

KECSKÉS GÁBOR

## A fenntartható fejlődés mint alkotmányos érték és államcél

### ABSTRACT

---

The paper presents a brief reflection on the constitutional interpretation of sustainability and sustainable development in particular. It focuses on the environmental aspects of sustainable development by analysing its possible constitutional content.

---

**Keywords:** sustainable development ■ state aim ■ non-derogation principle ■ environmental rights

---

Az írásnak nem célja egy dogmatikus, részletes és kimerítő munka a témaköréről, sokkal inkább egyszerű tisztelgés a szabadságszerető Kukorelli István professzor előtt, kinek termékeny évtizedei alatt többször volt lehetősége az alkotmányozás folyamatát közelebbről követni, néha talán még alakítani is. Szemtanúja volt annak, amint a 20. század második felének új vívmányai – így a környezeti jogok, új államcélok – bekerültek az alkotmányokba. Számos esetben pedig az alkotmánybíróságoknak kellett eme meglehetősen absztrakt fogalmakat alkotmányos tartalommal megtölteni. Kukorelli István is hamarosan ebben a szerepben találta magát, hiszen alkotmánybírói megbízatása alatt több olyan ügyel is találkozott, ahol a környezethez való joggal, általában környezeti kérdésekkel kellett foglalkoznia a taláros testületnek.

A fenntartható fejlődés nevesítve ugyan később, 3 évvel alkotmánybírói mandátuma lejártá után, a 2011-es Alaptörvénnyel nyert alkotmányos célként való elismerést, de bízom benne, hogy jelen írással méltó módon tudom köszönteni Professzor urat 70. születésnapján.

## I. A FENNTARTHATÓ FEJLŐDÉS ELVÉNEK MEGJELENÉSE

Az 1972-ben tartott Stockholmi Világkonferencia után egyértelművé vált környezetvédelmi, környezetjogi paradigmaváltás következtében a nemzetközi közösség tagjai nem hagyhatják teljesen figyelmen kívül a környezetvédelmi jog ezen alapvető elvét, tényleges fejlődési modelljét. Ennek megvalósításához a jogrendszernek (így az annak alappilléret alkotó alkotmányoknak is) a politikai akarral való összehangolása szükséges. Az 1983-ban felállított, Brundtland-bizottság néven is ismert ENSZ Környezet és Fejlődés Világbizottsága (United Nations World Commission on Environment and Development) 1987-es, ún. Közös jövőnk (*Our Common Future*) című jelentésének meghatározása szerint a fenntartható fejlődés „olyan fejlődés, amely kielégíti a jelen generációk szükségleteit anélkül, hogy veszélyeztetné a jövő generációk esélyeit arra, hogy ők is kielégíthessék fejlődési szükségleteiket”. A jelentés szerint a globális válságokat, a környezet pusztulása által okozott problémákat a fenntartható fejlődés fogalma segítségével lehet kezelni. A második környezetvédelmi világkonferencián, 1992-ben elfogadott Riói Nyilatkozat a Környezetről és Fejlődésről a fenntartható fejlődés elvére alapozva deklarálta a környezetvédelem elveit és célkitűzéseit, amelyeket a gazdasági és társadalmi fejlődéssel összhangban kell érvényre juttatni. 2002-ben, a johanburgi Fenntartható Fejlődés Világkonferencián az államok egy nyilatkozatban deklarálták, hogy a fenntartható fejlődés minden kultúra és civilizáció fontos és közös feladata, melynek megoldásáért együtt kell cselekedni; ennek eredményeként már számos nemzetközi szervezet és az államok többsége önálló célként és stratégiként határozza meg (számos állam az alkotmány szintjén) a fenntartható fejlődést. Ma már aligha van olyan nemzetközi környezetvédelmi szerződés és belső jogi környezetvédelmi norma, amely a fenntartható fejlődés elvét ne nevesítené általános célként. 2015-től pedig az ENSZ égisze alatt készült el a Fenntartható Fejlődési Keretrendszer,<sup>[1]</sup> amelyet valamennyi ENSZ-tagállam (mind a 193 állam) elfogadott. Eben a 2030-ig megvalósítandó Fenntartható Fejlődési Célok (*Sustainable Development Goals – SDGs*) kerültek meghatározásra. A 17 fő célt (*goal*) és jelentősen megnövelt számú, összesen 169 részcélt (*target*), valamint ezekhez kapcsolódóan 232 indikátort tartalmazó Fenntartható Fejlődési Célok holisztikus szemléletű, még *soft law*-nak is kevés, és inkább csak politikai célokként értelmezhető általános globális vállalások megvalósítása 2030-ig esedékes, és napjainkban ezek jelentik a fenntartható fejlődés célrendszerét. Ezek absztrakt jellege azonban kevésbé teszi önmagában alkalmassá az elveket arra, hogy eleve erős alkotmányos jelentéstartalommal ruházhassuk fel eme célokat.

