

Környezethez való jog – újratöltve

BÁNDI GYULA

Since the adoption of the Fundamental Law in 2011, the interpretation of the new and extended vision of this Law in terms of the right to environment has not taken place. Fortunately, the year 2015 introduced several important steps worldwide and in Hungary, too. We may mention the Encyclical letter of Pope Francis – Laudato si' –, the Paris Climate Summit and its closing agreement, the summaries of the European Court of Human Rights and also the activity of the UN Independent Expert on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment. All these could keep the issue high on the international agenda. In Hungary, the Constitutional Court could issue its first decision on the right to environment (decision No. 16/2015), proving on the one hand the continuity of the interpretation of the previous constitutional setting and the current Fundamental Law, and emphasizing the added value of the latter as compared to the previous one. There are the following additional conceptual elements: the question of sustainable development and the widening of the extension of those, bound by the obligation to protect the environment, while the non-retrogression principle has not been changed. We discuss the principle in details, taking into consideration first of all its impact on the effectiveness and structural conditions of the environmental administration, referring to several recommendations of the National Council for Environmental Protection. Unfortunately, we could not come closer to the context of the two novelties of the Fundamental Law, which means that we are still waiting for the Constitutional Court to find the means of proper interpretation.

2013-ban az Acta Humana hasábjain foglaltam össze a környezethez való jog értelmezéséhez fűződő gondolatokat az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseit követve.¹ Akkori cikkem befejező gondolataira hivatkozom jelen írásom elején, hiszen ez az írás az akkorinak továbbgondolása, amelynek aktualitását az elmúlt év újdonságai adják. „Ami tehát a környezethez való jog szempontjából lényegi és pozitív elem volt az előző alkotmányban, az az Alaptörvényben is megmaradt, gyakorlatilag azonos tartalommal. [...] A jövőben van mód tehát a környezethez való jog megőrizve megtartó, de egyben mindenképpen fejlesztő értelmezésére, különösen az új, hozzáadott értékek érdemi alkalmazása révén. Mód tehát van, hamarosan talán alkalom is lesz erre” – ezekkel a várakozásokkal zártam akkori írásomat.

1 Bándi Gyula: A környezethez való jog értelmezése a fenntartható fejlődési stratégia és az Alaptörvény fényében. *Acta Humana*, 2013/1, 67–92.

Az utolsó mondatokból világosan látszott az az igény, mennyire indokolt lenne, hogy az Alkotmánybíróság megújítsa a környezethez való jog értelmezését, immár az Alaptörvényre támaszkodva, megtartva mindazt, ami az Alkotmánybíróság (a továbbiakban: AB) előző gyakorlatából fontos volt, és aminek megerősítése annyira váratott magára, különösen az Alaptörvény negyedik módosításának fényében.² Ugyan nem sokkal később az AB áttekintette a módosításból eredő következményeket,³ legfontosabb következtetésként aláhúzza: „[34] A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.” Noha ez az értelmezés inkább a kontinuitás felé billentette a mérleget, mégis indokolt elvárás, hogy az *előző Alkotmány és az Alaptörvény megközelítése közötti feltétlenül meglévő harmónia érdemben és gyakorlatban is kimutatható legyen.*

Mi történt az elmúlt években?

Ezt a várakozást 2015-ben végül be is váltotta az AB.⁴ Sőt ezt követően nem sokkal kellő számú országgyűlési képviselő előterjesztése nyomán egy hasonló jogértelmezési eljárás is megindult,⁵ amely várhatóan ismét továbbgondolja az eddigieket. A tavalyi év azonban emellett nem egy világméretű újdonsággal is szolgált. Elsőként a már régóta várt vatikáni megnyilatkozásra gondolok, *Ferenc pápa enciklikájára*,⁶ amely sok tekintetben sarkosan fogalmaz,⁷ de mindenképpen a jövő iránti aggodalom vezeti, és ezért az emberiséget – így természetesen az államokat és ennek révén a jogalkotást is – rá kívánja ébreszteni arra, hogy *sürgősen változtatni kell eddigi életformáján, értékrendjén, illetve döntési mechanizmusain.* Az enciklika nyilván kevésbé foglalkozik jogértelmezéssel, viszont gondolatai a jogértelmezés során is megszívlelendőek.

2 Emlékeztetőül: a 19. cikk (2) bekezdése 2013. április 1-jei hatállyal megváltoztatta az Alaptörvény Záró és vegyes rendelkezések 5. pontját, a következőképpen: „Az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírósági határozatok hatályukat veszítik. E rendelkezés nem érinti az ezen határozatok által kifejtett joghatásokat.”

3 13/2013. (VI. 17.) AB határozat. Ennek tárgya a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény, valamint a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény egyes rendelkezései alaptörvény-ellenességének vizsgálatára irányuló utólagos normakontroll-indítvány volt.

4 16/2015. (VI. 5.) AB határozat az Országgyűlés 2015. április 28-ai ülésnapján elfogadott, de még ki nem hirdetett, az állami földvagyon kezelésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló törvény egyes rendelkezései alaptörvény-ellenességének megállapításáról.

5 II/2092-8/2015. ügyszámon, az AB előtt.

6 Laudato si' (Áldott légy) Ferenc pápa enciklikája, 2015. május 24. Róma, magyarul: *Ferenc pápa Laudato si' kezdetű enciklikája közös otthonunk gondozásáról.* Szent István Társulat, Budapest, 2015.

7 Például: „54. Figyelemreméltó a nemzetközi politikai válasz gyengesége. A politika alávetettsége a technológiának és a pénzüvilágnak világosan látszik a környezetvédelmi csúcstalálkozók kudarcából. Túl sok a saját érdek, és a gazdasági érdekek nagyon könnyen elérik, hogy fölébe kerüljenek a közjóknak, és meghamisítsák az információkat azért, hogy terveiket ne érje hátrány.” *Ferenc pápa Laudato si' kezdetű enciklikája közös otthonunk gondozásáról.* Szent István Társulat, Budapest, 2015, 34.

Az enciklika kiemeli, hogy „95. A természeti környezet közjó, az egész emberiség öröksége, és mindenki felelősséggel tartozik érte.”⁸ A közjóból és az annak védelme iránti alapvető követelményekből az emberi jogokra is következtethetünk: „157. A közjó feltételezi az emberi személy mint olyan tiszteletben tartását, a maga elidegeníthetetlen alapjogaival, amelyek teljes kibontakozásához szükségesek. Igényli továbbá a szociális jólétet, a biztonságot és a különböző közbülső csoportok fejlődését a szubszidiaritás elvének alkalmazásával. [...] Az egész társadalom – és benne különösen az állam – köteles védelmezni és előmozdítani a közjót.”⁹ *Közvetlenül utal tehát az alapjogokra* – még ha a környezethez való jogot itt nem is emeli ki – és azok széles körű kapcsolatrendszerére, valamint arra az intézményvédelmi gondolatra, amelyet már az AB húsz évvel ezelőtti határozatai is megfogalmaztak, illetve az Emberi Jogok Európai Bírósága az állam aktív kötelezettségeivel kapcsolatban kimondott. Ez utóbbira friss példát is idézhetünk: „A Bíróság számos alkalommal megállapította, hogy az államnak pozitív kötelezettsége, hogy megtegye a megfelelő és okszerű lépéseket a kérelmezőnek az Egyezmény 8. cikke által biztosított jogai védelmére.”¹⁰

Arról sem szabad megfeledkezni, hogy 2015 egyik utolsó környezetvédelmi tárgyú eseménye volt a *párizsi klímacsúcs* – nem hiába idéztem fentebb Ferenc pápa csúcstalálkozókra vonatkozó kritikáját – és az ott elfogadott megállapodás,¹¹ amelynek remélhető hatálybalépése sajnos még sokáig várat magára, és amelynek megítélése szélsőséges álláspontokat is generálhat, az értékelők vérmérsékletétől függően. Az itt megfogalmazott *Párizsi Egyezmény* preambuluma maga is utal az emberi jogokra, bár távolról sem olyan megközelítésben, ahogyan látni szeretnénk. A kérdéses preambulumrész¹² a következőket veti fel:

- a klímaváltozás az emberiséget közösen foglalkoztató kérdések egyike,
- amellyel kapcsolatban a feleknek az emberi jogokhoz kapcsolódó kötelezettségeire hívja fel a figyelmet,
- amely jogok között az egészséghez való jog, az őslakosok jogai, a kiemelt gondosságot igénylők – migránsok, gyermekek, fogyatékosok és más sérülékeny csoportok – jogai, valamint a fejlődéshez való jog, illetve a különböző érdekek egyenlő kezelése érdekében a nemek egyenlősége, a nők jogainak biztosítása és a nemzedékek közötti méltányosság szerepel.

