

# MISKOLCI JOGI SZEMLE

II. ÉVFOLYAM \* 2007 \* 1. SZÁM



## Tanulmány

**Fodor László**

*A környezethez való jog dogmatikája  
napjaink kihívásai tükrében*

**Szikora Veronika**

*A polgári jogi társaság szabályozásának  
főbb csomópontjai Magyarországon*

**Kiss Tibor**

*A követő jog. Egy jogintézmény múltja,  
jelene és jövője szerzői jogunkban*

**Babják Ildikó**

*A váltó fajai a 19. században*

**Takács Tibor**

*Bonaparte hatása a francia magánjogi  
joganyag kodifikációjára*

## Kitekintés

**Stefan Talmon**

*A Biztonsági Tanács mint világtörvényhozás*

## Szemle

**Ligeti Katalin**

*Kerezsi Klára 'Kontroll vagy támogatás'  
c. könyvéről*

## A környezethez való jog dogmatikája napjaink kihívásai tükrében

FODOR LÁSZLÓ\*\*

### 1. Bevezető gondolatok

A környezetjog – ide értve nemcsak a kifejezetten környezetvédelmi normákat, hanem az azokkal szükségszerűen összefonódó ipari, energetikai, mezőgazdasági, közlekedési, pénzügyi és más előírásokat is – napjainkra nehezen áttekinthető követelményrendszerre vált. A kutatónak, aki mindezt meg kívánja érteni, vagy netán értékeléséhez viszonyítási alapot keres, többféle lehetősége is van. Ezek egyike *az alkotmányi követelmények feltárása* és az azoknak való megfelelés vizsgálata.

Ez a megközelítés sajátos (kifejezetten jogi, mégpedig a nemzeti jog szintjén érvényes, de nemzetközi összehasonlításra is alkalmas) követelmények felvázolását eredményezheti. Ráadásul *az általánosan alkalmazhatóság reményével is kecsegtet*, vagyis minden környezetvédelmi szakterületen, illetve minden jogintézmény, eljárás, sőt, konkrét jogalkalmazói döntés értékelésére is felhasználható. Hasonló eredményre más – az uniós megfelelésre irányuló, a jog-összehasonlító, vagy a (jogszociológiai, környezettudományi és társadalomtudományi) hatékonyságvizsgálati – módszerek alkalmazásával nem juthatunk.

Az alkotmányi követelmények feltárása, majd az azoknak való megfelelés vizsgálata – ez utóbbi természetesen jelen munka keretei között még vázlatosan sem lehetséges – sajátos megközelítést és alapvetően elméleti módszerek összetett alkalmazását igényli. Ennek legfőbb oka az, hogy tételes jogi szempontból az Alkotmány egyetlen, rövid rendelkezése (a 18. §) jelenti a kiindulópontot. Egy alkotmányi rendelkezés pedig szükségszerűen általános, vagyis nem ad részletes útmutatást a jogalkotónak, például a természetvédelem, a zajvédelem, vagy a környezetvédelmi engedélyezési eljárás szabályozására.

\* Ez a tanulmány a szerző 2006. október 11-én, a Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Karán megtartott, azonos című habilitációs előadása és a tudományos kollokvium alapján készült.

\*\* Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Agrárjogi, Környezetjogi és Munkajogi Tanszék, tanszékvezető egyetemi docens

A környezethez való jog ennek ellenére alkalmas arra, hogy a környezetvédelem alkotmányi követelményrendszere ráépüljön, s ily módon az egész szabályozás mércéjévé váljon. Ez következik, például abból, hogy az alkotmányi rendelkezéseknek eleve van ilyen rendeltetése, illetve, hogy azokat nem egymástól elszigetelve (például szakterületenként), hanem együtt, egymásra tekintettel (rendszerben) kell értelmezni, s a nemzeti jogrendszer alapjának tekinteni. A környezetvédelem alkotmányi követelményeihez így a tulajdonjogra, a honvédelemre, az élet védelmére, s más értékekre vonatkozó rendelkezések is hozzátartoznak. Alátámasztja állításomat az Alkotmánybíróság gyakorlata is, hiszen a követelményrendszer legfontosabb elemeit – a környezethez való jog dogmatikáját – hazánkban e testület dolgozta ki, s hatásköréhez illően nem pusztán a tudományosság igényével, hanem konkrét jogszabályok alkotmányosságának vizsgálata során, a jogszabályok megítélése érdekében. E tevékenysége során – bizonyos következetlenségektől, illetve egyes környezetvédelmi előírások félreértésétől eltekintve – széles látókörrel tett tanúbizonyságot. Emellett azt, hogy az alaptörvény rövid, környezetvédelmi rendelkezése köré milyen színes és széles dogmatika építhető fel, különösen a német nyelvű szakirodalom igazolja még, amit egyébként a mi Alkotmánybíróságunk is nyilvánvalóan ismert és felhasznált.<sup>1</sup>

A dogmatikát kiérlelő alkotmánybírói határozatok, csakúgy, mint a viszonylag csekély hazai, illetve a rendkívül bőséges német nyelvű szakirodalom többségében a '90-es évek elején-közepén születtek. A követelmények felelevenítésének és továbbfejlesztésének az igényét és aktualitását az utóbbi 5-6 év egyes jogalkotási termékei, hatósági döntései, ombudsmani állásfoglalásai teremtették meg. Magam is mintegy 5 éve foglalkozom e témakörrel.<sup>2</sup> Napjainkban, például a Tubesre (2004-ben még a Zengőre) tervezett NATO-beruházás (radar-állomás) kapcsán valának a dogmatika egyes elemei közbeszéd tárgyává.

## 2. Az Alkotmány környezetvédelmi rendelkezései

Az egészséges, emberhez méltó, vagy kedvező környezethez való jogot számos európai (például a cseh, a finn, a portugál, vagy a szlovén) alkotmány deklarálja. Ahol ilyen jog nem része az alkotmánynak, a környezetvédelem „legalábbis” államcél vagy állami feladat (így van ez, például a holland, a német, az osztrák és a svéd alaptörvényben), s azt még abban a néhány országban (Dániában, Írországban, Luxemburgban) is elismerik az alkotmányos értékrend részének, ahol maga az alaptörvény nem szól kifejezetten a környezet védelméről.<sup>3</sup> A környezet és annak védelme ugyanis szükségszerűen része és eszköze ennek az értékrendnek, hiszen nélküle más értékek (különösen az élet, az egészség) védelme sem lehetséges.

<sup>1</sup> Fodor László: A magyar Alkotmány és a német szövetségi alaptörvény környezetvédelmi rendelkezéseinek összehasonlítása, in: *Collectio Juridica Universitatis Debreceniensis, Tom. IV.*, Debrecen, 2005, 69-100. o.

<sup>2</sup> Kutatásaim eredményeit átfogóan tartalmazza: Fodor László: *Környezetvédelem az Alkotmányban*, Budapest, Gondolat – DE ÁJK, 2006.

<sup>3</sup> Az európai alkotmányok áttekintéséhez lásd Fodor László: *i. m.* 15-40. o.

