



**A JÖVŐ NEMZEDÉKEK ÉRDEKEINEK VÉDELME TELLÁTÓ
BIZTOSHELYETTES**

**Az alapvető jogok biztosának a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó
helyettesének, a jövő nemzedékek szószólójának**

ELVI ÁLLÁSFOGLALÁSA¹

A NEMZETI PARKOK MINT A TERMÉSZETI ÉS KULTURÁLIS ÉRTÉKEK ŐRZŐI A JÖVŐ NEMZEDÉKEK SZÁMÁRA

Ügyintéző: dr. Sulyok Katalin

Bevezetés

A jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettesnek az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 3. § (1) bekezdés b) pontja szerint egyik kiemelt feladata, hogy felhívja a nyilvánosság és az érintett intézmények figyelmét a jövő nemzedékeket érintő jogsértés veszélyére. Magyarország Alaptörvénye – a modern alkotmányok között is kiemelkedő módon – számos rendelkezésével a jövő nemzedékek érdekei védelmének alapján áll. A jövő generációk érdekeit az Alaptörvény P) cikke külön is nevesíti,² amely szerint: „*[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.*”

Az államot jogalkotói minőségénél fogva az Alaptörvény P) cikk körébe eső értékek megőrzése tekintetében megkülönböztetett felelősség terheli. Ennek következtében a környezeti elemekre vonatkozó szabályozásnál a jövő nemzedékek érdekeinek figyelembe vételét az új Alaptörvény elfogadása óta kiemelt szempontként érvényesíteni kell. Az Alaptörvényhez fűzött jogalkotói indokolás szerint is a P) cikk által az alkotmányban rögzített új elemként megjelenítésre került a fenntarthatóság követelménye is, „*ami az állam és a gazdaság részére irányt szab a környezeti értékekkel való felelős bánásmóddhoz.*”

Ezen túl az Alaptörvény 38. cikke a nemzeti vagyon kezelésének és védelmének céljával a közérdek szolgálatát, a közös szükségletek kielégítését és a természeti erőforrások megőrzését valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevételét tételezi. E szakasz indokolása szerint a nemzeti vagyon kezelése során kiemelt figyelmet kell fordítani a végességükre tekintettel védelemre szoruló természeti erőforrásokra, valamint arra, hogy a nemzeti vagyon szükségleteik kielégítéséhez szükséges mértékben a jövő generációk számára is rendelkezésre álljon. Mindez ismételt az állam fokozott felelősségét hirdeti a nemzeti

¹ Az állásfoglalás elkészítésében közreműködtek: dr. Debisso Kinga, Fodor Kata, dr. Herke Miklós, dr. Pánovics Attila, dr. Pedryc Dorottya, dr. Pump Judit, Radnai Anna, dr. Somosi György, dr. Sulyok Katalin, dr. Szűts Korinna.

² Ajbt. 1§ (2) b) pontja szerint.

vagyon részét képező természeti erőforrásokra vonatkozó szabályozás megalkotása szempontjából.

A nemzeti vagyon és a nemzet közös örökségét képező természeti erőforrások megőrzésében a nemzeti park igazgatóságok kulcsfontosságú szerepet játszanak. Egyrészt a nemzeti park igazgatóságok kizárólag természetvédelmi célú tevékenységük révén a biológiai sokféleség, a hazai védett növény-és állatfajok, kiterjedt erdőterületek és vízkészletek megőrzésének védőbástyái. Másrészt a kezelésük alatt álló termőföldeken folytatott hagyományos, illetve természetközeli gazdálkodással, valamint nemzeti történelmi emlékhelyek működtetésével a nemzeti park igazgatóságok a jövő nemzedékek számára kulcsfontosságú kulturális örökség értékőrzői is.

A természetvédelem terén az államot terhelő kötelezettségek megfelelő teljesítése tekintetében ezért a nemzeti park igazgatóságoknak kiemelt szerep jut. Hatékony, megfelelő eszközrendszerrel és feladat- illetve hatáskörrel felruházott nemzeti parki igazgatás nélkül a természetvédelem már elért védelmi szintje csökkenne, amely visszalépést jelentene az egészséges környezethez való alapjog szempontjából, ezáltal komoly alkotmányos visszasság veszélyét hordozná magában. Ezért a nemzeti park igazgatóságoknak az előzőeknek megfelelő szervezetrendszere, feladat- és hatáskörét érintő szabályozás megalkotása tekintetében az államot az Alaptörvény P) cikke és a 38. cikke értelmében megkülönböztetett felelősség terheli.

Az Alaptörvény P) cikke körébe tartozó, a jövő generációk érdekeivel kapcsolatos kérdésekről az alapvető jogok biztosának helyettese elvi állásfoglalást adhat ki. Az állásfoglalások célja, hogy felhívja a jogalkotó és a nyilvánosság figyelmét a nemzet közös örökségét képező értékek megőrzésével kapcsolatos teendők fontosságára, és felmutasson olyan jó gyakorlatokat, amelyek e közös örökség minél teljesebb állapotban való megőrzését szolgálják. Jelen állásfoglalás célja, hogy felhívja a figyelmet a nemzeti park igazgatóságokra vonatkozó hatályos szabályozás érzékeny területeire, valamint a természetvédelem és más ágazati érdekek közötti konfliktusos zónákra, továbbá ajánlásokat tegyen a nemzeti park igazgatóságok még hatékonyabb működését lehetővé tevő állami intézkedésekre.

A nemzeti park igazgatóságok munkája és szerepe most, hogy a biodiverzitás drasztikus csökkenésének vagyunk szemtanúi, egyre inkább felértékelődik. Mára széles körű tudományos konszenzus alakult ki a tekintetben, hogy a biodiverzitás csökkenése az emberi élet hosszú távú fennmaradását veszélyezteti. A sokféleség csökkenésével egyre sérülékenyebbé válnak az ökológiai rendszerek, ezért az általuk az emberiség számára nyújtott jelentős gazdasági értékkel is bíró ún. ökoszisztéma szolgáltatások (mint a mezőgazdasági termelés, ivóvízbázis, génmegőrzés, rekreáció, klímastabilizáció, ipari nyersanyagok biztosítása, stb.) veszélybe kerülnek, és akár működésük is ellehetetlenülhet.

Ahogy arra a Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosa a Duna-völgy fejlesztéspolitikájáról és ökoszisztéma szolgáltatásainak, haszonvételi lehetőségeinek megőrzéséről szóló 2011-ben kiadott állásfoglalásában³ rámutatott, a globális ökológiai válság fenyegetése alapvető szemléletbeli fordulatot eredményezett a természeti erőforrásokkal történő bánásmód megítélésében. Az Európai Unió és tagállamai elkötelezték magukat a biológiai sokféleség hanyatlásának megállítása mellett, ugyanakkor az ennek érdekében tett erőfeszítések mindezülig sikertelenek maradtak. A tagállamoknak, köztük

³ JNO-30-81/2011. sz. állásfoglalása

Magyarországnak is, fokozott lépéseket kell tenniük a nélkülözhetetlen természeti erőforrások megóvása iránt. A fejlesztési döntések kialakítása során kiemelt figyelmet kell fordítani az ökológiai szolgáltatások lehető legteljesebb mértékű megőrzésére, illetve a leromlott vagy eltűnően lévő szolgáltatások rehabilitációjára. „*A ma élők és utódaink érdeke egyaránt azt kívánja, hogy az egymással vetélkedő haszonvételi törekvések érvényesülését rendeljék alá az alapvető ökológiai szolgáltatások megőrzéséhez, illetve rehabilitációjához fűződő hosszabb távú érdekeknek. Amennyiben ezt elmulasztják, szükségképpen ennek az ellenkezője történik: a természeti források megújuló képességét meghaladó vagy azt károsító használat veszélybe sodorja az emberhez méltó élet nélkülözhetetlen természeti feltételeit, illetve korlátozza azok hozzáférhetőségét.*”⁴

A környezeti kihívások és problémák egyre súlyosabbak, a globális ökológiai összeomlás egyre fenyegetőbb. Ugyanakkor hazánk igen gazdag a válság elkerüléséhez, mérsékléséhez alapvető fontosságú vízben, termőföldben, biológiai sokféleségben, genetikai állományban. Ezek megőrzése egyben jövőnk záloga is.

