

A döntés háttere

1. Ötven országgyűlési képviselő kezdeményezte a klímavédelemről szóló 2020. évi XLIV. törvény (Klímatv.) alaptörvény-ellenességének, illetőleg nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát. Az indítványozók szerint a Klímatv. sérti az Alaptörvény II. cikkét, XX. cikkét, XXI. cikk (1) bekezdését, P) cikk (1) bekezdését, B) cikk (1) bekezdését, Q) cikk (1) és (2) bekezdéseit, továbbá ellentétes az 1995. évi LXXXII. törvénnyel kihirdetett ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezménnyel (Keretegyezmény), a 2016. évi L. törvénnyel kihirdetett, az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezményben Részes Feleinek 21. Konferenciáján elfogadott Párizsi Megállapodással (Párizsi Megállapodás), továbbá az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett, az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezmény (EJEE) 8. cikkével.

2. Az eljárásban *amicus curiae* beadvánnyal fordult az Alkotmánybírósághoz (a beadványok benyújtásának sorrendjében) a Társadalmi Reflexió Intézet, a Magyar Természetvédők Szövetsége (önállóan), a Magyar Természetvédők Szövetsége, a Magyarországi Éghajlatvédelmi Szövetség és a Reflex Környezetvédelmi Egyesület (közös), valamint a Kék Bolygó Klímavédelmi Alapítvány. A három környezet- és természetvédő szervezet közös beadványa tartalmazta a Magyar Természetvédők Szövetsége ifjúsági programja tagjainak levelét is.

3. Az eljárásban kifejtette álláspontját az Innovációs és Technológiai Minisztérium (az Energiaügyi Minisztérium jogelődje). Az eljárás során az Alkotmánybíróság megkeresésére kifejtette szakmai álláspontját az alapvető jogok biztosa jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettese, a Magyar Tudományos Akadémia, valamint valamennyi magyarországi Nemzeti Park Igazgatóság (Aggteleki Nemzeti Park, Balaton-felvidéki Nemzeti Park, Bükk Nemzeti Park, Duna-Dráva Nemzeti Park, Duna-Ipoly Nemzeti Park, Fertő-Hanság Nemzeti Park, Hortobágyi Nemzeti Park, Kiskunsági Nemzeti Park, Kőrös-Maros Nemzeti Park, Órségi Nemzeti Park).

4. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint formai-eljárási okokból kizárólag a Klímatv. 3. § (1) bekezdése elleni indítvány volt alkalmas érdemi elbírálásra, mely szerint „Magyarország az üvegházhatású gázok kibocsátását legalább 40%-kal csökkenti 2030-ig az 1990. évhez képest.”

5. Az Alkotmánybíróság határozatának IV. részében a történeti alkotmány vívmányaként azonosította a Kárpát-medence természet adta természeti erőforrásainak védelmére, a jelen és jövő generációk számára történő megóvására, valamint az erőforrások hosszú távon is fenntartható használatára és hasznosítására vonatkozó kötelezettséget. Ezt a kötelezettséget az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése értelmezése során az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdésének megfelelően figyelembe kell venni.

6. Az Alkotmánybíróság határozatának V. részében összegezte az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésével, XX. cikk (1) bekezdésével és XXI. cikk (1) bekezdésével kapcsolatos irányadó gyakorlatát, melyekre a Klímatv. alkotmányossági vizsgálata során is figyelemmel volt.

7. Az Alkotmánybíróság határozatának VI. részében áttekintette, hogy milyen ismert és várható hatásai vannak a klímaváltozásnak a Kárpát-medence élővilágára, a természeti és emberi környezetre, valamint az emberi egészségre. Az Alkotmánybíróság ehhez az Alkotmánybíróság megkeresésére adott válaszok, az ITM álláspontja és az *amicus curiae* beadványok mellett figyelembe vette a Nemzeti Fenntartható Fejlődés Tanácsa (az Országgyűlés stratégiai környezeti tanácsadó intézménye) jelentéseit, valamint az ITM „*Jelentés az éghajlatváltozás Kárpát-medencére gyakorolt esetleges hatásainak tudományos értékeléséről*” című kiadványát is.

8. Az Alkotmánybíróság határozatának VII. részében a döntését különösen az alábbiakkal indokolta.

8.1. Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése, XX. cikk (1) bekezdése és XXI. cikk (1) bekezdése alapján a jelen generációt háromirányú kötelezettség terheli: a jelen generáció életfeltételeinek megóvása, a jövő nemzedék életkörülményeinek biztosítása, és a nemzet közös örökségét képező természeti erőforrások önmagukért való megőrzésének kötelezettsége. Az Alkotmánybíróság határozatában egyértelművé tette: az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése csak példálózó jelleggel nevesít egyes természeti és kulturális erőforrásokat (termőföld, erdők és vízkészlet, biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek), és a P) cikk védelmi köre a klíma védelmére is kiterjed.