A nemzetközi, globális kötelezettségeken túl megjegyzendő, hogy az Európai Unióról szóló szerződés (Lisszaboni Szerződés), valamint az Európai Unió Alapjogi Chartája is hosszabban rendelkezik a fenntartható fejlődés elvének eléréséről, eme elvnek az uniós szakpolitikákba történő illesztéséről.

[1] Lásd *Transforming our world*, 2015.

Megfigyelhető tehát, hogy az Európai Unióban is kiemelt, mi több, egyre nagyobb hangsúlyt kap a fenntartható fejlődés gondolata, minek következtében egyértelműnek tűnik, hogy a következő időszakban az uniós jogalkotási és politikai döntéshozatali rendszer egyik legjelentősebb célkitűzéseként, alapvető princípiumaként jelenik meg az elv. Ezeknek is eleget téve, az Országgyűlés 18/2013. (III. 28.) OGY határozatával megalkotta a Nemzeti Fenntartható Fejlődés Keretstratégiáját, amely a 2012 és 2024 közötti időszakra vonatkozóan tűzi ki célul a fenntarthatóság és a fenntartható fejlődés céljainak széleskörű megvalósítását Magyarországon. A nemzetközi kötelezettségeken<sup>[2]</sup> és az általános keretstratégián túl, a fenntartható fejlődés elve ma már legalább a preambulumok, elvek szintjén megjelenik szinte valamennyi hazai jogszabályban is.

## II. ELMÉLETI KONTEXTUS

A fenntarthatóság valójában egy átfogó, alapvetően nem jogi fogalom, amely jóval többet jelent a környezeti értékeknek a jövő generáció számára való megőrzésének gondolatánál. Tág értelemben vett felfogása szerint a társadalom valamennyi alrendszerét befolyásoló tényezőként van jelen a döntéshozatal, jogalkotás és jogalkalmazás valamennyi területén, így a fenntarthatóságnak van gazdasági, társadalmi és környezeti pillére. Szűkebb értelemben viszont kizárólag a környezetjogi implikáció minősül elsődleges tényezőnek, és a környezet védelmének hangsúlyos figyelembe vételét jelenti a gazdasági tárgyú döntések meghozatalakor és alkalmazásakor. Így a kérdéses elv alkalmassá válik az általános rendelkezések közötti elhelyezésre is, mivel az emberi jogok biztosításához kapcsolódóan egy állammal szembeni általános elvárást tükröz, ezáltal a jogok és kötelezettségek rendszerében is elhelyezhető, ugyanakkor absztrakt jellegű elvként jelenik meg. A bizonytalan jelentéstartalmú fogalmak (mint a fenntartható fejlődés fogalma) alkotmányos védelemben való részesítése, akár államcélként történő megjelenítése számos bizonytalanságot szülhet. Kétséges, hogy a fogalom pontosan megragadható, továbbá államspecifikus definiálása is viták tárgyát képezi, ha pedig elvként jelenik meg, kérdésként merül fel, vajon nem kockázatos-e egy bizonytalan tartalmú elvet alkotmányos elvvé, akár csak államcélként is megfogalmazni. Ezek a nehézségek és bizonytalanságok természetesen általában az alkotmányos elvekre egyaránt igazak.

