



JÖVŐ NEMZEDÉKEK ÉRDEKEINEK VÉDELME TELLÁTÓ BIZTOSHELYETTES

A jövő nemzedékek szószólójának elvi állásfoglalása a felszín alatti vizek védelmében¹

Aggodalomra ad okot, ahogy egyre erősödik azok hangja, akik saját költségeik elkerülése érdekében a kutak létesítésének szabadsága mellett szólnak fel, nem érzékelve a kutak létesítésének és működtetésének engedélyezésében, bejelentésében az állam védelmező szerepét. Ugyancsak aggodalommal látom, hogy az állam hajlamosnak mutatkozik arra, hogy enyhítsen a felszín alatti vizeink védelmét szolgáló garanciális előírásokon. Az Országgyűlés előtt olyan törvényjavaslat fekszik, melynek célja, hogy lehetővé tegye akár 80 méter mélységű háztartási célú kutak létesítését engedély és bejelentés nélkül. A hazai vízügyi szakmai szervezetek – a Felszín Alatti Vizek Alapítvány, a Hidrogeológusok Nemzetközi Szövetsége Magyar Nemzeti Tagozata (IAH MNT), a Magyar Hidrológiai Társaság, a Magyar Vízkútúrók Egyesülete – utóbbi napokban hozzám eljuttatott egybehangzó szakmai véleménye is arra figyelmeztet, hogy egy ilyen módosítás egyet jelenthet a hazai ivóvízkészletek veszélyeztetettségének növelésével és a felszín alatti vizeink hatékony állami védelmének feladásával.

Mindezekre tekintettel szükségesnek tartom, hogy eleget téve kötelezettségemnek éljek törvényben biztosított jogkörömmel¹, és a jövő nemzedékek szószólójaként a jelen és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmében felhívjam a döntéshozók és a szélesebb nyilvánosság figyelmét *a természetes személyek nagyobb csoportját - különösen a jövő nemzedékeket - érintő jogsértés veszélyére.*²

A jogsértés veszélyének elhárítása érdekében elengedhetetlen felhívni mindenki figyelmét a következőkre:

- a víz az emberi élet alapja, létünk egyik leginkább megóvandó értéke;
- az ivóvíz olyan lételem, amely nem helyettesíthető semmilyen mesterséges anyaggal, megújuló képessége függ az időjárástól és a befogadó földtani közegtől, ezen belül a talajtól (szerkezetétől és szennyezettségétől), adott területen korlátozott mennyiségben áll rendelkezésre;
- vizeink az Alaptörvény P) cikkében védeni rendelt nemzeti örökségünk kifejezetten, külön is nevesített része, így annak védelme, fenntartása és jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki Alaptörvényből fakadó kötelezettsége;
- minden kút közösséget hoz létre: a felszín alatti vizek használóinak közösségét;

¹ Ügyintéző: dr. Pump Judit, közreműködők: dr. Krómer István, Radnai Anna, dr. Sulyok Katalin, dr. Szeckó-Tóth Zsuzsanna, külső szakértő: Balásházy László

² Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. tv. 3. § (1) b) pont alapján.

- minden kút használata e közösséget és minden egyes tagját közvetlenül érinti, meghatározza ingatlanának használatát,
- a nem megfelelő helyen és módon létesített kút a közösség minden egyes tagjának kárt okozhat, és e kárért a kút gazdája felelőséggel tartozik;
- a közösség érdeke a megelőzés és elővigyázatosság elvének érvényesítése, melynek egyik feladhatatlan eszköze az állami ellenőrzés fenntartása;
- a kút szerepe sokféle, sokak számára az ivóvízhez és élelmiszerhez jutás szinte egyetlen elérhető forrása, életmódjának, életminőségének meghatározó tényezője;
- a felszín alatti vizet igénybe vevő kút használata befolyásolja a felszíni növényzet vízhez jutási lehetőségét, ezen keresztül az ingatlanok élelmiszer előállítására való alkalmasságát;
- a szennyező kútból csak szennyezett vizet lehet kivenni;
- a rosszul megépített, vagy meghibásodott, magára hagyott kutak az ember szeme elől rejtett módon járulnak hozzá a felszín alatti vizek szennyeződéséhez;
- számos olyan eset vált már ismertté az országban, ahol a meghibásodott, felhagyott kutakon keresztül jutott a felszínről vagy a szennyezett talajvízből a közüzemi ivóvízellátásra igénybe vett vízadókba a szennyeződés;
- az ország közüzemi ivóvízellátásának kb. felét 80 m-nél sekélyebb kutak biztosítják, és számos területen ezen vízadók esetleges elszennyeződése vagy túlhasználata esetén nincs is lehetőség más vízbázis reális költségen történő igénybevételére;
- az elszennyezett vízbázis vizét csak költséges tisztítás után lehet használni, de nem zárható ki, hogy a vízhasználatot a szennyezettség jellege és mértéke bármikor teljesen ellehetetlenítse;
- a vízkészletek végesek, és emiatt csak úgy lehet velük gazdálkodni és azokat a használók között igazságosan megosztani, ha az üzemelő kutakról az állam mint a felszín alatti vízvagyon tulajdonosa teljes körű információval rendelkezik;
- az engedély nélkül létesített vagy üzemeltetett kutak folyamatos felülvizsgálata mindenki érdeke, mert csak ezen keresztül lehet megállapítani, hogy az adott kút szennyezi-e a vízbázist, és ha igen, milyen kárelhárítási intézkedéseket kell tenni;
- minden engedélyezési, bejelentési kötelezettség felszámolása esetén figyelembe kell venni, hogy az milyen hatással lehet az alkotmányos védelem alatt álló vizeinkre, s ezáltal az egészséges ivóvízhez való hozzáférést biztosító emberi jogunkra, a családok közvetlen megélhetésére;
- a kutak engedélyeztetéséhez, illetve a létesítés előzetes bejelentéshez kötésének felszámolása a hazai felszín alatti vizekkel való fenntartható gazdálkodást és az ivóvízellátás biztonságát közvetlenül veszélyezteti, a hatékony állami védelmet megakadályozhatja.

Az alábbiakban részletesen kifejtem, hogy a Parlament előtt álló az egyes törvényeknek a vízkivételekkel összefüggő módosításáról szóló T/15373. számú törvényjavaslat (Törvényjavaslat) álláspontom szerint hogyan növeli felszín alatti vizeink mennyiségi és minőségi állapotának veszélyeztetettségét, veszélyezteti több alapvető jog érvényesülését, és ennek következtében milyen alkotmányossági aggályokat vet fel.

Javaslatok, az állásfoglalás összegzése

A következőkben a könnyebb áttekinthetőség érdekében összegzem legfontosabb megállapításaimat és javaslataimat, amelyek részletes alátámasztását a továbbiakban adom közre.

1. Az alkotmányossági aggályokra tekintettel – egyetértve a hozzám forduló vízügyi szakmai szervezetekkel – javaslom, és kérem a Törvényjavaslat benyújtóját, hogy a T/15373 számon benyújtott törvénymódosító indítványát vonja vissza. Szükségesnek tartom kiemelni, hogy a jogalkotó valós társadalmi feszültségeket kívánt a Törvényjavaslattal megszüntetni és feloldani. Azonban megfelelő hatásvizsgálat elvégzése nélkül ezt olyan eszközzel kívánta megtenni, mely súlyos alkotmányossági aggályokat vet fel.

2. Javaslom, hogy a Kormány a hazai felszín alatti vizek nemzedékek közötti igazságos megosztása érdekében, tekintettel az eddig szerzett tapasztalatokra, illetve az állásfoglalásomban felvetettekre, készítsen hatástanulmányt, mérje föl, hogy a kutak felülvizsgálata, a nem megfelelő helyen, illetve módon létesített kutak, megszüntetése, illetve rendbetétele milyen társadalmi, gazdasági és környezetvédelmi következményekkel jár és a negatív hatások milyen eszközökkel, intézkedésekkel előzhetőek meg, illetve hatástalaníthatók. Javaslom, hogy a hatástanulmány elkészítésébe vonják be a szakmai szervezeteket is.

3. Javaslom, hogy a hatástanulmány önálló fejezetben foglalkozzon azzal, hogyan és milyen pénzügyi források biztosíthatók a hazai felszín alatti vizeket használó kutak felülvizsgálatára. Hangsúlyozandónak tartom, hogy a kutak számba vétele és rendbetétele nemzetstratégiai kérdés. Ahogy az épületek energiahatékonyságának javítása is országos program keretei között zajlik, ugyanúgy e területen is szükség van egy országos programra.

4. Javaslom, hogy a hatásvizsgálat eredményét bocsássák széles körű társadalmi vitára. Hangsúlyozandónak tartom, hogy a felszín alatti vizek védelme csak társadalmi összefogással és a vizek egységes kezelésére kiterjedő, az elővigyázatosság és a megelőzés elvén alapuló állami szerepvállalással biztosítható. Ez feltételezi az állami engedélyezési rendszer fenntartását, a bejelentés lehetőségének egészen szűk körre szorítását, valamint az állami tulajdonosi hozzájárulás előzetes beszerzését.

5. A jelen nemzedéken belüli érdekkonfliktusok feloldása nélkül nem biztosítható a jövő nemzedékek érdekeinek védelme sem. Utódaink védelmében nem engedhetjük meg, hogy a felszín alatti vizek használatához fűzött egyéni érdekek elsőbbséget szerezhessenek a közösség érdeke fölött. Minden döntést, amely hatással lehet felszín alatti vizeinkre azzal a tudattal kell meghoznunk, hogy a fizikai létezés alapjáról döntünk, az emberi, az állati és a növényi élet alapjáról.

6. Felhívom a figyelmet arra, hogy a társadalom tagjai csak akkor tudják teljesíteni az Alaptörvény P) cikkében megfogalmazott kötelezettségüket, ha megismerhetik a felszín alatti vízbázisok jellemzőit, azaz, hogy hol, milyen vízbázisok találhatóak, hol húzódnak a védőterületek határai, milyen korlátozásokra kell tekintettel lenni, az adott területen milyen állapotban vannak a vízkészletek, és hogy milyen károsodással, illetve a károsodás milyen terjedelmű veszélyével kell számolni.

7. Az állam kötelezettsége, hogy gondoskodjon a tevékenysége során megszerzett közérdekű információk elérhetőségéről, illetve az adatok teljességének biztosításáról. Az állam Alaptörvényből fakadó kötelezettségének teljesítését kérdőjelezheti meg az, ha az ingatlan-nyilvántartásba, illetve a hatósági nyilvántartásokba nem kerülnek be jogszabály által kötelezően bejegyzendő adatok. E mulasztással az állam nemcsak a nemzet közös örökségét veszélyeztetheti, hanem több alapvető jog érvényesülését is. Ennek érdekében a vízbázisokra vonatkozó adatbázisok megőrzéséről, digitalizációjáról, frissítéséről és megismerhetővé tételéről az államnak mielőbb gondoskodnia kell.

8. A nemzedékek közötti igazságos természeti erőforrás megosztás feltételezi, hogy a jelen nemzedékek életét, megélhetési forrásait az állam úgy alakítja, hogy tiszteletben tartja

a természeti környezet megújuló képességét, ökológiai integritását, gazdasági fejlődését ahhoz igazítja, társadalmi létezését e sajátos értékrend mentén alakítja ki. Ha így élünk, akkor az Alaptörvény által megerősített értékrend szerinti kötelezettségünket is teljesítjük.