2009-ben a stockholmi Reziliencia Kutatóközpont kutatói figyelmeztettek arra, hogy az emberiség jelenlegi életmódjával olyan folyamatokat indít majd be, melyek visszafordíthatatlan változásokat idéznek elő a természetes ökoszisztémákban és a földtörténeti jelenkorban ismert stabil természeti rendszerekben. Ez idáig kilenc környezeti folyamatot azonosítottak: a klímaváltozást; a biodiverzitás csökkenését (azaz a fajok kihalását); az ózonréteg vékonyodását; a nitrogén- illetve a foszfátciklusba való beavatkozást (melyeknek fontos szerepe van a növényi fejlődés és az élelmiszertermelés folyamatában); az óceánok savasodását; a földhasználat megváltozását (azaz a természetes környezet mezőgazdasági térséggé és városokká történő átalakítását); a vegyszerek felhalmozódását és a légköri környezetszennyező részecskék szintjének növekedését végül a vízhasználat növekedését (amely drasztikus beavatkozást jelent a víz körforgásába). A tudósok szerint biodiverzitás csökkenése, a klímaváltozás, a nitrogénciklus módosulása alapvető társadalmi változásokat is előidézhetnek majd. Az elmélet arra a következtetésre jut, hogy a környezeti változások hirtelen és radikális módon mehetnek végbe, míg a földi rendszerek egy újabb stabil állapotba nem kerülnek. A problémát tovább mélyíti, hogy a kilenc környezeti folyamat számos visszacsatolási mechanizmuson keresztül kapcsolódik egymáshoz. Mivel a mechanizmusok esetén jelentős késési idővel is számolnunk kell, így a változások pontos mértékét, illetve a következmények súlyosságát még pontosan megbecsülni sem tudjuk. Mindebből az is következik, hogy erőfeszítéseinket nem összpontosíthatjuk csupán egy vagy két folyamat negatív megváltozásának mérséklésére, ugyanis egy határérték átlépése veszélybe sodorhatja az összes többit is. Így például a természetes területek földhasználati módjának jelentős megváltozása a vízkészlet-gazdálkodásra, valamint a talaj minőségének változására is hatással van.

A jelenlegi, ember által okozott biodiverzitás csökkenési trend a Föld történetének eddigi hatodik legsúlyosabb fajkihalási eseménye. A 2014-es „Élő Bolygó Jelentés” szerint az elmúlt negyven évben a gerinces állatfajok (emlősök, madarak, hüllők és kételtűek) száma 52%-kal csökkent. Az édesvízi fajok populációi csökkennek a leggyorsabb ütemben, 76%-kal, míg a tengerieké és a szárazföldi fajoké 39%-kal. A klímaváltozás és a földhasználat által okozott környezeti változásokkal a legtöbb állatfaj nem fog tudni lépést tartani.⁵ Ha a fajszám-csökkenés a jelenlegi ütemben folytatódik, a természet működési folyamatai

⁴ JNO-30-81/2011. 5. pontja.

⁵ WWF 2014 Living Planet Report, Species and spaces, people and places URL: http://assets.worldwildlife.org/publications/723/files/original/WWF-LPR2014-low_res.pdf?1413912230

összeomolnak. Ahogy azt Camilo Mora és Peter Sale megállapította, 1965 és 2010 között a szárazföldi védett természeti területek nagysága meghatszorosodott, 1990 óta a tengeri védett természeti területek nagysága megnégyszereződött, ehhez képest a biodiverzitás a tengerekben 21%-kal, a szárazföldi területeken pedig 40%-kal csökkent.⁶ A CO₂ kibocsátás 2050-re jósolt értékei becslések alapján a világ korallzátonyainak 80%-át veszélyeztetheti, súlyos negatív hatást gyakorolva számos halpopulációra világszerte, a XXI. század végére a világ jelenlegi biológiai sokféleségének kétharmada el fog tűnni.⁷ A biodiverzitás-veszteség következményei nem lineárisak, és többnyire visszafordíthatatlanok.

Mivel az ökoszisztémák és természeti erőforrások kritikus szerepet játszanak a Föld életfenntartó-képességében, így az emberi élet fennmaradásához is közvetett és közvetlen úton is hozzájárulnak, és így a Föld teljes gazdasági értékének részét képezik. Robert Costanza kutatócsoportjának publikációja⁸ alapján a bioszféra által nyújtott szolgáltatások értéke évente 16-54 trillió amerikai dollárra becsülhető. Összehasonlításképpen a világon termelt nettó nemzeti érték 18 trillió dollár egy évben. Az erdők például az egész világon összesen két milliárd embernek nyújtanak közvetlen menedéket, megélhetést, vizet, tűzifát, valamint szabályozzák a globális klímát az egész emberiség számára. A tengeri ökoszisztémák pedig becslések szerint 660 millió munkahelyet teremtenek, valamint emberek milliárdjainak nyújtanak jelentős fehérjeforrást.⁹

A Nature című tudományos lapban megjelent publikáció¹⁰ felhívja a figyelmet arra, hogy bár a fenti megközelítés a földi eltartó-képesség definiálására újszerűnek tekinthető, a megoldás azonban már régóta ismert a tudomány és a döntéshozók számára. Ahhoz, hogy az emberiség a Föld biztonságos működés határain belül tudjon maradni, elsősorban nem még kifinomultabb modellekre és tudományos értékelésekre, hanem társadalmi, politikai és gazdasági transzformációra, leginkább pedig politikai akaratra van szükség.

1. A nemzeti park igazgatóságok által védett értékeink

A Természetvédelmi Világszövetség (IUCN) meghatározása szerint a nemzeti parkok olyan nagy kiterjedésű védett természeti területek, amelyeken a természetes ökológiai folyamatok az adott ökoszisztéma-területre jellemző fajok jelenlétében szabadon lejátszódhatnak.¹¹ A XIX. század második felétől kezdve a világ számos részén egyre több területet helyeztek állami védelem alá. Európában az első nemzeti parkok 1909-ben alakultak meg, Magyarország 1973-ban hozta létre első nemzeti parkját, a Hortobágyi Nemzeti Parkot. Az örvendetes tendencia máig utolsó állomásaként 2002. március 1-jén alapították meg az

⁶ Camilo Mora – Peter Sale: Ongoing global biodiversity loss and the need to move beyond protected areas: a review of the technical and practical shortcomings of protected areas on land and sea. *Marine Ecology Progress Series* (2011) 434: 251-266.

⁷ Mora, Camilo, and Peter F. Sale. "Ongoing global biodiversity loss and the need to move beyond protected areas: a review of the technical and practical shortcomings of protected areas on land and sea." *Marine Ecology Progress Series* 434 (2011): 251-266.

⁸ Costanza, Robert, et al. "The value of the world's ecosystem services and natural capital." (1998).

⁹ WWF 2014 Living Planet Report, Species and spaces, people and places URL:

http://assets.worldwildlife.org/publications/723/files/original/WWF-LPR2014-low_res.pdf?1413912230

¹⁰ Rockström, J., W. Steffen, K. Noone, L. Persson, F. S. Chapin, III, E. Lambin, T. M. Lenton, M. Scheffer, C. Folke, H. Schellnhuber, B. Nykvist, C. A. De Wit, T. Hughes, S. van der Leeuw, H. Rodhe, S. Sörlin, P. K. Snyder, R. Costanza, U. Svedin, M. Falkenmark, L. Karlberg, R. W. Corell, V. J. Fabry, J. Hansen, B. Walker, D. Liverman, K. Richardson, P. Crutzen, and J. Foley. 2009. Planetary boundaries: exploring the safe operating space for humanity. *Ecology and Society* 14(2): 32. URL: <http://www.ecologyandsociety.org/vol14/iss2/art32/>

¹¹ <http://www.biodiversitya-z.org/content/iucn-category-ii-national-park>

Órségi Nemzeti Parkot. Összesen tíz nemzeti park található hazánkban, amelyek a területükön lévő természeti értékek és a természeti területek kiemelt oltalmára jöttek létre. A nemzeti park elsődleges rendeltetése a különleges jelentőségű, természetes növény- és állattani, földtani, víztani, tájképi és kultúrtörténeti értékek védelme, a biológiai sokféleség és természeti rendszerek zavartalan működésének fenntartása, az oktatás, a tudományos kutatás és a felüdülés elősegítése.¹² A rendeltetés megvalósítására a nemzeti park igazgatóságok közhatalmi és közszolgáltató alaptevékenységeket látnak el. Idetartozik a nemzeti park igazgatóságokhoz tartozó védett természeti területek természetvédelmi kezelése, illetve e területek egy részének vagyonkezelése.