A környezetvédelem megemlítése azonban természetesen aláhúzza a jelentőségét, különösen, ha az a legmagasabb szinten védett alkotmányi értékek (nálunk az alapjogok) közt, illetve többfajta rendelkezésben is megtörténik.

A magyar Alkotmány szól – mégpedig két helyen is – a környezet védelméről. Rendelkezéseit, illetve az azok kapcsán – elsősorban a 28/1994. (V. 20.) AB határozatban – kidolgozott követelményeket tekinthetjük a környezetjog alkotmányjogi alapjainak, ugyanakkor maga a környezethez való jog úgy is értelmezhető, mint a környezetvédelmi szabályozás alapelve.

Az Alkotmány hatályos környezetvédelmi rendelkezései az 1989-es módosítás – s ezzel a rendszerváltozás – eredményei. Ahogyan a társadalmi-gazdasági alapokról szóló, I. fejezetbe foglalt 18. § kimondja: „*A Magyar Köztársaság elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.*” S mint az alapvető jogokat és kötelezettségeket tartalmazó XII. fejezetben a 70/D. § szól, a mindenkit megillető, lehető *legmagasabb szintű testi és lelki egészség* biztosításának eszközei körében: „...ezt a jogot a Magyar Köztársaság az [...] *épített és a természetes környezet védelmével* valósítja meg.”

A jogállami Alkotmány rendelkezései nem pusztá deklarációk, az alkotmánybíró-sági határozatok komoly tartalommal és erővel töltötték meg őket. A környezethez való jognak (18. §) a testület tudományos szintű követelményrendszerét dolgozta ki, az európai értelmezéseket is figyelembe véve, s egyúttal formálva a kapcsolódó (azonos érdekeket védő, vagy épp ellentétes) alkotmányi rendelkezések (például az élethez való jog vagy tulajdonjog) tartalmát is. Hozzájárultak a környezet megóvásához, a társadalom környezeti tudatának erősödéséhez is. Ugyanakkor hatáskörének korlátozottsága miatt ez a követelményrendszer túlnyomóan csak a jogalkotásra vonatkozik, s nem érinti az igazságszolgáltatást, vagy például az állam nemzetközi kapcsolatait, holott a környezet védelmének az államhatalom gyakorlásának e területein is jelentősége van. Az alábbiakban összefoglalom az alkotmányi rendelkezésekből fakadó követelményeket, s igyekszem megvilágítani azt is, hogy e követelményeknek milyen elméleti és gyakorlati jelentősége van, főleg a jogalkotás termékeinek az értékelése körében.

### **3. A 18. §-ban foglalt rendelkezés alapjogi jellege**

Az Alkotmánybíró-ság (a továbbiakban: AB) által kidolgozott elvi követelmények meghatározó eleme a környezethez való jog *alapjogként* történő értelmezése. Az alapjogi jellegből (figyelemmel az alkotmányi értékek hierarchiájára is) az következik, hogy az alkotmányi értékrendben, a különböző értékek konfliktusában a környezethez való jog *legalábbis egyenrangú a többi értékkel*, s erősebb az alapjognak nem minősülőkkal (államcélokkal, állami feladatokkal) szemben.<sup>4</sup> Az AB elismeri, hogy a 18. § önállóvá teszi ebben az értékrendben a környezet védelmét, ugyanakkor rámutat arra is, hogy az állam kötelezettségei e téren más alkotmányi értékekből (például az élethez való jogból, vagy a 70/D. §-nak megfelelően, az

<sup>4</sup> Ezt egyébként összehasonlító jogi vizsgálatok is alátámasztják. Fodor László – Orth Erika Elisabeth: Umweltschutz in der ungarischen Verfassung, *Osteuroparecht* 51 (2005/1) 1-16. o.

egészséghez való jogból) is levezethetőek. Sőt: a környezethez való jog anyajoga az élethez való jog, s előbbi voltaképp nem más, mint utóbbi része – a 28/1994. (V. 20.) AB határozat szóhasználatával élve a környezetvédelem az élethez való jog objektív, intézményvédelmi oldalának az egyik része.

Az AB szerint alapjogról van ugyan szó, de ennek *a jognak nincs alanyi oldala*,<sup>5</sup> másképp fogalmazva olyan jogról van szó, amelynek az „objektív, intézményvédelmi oldala a túlnyomó és meghatározó”. Ebben az összefüggésben az objektív jelző azt jelenti, hogy a környezetvédelmi követelményeket az állam maga határozhatja meg, mégpedig objektív kritériumok alapján, vagyis az egyes emberek igényei helyett általában az élet természeti alapjainak a védelmében. A követelmények meghatározása (a környezethasználat elfogadható mértékének meghatározása) pedig elsősorban jogszabályokban, illetve szervezeti garanciákkal történik. A környezethez való jog tehát nem jelenti azt, hogy mindenki – akár az állammal szemben is – olyan környezetre tarthatna igényt, ami szubjektív igényeinek megfelel. Mint arra a szakirodalom rámutat: a követelmények szubjektívvá tétele teljesíthetetlen elvárásokhoz vezetne az állammal szemben, s ezért is nem ismerik el sehol Európában a környezethez való jogot alanyi jogként. Az állam által kidolgozott követelményeknek ugyanakkor – mondja az AB – pótolniuk kell az alanyi oldalt, azaz ugyanolyan szintű (tehát ugyanolyan szigorú) védelmet kell biztosítaniuk, mintha valódi, klasszikus értelemben vett alapjogról (s ezzel alanyi jogról) lenne szó.

Itt jegyzem meg, hogy az AB túlzott mértékben az állam belátására bízta a környezeti követelmények meghatározását, s noha felismerte, hogy vannak olyan alanyi jogi pozíciók, amelyek a környezet védelmét szolgálhatják, azok szerinte a környezet védelmével csak közvetve állnak kapcsolatban (mert elsősorban más értéket, például a tulajdonjogot védik), s alapvetően eljárási természetűek. Ez a megközelítés mára – részben a demokrácia intézményeinek a rendszerváltást követő kiépülésével, részben a sajátos környezetvédelmi eljárások, információs és részvételi jogosítványok terjedésével, amit az európai környezetjog hozott magával – elavulttá vált. Néhány európai (például a cseh, norvég, orosz és finn) alkotmány ennek megfelelően önálló alapjogként deklarálja a környezeti információkhoz, a döntéshozatali eljárásokban való részvételhez, vagy a környezeti károk miatti igényérvényesítéshez való jogot. Ma már tehát nem tekinthető a környezetvédelem „állami monopóliumnak”, illetve az alanyi jogi oldal elhanyagolhatónak.