8.2. Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében foglalt, a nemzet közös örökségének részét képező értékek védelme nem csupán egy kiemelt alaptörvényi szabály, hanem egyben Magyarország hozzájárulása is az emberiség fenntartható fejlődése céljának eléréséhez, az emberiség közös ügye (*common concern of humankind*) és az emberiség közös öröksége (*common heritage of mankind*) részeként, a közös, de megkülönböztetett felelősség elvének megfelelően. Ahhoz, hogy a nemzetközi közösség, mint egész sikeresen fellépessen az emberiséget fenyegető klímaváltozással szemben, elengedhetetlen, hogy az egyes államok is teljesítsék a földrajzi elhelyezkedésük, népességük, gazdasági erőforrásaik és más jellemzőik alapján rájuk eső kötelezettségeiket, és megóvják a nemzeti közös örökségük részének azon egyedi mozaikdarabjait, amelyek aztán együttesen teszik ki az emberiség közös örökségét és az emberiség közös ügyét.

8.3. Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése nem csupán elismeri a nemzedékek közötti méltányosság (*intergenerational equity*) koncepcióját, hanem azt meghaladóan, a

természeti és kulturális erőforrások önmagukért való megőrzésének kötelezettségét is rögzíti. A nemzedékek közötti méltányosság elve érvényesítésének eszköze az ugyancsak a P) cikk (1) bekezdésének részét képező *public trust* doktrína, melynek értelmében a jelen generáció tagjai a rájuk bízott értékeket csak bizalmi vagyonkezelőként, célhoz kötötten (a jelen és a jövő nemzedékek érdekeinek, valamint a természeti és kulturális erőforrások önmagukért való megőrzésének kötelezettségét egyaránt, azonos súllyal figyelembe vevő módon) kezelhetik.

8.4. Az Alkotmánybíróság döntésének meghozatala során összegezte a Magyarország által elfogadott legfontosabb, a klímaváltozáshoz kapcsolódóan különös jelentőséggel bíró stratégiai dokumentumait is. Ezek a stratégiák ugyan jogforrási jellegüket tekintve közjogi szervezetszabályozó eszközök, és ekként a kibocsátót kötik, azonban a közép- és hosszú távú tervezés és kiszámítható jogalkotás olyan szakmai kiindulópontjai is egyben, melyeket valamely szabályozás alaptörvény-ellenességének vizsgálata során az Alkotmánybíróságnak figyelembe kell vennie.

8.5. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Klímatv. önmagában nem áll ellentétben a Magyarországot terhelő nemzetközi jogi (és uniós jogi) kötelezettségekkel, tekintettel arra, hogy a Klímatv. 3. § (1) bekezdése csupán a kötelezettségvállalás minimumát („*legalább*”) rögzíti, ekként annak lehetséges olyan jogértelmezése, mely mindenkor megfeleltethető a vonatkozó nemzetközi jogi és uniós jogi kötelezettségek tartalmának. Ezt a megfeleltetést azonban a jogalkotónak kell jogszabályi formában elvégeznie. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor azt is megállapította, hogy jelen esetben Magyarország már 2023-ra teljesítette a Klímatv. 3. § (1) bekezdésében vállalt minimumkötelezettséget, anélkül, hogy ezt követően újabb kötelezettségvállalás rögzítésére került volna sor.

8.6. A Klímatv. 3. § (1) bekezdése a környezet és természet állapotára vonatkozó védelmi szint első alkalommal történő kijelölésének tekinthető, ekként az fogalmilag nem sértheti a 28/1994. (V. 20.) AB határozattal elsőként kimondott, és azóta az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlatának részét képező visszalépés tilalmának (*non-derogation*) elvét.

8.7. Amíg azonban a visszalépés tilalma (*non-derogation*) egy statikus elv, addig az ugyancsak az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésének és XXI. cikk (1) bekezdésének részét képező elővigyázatosság és megelőzés elvei dinamikusak. Ekként, az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből, XX. cikk (1) bekezdéséből és XXI. cikk (1) bekezdéséből nem csupán a védelmi szint első alkalommal történő kijelölésének kötelezettsége és a visszalépés tilalmának megfelelően ezen kötelezettség változatlan formában történő megőrzése fakad, hanem egy, az elővigyázatosság és megelőzés elvének tartalmilag is megfelelő folyamatos védelmi kötelezettség, mely egyaránt tekintetbe veszi a nemzedékek közötti méltányosság (*intergenerational equity*) elvét a jelen és a jövő generációk közötti tehermegosztás meghatározása során, továbbá figyelemmel van a

tudomány, a technika, és a klímaváltozás elleni küzdelem legújabb (jogi) fejleményeire is.