I. Alkotmányos védelem

I.1. Felszín alatti vizeink alkotmányos védelme kettős:

- egyrészt mint a nemzet közös öröksége,
- másrészt, mint az alapvető jogok biztosításának egyik elengedhetetlen feltétele.

Az Alaptörvény P) cikke rendelkezik a nemzet közös örökségét képező vizek alkotmányos védelméről. Ahogy azt a 16/2015. (VI. 5.) AB határozatban az Alkotmánybíróság külön is kiemelte „[...] az Alaptörvény nem csupán megőrizte az egészséges környezethez való alkotmányos alapjog védeltségi szintjét, hanem az Alkotmányhoz képest e tárgykörben lényegesen bővebb rendelkezéseket is tartalmaz. Az Alaptörvény ezáltal az Alkotmány és az Alkotmánybíróság környezetvédelmi értékrendjét és szemléletét tovább is fejlesztette.” Az Alkotmánybíróság határozata felhívja a figyelmet arra is, hogy a P) cikk (1) bekezdése meghatározza az államot és az állampolgárokat terhelő környezetvédelmi kötelezettség tartalmát. E kötelezettség három elem elválaszthatatlan együtteséből áll: 1. a védelem; 2. a fenntartás; 3. a jövő nemzedékek számára történő megőrzés. Az Alkotmánybíróság azt is kiemelte, hogy „[a]z állami kötelezettség ... önálló szabályozást nyert és hangsúlyt kapott az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében. Az Alaptörvény jelentős előrelépése a kötelezeti kör kiterjesztése. Amíg az Alkotmány alapján a környezetvédelemben csak az állami kötelezettségek voltak hangsúlyosak, addig az Alaptörvény „mindenki” - így a civil társadalom és minden egyes állampolgár - kötelezettségéről is beszél.” (16/2015. (VI. 5.) AB hat. [43], [91] és [92])

I.2. Az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése értelmében „az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon. A nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele. A nemzeti vagyon megőrzésének, védelmének és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak a követelményeit sarkalatos törvény határozza meg.” A nemzeti vagyronról szóló 2011. évi CXCVI. törvény 4. § (1) bekezdés d) pontja alapján az állam kizárólagos tulajdonát képezik „a felszín alatti vizek természetes víztartó képződményei, a folyóvíz és természetes tavak elhagyott medre és a folyóvízben, természetes tavakban újonnan keletkezett sziget, valamint az 1. mellékletben meghatározott folyóvizek, holtágak, mellékágak, természetes tavak és ezek medre.” Ebből következik, hogy a vizek, így a felszín alatti vizek mennyiségi és minőségi megőrzése, az államot, nemcsak mint közjogi szereplőt, hanem mint a nemzeti vagyon tulajdonosát is terhelő alkotmányos kötelezettség, aminek tartalmát az Alaptörvény P) cikkében meghatározott hármas kötelezettség tölti ki.

I.3. Az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdése szerint „Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez. A (2) bekezdés szerint e jog érvényesülését Magyarország többek között az egészséges ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, valamint a környezet védelmével segíti elő. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az egészséghez való jog az Alaptörvény rendelkezései alapján is az emberi méltóság sérthetetlenségéből vezetendő le, ezért korábbi értelmezését fenntarthatónak nyilvánította. Megállapította továbbá, hogy „Az egészséghez való alanyi jog az egyén testi és lelki integritását védi, s mint ilyen az ember egészségének megőrzésére szolgál.” Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdését az egészséghez való jog alanyi oldalának, míg a (2) bekezdését - mely többek között az

egészséges ivóvízhez és élelmiszerhez való hozzáférés jogára, valamint a környezetvédelmére utal - objektív, intézményvédelmi oldalának tekinti ([3132/2013. (VII. 2.) AB határozat [58]). Az ENSZ-nek a vízhez és a szanitációhoz való hozzáférést emberi jogként kezelő határozata is felhívja a figyelmet e két oldal egységére.³

I.4. Az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése szerint „*Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.*” Az Alkotmánybíróság az egészséges környezethez való jogról szóló alkotmánybíróági határozatokat áttekintve összegezte az egészséges környezethez való jog tartalmát, és az állam kötelezettségének hangsúlyozása mellett megállapította, hogy a korábbi alkotmánybíróági határozatok „*megszilárdították és pontosították az egészséges környezethez való alkotmányos alapjog tartalmát.*” Az AB egyértelművé tette, hogy ezen alapvető jog az Alaptörvény alapján is „*[...] az élethez való jog objektív, intézményvédelmi oldalának része, amely az emberi élet természeti alapjainak fenntartására vonatkozó állami köteletséget külön alkotmányos jogként nevesíti.*” és ez a kötelezettség az emberi élethez való jogból közvetlenül is levezethető. Az Alkotmánybíróság megerősítette, hogy 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 köteletségei 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.*” (28/1994. (V. 20.) AB hat., ABH 1994, 134, 138.) Az Alkotmánybíróság a 48/1998. (XI. 23.) határozatában az egészséges környezethez való joggal összefüggésben akként fogalmazott, hogy az ugyan „*nem alanyi alapjog, de nem is pusztán alkotmányos feladat (államcél), hanem az élethez való jog objektív, intézményvédelmi oldalának része, amely az emberi élet természeti alapjainak fenntartására vonatkozó állami köteletséget külön alkotmányos jogként nevesíti. Ugyanezek az alkotmányos állami köteletségek az Alkotmány 18. §-ának hiányában is levezethetők lennének az Alkotmány 54. § (1) bekezdéséből.*” (ABH 1998, 333, 343.) [16/2015. (VI. 5.) AB hat. {indokolás [80]-[86]}].

I.5. Az Alaptörvény Q) cikke deklarálja, hogy „*Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját, továbbá, hogy Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait. A nemzetközi jog általános elveken kívüli szabályai jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé.*” A Helsinkiegyezményhez⁴ kapcsolódó Víz és Egészség Jegyzőkönyvet kihirdető kormányrendelet⁵ számos pontja tartalmaz olyan kötelezettséget, mely az ivóvízbázisok és ivóvíznyerő források védelmére kötelezi a Részes Feleket, köztük hazánkat is. A Jegyzőkönyv 4. cikkének 4. pontja általános kötelezettségként határozza meg, hogy a Részes Felek minden intézkedése olyan hatásvizsgálatra épüljön „*amely figyelembe veszi az összes következményt, beleértve az előnyöket, hátrányokat és költségeket is*

a) az emberi egészség,

³ Az ENSZ 2010. július 28-i közgyűlési határozata: 64/292. The Human right to water and sanitation (A/RES/64/292)

⁴ 130/2000. (VII. 11.) Korm. rendelet a határokat átlépő vízfolyások és nemzetközi tavak védelmére és használatára vonatkozó, Helsinkiben, 1992. március 17-én aláírt Egyezmény kihirdetéséről

⁵ 213/2005. (X. 5.) Korm. rendelet a határokat átlépő vízfolyások és nemzetközi tavak védelmére és használatára vonatkozó, Helsinkiben, 1992. március 17-én aláírt egyezményhez kapcsolódó Víz és Egészség Jegyzőkönyv kihirdetéséről

b) a vízbázisok és

c) a fenntartható fejlődés vonatkozásában, számításba véve minden javasolt intézkedésnek az egyes környezeti közegekre gyakorolt eltérő új hatásait.”

Ahogy arra elődöm, Szabó Marcel, a talaj védelmében kiadott állásfoglalásában is utalt, az Alkotmánybíróság álláspontja szerint „az általánosan elismert szabályok külön transzformáció nélkül is a magyar jog részei [53/1993. (X. 13.) AB határozat]. Életünk alapját képező természeti környezetünk védelmét szolgáló, a fenntartható fejlődési célok megvalósítását célul kitűző nemzetközi jogi dokumentumok ezért az államot mint jogalkotót abba az irányba terelik, hogy a hazai jogszabályi környezet megalkotása során a fenntarthatósági szempontokat érvényesítse.” Mindezzel egyetértve a fenti megállapítást a vízzel kapcsolatos jogalkotásra vonatkozóan is irányadónak tartom.

I.6. Szükséges megemlíteni az ENSZ 2015-ben elfogadott, fenntartható fejlődési célokat megfogalmazó programját⁶, melynek 6. célkitűzésében az államok – köztük Magyarország is – vállalták a fenntartható vízgazdálkodás, a vízhez és az alapvető higiéniai ellátásokhoz való hozzáférés biztosítását mindenki számára. A tág célokon belül külön is nevesített, konkrétabb fenntarthatósági feladatok elérése között szerepel a méltányos és igazságos hozzáférés a biztonságos és megfizethető ivóvízhez (6.1), a vízminőség javítása a szennyezés csökkentésével, a hulladékterhelés megszüntetésével, a veszélyes anyagok és vegyszerek kibocsátásának minimumra csökkentésével, a kezeletlen szennyvíz mennyiségének felére csökkentésével, valamint az újrafelhasználás és a biztonságos hulladékhasznosítás jelentős növelésével (6.3), a vízfelhasználás hatékonyságának jelentős javítása, továbbá a fenntartható vízkivétel és ivóvízellátás biztosítása a vízhiány kezelésére, hogy a vízhiányban szenvedő emberek száma is jelentősen csökkenjen (6.4), az integrált vízgyűjtő-gazdálkodás megteremtése minden szinten (6.5), a vízzel kapcsolatos ökoszisztémák, beleértve a hegyeket, erdőket, vizes élőhelyeket, folyókat, felszín alatti vizeket és tavakat is, védelem alá helyezése és helyreállítása (6.6).

I.7. Említenem kell továbbá az Európai Unió joganyagát is, mely a nemzet közös öröksége, az egészséges környezethez, valamint a testi és lelki egészséghez való jog érvényesítése szempontjából is számos olyan rendelkezést tartalmaz, s amelyeknek betartása az Alaptörvény E) cikke alapján kötelező.

A környezeti elemekkel kapcsolatos alaptörvényi rendelkezéseken túl a kutakra vonatkozó szabályok további alapvető jogok érvényesülésére is kihatással vannak, az alábbiak szerint.

I.8. Az Alaptörvény II. cikke szerint „Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz.” Az Alkotmánybíróság az Alaptörvényre tekintettel döntéseinél irányadónak tekinti, hogy „[...] az emberi méltóság mint az általános személyiségi jog anyajoga magában foglalja a személyiség szabad kibontakoztatásához, vagy a magánszférához való jogot, továbbá az önrendelkezés szabadságához való jogot, a cselekvési autonómiát is (ABH 1990, 42.). A 23/1990. (X. 31.) AB határozatban pedig megállapította az Alkotmánybíróság, hogy az emberi élethez és az emberi méltósághoz való jog elválaszthatatlan egységet jelent, és e minőségükben oszthatatlan és korlátozhatatlan alapjog. Az Alkotmánybíróság későbbi határozataiban ezt árnyalva kifejtette azt is, hogy az emberi méltóság csak az élethez való joggal egységben korlátozhatatlan, azonban egyes részjogosítványai - így az önrendelkezési jog is -, más alapjogokhoz hasonlóan korlátozhatók [64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 297.; 75/1995. (XII. 21.) AB határozat, ABH

⁶ A 2015. szeptember 25-én 70/1. sz. határozattal elfogadott, „A fenntartható fejlődés 2030-ig megvalósítandó programja” a fenntartható fejlődési célokról (sustainable development goals, SDGs).