Ilyen értelemben beszélnek egyébként Nyugat-Európa számos országában környezethez való jog helyett környezetvédelemhez való jogról, amely mindenkit megillet. A belga alkotmány, például kifejezetten ezzel a szóhasználattal él, s a német

<sup>5</sup> Az Alkotmánybíróság sikeresen hidalta át azokat a nehézségeket, amelyeket a környezethez való jog sajátosságai eredményeznek, így például a jog alanytalanságának (hipotetikus alany) és a jövő generációk érdekeinek (lásd abortusz-ügyek!) a problémáját, s ezzel (a nemzetközi jogi összehasonlításban is egyedi teljesítménnyel) egyébként kedvező jogi környezet jött létre akár egy környezetvédelmi, akár egy a jövő generációk érdekében fellépő ombudsmani intézmény létrehozásához. Sólyom László: A jövő nemzedékek jogai és ezek képviselője a jelenben, in: *A jövő nemzedékek jogai* (szerk: Jávor Benedek) Budapest, Védjegyet, 2002, 38., 43-44. o.

szakirodalom is használja e kifejezést, persze nem a szövetségi, hanem a brandenburgi alkotmánnyal vagy éppen külföldi példákkal összefüggésben.

Alláspontom szerint az AB által kidolgozott követelmények tehát ebből a szempontból felülvizsgálatra szorulnak. Érdekes ellentmondásnak tűnik ebben az összefüggésben az AB következtelen szóhasználata, a testület ugyanis a környezethez való jog mellett esetenként a környezetvédelemhez való jogról szól, amit azonban a dogmatika ismeretében csak véletlen elszólásként, vagy még inkább a külföldi szakirodalmi adatok nem egészen pontos visszahallásaként értékelhetünk.

Az alapjogi jelleg megítéléséhez tartozik annak a kérdésnek a megválaszolása is, hogy vajon kit illet meg a jog. A jogot rögzítő 18. §-ban az alapjog alanya és a rendelkezés címzettje nem azonos: mindenki jogáról beszél e jogszabályhely, amit az állam (a címzett, mint kötelezett) feladata biztosítani.

A „mindenki” alatt minden természetes személyt értenünk kell, állampolgárságtól, sőt lakó- illetve a tartózkodási helytől függetlenül. Gondoljunk csak arra, hogy az állam által kötött nemzetközi szerződés a veszélyeztetett állatfajok egyedeivel való kereskedelem korlátozásáról, többségében nem is hazánkban élő fajok védelmét szolgálja. A jog tehát ilyen értelemben is objektív. Ugyanakkor eme objektivitásából, illetve az alanyi oldal hiányából az is következik, hogy a jog az AB értelmezésében alanytalan is egyben. Alanya a testület szerint valójában az emberiség vagy a természet lehetne. Ilyen rendelkezés rögzítésére ugyanakkor nincs szükség ahhoz, hogy az állam kötelezettségei – a ma élő emberen túlmenően – az állatvilág vagy épp a jövő generációk védelmében is megállapíthatók legyenek.

Alláspontunk szerint sincs szükség erre, de nem is lenne értelmes e jogot más-  
hoz, mint az emberhez kapcsolni. A jog ugyanis az ember eszköze, annak a társadalmilag elfogadott értékrendben van csak helye. A környezetvédelem beépítése az alkotmányi értékrendbe pedig azt fejezi ki, hogy az ember önmagáról alkotott képe (értékrendje) fejlődik, teljeseedik ki a környezethez való viszony meghatározásával. Ilyen értelemben a környezethez való jog az élethez, illetve az egészséghez való jogból vált ki, s lett önállóvá. Végül a növényeknek és állatoknak az e joggal való felruházása ellen szól az is, hogy az ő igényeiket is csak az ember (a jogalkotó, a részvételi jogosítványát gyakorló állampolgár) tudná megfogalmazni, érvényesíteni.

#### **4. Az állam kötelezettségei az Alkotmány alapján**

A 18. §-ban címzett 'Magyar Köztársaság' alatt az államot kell értenünk, mégpedig a maga egészében (a jogalkotás, az igazságszolgáltatás, a végrehajtás, a nemzetközi kapcsolatok, a tulajdon- és áruviszonyok, stb. alanyaként; a közintézmények fenntartójaként; ide értve a helyi önkormányzatokat is). Így van ez még akkor is, ha az AB – lévén a jogalkotás bírósága – csak a jogra, s azon belül is főként a jogalkotásra (de azon belül mind a központi, mind a helyi önkormányzati szintre) vonatkoztatja azt.

A környezethez való jog érvényesítésének terepe elsősorban mégis a jogalkotás.<sup>6</sup> A jogalkotó kötelezettsége az alkotmányi értékrendet biztosító jogszabályok megalkotása, jelen esetben a természeti erőforrásokkal való ésszerű gazdálkodás jogi kereteinek a megteremtése. Ez nem csak azt jelenti, hogy a jogalkotónak kifejezetten környezetvédelmi jogszabályokat kell alkotnia, hanem azt is, hogy a különböző életviszonyok (például lakásépítés, energiaipar, közlekedés stb.) szabályozásakor figyelembe kell vennie az érintett környezet szempontjait is. Ezzel – noha az Alkotmány egyedüli kötelezettként az államot említi – a jogalkotó közvetve bevonja a környezethez való jog érvényesítésébe a szabályozott életviszonyok alanya- it is.

Tekintsük át először, mit is jelent a szabályozási kötelezettség, pontosabban, milyen követelmények meghatározására köteles a jogalkotó, majd azt, hogy hogyan kell a környezeti szempontokat a döntések során érvényesíteni (figyelembe venni)!

*Az alkotmányi értékrend nem ad konkrét választ arra, hogy milyen környezetvédelmi szabályozásra van szükség.* A jogalkotónak ezért viszonylag nagy a mozgásteret ezen a téren, néhány elvi jellegű követelményre azonban figyelemmel kell lennie. Amennyiben viszont nem egy eredeti előírás meghatározására, hanem egy korábbi követelmény módosítására, netán enyhítésére kerül sor, az már szigorúbb elbírálás alá esik, mint azt alább ugyancsak bemutatom.

A környezetvédelmi szabályozás *védelmi szintjének az AB szerint – mivel az emberi (!) élet természeti alapjairól van szó – szigorúnak kell lennie, s annak objektív mércéi vannak* (például azt sugallja, hogy a természetvédelem előírásai eleve ilyenek, másrészt a nemzetközi jogot említi objektív mérceként). *A védelmi szint azonban a valóságban számos körülménytől függ.* Így, a természettudományos összefüggéseken túl jelentősége van az adott társadalom környezeti érzékenységének, vagy a gazdaság szerkezetének is. A jogalkotónak ugyanis nem kötelessége a tudósok által igényelt (vagy maximális) védelmi szintet biztosítani, hiszen a teljesíthetőségre, a gazdaság- és társadalompolitikai célokra, s más alkotmányi értékekre (például a vállalkozás, a tulajdon szabadságára) is tekintettel kell lennie. E mérlegelési kötelezettség miatt – amennyiben túllépünk az emberi élet védelméhez közvetlenül szükséges követelményeken – a környezetvédelemben *az Alkotmánynak megfelelő védelmi szint térben és időben eltérő lehet, és változik is.*

