

A veszélyhelyzeti jogalkotás egyes anomáliái a jövő nemzedékek érdekeivel összevetve

BÁNDI GYULA¹

A veszélyhelyzetekben alkalmazott eltérő jogalkotási eljárás mindenképpen indokolt, amikor a feltételei fennállnak. Ugyanakkor a veszélyhelyzeti jogalkotás sem jelenthet korlátlan lehetőséget, hanem szükségképpen lehetnek és vannak alapjogi keretei, amelyeket mindenképpen tiszteletben kell tartani, annak mindig kivételesnek és indokoltnak kell lennie, amely a kérdéses veszélyhelyzet adta feltételekhez illeszkedik, illetve olyannak, amelynek tartós következményei nem lehetnek, hiszen az adott helyzet elmúltával visszaáll az eredeti állapot. Különösen fontos ennek megértése a környezetet, tágabb értelemben a jövő nemzedékeket is érintő jogalkotás esetében, ahol a megfelelő indokoltság még fokozottabban kell érvényesülnön, és nem lehet szó hosszú távú, kiváltképpen nem nehezen vagy egyáltalában vissza nem állítható következményekről, mert az éppen ellenkező hatást válthat ki. Erre nézve láthatunk olyan példákat, ahol ezt a kívánt egyensúlyt nem sikerült megfelelően kialakítani, megterhelve ezzel a jövő nemzedékek érdekeit anélkül, hogy ez érdemi előrelépést jelentene a jelen generációk számára. A szükségesség-arányosság tesztjének alkalmazása különösen indokolt lehet ilyen esetekben. Különösen fontos, hogy az olyan, az Alaptörvényből fakadó elvek, mint a visszalépés tilalma vagy az elővigyázatosság, ilyen helyzetekben is érvényesüljenek, és nem tekinthetünk el a hosszú távú gondolkodástól sem.

Kulcsszavak: veszélyhelyzeti jogalkotás, alapjogi korlátok, jövő nemzedékek védelme, visszalépés tilalma, elővigyázatosság, tervezés, hatósági szerződés, közmeghallgatás, szükségesség-arányosság

Regulating in Emergency Situation in Comparison with the Interests of Future Generations

Emergency regulation is necessary if the conditions are existing. Of course, emergency regulation should not mean unlimited opportunities, but obviously it might and should meet the constitutional conditions which always have to be respected, must always be exceptional and justifiable, and all must fit into the context of the given emergency situation and should not have long-lasting

1 Tanszékvezető egyetemi tanár, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar, a jövő nemzedékek szószólója.

consequences, as the original situation should be re-established after the end of the emergency period. It is even more important to appreciate all these conditions in connection with legal regulation affecting the environment, or in a wider framework, future generations' interests, where the need to be properly justified should have an even bigger scrutiny, and there can be no question of long-term consequences, which might only be restored with difficulties or even might not be restored, as all this might lead to contradictory effects. We shall see examples where the necessary balance could not be completed, putting a burden on the interests of future generations, while meaning no real improvement for the current ones. Using the necessity-proportionality test is particularly important in these cases. It is of utmost importance that those principles, such as non-retrogression or the precautionary principle, which both stem from the Fundamental Law are employed, and we should not set aside the long-term thinking either.

Keywords: emergency regulation, fundamental rights, protection of future generations, non-retrogression principle, precaution, planning, public administration contract, public hearing, proportionality-necessity test

A kiindulás

A veszélyhelyzeti jogalkotás és annak lehetséges – alkalmanként akár hátrányos – következményei 2022 második felében érték el igazán látványosan, sokak számára meglepő módon a környezetvédelmi vagy tágabban szemlélve: a fenntartható fejlődési szabályozás területét. Ez vezetett arra, hogy először tudományos elemzéseként,² majd a jövő nemzedékek szószólója minőségemben³ is kiemelt figyelemmel kísérem az e tárgyban megjelent legfontosabb rendeleteket és azok következményeit, különös tekintettel azon kulcsfontosságú kérdésre, hogy mennyiben érinthetik az ilyen lépések a jövő nemzedékek jogait, amelyek védelmére az Alaptörvény több ponton – kiváltképpen a Nemzeti Hitvallás és a P) cikk, de említhetjük a Q) cikket is, avagy a XX. és XXI. cikk is szóba kerülhet, nem különben a 30. cikk – is határozottan elkötelezte ma-

2 BÁNDI 2022a: 333–342.

3 Figyelemfelhívás a veszélyhelyzeti rendeletalkotás és a jövő nemzedékek érdekeinek védelme összehangolhatóságáról – az Alaptörvény és az Alkotmánybíróság határozatainak tükrében (Figyelemfelhívás 2023a). Online: www.ajbh.hu/documents/10180/2926454/Alapjogi_osszefoglalo_jn_vh.pdf/16bf0555-38ea-fc93-43d3-6d99eb68a41d?t=1676377091588; A jövő nemzedékek szószólójának figyelemfelhívása és jogi összefoglalója a hatósági szerződés alkalmazási szempontjairól a környezetvédelemben (Figyelemfelhívás 2023b). Online: www.ajbh.hu/documents/10180/0/Figyelemfelhivas_hatosagi_szerzodesrol_Vegleges.pdf/58f4b6e1-6c17-c891-66e0-4a8dcd580f0a?t=1696333472617; A jövő nemzedékek szószólójának figyelemfelhívása a környezeti ügyekben való társadalmi részvételről (Figyelemfelhívás 2023c). Online: www.ajbh.hu/documents/10180/0/Figyelemfelhivas_Tarsadalmi_reszvetel.pdf.

gát.⁴ Ezt támasztja alá az Alkotmánybíróság 16/2015. (VI. 5.) AB határozatában, amely első állomása az újabb alkotmánybíróági határozatoknak a fenntarthatóság témájával összefüggésben, megállapítva, hogy az Alaptörvény nem pusztán megőrizte az egészséges környezethez való alapjog védeltségi szintjét, hanem a korábbi Alkotmányhoz képest e tárgykörben lényegesen bővebb rendelkezéseket is tartalmaz. Az Alaptörvény ezáltal az alkotmány és az Alkotmánybíróság környezetvédelmi értékrendjét és szemléletét tovább is fejlesztette, egyre erőteljesebben fordulva a mindenkit érintő kötelezettségek, valamint a jövő nemzedékek védelme irányába, miközben megtartja a már meglévő értelmezési elemeket, és erőteljesen továbbfejleszti azokat.

Ez az első határozat és az Alkotmánybíróság további jogértelmezése jelenti azt a bázist, amelyre magam is építettem a fentebb jelzett értelmezéseket. Ebben abból a meggyőződésből indultam ki, hogy amikor az elismerten akut problémamegoldó veszélyhelyzeti jogalkotás, illetve annak folyamánya ellentétbe kerülhet a fenntartható fejlődés és ennek legfőbb összetevője, a jövő nemzedékek védelme szempontjaival, akkor a hosszú távú, akár generációkon átívelő jellemzőket kell érvényre juttatni. Éppen ezért a tisztánlátás és a játéktér körvonalazása érdekében elsősorban át kell tekinteni a veszélyhelyzeti jogalkotás kereteit, lehetőségeit általában, elméleti szempontból is, majd ezeket összevetni a címben jelzett szűkebb szabályozási területtel, különösen annak alkotmányos, alapjogi szempontjaival.

Előljáróban meg kell még jegyeznem, hogy alább – amikor a címben jelzett téma részletesebb elemzésére térek ki – a már jelzett, jövő nemzedékek szószólói minőségemben kiadott „figyelemfelhívásokat” közvetlenül felhasználom, idézem, elvégre ezek vezettek jelen írás publikálására, és ezeket joggal nevezhetem saját terméknek.

Veszélyhelyzeti jogalkotás – elméleti alapozás

A veszélyhelyzeti jogalkotás – eleinte inkább különleges jogrendként gondoltunk rá, mint gyűjtőfogalomra, amikor a veszélyhelyzet még elemi csapásra vagy ipari szerencsétlenségre vonatkozott, tehát inkább elvi lehetőségként élt – az elmúlt években először a migrációs helyzetet követően lassan, később a Covid-19 hatására egyre gyorsuló ütemben immár természetes részévé vált mindennapi gyakorlatunknak, válaszul a sokasodó és szinte már állandósuló válsághelyzetekre. De mit is jelent maga a válság?

„Válságnak tekinthetjük az olyan helyzeteket, amikor valamilyen rendszer vagy szervezet normál működése felborul, súlyos problémák merülnek fel, amelyekre sürgős megoldást kell találni. Egy társadalmi válság lehet gazdasági, politikai, egészségügyi, természeti vagy más jellegű. Általában a válság időszakát magas szintű bizonytalanság és feszültség jellemzi, a válsághelyzet kezelése és feloldása

4 Ennek részleteire nézve BÁNDI 2022b: III. fejezet.

maga is komoly erőfeszítést igényel. A válságkezelésnek általában célja a helyzet stabilizálása, az érintettek védelme, és a normál működéshez való visszatérés.”⁵

Arról sem feledkezhetünk meg, mennyire erősödő hullámokat vernek az immár egyre inkább velünk élő veszélyhelyzetek, amelyek immár háborús konfliktusokban jelennek meg a közelünkben is. Ezek előzménye még ennél is gyakoribb, az, amit hibrid fenyegetésnek tekint az irodalom, és amely később eszkalálódhat is. „A hibrid fenyegetés olyan, a nemzetközi politikában alkalmazott taktika, amelynek célja a politikai rivális destabilizálása, miközben nem feltétlenül éri el a fegyveres konfliktus szintjét vagy látszik a nemzetközi jog szerint jelentősen jogellenes magatartásnak.”⁶

A válsághelyzetek ezek szerint kezelésre várnak, amelynek keretében a jogalkotási reakció sem kerülhető el, amely tehát távolról sem új keletű következmény, „objektív válságok idején a jogi és politikai normalitás felfüggesztésének és egyúttal megőrzésének a dilemmái tulajdonképpen egyidősek magával a politikai hatalom, a hatalmi struktúrák, a szuverenitás kérdésköreivel.”⁷ A különlegesnek mondott jogrend ezek szerint nem is minősíthető valóban különlegesnek, nem jelent valamiféle extrém, szokatlan reakciót, legalábbis nem egyedi és nem ritka megoldás. Ugyanakkor ennek legújabb megjelenési trendjei egyre jobban foglalkoztatják a jogtudományt, sokasodnak az értékelések, összegzések, felölelve történelmi távlatokat⁸ és az aktualitásokat, megkísérelve kijelölni az elfogadhatónak mondható kereteket. Világos, közérthető kiinduló magyarázatok, összegzések születnek:

„A 20. század második felétől kezdődően az alkotmányos rendszerekben a különleges jogrend kihirdetésére az alkotmányban meghatározott feltételek fennállása esetén – az embereket, az államot és az alkotmányos rendet veszélyeztető körülmény elhárítása érdekében – nyílik lehetőség akkor, ha az állami működés hagyományos rendje és rendes jog eszközei nem bizonyulnak elégségesnek a veszély elhárításához.”⁹

Ha pedig még tovább vizsgáljuk a kérdést, ugyancsak látszólag világos, egyszerűen kezelhető válaszokat kapunk: „A válsághelyzeti jogalkotás gerincét az akut válsághelyzetben bevezethető korlátozások, rendkívüli intézkedések alkotják.”¹⁰

A veszélyhelyzetek kezelésére több megoldási mód, modell létezik.

