

FODOR LÁSZLÓ*

A visszalépés tilalmának értelmezése a környezetvédelmi szabályozás körében

1. Bevezetés

Az Alkotmány 18. §-ában rögzített rendelkezés, miszerint „*A Magyar Köztársaság elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez*” az állam környezetvédelmi kötelezettségeinek összefoglalása. E kötelezettségek teljesítése körében az állam viszonylag nagy mozgásteret élvez, hiszen – mint látni fogjuk – már önmagában a védelmi szint meghatározása sem lehetséges objektíven, illetve úgy, hogy az minden elképzelhető szempontnak maximálisan megfeleljen. Nagy jelentősége van ezért annak, hogy *Alkotmánybíróságunk* többször is értelmezte az idézett rendelkezést, s *kifejlesztette „a környezethez való jog” dogmatikáját*. E dogmatika, elvi követelményrendszer kétség kívül *leggyakrabban hivatkozott eleme a visszalépés tilalma, amelynek nagy gyakorlati jelentősége lett, illetve amely egyúttal nemzetközi hírnevet is szerzett a testületnek*.¹ A visszalépés tilalmának jelentésével, tartalmával a szakirodalom ugyanakkor máig nem foglalkozott, ehelyett legfeljebb az alkotmánybírósági okfejtés puszta felidézésével, kivonatolásával találkozhatunk.² Úgy gondoljuk, indokolt tehát, hogy e követelménnyel külön, részletesen foglalkozzunk.

2. A tilalom időszerűsége

A visszalépés tilalma, mint alkotmányos követelmény az Alkotmánybíróság környezetvédelmi határozataiban jelent meg, mégpedig először 1994-ben. Kifejezetten *jogi követelményről van szó, amelynek rendeltetése, hogy korlátozza a jogalkotó (és közvetve a jogalkalmazó) mozgásterét a korábban már elért védelmi szint szavatolása révén*. Európa más országában is megfogalmaztak már hasonló

* PhD., egyetemi docens, az Agrárjogi, Munkajogi és Környezetjogi Tanszék tanszékvezetője

¹ SÓLYOM László, *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*, Budapest, 2001, 614.

² Nem számítva saját tanulmányainkat, – FODOR László, *Környezetvédelem az Alkotmányban*, Budapest, 2006; UŐ., *Az Alkotmánybíróság környezetvédelmi határozatainak kritikája*, Collectio Juridica Universitatis Debreceniensis, Tom. V., Debrecen, 2005, 53–99.

követelményt (mint például Ausztriában, vagy Németországban), amely szerint az alkotmány a korlátját jelenti annak, hogy az állam a környezetvédelmi szabályozás már elért szintjét csökkentse.³ Ezekben az országokban azonban a jogvédelmi szint csökkentését azonos következménnyel járó jogsérelemnek tekintik, mint például az állam szabályozási kötelezettségének elmulasztását, vagy a környezeti érdekeknek más jogokkal szemben való háttérbe szorítását. Ez azt jelenti, hogy a jogvédelmi szinttől való visszalépés indokolt esetben megengedett lehet.⁴ Mivel pedig a jogalkotó széles mozgástérrel rendelkezik környezetvédelmi kötelezettségei teljesítésében, csupán a környezeti érdekek teljes figyelmen kívül hagyása, a többi alkotmányos érték közvetlen veszélye (az okozott környezeti kockázat miatt),⁵ illetve a környezetvédelmi szabályozás teljes visszavonása esetén állapítható meg az alaptörvény megsértése.⁶

Ezekhez képest Magyarországon a visszalépés tilalma egy rendkívül szigorú, objektivizálódott követelmény, amely kiemelkedik a többi közül (erősebb), és ma is *aktuális*, különösen a környezetvédelmi igazgatást érő, egyes „deregulációs” intézkedések miatt. Ezek az új jogszabályok azon túl, hogy szakmailag indokolatlanok és tovább rontják a környezetvédelmi szabályozás hatékonyságát, csökkentik a védelmi szintet, mégpedig anélkül, hogy az elkerülhetetlenül szükséges lenne. Ilyen, deregulációs szabályozásként értelmezhetőek az alábbi, friss példák.

1) A Magyar Köztársaság gyorsforgalmi közúthálózatának közérdekűségéről és fejlesztéséről szóló, 2003. évi CXXVIII. törvény célja, hogy a közérdekűnek tekintett gyorsforgalmi utak és autópályák építésének engedélyezésére sajátos, az általánostól eltérő szabályokat állapítson meg, elsősorban az engedélyezési folyamat gyorsítása, egyszerűsítése érdekében.⁷ Rendelkezései közül említést érdemel például, hogy a 9. § 4. bekezdése a már létező utak továbbfejlesztése (gyorsforgalmi úttá, autópályává való kiépítése) esetére eltekint az ún. előzetes vizsgálati eljárástól, 12. § (3) bekezdése és a 15. §

³ Manfred WELAN, *Umweltschutz durch Verfassungsrecht = Staatsziel Umweltschutz*, hg. Ferdinand KERSCHNER, Wien, 1996, 31-32., 37-44.

⁴ Alexander SCHINK, *Umweltschutz als Staatsziel*, DÖV (1997/6), 226.; Tobias BRÖNNKE, *Umweltverfassungsrecht*, Baden-Baden, 1998, 495., stb., illetve magyar részről BALOGH Zsolt, HOLLÓ András, KUKORELLI István, SÁRI János, *Az Alkotmány magyarázata*, Budapest, 2002, 295.

⁵ A német szakirodalom ezt a szintet az ökológiai létezés már említett minimumával és az alacsony (nem megfelelő) védelmi szint tilalmával (*Untermaßverbot*) kísérli meg meghatározni. Reiner SCHMIDT, *Einführung in das Umweltrecht*, München, 1999, 48.

⁶ Hans SCHULTE, *Umweltrecht*, Heidelberg, 1999, 136-137.

⁷ MOGYORÓSI Imre, *Törvény a Magyar Köztársaság gyorsforgalmi közúthálózatának közérdekűségéről és fejlesztéséről*, Magyar Jog (2004/12), 733-737., illetve BOTS Dénes, SZÉKELY András, *Válasz Mogyorósi Imre Törvény a Magyar Köztársaság gyorsforgalmi közúthálózatának közérdekűségéről és fejlesztéséről című cikkére*, Magyar Jog (2004/12), 738-744.

a) pontja pedig korlátozza a jogorvoslathoz való jogot a végrehajtásra gyakorolt, felfüggesztő hatály eltörlésével.⁸

2) A 99/2004. (VII. 24.) GKM rendelet 2. §-ával a közelmúltban módosult az utak építésének, forgalomba helyezésének és megszüntetésének engedélyezése. Eszerint azokban az esetekben, amikor környezetvédelmi engedélyre is szükség van, a közlekedési hatóság saját engedélyezési eljárásában (az egyébként magasabb szintű jogszabályokban, például az 1996. évi LIII., természetvédelmi törvény 7. § 4. bekezdésében és a 39. § 1. bekezdésében előírt), szakhatósági közreműködésre a környezet-, táj- illetve természetvédelmi, valamint a vízügyi hatóság esetében nem kerül sor.

3) Az Országos Területrendezési Tervet a 2004. évi LIX. törvénnyel módosította az Országgyűlés. A törvény alapján regionális hulladéklerakók esetében a települési környezet, illetve a természetvédelmi területek oltalmát szolgáló védőtávolság a felére (1000 m-ről 500 m-re) csökkent.

4) 2004 végén összevonták a környezetvédelmi és a vízügyi hatóságokat, és hozzájuk telepítették a nemzeti parki igazgatóságok hatósági jogköreit [ld. különösen a 340 és 341/2004. (XII. 22.) sz. kormányrendeleteket]. Az eddig önállóan (engedély, szakhatósági hozzájárulás, ellenőrzés, stb. révén) érvényesülő természetvédelmi közérdek most több, esetenként vele ellentétes (például vízügyi) közérdekkel együtt jelenik meg, mégpedig anélkül, hogy az azokkal való ütköztetésének, mérlegelésének külső kontrollja lenne.⁹

A példákat sajnos vég nélkül sorolhatnánk, de attól ehelyütt (már csak terjedelmi okokból is) eltekintünk. Úgy véljük azonban, hogy néhány különböző tényállás bemutatásával is sikerült érzékeltetnünk, hogy milyen körben merülhet fel elméletileg a visszalépés tilalma úgy, mint jogalkotói intézkedések megítélésének szempontja.

El kell határolnunk a visszalépés tilalmába ütköző jogalkotási aktust a magasabb jogszabályba ütközés esetétől. A visszalépés tilalmába ütközés esetén új jogszabályról van szó, amely csökkenti a korábbi védelmet. Az új jogszabály azonos, vagy magasabb szintjén áll a jogforrasi hierarchiának, mint a régi jogszabály. A magasabb szintű jogszabályba ütközés esetén viszont a vizsgált norma alacsonyabb szintű egy másikhoz képest, amelyik időben akár később is keletkezhetett, és az alacsonyabb szintű előírásnak pedig lehet, hogy korábban nem is volt megfelelője (amit módosítana). Nem a visszalépés tilalmába, hanem a magasabb szintű jogszabállyal ellentétes rendelkezés tilalmába ütközik így az

⁸ További példaként említhetnénk az eljárási határidő meghosszabbításának tilalmát, vagy azt, a német joggal való egybevetést ugyancsak megalapozó előírást, amely szerint az útvonal kijelölése miniszteri rendelettel történik.

