

FODOR LÁSZLÓ

Az Alkotmánybíróság környezetvédelmi határozatainak kritikája¹

I. Bevezetés

A Magyar Köztársaság – az Alkotmány 18. §-a szerint 1989 óta – elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez. Az Alkotmánybíróság környezetvédelmi ügyei túlnyomórészt e rendelkezés alkalmazásához, értelmezéséhez köthetők.

Mint tanulmányunk címe előre vetíti, az Alkotmánybíróság (a továbbiakban AB) környezetvédelmi határozatainak a bírálatára vállalkozunk. Mielőtt megvilágítanánk közelebbről is vizsgálati tárgyunkat, előre kívánczik egy megjegyzés: az AB a vizsgált ügyekben többnyire következetesen megvédte a környezet érdekeit, ezért tevékenységét összességében pozitívan kell értékelnünk. Úgy látjuk ugyanakkor, hogy az érvelési rendszer elvi alapjaiban és következetes alkalmazásában is vannak hiányosságok, amelyekre rá kell mutatnunk. E hiányosságok jó része a testület tevékenységében rejlik, míg másik része az AB munkájától független. Álláspontunk szerint ugyanis az Alkotmány 18. §-ában rögzített környezethez való jog dogmatikája folyamatosan igényli a fejlesztést, amire az AB maga természetesen csak akkor tud sort keríteni, ha arra megfelelő beadványok megfelelő alkalmat kínálnak.

Tanulmányunk célja is ebben rejlik: a korábbi hibákat nem a pusztá bírálat okán, hanem a dogmatika jövőbeli fejlesztése és az elvi követelmények következetes alkalmazása érdekében emeljük ki. Aktualitást e témakörnek azok a beadványok adnak, amelyek komoly dogmatikai kérdéseket vetnek fel a környezethez való jog körében, s ismereteink szerint jelenleg várnak az elbírálásra.

Annak érdekében, hogy az általunk rajzolt kép ne legyen túlzottan egyoldalú, illetve hogy annak alapján az AB gyakorlata megfelelően legyen értékelhető,

¹ A tanulmány elkészítését az OKTK A/0172/2004. sz. pályázat támogatta.

elsőként egy rövid áttekintést nyújtunk az AB környezetvédő tevékenységéről és annak korlátairól. Ezt követi a dogmatika alapjainak bemutatása, amihez előbb magának a dogmatikának a hiányosságait, majd egyes, álláspontunk szerint nem megfelelően elbírált ügyeket, illetve rosszul indokolt döntéseket kapcsolunk. Értékelésünket és javaslatainkat végül össze is foglaljuk.

Ehelyütt kell még elmondanunk, hogy az AB környezetvédelmi tevékenységének bemutatásával a szakirodalomban számos helyen találkozunk. A szerzők közül kevesen vannak azonban (mint BÁNDI Gyula vagy SÓLYOM László), akik értékelő megállapításokat tesznek, s az ilyen megállapítások is mindig a méltatás körébe esnek. A többi forrás pedig általában megelégszik azzal, hogy az AB által kidolgozott dogmatika, illetve az egyes ügyekben kidolgozott indokolás elemeit felidézze, mindenfajta értékelés nélkül. Azt az első ránézésre hálátlan feladatot tehát, hogy az AB munkáját – ha mégoly jobbító szándékkal is – bírálja, eddig senki nem tűzte maga elé. Tanulmányunk ezt a hiányt igyekszik pótolni.

II. Az Alkotmánybíróság környezetvédő tevékenységéről

II.1. Méltatás

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, illetve a környezethez való jog elsőbbségének rögzítése más (például gazdasági) érdekekkel szemben. Az sem ritka azonban, hogy a testület az indítványban kifejtett érvelést (például a jogbiztonság sérelmét illetően) nem cáfolja, de mégsem a kifogásolt környezetvédelmi norma megsemmisítését alkalmazza szankcióként, hanem a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapítja meg, azaz lehetőséget ad a jogalkotónak a korrekcióra. Ezért nem túlzás az AB környezetvédő tevékenységéről beszélni.

A magyar Alkotmánybíróság környezetvédelmi ügyekben kialakult gyakorlatát nagyban befolyásolta az a körülmény, hogy a testület a rendszerváltozás egyik letéteményese volt, s hogy az Alkotmány környezetvédelmi rendelkezésének értelmezésére épp a rendszerváltozással összefüggésben merült fel az igény. Ennek köszönhetjük, hogy a környezetvédelem az alkotmányos értékrend valódi (a deklaráció értékén messze túlmutató) elemévé vált, egyenrangú lett a legfőbb alkotmányos értékekkel. Ugyancsak erre vezethető vissza, hogy a környezethez való jog tartalmának a meghatározására úgy kerülhetett sor, hogy

egyúttal a többi érték (különösen például a magántulajdon, a vállalkozás, az egyesülés szabadsága, stb.) is új értelmet nyert, illetve hogy a környezetvédelem az állam feladatai közé is beágyazódott.

Az Alkotmány 18. §-ában rögzített norma szerkezete (az állam címzettként történő megnevezésének pusztja ténye) pedig olyan értelmezést is lehetővé tett volna, amelyet Európa számos országában (például Spanyolországban, Portugáliában, Belorussziában) alkalmaznak.² Eszerint a környezethez való jog terjedelmét nem maga az alkotmány, hanem a jogalkotó az erre vonatkozó törvényekben határozza meg, vagyis az alkotmányos jog (közvetlen) érvényességét az alkotmány maga korlátozza. Alkotmánybíróságunk eddig kevésbé méltatott érdeme, hogy ezt a jogalkotónak gyakorlatilag korlátlan mérlegelést biztosító, a környezethez való jogot pusztja deklarációnak tekintő értelmezési lehetőséget elvetette.³

Az Alkotmánybíróság sikeresen hidalta át továbbá azokat a nehézségeket, amelyeket a környezethez való jognak a többi alkotmányos joghoz képest megmutatkozó sajátosságai eredményeznek, így például a jog alanytalanságának (lásd hipotetikus alany) és a jövő generációk érdekeinek (lásd az abortusz-ügyeket) a problémáját.⁴

II.2. Az AB szerepének korlátai

Az Alkotmánybíróságnak a környezethez való jog védelmében, elsősorban annak a jogalkotással szembeni számonkérésében óriási szerepe van. Az alkotmánybírósági határozatok nem csak konkrét érdekkonfliktusok feloldását vállalják fel, de (különösen a környezetvédelmi alaphatározat) a környezethez való jog dogmatikájának tudományos igényű kidolgozásához is hozzájárultak. Az Alkotmánybíróság (önmagukban véve előremutató) ítéleteinek értékeléséhez hozzá kell azonban tennünk, hogy az alkalmazott argumentáció bizony jogsza-

² Igaz, az érintett alkotmányok egy része ezt a korlátozást nemcsak a norma címzésével, hanem kifejezett rendelkezéssel is megjeleníti. Vö. FODOR László, *A környezetvédelem megjelenése Európa alkotmányaiban*, Publ. Univ. Miskolciensis, Sectio Jur. et Pol., Tom. XX/2., Miskolc, 2002, 397.

³ A 996/B/1990. sz. határozat még a jogalkotó teljes mozgásszabadságáról szólt, a 28/1994. sz. határozat azonban már rögzítette annak korlátait. Egyik határozatban sem merült fel ugyanakkor olyan értelmezési lehetőség, amely szerint a 18. § pusztja deklaráció lenne, s a jog tartalmának meghatározása a jogalkotó számára fenntartott hatáskör.