Álláspontom szerint az AB érvelésének tehát azon elemét, miszerint (a természetvédelemben, s ebből következőleg általában a környezetvédelemben is) a védelemnek vannak objektív ismérvei, amelyek a védelmi szintet meghatározzák, csak az egyéntől (a szubjektumtól) független követelményekre utalásként lehet értelmezni. (Lásd az alanyi alapjog és az objektív intézményvédelem „ellentétpárját”!). Valójában tehát *nincsenek a védelemnek olyan objektív ismérvei, amelyek az embertől (ti. az emberi fajtól, annak értékrendjétől) függetlenek, illetve az Alkotmány alapján értelmezhetőek vagy meghatározhatóak lennének.* Másképp fogal-

<sup>6</sup> Ezt egyes (például a német, orosz, spanyol) európai alkotmányok a törvényhozásra történő konkrét utalással is kifejezik. Ilyen rendelkezés hiányában is magától értetődő azonban a jogalkotó elsődleges felelőssége, amit nálunk az AB első környezetvédelmi határozata húzott alá (996/B/1990. AB határozat).

mazva: a védelem tárgya és szintje az emberi társadalom mindenkori értékrendjének a függvénye. Objektív ismérvek alapján csak a legszélsőségesebb környezetkárosító magatartások ragadhatóak meg, amelyek például az ivóvíz mérgezését vagy egy természetes élőhely elpusztulását közvetlenül eredményezik.

Általános követelmény a dogmatika szerint az is, hogy a jogrendnek *meg kell akadályoznia a környezetállapot romlását*. E követelménynek két lényeges oldala van: utal arra, hogy a szabályozásnak legalábbis a jelenlegi környezetállapot szintjének megfelelő védelmet kell nyújtania, de magában rejti az alkalmasság követelményét is, vagyis azt az elvárást, hogy a szabályozás ténylegesen kifejtse hatását a környezetállapotot illetően.<sup>7</sup>

Ha a szabályozás nem nyer alkalmazást, illetve ténylegesen nem óvja meg a környezetet, az arra utal, hogy a jogalkotó elvétette a megfelelő védelmi szintet, vagy az állam annak érvényesítésére nem megfelelő intézményrendszert, szervezeti garanciákat épített ki. Amennyiben az államot egészében kötelezettnek tekintjük, az utóbbi helyzet is ellentétes az Alkotmánnyal, noha erről az AB – hatáskör hiányában – nem emlékezik meg.

A jogalkotó kötelezettségei közt jelenik meg a *figyelembe vétel* is, ami nem érdékpreferenciát, hanem mérlegelési kötelezettséget jelent. Az állam ezek szerint nem feltétlenül mulaszt akkor, ha a környezetvédelem ellenében dönt, de biztosan mulasztásba esik azzal, ha a környezeti érdekek nincsenek is befolyással döntéseire. A 30/2000. (X. 11.) AB határozat a környezet állapotát érintő tevékenységek szabályozásával, az ahhoz fűződő, ún. vizsgálati elemzési kötelezettséggel, illetve az ún. Országos Környezetvédelmi Tanács véleményezési eljárásával foglalkozott. Az érintett (a kamionstopot részlegesen feloldó) rendelet kiadása előtt nem került sor erre az eljárásra, ezért (közvetve a jogállamiság követelményének sérülése miatt, a környezethez való jogba ütközés vizsgálata nélkül) az AB a rendeletet megsemmisítette.

A figyelembe vételi kötelezettséget a környezetvédelmi törvény szabályozza, átláspontom szerint mégis fennállt (illetve minden ilyen esetben fennáll) az alkotmányellenesség. Ennek indoka, hogy a kötelezettség magából az Alkotmányból származik, a törvény csupán annak részleteit, eljárását határozza meg. Az akkor is terhelné az államot, ha a környezetvédelmi törvényben minderről szó sem esne.<sup>8</sup>

A fenti kívánalommal ellentétben, az *igazságszolgáltatás* szervei maguk nem járulnak hozzá közvetlenül a környezethez való jog tartalmának a kitöltéséhez, hiszen a környezetvédelmet – a többi alkotmányi értékhez hasonlóan – csak a jogalkotás termékeinek, az egyszerű törvényeknek és más jogszabályoknak az alkalmazásán keresztül szolgálják.

Az első (996/B/1990. AB határozat) környezetvédelmi határozatában a testület még megemlékezett a bíróságok szerepéről, a dogmatikát megalapozó, 28/1994.

<sup>7</sup> A német szakirodalom e követelményt 'Untermaßverbot' néven említi, nálunk a szakirodalom nem foglalkozott vele. Schmidt Reiner: Neuere höchstrichterliche Rechtsprechung zum Umweltrecht, *Juristische Zeitung*, 52 (1997) 21. 1042. o.

<sup>8</sup> Részletes elemzést ad erről Fodor László: A jogszabályok környezetvédelmi hatásvizsgálata, in: *Publicationes Universitatis Miskolciensis, Sectio Juridica et Politica, Tom. XXIII/2.*, Miskolc, Miskolc University Press, 2005, 245-278. o.

(V. 20.) AB határozatban azonban ilyesminek már nyomát sem találjuk. Ezzel szemben, például a német rendes bíróságok közvetlenül is hivatkozzák a szövetségi alaptörvény környezeti rendelkezését, s azt az egyszerű törvényekkel szemben is érvényesítik, azaz a törvényeket az alkotmány intencióinak megfelelően értelmezik. Az igazságszolgáltatás szerepe és hozzájárulása nálunk ma még nemcsak, hogy nem terjed idáig, de a rendelkezésre álló felhatalmazásokkal és keretekkel sem él, s ez részben az alkotmánybírói dogmatikának köszönhető. A helyes utat valahol a két véglet (a jelenlegi magyar és a német gyakorlat) között lehetne megtalálni, a hatalmi ágak elválasztásának és egyensúlyának a szem előtt tartása mellett.<sup>9</sup>

Ejtsünk röviden szót a harmadik hatalmi ágról is! A figyelembe vételi kötelezettség nemcsak a jogalkotási eljárás során, de a normákban rögzített értékviszonyok tekintetében is fennáll. Amennyiben a jogalkotó mérlegelési kötelezettségét átruházza a jogalkalmazóra, azt csak úgy teheti, hogy a jogalkalmazás, így a *közigazgatási döntések* meghozatala (például engedélyek kiadása) során is biztosítottak legyenek a környezeti érdekek érvényesítésének a garanciái.

Az állami döntéshozatal alsóbb szintjein, a közigazgatásban, a törvények alapján kell fennállnia a figyelembe vételi kötelezettségnek.<sup>10</sup> Ha a jogalkotó – a megváltozott életviszonyoknak, vagy az azokról alkotott elképzelés megváltozásának, például a környezeti szempontok felértékelődésének az alapján – nem írja elő a jogalkalmazó számára a környezeti érdekek figyelembe vételét, azzal mulasztásos alkotmányértésbe esik (akárcsak a megváltozott életviszonyok újraszabályozásának elmaradásakor).<sup>11</sup> Ha a jogalkalmazó figyelmen kívül hagyja a törvényekben meghatározott kötelezettségeit, illetve azokat a környezethez való jog sérelmét okozva látja el, az ezzel előidézett alkotmányos visszásságot az állampolgári jogok országgyűlési biztosa teheti szóvá. Tudományos fórumokon kevés szó esik erről, illetve a szakirodalom sem foglalkozott vele, pedig az ombudsman éves jelentései nagyszámú jogalkalmazási problémáról árulkodnak, amelyek megoldására a biztos a dogmatika felhasználásával, konkretizálásával tesz javaslatokat.