⁹ Hasonló szellemben foglalt állást az ombudsman is. Vö. *Beszámoló az Állampolgári Jogok Országgyűlési Biztosának és általános helyettesének 2004. évi tevékenységéről*, Budapest, 2005, 306-307.

olyan önkormányzati rendelet, amelyik az országosnál enyhébb környezetvédelmi előírást állapít meg (ld. a 1995. évi LIII. tv. 48. §-át, amelyik feljogosítja az önkormányzatokat az eltérésre, de kizárólag a szigorítás irányában). Mindkettő eredménye az, hogy a jogszabály alkotmányellenes. Ha azonban egy jogszabály mindkét követelménnyel ellentétes – mint az 5. pontban látni fogjuk – az AB megelégszik az utóbbi érvényesítésével.

3. Milyen jogvédelmi szint várható el az alkotmányos követelmények alapján?

Mielőtt a visszalépés tilalmát értelmeznénk, azt kell megtudnunk, milyen szintű védelmet követel meg az Alkotmány. Akkor ugyanis, ha ez a szint (a védelem elvárható szigora) létezik, meghatározható, akkor a visszalépés tilalmának az lehet a funkciója, hogy ezen alkotmányos védelmi szintet szavatolja. Ebben az esetben az elvárt szigor az állami (jogalkotói) kötelezettség, a tilalom pedig az annak érvényesítését (a jogalkotóval szembeni kikényszerítését) biztosító eszköz lehet.

A magyar alaptörvény 18. §-ában rögzített környezethez való jog az alkotmánybíróági értelmezés (a 996/G/1990. számú, első környezetvédelmi határozat, illetve a 28/1994. számú, környezetvédelmi alapdöntésként emlegetett alkotmánybíróági határozat) szerint az alapjogok körébe tartozik, és mint ilyen, a legerősebb védelemben részesülő alkotmányi értékek egyike. Ugyanakkor nem úgynevezett alanyi alapjogról van szó, vagyis az alanyi jogok védelme helyett az állam kötelezettsége e körben szervezeti garanciák nyújtása.¹⁰ Szervezeti garancián nem csak a kifejezés szűk értelmében vett intézményeket, de a környezethasználatokra vonatkozó eljárásokat (például a felelősség megállapítása, kötelezés és szankcionálás eljárásai, de a polgárokat illető jogorvoslati, és más részvételi lehetőségek is ide tartoznak), anyagi jogi követelményeket is értenünk kell. Ennek okfejtésünk szempontjából az a jelentősége, hogy a védelmi szintet (első sorban) nem a jog alanyai határozzák meg (igényeik szerint), hanem azt az államnak kell kijelölnie.

Az alapjogi jellegnek az alkotmányi értékrend szempontjából is nagy jelentősége van, azonban a védelmi szint meghatározásához még nem ad fogódzót. Segítséget jelenthet viszont, hogy a környezet védelme bizonyos mértékig a 18. § hiányában is állami kötelezettség, hiszen anélkül

¹⁰ Az alapjogi jelleg belső ellentmondását („jognak tűnik”) a szakirodalom már az AB mérvadó határozatait megelőzően is így oldotta fel. – például MAJTÉNYI László, *Ombudsman: Állampolgári jogok országgyűlési biztosa*, Budapest, 1992, 124-125.

aligha lenne biztosítható, például az élethez (vagy akár az emberi méltósághoz, egészséghez, tulajdonhoz) való jog. Az élethez való (alanyi) jognak is van ún. objektív, intézményvédelmi oldala, amelyhez a környezetvédelem hozzátartozik, mert az egészséges környezet életfeltétel, amelyet az államnak az egyes, élő embertől függetlenül, másképp fogalmazva a jövő generációkra tekintettel is védenie kell. A környezetvédelemben a védelmi szint minimumát ezért az alkotmányban rögzített többi jog szavatolása jelentheti. Kérdés lehet azonban, hogy vajon kell-e, és ha igen, mennyivel kell ennél többet biztosítani?

Álláspontunk szerint többet kell, bár e kérdés megválaszolása nagymértékben függ attól is, hogy a többi (például az élethez való) jogot hogyan értelmezzük. E jog kezdetben nem jelentett többet az egyén pusztá létezéséhez való jogánál, később azonban kiteljesedett, egyes „résztjogosítványai” pedig önállóan is emberi, illetve alkotmányos alapjoggá váltak (szemléletes példa erre az egészséghez való jog, amelyet egyébként az Alkotmány 70/D. §-a részben éppen a környezet védelmén keresztül rendel biztosítani). Akár megjelennek ezek önállóan, akár nem, egymástól elválaszthatatlanok, ahogyan ma már az élethez való jogról senkinek sem az jut eszébe, hogy az pusztán a fizikai létezés minimumát lenne hivatott garantálni (gondoljunk csak példaként egy sötét, középkori tömlőre, ahol a rabok száraz kenyéren és vízen éltek).

Félretéve e spekulációkat, a környezethez való jog létezése alkotmányos rendünkben vitathatatlan tény, amit a vonatkozó alkotmánybírói határozatok megszületése is megerősített. Amennyiben ezt a jogot az élethez való jogból származtatjuk (és elvetjük eredetiségét, illetve a természet vagy az egyes élőlények jogait valló nézetek helytállóságát),¹¹ akkor is nyilvánvaló, hogy rögzítésével az alkotmányozó önálló életet, súlyt adott neki.

Másik oldalról keresve az elvárható szintet, a totális környezetvédelem az elméletileg lehetséges határ, amelyen belül az államnak a megoldást keresnie kell. Az Alkotmánybíróóság ezt az utat már végigjárta, és rögzítette, hogy *az államnak nem kötelezettsége egyfajta minimális környezetterhelési szint (azaz maximális környezetvédelem) biztosítása*, hiszen a környezet terhelése a civilizációnak szükségszerű velejárója (14/1998. (V. 8.) sz. ABh). Jól (bár némileg más szögből) világítja meg a problémát *Kilényi Géza* alkotmánybíró párhuzamos véleménye, amelyet a 64/1991. (XII. 17.) sz. határozathoz készített. Eszerint a

¹¹ Egyet értünk azzal az (AB érvelését is alátámasztó) állásponttal, amely az élőlények jogait azon az alapon veti el, hogy védelmük mögött valójában egy a környezeti szempontokkal is kiteljesedő emberkép áll. – ABRÓK Ildikó, H. SZILÁGYI István, *Emberi jogok kontra állati jogok* = „Dum spiro doceo”, Ünnepi tanulmányok Huszti Vilmos 85. születésapjára, szerk. SZABÓ Béla, SÁRY Pál, Miskolc, 2000, 467.

jogalkotó a szabályozás tartalmának kialakításánál köteles ugyan figyelembe venni a különböző szaktudományok eredményeit, ám a jog szabályozási rendszere annyiban szuverén, hogy nem köteles azokhoz mechanikusan igazodni. Ezzel a viszonylagosan szuverén döntési szabadsággal él a jog, például a környezetvédelem körében irányadó szennyezési határértékek megállapításánál. A tudatos eltérés nem a szaktudomány elvetését vagy felülbírálatát jelenti, hanem csupán azt juttatja kifejezésre, hogy a jogi szabályozás kialakításánál nem kizárólag egyik vagy másik szaktudomány eredményeit kell figyelembe venni, hanem ezek mellett társadalmi, gazdasági, műszaki stb. szempontokat is mérlegre téve kell meghatározni a jogkövetkezményeket, illetőleg a társadalom fejlődési szintje mellett a jog által eltúrt, vagy épp megkövetelt magatartást.