⁴ SÓLYOM László szerint 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 képviselete a jelenben* = A jövő nemzedékek jogai, (szerk.) JÁVOR Benedek, Budapest, 2002, 38, 43–44.

bályok százai megsemmisítésének szolgálhatná alapját, ha megindulnának az erre irányuló eljárások.⁵ A követelményszint kidolgozása tehát megtörtént, annak érvényesítése azonban esetleges és esetszerű.⁶

Természetesen az, hogy a környezetvédelem alkotmányos értékke vált, nemcsak a testület érdeme, hiszen ehhez kellett egy olyan nemzetközi és hazai társadalmi-politikai környezet, amelyben a környezeti érdekek felértékelődtek, s az sem elhanyagolható tény, hogy 1989-ben – az alkotmánymódosítás eredményeképpen – a környezetvédelem alapjogként került be Alkotmányunkba.

Az pedig, hogy az AB az Alkotmány viszonylag rövid rendelkezést tartalmazó, 18. §-át meglehetősen szabadon és sokrétűen értelmezte, annak fényében értékelendő, hogy az alkotmány szövege a környezetvédelem esetében általában is (hacsak nem egy túlrészletezett szövegről van szó) tágan értelmezendő. Európa más alkotmányai esetében, például az egészséghez való jogból vagy egy pusztán hatásköri rendelkezésből levezetik az állam környezetvédelmi feladatait, az állami feladatból az általános, mindenkit terhelő kötelezettséget, stb. Számos esetben az „*alkotmány ökologizálása*” nem tényleges módosítással történt meg, hanem – környezetvédelmi norma hiányában – ilyen kiterjesztő értelmezéssel.⁷ Ekkora felelősség a magyar Alkotmánybíróságot nem terhelte.

A testület az értelmezés során nyilvánvalóan figyelemmel volt arra, hogy a környezethez való jogot sehol (ott sem, ahol egyáltalán rögzít ilyet az alaptörvény) nem kezelik alanyi (szubjektív) jogként, tehát nem lehet rá alapítva konkrét környezetállapot elérését követelni az államtól. Egyfajta józan megközelítésről van szó, hiszen az alanyi jog elismerése teljesíthetetlen elvárásokhoz vezetne. Egybevetve az európai példákkal az is megállapítható ugyanakkor, hogy a testület a lehetőségekhez mérten a legnagyobb erővel ruházta fel az Alkotmány 18. §-át. Így az nemcsak egyenrangú a többi alapjoggal, hanem az állami cselekvés tényleges értékmérőjévé vált, még a törvényhozó szabadságát is korlátozza, ami a legtöbb európai alkotmány esetében nem mondható el.

Ami a környezethez való joggal, illetve tartalmával kapcsolatban tanúsított alkotmánybírósági attitűdöt illeti – miszerint az AB e jogot olyan határozatlan tartalmú jogként kezeli, amelyet csak kevés kortárs alkotmány ismer el,⁸ – le-

⁵ BARANYI Tamás, FODOR László, TÓTH Katalin, *Környezetjog*, Miskolc, 2003, 47.

⁶ Utóbbira lásd SÓLYOM László, *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*, Budapest, 2001, 30.

⁷ FODOR, *A környezetvédelem megjelenése...*, i.m., 398.

⁸ „*A környezethez való jog jelenlegi formájában nem alanyi alapjog, de nem is pusztán alkotmányos feladat vagy államcél, hanem úgynevezett harmadik generációs alkotmányos jog, amelynek jellege még vitatott, s amelyet még csak kevés kortárs alkotmány tartalmaz*” – hangzik a 28/1994. sz. határozat indokolása. Figyelemre méltó egyébként, hogy az AB nem emberi jogról, hanem alkotmányos jogról szól, amivel azt érzékelteti, hogy e jog magából az Alkotmányból (s nem például a nemzetközi jogból) eredeztethető. Érdemes megemlíteni ebben az összefüggésben, hogy az „elismeri” ige alkalma-

szögezendő, hogy a környezetvédelem megjelenése az alkotmányokban általánosnak mondható, még ha sehol sem beszélhetünk is ennek alapján alanyi alapjogról. Közismert tény, hogy a magyar Alkotmánybíróság figyelembe vette a külföldi alkotmánybíróságok joggyakorlatát, ezzel orvosolva az érvelés hazai bázisának hiányosságait, s törekedve mintegy arra, hogy részese legyen az európai emberi jogi jogharmonizációnak.⁹ Mindezekre figyelemmel az a tartalom, amelyet e jog, mint alkotmányos érték az értelmezés során nyert, túlnyomórészt nem a magyar AB leleménye, még ha rendelkezik is néhány egyedi vonással. (E körülményekből kifolyólag szinte kínálja magát az a lehetőség, hogy az AB által kidolgozott követelményrendszert nemzetközi összehasonlításnak vessük alá. Erre az elvi követelmények kritikája ürügyén sort is kerítünk majd.)

Látszólagos hiányosság, hogy az AB nem foglalkozott a környezethez való jog érvényességének határait kijelölő fogalmakkal, például a környezet vagy a környezetvédelmi jogszabály definiálásával. Álláspontunk szerint ennek köszönhetően a követelményrendszer alkalmazására minden olyan esetben sor kerülhet, amelyben a környezet érintettsége, védelmének szükségessége felmerül. Az ilyen életviszonyok köre ugyanis folyamatosan változik, gyarapszik, s a keretek előzetes megvonása akadályozná a követelmények későbbi alkalmazását.

Nem csak a túlértékelés, de a méltánytalan kritika is elkerülhető, ha az AB tevékenységének objektív korlátait szem előtt tartjuk. Ebben az összefüggésben kell figyelembe vennünk a testület hatáskörének már említett szűkösségét, amely egyedi ügyek elbírálását nem teszi lehetővé, illetve ami miatt első sorban a jogalkotás felelőssége állapítható meg, de azt is, hogy az AB eljárásai túlnyomórészt indítványon alapulnak, ami esetlegességet eredményez. Objektív korlátok azonban fellelhetők a környezethez való jog sajátosságaiban is, mint azt a következő példa mutatja. Eszerint az AB által megjelölt, elvárható jogvédelmi szint nem operacionalizálható (nem jelölhető meg egzakt módon, s azt nem is lehet kikényszeríteni).

Az egyetlen tartalmi szempont, amely az AB szerint (az általa a 28/1994. sz. *határozat* indokolásában kifejtett értelmezésre figyelemmel) meghatározza az állam által biztosítandó jogvédelmi szintet, nem más, minthogy annak rendelte-

zása a 18. §-ban – egyes szakirodalmi álláspontok szerint – akár úgy is értelmezhető lenne, hogy az adott jogot az alkotmány nem konstruálja, csak elismeri, deklarálja, hiszen a jog anélkül is létezik (például nemzetközileg elismert emberi jogként). – Lásd például BRAGYOVA András, *Vannak-e megváltoztathatatlan normák az Alkotmányban?* = Ünnepi tanulmányok Holló András 60. születésnapjára, (szerk.) BRAGYOVA András, Miskolc, 2003, 83. – Ennek a megközelítésnek jelentősége lehetne a jog tartalmának meghatározásában, mint azonban arra az AB is utalt, a környezethez való jog (tudniillik. mint jog) tartalma tekintetében nincs olyan konszenzus, amire az értelmezés támaszkodhatott volna.

⁹ SÓLYOM, *Az alkotmánybíráskodás...*, i.m., 152.

tése a környezetromlás megelőzése. Az AB gyakorlatában azonban ez a szempont eddig csak a visszalépés (alább tárgyalt) tilalmával együtt kapcsolódott a jogvédelmi szint kérdéséhez (tilos a visszalépés, mert azzal romolhat a környezetállapot), azon felül a figyelembe vétel és a szabályozás kötelezettsége vezethető csak le belőle. Tehát nem vált annak alkotmányos mércéjévé, hogy egy norma szigorúsága önmagában véve megfelel-e az alkotmánynak, megfelelő szintű jogvédelmet érvényesít-e.¹⁰ Ugyanez a helyzet azzal az általános követelménnyel, amely szerint a jogi szabályozásnak szigorúnak kell lennie.