„A rendkívüli eszközökkel való kormányzás beindításának többféle módja lehetséges: az egyik fő megoldás az, amikor maga az alkotmány állítja fel a rendkívüli

5 SMUK 2023: 135.

6 LONARDO 2024: 6–7.

7 ANTAL 2023a: 32.

8 Erre kiváló példa *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei* című kötet (NAGY–HORVÁTH 2021) vagy Antal Attila művének első és második része (ANTAL 2023b).

9 TRÓCSÁNYI 2021: 30.

10 FAZEKAS – F. ROZSNYAI 2023: 50.

rezsimet és egyúttal annak korlátait (»alkotmányos modell«); a másik fő megoldás az, amikor a törvényhozás mozgásba hozásával maga a végrehajtó hatalom indítja el a rendkívüli jogkörökhöz vezető folyamatokat (»jogalkotási modell«); végül pedig külön kell majd szólni azokról az esetekről, amikor jogon kívüli megoldások vezetnek el a rendkívüli kormányzáshoz (»jogon kívüli modell«) (Ginsburg–Versteeg, 2020; Ferejohn–Pasquino, 2004).¹¹

Ezek között az alkotmányos modell a legjobban elfogadott és elterjedt.

Ami észrevehetően változott az Alaptörvény 2011. évi elfogadása óta, az a válsághelyzetek kivételesből egyre inkább általánossá válása, újabb és újabb területekre való kiterjesztése, kiterjedése.

„Az 1990-es évek a demokratizáció paradigmája körül forogtak, s ehhez képest napjainkra egy teljesen új helyzet alakult ki és a korábbi, demokratizálódáshoz kapcsolódó elvárások mára jelentős kiábránduláshoz vezettek: globális fordulat következett be a demokratizálódásban, beléptünk a globális válságok által meghatározott autoriter berendezkedések elterjedésének korszakába [...]»¹²

Ennek okaira is rámutat a szerző egyebek között a következőképpen összegezve:

„A rendkívüli időszakok, válságok, egymásra torlódó ökológiai, közegészségügyi, társadalmi krízisek esetén tehát történelmi és politikai szempontból is természetes jelenség a végrehajtó hatalom megerősödése, ahogyan az is, hogy a jog- és politikai rendszerek, illetve a közösségek (alkotmányosan) korlátozni szeretnék a rendkívüli eszközökkel való kormányzást. Ebből az következik, hogy a modern alkotmányos rendszerekben alapvetően nem tekinthető antidemokratikusnak a normalitás, az alkotmányos normálállapot ideiglenes felfüggesztése, hiszen ennek a drasztikus lépésnek éppen az a célja, hogy megvédhető legyen a status quo.»¹³

Mindennek természetesen veszélyei is vannak, a kivételesség általánossá, megszo-
kottá válik, a kivételes hatalom gyakorlója – akarva-akaratlanul – alaphelyzetként vagy akár alapszabályként kezdi megélni a korábban kivételest.

„Vagyis a kivételes kormányzással kapcsolatos vizsgálatoknak kulcsfontosságú iránya kell, hogy legyen a normalitás és kivételes kormányzás közötti, gyakran ellentmondásos kapcsolatrendszer. [...] Álláspontom szerint igen veszélyes lehet, hogy a rendkívüli jogrend (akár szándékolatlan, akár hatalmi szempontból

11 ANTAL 2023b: 6. lábjegyzet, 41.

12 ANTAL 2023b: 33.

13 ANTAL 2023b: 48.

előidézett) következménye a normalitás és kivételesség egyfajta »összecsúsása« lesz, és a rendkívüli eszközökkel való kormányzás öngerjesztővé válik.”¹⁴

Szűkebb területem kapcsán az ilyen tendenciákra igyekszem ráirányítani a figyelmet a megfelelően súlyozott döntéshozatal kialakulásának érdekében és reményében.

Nem feledkezhetünk meg tehát a kivételesség meghatározó jegyeiről sem, amelyek nem kellő vagy nem megfelelő mértékű figyelembevételre akár nem szándékolt negatív következményekre is vezethet. Erre utal a következő írás:¹⁵

„a különleges jogrend alkalmazásának előfeltételeként és egyben garanciális korlátjaként vehető számba, hogy a leküzdendő veszély vagy válság a közösség valamilyen – alkotmányban is kifejezésre jutó – értékét fenyegeti. Ezen túl a fenyegetettség elhárításához állami beavatkozás szükséges, ugyanakkor az állami működés hagyományos rendje ehhez nem elégséges, vagyis ultima ratióként szolgál a veszély vagy a válság leküzdéséhez. Végül pedig a különleges jogrend alkalmazásának korlátozottságát kiegészítő további ismérv – mint ahogyan azt a hatalomgyakorlás kivételessége is tükrözi – az intézmény átmenetisége, vagyis időleges jellege.”

Mindenesetre a különleges helyzetek kezelése szerencsére valóban nem általános, és remélhetőleg nem is válik azzá. Jogos megállapítás, hogy „a különleges jogrend az alkotmányos rendszerünknek egy egyedülállóan sajátos eleme abból a szempontból, hogy – szerencsére – meglehetősen kevés gyakorlati tapasztalat áll rendelkezésünkre, hiszen a hat meglévő kategóriából egyedül a veszélyhelyzet került már kihirdetésre”.¹⁶ Példáim vagy esettanulmányaim is ennek köréből kerülnek ki.

Négy példa és ezek fenntarthatósági szempontú értékelése

A bevezetésben már jeleztem, hogy a veszélyhelyzeti jogalkotás olyan eseteket is kitermelt, amelyek kapcsán erősen felvetődik a rövid távra, a veszélyhelyzetre szánt jogalkotás várhatóan hosszú távú, a jövő generációkat közvetlenül érintő hatásainak lehetősége, tehát elég élesen és világos formában állítja szembe a jogszabály a jelen és jövő nemzedékek érdekeit, anélkül, hogy a jogalkotó láthatóan ennek megfelelően a tudatában lenne. Ez pedig alapjogi kérdésként is mutatkozik, kiváltképpen, ha az Alaptörvény méltán büszke a jelen és jövő együttes, harmonikus védelmére, a jövő nemzedékek érdekeinek tiszteletben tartására. Elsőként a felmerült példákat

¹⁴ ANTAL 2023b: 65.

¹⁵ TRÓCSÁNYI 2021: 32–33.

¹⁶ HORVÁTH 2021: 146.

tekintem át, majd az egész kérdéskör alapjogi vonatkozásait – felhasználva a már említett előzményeket.¹⁷

Tűzifarendelet

A veszélyhelyzet ideje alatt a tűzifaigények biztosításához szükséges eltérő szabályok alkalmazásáról szóló 287/2022. (VIII. 4.) Korm. rendelet (Korm. rendelet) a szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, illetve humanitárius katasztrófa magyarországi következményeinek elhárításáról szóló 2022. évi VI. törvény 2. § (1) bekezdésben foglalt felhatalmazás alapján született. Ez a törvény pedig az Alaptörvény 53. §-ára hivatkozik, illetve a jelzett Korm. rendelet is közvetve az Alaptörvény 53. § (2) bekezdésének felhatalmazásán alapul. Ennek a rendeletnek az értékelése során nem annak megállapítása volt a cél, mennyiben függ össze a szomszédos ország fegyveres konfliktusa és humanitárius katasztrófája a fakitermeléssel és annak mintegy a természetvédelmi kötöttségek alóli felszabadításával, és így mennyiben alapoz meg ilyen jogalkotást, avagy inkább a lakosságra háruló növekvő energiaköltségek terheinek enyhítésére szolgáló gesztus kíván-e lenni. Ezt valamiképpen lehet indokolni, bár önként adódik a kérdés, hogy vajon melyik az a faj, amelynek elegendő pár hónap száradási idő a megfelelő fűtőérték eléréséhez, és nem is az a kérdés, milyen környezeti és akár egészségügyi következményei lehetnek a nem kellően száraz fa eltüzelésének. Az sem alapjogi kérdés, miért nem elegendő a meglévő tűzifa, amely már akkor és azóta is jelentős mennyiségben rendelkezésre áll.