E véleménnyel (amely összecseng a 996/G/1990. sz. határozatban kifejtettekkel is) alapján egyet érthetünk, amennyiben az eltérésre való feljogosítás nem jelenti egyben a környezetállapot romlásának megengedését vagy annak kockázatát (azaz nem tetszőleges, vö. a 28/1994. sz. határozattal), illetve tudományos szempontból bizonytalan vagy vitatott megítélésű környezeti problémák elfedését, figyelmen kívül hagyását, esetleg a környezeti érdekeknek a többi említett szemponthoz képest történő, elvtelen alávetését. (Másképp fogalmazva: amíg nem sérülnek a környezetvédelmi szabályozás olyan alapvető elvei, mint a megelőzés, az elővigyázatosság vagy az integráció.¹²)

A jogvédelmi szint keresésekor azt láthattuk az imént, hogy léteznek a környezet védelmén kívül eső szempontok is, amelyeket az államnak figyelembe kell vennie a környezet védelmét szolgáló szabályozás kialakításakor. Természetesen vannak azonban a környezetvédelemnek saját szempontjai is, amelyek belülről töltik ki a környezethez való jogot, szakmai szempontok alapján határozzák meg a szükséges védelmi szintet. A jogvédelmi szint megvonásakor ilyen szempont, amelynek az AB szerint befolyásolnia kell az elvárható jogvédelmi szintet, hogy a jogi védelem rendeltetése a környezetromlás megelőzése. Nyilvánvaló, hogy ideális esetről akkor beszélhetünk, ha a környezetromlás megelőzhető a többi társadalmi és gazdasági igény kielégítése mellett. Nyilvánvaló az is, hogy ezek egyeztetésére szükség van. Meg kell ugyanakkor jegyeznünk azt is, hogy a (szembenálló) igények egyik oldalon sem objektíve meghatározottak, hiszen minden érdek

¹² A környezetjogi alapelvek közül nálunk egyedül a megelőzést vette át az alkotmánybírósági gyakorlat, míg például Németországban a legfontosabb alapelveket a környezetvédelem alkotmányjogi követelményei közt tartják számon. FODOR László, *A környezet védelme a német alkotmányjogban*, Magyar Jog (2004/3), 171.

végső soron emberi érdek. Az ember dönti el, mi az a környezet, amit biztosítani kíván magának. Azt is az ember (például törvényben rögzített fogalmak segítségével, a jogalkotó) határozza meg, hogy mit tekint környezetromlásnak, tehát mit is kell kizárni, megelőzni.¹³ E körülmény több okból is jelentőséggel bír számunkra. Először is rávilágít arra, hogy a védelmi szint meghatározását befolyásolja a társadalom környezeti érzékenysége, másrészt arra, hogy az emberi tudás véges, és ezért amit ma veszélytelennek tartunk, azt esetleg holnap súlyosan környezetkárosítónak minősítjük majd. Tovább lépve logikai rendszerünkben, mindebből még azt a következtetést is le kell vonnunk, hogy az elvárható védelmi szint ezek szerint térben és időben változik. Ennek fényében a visszalépés tilalma érdekes megvilágítást kaphat, amire később még visszatérünk. Mielőtt azonban továbblépnénk ebben az irányban, az elvárható védelmi szinttel kapcsolatos okfejtésünket kell befejeznünk azzal, hogy a környezethez való jog dogmatikai rendszerében rámutatunk arra, hogy hol is van a helye a környezetromlás megelőzésének, mint követelménynek.

E tekintetben elmondható, hogy az AB gyakorlatában ez a szempont eddig kizárólag a változó követelményekkel összefüggésben (például a visszalépés tilalmával együtt, vagy épp szigorodó előírások megítélésekor, azok igazolására) kapcsolódott a jogvédelmi szint kérdéséhez. Az érvelés logikája szerint, például azért tilos a visszalépés (változtatás, mint ok), mert azzal romolhat a környezetállapot (következmény). Tehát nem vált annak alkotmányos mércéjévé, hogy egy norma szigorúsága (adott állapotban) megfelel-e az alkotmánynak, megfelelő szintű jogvédelmet érvényesít-e. Értelmezésünk szerint pedig magától értetődő, hogy a környezetromlás megelőzése minden esetben, tehát nem csak jogszabályi változások megítélésekor, irányadó kell, hogy legyen. Mint azonban korábban arra rávilágítottunk, ez a mérce nem objektív, és legfeljebb szélsőséges esetekben lenne alkalmazható.¹⁴ Ilyen mércére ugyanakkor – sokszor érezzük úgy – szükség lenne. Ezt a szerepet, véleményünk szerint, túlzottan általános (elvi) jellege miatt nem töltheti be az AB által megemlített másik tartalmi követelmény sem, amely szerint a jogi szabályozásnak (fokozottan) szigorúnak kell lennie.

¹³ Lásd példaként a környezet védelmének általános szabályairól szóló, 1995. évi LIII. törvény következő fogalmainak a meghatározását: környezetterhelés, környezet-igénybevétel, környezethasználat (ezek elvileg jogszerűek), illetve környezetszennyezés, környezetveszélyeztetés, és környezetkárosítás (amelyeket a jogrend már nem fogad el).

¹⁴ A német alkotmányjogi szakirodalomból ismert az ún. *Untermaßverbot*, amely szerint a jogalkotót köti a megfelelő jogvédelmi szint megválasztásának kötelezettsége. Megszegi e kötelezettségét a jogalkotó, ha például olyan normát alkot, amelyik nem képes befolyásolni, megragadni a szabályozott életviszonyokat (például nincs gyakorlata). Reiner SCHMIDT, *Neuere höchstrichterliche Rechtsprechung zum Umweltrecht*, JuristenZeitung (1997/21), 1042.

Következtetésünk fentiek alapján az, hogy *a védelem szintjének meghatározása alkotmányos mércével közelebbről nem lehetséges*. Az államnak (jogalkotónak) mindig marad ebben mozgástere, és egyben felelőssége. Ha elmulasztja szabályozási feladatát, a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség következményei alkalmazhatóak. Kérdés viszont, hogy mit lehet tenni egy felelősségét nem megfelelő súllyal kezelő állammal szemben. Ilyenkor is szükség lenne olyan, viszonylag objektív (esetleg egzakt tartalmi szempontok hiányában formális) korlátokra, amelyek a jogalkotó mozgásterét kijelölik. Ilyen lehet a visszalépés tilalma, amely viszont, mint elnevezése, illetve az eddig kifejtettek is mutatják, csak a jog változásának (tehát a változatlan normáknak nem) lehet mércéje.

4. A jogvédelem (avagy a jogi védelem) már elért szintjétől való visszalépés tilalma

Az állami fellépésnek (a jogalkotásnak) vannak tehát korlátai, amelyek befolyásolják a már elért védelmi szint alakulását. Ilyen elsősorban az Alkotmánybíróság által érvényesített „*non derogation principle*”, a védelmi szinttől való visszalépés tilalma, amelynek alapján a természet- (illetve általában a környezet-) védelem jogszabályokkal már elért szintjét az állam nem csökkentheti szabadon. A „szabadon” módhatározó arra utal, hogy bizonyos esetekben a visszalépés elképzelhető, ezen esetek körét azonban a testület igen szorosra vonta: „...*kivéve, ha ez más alapjog vagy alkotmányos érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen,*” de „*a csökkenés mértéke az elérni kívánt célhoz képest ekkor sem lehet aránytalan.*”¹⁵ Mint arra alább példákon keresztül is rámutatunk, e feltételek fennállását az AB soha nem állapította meg, és így a követelmény a gyakorlatban abszolút tilalomként érvényesül. A 28/1994. sz. határozat indokolását ezen eleme miatt tekintik forradalminak, nemzetközi összehasonlításban is kiemelkedőnek.

A 28/1994. (V. 20.) sz. AB határozat indokolása azonban nem csak erre hivatkozik, hiszen ezt az elvet beágyazta a környezethez való jog dogmatikájának egészébe, mégpedig a következőképpen. Először is felidézte az Alkotmány 18. és 70/D. §-át, az első (996/G/1990. sz.) környezetvédelmi határozatban kifejtetteket az állam kötelezettségeit illetően, majd az abortusz-ügyekben (például a 64/1991. sz. határozatban) felvázolt objektív intézményvédelmi kötelezettséget. Ezt követően azt elemezte az AB, hogy a környezethez való jog – sajátos tárgyára és az alanyi jogokhoz való viszonyára

¹⁵ *Az értelmezett Alkotmány*, szerk. HOLLÓ András, BALOGH Zsolt, Budapest, 2000, 282., BALOGH et al, *i.m.*, 287.

tekintettel – miért más, mint a többi alapjog vagy alkotmányos feladat. Így például megállapította, hogy a környezethez való jog:

1. nem alanyi alapjog, de mégis több pusztán államcélnál, alkotmányos feladatnál, hiszen védelmét az államnak az alapjogoknak megfelelő szinten (az alanyi jogok szerepét is pótolva) kell garantálnia;
2. elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek (az alanyi jogokkal szemben) intézményvédelmi oldala a túlnyomó és meghatározó;
3. az államnak a környezet védelmére, illetve az élet természeti alapjai fenntartására irányuló kötelezettségeit jelenti;
4. érvényesítésében az intézményvédelmi oldal mellett (igaz mellékesen, ma még elhanyagolható mértékben, de) szerepe van az alanyi jogoknak (például a környezeti károk megtérítésére vonatkozó igénynek, a környezetvédelmi eljárásokban való részvétel jogának, a környezeti információkhoz való szabad hozzáférésnek) is, ezek azonban inkább eljárási jellegű jogosítványok, vagy a környezetvédelemmel csak közvetett módon állnak kapcsolatban;
5. legszorosabb kapcsolatban az élethez való joggal áll, amelynek részeként is értelmezhető, illetve abból (a 18. § híján is) levezethető;
6. önálló említése emellett külön alkotmányos súllyal ruházza fel, és az állam sajátosan környezetvédelmi feladatainak is alapjául szolgál;
7. alanya valójában az emberiség vagy a természet lehetne;
8. védelmének szintje (fentiekből következően is, illetve) az élet természeti alapjainak véges volta, a természeti károk jelentős részének visszafordíthatatlansága miatt, valamint mivel az emberi élet fizikai feltételeiről van szó, és mert a (természetvédelmi) védettség szükségességének objektív (esetenként nemzetközi kötelezettségvállalással megerősített) ismérvei vannak,¹⁶ nem lehet tetszőleges; a jogszabályokkal biztosított védelemnek fokozottan szigorúnak kell lennie;
9. érvényesülésében nem lehet a gazdasági és társadalmi körülményektől függő hullámzást megengedni, mint a szociális és kulturális jogokéban, ahol a körülmények megkívánta megszorítások később orvosolhatók;
10. védelmének eszközei között a megelőzésnek elsőbbsége van, hiszen a visszafordíthatatlan károk utólagos szankcionálása nem tudja helyreállítani az eredeti állapotot;¹⁷

¹⁶ Az érvelés eme része álláspontunk szerint a környezetvédelmi követelmények mindegyikére aligha lehet érvényes. Mint arra utaltunk, a meghatározó szempont mindig az emberi értékrend, ami objektívnak nem nevezhető, bár megerősíthető tudományos eszközökkel vagy épp nemzetközi kötelezettségekre hivatkozással.