<sup>9</sup> Az ellentmondásos bírói gyakorlat értékelése nem feladat, csupán azt emelem ki – egyes német szerzőkkel összhangban –, hogy a bíróságoknak nagyobb mozgástere van generálklauzulák, határozatlan jogfogalmak, joghézagok, stb. esetében, mint a részletes, technikai jellegű (és ezért a bírák számára akár ijesztően is ható) előírások alkalmazásakor. E mozgásterrel élniük is kell (kellene) a 18. § alapján. A gyakorlathoz adalékul lásd Bándi Gyula – Bulla Miklós – Fodor László – Fülöp Sándor – Szlávik János (szerk.): *Tíz éves a Környezeti Management és Jog Egyesület*, Budapest, EMLA, 2003, 12-29. o.; Bándi Gyula (szerk.): *Környezetvédelmi jogesetek és a szakértői tevékenység*, Budapest, KJK-KERSZÖV, 2001, 181-182. o.

<sup>10</sup> Amint ezt a bírói gyakorlat megfogalmazta: „az Alkotmánybíróság értelmezésében az alkotmányi előírások az állam szabályozási és védelmi felelősségét jelentik, de semmiképpen sem lehet rájuk hivatkozni egy egyedi ügyben keletkezett határozat törvényességi felülvizsgálatánál”. Gellérthegey István (szerk.): *Környezetvédelem 1995–2001, Környezetvédelmi döntvénytár*, Budapest, HVG-Orac, 2002, 245-246. o.

<sup>11</sup> Azt, hogy mikor áll fenn e kötelezettség, a jogalkotónak magának kell felismernie, de ebben segítségére lehet az érdekegyeztetés, a jogszabályok környezeti hatásvizsgálata, vagy akár az ombudsman is, aki a gyakorlatban felmerült konfliktusok alapján rendszeresen tesz is javaslatokat. Például *Beszámoló az Állampolgári Jogok Országgyűlési Biztosának és általános helyettesének 2004. évi tevékenységéről*, Budapest, OBH, 2005, 40., 281–286. o., *Beszámoló az Állampolgári Jogok Országgyűlési Biztosának és általános helyettesének 2002. évi tevékenységéről*, Budapest, OBH, 2003, 107-109. o., stb.

A szabályozási, illetve figyelembe vételi kötelezettség elmulasztásának alkotmányjogi következményei csak ritkán jutnak szerephez a gyakorlatban. A védelmi szint nem megfelelő megválasztásának, a különböző érdekek nem megfelelő mérlegelésének, vagy a környezeti szempontok figyelembe vétele elmaradásának ugyanis – uralkodó szakirodalmi felfogás szerint – csak szélsőséges esetekben lehet alkotmányjogi szankciója.<sup>12</sup> Hasonló megítélés alá esik azzal az esettel, amikor a jogalkotó egy életviszony szabályozásakor teljes egészében elmulasztja meghatározni a környezeti követelményeket, mint például a Balatoni Területrendezési Szabályzat elfogadásakor, kihagyva abból a tómeder védelmét szolgáló előírásokat, s megállapítható a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányértés.<sup>13</sup>

### 5. A környezethez való jog és más alkotmányi értékek viszonya

Az alapjog pusztá létezése, illetve a környezeti érdekek figyelembe vétele, a védelmi szint megválasztása vagy módosítása egyaránt érinti a többi alkotmányi értéket is. Emiatt célszerű röviden kitérni ezek egymáshoz való viszonyára.

Az alkotmányos értékek rendszert alkotnak. Formai szempontból érvényesül egyfajta hierarchikus rend is ezek között, amelyben a környezetvédelem a legerősebb védelemmel rendelkező alapjogok közé tartozik. E joghelyzet sajátja, hogy bármely más érdekléssel kerül is szembe a környezet érdeke, a környezet védelmét legalábbis egyenrangú (tehát semmiképpen sem alárendelt) értéknek kell figyelembe venni. Emellett figyelemre méltó, hogy a kifejezetten környezetvédelmi nevesített rendelkezések nem 'sajátítják ki' a környezetvédelem érdekeit, azok más alkotmányos értékekhez is kapcsolódnak.

Tartalmi szempontból a kapcsolat kétféle lehet a környezetvédelemmel érintett többi alkotmányos értékkel: érdekközösség vagy érdekkellentét. Akármelyikről is van szó, azt az alkotmány rendszerében kell értelmezni. Az alkotmány nem egyes, abszolutizált értékeket véd, hanem egy értékrendet juttat kifejezésre, amelyben az egyes értékek helyét, súlyát, egymáshoz való viszonyukban kell meghatározni. Az tehát, hogy az alkotmányba bekerült a környezetvédelem, *nem jelenti, hogy a környezetet hátrányosan érintő tevékenységek ab ovo alkotmányellenesek lennének*. A környezetvédelem nem felülírja, csupán kiegészíti az értékrendet.<sup>14</sup>

Ebből az is következik, hogy az alkotmány maga (néhány szoros kivételtől eltekintve) nem dönti el az esetleges érdekkonfliktusokat. Az állam kötelezettsége, hogy feladatai ellátása körében, az adott döntési helyzetben mindig figyelembe vegye azokat a releváns érdekeket, amelyekre az alkotmány hivatkozik. Azt, hogy melyik érték, érdek erősebb a formálisan egyenrangúak között, mindig az érdekek eseti ütköztetése dönti el.

A magyar Alkotmány alapján az egészséghez való joggal a leginkább egyértelmű a rokonság és érdekazonosság, hiszen erre a 70/D §. kifejezetten is utal, emellett az élethez való jog érdemel még kiemelten említést. Az emberi életnek és

<sup>12</sup> Fodor László: *Környezetvédelem az Alkotmányban*, 55-56, 81-82. o.

<sup>13</sup> Lásd a 11/2005. (IV. 5.) AB határozatot, az ún. 'második Balaton-határozatot'.

<sup>14</sup> Fodor László: *i. m.* 48-50. o.

egészségnek feltétele ugyanis a megfelelő környezet, s az állam „objektív életvédelmi kötelezettségének” tárgyát nem csupán az egyes emberi egyedeknek, hanem általában az emberi életnek s annak feltételeinek védelme jelentik. A környezetvédelmi alaphatározat megfogalmazása szerint: „A környezethez való jog valójában az élethez való jog objektív, intézményi oldalának egyik része: az emberi élet természeti alapjainak fenntartására vonatkozó állami köteletséget nevesíti külön alkotmányos jogként.” Az állam környezetvédelmi kötelezettségei – az AB, általam részben vitatott álláspontja szerint – kiterjesztő értelmezéssel az Alkotmány 18. §-a hiányában is levezethetőek lennének az élethez való jogból.