A nemzeti park igazgatóságok elsődleges rendeltetésének egyik fő eleme, hogy a biológiai sokféleség különböző formáit (genetikai, faji, táji sokféleség) megőrizzék. E tevékenységük magában foglalja a területek természetvédelmi kezelését, a vizes és szárazföldi élőhelyek fenntartását, kialakítását és rehabilitációját, valamint a klímaváltozással egyre gyorsuló ütemben növekvő számú és térhódítású inváziós fajok visszaszorítását is¹³. A természetvédelmi tevékenységben kiemelt szerep jut az igazgatóságok által működtetett természetvédelmi őrszolgálatnak¹⁴. A nemzeti parkok feladatainak ellátásához minél nagyobb kiterjedésű, megfelelő ökológiai minőségű összefüggő területre van szükség, hogy önfenntartó módon, minimális beavatkozással hosszú távon fenn tudják tartani a területükön lévő természetes ökoszisztémát és annak diverzitási szintjeit. Az emberi életminőség 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 az aszály vagy a szárazság. Ugyanakkor éppen ez a fajgazdagság az, amelyet a posztmodern társadalmak a legkedvezőtlenebbül befolyásolnak.

A nemzeti park igazgatóságok vagyonkezelésében álló védett természeti területeken a természetvédelmi célok elérése érdekében kétféle használat történik: egyrészt a nemzeti park igazgatóság önállóan végzi a területek természetvédelmi kezelését, másrészt haszonbérleti szerződés keretei között más személyekkel hasznosíttatja a területet a szerződésben részletesen meghatározott természetvédelmi előírások szerint. A használat célja tehát ez utóbbi esetben is a természeti értékek megőrzése. A nemzeti park igazgatóságok vagyonkezelésében hozzávetőlegesen 290.000 ha állami tulajdonú védett természeti terület van, amely a Nemzeti Földalapkezelő Szervezet vagyoni körébe tartozó 1,907 millió ha állami földvagyon mintegy 15 %-át teszik ki. E területek a Nemzeti Földalapkezelő Szervezet vagyoni körébe tartozó összes aranykorona-érték hozzávetőlegesen 12 %-át jelentik, amely egyrészt a védett természeti területeken található termőföldek csekélyebb termőképességére, valamint a gyepterületek viszonylag magas arányára utal. Az igazgatóságok vagyonkezelésében lévő földterületek természetvédelmi és társadalmi jelentősége azonban messze túlmutat azok gazdasági szerepén. E területek értékét – ami miatt természetvédelmi oltalom alatt állnak – ugyanis aranykorona-értékben nem megadható ökológiai, geológiai és egyéb nem a művelési ág szerinti hasznosítással járó jelentőségük adja.

¹² A természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény 28.§ (2) bekezdése alapján.

¹³ Hellmann, Jessica J., et al. "Five potential consequences of climate change for invasive species." *Conservation Biology* 22.3 (2008): 534-543.

¹⁴ A környezetvédelmi, természetvédelmi, vízvédelmi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 481/2013 (XII. 17.) Korm. rendelet 29.§, 4/2000. (I. 21.) Korm. rendelet a természetvédelmi őrkre, illetve őrszolgálatokra vonatkozó részletes szabályokról.

A nemzeti park igazgatóságok további fontos feladata a kultúrtörténeti értékek, a hagyományos tájhasználat során kialakított tájképi adottságok, valamint az élettelen természeti értékek megőrzése és bemutatása is. A nemzeti park igazgatóságok történelmi emlékparkok működtetése révén hozzájárulnak a Kárpát-medence sokoldalú természeti és kulturális értékeinek bemutatásához és népszerűsítéséhez. A történelmi emlékparkok célja, hogy méltó módon megőrizték a kiemelkedő jelentőségű történelmi emlékművek és környezetük kultúr- és természettörténeti egységét, és felújítsák az emlékhelyek hagyományainak ápolását. A történelmi emlékparkok ezáltal elősegítik a történelmi tudás elmélyítését, illetve a szülőföld iránti ragaszkodás személyes átélésének lehetőségét. A történelmi emlékparkok kiemelkedő szimbolikus és értékőrző tevékenységének elismeréseként a Nemzeti Emlékhely és Kegyeleti Bizottság a Duna-Dráva Nemzeti Park Igazgatóság által működtetett Mohácsi Történelmi Emlékparkot, valamint a Kiskunsági Nemzeti Park Igazgatóság területén működő Ópusztaszeri Nemzeti Történelmi Emlékparkot nemzeti emlékhellyé avatta.

A nemzeti park igazgatóságok fontos szerepet töltenek be az ökoturizmus fejlesztésében is, területeik fontos rekreációs szolgáltatásokat nyújtanak a természetjáróknak és a kikapcsolódásra vágyóknak. A nemzeti park igazgatóságok területén fellendülőben van a nemzeti park igazgatóságok által gyártott vagy az általuk minősített helyi termékek (pl.: élelmiszerek, termények, stb.) előállítására is. Szerteágazó gazdálkodó tevékenységének is köszönhetően a nemzeti park igazgatóság gyakran az adott régió kiemelkedő munkaadója, és közvetlen pozitív hatást gyakorol a helyi munkahelyteremtésre.

A nemzeti park igazgatóságok fontos tudományos (kutatási, monitoring), szakértői oktatási és nevelő tevékenységet is végeznek. A különböző korosztályok szemléletformáló megszólítása és a természeti környezet tisztelőre és szeretetere irányuló nevelési tevékenység révén hozzájárulnak a társadalmi konszenzuson alapuló környezettudatos magatartásforma hosszú távú meggyökerezéséhez. A hazai nemzeti park igazgatóságok a kezdetektől fogva kiemelt hangsúlyt fektetnek a környezeti nevelési tevékenységre. Az egyik legjobb pedagógiai eszköz az élményalapú tapasztalatszerzés, amelynek leghatékonyabb módja az erdei óvoda és iskola programokban való részvétel. A nemzeti park igazgatóságok által működtetett minősített „erdei iskolák” különleges szerepet töltenek be a védett természeti területek és értékek megismertetésében. Az erdei iskola és óvoda program a huszadik század eleje óta működő, hagyományokkal rendelkező oktatási módszer.¹⁵ A zöld óvoda hálózat létrehozása ráadásul kifejezetten magyar sajátosság, ezért különleges, megőrzendő és nemzetközi szinten is megismertetendő értéket képvisel. A hazai nemzeti parkokba látogató diákcsoportokat korszerű erdei iskolai infrastruktúra, látogatóközpontok, tanösvény-hálózat, élményösvények és egyéb bemutatóhelyek várják. Az erdei óvoda és iskola program infrastruktúráját tekintve iskolarendszeren kívüli terepi program, amely az oktatási rendszer keretein belül működik.