Megjegyezzük, hogy a német alkotmánybíróság már bírált el olyan beadványokat, amelyek a jogvédelmi szint alkotmányosságára kérdeztek rá, de a testület (a szakirodalom kritikájától kisérvé) ezen az alapon nem állapította meg a jogalkotó mulasztását.¹¹ A minimális (az élet megóvásához szükséges) szint fölött nincs ugyanis olyan jogvédelmi szint, amely az alkotmányjog eszközeivel kikényszeríthető lenne. A dogmatika eme hiányossága álláspontunk szerint objektíve adott: az alkotmányjog (illetve az AB) eszközeivel e kérdés nem válaszolható meg.

III. Az Alkotmánybíróság által kidolgozott elvi követelmények

Az Alkotmánybíróság ügyei közül mintegy harminc tekinthető kifejezetten környezetvédelmi tárgyúnak, amelyben a környezeti érdekek kerültek valamilyen más alkotmányos értékkel konfliktusba, és a környezethez való jog elvi követelményeinek alkalmazására (vagy adott esetben – álláspontunk szerint indokolatlan – mellőzésére) került sor. Az elvi követelmények kidolgozása alig néhány határozathoz köthető.

Ezek közül az AB 1993-ban kelt, első környezetvédelmi tárgyu, 996/G/1990. sz. határozata fejt ki, hogy *“Az egészséges környezethez való alkotmányos jog elismerését megvalósító és érvényesítésére szolgáló alanyi jogok összességét csak a törvényhozás és – a maga területén – a bírói gyakorlat, nem pedig alkotmánybírósági értelmezés határozhatja meg.”*¹²

¹⁰ Önálló jelentőséget (a védelem szintjének minimumaként) egyedül BÁNDI tulajdonít e követelménynek, megemlítve még, hogy azt azonban az AB nem határozza meg pontosan. BÁNDI Gyula, *Környezetjog*, Budapest, 2002³, 65. – Álláspontunk szerint (az elvre hivatkozó, későbbi AB határozatok fényében) e követelmény nem annyira a védelmi szint, mint inkább az állami felelősség és feladatok mibenléte körében bír jelentőséggel.

¹¹ Például az ózontörvény kapcsán, amikor a szakirodalom a megfelelő jogvédelmi szint megválasztásának kötelezettségét kérte számon (*Untermaßverbot*). – Reiner SCHMIDT, *Neuere höchstichterliche Rechtsprechung zum Umweltrecht*, JZ, 1997/21, 1042.

¹² Idézi: *Az értelmezett Alkotmány*, (szerk.) HOLLÓ András, BALOGH Zsolt, Budapest, 2000, 278; BALOGH Zsolt, HOLLÓ András, KUKORELLI István, SÁRI János, *Az Alkotmány magyarázata*,

A kötelezettségek mértékének, a védelmi szintnek a meghatározása tehát (az elvi minimális és a maximális szint között) az állam, elsősorban pedig a jogalkotó feladata.¹³ Ugyan “...a jogi szabályozásnak az Alkotmányra építése minden jogalkotással szemben természetes és általános kíváncsi, ez azonban még önmagában nem jelent konkrét alkotmányjogi problémát...,” ami megalapozná a testület hatáskörét.¹⁴ Ezen az alapon a testület visszautasította a kormányfő indítványát, de a kérdés tartalmát illetően mégis rögzített néhány általános elvet, amelyek a környezethez való jog dogmatikájának első elemei lettek. Ezek szerint az állam

- kétségtelenül köteles az egészséges környezethez való jog megvalósítását szolgáló sajátos intézmények kialakítására és működtetésére,
- környezetvédelmi feladatainak beágyazása az egészséghez való jog megvalósításának eszközei közé (a 70/D. §-ban) nem értelmezhető a környezethez való jog korlátozásaként,
- kötelességeinek magukban kell foglalniuk az élet természeti alapjainak védelmét, ki kell terjedniük a véges javakkal való gazdálkodás intézményeinek kiépítésére, a környezettel kapcsolatos információhoz jutás és az érintetteknek a döntések előkészítésében való részvétele biztosítására,
- a környezetvédelem elvi alapjainak és módszereinek megválasztásában, s annak meghatározásában is szabad, hogy a környezethez való jog tartalmát adó sajátos állami kötelezettségből milyen konkrét jogalkotási és kormányzati teendők származnak.

Budapest, 2002, 286–287; SÓLYOM, *Az alkotmánybíráskodás...*, i.m., 612; SÁRI János, *Alapjogok (Alkotmánytan II.)*, Budapest, 2001, 255; PETNEHÁZI Zsigmond, *A környezethez való jog mint alapjog szabályozásának fejlődése a magyar jogrendszerben valamint az Alkotmánybíróság gyakorlatában* = Békési ügy-ész (Dr. Tóth Tamás emlékkönyv), (szerk.) FAZEKAS Csaba, Gyula, 2000, 112; FODOR László, Erika Elisabeth ORTH, *Umweltschutz in der ungarischen Verfassung, Osteuroparecht* 2005/1, 6, 9; FODOR László, *A magyar Alkotmány és a német szövetségi alaptörvény környezetvédelmi rendelkezéseinek összehasonlítása*, Collectio Juridica Universitatis Debreceniensis, Tom. IV., Debrecen, 2005, 83–84, 93.

¹³ A jogvédelem szintjét és eszközeit (akárcsak a környezeti szttenderdeket) egyedül a jogalkotó határozhatja meg. Ha a környezethez való jog alanyi jog lenne, azzal tulajdonképpen a jogalanyok kezébe kerülne és teljesíthetetlen elvárásokhoz vezetne ez a jogosítvány. Egy másik megközelítés szerint a környezet a közjavakhoz tartozik, amivel nem fér össze a környezethez való jog alanyi joggá tétele. – Svea MÜLLER, *Die Umweltverträglichkeitsprüfung von Gesetzesentwürfen*, (UTR Bd. 50), Berlin, 2000, 5–6., illetve a két oldal megkülönböztetésére *Emberi jogok*, (szerk.) HALMAI Gábor, TÓTH Gábor Attila, Budapest, 2003, 106.

¹⁴ Megjegyezzük, hogy Ádám és Zlinszky alkotmánybírák különvéleménye szerint az alkotmánybírósági alkotmányértelmezésnek – a környezethez való jog tartalmának bizonytalansága miatt konkrét érdekütközés hiányában is – fennálltak a feltételei. A két bíró ennek megfelelően kísérletet is tett a jog, illetve az annak megfelelő állami kötelezettségek tartalmának kifejtésére. A német jogalkotó felhatalmazására – FODOR László, *A környezet védelme a német alkotmányjogban*, Magyar Jog, 2004/3, 171.

A 14/1998. (V. 8.) sz. *határozatban* az AB azt mondta ki, hogy az állam nem köteles maximális környezetvédelemre.¹⁵

A 28/1994. (V. 20.) sz. *AB határozat* az ún. környezetvédelmi alaphatározat, amelynek jelentőségét az adja, hogy ebben került sor a környezethez való jog dogmatikájának (az első határozat elemeire építő, de azokat részben felül is író) rendszerbe foglalására.¹⁶

Megemlíjtük, hogy “az ügy” megoldása alapvetően a híres visszalépés tialmán (*non derogation principle*) alapult. A 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 környezetvédelmi határozatban kifejtetteket az állam kötelezettségeit illetően, majd az abortusz-ügyekben felvázolt objektív intézményvédelmi kötelezettséget, amely az alanyi jogokhoz képest szélesebb és minőségileg is más (például mindenkinek joga van az élethez, de az államnak ezen túl az élet objektív feltételeit is kell védenie, a jövő generációkra tekintettel). Ezt követően azt elemezte az AB, hogy a környezethez való jog – sajátos tárgyára és az alanyi jogokhoz való viszonyára 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,

¹⁵ Idézi *Az értelmezett Alkotmány, i.m.*, 287; hivatkozza FODOR, *A magyar Alkotmány és a német szövetségi alaptörvény...*, i.m., 85; BALOGH et al., i.m., 294; SÓLYOM, *Az alkotmánybíráskodás...*, i.m., 614; *Környezetvédelmi jogesetek és a szakértői tevékenység*, szerk. BÁNDI Gyula, Budapest, 2001, 79-82; BARANYI, FODOR, TÓTH, i.m., 47.