8 Uo. 59.

9 Uo. 94.

10 Case of Brincat and Others v. Malta (applications nos. 60908/11, 62110/11, 62129/11, 62312/11 and 62338/11, 2014. július 24-i ítélet) 102. pont.

11 *Adoption of the Paris Agreement. Proposal by the President.* Draft decision -/CP.21, Conference of the Parties Twenty-first session, Paris, 30 November to 11 December 2015, UNFCCC, 12 December 2015 (FCCC/CP/2015/L.9/Rev.1).

12 „*Acknowledging* that climate change is a common concern of humankind, Parties should, when taking action to address climate change, respect, promote and consider their respective obligations on human rights, the right to health, the rights of indigenous peoples local communities, migrants, children, persons with disabilities and people in vulnerable situations and the right to development, as well as gender equality, empowerment of women and intergenerational equity [...]”

A klímacsúcs záródokumentuma ennek megfelelően *a fenntartható fejlődés kissé egyoldalú megközelítésére helyezte a hangsúlyt*, nem keresve és nem is igazán támogatva a környezethez kapcsolódó jogokat, sokkal inkább a tágabb értelmű fejlődés különböző lehetőségeire, szempontjaira fókuszálva. A jogok között a környezethez – bármilyen jelzőt is teszünk hozzá – való jog közvetlenül nem szerepel, ellenben az attól kissé távolabb álló kérdések megjelennek. Jelen sorok szerzője nem egy alkalommal jelezte már írásaiban, hogy inkább azokkal ért egyet, akik szerint egyértelművé kellene tenni, hogy *a fenntartható fejlődés gondolata az ökológiai fenntarthatóságtól nem választható el*, azzal szorosan összefügg, tehát a környezeti érdekek erősítése központi kérdéssé kell váljon. Az így született egyezmény sajnálatos módon nagyobb figyelmet fordít a kapcsolódó következmények – a migráció, a nemeket különbözőképpen érintő hatások, a sérülékeny csoportok egyképpen erre utalnak –, mint a ki-váltó okok kezelésére.

A fentiekkel igazolni kívántam a téma ismételt felvetésének időszerűségét – való-jában inkább öröközöld mivoltát. Azt mindenesetre már előljáróban is ki kell emelni, hogy a környezethez való jog alkotmányos joggá emelésében messze nem példa nélküli a hazai Alkotmány és a későbbi Alaptörvény gyakorlata. Dinah Shelton megállapítása szerint:¹³ „Több mint 100 alkotmány szerte a világon garantálja a tiszta és egészséges környezetet, 27 közülük az állam kötelességévé teszi a környezeti kár megelőzését, vagy nemzeti célként tekint a környezet és a természeti erőforrások védelmére.”

A környezethez való jog kérdéskörének vizsgálatára, elemzésére kirendelt független ENSZ-szakértő ugyancsak a tavalyi év elején kelt jelentése sem mondhatott mást – legfeljebb az alkalmazott számítási módszerek miatt némileg eltérő számadatokkal:¹⁴ „73. Talán a legjobb példa e kategórián belül az egészséges környezethez való alkotmányos jog terjedése. Több mint 90 nemzeti alkotmány ismeri el ezen jog valamilyen formáját. (Számos más alkotmány pedig utal a környezetvédelem fontosságára.) Ezen alkotmányos jogok közel kétharmada hivatkozik az egészségre, egyharmada a környezet ökológiai egyensúlyára. Alternatív szövegváltozatként jelennek meg például a tiszta, biztonságos, kedvező vagy egészséges környezethez való jogok.”

Természetesen önmagában az a tény, hogy egy jog szerepel az alkotmányokban, még nem jelenti azt, hogy a gyakorlatban is érvényesül, de legalább kapaszkodót, hivatkozási alapot ad, amelyben a nemzetközi jog elmarad a nemzeti jogoktól. Messze nem ilyen jó (még papíron sem) a környezethez való jog állapota, megítélése az emberi jogra specializálódó egyezményekben – e kérdéskört már a hivatkozott régebbi cikkemben és másutt is érintettem, ezért erre szükségtelen ismét kitérni. Feltétlenül figyelmet érdemel azonban, hogy noha a nemzetközi emberi jogi dokumentumok

13 Dinah Shelton: Whiplash and Backlash - Reflections on a Human Rights Approach to Environmental Protection. *Santa Clara Journal of International Law*, vol. 13, no. 1. (2015), 16.

14 *Report of the Independent Expert on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment*, John H. Knox. *Compilation of good practices*. Human Rights Council Twenty-eighth session, UN General Assembly, 3 February 2015 (A/HRC/28/61).

mintha hanyagolnák a környezethez való jogot, nem kívánva elvárásokat támasztani a részes államok irányában, a joggyakorlat és jogértelmezés ezen túlteszi magát.

2015-ben az *Emberi Jogok Európai Bírósága* (a továbbiakban: EJEB) is közzétett egy összefoglalót a környezeti jogokkal kapcsolatos emberi jogi sérelmeket megállapító ítéletekről.¹⁵ Ennek egyik fontos üzenete, hogy érdemes összegezni az e téren elért eredményeket, amelyekre az EJEB azért is büszke lehet, mert *annak ellenére fenntartja, sőt fejleszti gyakorlatát* – ezt sajnos az Alkotmánybíróság elmúlt évtizedéről aligha mondhattuk el –, *hogy az Emberi Jogok Európai Egyezménye* (a továbbiakban: Egyezmény) *a mai napig adós marad a környezethez való jog önállóságának kimondásával*. A számunkra külön is jelentőséggel bíró legújabb esetek között szerepel a listán a Bor kontra Magyarország-ügy,¹⁶ amelynek a már ismert hasonló, az EJEB előtt folytatott eljárásokban alkalmazott gyakorlat szerinti megoldását, jogi alapját elsősorban az Egyezmény 8. cikke, a magánlakás és magánélet sérelme adta. A kérdéses ügy lényege a MÁV zajártalma, amely az erre vonatkozó ígéretek ellenére sem csökkent a felperes lakóingatlanának környékén, sőt, a gőzmozdonyok dízelmozdonyokra cserélését (1988) követően még fokozottabb lett. A felperes által az EJEB előtt érvényesített jogsértés jó két évtizedes múltá tekint vissza, mégpedig anélkül, hogy bármilyen érdemi válaszlépés történt volna az idők folyamán – mindössze a környezetvédelmi hatóság szabott ki zajvédelmi bírságot, továbbá a zalaegerszegi városi bíróság a jogsértés megállapítása után kötelezte a MÁV-ot zajszigetelő nyílászárók felszerelésére, zajgátló fal építésére, illetve az ingatlan értékének csökkenésével kapcsolatos kártérítésre. Igaz, később a Megyei Bíróság némileg változtatott is az ítéleten.

A felperes szerint a hosszú éveken át folyó eljárások érdemben nem oldották meg a problémát, különösen nem kezelték a környezethez való jog sérelmét. Az EJEB saját gyakorlatához hűen ismét kiemelte, hogy noha az Egyezmény ténylegesen nem tartalmaz környezethez való jogot, mindazok, akiket „közvetlenül és súlyosan érint a zaj” (24.), élhetnek a 8. cikk által biztosított kvázi közvetett jogvédelemmel. Ennek a védelemnek legfontosabb elvárása az állam felé a már fentebb is említettek szerint a „megfelelő és okszerű intézkedések” (24.) alkalmazásának kötelezettsége. Ehhez kapcsolódóan az egyéni (csendes környezetben élés) és a közösségi (vasúti közlekedés) érdekek közötti tisztességes egyensúlyt kell megtalálni, amelynek kapcsán ugyan az állam élvez bizonyos mozgásteret abban, milyen intézkedéseket alkalmaz, de a megfelelő lépések elmaradása ennek ellenére megalapozza az emberi jogok sérelmét (25.). Az EJEB szerint sem a hatóság által alkalmazott szankció nem minősíthető önmagában alkalmas eszköznek, sem a bíróság nem alkalmazott megfelelő intézkedéseket az évtizedes jogsérelem megfelelő orvoslására.