Az alapjogi részben konkrét jogosultságként történő nevesítése ellen szól az a tény, hogy a fenntartható fejlődés elve egy jogilag nehezen definiálható, bizonytalan jelentéstartalommal bíró, univerzális fogalom (a fenti három pillérrel, azaz társadalmi, gazdasági és környezeti vonatkozásban egyaránt), amely – szerteágazó jellegénél fogva – az állam és egyén viszonylatában nehezen

[2] Erről lásd bővebben: Schrijver, 2008.

meghatározható. A fenntartható fejlődés fogalma ráadásul tipikusan egy olyan jelenség, amelynek megvalósítása jellemzően nem (kizárólag) állami keretek között történik, érdemi megvalósításához nemzetközi együttműködésre van szükség, azaz a fogalom állami keretek között értelmezhető ugyan, de nehezen valósítható meg. Az állam szerepe tehát itt leginkább egy folytonos törekvés-re irányuló, semmiképpen sem eredménykötelezettséget magában hordozó intézményvédelmi kötelezettség. Ez összhangban van a környezethez való jog kapcsán a magyar Alkotmánybíróság által elmondottakkal, miszerint ennél az intézményvédelmi kötelezettség a domináns, továbbá az elért védelmi szinttől való visszalépés tilalma az irányadó.<sup>[3]</sup>

A fenntarthatóságnak talán az eredendően leginkább domináns környezeti implikációt illetően, a környezeti vonatkozású alkotmányos értékek kapcsán az egyén és a természet, valamint az állam és a természet védelmének viszonyát illetően az alkotmányozó alapvetően négy megoldás közül választhat, hogy miként határozza meg a kérdéskört az alkotmányban: i) önálló alapjogként, vagy ii) elérendő államcélként, vagy iii) egy elismert alapjog szelvényjogaként (például az információs jogok égisze alatt a környezeti vonatkozású adatokhoz való hozzáférés joga), vagy iv) egyéni és/vagy közösségi kötelezettségként (például környezeti örökség megőrzése), esetlegesen a jövő generációk érdekeiként szabályozható.

Mivel a fenntartható fejlődés közvetlen alapjogi jellegének megragadása nehézségekbe ütközik,<sup>[4]</sup> ezért a fenntartható fejlődés az előbbi négy megoldás közül leginkább tehát államcélként és egyéni vagy közösségi kötelezettségként jelenhet meg az egyes alkotmányokban.<sup>[5]</sup>

Az egyéni és/vagy közösségi kötelezettség formájában a jövő generációk érdekeinek alkotmányos védelme az egyik kézzelfogható jele a környezeti kérdések alkotmányos szintre való emelésének. Természetesen ez állandó kritika tárgyát is képezi, mivel aligha lehetséges az alkotmányok fő címzettjeinek tekinthető jelen generációknak pontosan felismerni a még meg sem született későbbi generációk majdani érdekeit egy gyorsan változó világban. Egyet kell értenünk Jakab András azon gondolatával, hogy a „jövő nemzedékek jogai” kifejezés fogalmilag nem egyeztethető össze „a jogosultságok jelenleg beszélt nyelvével”.<sup>[6]</sup>

[3] Ehhez lásd Fodor, 2007, 5-19., illetve Bándi, 2011, 327-348.

[4] Lásd Majtényi, 2010, valamint Jakab, 2016, 1-17., illetve Erdős, 2021, 76-77.

[5] Lásd bővebben: Gellers, 2017.

[6] Jakab, 2016, 12.