¹⁶ Idézi *Az értelmezett Alkotmány, i.m.*, 278-284; hivatkozza BÁNDI, *Környezetjog, i.m.*, 64-65, SÓLYOM, *Az alkotmánybíráskodás...*, i.m., 612-613.; BALOGH et al., i.m., 287-292; *Környezetvédelmi jogesetek...*, i.m., 59-61; FODOR, ORTH, i.m., 8-10; FODOR, *A magyar Alkotmány és a német szövetségi alaptörvény...*, i.m., 75, 81, 87, 91-92; CSEPREGI István, *A környezethez való alkotmányos jog fejlődése hazánkban*, Zöld Jog, 1998/10, 2; BÁNDI Gyula, *A társadalmi részvétel és előfeltételei a környezetvédelemben*, Jogállam, 1994, 142; PETNEHÁZI, i.m., 109-110; *Emberi jogok, i.m.*, 303.; SÁRI, i.m., 256-558.; BARANYI, FODOR, TÓTH, *Környezetjog, i.m.*, 46; FODOR, *A környezetvédelem megjelenése...*, i.m., 396; UÓ, *A Zengő hegyére tervezett lokátorállomás engedélyezésének környezetjogi vonatkozásai*, Publ. Univ. Miskolciensis, Sectio Jur. et Pol., Tom. XXII., Miskolc, 2004, 241-243; LENKOVICS Barnabás, *A polgári jog lehetőségei a környezet védelmében = A környezetvédelmi jogalkotás és jogalkalmazás időszerű kérdései*, (szerk.) BÁNDI Gyula, Budapest, 2002, 43.

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 kapcsolatban állnak,
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, s 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 kötelezettség-vállalással megerősített) ismérvei vannak, nem lehet tetszőleges, a jogszabályokkal biztosított védelemnek fokozottan szigorúnak kell lennie,
9. érvényesülésében nem lehet a gazdasági és társadalmi körülményektől függő hullámnást 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
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 –

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, 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 az AB később több esetben is tévesen hivatkozik, s így a környezetromlás meg nem engedhetőségének követelményét, illetve a háttérben álló dogmatikai sajátosságokat a 28/1994. sz. *határozat* helyett a 996/G/1990. sz. *határozatnak* tulajdonítja. Ezt láthatjuk, például a 29/1995. vagy a 80/B/2001. sz. *határozatokban*. Holott a 28/1994. sz. *határozat* előzőleg pon-

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. Ettől a követelménytől is csak elkerülhetetlen szükségesség esetén és csak arányosan lehet eltérni.

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

Ez utóbbi követelmény nem azonosítható a visszalépés tilalmával, ugyanis a környezet adott állapotát az állam mindenfajta (tehát nemcsak szabályozási) tevékenysége körében, életfeltétel-jellegétől és a szabályozás már elért szintjétől függetlenül, adott esetben magasabb szinten védi. Másrészt – mint arra különösen a 29/1995. sz., a 80/B/20001. sz., vagy a 349/B/2001. sz., „*első Balaton-határozat*” rámutat, e tételből a figyelembe vétel és a szabályozás kötelezettsége is levezethető, de az akár 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 tételeket, a 27/1995. (V. 15.) sz. *határozat* kiterjesztette az alkotmányos környezetvédelem hatókörét a lakóterületekre, illetve általában az épített környezetre is. A jogalkotó és a jogalkalmazó felelőségének egymáshoz való viszonya tekintetében pedig új elvi tétellel gazdagította a környezethez való jog dogmatikáját.¹⁹

Eszerint a jogszabálytól való jogalkalmazói eltérés csak akkor lehet alkotmányos, ha a jogszabály maga meghatározza az eltérés garanciális feltételeit, s ezzel a hatóság mozgásterét megfelelő keretek közé szorítja. „*A jogszabály egyes különös előírásaitól való eseti eltérés a környezet biztonságának megóvása mellett, akkor engedélyezhető, ha az a jogszabályban biztosítottal azonos értékű állapotot eredményező műszaki vagy egyéb intézkedéssel lehetséges, és ez előírható.*”²⁰

tosan azért hivatkozta az első környezetvédelmi határozatot, hogy azután (a gondolatmenetet folytatva) az abban foglaltaktól való eltérést hangsúlyozza, különösen ami a jogalkotó szabadságát illeti.

¹⁹ Idézi: *Az értelmezett Alkotmány*, i.m., 284.; hivatkozta: BÁNDI, *Környezetjog*, i.m., 65.; SÓLYOM, *Az alkotmánybíráskodás...*, i.m., 613–614., *Környezetvédelmi jogesetek...*, i.m., 61.; BALOGH et al., i.m., 292.; FODOR, *A magyar Alkotmány és a német szövetségi alaptörvény...*, i.m., 84.; FODOR, *A Zengő...*, i.m., 244.

²⁰ A közigazgatási jog területére tartozó kérdés, hogy a normatív előírás és az egyedi határozat tartalma nemcsak 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

IV. Az AB által kidolgozott követelmények kritikai értékelése

IV.1. Az AB szerint a környezethez való jog az élethez való jogban benne rejlik

1994 előtt Németországban két álláspont alakult ki azzal kapcsolatban, hogy kell-e a környezetvédelmet rögzítenie az alaptörvénynek. Az egyik szerint az alkotmány kifejezett környezetvédelmi rendelkezés hiányában is védi a környezet érdekeit az élethez való jogon, az emberi méltóság védelmén, a tulajdon szabadságán vagy a szociális igazságosság biztosításán keresztül.²¹ Mások ezt kevésnek tartották mondván, hogy a már rögzített alapjogokból legfeljebb egy ún. "ökológiai létezési minimum" biztosítása vezethető le állami kötelezettséggént. Az államnak eszerint csak az emberi méltóság, élet, testi épség, a tulajdon, stb. közvetlen veszélyeztetése esetén kell fellépnie, szükséges tehát az alaptörvény kiegészítése.²² Egy ilyen rendelkezés emeli a környezetvédelem rangját (a társadalom környezeti érzékenységet), programot jelent a jogalkotás számára (szigorúbb szabályok alkotására) és környezetbarát jogalkalmazást eredményez, mivel a jogalkalmazónak a környezeti érdekeket a korábbinál nagyobb súllyal kell figyelembe vennie.²³ Az 1994-es alkotmánymódosítás (a 20a cikkely elfogadása) mutatja, hogy az utóbbi álláspont győzött. Visszautalva a fenti kérdésre, ezen – a magyar alkotmányjogban is értelmezhető – álláspont szerint az élet vagy az egészség megóvásához szükséges minimumnál magasabb védelmi szintet predesztinál egy kifejezett környezetvédelmi rendelkezés léte.

A magyar Alkotmánybíróság ugyanakkor a korábbi (elutasított) német álláspontot vallja, amely szerint a környezetvédelem teljes egészében levezethető az Alkotmány egyéb rendelkezéseiből, vagyis nincs szintkülönbség, noha önálló kimondása külön súlyt ad a környezethez való jognak, s (formailag eloldva az

kapcsolatot talált volna e joghelyzetek között – lásd a normatív tilalom és egyedi engedély viszonyát.