15 *Environment and the European Convention on Human Rights* címen összesítés a legfontosabb jogesetekről, 2015. november: http://www.echr.coe.int/Documents/FS_Environment_ENG.pdf (2016. 01. 28.).

16 Bor v. Hungary (application no. 50474/08, 2013. szeptember 18-i ítélet).

Az *Európa Tanács környezeti jogokra vonatkozó kézikönyve*¹⁷ (a továbbiakban: Kézikönyv) a legismertebb olyan hivatkozás, amely a fenti ítéletben is említett 8. cikkben túlmenően – egyébként a hivatkozott EJEB összefoglalónak is megfelelően – az Egyezmény más cikkeit is összefüggésbe hozza a környezetvédelemmel, így az élethez való jogot (2. cikk), a tisztességes eljáráshoz és a bírósághoz forduláshoz való jogot (6. cikk), az információs jogokat (10. cikk), a hatékony jogvédelemhez való jogot (13. cikk), illetve a birtoklás zavartalanágához való jogot (1. sz. jegyzőkönyv 1. cikke). Ugyancsak említést érdemel a Kézikönyv szerint az Európai Szociális Charta (a továbbiakban: Charta) 11. cikke, az egészséghöz való jog védelméhez kapcsolódóan. Hiába sorolhatunk fel az Egyezményből több lehetőséget, amelyek a környezethez való jog közvetett védelmében felhasználhatók, mindez nem változtat azon a fent már említett tényen, amelyet a Kézikönyv maga is megállapít: „Sem az Egyezmény, sem a Charta nem szolgál arra, hogy a környezet általános védelmét biztosítsa és kifejezetten nem garantálják a megfelelő, csendes és egészséges környezethez való jogot. Mindenesetre, mind az Egyezmény, mind a Charta közvetett módon lehetőséget ad a környezeti kérdésekkel kapcsolatos bizonyos védelemre, amit jól bizonyít a Bíróság (EJEB) fejlődő esetjoga vagy a Szociális Jogok Bizottságának e téren született határozatai.”¹⁸ A nemzetközi gyakorlat tehát közvetett módon alkalmaz olyan hivatkozásokat, amelyek csak megfelelő fenntartásokkal – pl. jelentős mértékű környezeti ártalom – állják meg a helyüket, nem lévén közvetlen és egyszerűbb jogi alap.

A *bírói gyakorlat ilyenén pozitív irányú alakulása* nemcsak a nemzetközi szintén, hanem a nemzetállami szabályozás és jogalkalmazás rendszerében sem elhanyagolható tényező. Igaz ez tehát a nemzetközi bíróságokra is, de a nemzetiekre is, akár az USA egyes államainak joggyakorlatára is érdemes figyelni a megfelelő tapasztalatszerzés érdekében. „Montana Legfelsőbb Bírósága egyértelműen utalt a meghatározott környezeti minőséghez való jog érdemi következményeire, kijelentve: »A tiszta és egészséges környezethez való jog alapvető jog, [...] és minden jogszabályt, amely érinti e jogot, alaposan meg kell vizsgálni, és csak akkor léphetünk túl ezen a követelményen, ha az állam megalapozza a kényszerítő állami érdeket, és aktusait szorosan ahhoz igazítja, hogy ezen érdeket megvalósítsa és ezen belül a legkevésbé kötelező érvényű út az, ha államcélként jelenik meg.« [...]»

A környezetvédelem emberi jogi alapú megközelítésének egyik legfontosabb gyakorlati következménye, hogy bármely, a tiszta és egészséges környezethez való jogot érintő intézkedés bírói felülvizsgálata esetén szigorú vizsgálati követelményrendszert kell kialakítani.”

Dinah Shelton ezenfelül határozottan és általában kiemeli a *joggyakorlat fontosságát* a környezethez való jog érvényesülése tekintetében, amikor tanulmánya konklúziójaként megállapítja: „Az alkotmányos környezethez való jogi követelmények elfogadása és a környezetromlás, illetve más emberi jogok közötti kapcsolatok fokozódó

17 *Manual on Human Rights and the Environment*. Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2012 (F-67075 Strasbourg Cedex).

18 Uo. 7.

felismerése nyomán a nemzeti és nemzetközi bírói fórumok azért küzdenek, hogy a környezeti jogoknak tartalmat adjanak anélkül, hogy ezzel saját igazságszolgáltatási szerepükön túllépnének. Általánosságban elmondható, hogy a bíróságok szerint ezen jogok jogszabályi megjelenése a környezetvédelemnek a hagyományos jogalkotás fölé helyezését szolgálja. Az idő múlásával a bíróságok hajlanak arra, hogy lépéseket tegyenek a kormányzat politikai célzatú, önhatalmú ténykedéseinek ellensúlyozása érdekében.”¹⁹

A bíróságok szerepe, a jogalkalmazói gyakorlat alakító funkciója tehát széles körben érvényesül, annál is inkább, mert a környezetjogi szabályozás minden igyekezete ellenére sem képes arra, hogy részletesen és pontosan szabályozza, rendezze a környezeti problémák teljes skáláját, és valljuk be, ez nem is lenne sem szerencsés, sem lehetséges. Nem feledkezhetünk meg arról, hogy a környezetvédelem önmagában is számos összefüggést hordoz, illetve számos más kérdéssel is szoros kapcsolatban van. Ha csupán a fenntartható fejlődéssel való kapcsolatot tekintjük, vagy a bevezetőben említett klímaváltozást, annak olyan vetületeit is át kell fognunk, mint a jövő nemzedékek jogai vagy a jelen generáción belüli méltányosság, a szegénység felszámolása, de akár a béke és biztonság szélesebb kapcsolatrendszere, és még számos más kapcsolódó elem.

E kiterjedt összefüggésrendszerre hívja fel a figyelmet Ferenc pápa is a már említettek szerint, amikor *a környezetvédelmet a közjával hozza közvetlen kapcsolatba*. A közjó, az emberi jogok és mindezek rendszerében a környezetvédelem jogi szabályozásának irányai, legfontosabb tartalmának kijelölése sem kerüli el Ferenc pápa figyelmét: „177. [...] Hiteles, végrehajtható az a jogszabály, amely a közjó fényében állít fel szabályokat az elfogadandó viselkedésformákról. A határok, amelyeket egy egészséges, érett és szuverén társadalomnak meg kell húznia, a következőkkel kapcsolatosak: előrelátás és elővigyázatosság, megfelelő szabályozás, az előírások végrehajtásának ellenőrzése, a korrupció megfékezése, a termelési folyamatok nem kívánt hatásainak operatív kezelése és az esetleges vagy lehetséges kockázatokkal szembeni célszerű beavatkozás.”²⁰

A 16/2015. AB határozat és annak egyes következtetései

2015-ben tehát igazán volt mód arra, hogy a környezethez való jogra, illetve annak feltételeire, körülményeire fordítsuk figyelmünket, akár nemzetközi, akár hazai szinten. Itthon a fent már jelettek szerint az AB környezetjoghoz legszorosabban kapcsolódó határozata²¹ adta meg a szükséges muníciót. Az alapvető tárgykör a termőföld

¹⁹ Uo. 28.

²⁰ *Ferenc pápa Laudato si' kezdetű enciklikája közös otthonunk gondozásáról*. Szent István Társulat, Budapest, 2015, 105.

²¹ 16/2015. (VI. 5.) AB határozat az Országgyűlés 2015. április 28-ai ülésnapján elfogadott, de még ki nem hirdetett, az állami földvagyon kezelésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló törvény egyes rendelkezései alaptörvény-ellenességének megállapításáról.