A 2000-es években az oktatási tárca kezdeményezésére az erdei iskola programot kormányzati támogatással ismét népszerűsíteni kezdték az iskolákban. Az újraindított program célkitűzése az volt, hogy 2008-ra lehetőleg minden iskolás gyermek legalább egyszer eljusson bentlakásos erdei iskolába. A vizsgálat feltárta, hogy az erdei iskola program anyagi támogatása jelenleg nem megoldott. Mivel a környezeti nevelés nem alapul törvényi kötelezettségen, és az iskolák jelentős forráshiánnyal küzdenek, így a költségigényes erdei iskolai programok egyértelmű hátrányt szenvednek. Fontos lenne ezért annak elismerése,

¹⁵ Az alapvető jogok biztosa a „Környezettudatosság a nemzedékek közötti igazságosság alapja” című átfogó vizsgálatában (AJB-676/2013.) kiemelt figyelmet fordított az erdei iskola és óvoda program megvalósulásának.

hogy a környezeti nevelési tevékenység rendeltetése nem különbözik más nevelési célok megvalósításától, ezért biztosítani kell annak anyagi és intézményi háttérét, szakmai koordinációját, a zöld óvodai és iskolai munka egymásra épülését.¹⁶

A nemzeti parkok által őrzött változatos természeti és kulturális értékeinket meg kell őriznünk a jelen és a jövő nemzedékek számára, és lehetővé kell tennünk, hogy azokat minden magyar gyermek megismerhesse iskolai tanulmányai során. Ezért szükséges lenne, hogy a kötelező iskolai oktatás keretében a kulturális és környezeti nevelés részeként minden gyermek számára biztosított legyen annak lehetősége, hogy a középfokú oktatás végéig legalább egy hazai Nemzeti Parkot és egy Nemzeti Történelmi Emlékparkot felkereshessen. A személyes megtapasztaláson alapuló tanulási lehetőség minden fiatal esetében jelentősen hozzájárulhat a környezettudatos szemlélet kialakításához.

A nemzeti park igazgatóságok társadalmi beágyazottságuknál fogva fontos partnerek lehetnek az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala által kezdeményezett országos faültetési programnak is, amelyre irányuló javaslatunkat 2014 decemberében ismertettük. A „Fák Nemzetünk Jövő Generációiért” kezdeményezés célja, hogy a helyi közösségek minden magyar gyermek születését egy őshonos erdei vagy gyümölcsfa elültetésével ünnepeljék meg, többek között a nemzeti parkok területein, ún. „gyermekligetek” létrehozásával. A program célja, hogy erősítse a gyermekek szülőhelyük iránti megbecsülését, természetszeretetét és a megszületett gyermekek egyenlőségének gondolatát. E kezdeményezés elő kívánja segíteni a természettel harmóniában élő, a nemzedékek közötti szolidaritás gondolata iránt nyitott társadalom megvalósulását, valamint a zöldterületek növelésével egyúttal hozzá kíván járulni az éghajlatváltozás mérsékléséhez és a változásokhoz való alkalmazkodáshoz. A kezdeményezés az őshonos fafajokat részesítené előnyben, mert ezek a kontinensünkön kialakult fajok (például bükk, tölgyek, hársak, kőrisek, szilék) jobb életfeltételeket biztosítanak a hazai élővilág többi tagjának, állatoknak és növényeknek egyaránt.

2. Ki őrzi az őrzőket?

A nemzeti park igazgatóságok tehát hazánk kiemelkedő természeti és kulturális értékeinek őrzői. A nemzeti parki igazgatás szervezetrendszerében azonban az utóbbi években, évtizedekben számos hatásköri átalakításon ment keresztül, amely nem minden esetben szolgálta a természetvédelmi célok jobb érvényesítését. A nemzeti park igazgatóságok többek között elvesztették bizonyos korábbi meghatározó hatósági jogkörüket, valamint területük feletti tulajdonjogukat. Jelenleg a tíz meglévő nemzeti park igazgatóság működési területe hézagmentesen lefedi Magyarország területét. Az működési területeiken lévő védett természeti területek feletti tulajdonosi viszonyok sokszínűek, az állami és a magántulajdon egyaránt jelen van. Garanciális elem azonban, hogy a védett természeti területek természetvédelmi kezelését – amely nem azonos a vagyonkezeléssel – mindenhol az adott nemzeti park igazgatóság látja el.¹⁷

A hatályos szabályozás szerint a nemzeti park igazgatóságok a működési területükön lévő kb. 850 ezer ha kiterjedésű állami tulajdonú védett természeti területeknek csupán közel harmada felett, hozzávetőlegesen 290 ezer hektáron, gyakorolnak vagyonkezelői jogokat. A vagyonkezelői jogosultság azért kiemelten fontos garanciális elem a védett természeti

¹⁶ AJB-676/2013. 14. o.

¹⁷ A környezetvédelmi, természetvédelmi, vízvédelmi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 481/2013 (XII. 17.) Korm. rendelet 28.§

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 nem a nemzeti park igazgatóság a védett természeti terület vagyongazdálkodója, úgy a természetvédelmi célú előírások megfelelő végrehajtását nem tudja hatékonyan érvényesíteni. Ilyen esetekben ezért a környezetvédelmi előírásoknak csak közvetve, a természetvédelmi hatóság közigazgatási eljárásán keresztül tudna érvényt szerezni, amely kevésbé hatékony eszköz a természetvédelmi célok elérésére.

2.1. A nemzeti park igazgatóságok vagyongazdálkodása mint a természetvédelem alkotmányos és szakmai garanciája

A természetvédelmi vagyongazdálkodás megvalósítására rendelt intézmény tehát évtizedek óta a nemzeti park igazgatóság, mivel ez az egyetlen olyan szervezet, amelynek célja és egyben feladhatatlan feladata a védett természeti területek ökológiai rendszerének fenntartása és megőrzése. A nemzeti park igazgatóság rendelkezik egyedül a természetmegőrzési szempontok előírásához és betartása ellenőrzéséhez szükséges szakértelemmel, valamint megfelelő személyi és eszközállománnyal. A természetvédelmi szakértelm nemcsak a nemzeti park igazgatóság által végzett hasznosítás terén kulcsfontosságú, de abban az esetben is elengedhetetlen, amikor egy védett természeti területet haszonbérletbe adás útján hasznosít a nemzeti park igazgatóság. Ekkor ugyanis a hasznosítás lényegi elem, hogy szerződési feltételként az igazgatóság a természetvédelmi kezelés érdekében előírásokat határoz meg. E szerződéses követelmények előírását és betartásuk ellenőrzését csak olyan szervezet tudja elvégezni, amelynek a természetvédelmi vagyongazdálkodás az alapfeladata, mivel ez speciális természetvédelmi, ökológiai szakértelmet igényel.

A nemzeti park igazgatóság vagyongazdálkodása alatt álló földterület egyben az igazgatóságok működőképességének záloga is. A nemzeti park igazgatóságok állami támogatása az utóbbi években fokozatosan csökkent, költségvetésüket jelenleg nagyjából 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 vagyongazdálkodásában léte.

A magas szintű természetvédelmi vagyongazdálkodás záloga, hogy a védett természeti területek vagyongazdálkodását az erre megfelelő szakértelemmel rendelkező nemzeti park igazgatóság látja el. Mindezt bármilyen olyan átalakítás, amely során a védett természeti területek természetvédelmi vagyongazdálkodása megszűnik, vagy annak elvégzésére a nemzeti park igazgatóságok helyett esetelegesen más állami intézményt jelölnek ki, a természetvédelmi célok elérését súlyosan veszélyeztetné.

Ebből az is következik, hogy minden olyan változtatás, melynek eredményeként valamely védett természeti terület a nemzeti park igazgatóság vagyongazdálkodásából más szerv vagy személy vagyongazdálkodásába kerülne át, komoly alkotmányos aggályokat vethetne fel, mivel az Alkotmánybíróság eddigi értelmezésével összhangban felveti a már elért környezetvédelmi szinttől való visszalépés alkotmányos tilalmának megsértését.