Mindezek helyett az erdők kiemelt közjóléti és ökoszisztéma-szolgáltatási szerepe a kiindulási kérdés, azt is jelentve, hogy az erdők fenntartása és megóvása az állam és az egész társadalom érdeke, védelmi és már említett közjóléti szolgáltatásai minden embert megilletnek, ezért az erdőt csak a közérdekekkel összhangban szabályozott módon lehet használni. Az Alkotmánybíróság a 14/2020. (VII. 6.) AB határozatban részletesen kifejtette, hogy

„Az erdő a szárazföld legösszetettebb természeti (ökológiai) rendszere, amely elsősorban a környezetre gyakorolt hatásai miatt az egészséges emberi élet alapvető feltétele. Az erdő a környezeti elemek funkcionális működése és védelme mellett meghatározza a táj jellegét, kiemelten segíti a biológiai sokféleség megőrzését, szebbé, komfortosabbá és egészségesebbé teszi az emberi környezetet, valamint folyamatosan megújuló természeti erőforrásként energiahordozót és élelmet is termel. Mindezek miatt az erdő fenntartása és megóvása az állam és az egész társadalom érdeke, védelmi és közjóléti szolgáltatásai minden embert megilletnek, ezért az erdőt csak a közérdekekkel összhangban szabályozott módon lehet használni. Az erdők tekintetében a »nemzet közös örökségének státusa« azt

17 Lásd a 2. lábjegyzetben felsorolt figyelemfelhívások.

is jelenti, hogy az erdők megóvása az államra, az erdőtulajdonosokra, az erdőgazdálkodókra, de még az erdőt szabadon használókra is kötelezettségeket hárít. A kötelezettségek különösen az államot, az erdőtulajdonosokat és az erdővel rendelkezni jogosultakat érintik azáltal, hogy a tulajdonnal való rendelkezés, illetőleg az erdőgazdálkodás teljes és feltétlen szabadsága helyébe a felelős, fenntartható gazdálkodást megvalósító, a jövő nemzedékek érdekeit is figyelembe vevő erdőhasználat követelménye lép.”¹⁸

Ugyanebben a határozatban fogalmazta meg az Alkotmánybíróság¹⁹ a környezetvédelemmel összefüggésben egyebek között azt, hogy

„[22] [...] az állam a jövő nemzedékek mint kedvezményezettek számára egyfajta bizalmi vagyongazdálkodóként kezeli a rá bízott természeti és kulturális kincseket, és a jelen generációk számára csak addig a mértékig teszi lehetővé ezen kincsek használatát és hasznosítását, ameddig az a természeti és kulturális értékeket mint önmagukért is védelemben részesítendő vagyontárgyak hosszú távú fennmaradását nem veszélyezteti.”

A jövő nemzedékek védelmének kötelezettsége a korábbiaknál sokkal markánsabban jelenik meg: „[35] A P) cikk (1) bekezdése a természeti és kulturális értékeket ugyanis önmagukért is védeni, illetőleg a jogalanyisággal nem rendelkező jövő generációk számára is megőrizni rendeli, adott esetben akár a jelen generációk (pillanatnyi gazdasági) érdekeivel szemben is.”

A rendelet eltörölte a fakitermelési tilalmi időszakokat – amelyek kifejezetten természetvédelmi, illetve általában védelmi jellegűek –, feloldotta kitermelés esetén az idegenhonos fajok őshonosakra cserélésének követelményét, tarvágást tett lehetővé természetvédelmi területeken is, ami kifejezetten ellenjavallt, feloldotta a feltáró utak hálózatára vonatkozó korlátozásokat, valamint lazította az erdőfelújítással kapcsolatos korlátozásokat is. Valójában tehát számos védelmi korlátozást eltörölt vagy feloldott, figyelmen kívül hagyva azt a követelményt, hogy az Alaptörvény XXI. cikkében szereplő egészséges környezethez való jog csak akkor korlátozható, ha az más alapjog védelme érdekében szükséges, illetve a vészhelyzet kezelése érdekében elkerülhetetlen, de akkor is csak az elérni kívánt céllal arányosan.²⁰

Az idegenhonos inváziós fajok terjedése a biodiverzitás-csökkenés öt legfontosabb hajtóereje között említhető, ezért minden olyan intézkedés, amely az idegenhonos inváziós fajok terjedését elősegíti, a nemzet közös örökségét képező, az Alaptörvény P) cikkébe foglalt természeti erőforrásainkat és a jövő nemzedékek életlehetőségeit veszélyezteti, továbbá közvetetten az Alaptörvény XXI. cikke szerinti egészséges kör-

18 14/2020. (VII. 6.) AB határozat [23].

19 14/2020. (VII. 6.) AB határozat.

20 Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés.

nyezethez, az egészséget károsító fajokon keresztül pedig az Alaptörvény XX. cikke szerinti egészséghez való alapjogot is csorbítja. Mindamellett az erre vonatkozó szabályozással a jelen generáció a jövő generációra hárítja az idegenhonos fajok elleni intézkedések végrehajtásának terhet, egyben a késelem minden kockázatát, annak ellenére, hogy az alábbiakban ismertetett körülmények miatt már most is törvényi szinten rögzítették szükségességét (például fajcsere). Az idegenhonos faj fogalmát²¹ az idegenhonos inváziós fajok betelepítésének vagy behurcolásának és terjedésének megelőzéséről és kezeléséről szóló 1143/2014/EU rendelet határozza meg uniós szinten, minden tagállamra kötelező módon. Az idegenhonos inváziós fajok jelentik az egyik legfőbb veszélyforrást a biológiai sokféleségre és a kapcsolódó ökoszisztéma-szolgáltatásokra.

2022 szeptemberében megjelent cikkemben²² a következőket írtam:

„A Korm. rendelet szerinti tarvágás és a vágásérett kor előtti vágás lehetőségének bővítésével, az erdőtelepítési szabályok lazításával és a hatósági kontroll jelentős szűkítésével együtt megnyílik az út ahhoz, hogy az erdőgazdálkodók – és köztük kiemelten az erdővédelem szempontjából kulcspozícióba kerülő állami erdőgazdaságok – a fakitermelés felfuttatására irányuló piaci, szakpolitikai és politikai ösztönzők hatása alatt, a korábbi jogi követelményektől de jure szabadulva akár helyrehozhatatlan károkat okozzanak természeti védelem alatt álló, őshonos vagy egyéb, értékes állományú erdőkben.”

Nem enyhítette a dilemmát, hogy kisvártatva megjelent egy AM utasítás mint közjogi szervezetszabályozó eszköz, valójában módosítva a Korm. rendeletet, amely egyebek mellett a fakitermelési tilalom alóli feloldást 2023. március 31-e után az állam 100%-os tulajdonában álló erdő és erdőgazdálkodási tevékenységet közvetlenül szolgáló földterület vagyonkezelőjénél már nem teszi lehetővé, viszont addig igen.

A jövő nemzedékek szószólójaként már korábban jeleztem, hogy

„a garanciális eljárási szabályokat a Kormány rendre úgy változtatja meg, hogy egyidejűleg nem gondoskodik azok helyettesítéséről, az alkotmányos értékek és jogok védelmi szintjének megőrzéséről. [...] Nem feledkezhetünk meg arról, hogy minden olyan lépés, amely nem kellően mérlegeli az eltérő szempontokat, egyben hátrányosan érintheti a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét is. Hangsúlyozandó, hogy minden kivétel, amely az általános szabályoktól való eltérés

21 A 3. cikk 1. pontja szerint: „a természetes előfordulási területén kívüli területre betelepített vagy behurcolt állat-, növény-, gomba- vagy mikroorganizmus faj, alfaj vagy alacsonyabb rendszertani egység bármely élő példánya, beleértve az ilyen fajok részeit, ivarsejtjeit, magjait, petéit vagy szaporítóképleteit, valamint a túlélésre és a későbbi szaporodásra képes keresztezett vagy nemesített fajtákat is”.

22 BÁNDI 2022a.

megengedésével enyhíti a szabályokat, magában hordozza a környezet védelmére létrejött rendszer egésze gyengítésének veszélyét.”²³

Bányászat

2022 utolsó napjaiban adta ki a Kormány a 627/2022. (XII. 30.) Korm. rendeletet „a nemzetgazdaság részére ásványi-nyersanyagellátás biztosítása érdekében egyes törvényi és kormányrendeleti szabályoknak veszélyhelyzet ideje alatt történő eltérő alkalmazásáról” címmel, ugyancsak az Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktusra, illetve humanitárius katasztrófára tekintettel, valamint ezek magyarországi következményeinek az elhárítása és kezelése érdekében. A Korm. rendelet súlyosan beavatkozik a természetvédelmi értékek állapotába, amikor lehetővé teszi az ökológiai hálózat ökológiai folyosójának – az ökológiai folyosó övezetébe a törvényi szabályozás szerint²⁴ olyan területek tartoznak, amelyek döntő részben természetes eredetűek, és amelyek alkalmasak az ökológiai hálózathoz tartozó egyéb élőhelyek (magterületek, pufferterületek) közötti biológiai kapcsolatok biztosítására – övezetében²⁵ külfejtéses művelésű bányatelek létesítését, ilyen bányatelek horizontális bővítését, igaz környezeti hatásvizsgálat mellett. Emellett kiemelt fontosságú közérdeknek minősíti az ország energiaellátásának biztosítása érdekében az olyan tervet vagy beruházást, amely a mélyműveléses bányászattal kitermelhető ásványvagyon vagy más energia-hordozó, továbbá geotermikus energia kutatására vagy kitermelésére vonatkozik. Ez utóbbi az eljárási garanciák jelentős csökkenését jelenti.

A tisztánlátás érdekében meg kell jegyezni, hogy főszabály szerint az OTrT²⁶ alapján az ökológiai hálózat ökológiai folyosójának övezetében új célkitermelőhely és külfejtéses művelésű bányatelek nem létesíthető, meglévő külfejtéses művelésű bányatelek horizontálisan nem bővíthető. Noha a háború okozta energiaválság miatt elrendelt veszélyhelyzetben érthető, hogy prioritás az emberek mindennapi életvitelének

23 *Beszámoló az alapvető jogok biztosának és helyetteseinek tevékenységéről 2019.* AJBH, 2020. 130. Online: www.ajbh.hu/documents/10180/3224326/AJBH+beszámoló+2019.pdf/ea4f590a-b1fea34-56de-ba0f8a5cb604?version=1.0&t=1585607137818

24 Magyarország és egyes kiemelt térségeinek területrendezési tervéről szóló 2018. évi CXXXIX. törvény (OTrT) 4. § 35. pont.