és erdők tulajdonjogának megszerzéséhez és ezzel egyetemben a természetvédelmi célok érvényesülésének, biztosításának garanciáihoz kapcsolódik. Számottevő hasonlóságot mutat az első nagy jelentőségű határozattal, amely ugyancsak természetvédelmi, és ugyancsak tulajdonjogi vonatkozású (privatizáció) volt. Nem csoda, ha a köztársasági elnöki kezdeményezés meghallgatásra talált, lehetőséget, alkalmat adva az Alaptörvény több környezet- és természetvédelmi vonatkozásának együttes értelmezésére.

Jól mutatja az értelmezés lehetséges teljességére törekvést önmagában az is, amint az AB környezetvédelmi eszmétörténetet is kerekít a tényleges probléma értelmezése köré, az V. fejezetben. Ennek mintegy mottója lehet ez a mondat ([69] pont): „Összefoglalóan: a biológiai értelemben vett élet (az élővilág) – részeként az emberi élet – természeti alapjainak veszélyeztetése és károsítása.” A kérdéses fejezet természetesen kitér a fenntartható fejlődésre és a zöld gazdaság gondolatára is, majd kiemelten foglalkozik a magyar alkotmányos fejlődéssel, beleértve az AB több határozatából fakadó értelmezést is. E felvezetésnek vagy ráhangolódásnak – tehát *az Alaptörvény előtti időszak összegzésének – legfontosabb részei közül kiemelkedik az AB interpretálásában:*

- a visszalépés tilalma,²² illetve
- ugyanitt a megfelelő biztosítékok kérdése és
- a megelőzés fontossága (pl. a [109] pont szerint),
- a tulajdonszabadság megfelelő korlátozásának szükségessége, illetve a tulajdonjog és más jogok közötti arányok biztosítása ([82] pont),
- az épített környezet és a területrendezés integrálása ([83] pont), és ugyancsak az arányosság kiemelése,
- az élethez való jog és az ennek érvényesülésére szolgáló intézményvédelmi kötelezettség ([85] pont: „amely az emberi élet természeti alapjainak fenntartására vonatkozó állami köteleiséget külön alkotmányos jogként nevesíti.”).

Az AB határozat magától értetődő következő állomása az Alaptörvény vonatkozó, tehát *a környezet védelméhez kapcsolódó rendelkezéseinek leltára:*

- Nemzeti Hitvallás ([88] pont),
- Alapvetés *P*) cikk (amely megjelenik előbb is: [53] pont, majd [89] pont),
- a két emberi jogi hivatkozás: XX. és XXI. cikk ([90] pont).

A fentieknek két érdemi konklúziója van, *a megelőző értelmezések megőrzésének szükségessége*²³ mint kiindulási alap és annak hangsúlyozása, hogy *a hatályos Alap-*

22 „[81] Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 18. §-ából tehát – többek között – azt a következtetést vonta le, hogy »az egyszer már elért védelmi színvonal ne csökkenjen« (ez az ún. »non derogation« elve) [...]»; valamint a [106] és [109] pontok.

23 „[90] [...] Az Alkotmánybíróság a 3068/2013. (III. 14.) AB határozatában megállapította, hogy »[a] z Alaptörvény szövege az egészséges környezethez való jog tekintetében megegyezik az Alkotmány szövegével, ezért az egészséges környezethez való jog értelmezése során az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban tett megállapítások is irányadónak tekinthetők [...]”.

*törvény ezeken is túllép,*²⁴ így nem kétséges a fejlődés.²⁵ Sajnos, ez az a pont, ahol az AB megáll, és nem ragadja meg a kínálkozó alkalmat, tehát nem próbálja meg ezt a világos fejlődési vonalat tovább magyarázni. Kiemeli ugyan a határozat a kötelezetti kör bővülését ([92] pont),²⁶ de elmulasztja ennek továbbgondolását. Emlékeztetni kell e téren arra, hogy amikor az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése számára készült előterjesztés javaslatot tett a környezethez való jog kodifikálására,²⁷ az ehhez készült feljegyzés a kötelezettségek okán kiemelte, mint jelentős érdemi változást az emberi jogok értelmezési lehetőségében: „12. Manapság szembesülünk azzal, amit az alapvető jogok negyedik generációjának, vagy a jövő társadalmára vonatkozó jogok és kötelezettségek generációjának nevezhetnénk. [...] Ami egyszerűen a generációk közötti szolidaritás elve.”²⁸ Van tehát e téren mit vizsgálni, új irányokat lehet kijelölni, vagy legalábbis a meglévőket elmélyíteni. Ezen túlmenően is mindössze egyetlen elméleti megfontolás jelenik meg – ugyancsak a [110] pontban –, nevezetesen az externáliák elhanyagolásából eredő reális veszélyekre való utalás,²⁹ amelynek természetszerű következő lépése a kérdéses externáliák internalizálása lehet.

Ennek fényében fel kell hívni a figyelmet Juhász Imre különvéleményére, amelyben egyrészt a fenntartható fejlődés alkotmányos megjelenése súlyának, másrészt pedig a kötelezetti kör kérdésének bővebb kifejtésének elmulasztott lehetőségét említi fel. Mindennek konklúziója pedig: „[143] 1. Kérdésként merül fel, hogy környezetünk megóvása érdekében és a jövő nemzedékek iránti felelősségtől vezérelve megelégedhetünk-e a lassan negyed évszázaddal ezelőtti premisszákkal. A gyakorlati környezetvédelem fejlődési állomásait párhuzamba állítva, szigorítanunk kell-e a védelmi szint-

24 És éppen ebből következik majd az adott ügyre vonatkozó végső konklúzió: „[110] Tekintettel arra, hogy az Alaptörvény nem csupán megőrizte az egészséges környezethez való alkotmányos alapjog védettségi szintjét, hanem az Alkotmányhoz képest e tárgykörben lényegesen bővebb rendelkezéseket is tartalmaz, megállapítható, hogy az olyan szervezetialakítási szabályozás, amely kevésbé hatékony védelmet eredményez, alaptörvény-ellenes helyzetet idéz elő. [...]”

25 „[91] Az idézett rendelkezések alapján látható, hogy az Alaptörvény nem csupán megőrizte az egészséges környezethez való alkotmányos alapjog védettségi 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 alaptörvényi rendelkezéseknek a mai körülmények közötti értelmezése, tartalmi kifejtése az Alkotmánybíróság feladata.”

26 „[...] 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.”

27 *Drafting an additional protocol to the European Convention on Human Rights concerning the right to a healthy environment*. Parliamentary Assembly of Council of Europe, 11 September 2009 (Doc. 12003).

28 Uo. 6.

29 „[...] A természetvédelmi szempontok nem megfelelő érvényesítése, esetlegesen másodlagosá válása pedig olyan hosszútávon jelentkező negatív externáliákat, társadalmi költségeket, illetve károkat okozhat, amelyek ellentétesek az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében foglalt, a biológiai sokféleségnek, különösen a honos növény- és állatfajoknak a jövő nemzedékek számára történő megőrzése kötelezettségével, valamint a XXI. cikk (1) bekezdésében foglalt egészséges környezethez való joggal. [...]”

re vonatkozó korábbi értelmezésen az Alaptörvény új rendelkezéseit és szellemiségét követve.”