¹⁷ Az AB vizsgálta annak lehetőségét is, hogy az időközben előkészített törvénytervezet, amely megszigorította volna a magántulajdonosok környezeti kötelezettségeit és az azokhoz rendelt szankciókat, megfelelő védelmet biztosított volna-e. Álláspontja szerint – mint láttuk – nem,

11. érvényesítésekor az állam – (a 996/G/1990. sz. határozat szerint) ugyan az elvi alapok és módszerek megválasztásában szabad, s szabad annak meghatározásában is, milyen konkrét jogalkotási és kormányzati teendők tartoznak ide, de – az alapjog e határozatban¹⁸ kifejtett sajátosságaiból következőleg – nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje,

12. megköveteli azt, hogy az állam – amíg jogi védelem egyáltalán szükséges – az elért védelmi szinttől csakis olyan feltételekkel léphessen vissza, amikor alanyi alapjog korlátozásának is helye lenne. A korábbi követelménytől ekkor is csak elkerülhetetlen szükségesség esetén, és arányosan lehet eltérni.

Az AB a visszalépés tilalmára tehát a környezethez való jog előbb idézett (főként az általunk 8-11. sorszámúval jelölt) sajátosságaiból, különösen pedig a környezetromlás meg nem engedhető voltából következtetett.

Ez utóbbi követelmény nem azonosítható a visszalépés tilalmával, ugyanis nem tisztán jogi elvárás, a környezet adott állapotát az állam mindenfajta (tehát nem csak szabályozási) tevékenysége körében, életfeltétel jellegétől és a szabályozás már elért szintjétől függetlenül, adott esetben magasabb szinten védi. Másrészt – mint arra különösen a 29/1995., a 80/B/20001., vagy a 349/B/2001. számú határozat rámutat, e tételből a figyelembe vétel és a szabályozás állami kötelezettsége is levezethető, de akár az újonnan bevezetett természetvédelmi követelmények okozta tulajdonjog-sérelem elbírálásánál is irányadó lehet, vagyis nem csupán a korábbi jogvédelmi szint fenntartásának kötelezettsége, de szigorúbb követelmények bevezetése is indokolható vele.

Míg a környezetvédelmi alaphatározat a természetvédelem kapcsán rögzített a 18. § értelmezéséhez tartozó elvi tételket, a 27/1995. (V. 15.) sz. határozat kiterjesztette az alkotmányos környezetvédelem hatókörét a lakóterületekre, illetve általában az épített környezetre is. A tilalom tehát a környezetvédelem általános követelményévé vált.

A jogalkotó és a jogalkalmazó felelősségének egymáshoz való viszonya tekintetében pedig új elvi tétellel gazdagította a környezethez való jog dogmatikáját. Eszerint a jogszabálytól való jogalkalmazói eltérés csak akkor lehet alkotmányos, ha a jogszabály maga meghatározza az eltérés garanciális feltételeit, és ezzel a hatóság mozgásterét megfelelő keretek közé szorítja. „A jogszabály egyes különös előírásaitól való eseti eltérés a környezet biztonságának megóvása

ebben az értelemben a szankcionálásra való áttérés is visszalépést jelentene a már elért védelmi szinttől, illetve általában visszalépés, ha a megelőző eszközöket szankciók váltják fel.

¹⁸ Vagyis az alaphatározatban kifejtettek alapján! Megjegyezzük, hogy a 28/1994. sz. határozat a 996/G/1990. sz. határozat említését követően maga él az „e határozatban” fordulattal, amire aztán maga az AB később több esetben is tévesen hivatkozik.

mellett, akkor engedélyezhető, ha az a jogszabályban biztosítottal azonos értékű állapotot eredményező műszaki vagy egyéb intézkedéssel lehetséges, és ez előírható.”¹⁹

Ebben az esetben tehát kiderült, hogy nem kizárólag jogszabályi változás képezheti az alkotmányossági kontroll tárgyát, hiszen a visszalépés tilalmába ütközik az olyan norma is, amely a jogalkalmazó számára teszi lehetővé (jogilag kötetlen hatósági döntésekkel) a védelmi szint csökkentését.

5. A visszalépés tilalmának ellentmondásai

Az alábbiakban folytatjuk a visszalépés tilalmának bemutatását, törekedve arra, hogy az alkotmánybíróági érvelés ellentmondásait is felfedjük. E pontban a dogmatikát, a következőben a gyakorlatot vizsgáljuk.

Először is arra a problémára kell rávilágítanunk, hogy a visszalépés tilalmával védett követelményszint akár magasabb is lehet, mint az AB érveléséből következne. A magyar Alkotmánybíróság ugyanis azt az álláspontot vallja, amely szerint a környezetvédelem (teljes egészében) levezethető az Alkotmány egyéb rendelkezéseiből, noha önálló kimondása külön súlyt ad a környezethez való jognak, és (formailag eloldva az élethez való jogtól) lehetővé teszi, hogy ez a jog más gyökerű, a feladat megvalósításához szükséges állami kötelezettségeket is magába foglaljon. A magunk részéről – az AB véleményével szemben – azt valljuk, hogy az 1989-es alkotmánymódosítás (a 18. § beiktatása) az objektív életvédelem köréből kiemelte a környezetvédelmet, amiből nem csak a környezetvédelem nagyobb jelentősége és sajátos igényeinek érvényesítése, de – fentiek szerint – a védelmi szintnek, és ezzel az állami felelősség mértékének a megemelkedése is következik. Az AB túlzottan visszafogott értelmezése miatt így ellentmondás keletkezett a visszalépés tilalmának elvi követelményében.

A visszalépés tilalma ugyanis azt jelenti, hogy a minimális védelmi szint a testület értelmezésében sem mindig az, ami az ökológiai létezési minimumnak (az élet védelmének) felel meg, vagy ami a környezetromlás megelőzéséhez szükséges. A visszalépés tilalma mögött az a fikció áll, hogy a már kialakult szabályozás megfelelő szintű, és olyan egyensúlyi helyzetet fejez ki, amelyben a környezeti és az azzal szemben álló érdekek

¹⁹ A közigazgatási jog területére tartozó kérdés, hogy a normatív előírás és az egyedi határozat tartalma nem csak akkor térhet el egymástól, ha arra a jogszabály mintegy felhatalmazást ad. Ez merült fel később, például az 521/B/2003. sz. határozatban, anélkül azonban, hogy a testület kapcsolatot talált volna e joghelyzetek között – ld. a normatív tilalom és egyedi engedély viszonyát.

viszonya konszenzuson nyugszik. A tilalmat az AB objektivizálta, az tehát olyan szabályokra is érvényes, amelyek jogvédelmi szintje magasabb, mint ami az élet védelméhez, vagy akár a környezetromlás megelőzéséhez szükséges.²⁰

Az objektivizálás nem csak az így megfogalmazott követelmény (tehát a tilalom) tartalmára, de jogkövetkezményére is vonatkozik. Míg az államot a jogvédelem szintjének meghatározása körében (általában) csak a környezeti szempontok figyelembe vételének kötelezettsége terheli (hogy megelőzze a környezetromlást), a már elért jogvédelmi szinttől való visszalépés körében nem elegendő a különböző alkotmányos értékek súlyozása, az arányosság elvének érvényesítése! A környezethez való jog korlátozása (visszalépés formájában) ugyanis fentiek szerint csak akkor lehetséges, ha az elkerülhetetlenül szükséges. Eme elkerülhetetlenség fennállását pedig eddig, mint arra már utaltunk, az AB egyetlen esetben sem állapította meg.