A konfliktus – mint arra az alkotmánybíróági gyakorlat is rámutat – leggyakrabban a tulajdonhoz való joggal merül fel. Ennek egyik oka, hogy a környezet védelme az államtól egyre újabb és újabb szabályok bevezetését követeli meg, amelyek a tulajdonjogot (például egy dolog használatát) korlátozzák. Az AB értelmezésében a tulajdonjog eleve, immanens módon korlátozott, mint közérdeket engedő be a környezethez való jog érvényesülését. E megközelítésben csak szélsőséges helyzetekben képzelhető el, hogy a tulajdonjognak a környezethez való joggal szemben ne kelljen engednie. Ugyanakkor a tulajdonvédelem véd mások olyan tevékenységével szemben, amely például a környezet szennyezése révén veszélyezteti az adott dolog (például a tulajdonjognak is tárgyát képező termőföld, vízkészlet) épségét, rendeltetésszerű használatát. A két érdek tehát alkalmasint egybe is eshet.<sup>15</sup>

Annak megítélésére, hogy az állam egy-egy alapjog érvényesülését alkotmányos módon korlátozza-e, a szükségesség, alkalmasság és arányosság mércéjére épülő alapjogi tesztet alkalmazza az AB. Mivel a korlátozásra csak egy másik alapjog érvényesülése, védelme adhat alapot, az alapjogi rendszer egyensúlyi állapotát teremtette meg így az Alkotmánybíróság. A környezethez való jognak e körben is vannak ugyanakkor sajátosságai (mint a következő pontban vizsgált tilalom, amely ezen alapjog merevségét erősíti más jogokkal szemben).

## 6. A visszalépés tilalma

A dogmatika kétségtelenül leghíresebb, de egyben leginkább vitatható eleme a visszalépés tilalma. A védelem szintjével összefüggő, eddig tárgyalt követelményekkel ellentétben a visszalépés tilalma nem a védelmi szint megválasztására, hanem annak megváltoztatására vonatkozik. A tilalom ugyanis a korábban megválasztott – jogszabályokkal már elért – védelmi szintet védi az enyhítéssel szemben. Magyarázata, hogy *a környezetvédelmi követelmények enyhítése olyan környezetromláshoz vezethet, ami később nem orvosolható*. Ez pedig – mivel az AB szerint az emberi élet természeti alapjairól van szó – nem engedhető meg.

<sup>15</sup> A tulajdonjog és a környezetvédelem viszonyának kettősségével elsősorban a német szakirodalom foglalkozik. Lásd például Michael Kloepfer: Umweltschutz als Verfassungsrecht: Zum neuen Art. 20a GG, *DVBj*, (1996) 1. 78. o., Michael Kloepfer: Aspekte eines Umwelstaates Deutschland – eine umweltverfassungsrechtliche Zwischenbilanz, in: *Umweltrecht im Wandel* (szerk.: Klaus-Peter Dolde), Berlin, Erich Schmidt Verlag, 2001, 752. o.

Az enyhítésnek számos jogpolitikai indoka képzelhető el, de az Alkotmánybíróság azért, hogy megakadályozza annak hátrányos következményeit a környezet állapotára, (elvből) csak igen szűk körben (a gyakorlatban pedig egyáltalán nem) ismer el ilyen okokat a 18. szakasszal összeegyeztethetőnek. Pusztán gazdasági ok, vagy a vállalkozás szabadságának és a tulajdonjognak az érvényesítése például nem elegendő az enyhítéshez. A tilalom alapján ugyanis általában nem lehetséges a visszalépés, hacsak az nem *elengedhetetlenül szükséges* valamely alkotmányi érték érvényesítéséhez. Egy beruházás megvalósítása miatt egy terület természetvédelmi oltalmát feloldani például nem elengedhetetlenül szükséges, hiszen a beruházásnak lehet más helyszíne is. Amíg a védelem indoka fennáll, azaz amíg a jogi védelem egyáltalán szükséges, addig annak szintje nem csökkenthető.<sup>16</sup>

A tilalom elvileg a környezetvédelmi jog háromféle követelményének megváltoztatása körében is érvényesíthető:

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

Az Alkotmánybíróság eddig csak az első két normatípus módosítása vonatkozásában állapított meg alkotmányellenességet a visszalépés tilalmába ütközés miatt. Ebben a körben azonban kiterjesztette a tilalom érvényességét azokra az esetekre is, amikor a visszalépés annak az eredménye, hogy hatósági határozat állapít meg a jogszabálynál enyhébb követelményt. Ha ugyanis a jogszabály úgy ad felhatalmazást a jogalkalmazó hatóság számára eltérő tartalmú (mérlegelési) döntés meghozatalára, hogy nem biztosított a hatósági döntésnek a jogszabállyal azonos védelmi szintje (azaz nem írja elő az eltérés garanciáit, s ezzel nem korlátozza a jogalkalmazó mozgásterét), a norma alkotmányellenes.

A tilalom objektív korlát a jogalkotással szemben. A visszalépés tilalmának tárgya ugyanis, mint láttuk, mindig jogi követelmény, s mégpedig – az AB értelmezése szerint – függetlenül attól, hogy egyébként annak védelmi szintjét eredetileg jól határozták-e meg. Az esetlegesen *nem indokoltan szigorú jogszabályt is védi* tehát. Ez a következtetés ellentmondásban áll az AB által felhozott azon indokokkal, amelyek a tilalmat az élet természeti alapjainak a védelmével, illetve a visszalépéssel okozott környezetromlás meg nem engedhető voltával támasztották alá. Mint arra a 28/1994. (V. 20.) AB határozathoz fűzött *különvélemény* rámutat: az állam ugyanis, például a természetvédelem körében – részben túllépve a 18. § által megkövetelt szinten – önként vállalt kötelezettségeket is teljesít. Ezek tekintetében a visszalépést nem lenne szabad alkotmányellenesnek tekinteni. S mint egy későbbi

<sup>16</sup> Lásd különösen a 28/1994. (V. 20.), a 27/1995. (V. 15.) és a 48/1997. (X. 6.) AB határozatokat.

ügyben (439/B/1999. AB határozat) bizonyítást nyert, a visszalépés akkor is alkotmányos lehetne, amikor nem jár együtt a környezetromlás kockázatával (Például, ha egy már kialakult környezetkárosodás nem számolható fel a helyreállítás során, s ezért kell a környezetminőségi határértékeket, mint elérendő környezeti célkitűzéseket enyhíteni – hiszen ilyenkor nem a jogszabályváltozás okozza a kárt.).