A fentiekből látható, hogy több értelmezésre váró kérdés megválaszolatlanul maradt, közülük legalább három megjelenik mindezek összesítésében:

- *a visszalépés tilalma vagy más néven a védelmi szint csökkentése,*
- *a kötelezetti kör és annak következményei,*
- *a fenntartható fejlődés problémái.*

A visszalépés tilalma, avagy a védelmi szint csökkentése

A visszalépés tilalma vagy a védelmi szint csökkentésének lehetősége jelentette talán a legfontosabb és legjobban kidolgozott üzenetet az eddigi AB határozatokban. Maga a 16/2015. (VI. 5.) AB határozat, hasonlóképpen ahhoz, amint összegezte a környezet-jog fejlődésének legfontosabb állomásait, a vonatkozó AB határozatok típusait is áttekintette, kiemelve egy-egy meghatározónak tekinthető esetet. Ezek a következők:³⁰

- *A tulajdon tartalmának korlátozhatósága* ([82] pont) és ennek megfelelő lehetőség a beavatkozásra, amelyet ugyancsak lehet és kell is történeti összefüggéseiben szemlélni. „[...] Az általános környezetvédelmi jogelvek (követelmények, tilalmak és korlátozások) köre bővült, a szabályozás a védett tárgyak (föld, víz, levegő, élővilág stb.) szerint differenciálódott. A környezetvédelmi jog fejlődését követte az állami (szakhatósági, felügyeleti, vagyongazdálkodási) intézményrendszer kiépítése, és működtetése is. A jogi és intézményes védelmi szint fejlődését előmozdították az Alkotmánybíróság határozatai is.”
- *Az épített környezet védelmének bevonása* a fenti körbe ([83] pont), mint amilyen a meghatározó jelentőségű 27/1995. (V. 15.) AB határozat volt, amely „Kimondta, azt is, hogy a környezethez való jogból következik, hogy »az épített környezet jogszabályban biztosított védelmi szintje jogilag kötetlen hatósági döntésekkel nem csökkenthető«. Már itt megjelent az, hogy „pusztán az építő vagy épített gazdasági érdeke” nem elegendő indok a követelmények alóli mentesülésre.
- *A területrendezés* szervesen kapcsolódik az épített környezet védelméhez, bár annál szélesebb területet fog át ([84] pont). A 14/1998. (V. 8.) AB határozat jelentette itt az etalont, amely a fenntartható fejlődés jogilag legjobban értelmezhető kérdésére, az integráció elve érvényesülésének fontosságára hívta fel a figyelmet, amikor rendelkező részében kimondta, hogy „a területrendezés körében egyfelől a környezetvédelmi célok, másfelől a fejlesztési célok a döntéshozatalnál azonos súllyal kerüljenek mérlegelésre”, és ami talán ennél is fontosabb üzenet volt: „nem értelmezhető akként, hogy az ágazati koncepciók a fontossági sorrendben bármiféle elsőbbséget élveznek a környezetvédelmi érdekekkel szemben”.

³⁰ A hivatkozások minden esetben a 16/2015. (VI. 5.) AB határozatra utalnak.

- Mindezeket tovább lehet erősíteni *az élet védelme és a környezet védelme összekapcsolásának hangsúlyozásával* ([85] pont és a 48/1998. [XI. 23.] AB határozat).

Figyelemre méltó párhuzam, hogy több mint 20 évvel ezelőtt is és most is a természetvédelmi érdekek jelentették azt a közvetlen tárgykört, amely okot adott az Alkotmánybíróság meghatározó döntéseire. Talán azért, mert sokkal látványosabb és közvetlenül megfoghatóbb a természetvédelmi területek méretének, kiterjedésének valószínűsíthető csökkentése, mint pl. a zajártalom, amely – noha mérhető – lehet csak alkalmankénti, és különböző emberekre eltérő hatást fejt ki, vagy még extrémebb példaként a bűzhatás, amely még a mérés lehetőségét is megkérdőjelezi. A természetvédelem egyben általában emblematisztikus kérdés a környezetvédelemben, annak szimbólumai (panda, jegesmedve, kócsag stb.) is innen erednek. A természettel mindenki szimpátiát érez, azonosulni tud, az ilyen összefüggés tehát jól használható.

Miben mutatkozik meg a 2015. évi határozatra okot adó helyzetben a visszalépés tilalmának esetleges megsértése? Nem abban – ebben is hasonlatos a képlet az 1994. évi első határozathoz³¹ –, hogy a földek tulajdoni helyzete miként alakul, hanem a természetvédelmi szempontok megfelelő és hatékony védelmének lehetősége, pontosabban annak nem megengedhető háttérbe szorulása, illetve másodlagos szempontként kezelése szolgáltatja az alkotmányellenességhez vezető okot. „[104] Ennek megfelelően megállapítható, hogy a természetvédelmi vagyonkezelő közvetlen és azonnali fellépési lehetőségéhez képest, a természetvédelmi kezelő közvetett jellegű, csak reaktív módon, utólagosan érvényesíthető jogosítványokkal rendelkezik a természetvédelmi szempontok érvényesítése érdekében.” Mindez azért lehetséges, mert „[105] [...] természetvédelmi célú vagyonkezelést a Nemzeti Földalapba kerülő védett természeti területek esetében – a jelenleg hatályos jogszabályok alapján – a Nemzeti Vagyonkezelő Szervezet, mint az állami tulajdonosi minőség megtestesítője, nem végez.” Ebből az AB szerint a visszalépés veszélye vezethető le: „[109] Az állam intézményvédelmi kötelezettségéből következik, hogy *a környezetvédelmet ellátó szervezetrendszerben bekövetkező változás nem járhat a védelmi szint csökkenésével.*” Akárcsak 1994-ben, 2015-ben is a megfelelő további olyan garanciák létét hiányolta az AB, amelyek az általános vagyonkezeléshez képest eltérő értékrendet jelentő természetvédelmi szempontok megfelelő érvényesülését szolgálnák.

A visszalépés tilalma jelenti tehát a környezethez való jog dogmatikájának³² egyik alapvető elemét. Fodor László e tárgyra vonatkozó értelmezésében: „A tilalom elvileg a környezetvédelmi jog háromféle követelményének megváltoztatása körében is érvényesíthető:

- Anyagi jogi normák megváltoztatása (az AB eddigi gyakorlatából és az aktualitásokból mérítve ilyen lehet a természetvédelmi oltalom feloldása, határértékek enyhítése, védőzónák csökkentése, privatizáció a továbbműködtetésre irányuló, megfelelően szigorú állami felügyelet hiányában stb.);

31 28/1994. (V. 20.) AB határozat.

32 Erről lásd részletesen: Fodor László: A környezethez való jog dogmatikája napjaink kihívásai tükrében. *Miskolci Jogi Szemle*, 2007/1., 5–19.

- Eljárásjogi rendelkezések módosítása (például engedélyezési kötelezettség vagy az eljárásban a szakhatósági közreműködés eltörlése, a jogorvoslati jog korlátozása); illetve
- Szervezeti normák és struktúrák újraszabályozása tekintetében (például környezetvédelmi és más hatóságok összevonása, megszüntetése).³³

A fenti csoportosítás önmagában is világos, hiszen a legáltalánosabb lehetőségeket mutatja be, megfelelő példákkal. A *visszalépés tilalma nem hazai találmány*, szerepe a környezethez való érvényesülésében általános alap, és egyben annak egyik meghatározó elemét jelenti, amiért a környezethez való jog elismerése olyannyira fontossá vált. Amerikai szerző ír erről a következőképpen: „A környezetvédelmet emberi jogként megfogalmazva elkerülhetők azok a kompromisszumok amelyek a környezetvédelem meglévő szintjéhez képest visszalépéshez vezethetnek, illetve elkerülhetővé válik, hogy az államok a környezetminőségnek csupán a minimumát biztosítsák. Az emberi jogi szempont jogszerű elvárással teszi azt az igényt, hogy a jogalkotó elsődleges célnak tekintse a környezet védelmét. [...] Az egészséges környezethez való jog kifejezett elismerése éppen ezért új eszközöket ad a társadalom kezébe, amelyekkel a kormányokat elszámoltathatóvá teszi a kérdéses joghoz való hozzáférés biztosítása terén.”³⁴

A visszalépés egyik lehetősége a szervezetrendszer változása olyan irányban, amelynek következtében a jogok biztosítása, a garanciák megléte bizonytalanabbá válik, legalábbis bizonytalanabbá, mint ennek előtte. Ezt fogalmazta meg az AB legutóbb a következő módon ([110] pont): „A természetvédelmi szempontok nem megfelelő érvényesítése, esetlegesen másodlagossá válása pedig olyan hosszútávon jelentkező negatív externáliákat, társadalmi költségeket, illetve károkat okozhat, amelyek ellentétesek az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében foglalt, a biológiai sokféleségnek, különösen a honos növény- és állatfajoknak a jövő nemzedékek számára történő megőrzése kötelezettségével, valamint a XXI. cikk (1) bekezdésében foglalt egészséges környezethez való joggal. Amennyiben a jogalkotó mégis úgy dönt, hogy egy gazdasági szemléletű szervre természetvédelmi feladatokat telepít, úgy csak speciális anyagi és eljárási garanciák révén biztosítható, hogy a természetvédelmi célok ne rendelődjenek alá az elsősorban profitorientált gazdasági tevékenységnek. Tekintettel arra, hogy ezek a garanciák a jelenlegi szabályozásból hiányoznak, megállapítható annak a kockázata, hogy a hatékony gazdálkodás szempontja elsődlegessé válik a természetvédelmi szempontok rovására.”