²¹ Reiner SCHMIDT, *Der Staat der Umweltvorsorge*, DÖV, 1994, 751–752.

²² Michael KLOEPFER, *Auf dem Weg zum Umweltstaat?* = *Umweltstaat*, Hg. Michael KLOEPFER, Berlin-Heidelberg, 1989, 50–51.

²³ Dietrich MURSWIEK, *Umweltschutz als Staatszweck*, Bonn, 1995, 76.; Bernd SÖHNLEIN, *Landnutzung im Umweltstaat des Grundgesetzes: Eine Dogmatik des Art. 20a GG und ihre praktische Anwendung*, Stuttgart, 1999, 52.; utólag is emellett érvel Dietrich MURSWIEK, *Staatsziel Umweltschutz (Art. 20a GG): Bedeutung für Rechtsetzung und Rechtsanwendung*, NVwZ, 1996/3, 226.; míg ezt vitatja Volkert PETERSEN, *Staatsziel Umweltschutz: Chance oder Leerformel?* = *Jahrbuch des Umwelt- und Technikrecht* 2001, Hg. Reinhard HENDLER, Berlin, 2001, 76.

élethez való jogtól) lehetővé teszi, hogy ez a jog más gyökerű,²⁴ a feladat megvalósításához szükséges állami kötelezettségeket is magába foglaljon.

A magunk részéről – az AB véleményével és az 1989-es miniszeri indoklással szemben – azt valljuk, hogy az alkotmánymódosítás (a 18. § beiktatása) az objektív életvédelem köréből kiemeli a környezetvédelmet, amiből nemcsak a környezetvédelem nagyobb jelentősége és sajátos igényeinek érvényesítése, de a – fentiek szerint – a védelmi szintnek, s ezzel az állami felelősség mértékének a megemelkedése is következik.

A környezethez való jog tehát nem vezethető le az élethez való jogból. Az élethez való jog a később elismert környezethez való jognak anyajoga, de nem rejti magában azt teljes egészében. A 18. § beiktatása óta inkább arról beszélhetünk, hogy a két jog tartalma között jelentős átfedés van, különbségek pedig a környezetvédelem tekintetében mind a feladatok természetében (amit az AB is belát), mind a jogvédelem szintjében kimutathatóak.

Az AB túlzottan visszafogott értelmezése miatt egyébként ellentmondás keletkezett az elvi követelmények között, amit a visszalépés tilalmának kritikája körében mutatunk be.

IV.2. A visszalépés tilalmának formálisak és hibásak az alapjai

Az állami fellépésnek (a jogalkotásnak) vannak olyan objektív korlátai is, amelyek a már elért védelmi szint alakítását befolyásolják. 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 tilalom azt jelenti, hogy a testület értelmezésében a minimális védelmi szint nem mindig az, ami az ökológiai létezési minimumnak (az élet védelmének) felel meg, vagy ami a környezetromlás megelőzéséhez szükséges. A visszalépés tilalma mögött ugyanis 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 viszonya konszenzuson nyugszik. A tilalmat az AB objektivizálta, az tehát olyan szabályokra is igaz, amelyek jogvédelmi

²⁴ Némileg zavaró, hogy a “más gyökerű” alatt többféle másságot is érthetünk: az életvédelem körén kívül eső, sajátosan környezetvédelmit is, de a közvetlen környezetvédelmi helyett szervezeti (intézményi) jellegűt is.

szintje magasabb, mint ami az élet védelméhez vagy a környezetromlás megelőzéséhez szükséges.²⁵

Az objektívizálás nemcsak 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), addig 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 a fentiek szerint csak akkor lehetséges, ha az elkerülhetetlenül szükséges. Emellett elkerülhetlenség fennállását pedig eddig az AB egyetlen esetben sem állapította meg, sőt a természetvédelem terén a gyakorlatban még ennél is szigorúbb követelményt érvényesített.²⁶

A visszalépés tilalma és a környezetromlás elkerülésének kötelezettsége mögött ugyanaz a megfontolás áll. Ahogyan 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 bemutatott 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 az állam 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 (vagy akár a német jogértelmezéshez) a visszalépés objektív tilalmánál jobban illeszkedik. Eszerint ugyanis a 18. §-ból a természetvédelem tekintetében csupán a környezetvédelem általános minőségének biztosítását

²⁵ 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, *A magyar Alkotmány és a német szövetségi alaptörvény...*, i.m., 98–99.

²⁶ Amikor például egy természetvédelmi területet be kívánnak építeni, s ezért a védettséget feloldani, az AB (tulajdonképpen a céltól függetlenül) alkotmányellenesnek tartja a visszalépést (a védettség feloldását), amíg a védettség nyilvánítás eredeti oka (a védelemre érdemesített érték) fennáll (lásd a 48/1997. (I. 6.) sz. AB határozatot).

szolgáló állami feladatok vezethetők le. A természet sajátos értékeinek védelme az egészséges 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 ti. 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 azonban, hogy formálisnak tekintjük az AB által kidolgozott követelményt, egy további érvet is felhozhatunk. Ez abban összegezhető, hogy a jogvédelem szintjének csökkenését az AB nem minden, a jogvédelmet biztosító eszköz megváltozásában ismeri fel.

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. Ha tehát tulajdoni és védelmi szabályok egyaránt léteznek, (a környezetromlást kizáró, kompenzációs szabályozás hiányában) már pusztán a tulajdoni rendelkezések hátrányos megváltoztatása is alkotmányellenes.²⁷ Ha a természet-, illetve környezetvédelmi normák enyhülnek, annak következménye kétség kívül ugyanez.²⁸ Abban az esetben azonban, hogyha a pusztán tulajdoni-használati viszonyokkal biztosított védelem változik meg, a visszalépés alkotmányellenessége nem állapítható meg. Ez azért ellentmondásos, mert egyébként a tulajdoni és használati viszonyok sajátos, korlátozó rendezését az AB elfogadja környezeti szempontok alapján (védetté nyilvánítás nélkül is) alkotmányosnak, vagyis elismeri, hogy pusztán a tulajdoni és használati előírások is szolgálhatják a környezet védelmét.²⁹

²⁷ Megjegyezzük, hogy a természetvédelmi jogban általános és kiemelt oltalom is létezik, s mindkettőhöz (utóbbiakhoz kétségtelenül szigorúbb) jogi követelmények kapcsolódnak. E két jogvédelmi szint közül az AB azonban csak a kiemelt oltalmat ismerte el olyannak, amely mellett a tulajdoni-használati viszonyok alakítása releváns lehet. (Természetesen, ha ez az általános védelmi szabályozás enyhülne, az önmagában véve alkotmányellenes lenne.)

²⁸ Ekkor irreleváns a tulajdoni helyzet, nem számolva ehelyütt az államosítás esetével. Itt is utalnunk kell továbbá arra, hogy környezetvédelmi norma alatt minden, a környezet védelmét az adott esetben szolgáló normát értenünk kell, még ha a jogalkotó azt nem is kifejezetten annak (hanem például fogyasztóvédelmi vagy műszaki biztonsági előírásnak) szánta. Az AB döntései közül ld. még a 48/1997. sz. *határozatot*.

²⁹ Lásd különösen az 1347/B/1996., a 26/2001., vagy a 32/1991. sz. *határozatok* indokolását!

Vajon mi vezette az Alkotmánybíróságot az érvelésnek erre az útjára? Véleményünk szerint egyszerűen az, hogy meg akarta védeni a környezeti érdekeket, s ehhez szüksége volt a formális megközelítésre.