Az Alkotmánybíróság által kimunkált korábbi megállapítások jelenleg is irányadók annak ellenére, hogy a negyedik Alaptörvény-módosítás a testület korábbi határozatainak érvényét formailag megszüntette. A 13/2013. (VI. 17.) AB határozatban ugyanis az Alkotmánybíróság elvi éllal kimondta, hogy a testület a negyedik Alaptörvény-módosítást követően is hivatkozhat korábbi határozataira, amennyiben az Alkotmány és az Alaptörvény érintett rendelkezése között tartalmi, illetve kontextuális egyezőség áll fenn. Az Alkotmánybíróság számos döntésében járt el ennek megfelelően, így hivatkozott a korábbi alkotmány rendelkezésein alapuló megállapításaira többek között a 26/2014. (VII. 23.) számú határozatában, amelyben a 6/1991. (II. 28.) és 22/2005. (VI. 17.) döntésekben megfogalmazott, a választójog egyenlősége és korlátozhatóságával kapcsolatos tételeire utalt vissza, illetve a 24/2014. (VII. 22.) számú határozatában, ahol a 22/2003. (IV. 28.) számú döntésben kimondott, az egészségügyi önrendelkezési joggal kapcsolatos megállapításokat tekintette irányadónak.¹⁸

Az Alaptörvény XXI. cikkében biztosított egészséges környezethez való alapjog szövege részben az Alkotmány 18. §-ának átemeléséből született, ezért a tartalmi egyezőség teljes egészében fennáll. Ebből adódóan az Alkotmánybíróság 28/1994. (V. 20.) számú környezetvédelmi alaphatározatában kifejtett szempontok továbbra is irányadók, ezért érdemes azokat az alábbiakban röviden összegezni.

Az Alkotmánybíróság által kimunkált alapjogi tartalom szerint a környezetvédelemhez való jog elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. A környezethez való jog az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére, beleértve a környezet elért védelme korlátozhatóságának feltételeit is. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia. (ABH 1994, 138.) A környezethez való jog intézményes védelmének mértéke nem tetszőleges. A védelem szintjét döntően befolyásolja a környezetvédelem tárgya is: az élet természeti alapjainak véges volta és a természeti károk jelentős részének visszafordíthatatlansága, s végül az a tény, hogy mindezek az emberi élet fennmaradásának feltételei. A környezethez való jog az emberi élethez való jog érvényesülésének fizikai feltételeit biztosítja. Mindez a környezethez való jog jogalkotással megvalósuló védelmének különös, más jogokéhoz képest fokozottan szigorú voltát követeli meg. (ABH, 1994, 140.)

Az alaphatározat szerint a környezethez való jog a környezet védelmére és az élet természeti alapjának fenntartására vonatkozó állami köteleességet jelenti. A környezethez való alapjog esetében az alanyi jogok feladatát jogalkotási és szervezési garanciákkal kell az államnak pótolnia. Ezért a jogalkotás garanciális szerepe fontosabb a környezetvédelemben, mint az olyan alkotmányos jogoknál, ahol a bíróság (Alkotmánybíróság) közvetlen alapjogvédelmet adhat. (ABH 1994, 139-140.) Mindezt a környezethez való jog intézményes védelmének mértéke nem tetszőleges. *Határozatában az Alkotmánybíróság*

¹⁸ Továbbá az Alkotmánybíróság hivatkozott korábbi gyakorlatában még a 7/2014. (III.7.) számú határozatában az 165/2011. (XII. 20.) számú döntésére a sajtó- és szólásszabadság kapcsán; a 23/2014. (VII. 15.) számú határozatban a 61/1992. (XI. 20.), 31/1998. (VI. 25.), 13/2002. (III. 20.); 3025/2014. (II. 17.) döntések kapcsán az állami büntetőhatalom monopóliumával kapcsolatos megállapításaira; a 8/2014. (III.20.) számú határozatában a 32/1991. (VI. 6.) számú döntésére a *clausula rebus sic stantibus* tétel kapcsán.

megállapította azt is, hogy az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje. A környezetben okozott károk véges javakat pusztítanak, sok esetben jóvátehetetlenek, a védelem elmulasztása visszafordíthatatlan folyamatokat indít meg. (ABH 1994, 140-141.)

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. A környezethez való jog érvényesítése a védelem elért szintjének fenntartásán belül 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 (ABH 1994, 134, 140-141.).

Az Alkotmánybíróság környezetvédelmi alaphatározatának apropóját olyan jogalkotás adta, amely a természetvédelmi szempontból jelentős földek állami tulajdonát és természetvédelmi vagyonkezelését helyezte volna hatályon kívül. A védett illetve védelemre kijelölt területek állami tulajdonának, valamint a természetvédelmi vagyonkezelésének a megszüntetését az Alkotmánybíróság akkor az elért védelmi szinttől való visszalépésnek, ezért alkotmányellenesnek találta.

Az Alkotmánybíróság 28/1994. (V. 20.) határozatában egyértelműen kimondta, hogy a védett vagy védelemre kijelölt területek tekintetében az állami tulajdon és a természetvédelmi vagyonkezelés garanciális jelentőségű az állami természetvédelmi jogalkotás tekintetében. A környezetvédelmi alaphatározat továbbá kifejti, hogy a védett természeti területek feletti állami tulajdon, illetve a természetvédelmi vagyonkezelés megszüntetése csak abban a nagyon szűk körben lehet alkotmányos megoldás, ha a visszalépést egy másik alapjog érvényesülése teszi elkerülhetetlenül szükségessé. Minden más esetben a védett természeti területek természetvédelmi vagyonkezelésének megszüntetése, illetve a vagyonkezelésnek nem természetvédelmi alappfeladatra rendelt szervhez való átszervezése sértené az egészséges környezethez való alapjogot és alkotmányos visszassághoz vezetne.

2.2. A nemzeti parkok kezelésébe visszaadandó területek átadására való kötelezettség határidejének folyamatos kitolása

Az Alkotmánybíróság környezetvédelmi alaphatározatának végrehajtására megszületett a védettségi szint helyreállításáról szóló 1995. évi XCIII. törvény (Vsz.), melynek értelmében a védettségi szintet az állam eredetileg 2001-re lett volna köteles helyreállítani azáltal, hogy a már magántulajdonba került védett vagy a védettségre tervezett területeket kisajátítja és a nemzeti park igazgatóságok természetvédelmi vagyonkezelésébe átadja. Ennek hatására megindult a már magántulajdonba került, vagy a védettségi szint helyreállításáról szóló törvény előírásai alapján magántulajdonba nem adható területek állami tulajdonba vétele. A kezdeti lendület után a folyamat lelassult, megkezdődött a határidők folyamatos kitolása.

A kisajátítási eljárások megindítására vonatkozó kötelezettség a törvény szerint a nemzeti park igazgatóságokat terheli, és annak a jelenleg hatályos törvényi előírás szerint 2015. december 31. napjáig kell eleget tenniük.¹⁹ Azonban 2005. óta nincsen a költségvetésben a

¹⁹ Vsz. 5.§ (2) bek.

védettségi szint helyreállítására rendelt nevesített forrás²⁰ annak ellenére, hogy ezt a Vsz. előírja.²¹ A folyamat tehát a mai napig nem fejeződött be. Ez azt jelenti, hogy immár lassan két évtizede vannak magántulajdonban védett természeti területek anélkül, hogy a garanciális eszközök változtak volna, illetve több mint tíz éve bizonytalan a területek egy részének jogi helyzete.