1995, 376.; 36/2005. (X. 5.) AB határozat, ABH 2005, 390.J.” Az Alkotmánybíróság ugyanebben a határozatában kiemeli, hogy az emberi méltósághoz való jog tiszteletben tartásán és védelmén túl szükség van az állam aktív beavatkozására, mert „[...] gondoskodnia kell az érvényesülésükhöz szükséges feltételekről. Az alapjog védelmére irányuló intézményvédelmi kötelessége alapján tehát az államnak meg kell teremtenie azon kereteket, amelyek az emberi méltósághoz való alapjog és annak egyes részjogosultságai gyakorlásához a megfelelő feltételeket, valamint a joggyakorlás során érintett jogi érdekek egyensúlyát biztosítják. Az Alkotmánybíróság azt is hangsúlyozza, „hogy mind az Alaptörvény, mind pedig az Alkotmány széleskörű védelemben részesíti a szabad, tájékozott és felelősségteljes döntésre képes ember rendelkezési jogát.”(24/2014. (VII. 22.) AB határozat [131]-[133])

I.9. Az Alaptörvény XV. cikk (4) és (5) bekezdése szerint „Magyarország az esélyegyenlőség és a társadalmi felzárkózás megvalósulását külön intézkedésekkel segíti.” valamint „Magyarország külön intézkedésekkel védi a családokat, a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.” Az Alkotmánybíróság felhívja a figyelmet arra, hogy ezen rendelkezések már nem a jogegyenlőség, hanem az esélyegyenlőség biztosítását teszi az állam alkotmányos kötelezettségévé. Az (5) bekezdésben felsorolt jogosult csoportok – a gyermekek, a nők, az idősek és a fogyatékkal élők – esélyegyenlőségének biztosítására köztudomásúan gyenge érdekérvényesítő képességük miatt külön is figyelmet kell fordítani. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor felhívja a figyelmet arra, „[e]z a lista ... nem tekinthető taxatívnak, mert az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdése az általános egyenlőségi klauzulát tartalmazó XV. cikk (1) bekezdéssel együtt értelmezve megköveteli, hogy a jogalkotó külön intézkedéseket vezessen be minden olyan esetben, ha egy adott, az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdésében kifejezetten meg nem említett társadalmi csoport igazságtalan társadalmi (például foglalkoztatásbeli) hátrányának csökkentésére nincs más mód, mint a megkülönböztetett állami támogatás. Következésképpen továbbra is érvényes az az alkotmánybírósági megállapítás, amely szerint „az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdése azt követeli a törvényhozótól, hogy a társadalomban igazságtalanul hátrányos helyzetbe került személyek esélyegyenlőtlenségének kiküszöbölésére különféle intézkedéseket hozzon”. (855/B/2005. AB határozat, ABH 2010, 1503.)”

Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy az állam akkor tesz eleget alkotmányos kötelezettségének, ha az esélyegyenlőség megteremtésében aktív szerepet vállal és intézkedésein keresztül biztosítja az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdéséből is fakadó alapjogvédelmi kötelességét. Az esélyegyenlőségre vonatkozó alaptörvényi rendelkezések az emberi méltóságra tekintettel [...] azt a tartalmi követelményt állítják, hogy segítsék elő a rászorulóknak mielőbbi, teljes, és másokkal (az arra rá nem szoruló személyekkel) egyenlő mértékű társadalmi részvételét. Tekintettel arra, hogy az esélyegyenlőségi céllal bevezetett intézkedésekre senkinek nincs alapvető joga, az ilyen „külön intézkedések” esetében az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiságból következő garanciákat (a jogbiztonságot, a normavilágosságot, az intézkedések változásakor a kellő felkészülési idő követelményét) kell figyelembe venni alkotmányossági mérceként.” (40/2012. (XX. 6.) AB hat. 2012, 229, [52]-[53]).

I.10. Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése szerint „Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.” Az Alkotmánybíróság e jog védelmére irányadónak az 64/1993. (XII. 22.) AB határozatban megfogalmazott tartalmat tekinti az Alaptörvény alapján is. Eszerint „[a]z alkotmányi tulajdonvédelem köre és módja nem szükségképpen követi a polgári jogi fogalmakat. A szükséges és arányos korlátozásnak, illetve a tulajdonjog lényeges tartalmának ugyanis nincs polgári jogi megfelelője. A tulajdonjog részjogosítványai [...] nem azonosíthatók a tulajdonhoz való jog alkotmányi védelmet élvező lényeges tartalmával. [...] Az alapjogként védett tulajdon

tartalmát a mindenkori (alkotmányos) közjogi és magánjogi korlátokkal együtt kell érteni. Az alkotmányos tulajdonvédelem terjedelme mindig konkrét; függ a tulajdon alanyától, tárgyától és funkciójától, illetve a korlátozás módjától is. A másik oldalról nézve: ugyanezen szempontoktól függően az adott fajta közhatalmi beavatkozás alkotmányos lehetősége a tulajdonjogba más és más.” (ABH 1993, 373, 379-380.). „Az alapjogi tulajdonvédelem sajátosságai miatt az állami beavatkozás alkotmányossága megítélésének súlypontja, az alkotmánybírói értékelés voltaképpen tere a cél és az eszköz, a közérdek és a tulajdonkorlátozás arányosságának megítélése lett.” Az Alkotmánybíróság hangsúlyozandónak tartotta, hogy az állami beavatkozás lehetőségét biztosítja az, hogy a tulajdonhoz való jog nem minősül korlátozhatatlan alapjognak. És a tulajdonnal együtt járó társadalmi felelősség deklarálásával „[...] az Alaptörvény maga hangsúlyozza a tulajdon társadalmi felelősségét, nemzetgazdasági, szociális funkcióját és ezek összefüggésrendszerét, a tulajdon ebből adódó kööttségeit is.” (20/2014. (VII. 3.) [153]–[154])

I.11. A fentieket összegezve az állam Alaptörvényből fakadó kötelezettsége az alkotmányos értékek megőrzése és az alapvető jogok érvényesülése érdekében az intézményvédelem biztosítása. A P) cikkben nevesített értékvédelem nélkül az alapvető jogok érvényesülése elbizonytalanodhat, és ez különösen igaz az egészséges ivóvízhez való hozzáférés jogának érvényre juttatására. Az Alaptörvény a jelen és a jövő nemzedékek között szövetséget hozott létre. A nemzedékek szövetsége megkívánja, hogy a természeti erőforrások megosztása igazságos legyen. A természeti erőforrások nemzedékek közötti megosztása a kortárs szakirodalom szerint akkor igazságos, ha érvényesül 1. *a választási lehetőség megőrzésének elve*, 2. *a minőség megőrzés elve*, 3. *az egyenlő hozzáférés elve*.⁷ E hármas elv érvényesülésének figyelembevételével látom biztosíthatónak az Alaptörvény értékei és az érintett alapvető jogok közötti összhang megteremtését. A hármas elv segíti a jelen és a jövő nemzedékek érdekeinek azonos szempontok szerinti értékelését és a P) cikkben megfogalmazott hármas kötelezettség érvényesítése során az egyensúly megteremtését.

Ezen keresztül egységet képezve válnak megjeleníthetővé a környezeti, társadalmi és gazdasági szempontok a kút, illetve annak használata megítélésében. Ezt tartom összhangban állónak az Alaptörvény rendelkezéseivel, hiszen a fent hivatkozott jogok mindegyike valamilyen formában kötődik az élethez és az emberi méltósághoz való joghoz. Ezen keresztül válik nyilvánvalóvá, hogy a nemzet közös örökségéhez tartozó vizek védelme nélkül nem biztosítható az egyén önrendelkezési joga és cselekvési autonómiája, vagy akár az esélyegyenlőség sem. A jelen nemzedékein belüli igazságos természeti erőforrás megosztás, amely figyelembe veszi és tiszteletben tartja az életmódok sokszínűségét, adja meg az alapját és lehetőségét annak, hogy ez a sokszínűség, a választás lehetősége a jövő nemzedék számára is fennmaradjon.

II. Az ombudsmani gyakorlat és a Törvényjavaslatot megelőző jogalkotói és stratégiai tevékenység

Az ombudsmani hivatalhoz létrejötté óta számos panasz érkezett, melyek érintették az ivóvízhez való hozzáférés jogát. A vizsgálatokon túl a biztosok, illetve a jövő nemzedékek szószólói többször is megszólaltak és felhívták a figyelmet arra, hogy az egészséges ivóvízhez való jog biztosításához a felszín alatti vizek, valamint a talaj védelme elengedhetetlen. Ezeket az Országgyűlésnek benyújtott beszámolók is tartalmazzák. Az aggályos Törvényjavaslat kapcsán indokolt néhány korábbi jelentésre, vizsgálatra is emlékeztetni.

⁷ Edith Brown Weiss: The Planetary Trust: Conservation and Intergenerational Equity in: Ecology Law Quarterly, 1984. Vol. 11. No. 4. 495-581

II.1. Az elmúlt években az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala (továbbiakban: AJBH) az ivóvízhez való hozzáférést két ízben is átfogóan vizsgálata. Az AJB-677/2013. számú jelentéssel lezárt vizsgálat a gyermekek egészséges ivóvízhez való jogának érvényesülését vette górcső alá, míg e jog érvényesülését a lakosság egészét érintően az egészséges ivóvízhez és a szanitációhoz való hozzáférés emberi jog érvényesülésének felmérésére kidolgozott „Az egyenlő esély” című ENSZ és WHO értékelő lap kitöltésére létrejött munkacsoport munkájában való részvétel alatt tekintette át. Az átfogó és egyedi ügyek tapasztalatait összegezve megállapítható, hogy hazánkban a közműves ivóvíz ellátottság példaértékűen magas, a lakosság 98 százaléka számára biztosított. A közműves ellátásban nem részesülő lakosok számára ugyanakkor a kutak jelentik a háztartási vízigény kielégítésének elsődleges forrását, valamint jelentős mértékben adnak kiegészítő szolgáltatásokat a közművel ellátott területeken is. A települések talaja és a felszínhez közeli vízadó rétegek több területen is jelentős mértékben szennyezettek, részben a csatornázottság hiányának, illetve az elégtelen vagy nem megfelelő szennyvízkezelésnek, részben az egyéb talajszennyezéseknek betudhatóan. E téren kiemelendő az AJB-813/2012 és az AJB-2030/2014. számú ügyben kiadott jelentés. Az ombudsmani vizsgálatok során megállapítást nyert, hogy a kutak vizének mennyisége és minősége alapján nem mondható, hogy a háztartási kutakkal biztosított lakossági vízellátás minden esetben biztonságos és kiszámítható. Erre hívja fel a figyelmet a legutóbb kiadott jelentés is (AJB-858/2017.). Hangsúlyozandó továbbá az is, hogy a szennyezett területeken létesített kutak esetén fennáll annak közvetlen veszélye, hogy a szennyeződés a nem megfelelően létesített, illetve üzemeltetett kutak közvetítésével a mélyebb vízadó rétegeket is eléri. Ennek következtében nemcsak azok ivóvízellátása kerülhet veszélybe, akik a háztartási kutakból szerzik vizüket, hanem azoké is, akik számára a közzolgáltató közműves rendszeren keresztül juttatja el a vizet.