Ahogy az AB kifejti, a védelem tetszőleges voltát (hullámzását) már csak a természeti javak véges volta és az esetleges károk visszafordíthatatlansága is kizárja, amellet, hogy az emberi élet fennmaradásának feltételeiről (illetve álláspontunk, valamint az alább bemutatandó különvélemény szerint ennél többről) van szó. A szint fenntartása ugyanakkor – mint láttuk – objektív követelmény, vagyis nem kötődik ahhoz, hogy a már elért jogvédelem önmagában véve megfelelő szintű-e (vagyis, hogy az államnak a 18. §-ból fakadó, vagy annál magasabb szintű, önként vállalt kötelezettségét jelenti-e!). Így (tehát az elvárható jogvédelmi szintnek az állam objektív életvédelmi kötelezettségéhez, vagyis a minimális szinthez kötése miatt) az AB önellentmondásba került. Ezt az ellentmondást világítja meg Ádám és Tersztyánszky alkotmánybíráknak a 28/1994-es határozathoz csatolt különvéleménye is, amely az (emberi) élet természeti alapjaival operáló (és általunk bírált) érveléshez a visszalépés objektív tilalmánál jobban illeszkedik. Eszerint ugyanis a 18. §-ból a természetvédelem tekintetében csupán a környezetvédelem általános minőségének biztosítását szolgáló állami feladatok vezethetők le. A természet sajátos értékeinek védelme az egészséges

²⁰ A visszalépés tilalmával voltaképpen egy külön jogvédelmi szint jött létre, ami kizárólag abban az esetben érvényes, amikor a jogalkotó a védelem színvonalát csökkenteni kívánja (akkor viszont abszolút mérce). Egyebekben a minimális szint érvényesül (ha a környezet egyben életfeltétel – ekkor az élethez való jog a kiindulási alap, mint szintén abszolút mérce), a kettő között pedig az objektív életvédelemnek megfelelő, a környezetromlás megelőzésének, a környezeti szempontok figyelembe vételi kötelezettségén alapuló, relatív jogvédelem. – FODOR László, *A magyar Alkotmány és a német szövetségi alaptörvény környezetvédelmi rendelkezéseinek összehasonlítása*, Collectio Juridica Universitatis Debreceniensis, Tom. IV., Debrecen, 2005, 98–99.

környezethez való jogon túlmutató, azt meghaladó tevékenység kifejtését jelenti, amelynek tartalmát a jogalkotó szabadon határozza meg. A 18. § nem követeli meg az ebben önként vállalt védelmi szint fenntartását. Ami pedig a természet védelmét érintő jogszabályok alkotmányosságát illeti, az csak szélsőséges esetekben válhat kérdésessé, ha tudni illik a szabályozás az élet természeti alapjainak nagymérvű, visszafordíthatatlan romlását idézné elő.

Az eddigiek alapján tehát formális és egyben hibás a kiindulópont, mert a tilalom elszakadt a környezetromlás meg nem engedhetőségének kritériumától. Amögött egyébként, hogy formálisnak tekintjük az AB által kidolgozott követelményt, egy további érvet is felhozhatunk, mégpedig, hogy a jogvédelem szintjének csökkenését az AB nem minden, a jogvédelmet biztosító eszköz megváltozásakor ismeri el! A 28/1994. sz. határozat szerint annak idején a tulajdoni szabályozás megváltozása jelentette a visszalépést, de az eredeti jogvédelmi szinthez a természetvédelmi szabályok is hozzájárultak, hiszen (kiemelt) oltalom alatt álló, természetvédelmi területek magánkézbe adásáról (pontosabban a magánosítható vagyon körének bővítéséről) volt szó. Abban az esetben azonban, hogyha a pusztán tulajdoni-használati viszonyokkal biztosított védelem változik meg, a visszalépés alkotmányellenessége a testület szerint már nem állapítható meg. Ez azért ellentmondásos, mert egyébként az AB elismeri, hogy pusztán a tulajdoni és használati előírások is szolgálhatják a környezet védelmét.²¹

További kérdés, hogy jogon kívüli tényezők hogyan befolyásolhatják a tilalom érvényesülését. Mint arra korábban utaltunk, a környezetromlás megelőzéséhez szükséges, elvárható jogvédelmi szint változik. Ez a változás mindkét irányban elképzelhető, hiszen egyrészt erősödhet (de akár gyengülhet is) a társadalom környezeti tudata és igénye, másrészt a jog az államnak korántsem az egyetlen környezetvédelmi eszköze. Utóbbi azért érdekes, mert lehetővé teszi az állam számára, hogy másfajta eszközökkel biztosítson ugyanolyan, vagy akár erősebb védelmet, mint a (korábbi) jogi szabályozás. Segítségül hívva egy nemzetközi összehasonlítást, például a skandináv országoknak lényegesen kevesebb környezetvédelmi jogszabályuk, jogi követelményük van, mint hazánknak, az elért környezetvédelmi szint azonban kétségtelenül magasabb. A magyar Alkotmánybíróság azonban csak a jogi követelményekkel foglalkozik, hiszen azok kontrolljára van lehetősége. Nem ad tehát választ a környezethez való jog jelenlegi dogmatikája arra a kérdésre, hogy visszaléphet-e úgy az állam a jogvédelmi szinttől, hogy az környezetromlást nem idéz elő, például mert a jogi eszközöket gazdasági vagy önszabályozási eszközökkel váltja fel. A német szakirodalom már foglalkozott a különböző deregulációs intézkedések kapcsán azzal, hogy milyen kompenzációs

²¹ FODOR László, *Az Alkotmánybíróság környezetvédelmi határozatainak kritikája, i.m.*, 66.

lehetőségek (például önkéntes kötelezettségvállalások, mediáció, társadalmi részvétel stb.) állnak rendelkezésre.²²

Ezek megítélése azonban mindig az adott társadalmi és gazdasági helyzettől függ, ami Magyarországon ma kétségkívül kedvezőtlenebb az említett németországinál. Amennyiben azonban ez a helyzet a jövőben kedvezően alakul, fenti kérdésünkre igennel válaszolnánk, még ha ez az AB által 11 évvel ezelőtt megfogalmazott követelménnyel nem feltétlenül egyeztethető is össze. (Ebben az esetben sajátos tartalmat és jelentőséget nyer a 28/1994. sz. határozat eddig jelentéktelennek tűnő kitétele – amíg jogi szabályozásra egyáltalán szükség van –, amennyiben a jogi szabályozásra már nincs szükség).

Egy másik lehetőség is felmerül, a környezetromlás megelőzéséhez szükséges szint és a visszalépés tilalma által védett szint elválására. Elképzelhető ugyanis, hogy a jogi szabályozás nem képes betölteni funkcióját, és ezért szükséges az enyhébb szabályozás. Például természetvédelmi területen élő (a korlátozásokat kompenzáló támogatásban nem részesülő) gazdák beszántják a védett gyepet, így megsemmisül a védett érték, ésezzel egyben a védelem fenntartásának az indoka is megszűnik. Vagy környezetkárosodás következik be, s emiatt a tényleges környezetállapot a határértékben rögzítetthez képest romlik, mégpedig helyreállíthatatlanul. Milyen magatartást ragadhat meg ilyenkor az éppen hatályos előírás? – semmilyen, de éppenséggel az is elképzelhető, hogy lehetetlenné válik a teljesítése. Mint az alább bemutatandó Metallochemia-ügy mutatja, az ebből következő ellentmondás korántsem elméleti, és eddig maga a testület sem volt képes megbirkózni azzal.

Úgy véljük, a problémák nyilvánvalóak. Vajon mégis mi vezette az Alkotmánybíróságot az érvelésnek erre az ellentmondásokkal rögzös útjára? – Véleményünk szerint egyszerűen az, hogy meg akarta védeni a környezeti érdekeket, és ehhez szüksége volt egy formális megközelítésre. Leszögezzük, hogy kritikánk semmiképpen sem jelenti azt, hogy az idézett különvélemény végkövetkeztetésével egyet értenénk, és a visszalépés tilalmát elutasítanánk. Épp ellenkezőleg. Azt is látnunk kell azonban, hogy az érvelés ellentmondásai nem szükségszerűek. Az ugyanis, hogy például nincs az elvárható védelmi szintnek egzakt meghatározása, nem akadály, hogy kimondjuk: ez a szint magasabb az emberi élet megóvásához szükségesnél. Ha az AB is ezt tette volna, elkerülte volna a legnagyobb ellentmondást.

²² FODOR László, *A német engedélyezési rendszer egyszerűsítése a környezetvédelmi követelmények tükrében*, Magyar Jog (2005/9), 557-566.

6. A visszalépés tilalmának érvényesülése a későbbi határozatokban

Mint láttuk, a tilalmat a testület az alaphatározatban fejtette ki, majd a 27/1995. számú határozatban fejlesztette tovább. Az utóbbi 10 év határozatai közül az alább említettekben merült fel.