25 Erre nézve bővebb magyarázatot találhatunk a hivatalos természetvédelmi honlapon (<https://termeszetvedelem.hu/orszagos-okologiai-halozat/>): „Európa természetes élőhelyeinek jelentős része az emberi hasznosítás és terhelés következtében megsemmisült, illetve feldarabolódott. A fajok az eredeti állapotokhoz viszonyítva kis foltokban megmaradt természetes és természetközeli élőhelyekre szorultak vissza, illetve egy részük mesterséges vagy degradált élőhelyekre kényszerült. Ha a védett területek és a megmaradt nem védett természetes és természetközeli élőhelyek egymástól elszigetelődnek, kis kiterjedésük miatt hosszú távon már nem biztosítják az élővilág fennmaradását. Nyilvánvalóvá vált, hogy az egyes területeket olyan funkcionális rendszerben, ökológiai struktúrában kell felmérni és kezelni, hogy a kisebb-nagyobb élőhelyek összekapcsolása valamilyen módon megvalósuljon.”

26 Magyarország és egyes kiemelt térségeinek területrendezési tervéről szóló 2018. évi CXXXIX. törvény 26. § (5) bekezdése.

– energiaigényeinek – biztosítása, azonban rá kell mutatni, hogy a kérdéses szabályozásnak lehetnek olyan, esetlegesen visszafordíthatatlan hatásai, amelyek az Alaptörvény P) cikkében külön védelem alá helyezett, a nemzet közös örökségébe tartozó értékeket veszélyeztethetik, ezáltal alapjában megkérdőjelezzik a célzott pozitívumok tényleges érvényesülését. Természetvédelmi területen a külszíni bánya – még akkor is, ha a horizontális bővítéssel a bányatelek eredeti mérete (felszíni vetülete) nem változhat (ami önmagában is nehezen vagy alig értelmezhető, legfeljebb arra lehet gondolni, hogy a kitermelés ezen belüli mértéke változik – tehát a kérdéses szabály a jogbiztonság szempontjainak sem felel meg) – egészen bizonyosan visszafordíthatatlan és alkalmasint semmilyen módon nem kompenzálható károkat okozhat. A Korm. rendelet adta lehetőségek túlzott, nem a kivételes helyzetnek megfelelő alkalmazása hozzájárulhat a természeti erőforrások nem fenntartható kiaknázásához, a biológiai sokféleség csökkenéséhez, a honos növény- és állatfajok pusztulásához, az ökoszisztémák közötti kapcsolatok degradálódásához, ami miatt veszélybe kerülhet az ökológiai rendszerek működőképessége is.

Számos más kérdés is megválaszolatlanul marad, hiszen a Korm. rendelet rendelkezései alapján kérdéseket vet fel az is, hogy annak 1. §-a miért nem tesz különbséget az ország energiaellátásának biztosítását szolgáló ásványi anyagok, illetve a más célokra hasznosítható ásványi anyagok kitermelése érdekében megvalósítandó bányatelek létesítése, horizontális bővítése között, tudva azt, hogy a veszélyhelyzeti jogalkotás csakis a rendkívüli körülmények orvoslására, annak hatásaira vonatkozhat.

Ugyancsak megfontolást érdemel, és akár az EU-s jogba ütközés lehetőségét is felveti az a lehetőség, amikor a Korm. rendelet bővíti a „kiemelt közérdekűnek” minősülő beruházások fogalmi körét, és ezzel valójában azt éri el, hogy e körben nem érvényesül a Natura 2000 területeket érintő beruházások esetében alkalmazandó európai uniós védelmi mechanizmus.²⁷ Az élőhelyvédelmi irányelv és az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekről szóló 275/2004. (X. 8.) Korm. rendelet alapján alapvetően két nagy kategóriára oszthatjuk a Natura 2000 területeket. Az első kategóriába az „alap” Natura 2000 területek tartoznak, amelyek közösségi jelentőségű fajok és élőhelytípusok védelmére lettek kijelölve. A második kategóriában a „kiemelt” Natura 2000 területek vannak, amelyek kiemelt jelentőségű vagy elsődleges fontosságú közösségi jelentőségű fajok és élőhelytípusok védelmét szolgálják. A Korm. rendelet pont a „kiemelt” jelentőségű Natura 2000 területek²⁸ tekintetében bővítette ki a közérdek fogalmát, holott ezen területek megőrzéséért az Európai Unió és tagállamai még az általánosnál is nagyobb felelősséggel tartoznak, mert ezek a területek a legveszélyeztetettebbek, legsérülékenyebbek, legkritikábbak. Az Európai Bíróság e tárgyban hozott ítéletei értelmében az „érdeknek egyszerre kell »közérdeknek« és »nyomósnak« lennie, ami azt jelenti, hogy olyan jelentőséggel kell bírnia, amely

27 A természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről szóló 92/43/EGK irányelv 6. cikke szerinti védelmi rendszer.

28 275/2004. (X. 8.) Korm. rendelet 2. § g) pont, 12. számú melléklet.

az élőhelyvédelmi irányelvnek a természetes élőhelyek, a vadon élő állatok és növények védelmére irányuló céljával egyensúlyban áll”²⁹ Ehhez járul még szempontként, hogy közérdekből is csak akkor engedélyezhető a tevékenység, ha nincs más alternatív megoldás, és lehetséges a beavatkozás negatív hatásait kompenzációs intézkedésekkel ellensúlyozni. Továbbá az uniós jog európai bizottsági és európai bírósági értelmezése szerint a közérdek abban az esetben elsődleges fontosságú, ha hosszú távú érdek.³⁰

Az alapjogi vetületet vizsgálva figyelmet érdemel, hogy mindezekkel kapcsolatban az Alkotmánybíróság is megállapította:

„A biológiai sokféleséget ugyanis csak mint egységet lehet többé-kevésbé megvédeni, mert az egyes fajokkal kapcsolatos környezeti terhelések kihatnak a többi fajra, és végső soron a teljes ökoszisztémára. A magyarországi biológiai sokféleség megmaradását a természeti védelem alatt álló területek, a Natura 2000 hálózat és a védelem alatt nem álló területeken is érvényes környezeti szabályok összessége együttesen szolgálja. A Natura 2000 területek különleges természetvédelmi jelentősége éppen abban áll, hogy megteremti az ember mezőgazdasági tevékenységébe ékelt természetes ökoszisztémák között az átjárást, az úgynevezett ökológiai folyosókat, amelyek éppen ezen ökológiai rendszerek fennmaradásához nélkülözhetetlen alapokat szolgáltatják.”

Ahogy azt is megállapította az Alkotmánybíróság, hogy „Magyarországon – és az Európai Unióban is – a Natura 2000 hálózat alapvető és nélkülözhetetlen eszköze a biológiai sokféleség megőrzésének”³¹

Hatósági szerződés

Harmadik példánk a környezetvédelmi hatósági szerződésről szóló 432/2023. (IX. 21.) Korm. rendelet. Erre nézve legegyszerűbb, ha az általam (az alapvető jogok biztosának a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettese) kiadott, már jelzett figyelemfelhívás egyes gondolatait hivatkozom meg.³² Kiindulásként a következőket emeltük ki:

„A Kormányrendelet nem csupán a hatósági szerződés lényegének nyilvánvalóan teljes félreértése, a közigazgatási jog alapjainak nem kellő ismerete miatt érdemel kiemelt figyelmet, hanem amiatt is, hogy a jogalkotó láthatóan nem vette komolyan az általunk korábban leírtakat sem – Figyelemfelhívás a veszélyhelyzeti rendeletalkotás és a jövő nemzedékek érdekeinek védelme összehangolhatóságáról. Pedig nem kétséges, hogy a Kormányrendelet veszélyhelyzeti felhatalmazása és indokai

29 C-182/10. sz. ügy, 75. pont; C-43/10. sz. ügy, 121. pont.

30 C-43/10. sz. ügy, 122. pont.

31 28/2017. (X. 25.) AB határozat [18] és [22].

32 Figyelemfelhívás 2023b.

semmiképpen sem adhatnak alapot a szabályozásra a kiadott és alapjainak hibáját látványossá tevő – azaz előreláthatóan a követelmények és jogkövetkezmények enyhítése – irányban, hanem pontosan fordított módon, mégpedig a környezeti szempontok szigorítása felé kellene mutatnia.”

A rendkívül szűkszavú Korm. rendelet – meghivatkozva a szokásos formulát³³ – lehetővé teszi, hogy a környezetvédelmi hatóság az ügyféllel a jogsértés megszüntetése érdekében határozathozatal helyett környezetvédelmi hatósági szerződést köthessen. A környezetvédelmi hatósági szerződésben az ügyfél vállalja, hogy felhagy a jogsértő magatartással, és magatartását a környezetvédelmi hatósági szerződésben meghatározott módon hozza összhangba a környezetvédelmi jogszabályokkal, valamint a környezetvédelmi hatóság által kiadott engedély előírásaival. Mindezt kiegészíti a (2) bekezdés, amely a szerződéses időtartam alatt mentesít bármilyen jogkövetkezmény alkalmazása alól azon jogsértés miatt, amelynek megszüntetése érdekében a szerződés megkötésére sor került.

Esetünkben távolról sem a hatósági szerződés környezetvédelmi alkalmazásának megjelenése – amire már réges-régen sort kellett volna keríteni –, hanem annak indoka és hogyanja jelenti a meglepetést. A közigazgatási eljárás általános szabályainak hatályos szabályozására az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (Ákr.) megtartotta a korábban hatályos, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvénynek (Ket.) a hatósági szerződésre vonatkozó szabályozását. Ezek szerint jogszabály lehetővé teheti vagy előírhatja, hogy a hatóság a hatáskörébe tartozó ügynek a közérdek és az ügyfél szempontjából is előnyös rendezése érdekében határozathozatal helyett az ügyféllel írásban hatósági szerződést kössön. A hatósági szerződés a közigazgatási szerződés egyik fajtája.