A fenti érvelésben valójában *a szervezeti garanciák és az érdemi értéksorrendek változásának lehetősége együttesen jelenik meg*, keveredik. Éppen ez mutat rá arra, hogy *Fodor László fenti csoportosítása még egy szemponttal egészíthető ki*, amely nem is kifejezetten jogi szempontként értelmezhető, ellenben jogi garanciákkal védhető, biztosítható. Ez az újabb lehetőség a visszalépésre akár elsődlegesként is értelmezhető, mert *az értékek sorrendjét, a prioritások rendjét jelenti*, amelynek az anyagi jogi,

33 Uo. 15.

34 Rebecca Bratspies: Do We Need a Human Right to a Healthy Environment? *Santa Clara Journal of International Law*, vol. 13., no. 1. (2015), 30–69.

eljárásjogi, illetve szervezeti szempontok kiszolgálói, vagy – éppen ellenkezőleg – kérelkötői lehetnek. Egyre inkább *az értékek válságáról van tehát szó*. Az értéksorrend helyreállítását fogalmazza meg az amerikai szerző így: „Az emberi jogi szempont jogszerű elvárásá teszi azt az igényt, hogy a jogalkotó elsődleges célnak tekintse a környezet védelmét.” A gazdasági vagy más, de mindenképpen nem környezeti érdek és a környezeti érdek súlyozása jelenik meg itt, amely máshol az arányosság érvényesülését is jelenti egyben. Erre az érdemi súlyozásra utalt az állampolgári jogok országgyűlési biztosának álláspontja az ún. Zengő-ügyben,³⁵ ahol valójában két alkotmányos jog ütközött – a környezethez való jog és a nemzetbiztonság kérdése. Az AB határozataira hivatkozva állapítja meg a jelentés: „[...] a két alkotmányos alapérték, illetve állami feladat konfliktusa esetén az egyik a másik rovására csak *a szükségesség és arányosság »tesztjét« alkalmazva* alkalmazható.”

Már jelen cikk elején utaltam arra, hogy folyamatban van egy újabb AB eljárás,³⁶ ismét egy látszólag egyszerű szempontot emelve ki, Fodor László rendszerében a harmadikat. Kijelenthető ugyanis, hogy *a környezetvédelmi igazgatás az elmúlt évtizedekben a folyamatos átalakítás állapotában van*, ami nem tesz jót a környezeti érdekek megfelelő érvényesülésének sem önmagában, a szervezet stabilitásának hiánya miatt, sem ennek negatív üzenetértéke révén – *a környezeti érdekek erózióját eredményezve*. Ezzel összefüggésben jelentette ki az Országos Környezetvédelmi Tanács³⁷ (a továbbiakban: OKT) – amelynek vonatkozó, a környezethez való jog értelmezése terén figyelemre méltó munkásságát is érdemes közkinccsé tenni – 2015 elején: „Mindezekkel kapcsolatban fel kell hívni az előterjesztők figyelmét arra, hogy a környezet- és természetvédelem (illetve tegyük nyugodtan hozzá: a vízügy) hatósági rendszere az utóbbi években állandóan változik, amely rendkívüli módon megnehezíti ezen hatóságok munkáját és gyakorlatilag ellehetetleníti amúgy is csekély érdekérvényesítő lehetőségüket.”

Ennek egy újabb lépéséhez, a területi környezetvédelmi és természetvédelmi hatósági rendszer önállóságának megszüntetéséhez kapcsolódó képviselői indítvány jelenti jelen értelmezési eljárás tárgyát, és ebben az AB előtt lévő kérdésben az AB felkérésére nyilvánított véleményt az OKT.³⁸

Az OKT nem egy esetben foglalkozott érdemben a környezetvédelmi igazgatási szervezetrendszer helyzetével és annak várható következményeivel. Ennek egyik kiemelésre érdemes példája a 2014. április 14-i állásfoglalás,³⁹ amely maga is az Alap-

35 Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jelentése az OBH 3631/2003. számú ügyben.

36 II/2092-8/2015. ügyszámon, az AB előtt.

37 Az OKT olyan környezeti garanciát testesít meg, amelyre egy másik, a 44/2012. (XII. 20.) AB határozat a közelmúltban ilyenképpen hivatkozott: „[20] [...] A társadalmi és szakmai szervezeteket, valamint a tudomány képviselőit tömörítő, a környezetvédelemmel kapcsolatos szaktudást megjelenítő Országos Környezetvédelmi Tanács törvényben megállapított feladata a környezetvédelem széles körű társadalmi és tudományos, szakmai megalapozása.”

38 Amelynek jelen cikk megírásakor elnöki teendőit a szerző látta el.

39 Az állásfoglalások megtalálhatók az Országos Környezetvédelmi Tanács honlapján (www.okt.hu). A hivatkozott állásfoglalás címe: *Az Országos Környezetvédelmi Tanács javaslata a környezet- és természetvédelem kormányzati elhelyezésére.*

törvény P) cikkét, illetve XXI. cikkének (1) bekezdését tekintette kiindulási alapként, kiemelve, hogy „Az Alaptörvényben rögzített, természeti erőforrásokkal és az egészséges környezettel kapcsolatos emberi jogok érvényesítése, különösen az állami kötelezettségek teljesítése hatékony és hatásos kormányzati környezet- és természetvédelmi intézményrendszert igényel.” Ebben az állásfoglalásban az OKT a fent jelzett értékalapú konfliktusok léte miatt mondta: „Az OKT javasolja, hogy *amíg a fenntartóhatóság eszmerendszere, elvárásai nem épülnek be közvetlenül valamennyi szektorális politikába, addig a természeti és az épített környezet erőforrásaival, a környezeti elemekkel való gazdálkodás koordinációja és felügyelete legyen egységes és önálló*, a kormányzati struktúrában magas szinten elhelyezkedő szervezet felelőssége, amely képes eredményesen harmonizálni az ágazati kormányzás és a társadalmi egyeztetés feladatait, mert ez biztosítja legjobban a fent körvonalazott, a kívánatos célok felé vezető útirány megtartását.”

A szervezetrendszer alakítása terén jelenleg folyó polémiákra elvi élel reagálva, az AB-től érkező felkérésnek eleget téve⁴⁰ jelentettük ki a Tanácsban: „Az OKT határozott véleménye, hogy *a környezethez való jog, illetve a P) cikkben megjelenő állami kötelezettség megfelelő teljesítése olyan szervezeti kereteket indukál, amelyek garanciát adnak arra, hogy a környezeti szempontok nem kerülhetnek háttérbe, nem olvadhatnak fel más szempontok között, hanem azoknak megfelelő érvényesüléséhez a szervezeti önállóság, függetlenség, megfelelő erőforrások és ugyanakkor lehetőleg a különböző környezeti elemek védelmének minél komplexebb szemlélete szükséges.*”

A közigazgatási rendszer folyamatban lévő korszerűsítése kapcsán, válaszolva az AB azon kérdésére, amely a szervezetrendszer alapvető átalakításának a visszalépés lehetőségére vonatkozott, az OKT válaszában kiemelte: „A közigazgatás szervezési kérdései tehát nem azonosíthatók csupán egy elképzelt, nyilván általában helyes közigazgatás-szervezési hatékonysági iránnyal, ha ennek következménye – akárcsak átmeneti időre is – a környezeti érdekek védelmi rendszerének csorbulása, a környezet hiányzó érdekérvényesítési lehetőségének pótlására szolgáló mechanizmusok gyengülése, ezen érdek háttérbe szorulása.” Különösen fontos, érdemi megállapításként kell kiemelni: „Nem feledkezhetünk meg arról, hogy *a környezetvédelem nem egyszerűen egy védendő érdek a sok közül, amelyet alá lehet rendelni a közigazgatási hatékonyság általános érdekeinek, hanem egy kiemelten védendő érték, amely sajátos, a többi érdekekkel nem egy szinten megnyilvánuló védelemre érdemes. Márpedig, ha ez veszélybe kerül, akkor realitásként gondolhatunk a visszalépés lehetőségére.*”

