrár- és Környezetjog* 2012/12, 92.

³² A tulajdonkorlátozás kérdését e helyütt nem érintem. A tulajdon allokálásának a problémakörére klasszikus példaként a 28/1994. (V. 24.) AB-határozatra utalhatok. Ebben az AB – a természetvédelmi szabályozás adott szintjén – visszalépésként értékelte a magántulajdonba adást az állami tulajdont fenntartó előírásokhoz képest, a természetvédelmi oltalom alatt álló erdőterületek vonatkozásában. Az állami tulajdon és az állam által biztosított szolgáltatások nyújtása egyébként önmagában véve is a környezetvédelem egyik (gazdasági) eszközeként értelmezhető – BÁNDI: *Környezetjog* i. m. 282.

felélő befektetők, a kultúrnövényeink genetikai állományát megfertőző multinacionális vállalatok és termelők, külső részén pedig alkalmasint az – őket többek közt a belső piaci jogharmonizáció, a piacliberalizáció révén támogató – nemzetközi törekvések, illetve szervezetek állhatnak.

E kérdés beható vizsgálatát nem tekintem feladatomnak. Mégis, megjegyezhető e ponton, hogy a természeti erőforrások feletti nemzeti szuverenitás az ENSZ 1972-es Stockholmi Konferenciáján elfogadott nemzetközi környezetjogi elvek³³ közt éppúgy megjelenik, mint az emberhez méltó, egészséges környezethez való jog. E jó negyven esztendő elvek érvényessége ma sem kérdőjelezhető meg,³⁴ hiszen léteznek olyan globális környezeti folyamatok (mint a klímaváltozás) és olyan nemzetközi politikai törekvések is, amelyek időszerevé teszik azokat. Utóbbira példaként említhető, hogy sokan az emberiség közös örökségének részévé tennének egyes vízkészleteket (a nem megújuló, ún. fosszilis vizeket, mint amilyenek az Alföld – részben egyébként az országhatárokon túlnyúló – felszín alatti készletei), amelyek tekintetében viszont nem állna fenn állami szuverenitás, s amelyeket ennek megfelelően másokkal is meg kellene osztani.³⁵

3.5. A vízhez való jog kérdése

Biztosítja-e a vízhez való jogot a magyar Alaptörvény? – A kérdés okkal tehető fel annak ellenére, hogy az Alaptörvényben a vízhez való jogról nincs kifejezett említés.

a) Egyfelől a környezethez való joggal fennálló párhuzamokra kell utalni. A környezethez való jog alanyi jogként való elismerése nem jellemző a nemzeti alkotmányokra. Hazánkban is ezt támasztja alá az alkotmánybírószági értelmezés (a már többször hivatkozott környezetvédelmi „alaphatározat”), amely szerint a jog alanyi oldala (csaknem) hiányzik, s helyette az ún. objektív, intézményvédelmi oldal a meghatározó. A párhuzam (vagy inkább rész-egész viszony) alapján tehát meg kell vizsgálni, hogy a vízzel kapcsolatos alaptörvényi rendelkezések nem feleltethetők-e meg a vízhez való jog objektív intézményvédelmi oldalának. Az ivóvízzel kapcsolatos előírás erre – legalábbis részben – alkalmasnak tűnik.

Az alapjogok szerkezetét tekintve ugyanis nyilvánvaló, hogy az (egészséges) ivóvízhez való hozzáférés biztosításának a kötelezettségével elvben párba állítható, vagy más szóval abból levezethető a mindenki (legalábbis a természetes személyek) joga az ivóvízhez (ami tartalmilag egyfelől a szükséges vízmennyiségre, másfelől a megfelelő vízminőségre is kiterjed). Ehhez nem szükséges magát a jogot a normaszövegben rögzíteni. Ez a megállapítás fordítva is igaz lenne: a vízhez való jog kimondása esetén a kötelezettség megállapításához

³³ A 21. elvről van szó, amely persze a szuverenitás bizonyos, környezeti korlátaira is utal. Alexander KISS–Dinah SHELTON, *International Environmental Law*, Transnational Publishers, Inc., New York, 2004³, 46.

³⁴ Úgy vélem, eddig sem volt megkérdőjelezhető, amit az Alaptörvény környezeti rendelkezéseinek első kommentátorai állítanak: „Az ország biztonsága szempontjából alapvető fontosságú a rendelkezésünkre álló természeti erőforrások (termőföld, vízkészletek, erdők stb.) minősége, mennyisége és állapota. A természeti erőforrásainkkal történő gazdálkodás, a természeti javak feletti önrendelkezés megtartása a szuverenitás kulcseleme.” Vö. HORVÁTH–PÁNOVICS: i. m. 80.