Az Ákr. által fenntartott jogintézmény szerint a szerződéses forma akkor alkalmazható, ha mind a közérdek, mind az ügyfél szempontjából előnyösebb, hatékonyabb:

„A hatósági szerződést – amelyet a szakirodalom a határozat alternatívájának vagy speciális határozatnak nevez – a határozathozatal helyett kötik. Ahhoz azonban, hogy a hatóság a szerződés mellett döntsön, szükséges az, hogy mind a közérdek, mind az ügyfél számára előnyösebb legyen a határozatnál, s ilyen módon a közhatalmi kötelezés helyett a felek közösen találjanak módot olyan megoldásra, amely mind a két fél érdekét kielégíti, egyúttal hatékony és költségkímélő módon garantálja a közcél érvényre juttatását. [...] Az Ákr. a szerződés azon tartalmi kellékeit sorolja fel, amelyek részben formai előírásnak tekinthetők, másrészt azonban a szerződés lényeges tartalmi elemei.”³⁴

33 1. § (1) „Az Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktusra, illetve humanitárius katasztrófára tekintettel, valamint ezek magyarországi következményeinek az elhárítása és kezelése érdekében veszélyhelyzet kihirdetéséről és egyes veszélyhelyzeti szabályokról szóló 424/2022. (X. 28.) Korm. rendelet szerinti veszélyhelyzet ideje alatt...”

34 SEEREINER 2021: 15. [30].

A szerződésszegés kapcsán pedig olvashatjuk:

„A szerződésszegés következményeinek rögzítése igen lényeges és megkerülhetetlen eleme a hatósági szerződésnek. [...] Amennyiben az ügyfél szegi meg a szerződést, abban az esetben a szerződés mintegy átalakul határozattá, mégpedig végrehajtható határozattá. Az Ákr. kategorikusan úgy rendelkezik, hogy ekkor a hatóság intézkedik a szerződésszegés esetére vállalt jogkövetkezmények kikényszerítése iránt.”³⁵

„A szerződés [...] csak külön felhatalmazással alkalmazható, illetve egyértelműen meghatározásra került szerepe – a határozat helyettesítése. [...] (H)a az ügyfél a szerződésben foglaltakat megszegi, a szerződés jogerős és végrehajtható határozatnak minősül, és a hatóság – az addigi teljesítések figyelembevételével – hivatalból intézkedik a végrehajtás elrendeléséről. Ez két kérdést jelenít meg: egyrészt megerősíti a fent már elmondottakat, tehát hogy kötelezés tartalmú eszközről van szó, hiszen különben a végrehajtás elrendelése nem értelmezhető; másrészt pedig az is vitán felül áll, hogy szerződéses kereteket felhasználva ugyan, de feltétlenül közigazgatási intézménnyel állunk szemben.”³⁶

Lényegi ismérv az Ákr. Nagykommentárja³⁷ szerint az is, hogy „csak akkor van értelme a hatósági szerződés megkötésének, ha az ügyfél alávetési nyilatkozatban többletkötelezettségeket vállal”

Amint a Figyelemfelhívásban³⁸ jeleztem:

„Ugyancsak értelmezhetetlen a hatósági szerződés általánossá tétele egy olyan körülhatárolhatatlan körben, amikor »a környezetvédelmi hatóság az ügyféllel a jogsértés megszüntetése érdekében határozathozatal helyett«, jogellenes magatartások esetén, valójában a felelősségre vonás, a szankció helyett alkalmazza. A fentebb jelzett kötelezettség, kötelezés arra még éppen szolgálhat, hogy a szankcionálást elkerüljük. [...] A szankció helyetti szerződés – legalábbis annak feltétlen alkalmazása, ami nem kíván meg többletteljesítést sem – a jogellenes magatartás mintegy elismerése, támogatása lenne, hiszen azt az üzenetet hordozza, hogy egy megfelelő kapcsolati tőke és az erre alapozott szerződés révén elkerülhető a hátrányos jogkövetkezmény. Ez tehát ebben a formában – generális módon és így korlátlanul – teljes mértékben kizárt. [...] A szankció alkalmazásának lehetőségéről a közigazgatási hatóság általánosan nem mondhat le, annál is inkább, mert ez a megoldás az Ákr. azon szabályainak megsértése lenne, amelyek szerint, ha az ügyfél a szerződésben foglaltakat megszegi, a szerződés jogerős és végrehajtható határozatnak minősül, és a hatóság – az addigi teljesítések

35 SEEREINER 2021: 17. [31].

36 NAGY 2023: 7.1. cím a hatósági szerződésről.

37 BARABÁS – F. ROZSNYAI – KOVÁCS 2022.

38 Figyelemfelhívás 2023b.

figyelembevételével – hivatalból intézkedik a végrehajtás elrendeléséről. [...] A szankció elmaradása a közigazgatási szerv tehetetlenségének igazolása, az állam alkotmánybírósági határozatokban megfogalmazott intézményvédelmi kötelezettségének ismételt kiüresítése lenne.”

Tehát nem az az alapvető probléma, hogy a hatósági szerződést alkalmazzák, hanem hogy kifejezetten csak a jogsértés esetében, és nem elsősorban annak megelőzése érdekében, valamint az, hogy ezzel egyidejűleg a hatóság lemond a végrehajtás, a szankció alkalmazásának lehetőségéről, teljesen parttalan módon, feltételek nélkül.

Kiválóan illik ide (is) Fazekas Marianna és F. Rozsnyai Krisztina figyelmeztetése:³⁹

„A rendszerszintű változásokat eredményező »kapacitás-felzabarádítási irány« lényege abban ragadható meg – ami már a karantén-kötelezettség kapcsán is az előbb felsejlett –, hogy a jogérvényesítés hatósági jogalkalmazásos modellje helyett a jogalkotó egyre jobban előtérbe helyezte és helyezi a közigazgatási jogi normák önkéntes jogkövetéssel való érvényre juttatásának modelljét (hatósági felügyeleti modell). Ennek legekleatásabb példája a hatósági engedélyezés helyett a hallgatás=beleegyezés elvét érvényesítő ellenőrzött bejelentés szerepének jelentős növelése. Elméletileg egy ilyen modellváltás az ellenőrzési kapacitások jelentős megerősítését igényelné, hiszen az önkéntes jogkövetést ellenőrző (helyesebben felügyelő) tevékenység volumenének drasztikus növelését feltételezi, ám ennek jeleit nem érzékelhetjük a magyar közigazgatási szervezetrendszerben.”

Álljon itt konklúzió gyanánt:⁴⁰

„A Kormányrendelet tartalmából azonban egyáltalán nem állapítható meg, hogy mi a kapcsolat a veszélyhelyzet és a szabályozni kívánt témakör között, indokolja-e a veszélyhelyzet a kormányrendelet által létrehozott jogintézményt, tudva azt, hogy a szóban forgó szabályozásnak lehetnek olyan, esetlegesen visszafordíthatatlan hatásai, amelyek az Alaptörvény P) cikkében külön védelem alá helyezett, a nemzet közös örökségébe tartozó értékeket veszélyeztethetik. A veszélyhelyzeti jogalkotásról szóló figyelemfelhívásban⁴¹ foglaltak mellett elengedhetetlen annak vizsgálata, hogy a veszélyhelyzet elrendelésére okot adó körülmény milyen körben és mértékben teszi szükségessé a rendkívüli jogalkotást, hiszen a veszélyhelyzeti felhatalmazás csakis ezen rendkívüli körülmények orvoslására, annak hatásaira terjedhet ki. Ez összhangban áll az Alkotmánybíróság döntésével, amely szerint a veszélyhelyzeti kormányrendelet intézkedésével szemben elvárás, hogy az a konkrét veszélyhelyzet leküzdése érdekében szükséges és az elérni kívánt

39 FAZEKAS – F. ROZSNYAI 2023: 53.

40 Figyelemfelhívás 2023b, 7.1.

41 Figyelemfelhívás 2023a.

céllal arányos legyen.⁴² A veszélyhelyzeti rendeletben említett »humanitárius katasztrófa« kitétel miatt éppen a környezetvédelmi jogalkalmazás szigorára és következetességére lenne szükség, miközben ennek ellenkezője – a követelmények és a jogkövetkezmények enyhítése – jelenik meg a Kormányrendeletben. A környezeti felelősség érvényesítésének egyik eleme a szennyező fizet elvének következetes alkalmazása. Önkéntes megállapodás keretében azonban ez a követelmény a jogsértés elkerülésére, többletvállalások rögzítésére, a jogkövetés egyéb formáinak megállapítására adhatna csak lehetőséget, a már bekövetkezett jogsértő állapot vagy magatartás legalizálására viszont aligha. Ezzel szemben a Kormányrendelet szerint a már eleve jogsértő magatartást folytató ügyfél az, aki a környezetvédelmi hatósági szerződés alapján – ideiglenesen, a jelen formában ismert garanciális kikötések nélkül – mentesül a szankciók alól. Ebből az következik, hogy ezekben az esetekben a környezet veszélyeztetése, károsítása, sőt károsodása is bekövetkezhet, amely számos más személy, szervezet jogát, jogos érdekét sértheti, így a szerződéskötési folyamat során mind ezen ügyfelek, mind a jelen és a jövő generációk érdekeit figyelembe kellene venni, illetve be kellene csatornázni. Ennek sem anyagi jogi, sem eljárásjogi szabályai nincsenek meghatározva a Kormányrendeletben.”