E sajátos, értékszempontú döntés megítéléséhez néhány észrevétel kívánkozik. Először is egy olyan joggyakorlat, amely a pusztán a tulajdonjogon keresztül biztosított védelmet a 18. § alapján ítélné meg, életszerűtlen lenne, hiszen bizonyos körben (ahol a tulajdonjog tárgyának rendeltetésében bármilyen környezeti, környezetvédelmi közfunkció fedezhető fel) teljességgel megakadályozhatta volna a privatizáció, a piacgazdaságra való áttérés folyamatát. Ezt a rendszerváltozás egyik letéteményesének tekintett testület nyilván nem vállalhatta fel, akárcsak azt, hogy a visszalépést meg nem engedő közérdekek körét kibővítsé, például a fogyasztóvédelemmel vagy a munkavédelemmel, hiszen akkor semmit nem lehetett volna magánkézbe adni. Közismert, hogy az említett közérdekek esetében (akárcsak a külön védelmi szabályokkal meg nem erősített környezeti érdekek körében), a privatizációt követően csak fokozatosan erősödtek meg a prevenciót is lehetővé tévő jogszabályi követelmények (jórészt az EU kívánalmai alapján). Vélhetőleg ez történt volna a természetvédelmi szabályokkal is, ha az AB megengedte volna a természetvédelmi területek privatizációját. A védelem szintjében tehát e területeken (is) a privatizáció hullámvast eredményezett. További megjegyzésünk, hogy a 28/1994. sz. *határozat* és a későbbi gyakorlat a környezetvédelemben való visszalépést azért sem engedte meg, mert e területen a követelmények hullámvast visszafordíthatatlan károkkal jár. De vajon nincs-e (nem volt-e) ez így az emberi életet és egészséget védő munkavédelem vagy fogyasztóvédelem esetében is, vagy ahol a környezeti érdek védelme pusztán a tulajdonviszonyokban öltött testet?

Leszögezzük, hogy kritikánk semmiképpen sem jelenti azt, hogy a különvélemény végkövetkeztetésével egyet értenénk, s a visszalépés tilalmát elutasítanánk. Épp ellenkezőleg: mivel az elvárható védelmi szint meghatározása alkotmányos mércével nem lehetséges, véleményünk szerint is szükség van olyan, viszonylag objektív (egzakt szempontok hiányában formális) korlátokra, amelyek a jogalkotó mozgásterét kijelölik. (Kutatásunk látókörén kívül eső kérdés, hogy a visszalépés tilalma mennyiben lenne érvényesíthető az említett fogyasztóvédelmi, munkavédelmi, s más, hasonló normák körében.)

Az pedig, hogy 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, legalább nem került volna el-lentmondásba.

IV.3. *Az intézményvédelmi és az alanyi jogi oldal viszonya ambivalens*

A környezethez való jognak (nem tekintve most az AB e téren tapasztalható, alább bemutatott következetlenségeit) két oldala ismerhető fel: az objektív, intézményvédelmi oldal és az alanyi jogi oldal. Előbbi öleli fel az állam feladatait, utóbbi pedig azokat az alanyi jogi pozíciókat, amelyek segítségével – másokkal vagy az állammal szemben – az érintett polgárok, társadalmi szervezeteik a környezet védelmében felléphetnek. 1994-ben úgy értékelte a kettő egymáshoz való viszonyát a testület, hogy előbbi a “túlnyomó és meghatározó”. Ez értelmezésünk szerint nem jelent kizárólagosságot, s mint arra a későbbiekben kitérünk, ma már jelentős részben meghaladott álláspont.

Ennek érzékeltetéséhez (egy esetleges képzavart elkerülve) először is azt kell rögzítenünk, hogy a két oldal nem áll egymással szemben, alapvetően ugyanazon érdekek érvényesítését szolgálják. Elméletileg az a különbség közöttük, hogy az intézményvédelmi oldal eszközeit az állam objektív, előre meghatározott szempontok szerint alkalmazza, konkrét jogsérelemtől függetlenül, míg az alanyi oldal eszközeinek működése a konkrét érdekeket védő állampolgárok elhatározásán múlik. Megjegyezzük, hogy az AB álláspontja szerint az állampolgárok közvetlenül környezeti érdekeket nem érvényesíthetnek, amikor ők lépnek fel, annak valamilyen magánérdekük (például tulajdonuk) védelme áll a háttérben. (E megközelítésre ugyancsak kitérünk az alábbiakban.)

Másodszor azt kell látnunk, hogy a két oldal egymással párhuzamosan működik. Klasszikus felelősségi jogi példával élve: a környezeti károkozás egyaránt eredményezhet közigazgatási és polgári jogi felelősséget (környezetvédelmi bírság kiszabását a hatóság fellépése nyomán és kártérítésre kötelezést a kárt elszenvedő személy keresete alapján).

Harmadszor pedig, mielőtt rátérnénk e viszonyrendszer további (a környezetjog fejlődési tendenciáira figyelemmel történő) értékelésére, meg kell említenünk azt is, hogy az Alkotmánybíróság ide kapcsolódó fejtegetései nem csak elavultságuk, de következetlenségük okán is nehézkesen értelmezhetőek. Lásunk most három példát e következetlenségeire!

A 996/G/1990. sz. *határozat* a környezethez való jog megvalósítását szolgáló alanyi jogok összességéről szól, mondván, hogy ezek körét a jogalkotás és a bírói jogalkalmazás jelöli ki. E körön belül beszél azonban az AB az intézmények kiépítésének állami kötelezettségéről, s köztük (a véges javakkal való gazdálkodás intézményei mellett) az állampolgároknak biztosítandó (kétség kívül alanyi jogi jellegű) részvételi és információs jogosítványokról. Itt tehát a két oldal még nem is válik el egymástól, az alanyi jogok összessége alatt mindkét oldalt értenünk kell. Annak oka, hogy az AB az alanyi jogi pozíciókat az intéz-

ménnyvédelmi oldalhoz sorolta, az lehetett, hogy e pozíciókat is az államnak kell biztosítania. Ettől függetlenül azonban látnunk kell, hogy e pozíciók maguk nem intézményvédelmi jellegűek, még akkor sem, ha adott esetben intézményvédelmi eszközökhöz (például egy konkrét hatósági eljáráshoz) kapcsolódnak.

A 28/1994. sz. *határozat* szerint az intézményvédelmi oldal túlnyomó és meghatározó, s az államnak az alanyi jogok védelme helyett kell azt garanciákkal érvényesítenie. (Ugyanez az összefüggés más szavakkal is megjelenik: az alanyi jogok mellékesek, illetve azok szerepét az államnak jogalkotási és szervezési garanciákkal kell pótolnia.) Értelme szerint a két mondatrész mást és mást jelent: az AB a meghatározó jelleghez a kizárólagosság következményeit fűzi. Elismeri ugyanakkor a testület, hogy az államnak a környezet védelméhez alanyi jogokat is kell biztosítania, de – mint mondja – azok csak közvetve (más joggal együtt vagy valamilyen eljárásban) kapcsolódnak a környezetvédelemhez. Álláspontunk szerint ez csak úgy értelmezhető, hogy az alanyi jogi pozíciók nem a környezethez való jog részeként, hanem csupán eszközeiként funkcionálhatnak (egy példával élve: egy üzemi eredetű zajterheléssel szemben az ott élőknek nincs alanyi joguk arra, hogy az önkormányzattól a zaj megszüntetését követeljék, de joguk van, például ügyfélként részt venni az üzem engedélyezési eljárásában, majd jogorvoslattal élni, kártérítést követelni). Az AB álláspontja tehát, amely szerint az alanyi jogok csak közvetve környezetvédelmi, nem a környezethez való jog önálló alapjogkénti el nem ismerését jelenti, hanem csak is az alanyi oldal parttalanná válásától, az állami környezetvédelmi feladatellátás szubjektív érdekeknek (háttérükben esetleg más természetű, például vagyoni), igényeknek történő alávetésétől való óvakodást. A tisztánlátás érdekében célszerű elkülönítenünk egymástól az AB által el nem ismert alanyi jogot (a környezethez) és az alapjog megvalósításának alanyi jogi eszközeit. E distinkció hiányában mi is az AB-hoz (vagy akár az annak határozatait bemutató szakirodalomhoz) hasonló tévutakra kerülhetünk.³⁰