³⁵ Ennek nemzetközi jogi és morális dilemmáit veti fel RAISZ Anikó: A felszín alatti vizek határokon átnyúló szennyezésére vonatkozó nemzetközi szabályozás, *Publicationes Universitatis Miskolciensis, Sectio Juridica et Politica* Tom. XXX/2., Miskolc University Press, Miskolc, 2012, 378–381.; uő: Magyarország felszín alatti vizei a nemzetközi jog újabb megközelítésében. Kincs, ami nincs? in: *A nemzetközi környezetjog aktuális kihívásai*, szerk. Raisz Anikó, Miskolci Egyetem, Miskolc, 2012, 158–160.

nem lenne szükség annak kifejezett rögzítésére. Mindez persze felesleges eszmefuttatás annak fényében, hogy fentebb körvonalazott álláspontom szerint egyébként sincs, illetve nem volt szükség sem a jog, sem a kötelezettség kimondására a vízhez való jog egzisztenciális jellege miatt. Annyi következtetés mégis levonható, hogy *az ivóvízhez való jog koncepcióját az Alaptörvény* érvényesíti, a jog objektív intézményvédelmi oldalán keresztül, annak korlátai közt.

A környezethez való jog tartalma általában a *környezetvédelemmel kapcsolódik össze*, s ily módon az *emberi élet, egészség, illetve emberi méltóság alkotmányi értékeivel* áll a legszorosabb rokonságban. Ebben az értelemben a környezethez való jog rögzítése annak a jelzése, hogy *a gazdasági növekedés és a természeti erőforrásoknak az ahhoz folytatott kiaknázása nem feltétlenül fogadható el*, nem feltétlenül tekinthető fenntarthatónak. Azt is jelenti, hogy *az állam fellép* a környezetet kizsákmányoló gazdasági szereplőkkel szemben.

Van azonban olyan megközelítés is, amelyikben összekapcsolódik a két, ellentétes szempont.³⁶ Eszerint a környezethez való jog *kiterjed a természeti javak élvezetére, az erőforrások kiaknázására, a környezet alakítására is*. Ilyen értelemben a *gazdasági szabadságokkal* (mint amilyen a vállalkozás szabadsága, a munkához való jog, a személyiség kibontakoztatása), *a fejlődéshez való joggal is* szoros kapcsolatban áll. Álláspontom szerint ez is elfogadható, persze az értelmezése aligha lehetséges másként, mint a (környezeti, társadalmi és gazdasági) *fenntarthatóság koordinátarendszerében*.

A fenntarthatóság követelménye álláspontom szerint a környezethez való jog aktuális koncepciójának a része. Annak legáltalánosabban elfogadott koncepciója az ember és a környezet harmonikus viszonya mellett arra is kiterjed, hogy a természeti erőforrásokhoz *egyenlő hozzáférést kell biztosítani*.³⁷ Így igazságos, kortársak között és nemzedékek között egyaránt. Visszatérve azonban az iménti gondolatmenethez: a fenntarthatóság követelménye eszerint magában foglalja a (méltányos, igazságos) hozzáférést is a természeti erőforrásokhoz.

A jog tartalma szempontjából *a magyar Alaptörvény vízzel kapcsolatos rendelkezései* (akárcsak a környezetiek) álláspontom szerint az előző, *védelmi koncepciót érvényesítik* inkább. Annak ellenére így van ez, hogy az erőforrásokhoz való hozzáférés megjelenik az ivóvízzel (mint a víz egyik, s a sok közül éppen a környezetvédelemhez a legszorosabban, míg a gazdasághoz legkevésbé kötődő szolgáltatásával) kapcsolatban, és közvetve a fenntarthatóság gondolatán keresztül is.

b) Másfelől azért okszerű a kérdés, mert vannak *nemzetközi jogi dokumentumok*, amelyek e jogról szólnak;³⁸ meg lehet tehát vizsgálni, hogy az Alaptörvény megfelel-e az ezekben megjelenő koncepcióknak. E kérdést azonban csak a lehető legrövidebben tárgyalom, a vízhez való jog nemzetközi koncepciójának a részletes elemzése nélkül.

³⁶ Egyes európai országok (pl. Ukrajna) alkotmányaiban ez tetten érhető. – FODOR: *Környezetvédelem az alkotmányban...* i. m. 25.