További problémát jelentenek azok a földterületek, amelyek nem kerülhettek magántulajdonba, hanem ún. „jogosulti” körbe tartoznak.²² E területek vonatkozásában, amelyek részarány-földalapba történő kijelöltsége megszűnt, elmaradt az állami tulajdonba vétel, a hasznosítást a földrendező és a földkiadó bizottságokról szóló 1993. évi II. törvény alapján az illetékes nemzeti park igazgatóságok gyakorolják, akik kötelesek felosztani a hasznosítás során befolyt ellenértéket a jogosultak között, a tulajdonosi jogok gyakorlása fejében pedig évenként előre, a korlátozással arányban álló kártalanítást kötelesek fizetni az arra jogosultak számára. Az igazgatóságok azonban a szükséges források hiányában nem tudják minden esetben gyakorolni tulajdonosi jogaikat ezeken a területeken, a hasznosítás tehát nem megoldott, a volt részarány-földtulajdonosok számára pedig a jogosultságuk ellenértéke, illetve a jogorvoslati lehetőségek nem biztosítottak. Az elhúzódó visszavásárlási folyamatból eredő visszásságokra tekintettel az alapvető jogok biztosa már az AJB-3633/2012. számú jelentésében felhívta a figyelmet arra, hogy a „Vsz. végrehajtásának elhúzódása miatt [...] a volt részarány-földtulajdonosok tulajdonjoga, a jogbiztonság, és a jogorvoslathoz való jog tekintetében visszásságot okoz, mert a határidő folyamatos módosulása miatt a kártalanítás időpontja nem kiszámítható, ennek nyomán a tulajdonosi jogosítványok elvonásának a hossza valójában önkényes, míg a korlátozással érintett tulajdonosoknak nem biztosított a kisajátítás elmaradásával szembeni fellépés lehetősége.”²³

Az állam a védettségi szint helyreállításához szükséges költségvetési források elégtelenségéből fakadó helyzetet a kisajátítás határidejének rendszeres (eddig öt alkalommal történt) módosításával próbálta rendezni. Jogszabályban biztosított pénzeszközök hiányában a kisajátítási folyamat nem tervezhető, és különösen a „jogosulti kör” tekintetében elengedhetetlenné vált a függő jogi helyzet sürgős és végleges rendezése.

3. Javaslatok a nemzeti park igazgatóságok magas szintű feladatellátásához szükséges állami intézkedések tekintetében

3.1. A nemzeti parkok övezeti besorolása során a természetvédelmi szempontokat fokozottan érvényesíteni kell

A nemzeti parkok területének övezeti kategóriákba való besorolásának szempontjait a 14/1997. (V. 28.) KTM rendelet határozta meg, azonban az övezetek lehatárolására nem került sor. E rendelet helyébe lépett a nemzeti parkok területének övezetekbe való besorolását és az egyes övezetekre vonatkozó általános természetvédelmi előírásokat újraszabályozó 134/2013. (XII. 29.) VM rendelet, amelynek egyik célja az volt, hogy tényleges előrelépés

²⁰ L. Pánovics Attila: A védett természeti területek visszavásárlása Magyarországon, In: „Reformator iuris cooperandi” – Tanulmányok Veres József 80. születésnapja tiszteletére, Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2009. 428-429. o.

²¹ Vsz. 6.§ (1) bek.

²² A 2009-2014 közötti időszakra szóló Nemzeti Környezetvédelmi Program mintegy 48.000 hektárnyi földterületet említett ebben a körben. Az elmúlt években az érintett területek nagysága jelentősen (kb. 20.000 hektárra) csökkent.

²³ AJB-3633/2012. 21. o.

történjen ezeknek az övezeteknek a lehatárolásában. A rendelet 2013. december 31-én lépett hatályba. A rendelet értelmében a nemzeti parki övezetek területi lehatárolására irányuló szakmai javaslatot az illetékes nemzeti park igazgatóság készíti el, amely tartalmazza a védett természeti területek természeti övezet, természetkímélő használati övezet és szolgáltató övezetek szerinti javasolt felosztását. E javaslatot az érintett földtulajdonosok, vagyongazdálkodók, önkormányzatok és a területen gazdasági tevékenységet folytatók, így például az erdőgazdálkodók írásban véleményezhetik. A vélemények és a javaslat közötti ellentmondásokat a nemzeti park igazgatóságnak egyeztetnie kell, majd a fennmaradó véleménykülönbségekkel együtt a javaslatot természetvédelemért felelős miniszterhez kell felterjeszteni jóváhagyásra. Az övezetek végleges meghatározása miniszteri rendeletben történik.²⁴

A miniszteri rendelet szerint a természetkímélő hasznosítási övezetben a természetvédelmi kezelés és a természetkímélő hasznosítás egyidejűleg mintegy egymással konkuráló tevékenység van jelen.²⁵ E kettősből adódóan az övezeti besorolásokra vonatkozó, a nemzeti park igazgatóság által felterjesztett javaslatot akár alapvetően is módosíthatják a gazdálkodási szempontok a rendelet előkészítése során. A leginkább konfliktusos terület a legmagasabb védelmi kategóriába tartozó természeti övezetbe sorolt övezetek csökkentését eredményező gazdasági szempontú vélemények. A jelen szabályozás mellett tehát féltő, hogy a gazdasági érdekek adott esetben a természetvédelmi célok elérésnek rovására érvényesülnek.

Mindezt fel kell hívni a figyelmet arra, hogy a folyamatban lévő övezeti besorolások megállapításának a hosszú távú természetvédelmi célokat kell szolgálnia, ezért a területi lehatárolás során kiemelt szempont kell legyen, hogy a természetvédelmi szempontok – a gazdasági szempontokat megelőzve – megfelelően érvényesüljenek.

3.2. Az állami adatbázisok és nyilvántartások ingyenes hozzáféréseinek, illetve használatának biztosítása

A XXI. századi globális környezeti válság korában világossá vált, hogy az összetett ökológiai problémák kezelésére kizárólag egy rendszerszemléletű, hálózatos környezetvédelmi intézményrendszer képes.²⁶ A környezetvédelmi problémák a legkritikább esetben köthetők egy kitüntetett környezeti tényezőhöz, mivel az ökoszisztéma egy komplex rendszer, melyben minden alrendszer kapcsolatban áll egymással, és amelyek kölcsönösen hatnak egymásra. Ezért a komplex kihívások elemzésére és megoldására rendszerszemléletű megoldásra van szükség, ahol a hatóságok nem egymás mellett, alapfeladataik szerinti szigorú hatásköri megosztásban mintegy egymás mellett működnek, hanem ahol biztosított a hatóságok szoros együttműködése a környezeti problémák kezelésében. Egy ilyen rendszer előfeltétele, hogy a környezeti információk szabadon áramoljanak a környezetvédelmi szervezetek és hatóságok között, azok folyamatos kommunikációja során.

A hatóságok hálózatos együttműködésének egyik gyakorlati követelményeként fontosnak tartom annak biztosítását, hogy a nemzeti park igazgatóságok ingyenes hozzáférést kapjanak az állami térképészeti alapadatokhoz, amelynek használata mindennapi természetmegőrzési

²⁴ 134/2013. (XII. 29.) VM rendelet 5. § (1)

²⁵ 134/2013. (XII. 29.) VM rendelet 2. § (1)

²⁶ Jaap, Roeland. "Transgovernance: The Quest for Governance of Sustainable Development." *Transgovernance*. Springer Berlin Heidelberg, 2013. 275-310.

munkájuk egyik alapfeltétele, és amelynek használata jelenleg számukra éves szinten tetemes, adott esetben több millió forintos költséget okoz.

Ugyancsak a környezetvédelmi problémák hatékonyabb kezelését tenné lehetővé, ha a nemzeti park igazgatóságok számára megfelelő források állnának rendelkezésre arra a célra, hogy a védett természeti területek, illetve a környezetvédelmi célú korlátozások és tilalmak ingatlan-nyilvántartási feljegyzése maradéktalanul megtörténhessen minden érintett ingatlan tekintetében. Jelenleg ugyanis a feljegyzés sokszor nem történik meg, mivel bejegyeztetésért felelős természetvédelmi szervek az illetékekről szóló 1996. évi LXXXV. törvény 32/B. § értelmében – a bírósági joggyakorlat által is megerősítve – nem rendelkeznek alanyi illetékmentességgel, ezért a védett jelleg feljegyeztetéséért ingatlanonként több ezer forintos igazgatási szolgáltatási díj fizetésére kötelesek, amely anyagi terhet nem tudják fedezni költségvetésükből.