Közmeghallgatás

A fentiek mellett inkább csupán apróság – és ennek megfelelő módon röviden is tárgyaljuk – a veszélyhelyzet ideje alatt egyes szervezetek működésére vonatkozó, továbbá egyes közigazgatási eljárási szabályok megállapításáról szóló 146/2023. (IV. 27.) Korm. rendeletet, amelynek 3. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy: „A közigazgatási hatósági eljárásban közmeghallgatás az érintettek személyes megjelenése nélkül, az e rendeletben foglaltak szerint is megtartható.” Alapkérdés, vajon mi indokolja, hogy ebben a helyzetben a közmeghallgatást, ami nevéből is adódóan személyes jelenléttel igénylő eljárási elem, személytelenné tegyék. Ha erre – amint meg is történt – egy pandémia miatt kerül sor, akkor az ok nem vitatható, de egyébként nehezen magyarázható. Igaz, hogy ez a megoldás csupán lehetőség, tehát az eljáró szerveknek erre nézve nyilvánvalóan indokolt döntést kell hozniuk. A társadalmi részvétel egyes elemeiről szólva ennek kapcsán kellett megállapítanunk:⁴³

„Mindezek alapján a »személyes megjelenés nélküli« közmeghallgatás automatikus alkalmazása egyes környezeti ügyekben olyan helyzetet eredményezhet, ami felvetheti a fentiekben kifejtett (alkotmányossági) aggályokat nem csupán a nyilvánosság bevonásával, de a környezet, a természet és a jövő nemzedékek érdekei védelmének

42 15/2021. (V. 13.) AB határozat [35].

43 Figyelemfelhívás 2023c.

sérelmével összefüggésben is. Mindebből következően azt is meg kell állapítani, hogy a személyes megjelenés nélküli közmeghallgatás nem értelmezhető másként, mint kivételes lehetőségként, amelyre csupán valóban indokolt körülmények között kerülhetne sor.”

Alapjogi összegzés

Amint a bevezető gondolatok között már jeleztem, a jövő nemzedékek szószólójaként jegyzem azt a figyelemfelhívást,⁴⁴ amelyet most közvetlenül fel is használok. Már ebből is érezkelhető, hogy a kérdéses rendkívüli helyzetre utaló jogalkotás, a most elsődlegesen vizsgált veszélyhelyzeti jogalkotás alatt mit is értünk jelen cikkben.

Az eddigiek ugyanis több kérdést is felvetnek abban a tekintetben, vajon mire is alapozható a veszélyhelyzeti jogalkotás akkor, ha az nem csupán „a szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, illetve humanitárius katasztrófa magyarországi következményeinek elhárításáról szóló 2022. évi VI. törvény 2. § (1) bekezdése szerinti országgyűlési felhatalmazást” tekinti alkotmányos háttérnek, hanem emellett a már meglévő, alapjogi összevetésekkor elsődlegesnek minősített más szempontokat is figyelembe véve a különböző érdekek egymáshoz hangolására tekintettel jár el.

Különösen fontos és meg nem kerülhető szempontként – a teljesség igénye nélkül – a következőkről lehet szólni e téren:

- a jelen generációk védelmének és a jövő nemzedékek érdekeinek összehangolása;
- a gazdasági érdekek és a fenntarthatósági szempontok összemérése;
- a rövid távú és hosszú távú hatások együttes kezelése;
- a visszafordítható és a vissza nem fordítható (és nyilván ez utóbbihoz tartoznak a rendkívüli nehézségek között visszafordítható) folyamatok egybevetése;
- mindezek kapcsán az elővigyázatosság;
- a szükségesség-arányosság együttese; és természetesen
- a rendkívüli helyzet rendjének és a rendes működés rendjének megkülönböztetése és mindehhez hozzáigazítása.

A jogszabályi felhatalmazásokhoz kapcsolódóan érdemes egy rövid eszmefuttatással indítani:⁴⁵

„Sokat mondó, hogy a »szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, illetve humanitárius katasztrófa magyarországi következményeinek elhárításáról és kezeléséről« szóló 2022. évi IV. törvény – preambuluma és indokolása egyezően – csupán azzal hosszabbítja meg egyes kormányrendeletek hatályát, hogy »minden szükséges eszköz rendelkezésre álljon a menekülő emberek segítésére,

44 Figyelemfelhívás 2023a.

45 SMUK 2023: 145.

támogatására, elhelyezésére, valamint a felmerülő káros gazdasági hatások kivédése, a következmények enyhítése érdekében, továbbá annak biztosítása végett, hogy az ország mielőbb maga mögött hagyja a háború káros következményeit...». Ezt az indokolást mechanikusan megismétli az Országgyűlés a veszélyhelyzet meghosszabbításakor, a 2022. évi XLII. törvényben, és annak 2023 áprilisában benyújtott módosítási javaslatában, ez utóbbi indokolása mindössze annyit tesz hozzá: »az Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktus, illetve humanitárius katasztrófa, valamint ezek magyarországi – különösen menekültügyi, gazdasági és energetikai – következményei az elmúlt időszakban nem változtak«. Ezzel együtt a parlamenti vitában ezen indokolás politikai kontrollja adott. Az alkotmányossági kontroll kérdéséről alább szólnunk.”

A Figyelemfelhívás⁴⁶ IV. pontja a *Következtetések* címet viseli, összegezve mindazt, amit a terjedelmes szövegben kiemelten fontosnak tartottunk. Jelen alapjogi összegzés valójában azt „ismétli meg”, emellett szükségesnek érzek tartalmi kiegészítéseket is tenni az alábbiakhoz, a megfelelő helyen utalva a leglényegesebb jogszabályi, illetve alkotmánybírósági hivatkozásokra, amelyek a Figyelemfelhívás teljes terjedelmében megjelentek ugyan, de a Következtetések között ismétlést jelentettek volna. Mindezek lábjegyzetben olvashatók, de a következő lábjegyzetek ebben a formában tehát nem voltak közvetlen részei a következtetéseknek. Ennyi módosítási lehetőséget talán elfogadhatónak lehet tekinteni.

„A veszélyhelyzeti felhatalmazás alkalmazása nem kívánt okokból bekövetkező szükséges lépés volt, hozzásegítve az országot, a társadalmat ahhoz, hogy az alapul szolgáló helyzeteket könnyebben átvészelve, azok aktuális nehézségei ne idézzenek elő maradandó negatív hatásokat.⁴⁷ Ugyanakkor a veszélyhelyzeti intézkedések feladata,⁴⁸ hogy lényegükből fakadóan csak átmeneti, a helyzet kezeléséhez közvetlenül szükséges hatásokkal foglalkozzanak, és már a felhatalmazásból adódóan is az a cél, hogy a helyzet megszűntét követően lehetőség szerint folytassuk ott, ahonnan a veszélyhelyzet kizökkentett minket. Ezért, amint azt már jeleztük, az átmenetinek szánt rendelkezések természetükből adódóan nem irányulhatnak olyan lépésekre, amelyek eredeti céljaik mellett alkalmasint hosszú távú, tartós, sőt akár nehezen vagy egyáltalában nem visszafordítható hatásokat indukálnak,

⁴⁶ Figyelemfelhívás 2023a.

⁴⁷ Az Alaptörvény 51. cikke szerinti veszélyhelyzet: „(1) A Kormány szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, háborús helyzet vagy humanitárius katasztrófa, továbbá az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető súlyos esemény – különösen elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség – esetén, valamint ezek következményeinek az elhárítása érdekében veszélyhelyzetet hirdethet ki.”

⁴⁸ Alaptörvény 53. cikk: „(1) A Kormány különleges jogrendben rendeletet alkothat, amellyel – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.”

vagy tényleges hatásait sokkal inkább a távlatokban, mint az aktuális helyzetben fejtik ki.⁴⁹ Az ilyen közvetlen hatások tehát kerülendőek, vagy a legszükségesebbre kell azokat szorítani.”⁵⁰ Figyelemfelhívásunkban ehhez próbáltunk adalékokkal szolgálni, reményeink szerint támogatva ezzel a felelősségteljes döntési folyamatot az ilyen helyzetekben.

A 13/2018. (IX. 4.) AB határozat minden helyzetre kiterjedően, az általánosság igényével szögezi le: „[15] [...] A nemzet közös örökségébe tartozó vagyontárgyakkal való felelős gazdálkodás egyik Alaptörvényben nevesített célja, nevezetesen a jövő nemzedékek szükségleteinek meghatározása nem politikai kérdés, azt mindenkor tudományos igénnyel lehet és kell meghatározni, az elővigyázatosság és megelőzés elvének érvényesülésére is figyelemmel.” A fenntartható fejlődés lényegi tartalmát adó gondolatokhoz szervesen kapcsolódnak további, kiváltképpen az Alkotmánybíróság gyakorlatában⁵¹ kikristályosodó, az Alaptörvény rendkívül korszerű és előrelátó gondolatait részletesebben kifejtő, azokat kibontó szempontok, elvek, illetve egyben döntéstámogató segédeszközök, amelyek nem mellesleg a kortárs jogirodalomban, nemzetközi dokumentumokban is megjelennek.

A [Figyelemfelhívásban] [...] az adott kérdés felmerülésének, értelmezésének megjelenési kronológiája alapján vizsgáltunk számos részletet, ebben az összegzésben azonban ezek egymásra épülésének rendjét követjük. Ezért elsőként az ökológiai központú fenntartható fejlődést, benne a jövő nemzedékek védelme kulcskérdéseként a hosszú távú, »kormányzati ciklusokon átívelő« gondolkodást, tervezést kell említeni, amely egyképpen vonatkozik a gazdaság-

49 Alaptörvény 53. § (5) bekezdése: „A Kormány által különleges jogrend idején a különleges jogrendre vonatkozó szabályok szerint alkotott rendelet a különleges jogrend megszűnésekor hatályát veszti.”

50 A 2021. évi XCIII. törvény 80. § (4) bekezdése egyértelművé teszi a különleges intézkedésekkel járó felhatalmazás korlátait: „A Kormány az (1) bekezdés a) pontja szerinti esetben az (1) bekezdés szerinti hatáskörét – a (3) bekezdésben foglaltak sérelme nélkül – kizárólag olyan intézkedések bevezetésével összefüggésben gyakorolhatja, amelyek az azonnali reagálás érdekében, a kezelendő fenyegetéshez igazodó mértékben szükségesek és arányosak.”