³⁷ Amint BÁNDI Gyula és szerzőtársai *A fenntartható fejlődés koncepciójának megjelenése a nemzetközi és európai jogban, valamint az EU-tagállamok gyakorlatában* c. munkájukban (NFFT Műhelytanulmányok No. 6, Budapest, 2011, 9.) a Természetvédelmi Világszövetséget idézik: „...a Föld minden lakójának egyenlő joga van arra, hogy hozzáférjen a természeti erőforrásokhoz...”

³⁸ A vízhez való jog nemzetközi jogi státuszát tekinti át KECSKÉS Gábor: *A vízhez való jog nemzetközi jogi koncepciója, Állam- és Jogtudomány* 2009/4, 572.

A vízhez való jognak számos koncepciója létezik,³⁹ amelyek közül az egyik legátfogóbb és leginkább elfogadott az, amelyet a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Bizottsága által kiadott 15. sz. általános kommentár rögzít a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 11. és 12. cikke kapcsán.⁴⁰ A kommentár szerint a vízhez való jog egyfelől elválaszthatatlan az élethez való jogtól és az emberi méltóságtól, másfelől önállóan is emberi jogként értelmezhető (implicit emberi jog).⁴¹ Az egyezségokmány 11. cikke ugyanis a megfelelő életszínvonalhoz kapcsolva csupán példálózó jelleggel említi az olyan jogokat, mint a lakhatáshoz, étellemezéshez, ruházkodáshoz való jogok. A példálózó jelleg lehetővé, a víz élettani szerepe pedig szükségessé teszi a vízhez való jog elismerését.

A vízhez való jog a kommentár alapján a személyes, illetve otthoni igények (pl. ivóvíz, ételkészítés, mosás, tisztálkodás, takarítás) kielégítésére terjed ki, amelyeket az államoknak prioritásként kell kezelniük. Ezek mellett a kommentár kiemeli még az élelmiszer-előállítás, vagyis a mezőgazdaság vízigényét is, s e körben is megemlékezik bizonyos állami kötelezettségekről (mint a méltányos hozzáférés biztosítása vagy a vízminőségének védelme). A kommentár a vízhez való jog normatív tartalmát is meghatározza; ezek a rendelkezésre állás, a minőség, valamint a hozzáférhetőség (magához a vízszolgáltatáshoz való hozzáférés fizikai és gazdasági értelemben egyaránt, diszkriminációtól, illetve a vízzel kapcsolatos információk hozzáférhetősége). Arra is kitért a bizottság, hogy mindezek biztosítására milyen kötelezettségei vannak az államoknak (ezek részben szabályozási, stratégiaalkotási feladatok, részben pedig a tényleges biztosításra irányulnak).

Álláspontom szerint a kommentárnak az egyezségokmánnyal kapcsolatos megállapításai a nemzeti alkotmányjogra (illetve az Alaptörvényre) is megfelelően alkalmazhatók, amennyiben a vízhez való jog egyes elemei (köztük az állami kötelezettségek) kibonthatók az olyan alapjogokból, mint különösen az élethez,⁴² illetve amellett az egészséghez, a környezethez, az egyenlőséghez való és egyéb jogokból. Ami pedig az alaptörvény kifejezetten vizes rendelkezéseit illeti, azok közül a P) cikk tulajdonképpen a vízhez való jog biztosításához szükséges védelem állami kötelezettségének a megfogalmazása. Ehhez képest a XX. cikkben foglalt rendelkezés közvetlenebbül kapcsolódik a vízhez való joghoz, viszont annak csupán egy viszonylag szűk koncepcióját érvényesíti,⁴³ amennyiben az ivóvízre, illetve a jog biztosítására vonatkozó állami kötelezettség rögzítésére korlátozódik.

4. Összegzés

Már az Alaptörvény szóhasználatának egyszerű, nyelvtani elemzése is arra a következtetésre vezet, hogy a természeti tárgyakat, köztük a vizet érintő rendelkezések nem csak környe-

³⁹ Ilyen az elegendő vízhez való hozzáférés joga, a vízhez való hozzáférés joga, a tiszta vízhez való vagy az ivóvízhez való jog. Vö. RAISZ Anikó: A vízhez való jog aktuális kérdéseiről, in: *Jogtudományi tanulmányok a fenntartható természeti erőforrások témakörében*, szerk. Csák Csilla, Miskolci Egyetem, Miskolc, 2012, 152.