II.2. A különböző időben és célból létesült kutak társadalmi, gazdasági, környezeti szerepe a települések jellegétől, kulturális hagyományaitól, a lakosság megélhetési forrásától, korösszetételétől és jövedelmi viszonyaitól függően nagyon eltérő. A kutak fizikai felülvizsgálata, felújítása, megszüntetése az ingatlanhasználatát, a családok életét és életmódját a jelen és a jövő nemzedékekre kihatóan közvetlenül befolyásolhatja, segítheti a vidéki életforma megőrzését, de ellenkező esetben a családokat akár az ingatlan elhagyására, életmódjuk feladására is kényszerítheti.

A közműves ellátás – ideértve az ivóvízhálózatok és a szennyvízelvezető csatornahálózatokat is – megteremtéséhez az elmúlt évtizedekben az állam és az önkormányzatok mellett a lakosság is jelentős pénzügyi forrásokkal járult hozzá, különösen az infrastruktúra létesítésében, illetve az egyedi rákötések kialakításával. Megjegyzendő, hogy a vízellátással együtt járó keletkező szennyvíz kezelésének kérdése még több településen ma is megoldatlan probléma. A biztonságos és kiszámítható ivóvízellátás és szennyvízkezelés érdekében 2012. VII. 14-től az ingatlantulajdonosok hálózathoz csatlakozása kötelező. Ivóvíz esetén ez alól kivételt csak az képez, ha a vízellátást az ingatlanon vízjogi üzemeltetési engedéllyel rendelkező és a jogszabályoknak megfelelő vízilétesítményből biztosítják. Bár a közműves hálózat kialakítását a lakosság többnyire örömmel fogadta, a hozzá kapcsolódó költségek azonban nem mindenki számára voltak elfogadhatóak. Különösen a hálózathoz csatlakozás egyszeri magas költsége az, ami a lakosság bizonyos köre számára megfizethetetlen. E kérdéskörrel több ombudsmani jelentés is foglalkozott, rámutatva, hogy a vízhez való hozzáférés jogának érvényesítése segítheti, vagy hátráltathatja más alapvető jogok érvényesülését, így különösen az emberi méltósághoz való jog, az esélyegyenlőség, a diszkrimináció mentesség biztosítását (az AJB-5527/2013 és az AJB-1122/2014. számú ügyek.).

II.3. A közműves szolgáltatás esetén a lakosságot a vízdíjfizetési kötelezettség mellett a terület csatornázottságától függően a szennyvízkezeléshez kapcsolódó díjak (pl. talajterhelési járulék) is terhelik. A költségek elkerülése érdekében sokan saját kút engedély nélküli létesítése mellett döntöttek. Az illegális kútfúrással kapcsolatos problémákkal az AJBH külön is foglalkozott. Egyedi ügyeket érintő, illetve átfogó vizsgálatát lezáró jelentései – AJB-7297/2013 és AJB-5376/2014. számú jelentések – részletesen mutatták be és elemezték az engedély nélkül létesített és üzemeltetett kutakkal járó veszélyeket. Az utóbbi jelentés kiemeli az Alaptörvény P) cikkéből fakadó horizontális védelem jelentőségét. *„A következetes ombudsmani gyakorlat szerint horizontális védelem azt jelenti, hogy minden, a természeti erőforrást érintő állami és önkormányzati döntésnél, a jogszabályok megalkotásánál integráltan kell figyelembe venni a természeti erőforrások megóvásának követelményét, és ezen döntések, jogszabályok meghozatalakor nemcsak a jelen nemzedék közös szükségleteit kell mérlegelni, hanem figyelembe kell venni a jövő nemzedékek életfeltételeinek a biztosítását is. Más szóval, a most rendelkezésre álló vízkészlettel, mint természeti erőforrással gazdálkodni kell a most, és a jövőben felmerülő vízhasználati igények fenntartható kielégítése érdekében. A most rendelkezésre álló vízkészlet pedig akkor marad a jövőre nézve is felhasználható, ha az mennyiségi és minőségi védelemben részesül.”*

Már e jelentés is figyelmeztet arra, hogy a felszín alatti vízkészletek a véges javak közé tartoznak, *”[...] amelynek védelme és fenntartható használata nemzeti érdek. A rendelkezésre álló vízkészlet csak akkor marad hasznosítható, a víztől függő szolgáltatások csak akkor tarthatók fenn, ha azok védelme érdekében az állam, az önkormányzat, a magánszféra, a társadalom és a civil szektor szorosan együttműködik. Ehhez többek között a víz körforgásának megértése is szükséges, valamint a víz természetben, valamint a társadalomban meglévő fontosságának jól értelmezett ismerete, mind a döntéshozók, mind a társadalom részéről. Az a közfelfogásban elterjedt érvelés, amely szerint hazánk a rendelkezésre álló vízkészletét tekintve „nagy hatalomnak” számít, csak akkor állja meg a helyét, ha a döntéshozói szinttől kezdve az operatív, mindennapi tevékenységek során érvényesül a horizontális védelem követelménye. Hazánk ivóvíz-ellátása 95%-ban felszín alatti vízből biztosított. Amennyiben nem áll rendelkezésre az a felszín alatti és kisebb esetben felszíni víz, amely ivóvíz kitermelésre alkalmas, úgy az ivóvízhez való hozzáférés sem biztosítható.”*

A vizsgálat során megállapítást nyert, hogy az engedély nélkül létesített kutak száma a 2010-es évekre drasztikusan megemelkedett, veszélyeztetve az állami és az önkormányzati vízkészlet-gazdálkodást. Megállapítást nyert az is, hogy *„az illegálisan létesített kutakból kivett vízmennyiség nem szerepel a vízkészlet nyilvántartásban, így sem a rendelkezésre álló vízkészlet, sem az igénybevételi határérték nem állapítható meg teljes bizonyossággal, ezért a vízjogi engedélyezési eljárás sok esetben téves adatokon alapul, így sérül a jogbiztonság követelménye. Ezen adatok hiányában a vízügyi hatóság nem tud kellő hatékonysággal fellépni az állam tulajdonában álló, a nemzet közös örökségét képező felszín alatti víz védelme érdekében, amely az egészséges környezethez való jog vonatkozásában visszásságot okoz.”* A jelentés felhívta a figyelmet a komplex megközelítés szükségességére, mert több tényező is negatív hatásként említhető, így *„[a]z ivóvízbázisok és stratégiai vízkincsek elszennyeződése, a házi kertek felszín alatti vízből történő locsolásának ellehetetlenülése, egészségi problémák megjelenése, az engedély nélküli vízhasználatok következtében fellépő vízszintsüllyedések miatt a felszín alatti víztől függő ökoszisztémák károsodása, továbbá öntözési igények keletkezése olyan területeken vagy olyan kultúrák esetében, ahol a természetesre öntözés nélkül is jó adottságok lennének, ha nem következne be a talajvízszint süllyedése.”*

A jelentés azt is kiemelte, hogy az illegális kúthasználók miatt a jogszerű vízhasználók érdeke sérül, nemcsak azért, mert információ hiányában az állam nem tudja őket hatékonyan

megvédeni, hanem azért is, mert ha szükségessé válik a vízkivétel korlátozása, akkor csak a jogos vízhasználat korlátozását tudja elrendelni. A jelentés hangsúlyozta, hogy azontúl, hogy a hatóság meghatározza a kút létesítésének és üzemeltetésének követelményrendszerét, az is feladata, hogy az engedélyes számára biztosítsa az engedélyben rögzített víz mennyiségét és minőségét. Ez áll összhangban azzal a törvényi kötelezettséggel, hogy „[...] a felszín alatti vizet csak olyan mértékben szabad igénybe venni, hogy a vízkivétel és a vízutánpótlás egyensúlya minőségi károsodás nélkül megmaradjon, és teljesüljenek a vizek jó állapotára vonatkozó célkitűzések elérését biztosító követelmények.” Megjegyzendő, hogy a hatósági nyilvántartásból nem csak azok a kutak hiányoznak, amelyeket tudatosan, a hatóság megkerülésével létesítettek. A nyilvántartásból hiányzó üzemelő kutak között található egyrészt azok is, amelyek nemzedékek sora óta szolgálják az ingatlant és biztosítják a kút létezéséhez kötött életformát, a korábbi jogszabályoknak – követelményeknek – megfelelően létesítették őket, azonban engedéllyel nem feltétlenül rendelkeznek, másrészt, amelyekről a hatóságnak, a vízügyi igazgatásnak saját nyilvántartási rendszerhibája miatt nincs tudomása, részben a helyszíni ellenőrzések elmaradásának következményeként.

II.4. Az Országgyűlés a felszín alatti vízkészletek mennyiségi és minőségi védelmét, mint stratégiai szintű feladatot bízta a Kormányra a III. Nemzeti Környezetvédelmi Program elfogadásakor. (96/2009. (XII. 9.) OGY határozat a 2009-2014 közötti időszakra szóló Nemzeti Környezetvédelmi Programról 5.7.2. pont). Ezt erősítette meg az Országgyűlés a IV. Nemzeti Környezetvédelmi Program elfogadásakor. A IV. Nemzeti Környezetvédelmi Program külön is hangsúlyozza, hogy „[a]z ivóvízbázisok 65%-a sérülékeny földtani környezetből termeli a vizet, ami a szennyezés elleni védelmi feladatok fontosságát húzza alá. A sérülékeny vízbázisokon működő kapacitás közel 6 millió fő ivóvízellátásának biztonságát érinti. A sérülékeny földtani környezetben lévő ivóvízbázisok védelmét a VKI védett területekre vonatkozó előírásai miatt is erősíteni kell” (27/2015. (VI. 17.) OGY határozat a 2015–2020 közötti időszakra szóló Nemzeti Környezetvédelmi Programról, 5.2.3.2). Mindez összhangban állt az Országgyűlés 2013-ban elfogadott Nemzeti Fenntartható Fejlődés Keretstratégiájával (Keretstratégia) (18/2013. (III. 28.) OGY határozat), mely „Magyarország Alaptörvényébe foglalt, a fenntartható fejlődés, a jövő nemzedékek lehetőségeinek védelme és a nemzeti erőforrásaikkal való hosszú távú felelős gazdálkodás követelményeinek érvényesítése” érdekében a jelen és jövő nemzedékek érdekeinek figyelembe vételére, az igazságos erőforrás megosztásra vonatkozó stratégiai célokat, eszközöket határozott meg és együttműködésre szólította fel a társadalmi szereplőket – az egyéneket, a közösségeket, a gazdálkodó szervezeteket és a kormányzatot. A Keretstratégia a Kormányzatra azt a konkrét kötelezettséget róta, hogy dolgozzon ki olyan megfelelő indikátort „ami a felszín alatti vízkészletek használatára vonatkozóan jelzi a fenntarthatósági szinttől való távolságot. Az Európai Környezetvédelmi Ügynökség gyűjt adatokat a felszín alatti víztestekről (méret, szennyezés, vízkivétel), ezekből elő lehet állítani a mutatószámot.” (NFFS I16, 171.)

A Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács 2015. december 3-ai ülésén elfogadta a Keretstratégia első előrehaladási jelentését a 2013-2014 közötti időszakra (Jelentés). A Jelentés szerint „Magyarország két legfontosabb nemzetgazdasági értéke a talaj és a vízkészletek.” Ugyanakkor megállapította, hogy „[m]indkét erőforrás esetében olyan degradációs folyamatok zajlanak, amelyeket a Keretstratégia elfogadása óta eltelt két évben sem sikerült fékezni. Mind a talaj, mind a vízkészletek esetében kiemelt szerepe van a rossz szerkezetű területhasználatnak.” (Jelentés 20. o.)

II.5. Már a jelentések készítésekor is számos kormányzati stratégiában megjelent az engedély nélküli kutak okozta veszély és a probléma megoldásának sürgető jellege. Ezért örömteli eredmény volt a vízgazdálkodási törvény 2016-os módosítása, mely elrendelte az engedély nélküli kutak felülvizsgálatát és kötelezővé tette az engedélyek beszerzését. A

módosító 2016. évi XLI. törvény 4.§-ához fűzött indokolás az okokat egyértelművé tette: A módosítás „[...] a feketegazdaság visszaszorítása és a fenntartható vízgazdálkodás érdekében elősegíti a jelenleg vízjogi engedély nélkül üzemeltetett vízkivételt biztosító vízilétesítmények fennmaradásának (legalizálásának) bírságmentes engedélyeztetését, egy meghatározott időintervallumon (türelmi időn) belül.

Az engedély nélkül létesített és üzemeltetett kutak, illetve más vízkivételek veszélyforrást jelentenek, mivel ezek nem szerepelnek a vagyongazdálkodási és hatósági nyilvántartásokban, így a gyakran igen jelentős mennyiségű felhasznált vízkészletekkel nem lehet gazdálkodni, vizeink állapotértékelése bizonytalanra válik. A jelenleg engedély nélkül üzemeltetett vízkivételek tisztességtelen előnyhöz juttatják üzemeltetőiket azokkal szemben, akik jogszabálykövető módon a vízilétesítményeket az előírásoknak megfelelően üzemeltetik. A probléma megoldása érdekében lehetőséget kell biztosítani arra, hogy azok, akik a vízkivételi helyeket jelenleg engedély nélkül üzemeltetik, egy adott türelmi időn belül kedvezményesen legalizálhassák azokat, és ne kelljen bírságot fizetniük.”

A jogalkotó nem tett különbséget aszerint, hogy a kutak mikor hozták létre, illetve miért nem rendelkezik hatályos üzemeltetési engedéllyel. Ugyanakkor a bírság fizetése alóli mentesítést olyan eszköznek tekintette, amely az érintetteket arra ösztönzi, hogy kútjaikat bejelentésük és a szükséges munkálatokat, ideértve a kutak megszüntetését elvégeztessék.

II.6. Az AJBH-hoz érkező jelzések, panaszok alapján azonban az vált nyilvánvalóvá, hogy ezen törvényi rendelkezés végrehajtásának kellő előkészítése elmaradt. Egyrészt, a vízügyi igazgatás – ideértve a helyi és regionális hatóságok mellett a vízvagyont ért felelős vízügyi igazgatóságokat – nem volt felkészülve arra, milyen többlet terhet jelent ez a mindennapi munka mellett,⁸ illetve arra sem voltak felkészülve, hogy miként kezeljék a kutak felülvizsgálatával együtt járó társadalmi hatásokat⁹. A kutak felülvizsgálatára vonatkozó végrehajtási szabályokkal együtt nem születtek meg azon jogszabályok, melyek a társadalmi problémák kezelését biztosították volna.

Másrészt, a lakosság sem kapott kellő tájékoztatást arról, hogy a kutak helyzetének rendbe tétele a vízhasználó közösségnek és minden egyes tagjának elemi érdeke, azon túl, hogy az Alaptörvényből levezethető módon alkotmányos kötelezettsége. A bejelentés azért mindenki saját érdeke, mert ezen keresztül tudhatja meg, hogy kútja milyen állapotban van, vízkivételének mennyiségére és minőségére hogyan számíthat, van-e olyan a felszín alatt mozgó szennyező forrás, mely kútjának használatát veszélyezteti, illetve a kút elhelyezkedése miatt ő maga veszélyeztet-e vízbázist. Ez utóbbi esetben a kút megszüntetésének költsége messze alatta maradna annak a költségnek, amely egy esetleges kár bekövetkezése miatti kárelhárítással, vagy kármentesítéssel jár, amely őt, mint a szennyezést okozóját terhelné. Nem vált tudatos felismeréssé, hogy az engedély nélkül létesített, illetve üzemeltetett kutak veszélyeztethetik vagy károsíthatják az azonos vízbázishoz tartozó ingatlan tulajdonosait azáltal, hogy az engedélyezett házi kutak vízének ingadozását vagy akár elapadását okozzák, illetve a talajvízszint süllyedés miatt megnövekedett locsolási igény a közműves szolgáltatási

⁸ Pl. többlet kell kint lenni a terepen, több a helyszíni szemle, megnőtt a tulajdonosi hozzájárulások kiadása iránti igény, meg kell határozni a kút fennmaradásának, vagy megszüntetésének szakmai követelményeit.

⁹ Azt, hogy a bírság alóli mentesség önmagában nem elegendő ösztönző a bejelentésre, mert a jelentős eljárási szolgáltatási díjak, illetve a kutak helyreállításával vagy megszüntetésével járó költségek elrettentő hatásúak. Továbbá az eltérő szerepet betöltő kutak felülvizsgálatára vonatkozó kötelezést a lakosság tagjai közül többen veszélyeztetésként élték meg, az életükbe történő közvetlen beavatkozásként, különösen ott, ahol a kút az egyetlen elérhető forrása a víznek, vagy ahol az életmód szerves részét képezi a kúthasználat, és a kút léte a megélhetés elengedhetetlen feltétele. Sérelmesnek hatott az is, hogy nem tettek különbséget a bejelentésre kötelezettek között aszerint, hogy milyen okra vezethető vissza az engedély hiánya, azt minden esetben automatikusan jogellenesnek tekintette a hatóság.

rendszerbe bekapcsolt ingatlanulajdonosok számára vízdíjnövekedést eredményez. A lakosság számára nem készültek olyan tájékoztató anyagok, melyek segíthették volna őket a döntéshozatalban. Olyan kérdések eldöntéséhez is szakemberhez kellett fordulniuk, melyhez nem szakmai tudásra, hanem csak megfelelő adatra, információra volt szükség (pl. a kút ivóvízbázis védőterületén helyezkedik el). Ez növelte a lakosság kiszolgáltatottságának érzését és fölösleges költségeket okozott.

II.7. 2016-ban a Kormány elfogadta a vízgyűjtő-gazdálkodási terv felülvizsgálatáról szóló jelentést (1155/2016. (III. 31.) Korm. határozat), és megfogalmazta a következő időszakra vonatkozó tervet. 2017. márciusában pedig elfogadták a Nemzeti Vízstratégiát, a Kvassay Jenő tervet (1110/2017. (III. 7.) Korm. határozat). Minkét dokumentum megerősíti, hogy a felszín alatti vizeink állapotát javítani kell, és az egyes régiókon belül mennyiségi és minőségi eltéréseken túl már számolni kell a túlhasználattal okozta negatív következményekkel is. A tervek alapján megállapítható, hogy az ombudsmani jelentésekben felvetett problémák többsége továbbra is fennáll, megoldásuk az elfogadott intézkedések végrehajtásától, illetve további intézkedések bevezetésétől függ. A Kvassay Jenő terv is kiemeli, hogy a szinte kizárólag felszín alatti vizekre épülő közüzemi vízellátás biztonságának megőrzése megkívánja e vízkészletek megővését. Az eszközök értékelésekor megállapítja, hogy *„[a] vízkészlet-gazdálkodás és ennek részeként a víz mennyiségi és minőségi védelme jelentős részben szabályozáson keresztül valósul meg. A hazai jogszabályok kiterjednek az engedélyezés, az ellenőrzés, a monitorozás, az ösztönző és szankcionáló rendszer szabályainak meghatározására, az állapotértékeléshez szükséges adatok szolgáltatására, gyakorlati alkalmazásuk azonban nem elég hatékony. A vízkészletekkel való gazdálkodás az elmúlt évtizedekben a háttérbe szorult, eszközrend-szere elszegényedett.”*

Szükségesnek tartom felhívni a figyelmet a Terv azon megállapításaira is, amelyek az állami feladatellátás feltételeire vonatkoznak:

- *„Nincs kellő együttműködés a területi vízgazdálkodás és a vízkészlet-gazdálkodás között, különösen a mennyiség és a minőség összefüggéseinek a területén.*
- *A vízjogi engedélyezéshez általában hiányoznak a készletekre és a vízkivételek környezeti hatására vonatkozó alapozó munkák.*
- *A vízkivételek engedélyezési és nyilvántartási rendszere pontatlan, az adatszolgáltatás bizonytalan.*
- *A vízkészletek állapotának monitorozása nem kielégítő, így az állapotértékelés és a hasznosítható készletek meghatározása is bizonytalan alapokon nyugszik.*
- *A vízkészletjárulék szabályozási rendszerének hozzá kell járulnia a takarékos vízhasználathoz. A rendszer a pontos vízkészlet nyilvántartás hiányában és az illegális vízkivételek miatt egyelőre alkalmatlan a készlethiányos területeken kialakuló konfliktusok kezelésre.*
- *A felügyeleti ellenőrzés gyenge, az engedély nélküli vízkivételeknek gyakorlatilag nincsen következménye. Mindezek a nem ellenőrizhető vízhasználatok veszélyét rejtik magukban, különösen nehéz gazdasági helyzetben vagy szárazság idején.”*

II.8. E körülmények között a Törvényjavaslatot a Kormány előzetes széleskörű társadalmi és szakmai egyeztetés nélkül nyújtotta be 2017. április 26-án a Parlamenthez.

A javaslat indokolása szerint a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény módosítása annak lehetőségét kívánja megteremteni, hogy engedély és bejelentés nélkül legyen létesíthető *„a 80 m-nél sekélyebb és házi vízigényt meg nem haladó vízkivételt biztosító vízálléstartó”,* annak ellenére, hogy az engedély nélküli kutak felülvizsgálatának

elrendelését biztosító korábbi módosítás során a 2016-os törvény indokolása világosan tartalmazza, hogy az állami ellenőrzés csökkenése milyen negatív következményekkel jár. A 2017-es módosítás céljából következik, hogy annak megfogalmazásakor a lakosságot a kutak létesítésével és felülvizsgálatával kapcsolatosan terhelő költségek megszüntetése volt az irányadó szempont.

Ugyanakkor fontos rámutatni arra, hogy az engedélyezési rendszer ilyen irányú megváltoztatása súlyos társadalmi következményekkel és költségnövekedéssel jár, nemcsak a társadalom, hanem az egyén szintjén is. Ezért a költségcsökkentő módosítások által generált előnyök csak látszólagosak, mivel azok káros hatásait az előnyök számbavételekor nem vették figyelembe.