A testület azonban az elvi tételek megfogalmazásakor mindezt nem így látta, s a tilalom így álláspontom szerint eltúlzott követelmény lett, ami nyilvánvalóan hozzájárul ahhoz, hogy gyakorlati alkalmazására alig kerül sor.<sup>17</sup> Ehhez az okhoz járul hozzá az a gyakorlat is, amely szerint az AB, amikor arra mód van, inkább formai okokat keres a megtámadott jogszabályok megsemmisítésére, és például a magasabb jogszabályba ütközés alapján mondja ki az alkotmányellenességet. (Ha például a környezetvédelmi szakhatóság közreműködését előírja egy törvény, illetve egy miniszteri rendelet is, s a rendeletet módosítják úgy, hogy az engedélyezési eljárásból kizárják a szakhatóságot, a testület nem a visszalépés tilalmára, hanem a törvénybe ütközés megállapítására támaszkodik.)

## 7. A védelem tárgya, viszonya az emberhez

A környezethez való jog tárgya az egészséges környezet. Az egészséges jelző, vagy akár a jognak az egészséghez való joghoz kapcsolása (70/D. §) az AB szerint nem értelmezhető a környezethez való jog korlátozásaként. Így nem korlátozható a védelem kizárólag az ember életfeltételeire sem. Emberi életfeltételekről is szó van, de nem csak azokról, hanem általában az *élet természeti alapjairól*. Az AB az 'emberi élet természeti alapjai' kifejezést csak akkor használja, amikor a környezethez való jog merevségét hangsúlyozza más alkotmányi értékekkel szemben, míg egyebekben az élet természeti alapjairól szól, s ezzel valójában kiterjeszti a jog (az állami kötelezettségek) hatókörét. A védelem tehát – a 18. § szóhasználata ellenére, amelyik egyértelműen és kizárólag az emberre utal, mint akire tekintettel a védelem szükséges – nem tisztán emberközpontú, hanem természetközpontú is egyben. Ez az értelmezés megfelel az uralkodó nyugat-európai felfogásnak.

Az AB a környezet fogalmát nem határozza meg, s e tekintetben az Alkotmány szövege is csak annyit mond, hogy azalatt az épített és a természetes környezetet is érteni kell. Áttekintve a testületnek a 18. §-ra építő határozatait, a környezetvédelmi törvényben<sup>18</sup> definiált környezeti elemekhez hasonló körét találjuk a védett jogtárgyaknak: víz, talaj, levegő, erdők, állatok, élőhelyek (utóbbi három valójában az élővilág), települési környezet, közparkok (vagyis az épített környezet).

A környezet fogalma – s azon keresztül az alapjog – azonban nemcsak hogy nem korlátozható, illetve nem csak egy törvényi definíció segítségével értelmezhető, hanem (a nemzetközi környezetjogi fejleményekre, külföldi példákra alapozva) akár ki is terjeszthető. S ha arra a kérdésre keressük a választ, hogy vajon milyen környe-

<sup>17</sup> Fodor László: A visszalépés tilalmának értelmezése a környezetvédelmi szabályozás körében, in: *Collectio Iuridica Universitatis Debreceniensis, Tomus VI.*, Debrecen, 2006, 109-131. o.

<sup>18</sup> 1995. évi LIII. tv. 4. §: föld, víz, levegő, élővilág, az ember által létrehozott épített (mesterséges) környezet és ezek összetevői.

zet biztosítására is köteles az állam, illetve milyen környezethez van jogunk, akkor (figyelemmel a védelem szintjével kapcsolatban elmondottakra is) a környezethez való jog következő, egymással átfedésben lévő elemeihez jutunk:<sup>19</sup>

- Egészséges környezet (szűk értelemben az ember élete és egészsége szempontjából megfelelő, káros hatásoktól mentes környezet),
- Biztonságos környezet (amelyben az ökológiai problémák nem fenyegetik az emberiség fennmaradását, az egyes emberek életét, békés egymás mellett élését és vagyonát),
- Zavartalan környezet (amely biztosítja a mentális egészséget, a pihenést és megújulást is),
- Esztétikus környezet (amely szolgálja az emberi személyiség kiteljesedését, önmegvalósítását),
- Harmonikus környezet (vagy ökológiailag kiegyensúlyozott környezet, amelyben biztosított a természet megújuló képessége, a fenntartható fejlődés),
- Kedvező környezet (amely változatos, s amelyben jó életkörülmények biztosítottak a természet javaihoz, mint közjavakhoz, a nemzeti vagyon részeihez való hozzáféréseken keresztül), s végül az
- Emberhez méltó környezet (amely álláspontom szerint az előbbieket magában rejtí, a társadalom mindenkori értékrendjének, emberképének megfelelően).

## 8. A környezetjog elvei az AB gyakorlatában

A 18. § értelmezése, gyakorlati érvényesítése során az Alkotmánybíróság nem csak alkotmányossági szempontokat dolgozott ki, hanem a környezetvédelmi szabályozás egyes alapelveivel is foglalkozott, amelyek így ugyancsak a dogmatika részévé váltak. Egyes megállapításai hozzájárulnak az alapelvek által kifejezett követelmények megértéséhez, s egyben a jogalkotó kötelezettségeinek a meghatározásához. Az alapelvek jelentésével részletesen itt nem foglalkozhatok, ezért csupán röviden áttekintem, milyen elvekről is esett szó az eddigi ítélkezési gyakorlatban.

- A szabályozás során az utólagos szankciókkal szemben előnyben kell részesíteni a megelőzést szolgáló eszközöket (a megelőző eszközök felváltása szankciókkal a visszalépés tilalmába ütközik),
- A védelemnek a *jövő generációkra is tekintettel* kell lennie (hiszen a környezetvédelem az állam objektív életvédelmi kötelezettségének része, az élet alapjait pedig nemcsak a ma élő emberekre tekintettel kell megőrizni),
- A természeti *erőforrásokkal való észszerű gazdálkodás* (másképp fogalmazva: a fenntartható fejlődés; ennek rendjét kell jogszabályokkal és szervezeti garanciákkal biztosítani),
- A környezetvédelmi szabályozás lényeges *eszközei a különböző jogterületek* (az építési jog, a vízi közlekedés, vagy éppen az állattartás, stb.) *követelményei is*, amelyek kialakításakor figyelembe kell vennie a környezeti szempontokat (ez valójában az integráció elve),

<sup>19</sup> Bándi Gyula: *Környezetjog*, Budapest, Osiris, 2006 (5. kiadás), 67-68. o.

- Az *együttműködés* (amelynek alapján az állampolgárok is kötelesek közreműködni a környezet védelmében),
- Az *állam fokozott felelősségének* elve (amelynek alapján az államnak szigorú követelményeket kell a környezethasználatokkal szemben érvényesítenie, illetve nem engedheti meg a környezetállapot romlását, de még annak kockázatát sem),
- A *részvétel és nyilvánosság* elvei (amelyek alapján mindenki számára jogosítványokat kell biztosítani a jogalkotónak, ezeket persze az AB meglehetősen mostohán kezeli, mivel csak közvetett összefüggést lát köztük, illetve a környezeti érdekek érvényesítése között).