⁴⁰ SZILÁGYI: *Vízjog*... i. m. 215–217.; a dokumentumot magyar nyelven ld. *Acta Humana* 2004/1, 149–164.

⁴¹ KISS–SHELTON: i. m. 688–692.

⁴² Fordított megközelítésben: „A létfenntartás jogát szélesen kell értelmeznünk, ide értve valamennyi emberi szükséglet kielégítésére vonatkozó igényt.” – KARDOS Gábor: Az élelemhez, illetve a vízhez való jog védelme az univerzális nemzetközi jogban, in: *Ünnepi tanulmánykötet Bruhács János professor emeritus 70. születésnapjára*, szerk. Csapó Zsuzsanna, PTE ÁJK, Pécs, 2009, 116.

⁴³ Hasonlóan foglal állást több nemzetközi dokumentum tükrében is RAISZ: A vízhez való jog... i. m. 157.

zetvédelmi szempontból értelmezhetők. Ezért is használtam a környezeti és a környezetvédelmi jelzőt egymás mellett (előbbi ilyen értelemben tágabb kört takar az utóbbinál), illetve törekedtem szélesebb összefüggések megvilágítására.

A vízre vonatkozó alaptörvényi rendelkezések szorosan kapcsolódnak a környezetvédelmi rendelkezésekhez, de más alapjogokhoz és állami kötelezettségekhez is. Ily módon az Alaptörvényből fakadó, vízzel kapcsolatos jogok és kötelezettségek háromféleképpen jelennek meg. A legújabb vizsgálati tárgykört ezek közül a vizet kifejezetten nevesítő két rendelkezés képezi, hiszen a másik két szint (még ha nem is teljesen azonos rendelkezések formájában, de) már a korábbi Alkotmányban is jelen volt. A *víz* (akárcsak a többi természeti tárgy) *nevesítése, kiemelése a környezet elemei közül önmagában még nem jelenti azt, hogy az Alaptörvény sajátos követelményeket is állítana annak védelmére. A nevesítés jelentősége konkrét iránymutatás nélkül inkább jelzésértékű: az államot egyébként is (különösen a környezethez való jogból fakadóan) terhelő kötelezettségek megerősítése, a védelem szintjének a növelése nélkül.*

Az alaptörvény környezeti rendelkezéseinek a relatíve magas száma könnyen azok értékcsökkenésével járhat együtt. Az a megközelítés, amelyik a korábbiakhoz újdonságként társul, leegyszerűsítve nemzetinek hívható. Ha abból indulunk ki, hogy az állam széles mozgástérrel rendelkezik a környezetvédelemben (az erőforrásokkal való észszerű gazdálkodás ismerveinek, a védelem eszközeinek és intézményeinek a megválasztása körében legalábbis), illetve hogy az alkotmányban tett kötelezettségvállalásainak teljesülése politikai szándék (és persze társadalmi konszenzus) kérdése, akkor *a nemzeti szemlélet aligha nem erősíti a környezet s azon belül a víz védelmét.*

A törvényhozót (s persze a végrehajtó hatalmat egyaránt) *azonban nem árt e kötelezettségvállalásokra emlékeztetni.* Erre mindjárt alkalmat is kínál, pl. a T/10516. sz. törvényjavaslat, amelyik a vízgazdálkodásról szóló törvény módosítása révén megszüntetné a kizárólag energetikai célra hasznosított termálvíz visszasajtolására irányuló kötelezettséget.⁴⁴ A gazdasági érdekek tendenciózus előnyben részesítése – amiről ebben az esetben is szó van – ahhoz vezethet, hogy az Alaptörvényben rögzített előírások normativitása csökken, azok súlytalan deklarációkká válnak. Mindannyiunk közös érdeke ennek elkerülése.

⁴⁴ Álláspontom szerint – még ha a szabályozás differenciálására irányuló módosító indítványok sikerre is vezetnek – egy ilyen irányú módosítás visszalépést jelentene a környezetvédelem jogszabályokkal elért védelmi szintjéhez képest, ami nem elengedhetetlenül szükséges más alaptörvénybeli értékek érvényesítéséhez, a környezetállapot romlásához (a termálvíz-készletek elherdálásához) vezet, s mint ilyen – az AB által a 28/1994. (V. 28.) sz. határozatban a környezethez való jog kapcsán megfogalmazott „visszalépés tilalmára” is figyelemmel – ellentétes az Alaptörvénnyel. Igen hasonló következtetésre jut a kérdésben – közel azonos tényállás alapján – SZILÁGYI: *Vízjog...*, i. m. 156–158.