A módosítással megváltozna a vízkészlet-gazdálkodás és a minőségvédelemmel kapcsolatos döntéshozatali és felelősségi rendszer. A kutak engedélyezése esetén az egyén döntési szabadságát a hatóság a közösségi érdek védelme okán korlátok közé szorítja, az egyén csak az engedélyben meghatározott feltételek és korlátok figyelembe vételével létesítheti és üzemeltetheti kútját, és felelősége is ehhez igazodik. Ettől eltérően az engedély és bejelentés nélküli rendszerre tett javaslat a hazai felszín alatti vízkészlet-gazdálkodással, illetve minőségvédelemmel kapcsolatos döntéshozatalban az állam mellett önálló döntési joggal ruházná fel a magánszemélyeket úgy, hogy a körültekintő döntés feltételei hiányoznak, a közösségi érdekek védelmének hatékonysága súlyosan sérülne, a nemzet közös örökségének védelmével kapcsolatos feladatellátás feltételei tovább romlanának.

A módosítási javaslat ezért súlyos alkotmányossági aggályokat vet fel a visszalépés tilalma, a jogbiztonság, az alapvető jogok korlátozhatóságának feltételei szempontjából, érintve a nemzet közös örökségét, az egészséges környezethez, illetve a testi és lelki egészséghez való jogot, külön kiemelve az egyének egészséges ivóvízhez való emberi jogát, valamint ezekhez kapcsolódóan az emberi élethez és méltósághoz, az esélyegyenlőséghez, a tulajdonhoz való jogokat.

III. Alkotmányossági aggályok – a visszalépés tilalma

III.1. Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése rendelkezik az alapjogok korlátozhatóságának alkotmányos feltételéről, alaptörvényi szintre emelve az Alkotmánybíróság több évtizedes gyakorlatát. *„Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”* Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint e lehetőség mérlegelésekor figyelembe kell venni, hogy *„[a]z állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy szabadság védelme vagy egyéb alkotmányos cél érdekében történik, hanem szükséges, hogy megfeleljen az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyen egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni. Alkotmányellenes a jog tartalmának korlátozása, ha az kényszerítő ok nélkül, önkényesen történik, vagy ha a korlátozás súlya az elérni kívánt célhoz képest aránytalan. {30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 171., legutóbb: 11/2014. (IV. 4.) AB határozat, Indokolás [35]-[39]}” (24/2014. (VII. 22.) AB határozat [134])*

III.2. Az Alkotmánybíróság 16/2015. (VI. 5.) határozatában az egészséges környezethez való jogra vonatkozó alkotmánybírósági határozatok áttekintése során összefoglalta a visszalépés tilalmára vonatkozó addigi alkotmánybírósági gyakorlatot is. Az Alkotmánybíróság már 1994-ben megfogalmazta a visszalépés tilalmának elvét (28/1994. (V. 20.) AB hat.). Eszerint „[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 gyakorlata következetes abban a tekintetben, hogy a visszalépés tilalmába ütközéshez nem szükséges a környezet állapotának tényleges romlása, elégséges, ha a *tényleges romlásának „csak” a kockázata merül fel.* (16/2015 (VI. 5.) AB határozat [110. bek.]). Ez áll összhangban azzal az értékszemlélettel, melyet az Alaptörvény több rendelkezése is tükröz, és azzal az elvárással, mely a nemzet közös örökségének kezelőjével – mint jogalkotóval és mint tulajdonossal – szemben az elővigyázatosság és a megelőzés elve alapján megfogalmazható.

Az alkotmánybírósági határozatok tükrében a visszalépés tilalmába ütközhet, ha jogszabály változása miatt úgy szűnnek meg anyagi jogi vagy eljárási garanciák, hogy helyükbe nem lépnek olyanok, melyek a korábbiakhoz hasonló szintű védelmet képesek biztosítani. Ugyancsak a védelmi szint csökkenéséhez vezethet az intézményrendszer megváltoztatása. A természetvédelmi intézményrendszer tervezett módosítása kapcsán állapította meg az Alkotmánybíróság, hogy „[a] természetvédelmi intézményrendszerben történő változás önmagában, a természetvédelmi előírások változatlansága mellett is megalapozhatja a védelmi szint csökkenését, amennyiben az intézményrendszer változása a természetvédelmi szempontok kevésbé hatékony érvényesítését eredményezi...„az olyan szervezetalkítási szabályozás, amely kevésbé hatékony védelmet eredményez, alaptörvény-ellenes helyzetet idéz elő”.” (16/2016. (VI. 5.) AB határozat, [109.bek.]

E határozat alapján a vizekre vonatkoztatva is megállapíthatónak tartom, hogy a hosszútávon jelentkező negatív externáliák, társadalmi költségek, illetve károk okozása ellentétes azzal a kötelezettséggel, mely a nemzet közös örökségének a jövő nemzedékek számára történő megőrzését írja elő. Végül az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján a visszalépés tilalmába ütközik az is, ha „[...] bizonyos, korábban fennálló és egyértelműen beazonosítható, jogszabályok által biztosított hatáskörök a szabályozási környezetből hiányoznak és emiatt egyes feladatok ellátatlanul maradnak, a jogszabályi védelmi szint csökkenését eredményezi...” (16/2015. (VI. 5.) [109], [110])

A Törvényjavaslat kapcsán felmerülő egyik legjelentősebb alkotmányjogi aggály, hogy az a jogszabályokkal már elért védelmi szinttől való visszalépés tilalmába ütközik. Az alábbiakban bemutatom, hogy a Törvényjavaslat módosításai hogyan változtatnák meg a szabályozás jellegét, a védelem hatékonyságát és az állam vízkészletek tekintetében fennálló védelmi feladatainak ellátását.

III.3 Alapvető jog korlátozásának feltételei

A Törvényjavaslat úgy kívánja megváltoztatni a felszín alatti víz, mint alkotmányos érték, illetve több más alapvető jog védelmét biztosító szabályt, hogy nem jelölte meg azt a másik alapvető jogot, illetve alkotmányos értéket, amelyre tekintettel a javaslatot megfogalmazta. Ezért már *a Törvényjavaslat céljával kapcsolatban is alkotmányossági aggályok merülnek fel, hiszen az alapvető jogok korlátozása szempontjából a kutak engedélyezésének megszüntetése nem „cél”, hanem „eszköz”.* Ezért a javaslat felveti a

módosítás önkényességét. Azontúl, hogy *a Törvényjavaslat nem határozza meg a módosítás valós célját, a javaslat indokolása arra vonatkozóan sem tartalmazza a jogalkotói álláspontot, hogy a módosítást miért tartja feltétlenül szükségesnek, azaz kényszerítőnek, az elérni kíván céllal arányosnak, és hogyan mennyiben tekinthető a cél elérésére alkalmas legenyhébb eszköznek.*

Mindezek miatt felmerül, hogy a javaslat az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésébe ütközik.

III.4. *A preventív szabályoktól való visszalépés a szankciók irányába*

A hatályos jogi szabályozás általánosan fogalmazza meg az engedély beszerzésének kötelezettségét. A vízügyi szakmai szervezetek egybehangzó véleménye, hogy a felszín alatti vízkészletek megőrzése csak akkor biztosítható, ha a megelőző szerepet betöltő engedélyezési rendszer megmarad, és az előzetes bejelentési kötelezettség a kutaknak csak egy szűk körére korlátozódik, figyelembe véve, hogy vannak olyan talajviszonyok, ahol még a 30 méter mélységű kútnál sem engedhető meg az engedély kiváltása a bejelentéssel.

A vízügyi hatósági és igazgatási rendszer teremti meg tehát annak feltételrendszerét, hogy a felszín alatti vízbázisok védelme biztosítható legyen és a szükséges megelőző intézkedéseket az érintettek megtegyék. Ezzel szemben *az engedély beszerzésének, és a bejelentési kötelezettségnek megszüntetése azzal járna, hogy a hatóság a magánszeméllyel szemben csak az általános szabályok megsértése esetén tudna fellépni, mely nemcsak azért jelent visszalépést, mert a megelőzés helyett szankció alkalmazására kerül sor, hanem azért is, mert arra csak akkor nyílik lehetőség, ha a vizek mennyisége és/vagy minősége már károsodott.* A környezetszennyezési kárelhárítási, illetve a kármentesítési tapasztalatok azt mutatják, hogy e károsodásokra jellemzően akkor derül fény, amikor azok már olyan mértékűek, hogy felszámolásuk hosszú távon sem biztosítható.

III.5. *A védelem hatékonysága*

Az Alkotmánybíróság a biológiai sokféleség megőrzését szolgáló szervezeti intézményrendszer kapcsán egyértelmű követelményként állította fel azoknak a garanciáknak a meglétét, melyek biztosítják, hogy az Alaptörvény P) cikkének hatálya alá tartozó nemzet közös örökségének vagyongazdálkodója a vagyongazdálkodást a vagyon céljának megvalósításával összhangban legyen képes végezni. Az Alaptörvényből fakadóan ez a vagyongazdálkodási kötelezettség a védelmen túl kiterjed a vagyon megőrzésére és a jövő nemzedékek számára való fenntartásra is. A Törvényjavaslat által bevezetni kívánt módosítás – a felszín alatti vizekkel kapcsolatos engedélyhez, illetve bejelentéshez kötöttség részbeni megszüntetése – valójában azzal járna, hogy a vízgazdálkodási döntésekért, illetve a vízminőség védelméért olyan személyt teszünk felelőssé, aki arra, megfelelő információ és tudásanyag hiánya okán, nem alkalmas, illetve tőle elfogulatlan döntés nem várható.

A hatékonyságban bekövetkező változást két oldalról is vizsgálni kell: a magánszemély és az állam oldaláról.

III.6. *A magánszemély alkalmatlansága a vízgazdálkodási/vízvédelmi célok megítélésében*

A magánszemélyek ilyenekénti alkalmatlansága több szempontból is megjelenik:

- *A felszín alatti vizekből való vízkivétel minden esetben közvetlenül befolyásolja azt a vízkészletet, amelyet a vízkivétel érint. Ezért a vízkivételért való felelősség nem korlátozható arra a vízmennyiségre, amelyet a magánszemély a vízilétesítményen keresztül igénybe vesz,* hiszen igénybevétele az egész kapcsolódó vízkészletet érinti és mások – a jelen, de különösen a jövő nemzedékek – vízkivételi lehetőségét közvetlenül befolyásolja, sőt egy esetleges szennyezés következtében egyik napról a másikra akár azt meg is szüntetheti. Az, hogy a kút milyen létszámú közösségre, illetve milyen vízigényekre hat, a felszín alatti vízbázis

jellemzőitől függ, az azonban egyértelműen kimondható, hogy nincs olyan kút, melynek létesítése ne befolyásolná legalább a vízmozgás szempontjából a szomszédos ingatlanok használatát, hasznosíthatóságát, belterületi ingatlanok esetén a háztartási igények kielégítésének lehetőségét. Megjegyzendő, hogy a felszín alatti vízmozgások számos tényezőtől függően változnak, változhatnak, ezért a „szomszédosság” körébe tartozó ingatlanok köre is változhat.

- A magánszemély nem rendelkezik sem megfelelő tudással, sem megfelelő eszközökkel – tárgyi és pénzügyi forrásokkal – ahhoz, hogy az államtól vízkészlet-gazdálkodási, vagy vízvédelmi feladatot át tudjon venni, ezért a feladat ellátására alkalmatlan. A vízkészlet-gazdálkodás és a víz minőségének védelme kiterjed a tevékenység megkezdése előtti, illetve a tevékenység folytatása alatti feladatok ellátására. A vízkivételek helyének és a kivehető víz mennyiségének megállapításához a vízbázis jellemzőin túl szükség van a terület korábbi környezeti terhelésével, illetve a vízbázist fenyegető esetleges veszélyekkel, valamint a már meglévő vízhasználatokkal kapcsolatos ismeretekre. Ezek olyan szakmai kérdések, melyekre a választ csak a területtel kapcsolatos átfogó ismeretek, bizonyos esetben előzetes vizsgálatok alapján lehet megadni, és a válaszok függvényében hozható meg a döntés, felvállalva egyben a döntéshozatal felelősségét is.