A 48/1997. (X. 6.) sz. határozat klasszikus természetvédelmi ügyben született, a hazai környezetpolitika egyik szépségtapasza. A tényállás viszonylag egyszerű: a pomázi önkormányzat egy (az 1978-ban létrehozott) Pilisi Tájvédelmi Körzethez tartozó, mintegy 3.5 hektáros területet kívánt belterületbe vonni abból a célból, hogy azt beépíthetővé tegye és eladja. Annak érdekében, hogy ezt megvalósíthassa, kérte a környezetvédelmi minisztert, hogy oldja fel a terület természetvédelmi oltalmát. A miniszter a kérésnek [a 13/1996. (VII. 9.) sz. rendeletével] eleget is tett, mondván, hogy a védettség indokai immár nem állnak fenn.

A környezetvédelmi alaphatározatra és az első környezetvédelmi határozatra utalva a testület felidézte a környezethez való jog dogmatikájának főbb elemeit, különösen a környezeti állapot romlása és a visszalépés tilalma vonatkozásában, majd megvizsgálta a konkrét ügyet. A vizsgálat során szakmai kérdéseket is megválaszolt, és a miniszterrel ellentétben megállapította, hogy a védettség indoka (ami az érintett terület esetében az ökológiai folyosó funkcióban ölt testet) nem szűnt meg. Másik oldalról a testület azt vizsgálta, volt-e olyan alkotmányos érték, amelynek érvényesítése az oltalom felszámolását, és ezzel a védelmi szint csökkenését megalapozhatná. A beépítés azonban, mint *gazdasági érdek* (tekintettel arra is, hogy az önkormányzat ahhoz rendelkezik más helyszíni alternatívával) következtetése szerint nem minősülhet olyan elkerülhetetlen szükségességnek, ami a visszalépést indokolná. A környezethez való jog sérelme miatt ezért a rendeletet az AB alkotmányellenessé nyilvánította és megsemmisítette. Ez az érvelés tekinthető a visszalépés tilalma klasszikus alkalmazási modelljének. Ehhez képest a következő ügyek többségében az elvi követelmény alkalmazása, vagy éppen annak elmaradása vitatható.

Az 591/B/1997. számú határozatban az AB a privatizációs törvény (az 1995. évi XXXIX. tv. és 1997-es módosítása) vonatkozásában azt vizsgálta, hogy vajon a védett természeti területek, műemlék ingatlanok kivétele az államháztartási törvényben meghatározott – az állam kizárólagos tulajdonába tartozó – kincstári vagyon köréből sérti-e a környezethez való jogot azáltal, hogy csökkenti a már elért jogvédelmi szintet. Az AB vizsgálata alapján a jogszabályi rendezés nem jelenti a kincstári vagyon körének csökkentését, mivel a privatizációs törvény hatálya alá tartozó vagyontárgyak addig sem tartoztak az

államháztartási törvény hatálya alá, vagyis a támadott rendelkezés csak az állami vagyron korábban is hatályos megosztását ismerte el.

Látható, hogy a tényállás egyes elemei hasonlóak a 28/1994. számú határozatéhoz, ahol annak megállapítására került sor, hogy az állami tulajdon körének csökkentése, illetve (egyben, és ez a fő eltérés a két ügy között) a védett területek magánkézbe adása alkotmányellenesen történt, a jogvédelmi szint csökkentése miatt. Az AB a hasonlóság ellenére a korábbi érvelésnek csak azt az elvi tételét hivatkozta, amelyik a visszalépés tilalmát fogalmazza meg. Nyilvánvaló – a kifejezett említés nélkül is –, hogy a visszalépés a kizárólagos állami tulajdon tényleges csökkenése esetén lett volna megállapítható. Az alkotmánybírói érvelés másik „egyszerűsítése,” hogy az indokolás úgy értelmezi a 28/1994-es határozat elvi tételét, hogy a környezethez való jog (csak) a visszalépés esetében sérül, vagyis ha nincs visszalépés, nincs sérelem sem. Nyilvánvaló, hogy az indokolásnak ez a része csakis a konkrét ügyre nézve irányadó, hiszen a környezethez való jog sérelme más módon (például a figyelembevételi vagy a szabályozási kötelezettség elmulasztásával) is megvalósulhat.

A 439/B/1999. számú határozatban az AB egy olyan rendelettel [8/1997. (II. 7.) számú KTM-NM-FM együttes r.] foglalkozott, amely a budapesti Metallochemia gyár által korábban ólomszennyezéssel sújtott területre állapított meg (az általánosnál enyhébb) szennyezettségi határértékeket. A határozat formailag „érdemi vizsgálat nélkül” kibocsátott visszautasító végzés, mivel az AB a rendelet egyedi tartalma (azaz normatív jellegének hiánya) miatt saját hatáskörének hiányát állapította meg. Ennek ellenére a testület mégiscsak belebocsátkozott a rendelet tartalmi alkotmányellenességének vizsgálatába, és – ugyan formailag kötelező erő nélkül, de – megállapította, hogy a rendelet nem ütközik az Alkotmány 18. §-ába, illetve közelebbről a visszalépés tilalmába.

A testület már első környezetvédelmi határozatában is alkalmazta azt a megoldást, hogy a visszautasítás ellenére állást foglalt, jelen esetben azonban volt egy konkrét jogszabály is, amit a 18. §-nak meg kellett feleltetni. A másik fő különbség a 996/B/1990. számú határozathoz képest, hogy itt elvi tétel megfogalmazására már nem volt szükség, az AB alapvetően a visszalépés tilmának követelményét alkalmazta. Nem volt viszont érdemes e megoldással élnie, álláspontunk szerint ugyanis ennek során több hibát is elkövetett. Ki kell emelni ezek közül, hogy nem megfelelően tárta fel a tényállást, vagyis azt, hogy jelen esetben miben is állhatna a visszalépés tilalmába ütközés, és ebből kifolyólag téves következtetésre jutott.

Az AB a tényállás feltárása során azt állapította meg, hogy az egyedi határérték normális körülmények között ugyan nagyobb környezetszennyezést tenne lehetővé (tehát valóban enyhébb a korábbi, általános határértéknél), jelen

esetben azonban a határérték megállapításának célja eltért a szokásostól, mivel az (közelebbről nem meghatározott módon) a környezetszennyezés felszámolásában, az arra tett intézkedések megalapozásában határozható meg. Az AB állítása szerint (amihez szokásától eltérően nem idézi a környezetvédelmi tárca véleményét) ebben az esetben nem a visszalépés tilalmába ütközésről van szó, hanem arról, hogy az államnak egyenesen kötelezettsége a „visszalépés” végig vitele, azaz a szennyezettség leszorítása olyan szintre, amely a környezetre és egészségre ártalmasság alatt van!

Véleményünk szerint az állítás utóbbi része feltétel nélkül igaz, tehát az államnak kötelezettsége a szennyezettség leszorítása (az utólagos csökkentés, kárelhárítás), amelynek (mint szabályozáson kívül eső tevékenységnek) a mércéje viszont csak a környezet és az egészség védelmét szolgáló, általános vagy annál szigorúbb szennyezettségi határérték (jogszabályi követelmény vagy egyedi határozat) lehet. Az a visszalépés, amelyről itt az AB szól, két eltérő követelmény (a helyreállítási kötelezettség és a visszalépés tilalma) összemosásának az eredménye.

Vizsgáljuk meg először is ennek alátámasztására, hogy mi is a rendeletben alkalmazott sajátos megoldás lényege! Míg a szennyezettségi határérték általános funkciója a környezetkárosodás és az egészségkárosodás megelőzése (például a határérték sérülésekor alkalmazott hatósági intézkedések, kibocsátás-csökkentési tervek és intézkedések, engedélymódosítások stb. révén), addig a rendelet abból indul ki, hogy a szennyezettségért felelős fő szennyező forrás működése már megszűnt. Az alkalmazható intézkedések tehát arra már nem irányulhatnak. (Eddig kiindulópontunk hasonló az AB indokolásával.) A rendelet maga egyébként az utólagos kárelhárítási intézkedésekről mit sem szól, és azok mibenlétét az AB sem vizsgálja, tehát nem derül ki, miért is igénylik azok az enyhébb határértékeket.

Releváns körülmény továbbá, hogy a rendelet saját időbeli hatályát nem köti a kárelhárítási munkák idejéhez vagy eredményéhez, vagyis az új határértékek a korábbiakat azoktól függetlenül váltják fel.

A helyreállítás és a „visszalépés kötelezettsége” meglátásunk szerint a tényleges állapot, a határérték és a célállapot viszonyának félreértése miatt vált eggyé. Az AB a szennyezettségi határérték definiálására a környezetvédelmi törvény (az 1995. évi LIII. tv., a Kvt.) 4. §-át idézte fel, de tévesen. A tévedés lényege, hogy a szennyezettségi határértéket, illetve annak szintjét azonosította a tényleges (!) szennyezettségi állapottal, holott a határérték a szennyezettségre, az állapotra vonatkozó norma. A norma és a „meglévő szennyezettség” egymástól gyakran eltér, az eltérés mértéke a különböző kibocsátásoktól vagy a természet megújuló képességétől függően változik. A rendeletben alkalmazott egyediesítés ezért az AB érvelésével nem támasztható alá.