51 Az egész dokumentumban több alkotmánybírósági határozatra hivatkoztunk [16/2015. (VI. 5.) AB határozat, 3104/2017. (V. 8.) AB határozat, 28/2017. (X. 25.) AB határozat, 14/2020. (VII. 6.) AB határozat], amelyekből összességében az alábbiak kristályosodnak ki:

- a jelen és jövő nemzedékek elkülönítése nem lehetséges, lévén ugyanazon emberiségről, magyarságról van szó, az emberi faj teljessége is csak egységében értelmezhető, a generációk folyamataként;
- a jövő nemzedékek védelmét a jelen nemzedékek kötelezettségeiként, önkorlátozásaként foghatjuk fel, aminek minimuma a károkozás tilalma;
- mindez hosszú távú gondolkodást és gondoskodást igényel, a jelenre nézve esetleg kedvező, de a jövőre nézve hátrányos döntések elkerülését;
- a jövő nemzedékek érdekeit mindenkinek védeni kell, tehát a kapcsolódó kötelezettségek mindenkítől – az államot is beleértve – egyaránt áldozatot várnak, legalább azt az áldozatot, hogy belássa, nem tehet meg mindent, amit akar;
- az állam szerepe azonban a kötelezettek sorából kiemelkedő, hiszen a jövő nemzedékek hipotetikus örökségét az állam kezeli, mint felelős őrző, tehát elszámolási kötelezettséggel. Az államtól várjuk el legjobban az önkorlátozást és azt is, hogy a kötelezettségeket másokon is számonkérje.

fejlesztési politikákra, valamint a fenntarthatósági, környezeti politikákra. Mindkettő számos összetevőt jelent, amelyek rendszerének megbontása – akár egy átmeneti, mégoly sok veszélyt is hordó helyzet megoldására való jószándékú törekvés miatt is – az időleges előnyök mellett hosszan tartó hátrányokkal járhat. A tervezésnek egyébként is fel kell készülnie a lehetséges változásokra, erre nézve is kell/kellene megoldásokat prezentálni. Minél nagyobb az eddigi tervszerű rendszertől való eltérés, annál nagyobb a nem várt, sokszor tartósan, akár visszafordíthatatlanul hátrányos következmények, és egyben a tervezett, általánosnak szánt rendszer megbomlásának lehetősége. Még a veszélyhelyzeti jogalkotásban is elengedhetetlen a tervezés, tehát a célok kijelölése, az ezek megvalósításához szükséges eszközök és mindezek ellenőrzési rendszereinek előzetes felvázolása. A különböző szempontok, értékek potenciális kollíziójának feloldására ad megfelelő keretet az elővigyázatosság elve,⁵² amely arra figyelmeztet, hogy kellő körültekintéssel, ne csak az ismert, hanem az előre bizonyossággal nem látható – de a tudomány jelen állása szerint nem kizárt – következményekre is felkészülve hozzuk meg döntéseinket, annak érdekében, hogy „a környezetet esetlegesen károsító folyamatok ne következzenek be.”⁵³ Ez megfelelő felkészülést, előrelátást igényel. Mindennek érdekében pedig mindenkor a döntéshozónak, jelen esetben „a jogalkotónak kell azt igazolnia, hogy valamely tervezett szabályozás nem valószínűsíthetően visszafordíthatatlanul hátrányos következményekkel járhat, és ezáltal nem okoz adott esetben akár visszafordíthatatlan károkozást, illetőleg nem teremt meg egy ilyen károkozás elvi lehetőségét sem.”⁵⁴ Az elővigyázatosság a megelőzés⁵⁵ sokkal átfogóbb, a lehetséges hatások terén messzebbre tekintő párja.⁵⁶

- 52 Érdemben elsőként szólt az elvről a 27/2017. (X. 25.) AB határozat: „[49] Az elővigyázatosság környezetjogban általánosan elfogadott elvének értelmében az államnak kell biztosítania azt, hogy a környezet állapotának romlása egy adott intézkedés következményeként ne következzen be.”
- 53 A 13/2018. (IX. 4.) AB határozat szerint: „[13] [...] Az Alaptörvényből fakadó, a jövő nemzedékekkel szemben fennálló felelősség azt kívánja meg a jogalkotótól, hogy intézkedései várható hatását a tudományos ismeretek alapján, az elővigyázatosság és a megelőzés elvének megfelelően értékelje és mérlegelje.” Mindebből pedig komoly kötelezettségek fakadnak mindenki – kiváltképpen az állam – számára: „[21] [...] az elővigyázatosság elvére is figyelemmel az államnak a szükségesség és arányosság tekintetében más alapvető jog érvényesülésével, azzal érdemben összemérve kell indokolnia az egyszer már elért környezetvédelmi szinttől való visszalépést [3114/2016. (VI. 10.) AB határozat, Indokolás [45]].”
- 54 14/2020. (VII. 6.) AB határozat [75].
- 55 A 28/1994. (V. 20.) AB határozat leszögezte: „IV.1. [...] a környezethez való jog védelmének eszközei között a megelőzésnek elsőbbsége van, hiszen a visszafordíthatatlan károk utólagos szankcionálása nem tudja helyreállítani az eredeti állapotot.” [...] A megelőzés elvének rövid sommázatát adja a 13/2018. (IX. 4.) AB határozat: „[20] [...] A megelőzés elve [...] a potenciális szennyezés forrásánál, de még a szennyezés bekövetkezését megelőzően történő fellépés kötelezettségét jelenti: annak biztosítását, hogy a környezetet esetlegesen károsító folyamatok ne következzenek be.”
- 56 14/2020. (VII. 6.) AB határozat [37] immár közvetlen alkotmányos elvként kezel ezen elveket: „Az elővigyázatosság és a megelőzés közvetlenül az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből, illetőleg XXI. cikk (1) bekezdéséből fakadó elveiből következő módon az államnak kell biztosítania azt, hogy a környezet állapotának romlása egy adott intézkedés következményeként ne következzen be [27/2017. (X. 25.) AB határozat, Indokolás [49]]. Ebből következő módon a jogalkotónak kell azt

Mindennek pedig alkotmányos értelemben *strict minima* a visszalépés tilalma.⁵⁷ Ha nem vagyunk biztosak a várható következményekben, akkor a legegyszerűbb eligazodást adó elvárás, hogy a már meglévő, eddig elért védelmi, védettségi szinttől – és természetesen ezzel együtt minden ezt biztosító eddigi szabályrendszerünkötől – ne lépünk vissza semmiképpen sem. Ez a környezethez kapcsolódó alapjogi elvárások elemi, szigorú alapja.⁵⁸ Ez akkor is segítséget ad, ha nem tudunk vagy nem lehetséges pontos számokkal, követelményekkel meghatározni, mi legyen szükséges lépéseink sora, hiszen azt kell csak belátni, mi legyen.

Ha más alkotmányos alapjogok érvényesítése miatt a környezeti jogok szélesebb körét mégis érinteni kell, akkor jelenik meg az arányosság kérdése, az alapjogok értékének, súlyának összevetése. Ehhez természetesen védett alapjogok kellene, amelyek az Alaptörvény Alapvetésében, illetve *Szabadság és felelősség* címében jelennek meg. „Az itteni alapjogok nem értelmezhetők abszolút módon, csak

igazolnia, hogy valamely tervezett szabályozás nem valósít meg visszalépést, és ezáltal nem okoz adott esetben akár visszafordíthatatlan károkozást, illetőleg nem teremti meg egy ilyen károkozás elvi lehetőségét sem {13/2018. (IX. 4.) AB határozat, Indokolás [62]}. Mindez azt jelenti, hogy az elővigyázatosság, illetőleg a megelőzés elvéből következő módon a P) cikk (1) bekezdése, illetőleg a XXI. cikk (1) bekezdése sérelmének megállapításához nem szükséges a környezet állapotának tényleges romlása, hanem már az állapotromlás kockázata (illetőleg az állapotromlás kockázatának felmérésére vonatkozó kötelezettség elmulasztása vagy figyelmen kívül hagyása) is megalapozza az alaptörvényellenesség megállapítását.”

- 57 Ennek lényegét már a 28/1994. (V. 20.) AB határozat megadta, IV. 1. pontjában a védelem elvárható minimális szintjére mutatva rá: „az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje vagy a romlás kockázatát megengedje”. Később a 3223/2017. (IX. 25.) AB határozat a következőképpen hangsúlyozza: „[27] [...] A visszalépés tilalmának (non-derogation) mint szabályozási zsinórmértéknek az indoka elsősorban az, hogy a természet és környezet védelmének elmulasztása visszafordíthatatlan folyamatokat indíthat meg, ekként az elővigyázatosság, illetőleg a megelőzés elveire tekintettel lehetséges csak a környezet védelmére vonatkozó szabályozás megalkotása. [...]

[28] A visszalépés tilalma egyaránt vonatkozik a környezet és természet védelmére vonatkozó anyagi jogi, eljárásjogi és szervezeti szabályozásra, hiszen ezek együttesen biztosíthatják csak az elv maradéktalan, az Alaptörvényből következő érvényesülését. [...] A környezetvédelem már elért szintjének, mint egésznek a csökkentésére kizárólag akkor nyílhat az Alaptörvénnyel összeegyeztethető lehetőség [...], ha az megfelel az alapvető jogok korlátozásával szemben támasztott szükségességi-arányossági tesztnek [...].

[29] A visszalépés tilalmának elvéből az is következik, hogy [...] a környezet és természet védelmének jogszabályokkal garantált szintje egyedi hatósági döntéssel nem rontható le.”

- 58 13/2018. (IX. 4.) AB határozat értelmezésében a visszalépés tilalma olyan alkotmányos elv, amely az Alaptörvényből eredeztethető: „[20] Mindez azt is jelenti, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a visszalépés tilalma immáron közvetlenül az Alaptörvényből fakad, [...] [62] [...] a jogalkotónak kell azt igazolnia, hogy valamely tervezett szabályozás nem valósít meg visszalépést, és ezáltal nem okoz adott esetben akár visszafordíthatatlan károkozást, illetőleg nem teremti meg egy ilyen károkozás elvi lehetőségét sem. [...]

[62] [...] a jogalkotónak kell azt igazolnia, hogy valamely tervezett szabályozás nem valósít meg visszalépést, és ezáltal nem okoz adott esetben akár visszafordíthatatlan károkozást, illetőleg nem teremti meg egy ilyen károkozás elvi lehetőségét sem. [...]