8.8. Tekintettel arra, hogy jelen esetben a jogalkotó nem aktualizálta a Klímatv. 3. § (1) bekezdéséből fakadó kibocsátáscsökkentési kötelezettséget, Magyarország pedig már teljesítette a 2030. évre vonatkozó vállalás minimális szintjét, ezért a Klímatv. 3. § (1) bekezdése immáron nem biztosítja a jelen és a jövő nemzedékek közötti terhek méltányos megosztását a nemzedékek közötti méltányosság (*intergenerational equity*) elvének megfelelően, ahogyan az egyébként a P) cikk (1) bekezdéséből is kifejezetten következik. Az Alkotmánybíróság ezért megállapította, hogy a Klímatv. 3. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenes, és azt 2026. június 30-i hatállyal (*pro futuro*) megsemmisítette, külön is kiemelve, hogy a *public trust*, az *intergenerational equity*, továbbá az elővigyázatosság és megelőzés elvei nem csupán a klímavédelmi célkitűzések megalapozott meghatározását, hanem ezen célkitűzések rendszeres szakmai felülvizsgálatát és aktualizálását is megkövetelik.

8.9. A klímaváltozás elleni küzdelemben a mitigáció (a kibocsátás-csökkentés), az adaptáció és a reziliencia (a klímaváltozás következményeihez történő alkalmazkodás, illetőleg az arra való megfelelő felkészülés) egyaránt fontos eszközök, azok nem helyettesítik, hanem kiegészítik egymást. A Klímatv. 3. § (1) bekezdése a klímaváltozás elleni jogi küzdelemnek csupán egy elemét, a mitigáció kibocsátáscsökkentési részét tartalmazza, miközben a mitigáció kategóriájához szorosan hozzátartozik széndioxid-elnyelő kapacitás szabályozása is. A mitigáció alapvetően a nemzetközi közösség, mint egész számára fogalmaz meg egy olyan globális célkitűzést, melynek teljesítése az egyes államok tényleges szerepvállalásának függvénye, ekként az egyes államok kibocsátáscsökkentési céljainak maradéktalan teljesítése csupán előfeltétele a globális klímacélok elérésének. Ezzel szemben az adaptáció és a reziliencia már elsősorban az egyes államok szintjén érvényesülő és számonkérhető kötelezettségként érvényesül: valamennyi állam önállóan is köteles megteremteni a saját joghatósága alatt álló területen azt a jogi-gazdasági környezetet, amely biztosítja a klímaváltozás következményeinek enyhítését, az azokhoz való fizikai és jogi alkalmazkodást.

8.10. Az Alkotmánybíróság hivatalból eljárva megállapította, hogy az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet idézett elő azzal, hogy nem szabályozta átfogóan és kifejezetten a Kárpát-medence és Magyarország sajátosságainak megfelelően a klímaváltozást előidéző ÜHG csökkentésének hagyományos kibocsátás szabályozásán túli eszközeit (mitigáció), a klímaváltozás következményeihez történő alkalmazás eszközeit (adaptáció), valamint a klímaváltozás következményeivel szembeni ellenállóképesség növelésének eszközeit (reziliencia), ideértve azok jogon túli (a fenntartható fejlődési keretrendszer bevezetéséhez szükséges) elemeit is. Ahhoz ugyanis, hogy egyfelől Magyarország teljesítse az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből, XX. cikk (1) bekezdéséből és XXI. cikk (1) bekezdéséből fakadó kötelezettségeit, másfelől pedig mind a jelen generáció (saját

jogon, például alkotmányjogi panasz keretében), mind a jövő nemzedék (az őket intézményesen képviselő biztoshelyettes útján), mind pedig a természeti erőforrások védelméért és megóvásáért felelős szervek (így mindenekelőtt a Nemzeti Park Igazgatóságok) elláthassák az Alaptörvényből fakadó feladataikat, illetőleg élhessenek az alaptörvényi jogosultságaikkal, elengedhetetlen egy ilyen átfogó jogszabályi szabályozás megteremtése. Az Alkotmánybíróság ezért felhívta az Országgyűlést, hogy jogalkotási kötelezettségének legkésőbb 2026. június 30. napjáig tegyen eleget.

9. A határozathoz dr. Patyi András és dr. Varga Réka alkotmánybírók párhuzamos indokolást, Haszonicsné dr. Ádám Mária, dr. Handó Tünde és dr. Márki Zoltán alkotmánybírók pedig különvéleményt csatoltak.