A magánszemélyek a területre vonatkozó összes információval nem rendelkeznek, nem rendelkezhetnek. Ezek olyan információk, melyek az állami hatósági és igazgatási szervezetek tevékenysége során keletkeznek, és amelyek egységes nyilvántartása ugyan megkezdődött, azonban még nem fejeződött be, tehát rendelkezésre állásuk még állami szinten is bizonytalan. Szükséges azt is kiemelni, hogy ebből a szempontból az ingatlan-nyilvántartás távolról sem tekinthető megbízható forrásnak, hiszen ilyen adatokkal csak részben rendelkezik, holott a magánszemélyek számára az ingatlanokkal kapcsolatos környezeti információkról a jogszabályok alapján az egyik legalapvetőbb információforrás lehetne.

A különböző jogszabályok alapján az ingatlan-nyilvántartásba olyan fontos információk bejegyzése kötelező, melyek a felszín alatti vízhasználatokkal kapcsolatos döntések szempontjából meghatározóak. Ezek közül külön is kiemelendők a terület tartós környezeti károsodására, illetve az ivóvízbázisok esetén a védőterületekre vonatkozó információk. Ezek ingatlan-nyilvántartási bejegyzésének feltétele a hatósági határozat megszületése. Az elmúlt évben elfogadott és kormányhatározattal kihirdetett vízgyűjtő-gazdálkodási tervben szerepel, hogy a felszín alatti ivóvízbázisok minőségének védelmét, illetve „veszélyeztetettségének mérséklését hátráltatja, hogy a védőterületi határozatok kiadása a vízbázisok mintegy felénél elmarad az elvártaktól”.

A magánszemélyek alkalmasságának megítélése szempontjából fontos további szempont az is, hogy a szennyezett területek, illetve a szennyezett talajvízű területek lehatárolása még számos helyen nem történt meg, a magánszemélyeknek ezekről tehát nincsenek információik. Az ilyen területeken történő engedély nélküli kútfúrás és vízkivétel számos veszélyt rejthet mind a kutat építtető, használó magánszemély, mind a még nem szennyezett (pl. mélyebben elhelyezkedő) vízkészlet, mint köztulajdon védelme szempontjából. Mindez arra hívja fel a figyelmet, hogy a magánszemély, ideértve akár a kútfúrót is, még a leggondosabb előkészítés esetén sem tudja megítélni, hogy a kút létesítésével milyen veszélyek járhatnak, milyen olyan egyéb szempontokat kell figyelembe vennie, melyek a kút konkrét helyén végzett vizsgálatokból nem szerezhetők meg.

E tekintetben kiemelendő, hogy *a vízkészletgazdálkodási, illetve a vízminőség védelmi kötelezettség nem szűnik meg a kút létesítésével, az a kút teljes élettartama alatt folyamatos, azaz, a döntéshozó felelősségi körébe tartozik, hogy a vízellátásműny működtetése során*

megjelenő veszélyeket elhárítsa, illetve a károsodást felszámolja. Ahogy arra már korábban utaltam, a felszín alatti vizeket érintő kutak esetén ez azt jelenti, hogy e kötelezettség a kúttal érintett felszín alatti vízbázis veszélyeztetettségének és minőségének folyamatos figyelemmel kísérésével kell együtt járjon. Erre a magánszemélyek ugyancsak nem alkalmasak, mert ehhez már szakmai segítséget sem kapnak. A magánkutak létesítése esetén a hatályos szabályozás szerint a szakmai szempontok figyelembe vétele egyrészt az állami hatósági engedélyezési, illetve a vízügyi igazgatási rendszeren, másrészt a kutak szakmai követelményeknek megfelelő létesítésén keresztül biztosított. Ez utóbbira a szakmai követelményeket tiszteletben tartó és azokat betartó kútfűrók tevékenysége jelent garanciát. *A kútfűrók vízvédelmi feladatukat azzal látják el, hogy csak olyan helyen és olyan kutat létesítenek, mely a szakmai követelményeknek megfelel. Általános, a hatósági vízvédelmi feladathoz hasonló feladatuk nincs, mely kiterjedne a felszíni vizek minőségi állapotának folyamatos figyelemmel kísérésére, és az alapján a beavatkozás szükségességének jelzésére.* Ebből következően, ha az engedélyezés és a bejelentés megszüntetése miatt kiesik a hatósági és igazgatási rendszer működéséből fakadó szakmai felügyelet, akkor a magánszemély teljesen magára marad.

Végül e körbe tartozik az is, hogy a magánszemély nem rendelkezik megfelelő információval arról, hogy a területet milyen vízkivételek jellemzik, és ezek függvényében hogyan alakul a vizek mennyisége, illetve milyen változások várhatók a klímaváltozás hatására, az hogyan befolyásolja, befolyásolhatja a térségben a felszín alatti vizek utánpótlódását.

A fentiek miatt *a magánszemély nem képes arra és tőle nem is várható el, hogy az állami hatósági és igazgatási rendszerrel azonos hatékonysággal legyen képes a felszín alatti vizek védelmét biztosítani. Ugyanakkor szükségesnek tartom felhívni a figyelmet arra is, hogy a területek környezeti és a vízbázisok jellemzőire vonatkozó információk hiánya, az adatok elérhetőségének korlátozott volta aggályos az emberi méltósághoz való jog részének tekintett önrendelkezési jog és cselekvési autonómia szempontjából is.* A magánszemélyt a szakembereknek, szakmai szervezeteknek kiszolgáltatottá teszi olyan kérdések megválaszolásában is, amelyeket nem kellene feltennie, ha a közérdekű nyilvántartások teljesek és a környezeti információk számára elérhetőek lennének.

III.7. Az állami vízvédelmi feladatellátásának veszélyeztetése

Az állam vízvédelmi szerepe egyrészt a hatósági, másrészt a tulajdonosi feladatokat jelenti. A hatósági engedélyek és bejelentések rendszere kettős funkciót lát el: egyrészt lehetővé teszi, hogy az állam a konkrét viszonyokhoz igazítva határozza meg a szakmai követelményeket, másrészt, hogy nyilvántartást vezessen olyan tevékenységekről, illetve információkról, amelyek befolyásolhatják hatósági döntéseit, illetve a vizek vagyonekezeléséhez tartozó feladat ellátását. Az Alkotmánybíróság gyakorlatából következik, hogy a felszín alatti vizek védelme – noha természetesen mindenki kötelessége - alapvetően állami kötelezettség, ami kiterjed a mennyiségi és minőségi védelemre egyaránt. Az állam e feladatának akkor tud megfelelni, ha minden olyan információval rendelkezik, amely a felszín alatti vizeket érinti, különösen, ha az a felszín alatti vizek igénybevételével jár együtt. Sem a vízügyi hatóság, sem a vízügyi igazgatás szervei nem tudják feladatukat megfelelően ellátni, ha olyan vízgazdálkodási lépésekre kerül sor, amelyekről nem szereznek tudomást azért, mert a tevékenységet végző nem köteles azokról a hatóságot, illetve a hatósági és a vízkészlet alakulását rögzítő tulajdonosi nyilvántartást kezelőt tájékoztatni.

A felszín alatti vizek az állam kizárólagos tulajdonában állnak. Ezért e vízvagyonnal való gazdálkodás, mely a vízvagyont nemcsak védi, fenntartja, hanem a jövő nemzedékek számára meg is őrzi, feltételezi, hogy az állam rendelkezik a szükséges információk teljességével. A Törvényjavaslat elfogadása e feladatellátás teljesítését ellehetetlenítené. A kutak létesítése

felülvizsgálatának egyik célja – amint arra a 2016-os módosító törvény indokolása is kitért – a felszín alatti vízbázisok használatának felderítése és számbavétele. Az üzemelő kutak ismerete nélkül az állam tulajdonosként olyan tevékenységekhez is hozzájárulást adhat, amelyekkel családok életét lehetetlenítené el, különösen ott, ahol a kút léte az élethez szükséges víz egyetlen forrása, a családok megélhetésének biztosítója. A felszín alatti vízkészleteket közvetlenül befolyásoló területhasználatokat engedélyező eljárásokban a vízügyi igazgatási szervet mint az állami tulajdonost képviselőt vonják be.

Az egyes területhasználatok közötti konfliktussal a vízzel foglalkozó stratégiai dokumentumok mellett az ombudsmani vizsgálatok is foglalkoztak. Közülük is kiemelendő a bányászat során létrejött bányatavak okozta talajvízszint süllyedés, illetve szennyezés és annak a kutak mennyiségére és minőségére gyakorolt hatása (AJB-1078/2012. számú ügyben). Az állam vízkészletekhez való hozzáférést meghatározó döntése egyben a természeti erőforrás megosztásról szóló döntés is. A Törvényjavaslat elfogadása ellehetetlenítené, hogy az állam az alapvető jogokra – köztük az önrendelkezéshez és az esélyegyenlőséghez való jogra is – tekintettel igazságos döntést hozzon a jelen és a jövő nemzedékek közötti természeti erőforrás megosztásáról.

A részletezett okok alapján és a vízügyi szakmai szempontok figyelembevételével mellett megállapíthatónak tartom, hogy *a hatósági és igazgatási rendszert érintő változások a hatóságok nemzeti vagyoni kezelését illető feladatellátásának feltételeit olyan mértékben lerontanák, hogy amiatt a korábbiakhoz képest kevésbé tudnának megfelelni a velük szemben támasztott elvárásoknak.*

III.8. A feladatellátás elmaradása

Az állami vízvédelmi feladatellátás csökkenésének egyik esete, amikor egy adott feladat elvégzetlenül marad. A Törvényjavaslat célja miatt a fentiekben elsősorban azokkal a kérdésekkel foglalkoztam, melyek a lakossági ivóvízhez, illetve vízellátáshoz kapcsolódnak. A felszín alatti vizek azonban minőségüktől függően számos más célra is hasznosíthatók. A Törvényjavaslat az ezekkel való gazdálkodásra és minőségvédelemre is hatással van. Kiemelendőnek tartom továbbá, hogy veszélybe kerülhet a kárelhárítási, illetve a kármentesítési feladatok ellátása is. E területeken már most is aggasztóan nagy az elmaradás. Elődöm is többször felemelte szavát ez ügyben és sürgette az állami fellépés hatékonyságának növelését a megelőzés és a károk felszámolása terén. Az éves jelentésekben kitért arra is, hogy az elmaradó kármentesítés a jövő nemzedékek környezeti adósságterheként értékelendő. Az állami feladatellátás lehetőségének csökkenése e terhek növekedéséhez vezetne. Megjegyzendő továbbá, hogy a felszín alatti vízkészlet-gazdálkodás, illetve minőségvédelem nem szakítható el a felszíni vizekkel való gazdálkodástól sem.