Az alapvető jogok biztosa a 2010. évben a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa által lefolytatott vizsgálatok nyomán hivatalból indított vizsgálatot a védett természeti területek, környezetvédelmi célú korlátozások és tilalmak ingatlan-nyilvántartási feljegyzésével kapcsolatos jelenlegi helyzet tisztázására, amelynek megállapításait az AJB-2287/2012. sz. jelentésben közzé is tette. A fenti jogi jellegeknek az ingatlan-nyilvántartásban történő, bárki által megismerhető feljegyzése egyrészt az ingatlan-nyilvántartás közhitelességének a részét képezi, és a jogbiztonságot szolgálja, másrészt segíti a védettség alatt álló területek károsításának, a Natura 2000 védettség alatt álló élőhelyek és fajok veszélyeztetésének és más jogszerűtlen cselekmények megelőzését. A jogbiztonság és az egészséges környezethez való alapjog érvényesülése érdekében tehát elengedhetetlen, hogy ingatlanának védett jogi jellegéről, illetve az ingatlant terhelő korlátozásokról minden tulajdonos megfelelő módon értesülhessen.

Az alapvető jogok biztosa vizsgálata során megállapította, hogy e tények törvényekben előírt ingatlan-nyilvántartási feljegyzése a mai napig sem történt meg maradéktalanul, azaz a korábbiakhoz képest nem történt alapvető előrelépés ingatlan-nyilvántartási átvezetésekben, továbbá a feljegyzéseket elősegítő szabályozás, illetve az állami feladatellátás feltételeinek a biztosítása területén sem történt érdemi változás.

Mindezért szükségesnek véljük, hogy a természetvédelmi szervek tárgyi illetékmentességgel rendelkezzenek a fenti jogi jellegek ingatlan-nyilvántartásba történő feljegyeztetése tekintetében, vagy annak hiányában a tények feljegyeztetésének feladatához szükséges források a feljegyzésre kötelezett szervek állami költségvetési támogatásában biztosítva legyenek.

3.3. A védett természeti területeken a természetvédelmi célok elsődlegességét jogilag is garantálni kell

Bár első látásra magától értetődőnek tűnik, hogy a nemzeti park igazgatóságok védett természeti területein a természetvédelmi célok az elsődlegesek, a gyakorlatban ez azonban sajnálatos módon koránt sincs így. Az állami szervek sokszor éppen ezzel ellentétes elvárásokat fogalmaznak meg a nemzeti parkok természetvédelmi vagyionkezelése tekintetében. A természetvédelmi célok megvalósításával leginkább konkuráló érdek a profittermelési kényszer, amelynek érzékletes példája az Állami Számvevőszék 2012. évi jelentése, amely a nemzeti park igazgatóságok vagyionkezelését vizsgálta. A jelentés

megállapítása szerint „Az igazgatóságok természetvédelmi célú erdőkezelése nem volt hatékony, mert a tanúsítványi adatok alapján a tevékenységből csak egy évben származott nyereségük.”²⁷ Fontos hangsúlyozni, hogy a természetvédelmi kezelést nem lehet a nyereség léte, vagy hiánya alapján megítélni, mert az nem célja a természetvédelemnek. A nemzeti park igazgatóságok tevékenységének elsődleges és legfőbb célja – helyesen – a védett természeti területek értékeinek megőrzése.²⁸ Ez pedig nem mérhető a gazdálkodás nyereségességével. Az ÁSZ jelentés felhívja a figyelmet arra, hogy nincs olyan, az ellenőrzés során használható a természeti értékek értékelésére alkalmas mutató, illetve mutatórendszer, mely megfelelő lenne a természet értékeinek védelme eredményességének mérésére.

A fentiekhez hasonló szempontú bírálat ráadásul ellentmond a Magyarország tevékeny részvételével zajló nemzetközi környezetjogi törekvéseknek is. A 2012-ben rendezett Rio+20 Fenntartható Fejlődés Konferenciát követően, a fenntartható fejlődési célok kidolgozására felállított Nyílt Munkacsoport, melynek egyik vezetője Kőrösi Csaba, Magyarország meghatalmazott ENSZ nagykövete, javaslatot tett az ökoszisztéma szolgáltatások, és biodiverzitás értékek integrálására a nemzeti tervezés folyamataiba. A Munkacsoport által megfogalmazott egyik célkitűzés alapján az államok kötelesek az ökoszisztéma értékeket meghatározni és azokat beépíteni fejlesztési terveikbe. A nemzetközi trendek mellett, a „Gondolatok az erdőtörvény természetvédelmi szempontú módosításához” című háttéranyag is hangsúlyozta az erdei ökoszisztémák kapcsán, hogy az erdők által nyújtott nem materiális természeti szolgáltatásokat is figyelembe kell venni és azokat valamilyen formában mérhetővé kell tenni. A szemléletváltás nemcsak a társadalom szélesebb rétegeinél, hanem a gazdasági és politikai szférákban is szükségszerű annak érdekében, hogy a természetvédelmi és gazdasági szabályozórendszerek elismerjék, és megfelelő védelemben részesítsék a természet immateriális javait és az ökoszisztéma által nyújtott szolgáltatásokat.

A természetvédelmi oltalom alatt álló területeken a jövő nemzedékek érdekeinek védelme szükségessé teszi a védett természeti értékek magas szintű védelmét, amely kellő garanciát nyújt arra, hogy a nemzet közös öröksége unokáink számára is biztosított lesz. Ehhez megfelelő anyagi és eljárásjogi garanciákat kell alkotni annak megakadályozására, hogy a védett természeti és kulturális értékek az elődök gazdasági fejlődésének áldozatául essenek a védett természeti területeket érintő vagyongazdálkodás és kezelési tervezés során. Mindezért a védett természeti területeken a természetvédelmi szempontoknak (követelményeknek) minden más érdeket meg kell előzniük. *Ennek legmegfelelőbb garanciája, ha a védett természeti területek a nemzeti park igazgatóságok – mint az egyedüli megfelelő szakértelemmel rendelkező állami intézmények – természetvédelmi vagyongazdálkodása alatt állnak.*

A természetvédelmi célok legmagasabb szintű érvényesítésének egyik jelentős akadálya a gyakorlatban sok esetben az, hogy a védett erdőterületek jelentős része nem a nemzeti park igazgatóságok, hanem az erdőgazdálkodók vagyongazdálkodásában áll. A külföldi szabályozás tapasztalatai alapján úgy tűnik, hogy a természetvédelmi érdekekkel konkuráló gazdasági megfontolások háttérbe szorítását egy olyan modell tudja leghatékonyabban biztosítani, ahol a védett természeti területek kezelésével kapcsolatos döntéseket a természetvédelmi célokat érvényesítő nemzeti park igazgatóság a gazdasági szempontoktól függetlenül hozhatja meg.

²⁷ ÁSZ jelentés a nemzeti park igazgatóságok feladatellátásának és vagyongazdálkodásának ellenőrzéséről (12106) 2012. november, 49. o.

²⁸ Minderre Fazekas Sándor miniszter is felhívta a figyelmet az ÁSZ jelentésére adott válaszlevelében.

Az osztrák szabályozási modellben a védett erdők kizárólag a nemzeti park igazgatóság vagyongazdálkodásában állnak, aminek ellentételezéseként a védett erdők tulajdonosait (magánszemélyek, illetve erdőgazdaságok) az igazgatóság – a számára rendelt állami forrásokból – törvényben meghatározott összeggel kompenzálja.²⁹ A védett erdőkben alkalmazott kezelési módszerek tekintetében az Osztrák Szövetségi Erdészetnek és az adott tartományi szintű erdészetnek szorosan együtt kell működnie a nemzeti park igazgatósággal, és minden megvalósuló kezeléshez a nemzeti park igazgatójának egyetértése szükséges.³⁰ A finnországi védett területek erdőgazdálkodásáért is felelős Erdőgazdasági Igazgatóság (Metsähallitus) szintén a természetvédelmi szempontoknak ad elsőbbséget a védett erdőkben, ugyanis a természetvédelmi szempontból kiemelkedő erdőrészekben tilos gazdasági céllal erdőgazdasági tevékenységet folytatni.³¹

A természetvédelmi célok prioritását nemcsak a külföldi példákhoz hasonló, átfogó szervezeti reform útján lehetne biztosítani, hanem fontos, hogy az a jelenleg hatályos erdőtervezési folyamatban is következetesen érvényesüljön. Arra már a „Gondolatok az erdőtörvény természetvédelmi szempontú módosításához” című háttéranyag is felhívta a figyelmet, hogy az erdőtervezés célja a természetvédelmi céloknak megfelelő fenntartható erdőgazdálkodás feltételeinek meghatározása kell, hogy legyen. Ennek megfelelően az erdőtervezés jogintézményeit, eljárási rendjét, feltételrendszerét alapos felülvizsgálatnak kell alávetni. Az erdőtervezés rendszerének továbbfejlesztése során alapvető célkitűzés, hogy az a védett erdők védelmi funkciójából adódó elvárásoknak maradéktalanul eleget tegyen, a természetvédelmi céloknak megfelelő fenntartható erdőgazdálkodás kritériumait kielégítse, valamint a természetvédelemért felelős szervek előkészítésben, elfogadásban való részvételét tegye lehetővé. E célok elérése érdekében a háttéranyag hangsúlyozza, hogy az anyagi jogi szabályokon túl eljárásjogi garanciákat is biztosítani kell, elsősorban annak érdekében, hogy a természetvédelemért felelős szervek észrevételei, javaslatai, szempontjai a lehető legteljesebben beépülhessenek a tervekbe.