### III. A HAZAI ALKOTMÁNYOS SZABÁLYOZÁS ÉS ENNEK ÉRTELMEZÉSE

Az Alkotmány még nem nevesítette konkrétan a fenntartható fejlődés elvét, az erre történő hivatkozás az Alaptörvényben jelent meg először a hazai alkotmányozásban. Az Alaptörvény Q) cikkének (1) bekezdése szerint „Magyarország a béke és a biztonság megteremtése és megőrzése, valamint az emberiség fenntartható fejlődése érdekében együttműködésre törekszik a világ valamennyi népével és országával.” A fenntartható fejlődésre történő lakonikus hivatkozás itt leginkább a nemzetközi együttműködésre vonatkozó keretként és domináns céltételezésként fogható fel, az alkotmányozó ugyanis a fenntartható fejlődés immanens részét képező környezeti és gazdasági kihívások tükrében teszi állami kötelezettséggé az együttműködésre törekvést a „a világ valamennyi népével és országával”.

Ugyanakkor természetesen a fenntartható fejlődés államcél-jellegéhez szorosan kapcsolódó számos alapjog már eelddig is alapjogi védelmet nyert, ilyen például az Alaptörvényben is megtalálható testi-lelki egészséghez való jog (XX. cikk), vagy az egészséges környezethez való jog (XXI. cikk).

Az Alkotmánybíróságnak az Alkotmány szerint a környezeti jogokról tett megjegyzései az egészséges környezethez való joghoz kapcsolódtak. Az időben először született 996/G/1990. AB határozatban a testület úgy foglalt állást, hogy „az állam kétségtelenül köteles az egészséges környezethez való jog megvalósítását szolgáló sajátos intézmények kialakítására és működtetésére”,<sup>[7]</sup> illetve állami kötelezettségként határozta meg az élettermészet, környezeti elemekkel összefüggő alapjainak védelmét, amelyet az állam jogalkotás révén valósít meg. E határozatban már megjelenik az egészséges környezethez való jog kapcsán egyik legfontosabb megállapítás, miszerint, ha az állam a jogvédelem és a környezeti állapot már meglévő szintjét csökkenti, akkor az ezt lehetővé tevő norma alkotmányellenes. A védelmi szinttől való visszalépés tilalma mint elv jóval markánsabban jelenik meg a környezetvédelmi „alaphatározatnak” tekinthető 28/1994. (V. 20.) AB határozatban. E határozatban az Alkotmánybíróság úgy foglalt állást, hogy a „környezethez való jog jelenlegi formájában nem alanyi alapjog, de nem is pusztán alkotmányos feladat vagy államcél, amelynek megvalósítási eszközeit az állam szabadon választhatja meg”.<sup>[8]</sup> Ezzel szemben az egészséges környezethez való jogot „önállósult és önmagában vett intézményvédelemnek” tekinti, azaz olyan sajátos alapjognak, amelynek „az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó”, azaz az államra háruló feladatokat törvényi és szervezeti garanciák biztosítása révén valósítja meg a jogalkotó. A határozat szerint – figyelemmel a már meglévő védelmi szinttől való visszalépés tilalmára – az állam a természetvédelmi jogszabályokkal biztosított védelmi szintet nem csökkentheti, kivéve, ha más alapjog, alkotmányos érték érvényesítéséhez ez elkerülhetetlen a szükségességi-arányossági teszt alapján. Eme utóbbi álláspont

[7] 996/G/1990. AB határozat, 3. pont.