Összegezve a fentieket a Törvényjavaslat elfogadása azzal a következménnyel járna, hogy a nemzet közös örökségének védelméhez, fenntartásához és jövő nemzedékek számára való megőrzéséhez, az egészséges környezethez, az emberi méltósághoz, azon belül az önrendelkezéshez való joghoz szükséges jogszabály által biztosított védelmi szintben jelentős romlás következne be.

IV. Alkotmányossági aggályok – a jogbiztonság sérelmével kapcsolatban

IV.1. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a jogbiztonság a jogállamiság (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése) egyik feltétlen ismérve, nélkülözhetetlen eleme. Az Alkotmánybíróság a jogbiztonságot számos aspektusból vizsgálta. Megállapította, hogy a jogbiztonság „[...] megköveteli az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát, az egyes normák egyértelműségét. „Az Alkotmánybíróság gyakorlata

szerint a normavilágosság a jogbiztonság alapvető eleme, a világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom a normaszöveggel szemben alkotmányos követelmény. A jogbiztonság [...] megköveteli, hogy a jogszabály szövege értelmes és világos, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzon [26/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 135, 142.]. Alkotmányellenessé nyilvánítható az a szabály, amely értelmezhetetlen voltánál fogva teremt jogbizonytalanságot, mert hatását tekintve nem kiszámítható és címzettjei számára előre nem látható [42/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 299, 301.]. [...] Hangsúlyozandó: a jogalkotótól nemcsak hogy elvárható a mondatfűzés grammatikai hibátlansága, a norma logikai egységének és közérthetőségének a biztosítása - mivel az alkalmazhatóságnak ez az alapja -, a normavilágosság alkotmányos követelmény is az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján; ugyanezt továbbá a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 2. § (1) bekezdése kifejezetten rögzíti is (A jogszabálynak a címzettek számára egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal kell rendelkeznie.). {3047/2013. (II. 28.) AB határozat, Indokolás [13], [16]}” (34/2014. (XI. 14.) AB hat. [120]) Az, ha egy jogi norma értelmezésre szorul, még nem feltétlenül vet fel alkotmányossági kérdést. A jogállamiság azonban megköveteli, hogy a jogértelmezés ne váljon „a jogalkalmazó szerv önkényes, szubjektív döntésének eszközévé”. (754/B/1999. AB határozat, ABH 2002, 1050, 1054.)

A normák egyértelműsége és az egyes jogintézmények kiszámíthatóságán túl a jogállamiság alapvető követelményével összhangban állónak az Alkotmánybíróság azt tekinti, ha „[...] a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki a tevékenységüket. (ABH 1991, 454, 456.)” (2/2015. (II. 2.) AB határozat [20], [21])

Az Alkotmánybíróság a jogállamiság alkotmányos elvének követelményeként értékeli azt az „alkotmányos jelentőségű elvárás” is, „[...] hogy a magasabb szintű jogszabály által más jogalkotó számára adott felhatalmazásnak tartalmaznia kell a felhatalmazás jogosultját, tárgyát és kereteit. A delegált jogalkotás alkotmányossági követelményeinek meg nem felelő, felhatalmazást nélkülöző szabályozás ellentétes az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság, az ebből levezetett jogbiztonság követelményével. (ABH 2008, 1324, 1331.)” (45/2012. (XII. 29.) AB hat., 2012. 347, [100])

Az alábbiakban a Törvényjavaslatot a jogbiztonság követelményének való megfelelés szempontjából vizsgálom.

IV.2. *A normavilágosság és kiszámíthatóság követelménye*

A módosítási javaslat az egyén közjogi felelősségének alapját úgy kívánja megteremteni, hogy módosítja a vízgazdálkodási törvény 29.§ (1) bekezdését. A hatósági engedélyek kiadásával szembeni követelményeket általánossá teszi, kiterjesztve azt a vízilétesítmények létesítésére és üzemeltetésére. A Törvényjavaslat azonban nem tartalmaz további rendelkezéseket, amelyek tisztáznák azokat a kérdéseket, hogy kinek a felelősségi körébe tartoznak a kutak létesítésével kapcsolatos döntések, ki tekinthető a kötelezettség címzettjének. Míg az engedélyek esetén a kötelezett személye egyértelműen meghatározható, addig ugyanez már nem mondható el a létesítő esetén, és az üzemeltetés során sem határozható meg egyértelműen minden esetben, különösen akkor, amikor a kút létesítője, az ingatlan tulajdonosa és a kút használója nem ugyanaz a személy. Az engedélyezési eljárások során a kutak létesítésével kapcsolatos jogok és kötelezettségek rendezettnek tekinthetők, amikor a hatósági engedély rögzíti, hogy ki az engedélyes, illetve hogy a kút tényleges létesítésének munkálatai során milyen követelményeket kell betartani. Ezek tiszteletben

tartása a kútfürő kötelezettsége is, következik ez abból az általános követelményből, hogy kút csak engedély birtokában létesíthető.

Ezzel szemben, ha a kút létesítésére csak az általános szabályok vonatkoznak, akkor a létesítés feltételeit egyszerre határozza meg a megrendelő, a tervező és a létesítő (kivitelező). A vízgazdálkodási törvény nem tartalmaz olyan közjogi felelősségi szabályokat, amelyek a három szereplő között a döntésért való felelősség megosztását, illetve a szabályok megszegésével járó következményekért való helytállást egyértelműen rendezné, ennek rendezésére vonatkozó felhatalmazást sem tartalmaz a Törvényjavaslat.

A tulajdonosi jóváhagyásra tekintettel kiadott engedély biztosítja az egyéni érdekek érvényesülését is, azt, hogy az engedélyezett vízkészlet az egyén számára a megfelelő minőségben és mennyiségben rendelkezésre áll. A módosítás e garancia elvesztésével járna, mert nem lesz olyan szereplő, aki a véges készlet megosztásában a felek igényeit összehangolná és az így kialakult használatmegosztásból fakadó egyéni jogot megvédené.

Fontos azt is kiemelni, hogy a hatályos szabályozás az engedélyes kötelezettségévé teszi a kárelhárítási és kármentesítési feladatok ellátását. Hatósági engedély, illetve bejelentés hiányában bizonytalanná válik, hogy ki lehet a címzettje a kárelhárítási, illetve kármentesítési feladat ellátásának, ki az, akivel szemben a hatóság a kötelezést megfogalmazhatja és akit ezáltal – a többnyire jelentős - kárelhárítási, illetve kármentesítési költségek fedezésének biztosítására kötelezhet. A tapasztalatok azt mutatják, hogy a kötelezett személyének bizonytalansága a környezeti károk, így a felszín alatti vizekben okozott károk súlyosbodásához vezethet, hozzájárulva a károsodott területek növekedéséhez és csökkentve a környezeti kár felszámolásának esélyét, akár visszafordíthatatlanná téve azt.

A javaslat a felelősségi szabályok módosításával kívánja rendezni azt az esetet, amikor valakinek a magatartása miatt a hatóság vízilétesítmény megszüntetésére kötelez. A javaslat szerint emiatt a „létesítőt (üzemeltetőt)” a károkért „kártalanítani” kell. A javaslat nem tartalmazza, hogy mikor és milyen szempontok mentén kell eldönteni, hogy a kártalanítás a létesítőt vagy az üzemeltetőt illeti-e meg.

A Törvényjavaslat indokolása szerint az érintett körbe a házi vízigényt meg nem haladó vízkivételt biztosító vízilétesítmények tartoznak. A házi vízigény fogalmát a vízgazdálkodásról szóló törvény nem tartalmazza és a hatályos jogszabályok is csak „házi ivóvízigényről”, illetve „háztartási igényről” rendelkeznek.

A fentiekben jelzett tisztázatlanságok miatt felmerül a kérdés, hogy a Törvényjavaslat rendelkezései megfelelnek-e a jogbiztonság alkotmányos követelményének, a normavilágosságának.

Az engedélyek hiánya önkényes és szubjektív jogalkalmazáshoz vezethet. A korábbiakban már jeleztem, hogy a közüzemi hálózatra való csatlakozás az ingatlan tulajdonos kötelezettsége. E kötelezettség alól akkor mentesül, ha az ingatlanán engedéllyel üzemelő ivóvíz kút található. Az engedély megszűnése egyszerre több következménnyel is járna. Kiszámíthatatlanná tenné a közszolgáltató számára, hogy mely ingatlan bekötésével kell számolnia, illetve az ingatlan tulajdonos számára, hogy a csatlakozás alól kaphat-e felmentést vagy sem, a döntéshez irányadó szempont híján lehetővé válik, hogy a közszolgáltató önkényesen döntsön.

E bizonytalanságok miatt felmerül, hogy módosítás a jogbiztonság sérelméhez vezetne azzal, hogy nem felel meg a norma világosság és kiszámíthatóság követelményeinek.

IV.3. *A felhatalmazással szembeni követelmény*

A módosító szöveg és az indokolás közötti ellentmondás önmagában is alkotmányossági aggályokat vet fel a jogbiztonság szempontjából. Ugyanakkor ezen túl arra is szükséges felhívni a figyelmet, hogy a Törvényjavaslat tételes rendelkezéseihez képest az indokolás konkrét cél meghatározásával azt a látszatot kelti, mintha a jogalkotóknak iránymutatást adna a jogalkotásra. A vízgazdálkodási törvény a vizekkel kapcsolatos tevékenységek végzésére általánosságban mondja ki a tevékenység végzéséhez szükséges engedély beszerzését. E kötelezettség alól a javaslat szerint is csak jogszabály adhatna felmentést azzal, hogy meghatározza azoknak a tevékenységeknek a körét, amelyek esetében elég a bejelentés is. Ebből pedig az következik, hogy akár az engedély nélküliségre, akár a bejelentésre vonatkozó jogszabály csak a törvényben kapott felhatalmazás keretei között hozható.

A Törvényjavaslat szövege és a hozzá fűzött indokolás között nincs összhang. Az indokolás szerint *[a] törvényjavaslat célja olyan szabályozás kialakítása, amely 80 méteres kútmélységig nem teszi szükségessé sem engedélyezési, sem bejelentési eljárás lefolytatását.* Ehhez képest a módosítás szövege egyrészt általánosan tenné lehetővé, hogy jogszabály kimondja egyes tevékenységekről, hogy azok nem engedély kötelesek, másrészt a bejelentéshez kötöttséget nem szüntetné meg.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a felhatalmazó rendelkezésnek egyértelműnek kell lennie, meg kell határozni a felhatalmazás jogosultját, tárgyát és kereteit. Maga a törvényszöveg egyetlen helyen, az új 45/H. § (2) bekezdésében utal arra, hogy az engedély nélküli tevékenységek szabályozására kormányrendeletben kerülhet sor. A Törvényjavaslat a felhatalmazó rendelkezést nem tartalmazza, a hatályos felhatalmazó rendelkezések között pedig nincsen olyan, mely értelmezhető lenne e módosításból fakadó jogalkotásra vonatkozó felhatalmazásként. Ebből következik, hogy *nincs olyan felhatalmazó rendelkezés, amely egyértelműen meghatározná a felhatalmazás jogosultját, a tárgyát és kereteit. Így óhatatlanul felmerül, hogy a Törvényjavaslat következtében sérül a jogbiztonság.*

Budapest, 2017. május 24.

Dr. Bándi Gyula

a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes

a jövő nemzedékek szószólója