A harmadik ellentmondás, hogy az AB környezetvédelmi alaphatározata az alapjogot kétféle elnevezéssel illeti: (egészséges) környezethez, illetve környezetvédelemhez való jogként. Álláspontunk szerint ez azért hiba, mert a környezethez való jog (az Alkotmány szövegének megfelelően) az alanyi és az intézményvédelmi oldalt egyaránt magában foglaló alapjog, míg a környezetvédelemhez való jog (a szó jelentése alapján) az alapjog alanyi jogi oldalát jelölheti csupán. Megjegyezzük, hogy valószínűleg egyszerű elírásról vagy esetleg egy külföldi szakirodalmi adat nem megfelelő átvételéről lehet szó (hiszen egyes

³⁰ Nem értünk ezért egyet azzal a szakirodalmi állásponttal, amelyik a két oldalt az alapjog két, ellentétes értelmezéséhez kapcsolja, illetve az AB-nak az alanyi oldalra vonatkozó elemzését ellenpéldának tekinti. Ez az álláspont összemosza az (el nem ismert) alanyi jogot az alapjog alanyi oldalával. – Vö. *Környezetvédelmi jogesetek...*, i.m., 60.

európai alkotmányok, mint a belga vagy a brandenburgi, a környezet védelméhez való jogról szólnak, viszont látni kell, hogy azt alanyi jogi értelemben tesszük).³¹

Tovább lépve a két oldal értelmezését illetően, az, hogy a környezethez való jog esetében nem úgynevezett alanyi alapjogról van szó, az AB már idézett értelmezésében azt jelenti, hogy az alanyi jog védelme helyett az állam kötelezettsége e körben szervezeti garanciák nyújtása. A környezethez való jog megvalósítása a feltételek megteremtésével az állam feladata, de e feltételek között – álláspontunk szerint – minden ember lehetősége, illetve kötelezettsége is egyben. (Vagyis a környezethez való jog magában rejti a környezetvédelemhez való jogot.)

A két oldal összekapcsolásának másik alapja, hogy a környezetvédelmi szabályozás (voltaképpen az alkotmányos követelményektől függetlenül) egyre nagyobb mértékben él eljárási-intézményi garanciákkal. Hazánkban a demokratizálódási folyamat eredményeként, illetve az európai uniós követelmények betüremkedésével szintén megjelentek azok a garanciális szabályok, amelyek az egyén számára jogérvényesítési, jogvédelmi pozíciót biztosítanak. Nem túlzás azt állítani, hogy a környezetvédelem a demokrácia gyakorlásának kulcsterülete lett, de azt sem, hogy a demokratikus játékszabályok épp ezen a területen a legkidolgozottabbak (működésük értékelése már más kérdés).

Az eljárási (garanciális) jellegű normák terjedésének egyik oka az a felismerés, hogy az (objektív intézményvédelmi oldalhoz tartozó) anyagi jogi szabályok tartalmi érvényessége korlátozott (ugyanis ismereteink a környezeti összefüggésekről korlátozottak, változnak a normák, a lakosság érzékenysége, a környezet állapota, a természettudományos ismeretek, a műszaki lehetőségek). Ha azonban a döntés meghozatalakor minden szempontot figyelembe vesznek, mindenki lehetőséget kap érdekeinek érvényesítésére (így a formális érvényesség kritériumainak gyarapításával és maradéktalan teljesítésével) a döntés legitimitása növelhető.

A garanciális jelleg erősödésének másik, természetes és magától értetődő oka, hogy a környezettel kapcsolatos döntések mindannyiunk életkörülményeit (tulajdonunk használati értékét, egészségünk, lakókörnyezetünk állapotát, ivóvizünk és élelmiszereink minőségét, rekreációs lehetőségeinket, stb.) érintik. Ez a fajta, sokáig irrelevánsként (közvetettként) kezelt érintettség egyre mélyebben ágyazódik be a jog által is védett pozíciók körébe, például ügyféli vagy épp fel-

³¹ Megjegyezzük továbbá, hogy különösen a német szakirodalomban előfordul, hogy a környezethez illetve a környezetvédelemhez való jogot szinonimaként értelmezik. Amögött azonban nem egy norma szerinti, hanem csupán egy elvont értelemben vett jogot kell látnunk, hiszen a német alkotmány csupán államcélról (tehát jogról semmilyen értelemben nem) beszél. Az alapjog és az államcél viszonyáról a német jogról szóló, külön fejezetben szólunk.

peresi jogosítványokhoz juttatva az állampolgárok széles körét és társadalmi szervezeteiket.³²

Ezek a jogosítványok – az Alkotmánybíróságnak az alanyi jogokról vallott álláspontjával szemben – köz- és magánjellegű érdekek érvényesítését (például a környezet és a tulajdon védelmét) egyaránt szolgálják, de az állampolgári részvételre, nyilvánosságra vonatkozó garanciák mögött egy további közérdek is áll, mégpedig az állam környezettel kapcsolatos (például felügyeleti) tevékenységének a kiegészítése (erősítése), illetve kontrollja (a transzparencia) is.³³ Ha az állam jól látja el feladatát, a garanciális szabályok betartása legitimálja tevékenységét, míg ha rosszul, ugyanezek a szabályok kifogásolhatóvá teszik azt.³⁴ Ez utóbbi megközelítés, a környezeti szereplőkkel való partneri viszony, még ma is távol áll a Magyar Állam önképétől, amelyet sajnos alapvetően az etatista szemlélet határoz meg.³⁵

A környezettel kapcsolatos információs és részvételi jogok megítélése sem következetes az AB gyakorlatában. Az első környezetvédelmi határozat e jogokat az állam által biztosítandó garanciák közé sorolta, míg a környezetvédelmi alaphatározat alig foglalkozott velük. Az európai alkotmányokban önállóan is egyre nagyobb teret nyerő (álláspontunk szerint rész-, illetve eszköz-) jogosítványok alig egy-két határozatban jelentek meg, s szerepüket a testület többnyire ekkor is félreértelmezte (ezeket lásd alább). Úgy gondoljuk, hogy ez a megközelítés nehezen egyeztethető össze a testület rendszerváltó természetével, de a környezetjog olyan alapelveivel sem, mint az együttműködés vagy a megosztott felelősség.

³² Hazánkban ilyen jogokat először az 1995. évi környezetvédelmi törvény adott, s mintegy tíz esztendeje tart az a folyamat, amelyben az érintettek harcukat vívják e jogosítványok gyakorlásáért, s amelynek legutóbbi mérföldköve (de messze nem végállomása) a Legfelsőbb Bíróság 1/2004. KJE sz. jogegységi határozata. – Bogdányiné Mészáros Ágnes, *Az ügyféli jog alakulása a környezetvédelemmel kapcsolatos államigazgatási eljárásokban, különös tekintettel a Legfelsőbb Bíróság 1/2004. számú jogegységi határozatára* = A környezetvédelmi szabályozás elmélete és gyakorlata II.: A környezeti adatokhoz való hozzáférés lehetőségei c. konferencia előadásai, (szerk.) FODOR László, Debrecen, 2004, 32.