[8] 28/1994. (V. 20.) AB határozat, III. 2. pont.

jelenik meg a – már Kukorelli István alkotmánybírói mandátuma idején kelt – 106/2007. (XII. 20.) AB határozatban is, amelyben az AB ügy foglalt állást, hogy „ha az állam (...) törvényben egyszer már biztosította a magasabb védelmi szintet, akkor főszabály szerint nem léphet vissza, illetve csak akkor, ha annak kellő súlyú alkotmányos indoka van. Kellő súlyú alkotmányos indok más alapjog védelme vagy alkotmányos cél érvényesülése lehet.”<sup>[9]</sup>

A fenntartható fejlődést explicit módon nevesítő Alaptörvény idején pedig az Alkotmánybíróság immáron többször tudott hivatkozni a fenntartható fejlődés elvére is.

A 16/2015. (VI. 5.) AB határozatban az Alkotmánybíróság az ENSZ Fenntartható Fejlődési Céljaira reagálva rögzíti, hogy az állam által vállalt célok vonatkozásban az egyensúlykeresést a jogon belül, már a jogalkotó szintjén is le kell folytatni, valamint a fenntartható fejlődést illetően leszögezi, hogy az ehhez szükséges természeti és társadalmi intézmények védelme az állam alkotmányos feladata.

A 28/2017. (X. 25.) AB határozat rámutat arra, hogy az állam saját természeti erőforrásai feletti szuverén rendelkezési jogát voltaképpen kizárólag a fenntarthatóság elve korlátozza, azaz a természeti erőforrások és a biológiai sokféleséget veszélyeztető kiaknázó magatartás alkotmányos korlátja a fenntartható használat.

A 13/2018. (IX. 4.) AB határozatban a testület úgy foglalt állást, hogy az „Alaptörvény (...) meghaladta a korábban hatályos Alkotmány rendelkezéseit (...), deklarálja, hogy Magyarország védi és fenntartja az egészséges környezetet. Ezzel az Alaptörvényben új elemként megjeleníti a fenntarthatóság követelményét, ami az állam és a gazdaság részére irányt szab a környezeti értékekkel való felelős bánásmóddhoz.”<sup>[10]</sup> A taláros testület szerint az Alaptörvény „megjelöli az »állam és mindenki« részéről elvárt magatartásokat: 1. a védelem, 2. a fenntartás, és 3. a jövő nemzedékek számára történő megőrzés.” Az Alkotmánybíróság tehát „azt az elvárást támasztja a jogalkotással szemben, hogy a jogszabályok meghozatalakor nem csak a jelen nemzedék egyéni és közös szükségleteit kell mérlegelni, hanem figyelembe kell venni a jövő nemzedékek életfeltételeinek biztosítását is, az egyes döntések várható hatásainak mérlegelésekor pedig az elővigyázatosság és megelőzés elvének megfelelően, a tudomány mindenkori állásának alapulvételével kell eljárnia”.

Biztosan állítható tehát, hogy egyrészt a fenntartható fejlődés elvéről 2011 után tett alkotmánybírói indokolások, kiegészülve az Alkotmány alapján tett korábbi, a környezeti jogokra vonatkozó ma is irányadó tételekkel (főszabály szerint az elért védelmi szinttől való visszalépés tilalma), hosszabb távon segítenek abban, hogy Magyarország vonatkozásában a fenntartható fejlődés alkotmányos jelentéstartalmát jobban megragadhassuk. A 21. század emberének és a 2030-ig a Fenntartható Fejlődési Célok elérésén fáradozó államoknak eme

[9] 106/2007. (XII. 20.) AB határozat 3.2. pont.

[10] 13/2018. (IX. 4.) AB határozat, [13] pont.

segítségére szüksége is van, mivel a fenntarthatóság és a fenntartható fejlődés eszményétől látszólag egyre inkább csak távolodunk.