A norma gyakorlati jelentősége egyébként az, hogy keretet szabjon a környezetállapotot befolyásoló tevékenységeknek, illetve hogy túllépése esetén különböző intézkedésekkel igyekezzenek az eltérést (a környezetszennyezést) megszüntetni. A kárelhárítás érdekében megjelölt szennyezettségi szint – amit az AB szerint el kell érni – valójában egy célállapot lehet csupán, amelyet az állam el kíván érni. Ez nyilván jobb a ténylegesnél, csak hogy a visszalépésnek nem ez a viszonyítási alapja, hanem a korábbi (magasabb követelményt támasztó) norma, hiszen a visszalépés tilalma a jogszabályokkal már elért védelmi szintre vonatkozik. Ha tehát a célállapotot egy annál enyhébb (noha a tényleges állapotnál szigorúbb) szennyezettségi határértékkel fejezik ki, az azt jelenti, hogy a jogalkotó elképzelése szerint a kárelhárítással az egészség és a környezet védelme az általános elvárásoknak megfelelő szinten nem biztosítható. A jogvédelmi szint csökkenése ezért e ponton (tehát az enyhébb határérték meghatározásával) kétségtelenül bekövetkezett.

Más kérdés, hogy a jogvédelmi szinttől való visszalépésnek volt-e elfogadható indoka. A visszalépés tilalmának elvi követelményében az AB 1994-ben csak olyan indokot tartott elképzelhetőnek, amely egy (az adott esetben) a környezethez való joggal ellentétes, alkotmányos érték megvalósításának elkerülhetetlen szükségességében rejlik. Itt ilyen ok azonban nem állt fenn, sőt a szabályozás háttérében éppen a kármentesítés állt. Nem volt tehát az AB kezében egy olyan objektív mérce, amit felhasználhatott volna, és nyilván ez is hozzájárult ahhoz, hogy az elvi követelményt kiforgassa.

A saját fogalomrendszerén is kívül eső indokolása inkább elfedte, mint megvilágította, hogy jelen esetben a visszalépés (szemben például a környezetvédelmi alaphatározat tényállásával) nem eredményezte a környezetállapot romlását. A 28/1994. számú határozat elvi követelménye szerint viszont, mint láttuk korábban, a visszalépés ettől függetlenül objektíve alkotmányellenes, ha nincs mögötte más alkotmányos érték. Az AB-nak ezért meg kellett volna állapítania a visszalépés tényét, amit azonban – az elvi követelmény relativizálása révén, vagy a védelem szükségtelenségének megállapításával, önmagában még – nem kellett volna alkotmányellenesnek nyilvánítania.²³

Összegezve: megtaláltuk tehát azt a lehetséges körülményt – tudniillik hogy nincsenek a visszalépésnek hátrányos következményei –, amelyre tekintettel a visszalépés akár alkotmányosnak is tekinthető. Nem találtunk

²³ A védelem szükségessége kérdésében nem egyértelmű persze, hogy az AB általában, vagy konkrétan az adott jogi védelemre gondolt. Előbbi álláspontunk szerint indokolatlan lenne. Megemlítjük még, hogy a tényleges állapottal való azonosításból egy további ellentmondás keletkezett: az AB további érvelése szerint itt ugyanis a célállapottal történő azonosításnak kellene szerepelnie, ami ugyan szintén tévedés lenne, de legalább következetes.

azonban választ arra, hogy miként állhatnak helyre azok az értékviszonyok (a lakosság egészségügyi helyzete, ingatlanok használhatósága és értéke), amelyek a környezetállapot romlása miatt felborultak. (Fentiek szerint a környezetállapot helyreállítása is csak részlegesen lehetséges.) Álláspontunk szerint (az elérhető környezetállapothoz igazítással) a jogvédelmi szintben bekövetkezett csökkenést (a kármentesítésen és esetleg más kompenzációs intézkedéseken túl) az alanyi jogi eszközöknek kell pótolniuk. Ez pedig, véleményünk szerint, csak úgy lehetséges, ha az érvényesíthető (például kártérítési) igények alapja nem az enyhébb, hanem a korábbi, általános határérték. Amiatt, hogy az új határértékek a kártalanítással megcélzott állapotot fejezik ki, és mégis általános érvénnyel váltják fel a régieket, ennek biztosítékát nem látjuk, ezért álláspontunk szerint a megoldás alkotmányellenes.²⁴

A 46/2001. (XI. 17.) számú AB határozat tényállása sokban hasonlít a 48/1997. (X. 6.) számú határozatéhoz. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Vas Megyei Közgyűlés 11/1997. (X. 31.) számú rendelete, amely egy korábbi, természeti védettséget kimondó rendeletet helyezett hatályon kívül, alkotmányellenes, ezért azt visszamenőleges hatállyal megsemmisítette.

Az indokolás lényege formai, mégpedig hogy a rendelet megalkotása idején a megyei közgyűlés (már) nem rendelkezett hatáskörrel arra, hogy helyi jelentőségű természeti terület védettségét megszüntesse. Az arra való hivatkozás hiányában is egyértelmű azonban, hogy az érintett rendelet tartalmilag is alkotmányellenes volt, hiszen rendelkezései a visszalépés tilalmába ütköztek.

A 182/B/2002. számú AB határozat az egyetlen döntés környezetvédelmi tárgykörben, amelyik az Állampolgári Jogok Országgyűlési Biztosának kezdeményezésére született. Az indítvány a fák védelmére vonatkozó, új szabályozás [a 128/1999. (VIII. 13.) számú kormányrendelet] alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányult, de azt az AB elutasította. Az indítvány szerint a jogszabály leszűkítette a hatálya alá tartozó fák körét (amelyek kivágásához bejelentési kötelezettség szükséges, illetve kivágásuk hatósági engedélyhez kötött), és ezáltal csökkent a fák védelmének korábban biztosított jogszabályi szintje.

Az Alkotmánybíróság a vizsgálata során azt állapította meg, hogy a rendelet hatálya alá tartozó fák köre ugyan szűkebb lett, de azzal a fák védelme

²⁴ Ennek a megkerülésével az AB asszisztált ahhoz, hogy a környék lakosai másodosztályú állampolgároknak érezhessék magukat, s az állammal szembeni igényeiket is nehezebben érvényesíthessék. – Az ügy egyes adataira lásd HVG, 1992. március 21., 84-86; HVG, 1993. május 8., 18; HVG, 1993. október 23., 16; míg környezet-egészségügyi megítélésére az ÖKO, V. évf. 2. számában közölt, „*Erkölcstelen határértékemelés*” című írást, 37-40.

mégsem csökkent. A korábban hatályos rendelet alkalmazási körébe tartozó fák védelméről ugyanis több jogszabály (zártkertben például az erdőtvény, utak mellett a közúti közlekedésről szóló törvény) együttesen gondoskodik. Ezek szerint pedig a rendelet hatálya által nem érintett körben is hatósági engedély szükséges a fák kivágásához. Mindezek eredményeként a fák védelmének jogszabály által biztosított szintje nem csökkent.

Meg kell jegyeznünk, hogy ebben az ügyben – a korábbiakhoz képest – sajátos helyzetben volt az AB annyiban, hogy nem volt elégséges pusztán a visszalépést jelentő, és a korábbi jogszabály vizsgálata. A kapcsolódó jogszabályok együttes áttekintésére volt szükség ahhoz, hogy a szabályozás tartalma értékelhető legyen. Figyelemre méltó az ügy tényállása annyiban is, amennyiben a deregulációs intézkedések korlátairól volt szó. Álláspontunk szerint a dereguláció lehetséges a környezetvédelem terén is, de csak ha a már elért jogvédelmi szint nem sérül. Erről van szó, ha az ugyanazon követelményt rögzítő normák egy részének kiiktatása történik, vagy ha egyidejűleg kompenzációra (a korábbival legalábbis egyenértékű elvárások megfogalmazására) kerül sor.

Úgy gondoljuk azonban, hogy jelen esetben nem csupán deregulációról, de részben a jogvédelmi szinttől való visszalépésről is szó volt. A testület az utóbbit azért nem állapíthatta meg, mert nem mérte fel teljes körűen a tényállást, vagyis, hogy a tárgyi hatály szűkítése által érintett és a kapcsolódó jogszabályok által lefedett kör maradéktalanul fedí-e egymást. Márpedig az előbbi nemcsak a külterületi fákat, hanem a belterületi fák egy részét (a köz-, illetve üzemi területen kívüli, magántulajdonban levő fákat) is érintette. A szabályozás hátterében nyilvánvalóan a környezetvédelem és a tulajdonhoz való jog (korlátoktól mentes koncepciójának) konfliktusa állt, amelynek felszínre kerülése esetén az AB aligha dönthetett volna másképp, mint hogy megsemmisíti a kifogásolt rendelkezést.²⁵

Említsünk meg végül röviden három további ügyet. Ezek közül kettőben a testület nem foglalkozott vele, holott álláspontunk szerint szerepe lehetett volna a tilalomnak. A harmadik határozat épp ennek az ellenkezőjére példa: a tényállástól teljesen idegen visszalépési tilalmat tekintti a testület az érvelési rendszer egyik kulcsának.