Végezetül az is figyelmet érdemel, miként hangzik a visszalépés tilalmának viszonylagosságára utaló konklúzió ebben az állásfoglalásban: „*A visszalépés tilalma valójában azt jelenti, hogy ha az eddigi érdekérvényesítés (értékérvényesítés!) lehetősége érzékelhetően, vagy legalábbis valószínűsíthetően csökken, akkor megvalósul a visszalépés. [...] A visszalépés tilalma olyan absztrakció, amelynek tényleges megvalósulása csak hosszabb idő elteltével észlelhető, amikor azonban már olyan vissza-*

40 Az Országos Környezetvédelmi Tanács állásfoglalása az Alkotmánybíróság II/2092-8/2015. ügyszámú megkeresésére válaszulva.

fordíthatatlan folyamatok indultak meg, amelyek a környezet érdekeit veszélyeztetik. Egyetlen, nem megfelelően engedélyezett, a környezetet veszélyeztető tevékenység, beruházás is elegendő lehet arra, hogy az eddigi helyzethez képest visszalépést eredményezzen. Egyetlen, nem alaposan áttekintett, túlzottan szűk időbeli és szakmai határok közé szorított eljárásnak alávetett, a nem kellően áttekinthető eljárási rend miatt nem kellően tisztázott körülmények között megszületett határozat is alkalmas arra, hogy az ügyfelek, de különösen a társadalom egészének a környezetvédelmi értékek érvényesülésébe vetett bizalmát megrendítse. A visszalépés tilalma éppen ezért olyan absztrakció, amelynek tényleges tartalma nehezen értelmezhető.”

Az AB legutóbbi határozata valójában hasonló következtetésre jutott 2015-ben: „[110] [...] A jogalkotónak ilyen, az alkotmányossági vizsgálat tárgyává tett átfogó jellegű, több jogszabály módosítását is eredményező jogalkotói aktus meghozatalakor (mint jelen esetben), különös figyelmet kell fordítania a szabályozás teljességére és a lehetőségeihez képesti hézagmentességére. Figyelemmel kell lennie arra is, hogy a jogszabályokban korábban fellelhető garanciális elemek hatékonysága, maga a védelmi szint ne csökkenjen, hanem annak mértéke legalább a szabályozás módosítását megelőző szinten maradjon, vagy inkább növekedjen.”⁴¹

Természetesen mindez nem jelenti azt, hogy a folyamatban lévő eljárás minden tekintetben ezt az utat követi, hiszen nem kérdőjelezhető meg a kormány elsődleges felelőssége a közigazgatási, illetve ezen belül természetesen a környezet- és természetvédelmi szervezetrendszer alakításában, és ennek megítélése nyilván összetett értékelést követel meg. Ebben a véleményformálási szereposztásban az OKT és a hasonló tanácsadó testületek feladata viszont éppen az, hogy azon érdekeket, amelyekre feladatkörük szerint különös figyelmet kell fordítsanak, feltétlen támogatásban kell részesítsék, némileg kiegyenlítve ezzel a környezetvédelem sajnálatos módon eléggé háttérbe szoruló értékelésében mutatkozó egyensúlytalanságot. Erre az aránytalanságra és annak okaira utal Ferenc pápa hivatkozott enciklikája: „178. [...] Választási érdekeiknek megfelelően a kormányok nem egykönnyen merészlik bosszantani az embereket olyan intézkedésekkel, amelyek hatással lehetnek a fogyasztás mértékére vagy veszélyeztetnék a külföldi befektetéseket. A rövidlátó hatalomszerzés igénye megakadályozza a széles látószögű környezetvédelmi teendők beillesztését a kormányok nyilvános programjába.”⁴² *Az OKT küldetése az is, hogy elősegítse a hiányolt szélesebb látókörű politika kialakulását.*

A szervezetrendszer és a visszalépés tilalmának együttes értékeléséhez fontos adalékként érdemes felemlíteni az Európai Unió Bíróságának (a továbbiakban: EUB) gyakorlatát, amely nem egy esetben állapított meg jogsértést a nem megfelelő vagy nem megfelelően működő közigazgatási szervezet, illetve közigazgatási gyakorlat kapcsán. Az EUB ítélezési gyakorlatában kialakított elvi megközelítése egyértelmű – a „kötelezettség” fogalmát a lehető legtágabban kell értelmezni, ennek megfelelően

41 16/2015. (VI. 5.) AB határozat.

42 *Ferenc pápa Laudato si' kezdetű enciklikája közös otthonunk gondozásáról.* Szent István Társulat, Budapest, 2015, 105.

nem állhatunk meg annál a pontnál, hogy az intézményi felelősségi rendszer látszólag kialakult, esetleg világosak a feladat- és hatáskörök:⁴³ „21. Az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében valamely közigazgatási gyakorlat is képezheti kötelezettségesség megállapítása iránti kereset tárgyát, amennyiben az kellően tartós és általános [...]”.

A visszalépés tilalmának Fodor László által felsorolt három lehetőségéhez – anyagi jogi (valójában tartalmi), eljárásjogi természetű (pl. az OKT-vélemény kikérésének elmulasztása)⁴⁴ vagy éppen szervezeti téren jelentkező – tehát hozzáadtuk negyediként az alapvető érdek-/értékviszonyok látványos aránytalanságának lehetőségét is. Ezek között az eljárásjogi és szervezeti vonatkozások értékelése, bizonyítása némileg egyszerűbb, az érdek/érték és az anyagi jog viszont soktényezős, és alkalmanként nehezen értelmezhető arányossági problémákat vet fel.

A visszalépés tilalma, a védelmi szint csökkentésének kérdésköre jelenti ezen írás központi gondolatát, mégis röviden, vázlatosan ki kell térnem az Alaptörvény két másik újdonságára, nevezetesen a kötelezetti kör kiszélesítésére, illetve az ennél is sokkal több szempontot magába foglaló fenntartható felelősségre kiterjedő értelmezésre. Ezeket vázlatosan mutatom be, mivel olyan, önmagukban is részletes elemzést igénylő témákról van szó, amelyek jelen cikk terjedelmi korlátaiba ütköznek.

A kötelezetti kör

Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése számára készült hivatkozott előterjesztésben megjelenő megfogalmazás, az emberi jogok negyedik generációjának felvetése voltaképpen hasonló területre mutat rá: a *jogok és kötelezettségek egységére*, amelyben a kötelezettségek erőteljesebb felemlégetése koncepcionálisan eltérő az emberi jogok eddigi felfogásától, legalábbis az első két generációtól mindenképpen, míg a harmadik generációs jogok más összefüggésben valójában ugyanazon vagy legalábbis hasonló jogokra utalnak. Az emberi jogok klasszikus felfogása jobbra az állam kötelezetti szerepét emeli ki a jogalanyok, különösen az emberek jogai védelmének érdekében. Ebben a megközelítésben jelent meg az EJEB környezetjogi gyakorlatának formabontó értelmezése, amelynek több példája közül egy eddig nem említett kiemelve⁴⁵ az EJEB *az állam, a hatóságok felelősségét abban látta, hogy „elmulasztották megtenni azokat az intézkedéseket, amelyek hatalmukban álltak volna, és amelyek révén a kockázatok elkerülhetők lettek volna”* (63.). A jogsértés tehát nem csupán aktív magatartással, hanem a kötelezettségek teljesítésének elmulasztásával, elhanyagolásával is megvalósul.

Amikor a környezethez való jog és a – jelen- és jövőbeli – generációk közötti méltányosság gondolata együttesen terjedőben van, *súlyponti váltásnak lehetünk tanúi*,

43 C-135/05. sz. ügy, Bizottság kontra Olasz Köztársaság, 2007. április 26., lásd még ezen értelmezéssel: C-494/01. sz. ügy, Bizottság kontra Írország, 2005. április 26., 28. bekezdés, vagy C-342/05. sz. ügy, Bizottság kontra Finn Köztársaság, 2007. június 14., 33. bekezdés.