#### IV. ÖSSZEGRZÉS

A tanulmány tárgyalta a fenntartható fejlődés környezeti pillérének és az ehhez szorosan kapcsolódó környezeti jogoknak az alkotmányos alaptételeit, kiemelve az Alkotmánybíróság több elvi tételét is. Kukorelli István a *106/2007. (XII. 20.) AB határozat* elfogadásakor alkotmánybíróként tapasztalhatta a környezeti kérdések, a fenntarthatósági szemlélet kiteljesedését, a *28/1994. (V. 20.) AB határozat* megerősítését akkor, amikor ezt az Alkotmány még konkrétan nem nevesítette. Az idézett határozat azonban néhány mondatban tökéletesen összefoglalta, és ez mind a korábbi Alkotmány, mind a jelenlegi Alaptörvény szerint a fenntartható fejlődés környezeti aspektusát és általában a környezeti jogokat illetően alkotmányos zsinórmértékként szolgál. Eszerint ugyanis „a környezetvédelemhez való jog érvényesülésében nem lehet a gazdasági és társadalmi körülményektől függő olyan minőségi és mennyiségi hullámozást megengedni, mint a szociális és kulturális jogokban, ahol a körülmények megkívánta megszorítások később orvosolhatók”. Ezen kívül alkotmányos értelmet kapott a megelőzés elve (mert az eredeti állapot helyreállítása nem mindig lehetséges), továbbá az elért védelmi szinttől való visszalépést csak más alkotmányos érték vagy alapjog védelme indokolhatja. A fenntarthatóság és általában a fenntartható fejlődés eléréséhez eme szemléletnek kell érvényesülnie, még abban az esetben is, ha magának az alapfogalomnak a jelentéséről is nagy viták folynak, és a „fenntartható” szó túlhasználata és ezáltal történő inflálódása (vagy inkább lassan már kiüresítése) ma egy valós veszélyként aposztrofálható. Zárásként érdemes viszont azt is leszögezni, hogy a fenntarthatóság és a környezeti tudatosság szintjét az alkotmányos tételmondatok, az alkotmánybírói indokolások még önmagukban nem emelik, azonban hozzájárulnak a közösség (ideértve az államokat, önkormányzatokat is) és az egyén környezettel kapcsolatos bonyolult és sokszor csak közvetett összefüggéseket magukban hordozó kötelezettségeinek és jogainak tisztázásához.

## IRODALOM

- Bándi Gyula (2011): Környezethez való jog. In: Schanda Balázs – Balogh Zsolt (szerk.): *Alkotmányjog – Alapjogok*. Pázmány Press, Budapest, 327-348.
- Erdős Csaba (2021): Alapjogi dogmatika. In: Bódi Stefánia – Schweitzer Gábor (szerk.): *Alapjogok*. Ludovika Egyetemi Kiadó, Budapest, 65-78.
- Fodor László (2007): A környezethez való jog dogmatikája napjaink kihívásai tükrében. In: *Miskolci Jogi Szemle*. Vol. 2, No. 1: 5-19.
- Gellers, Joshua (2017): *The Global Emergence of Constitutional Environmental Rights*. Routledge, Oxfordshire.
- Jakab András (2016): Fenntarthatóság az európai alkotmányjogban. In: *Közjogi Szemle*. Vol. 9, No. 3: 1-17.
- Majtényi Balázs (2010): *Félreértett jogosultságok – bizonytalan helyzetű alapjogok Magyarországon*. L'Harmattan, Budapest.
- Our Common Future (1987). *Report of the World Commission on Environment and Development*. Oxford University Press, Oxford.
- Schrijver, Nico (2008): *The Evolution of Sustainable Development in International Law: Inception, Meaning and Status*. Martinus Nijhoff Publishers, Leiden.
- *Transforming our world: The 2030 Agenda for Sustainable Development*. G.A. Res. 70/1, U.N. GAOR, 70th Sess., U.N. Doc. A/RES/70/1 (2015).

## JOGFORRÁSOK

- Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)
- 996/G/1990. AB határozat.
- 28/1994. (V. 20.) AB határozat.
- 106/2007. (XII. 20.) AB határozat.
- 16/2015. (VI. 5.) AB határozat.
- 28/2017. (X. 25.) AB határozat.
- 13/2018. (IX. 4.) AB határozat.