Elsődleges szempont tehát, hogy a védett természeti területek kezelésére vonatkozó tervek alapvető feltételrendszerét a természetvédelmi kezelésért felelős nemzeti park igazgatóságnak, valamint a természetvédelmi hatósági feladatok ellátásáért felelős szerveknek kell megadniuk. Hangsúlyozandó, hogy a természetvédelmi cél prioritásának biztosítása nemcsak azt követeli meg, hogy a tervezés kiindulópontjául a természetvédelmi kezelő szerv által megadott szempontok legyenek irányadók, hanem azt is, hogy az egyeztető folyamat végeredményeként a kiindulási javaslat ne módosuljon olyan mértékben, amely már a természetvédelmi célok elsődlegességét veszélyezteti.

A nemzet közös örökségének megóvása érdekében kiemelten fontos az is, hogy a természetvédelmi kezelési tervekben foglaltak mielőbb érvényesülhessenek azokon a védett természeti területeken is, amelyek vonatkozásában a gazdálkodás feltételeit meghatározó erdőterv-rendelet, illetve körzeti erdőgazdálkodási terv-elfogadásakor még nem volt természetvédelmi kezelési terv. A jelenleg hatályos a természetvédelmi kezelési tervek készítésére, készítőjére és tartalmára vonatkozó szabályokról szóló 3/2008. (II. 5.) KvVM

²⁹ 653. Bundesgesetz über die Gründung und Beteiligung an der Nationalparkgesellschaft Donau-Auen GmbH, BGBl. 29.11.1996, St. 210, Artikel 3 Absatz 4.; 17. Vereinbarung gemäß Artikel 15a B-VG zwischen dem Bund und den Ländern Niederösterreich und Wien zur Errichtung und Erhaltung eines Nationalparks Donau-Auen samt Anlagen, BGBl. 28.01.1997, Teil I., Artikel IV, VI Absatz 1 Nr. 4.;

³⁰ 17. Vereinbarung gemäß Artikel 15a B-VG zwischen dem Bund und den Ländern Niederösterreich und Wien zur Errichtung und Erhaltung eines Nationalparks Donau-Auen samt Anlagen, BGBl. 28.01.1997, Teil I., Artikel VII Absatz 1 Nr. 4

³¹ <http://www.metsa.fi/sivustot/metsa/en/Forestry/promotingbiodiversity/Sivut/default.aspx>

rendelet 8.§ (3) bekezdése szerint azonban ilyen esetekben a gazdálkodási szempontok alapján készülő körzeti erdőterv természetvédelmi kezelési tervnek tekintendő, a (4) bekezdés szerint pedig a természetvédelmi kezelési tervben foglaltakat az erdőterv rendeletben lévő alapelvek és szabályok figyelembe vételével kell alkalmazni. *Mivel ez a szabályozás a védett erdők esetében a természetvédelmi célok megvalósulását nem részesíti megfelelő előnyben az erdőgazdasági szakmai szempontok szerint kialakított erdőterv rendelettel és körzeti erdőtervvel szemben, ezért kívánatos lenne annak mihamarabbi felülvizsgálata.*

3.4. A nemzeti park igazgatóságok gazdasági autonómiájának megteremtése

A fentiek alapján jól látható, hogy a nemzeti park igazgatóságok az Alaptörvény P) cikke alapján a jövő nemzedékek érdekeinek védelme kapcsán az államot terhelő védelmi kötelezettség teljesítésében meghatározó szerepet játszanak. Az alkotmányos kötelezettség teljesítésében vállalt feladatok ellátásához azonban megfelelő forrásokat is kell biztosítani. A nemzeti park igazgatóságok állami költségvetési forrásai fokozatosan csökkentek az utóbbi évek során, ezért költségvetésüknek nagyobb részét ma már saját források, köztük az általuk elnyert európai uniós pályázati források teszik ki.

Hangsúlyozandó azonban, hogy a magyar természetvédelmi szabályozási modell alapvető és értékes eleme az állami szerepvállalás megléte, ezért az állam semmi esetre sem vonulhat ki a természetvédelmi intézményrendszer finanszírozásából. A megfelelő szintű állami szerepvállalás direkt költségvetési juttatások növelésével vagy közvetett módon, a védett természeti területek vagyonkezelésének átadásával is biztosítható. A nemzeti parki rendszer megalakításának célja kétségtelenül a területükön található természeti és kulturális értékek megőrzése volt a magyar nemzet eljövendő generációi számára. Ez az Alaptörvény szellemében történelmi távlatokat felölelő célok megvalósítása nem eshet áldozatul az éves költségvetési esetlegességének és korlátainak. Feltétlenül szükségesnek látjuk, hogy az alapvető célok megvalósításához elengedő, erre a célra rendelt a nemzeti park igazgatóságok vagyonkezelésében álló vagyontömeg biztosítson kellő garanciát a nemzeti park igazgatóságok hosszú távú működőképességére és az általuk betöltendő feladatok zökkenőmentes és akadálytalan ellátására.

4. Összegzés

A nemzeti park igazgatóságok meghatározó szerepet játszanak a modern természetvédelemben és a társadalom alapvető életfeltételeinek megőrzésében. Működésük egyben 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 védett természeti értékek megőrzésének védőbástyáiként szolgálnak. Az Alkotmánybíróság környezetvédelmi alaphatározata által is elismerten a védett természeti területek tekintetében a nemzeti park igazgatóságok által végzett természetvédelmi vagyonkezelés garanciális jellegű, az attól való visszalépés alkotmányellenes megoldás. A nemzeti park igazgatóságok természeti értékmegőrzését biztosító jogszabályi feltételrendszer ellentmondásokkal terhes. Az Alaptörvényből adódó kötelezettség az ellentmondások megszüntetése, a garanciális tartalmi szabályok törvényi szintű kiegészítése, megerősítése.

A nemzeti park igazgatóságok több évtizedes működésük alatt speciális szakértelmük révén szakszerűen látják el a természetvédelmi kezelés feladatát a változó jogszabályi keretek ellenére is. Fontos azonban hangsúlyozni, hogy a természetvédelmi vagyongazdálkodás alapvető átalakítása mind a nemzeti park igazgatóságok működésképeségének ellehetetlenítésével, illetve a természetvédelem állami feladatellátása által biztosított védelmi szinttől való visszalépéssel járhat. A nemzeti park igazgatóságok által végzett munka a jövő nemzedékek érdekeinek megőrzése tekintetében az egyik kiemelkedően fontos védőbástyának tekinthető. Az Alaptörvény P) cikke alapján az állam köteles a nemzet közös örökségének megőrzésére, amely kötelezettség minél magasabb szintű teljesítése éppen azt követeli meg, hogy a nemzeti park igazgatóságok működési feltételeit, eszközeit az állam tovább erősítse.

Budapest, 2014. december 16.

Dr. Szabó Marcel
a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes
a jövő nemzedékek szószólója