Vannak a környezetjognak olyan elvei is, amelyeket a testület eddig nem használt fel, holott álláspontom szerint azokra eredményesen hivatkozhatott volna. Ilyen különösen az *elővigyázatosság*, amely többek közt arra mutat rá, hogy az objektív intézményvédelmi szabályok meghatározása és érvényesítése a korlátozott tudományos ismeretek és észlelési módszerek miatt nem lehet tökéletes vagy örökérvényű. Ugyancsak hasznos lenne a *felelősség* (a szennyező vagy használó fizet) elvének megjelenése, ami a környezet védelmének közérdekűsége mellett, az együttműködés követelményén túlmenően járulhatna hozzá a környezethez való jog és a többi alkotmányi érték viszonyának pontosításához.<sup>20</sup>

### 9. Rövid összegzés és kitekintés

A környezethez való jog a fentiek szerint az alkotmányi értékrend szerves részének tekinthető. Erős, rugalmatlan jogként funkcionál, amennyiben egy másik értékre, érdekre tekintettel úgy kívánja az állam csorbítani, hogy egyben a védelem jogszabályokkal korábban elért szintjét csökkenti. A jog sérelme egyebekben azonban csak szélsőséges esetekben állapítható meg, például, ha teljes figyelmen kívül hagyásáról van szó. Mivel az alkotmányi értékrendnek más elemei is vannak, amelyeket érvényesíteni kell, az ezek közötti egyensúly megőrzése mellett a környezetállapot romlását előidéző döntés is hozható, s az lehet alkotmányos. A kockázatok, várható következmények előzetes feltárása, értékelése, mérlegelése azonban nem maradhat el, tehát a figyelembe vételi kötelezettség mindig terheli a döntéshozót. Aktuális – az anyagi jogi és eljárásjogi normák sajátos funkciójára is rávilágító – példával szemléltetve: a NATO-beruházás engedélyezése a Zengőn alkotmányos visszásságot idézett elő, hiszen a hatóságok úgy adtak ki engedélyeket egy, a környezetállapot romlását okozó létesítményre, hogy nem vizsgálták annak helyszíni alternatíváit, szakhatósági hatásköröket vontak el, teljesíthetetlen feltételeket támasztottak a különleges növényvilág megőrzésére és az eljárásból indokolatlan mértékben zárták ki a nyilvánosságot, illetve az érintett önkormányzatokat.<sup>21</sup> Az új

<sup>20</sup> Az alapelvekre lásd Fodor László – Baranyi Tamás – Tóth Katalin: *Környezetjog*, 3. kiadás, Debrecen, DE ÁJK – Licium Art, 2006, 54-76. o.; Bándi: *i m.* 21-61. o.

<sup>21</sup> Fodor László: A Zengő hegyére tervezett lokátorállomás engedélyezésének környezetjogi vonatkozásai, *Publicationes Universitatis Miskolciensis, Sectio Juridica et Politica, Tom. XXII.*, Miskolc, Miskolc University Press, 2004, 231-266. o.

helyszínen, a Tubes esetében az alapkonfliktus ugyanaz: ütközik a honvédelmi és a természetvédelmi érdek. Ennek ellenére, amennyiben a figyelembe vételi kötelezettség teljesül – márpedig úgy tűnik, bevonják a szakhatóságokat és a társadalmi szervezeteket is, hatásvizsgálatot végeztek, helyszíni alternatívákat vizsgáltak – a döntés aligha lesz a 18. § rendelkezésébe ütközőnek tekinthető.

Az elmúlt néhány évben számos jogszabály került indítvány alapján az Alkotmánybíróság elé, az utólagos normakontrollt célozva.<sup>22</sup> Szomorú aktualitása a környezethez való jog dogmatikájának, hogy az ügyek többségében a visszalépés tilalmába ütközésről van szó, mivel a jogalkotó az európai jogharmonizációra hivatkozva, vagy épp minden indokolás nélkül, beruházói érdekeket szolgálva tesz „de-regulációs” intézkedéseket. Ezek részletes elemzésére itt nem vállalkozhattam, megemlítésük alkalmat kínál azonban arra, hogy felhívjam a figyelmet a jogszabályok előzetes hatásvizsgálatának, a Kvt-ben vizsgálati elemzés néven szabályozott jogintézménynek, illetve az Országos Környezetvédelmi Tanács véleményezési eljárásának a fontosságára. Noha eddig ezek elmaradása, illetve a figyelembe vételi kötelezettség megsértése miatt eddig csak egyetlen jogszabály megsemmisítésére került sor, álláspontom szerint meghatározó jelentőségű és a jogállamiság követelményéből is fakadó követelményekről van szó.

Ami az AB által kidolgozott dogmatikát illeti, annak számos eleme ma is helytálló, vannak ugyanakkor hibás elemei, illetve hiányosságai is, s maga a testület sem következetes saját értékrendjének érvényesítésében.<sup>23</sup> A hiányosságokat összességében ellensúlyozza a környezetvédő attitűd (a szigor, az értelmezésen túllépő követelményalkotás), ugyanakkor a testület eltekint a dogmatika fejlesztésétől (afellett elszállt az idő), s ha lehet, még alkalmazásától is (s inkább az egyszerűbb megoldásokat, például az alkotmányellenességnek a formális alapokon való megállapítását választja). A dogmatika a kidolgozását követő 10–12 évben nem követte a szabályozási tendenciákat és a változó társadalmi értékrendet, ezért álláspontom szerint az alkotmánybíróságnak ismét elvi követelményeket kellene megfogalmaznia.<sup>24</sup> Ezt új normaszöveg is segíthetné, például: „... §. A Magyar Köztársaság a jövő generációk érdekeire is tekintettel, a földi élet alapjainak megőrzése érdekében védi a környezetet és elismeri mindenki jogát a környezet védelméhez. A környezet megóvása mindenki kötelezettsége.”

A legutóbbi időszak (2006) határozataiban – talán nem véletlen, hogy új alkotmánybírák kinevezését követően – máris kitapintható némi pozitív elmozdulás (új elvek megjelenése, helyes jogértelmezés, ugyanakkor visszafogottság is), ami alapot ad a jövőt illető várakozásokra.

---

<sup>22</sup> Ezek közül néhányat egy korábbi tanulmányomban elemeztem. A vizsgált jogszabályok közül a kézirat lezárásáig egyről hozott döntést a testület, kimondva az alkotmányellenességet. Fodor László: *Jog és környezet. Visszalépések a környezetvédelemben? Valóság*, 48 (2005) 10, 18-35. o.; illetve a 13/2006. (V. 5.) AB határozat.

<sup>23</sup> Ez máris kiütözik néhány határozatban, amelyet a testület téves indokolásra épített. Lásd a 439/B/1999. vagy a 113/B/1999. AB határozatokat.

<sup>24</sup> A testület által kidolgozott elvi tételek és az egyes határozatok értékelését lásd Fodor László: *Az Alkotmánybíróság környezetvédelmi határozatainak kritikája*, in: *Collectio Juridica Universitatis Debreceniensis*, Tom. V., Debrecen, 2006, 53-99. o.