[65] [...] Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti korlátozást az Alkotmánybíróság a visszalépés tilalmának elvével kapcsolatosan is következetesen érvényesíti, azzal, hogy az elővigyázatosság elvével összhangban a visszalépés tilalmába ütközéshez nem szükséges a környezet állapotának tényleges romlása, hanem már az állapotromlás kockázata is megalapozza a visszalépés tilalma sérelmét {16/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [110]}.”

létező korlátaikkal együtt. Ilyen például a XIII. cikk – amely aláhúzza, hogy »a tulajdon társadalmi felelősséggel jár« –, ami világossá teszi, hogy a tulajdonhoz való jog sem értelmezhető a maga teljességében, így más alapjogokkal összevetve szükségképpen hátrább sorolandó, illetve a XIX. cikkben foglalt szociális biztonság is viszonylagos, hiszen annak megvalósítására Magyarország »törekszik.«

A környezet, a nemzet közös örökségéhez tartozó vagyon védelme, a fenntartható fejlődés – legmélyebb összetevőjeként a jövő generációk érdekei – és az ezekhez kapcsolódó jogok azonban aligha, avagy rendkívül kivételesen korlátozhatók, ezek esetében ugyanis „nem lehet a gazdasági és társadalmi körülményektől függő [...] minőségi és mennyiségi hullámzást megengedni”.⁵⁹

Az alapjogok összevetése során pedig az arányosság a mérce, tehát csak addig lehetséges eltérni az egyik vagy másik jog védelme irányában, ameddig ennek nincs túlzottan nagy ára – esetleg visszafordíthatatlan vagy nehezen visszafordítható következménye – egy másik alapjog terén.⁶⁰

Az itt összesített szempontrendszer természetesen nem kizárólag a veszélyhelyzetre vonatkozik, hanem minden döntési helyzetben érvényesítésre vár. Mindezzel utaltunk arra, hogy a nemzet közös örökségének, illetve a jövő nemzedékek érdekeinek védelme, értékeik megőrzése a veszélyhelyzeti szabályozásban is figyelmet érdemel, az ország távlatos fejlődése érdekében.

A legfontosabb tanulság, hogy az alapvető alkotmányos értékek védelmének feltétlen tiszteletben tartása a veszélyhelyzeti jogalkotásnak is meghatározó ismérve kell legyen, nehogy a védeni szándékozott értékek éppen a nem körültekintő jogalkotás lévén kerüljenek hosszú távon nehezebb helyzetbe, ne okozzunk azoknak alkalmasint helyrehozhatatlan károkat. Egy elhamarkodott tarvágást követően az újraerdősítés évtizedeket vehet igénybe, az idegenhonos fajok kiszorítására tett erőfeszítéseket egy nem kellően ellenőrzött visszaerdősülés egy csapásra leronthatja, a felszíni bányák tájromboló, illetve különösen a flórát károsító hatásai aligha visszafordíthatók,

59 48/1997. (X. 6.) AB határozat.

60 A 106/2007. (XII. 20.) AB határozat szerint: „3.2. Az Alkotmány 18. §-ából és 70/D. § (1) bekezdéséből azonban az következik, hogy ha az állam e törvényben egyszer már biztosította a magasabb védelmi szintet, akkor főszabály szerint nem léphet vissza, illetve csak akkor, ha annak kellő súlyú alkotmányos indoka van. Kellő súlyú alkotmányos indok más alapjog védelme vagy alkotmányos cél érvényesülése lehet”.

Az Alaptörvényt véve kiindulási pontul, a megoldás nem változik: 13/2018 (IX. 4.) AB határozat: „[21] [...] amennyiben egy szabályozás esetében nem igazolható kétséget kizáróan, hogy az nem valósít meg visszalépést, akkor az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének megfelelően kell vizsgálni a visszalépés alkotmányosságát, oly módon, hogy az elővigyázatosság elvére is figyelemmel az államnak a szükségesség és arányosság tekintetében más alapvető jog érvényesülésével, azzal érdemben összemérve kell indokolnia az egyszer már elért környezetvédelmi szinttől való visszalépést [3114/2016. (VI. 10.) AB határozat, Indokolás [45]].”

Maga az Alaptörvény pedig ekként rendelkezik: I) cikk (3) bekezdés: „(3) [...] 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.”

a mélyművelésű bányának jelentős hatása van a felszín alatti vizek állapotára... és sorolhatnánk. És nem kizárt, hogy az ellenkező oldalon felsorolható eredmények hatása hosszú távon a károk töredékét sem éri el. Ezért van szükség az alapjogi tesztekre, alkotmányos korlátokra, hogy a mégoly tisztességes és igazolható szándékok átmeneti előnyei ne vezessenek megbánáshoz.

Felhasznált irodalom

- ANTAL Attila (2023a): A kivételes jogrend és a demokrácia. *Politikatudományi Szemle*, 32(3), 29–52. Online: <https://doi.org/10.30718/POLTUD.HU.2023.3.29>
- ANTAL Attila (2023b): *A kivételes kormányzás és demokrácia a válságok korszakában. Kivételes kormányzás a 2010 utáni Magyarországon*. Budapest: ELTE Állam- és Jogtudományi Kar – ELTE Eötvös. Online: <https://doi.org/10.21862/KiveKormAA/2024/3881>
- BARABÁS Gergely – F. ROZSNYAI Krisztina – KOVÁCS András György szerk. (2022): *Nagykommentár a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvényhez*. Budapest: Wolters Kluwer.
- BÁNDI Gyula (2022a): Erdők, tűzifa, alapjogok. *Jogtudományi Közlöny*, 77(9), 333–342.
- BÁNDI Gyula szerk. (2022b) *Környezetjog*. Budapest: Szent István Társulat.
- FAZEKAS Marianna – F. ROZSNYAI Krisztina (2023): Válság és közigazgatás. In BODZÁSI Balázs (szerk.): *Jogászegyleti értekezések 2023 – Válság és jog*. Budapest: Magyar Jogász Egylet.
- HORVÁTH Attila (2021): A különleges jogrend fejlődése Magyarországon a kilencedik Alaptörvény-módosítás tükrében. In NAGY Zoltán – HORVÁTH Attila (szerk.): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei*. Budapest: Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, 122–148. Online: https://doi.org/10.47079/2021.nzha.kulon.4_5
- LONARDO, Luigi (2024): *Addressing Hybrid Threats. European Law and Policies Elgar Studies in European Law and Policy*. Edward Elgar. Online: <https://doi.org/10.4337/9781802207408>
- NAGY Marianna (2023): Közigazgatási szerződés. In JAKAB András et al. (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: BALÁZS István). Online: <http://ijoten.hu/szocikk/kozigazgatasi-szerzodes>
- NAGY Zoltán – HORVÁTH Attila szerk. (2021): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei*. Budapest: Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet. Online: <https://doi.org/10.47079/2021.nzha.kulon.4>
- SEEREINER Imre Alfonz (2021): *A közigazgatási szerződések*. Budapest: Nemzeti Közszoigalati Egyetem.
- SMUK Péter (2023): A válság alkotmányjoga – az alkotmányjog válsága? In BODZÁSI Balázs (szerk.): *Jogászegyleti értekezések 2023 – Válság és jog*. Budapest: Magyar Jogász Egylet.
- TRÓCSÁNYI László (2021): A különleges jogrend elméleti kérdései. In NAGY Zoltán – HORVÁTH Attila (szerk.): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei*. Budapest: Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, 26–36. Online: https://doi.org/10.47079/2021.nzha.kulon.4_1

Alkotmánybírósági határozatok

28/1994. (V. 20.) AB határozat
 48/1997. (X. 6.) AB határozat
 106/2007. (XII. 20.) AB határozat
 16/2015. (VI. 5.) AB határozat
 3104/2017. (V. 8.) AB határozat
 27/2017. (X. 25.) AB határozat
 3223/2017. (IX. 25.) AB határozat
 28/2017. (X. 25.) AB határozat
 13/2018. (IX. 4.) AB határozat
 114/2020. (VII. 6.) AB határozat
 5/2021. (V. 13.) AB határozat

EUB-esetek

C-43/10. sz. ügy, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias és társai kontra Ypourgos Perivallontos, Chorotaxias kai Dimosion ergon és társai, a Symvoulio tis Epikrateias (Görögország) által benyújtott előzetes döntéshozatal, 2012. szeptember 11., ECLI:EU:C:2012:560
 C-182/10. sz. ügy, Marie-Noëlle Solvay és társai kontra Région wallonne, a Cour constitutionnelle (Belgium) által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem, 2012. február 16., ECLI:EU:C:2012:82

Egyéb dokumentumok

Figyelemfelhívás a veszélyhelyzeti rendeletalkotás és a jövő nemzedékek érdekeinek védelme összehangolhatóságáról – az Alaptörvény és az Alkotmánybíróság határozatainak tükrében (Figyelemfelhívás 2023a). Online: www.ajbh.hu/documents/10180/2926454/Alapjogi_osszefoglalo_jn_vh.pdf/16bf0555-38ea-fc93-43d3-6d99eb68a41d?t=1676377091588
 A jövő nemzedékek szószólójának figyelemfelhívása és jogi összefoglalója a hatósági szerződés alkalmazási szempontjairól a környezetvédelemben (Figyelemfelhívás 2023b). Online: www.ajbh.hu/documents/10180/0/Figyelemfelhivas_hatosagi_szerzodesrol_Vegleges.pdf/58f4b6e1-6c17-c891-66e0-4a8dcd580f0a?t=1696333472617
 A jövő nemzedékek szószólójának figyelemfelhívása a környezeti ügyekben való társadalmi részvétéről (Figyelemfelhívás 2023c). Online: www.ajbh.hu/documents/10180/0/Figyelemfelhivas_Tarsadalmi_reszvetel.pdf
 Beszámoló az alapvető jogok biztosának és helyetteseinek tevékenységéről 2019., AJBH, 2020. 130. Online: www.ajbh.hu/documents/10180/3224326/AJBH+beszámoló+2019.pdf/ea4f590a-b1fe-ea34-56de-ba0f8a5cb604?version=1.0&t=1585607137818