Az első a 30/2000. (X. 11.) számú határozat, ahol azért nem vizsgálta a testület a környezethez való jog érvényesülését (illetve a visszalépés tilalmába

²⁵ E következtetésre jutott Fülöp Sándor, még az AB döntését megelőzően – FÜLÖP Sándor, *A környezetvédelmi jog néhány belső ellentmondása – szükség van-e újrakodifikálásra?* = A környezetvédelmi jogalkotás és jogalkalmazás időszerű kérdései, szerk. BÁNDI Gyula, Budapest, 2002, 155-157.

ütközést), mert formai okok – az Országos Környezetvédelmi Tanács véleményezési jogának megsértése – is megalapozták az alkotmányellenességét annak a közlekedési miniszteri rendeletnek, amelyik a kamionstop előírásait enyhítette. Az AB szerint ugyanis az említett grémium közhatalmi jellegű, ezért megkerülése sérti a jogállamiság követelményét.

A 2. pontban említett példák egyikére vonatkozik a 13/2006. (V. 5.) számú, egyik legfrissebb környezetvédelmi határozat. Az utak építésének engedélyezése körében – mint említettük – egy 2004-es jogszabály-módosítás bizonyos esetekben megszüntette a környezetvédelmi, természetvédelmi illetve tájvédelmi szakhatósági jogkört. A visszalépés tilalmába ütközés egyértelmű, hiszen a korábbi normaszöveg e jogkört biztosította, míg az új elvonta. A testület azonban megelégedett a formai alkotmányellenesség megállapításával, aminek alapja az volt, hogy a hatáskör elvonása több magasabb szintű jogszabállyal is ellentétes. Ezek a jogszabályok nem adtak felhatalmazást a közlekedési miniszternek arra, hogy a környezetvédelmi tárca felügyelete alá tartozó szervek hatáskörét elvonja, a szakhatósági szerepkörrel járó jogosítványokat pedig az együttműködés más formái, illetve a környezetvédelmi hatásvizsgálati eljárás (engedély) nem pótolják (tehát nem a szó helyes értelmében vett deregulációról volt szó).

A harmadik a 80/B/2001. sz. határozat. Ez egy olyan önkormányzati rendelettel foglalkozott, amely egy új terület természetvédelmi oltalmát mondta ki. Érdekes itt rámutatni arra a fejlődésre, ami az AB érvelési rendszerben e ponton megfigyelhető, és egyben rávilágítani fenti kritikánk alapjára. A 28/1994. számú határozatban az AB a visszalépésre két követelményt állított fel: az egyik a jogi, a másik a jogon kívüli elemeket is magában hordozó tilalom, amelyeket jogkövetkezményeik szempontjából már elemeztünk. Tartalmilag abban az ügyben a két követelmény ugyanazon jogalkotói magatartás megítélésének egymásba illeszkedő szempontját jelentette, mivel akkor a jogi védelem szintjének csökkenése eredményezte a környezetállapot romlásának kockázatát. Jelen ügy tényállása szerint viszont „*a szabályozás elmaradása eredményezné a romlás kockázatát, vagyis a környezetállapot romlásának meg nem engedhetősége nem a visszalépés tilalmát, hanem a szabályozás kötelezettségét alapozza meg.*” Látható, hogy a 28/1994. számú határozat felidézésekor az AB nem értékelte e lényegi különbséget.

7. Néhány következtetés

Az Alkotmánybíróság környezetvédelmi ügyekben kialakított gyakorlata alapján elmondhatjuk, hogy a testület eddig számos különböző eszközt alkalmazott annak érdekében, hogy a környezeti érdekeket másokkal szemben

megvédje. A leglátványosabb eszköz a visszalépés híres tilalmának alkalmazása.²⁶ E követelmény megfogalmazásával a testület inkább jogot alkotott, mintsem jogot értelmezett volna. Erre tekintettel nem túlzás azt mondani, hogy az AB jelentős szerepet tölt be a környezetvédelmi szabályozás alakításában.

Állításunkat egy ellenpéldával is alátámaszthatjuk, ha rákérdezünk, vajon miért csak a környezetvédelem körében került sor a visszalépés tilalmának alkalmazására? Elképzelhető lenne ugyanis, hogy például a fogyasztóvédelem vagy a munkavédelem esetében is követelmény legyen, hiszen a védelem szintjében e területeken (is) hullámozást eredményezett a visszalépés (például a privatizáció miatt, amiről a 28/1994. sz. határozat esetében is szó volt). A 28/1994. sz. határozat és a későbbi gyakorlat a környezetvédelemben való visszalépést azért nem engedte meg, mert e területen a követelmények hullámozása visszafordíthatatlan károkkal jár. De vajon nincs-e (nem volt-e) ez így az emberi életet és egészséget közvetlenül védő munkavédelem vagy fogyasztóvédelem esetében is? E költői kérdés felvetése után úgy tűnik, hogy a testület a környezet ügyét kiemelten kezelte, mert az volt a szándéka, hogy megvédje azt.

E szándékról árulkodik az is, hogy a kialakított követelmények több esetben formálisnak tekinthetők, de ellentmondás is előfordul az AB érvelésében.

Összefoglalva a tilalom lényegét, a környezethez való jog korlátozása visszalépés formájában, amíg jogi védelemre egyáltalán szükség van, csak akkor lehetséges, ha az egy másik alkotmányi érték megvalósításához elkerülhetetlenül szükséges. Eme elkerülhetetlenség fennállását eddig az AB egyetlen esetben sem állapította meg. A természetvédelem terén külön jelentőséget tulajdonít az alaphatározat azon kitételének is, miszerint a visszalépés megengedhetőségének feltétele az is, hogy a jogi védelemre már ne legyen szükség. Amikor például egy természetvédelmi területet be kívánják építeni, és ezért a védettséget fel kívánják oldani, az AB (tulajdonképpen a beépítési céltól függetlenül) alkotmányellenesnek tartja a visszalépést (a védettség feloldását), amíg a védetté nyilvánítás eredeti oka (a védelemre érdemesített érték) fennáll (ld. a 48/1997. (I. 6.) sz. ABh-t). Ez az értelmezés

²⁶ Emellett sor került már a környezethez való jog elsőbbségének rögzítésére más (például gazdasági) érdekekkel szemben. Az sem ritka azonban, hogy a testület az indítványban kifejtett érvelést (például a jogbiztonság sérelmét illetően) nem cáfolta, de mégsem a kifogásolt környezetvédelmi norma megsemmisítését alkalmazta szankcióként, hanem a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapította meg, azaz lehetőséget adott a jogalkotónak a korrekcióra.

szigorúbb annál, mint amit a szakirodalom (vagy a többi AB határozat) a környezetvédelmi alaphatározatnak tulajdonít, hiszen eszerint a szembenálló alkotmányi értékek ütköztetése önmagában nem alapozza meg a visszalépés alkotmányosságát. Másképp fogalmazva objektivizálja, más alkotmányi értékekhez képest erősebbé teszi a 18. §-ban rögzített, környezethez való jogot.

Annak fényében egyébként, hogy a visszalépés tilalmát szokás a környezethez való jog elvi követelményei közül a legfontosabbnak tekinteni, meglepő, hogy az AB mintegy 50²⁷ környezetvédelmi határozatának alig 1/10-ében látta szükségesnek az érvényesítését. Ez nem csak azért van így, mert az esetek többségében egyáltalán nem merült fel a megtámadott jogszabálynak a tilalomba ütközése. Nyilvánvaló, hogy a testület az utóbbi években kerüli a bonyolult okfejtést igénylő értelmezéseket, indokolásokat, és a tartalmi alkotmányellenesség vizsgálatáig el sem jutva megelégszik azzal, ha formai okokat (tipikusan: magasabb jogszabály rendelkezésébe ütközést) talál a megsemmisítésre. Mint arra a 2006. május 2-án kelt, 13/2006. számú határozat is utal, ez a megközelítés állandó gyakorlattá vált.

Ahogy pedig a Metallochemia-ügy mutatja, a követelmény következetes alkalmazása tényleg nem könnyű feladat. Álláspontunk szerint az AB azzal könnyíthetne rajta, ha alkotmányellenességet csak a környezetre hátrányos következmény (ilyen, például a környezetromlásnak már a puszta kockázata is) fennállása esetén állapítana meg, és e körülményt minden esetben vizsgálná. Ezzel persze olyan sajátos bizonyításra kényszerülne, amelyhez saját maga nem rendelkezik eszközökkel.²⁸

²⁷ E szám hozzávetőleges, s alapvetően csak azokat a határozatokat tekintjük ide tartozónak, amelyek összefüggésben állnak a környezethez való joggal (tehát például a hulladékkezelési közszolgáltatások díjszabásával kapcsolatos, számos ügyet nem).

²⁸ Ezeket pótolhatja ugyanakkor a jogszabályok vizsgálati elemzése, illetve az Országos Környezetvédelmi Tanács véleménye, ld. különösen a 30/2000. sz. határozatot! Ha az elemzést nem végezték el – mint a bevezetőben említett ügyek esetében – akkor a szakminiszter véleményét kell kikérni.