44 Lásd a 40. lábjegyzetet!

45 Önerilyild v. Turkey (application no. 48939/99, 2002. június 18-i ítélet).

amely nem csupán az egyéni jogokból a kollektív jogokba való átmenet révén mutatkozik meg, hanem a kötelezettségi oldal kiemelése, hangsúlyozása révén is. Ez a kötelezettségi oldal már messze nem az állam kötelezettségeit jelenti csupán, hanem minden jogalany, minden társadalmi és gazdasági szereplő kötelezettségeit is. Ez fogalmazódik meg az Alaptörvény P) cikkének (1) bekezdésében.⁴⁶

Ez utóbbi kérdés és a következő, ugyancsak vázlatosan áttekintésre kerülő harmadik alaptörvényi sajátosság, a fenntartható fejlődés jól megfér egymással a hazai fenntartható fejlődési stratégiában (a továbbiakban: Stratégia).⁴⁷ A Stratégia preambuluma szerint „a fenntartható társadalom kialakítása *összefogást igényel mind a nemzetek között, mind a magyar társadalom különböző szereplői: az egyének, a közösségek, a gazdaságilag szervezettek és a kormányzat között*”. Nem kétséges, hogy a kötelezettségek alanyaival szemben eltérő érvényesítési mechanizmusokra kell gondolnunk akkor, ha a kötelezettség tartalmának meghatározásához forrásként a környezethez való jogot emeljük ki. A jog, további részletek nélkül is, valamelyest alkalmas lehet az állammal szemben fennálló – legalább politikai – elvárások megjelenítésére, amint erre az EJEB ítéletei is utalnak, ellenben az államon kívüli jogalanyok – társadalmi és gazdasági szereplők – esetében sokkal pontosabb, jogszabályi keretek között megjelenő kötelezettségek kérhetők számon. *A kötelezett kör ennek megfelelően lehet kiterjedt, annak tartalma viszont nem uniformizálható.*

A fenntartható fejlődés problémái

A fenntartható fejlődés és annak jogi tartalma köteteket tölt meg, jelen sorok szerzője is nem egy alkalommal foglalkozott vele, és figyelmeztetett arra, hogy: „*A fenntartható fejlődés központjában a környezetvédelem áll, ha nem ebből indulunk ki, egyre inkább bonyolódik, sőt azonosíthatatlanná válik az a potenciális szabályozási terület, amelyben mozogni próbálunk, határai elmosódnak, a békétől a szegénység elleni fellépésig valójában mindent ide lehet kapcsolni – minden összefügg minden mással, mondja az ökológia leegyszerűsített törvénye. Arra a kérdésre is többféle válasz adható, mennyire tekinthető mindez jogi követelménynek, illetve mi lehet annak tényleges tartalma, így aligha lehet a fenntarthatóságra vonatkozóan egységes, egyértelmű meghatározást adni.*”⁴⁸ A fenntartható fejlődés tartalmi körébe oly sok, egymásnak sok esetben szinte ellentmondó, legalábbis nehezen összebékíthető elemet sorolnak a nemzetközi és nemzeti dokumentumok, valamint a kortárs irodalom, hogy bizony *indokolt értéksorrendet felállítani ezen belül*. Jogos az a megállapítás, miszerint a „fenntartható fejlődést szinte lehetetlen meghatározni. Egymással

46 „(1) A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.”

47 18/2013. (III. 28.) OGY határozat a Nemzeti Fenntartható Fejlődés Keretstratégiáról.

48 Bándi Gyula: Hozzászólás a Túlélés Szellemi Kör üzenetéhez egy jogász szemével. *Magyar Tudomány*, 2013/9., 1119–1125.

versengő meghatározásokat találunk és a fogalom alkalmazása egy sajátos problémára vetítve legalábbis vitatható.”⁴⁹

A hazai Stratégia által használt fogalom is arra törekszik, hogy némi rendet teremtsen az értékek/érdekek között:

„3.1. A fenntarthatóság a jó élet szolgálatában

[...] A fenntartható fejlődés fogalmát először a természeti környezet elemeinek emberi felhasználásával kapcsolatban értelmezték, ami szerint a jelen generációk szükségletei kielégítésének korlátot szab, hogy a természeti tőke a jövőben jelentkező igények felől nézve az idő folyamán ne csökkenjen. A fenntarthatóság tehát az emberiség folytonos megújulását, a jövőért érzett felelősség cselekvésekben testet öltő tudatos érvényesítését, a változó környezethez való alkalmazkodását jelenti, a természeti erőforrások mennyiségi és minőségi megőrzése érdekében. A fejlődés pedig az ebben az alkalmazkodásban bekövetkező javulást jelenti.”

Fontos lenne az Alkotmánybíróság álláspontjának megismerése, amely reményeink szerint követni fogja az eddig is kirajzolódó értékalapú megítélést, tehát a gazdasági érdekek nem lehetnek előbbre valók a környezeti érdekeknél. A fenntartható fejlődés illetően értelmezésére azonban még nem került sor, a jelzett arányosítási szempont eddigelé a környezethez való jog fenntarthatósági felhang nélküli megközeletésén alapult. Némileg ennek jeleit látjuk a 2015. évi határozatban: „[78] 2. A »zöld gazdaság + fenntartható fejlődés + szegénység felszámolása« célok közötti egyensúlykeresés szükségessége és nehézsége a jogon belül is adott: a tulajdon, a vállalkozás, a tőkeáramlás és a kereskedés szabadságát egyfelől, valamint a szociális biztonság és a nagy társadalmi szolidaritási intézmények fenntartását másfelől éppúgy nemzetközi emberi jogi dokumentumok és nemzeti alkotmányok garantálják (vagy legalább ígérik), mint az egészséges környezet védelmét és a természeti erőforrások megőrzését. *A gazdasági, a szociális és a környezetvédelmi érdekharcolat (egyeztetést, konszenzuskeresést) tehát a jogon belül is meg kell vívni.*”⁵⁰

Összegzés

A környezethez való jog nem vesztett jelentőségéből azóta, hogy mennyiségében, kiterjedésében egyre több környezetvédelmi szabályt fogadnak el minden szabályozási szinten. Éppen ellenkezőleg, a környezethez való jog szerepe inkább növekedett, mintsem csökkent volna, részben pótolva a még mindig szép számmal meglévő szabályozási hiányosságokat, részben pedig figyelmeztetve a megfelelő érték-/érdeksorrendek megtartására. A téma elsőrangú művelője, Dinah Shelton idézett cikkében ezt így fogalmazza meg: „Az emberi jogi gondolkodás napjainkra uralkodó nézetté vált, különböző okokból. Elsősorban – *faute de mieux* – mert semmi más nem működött megfelelően. Másodsorban, mert az emberi jogokat úgy tekintjük, mint a társadalmi

49 Maria Lee: Sustainable Development in the EU. The Renewed Sustainable Development Strategy 2006. *Environmental Law Review*, vol. 9., no. 1. (2007), 41–45.

50 16/2015. (VI. 5.) AB határozat.

igények maximumát, amelyek a környezettel kapcsolatos megfontolásokat a bármikor módosítható vagy elhagyható mindennapi politikai választások fölé emelik. Az emberi jogok olyan »harsonaszóként« jelennek meg, amelyek felülemelkednek a vetélkedő szabályokon, ha azok nem emberi jogok. Harmadsorban, a jogok koncepciójában benne rejlő erkölcsi súly, amelyet minden jól szervezett társadalomnak tiszteletben kell tartania, komoly készletet jelent az azokhoz való igazodásra.”⁵¹

Több éves kihagyást követően, az Alaptörvény elfogadása után először, az Alkotmánybíróság sem kerülhette el, hogy megtalálja a kontinuitást a 2011-et megelőző gyakorlattal, illetve elinduljon az Alaptörvény által lehetővé tett új utak, megközelítések értelmezésének irányába. Ehhez 2015-ben több külső, nemzetközi forrás is segítséget adott, és mód nyílhat a már ismert kérdések (visszalépés tilalma, arányosság), az eddig még ki nem fejtett alaptörvényi vonatkozások elemzésére is (mint a kötelezetti kör kiterjesztésének tényleges tartalma, illetve a fenntartható fejlődés esetleges további értelmezése). Az Alaptörvény megadja a lehetőséget minderre, az értelmezés első lépései megtörténtek, örömmel vennénk a továbbiakat is.

51 Shelton: i. m., 22.