³³ Az alanyi jogi pozíciók ezen funkcióját a német szakirodalom a “szociális állam” fogalmi körében értelmezi. Wilfried ERBGUTH, *Umweltrecht im Gegenwind, die Beschleunigungsgesetze: Anmerkungen rechtlicher, rechtsetzischer und rechtspolitischer Herkunft*, JZ, 1994/10, 479.

³⁴ Az EU 6. környezetvédelmi akcióprogramja a közösségi jog jobb tagállami érvényesülése érdekében kapcsolja a társadalmi jogosítványokhoz ezt a kontrollfunkciót. FODOR László, *Kezünkben a jövőnk: Az Európai Közösség 6. környezetvédelmi akcióprogramja*, Európai Jog, 2001/4, 19.

³⁵ A magyar környezetvédelmi szabályozás egyik fő betegségének a külföldi szemlélő a partneri viszony hiányát látja. Herbert KÜPPER, *Die Kodifizierung des ungarischen Umweltrechts im Hinblick auf den EU-Beitritt* = Umweltrecht in Mittel- und Osteuropa im internationalen und europäischen Kontext, Hg. Michael GEISTLINGER, (Osteuropaforschung, Bd. 46.), Berlin, 2004, 331.

IV.4. A környezethez való jog sajátos követelményeiből egyes alapelvek hiányoznak

Az AB a környezetjog elvei közül eddig csak a megelőzésnek tulajdonított jelentőséget, míg például az azon túllépő elővigyázatosság, az együttműködés vagy a szennyező fizet elvei nem jelentek meg.³⁶ Álláspontunk szerint ezek az elvek segítenék az alkotmányos értékek konfliktusának feloldását.³⁷ Figyelmen kívül hagyásuk újabb bizonyítéka annak, hogy a testület hajlamos a környezet védelmét és az állami környezetvédelmi tevékenységet azonosítani egymással.

IV.5. A környezethez való jog az államot a maga egészében kellene, hogy kötelezze

A környezethez való jog dogmatikájának kidolgozásakor az AB általában a jogalkotó kötelezettségeivel foglalkozott, későbbi határozataiban pedig az Országgyűlés és a Kormány mellett egyértelműen kötelezettként kezeli az önkormányzatokat is, mint a helyi jogalkotás szerveit.³⁸

Nem csak a jogalkotót (ami magától értetődő), hanem a közigazgatás vagy az igazságszolgáltatás szerveit is érteni kell azonban a kötelezettek között. Az első környezetvédelmi határozat (a 996/G/1990. sz. AB h.) utalt is arra, hogy a környezethez való jog terjedelmét a jogalkotás mellett – a maga területén – a bírói gyakorlatnak kell meghatároznia. A bíróságok ugyanakkor az Alkotmányra közvetlenül csak a legritkább esetben hivatkoznak, döntéseikben (csakúgy, mint a közigazgatási határozatokban) a környezethez való jog csak az azt érvényesítő törvények alkalmazásával nyer teret (de nem nyer sajátos tartalmat vagy akár említést).³⁹

A környezetvédelmi alaphatározat (alig egy évvel később) már utalást sem tartalmaz az igazságszolgáltatásra, vagy amennyiben mégis (például a környezeti károk megtérítésére vonatkozó perlési lehetőség említésekor), annak kapcsolótát a környezet védelmével közvetettnek tekinti (ti. abban az értelemben, hogy a hasonló igények elsősorban valamely más érték, például a tulajdon védelmét szolgálják).

³⁶ A környezetjog elveinek áttekintéséhez ld. BÁNDI, *Környezetjog, i.m.*, 27–58.

³⁷ A német szövetségi alkotmánybíróság gyakorlatában ez jól megfigyelhető. – Reiner SCHMIDT, *Neuere höchstrichterliche Rechtsprechung zum Umweltrecht*, JZ, 1999, 1147.

³⁸ Az alább vizsgált, önkormányzati rendeleteket érintő határozatok mellett ld. a 2219/H/2001. sz., a 252/B/1999. sz., a 258/B/1999. sz., az 1051/B/1999. sz., a 893/H/1996. sz., a 48/1997. (X. 6.) sz., a 46/2001. (XI. 17.) sz. 484/B/1996. sz., a 34/1996. (VII. 9.) sz., a 26/1997. (IV. 25.) sz., a 43/1997. (VII. 1.) sz., az 52/1998. (XI. 27.) sz., az 53/1998. (XI. 27.) sz., az 54/1998. (XI. 27.) sz., az 55/1998. (XI. 27.) sz., vagy az 56/1998. (XI. 27.) sz. AB határozatokat.

³⁹ Szemben, például a német joggyakorlattal. Vö. FODOR, *A környezet védelme a német alkotmányjogban... i.m.*, 174.

A végrehajtó hatalom is csak utalásszerűen kapott helyet a környezethez való jog alkotmánybíróági dogmatikájában, mégpedig azon keresztül, hogy az államnak a környezethez való jog megvalósítását szolgáló intézményeket fel kell állítania illetve működtetnie kell. Amennyiben konkrét ügyek kapcsán az AB látókörébe került ez a hatalmi ág, mindig a jogalkotó által adott felhatalmazások terjedelméről volt szó (lásd a 27/1995. sz. vagy a 26/C/2002. sz. *határozatokat*). E körben elsősorban annak garantálását követeli meg az AB, hogy a jogszabályokban biztosított védelmi szint a végrehajtás során ne csökkenhessen, illetve hogy a jogalkalmazó ne kaphasson olyan felhatalmazást, amely lehetővé teszi a környezeti érdekek figyelmen kívül hagyását. Mindkettőnek törvényi rendelkezések adhatják a garanciáit, tehát voltaképpen ezekben az esetekben is a jogalkotó felelősségéről van szó.

Ennek az egyoldalú megközelítésnek, amelyben gyakorlatilag csak a jogalkotás szervei váltak az állam környezetvédelmi kötelezettségeinek alanyává, részben az Alkotmánybíróság hatásköre az alapja. Az AB ugyanis egyedi (államigazgatási vagy bírói) döntések felülvizsgálatára nem jogosult.

IV.6. Hiányzik az állampolgárok kötelezettségének kimondása

Érdekes, hogy míg számos európai alkotmány (különösen a volt szocialista és a mediterrán országok alaptörvényei) tükrében a környezet védelme úgy nyer alapvető értelmet, mint (az állam és) az állampolgárok (tudniillik mindenki más) kötelezettsége,⁴⁰ az AB által kidolgozott dogmatikából ez az elem gyakorlatilag hiányzik. Ezt nem pótolja az sem, hogy a környezethez való joggal szemben álló jogok a környezeti érdekekre tekintettel korlátozottak, mert e korlátozás csupán azt jelenti, hogy aki használja (például tulajdonaként) a környezetet, az (másokra is tekintettel) köteles megóvni a rábízott értéket (passzív környezetvédelem). Nem foglalja viszont magában azt a kötelezettséget, amely a többi jogra tekintet nélkül terheli a polgárokat és társadalmi szervezeteiket (aktív környezetvédelem).⁴¹

A szakirodalom erre vonatkozó álláspontja szerint a 18. §-ból az állampolgárok környezetvédelmi kötelezettsége is levezethető, hiszen az állam elsődleges feladata a szabályozás, olyan jogrend kiépítése, amelyben megfogalmazza a környezethasználatok korlátait, vagyis a jogalanyok környezeti kötelezettségeit,

⁴⁰ FODOR, *A környezetvédelem megjelenése...*, i.m., 375–376, 378–382, 387, 391–392.

⁴¹ Számos európai alkotmányban külön-külön jelenik meg a környezetvédelem két (fenti értelemben vett aktív és passzív) oldala. FODOR, *A környezetvédelem megjelenése...*, i.m., 397.

s ezeket mindenki köteles teljesíteni.⁴² E viszonylag formális (s inkább csak a passzív környezetvédelemnek nevezett kötelezettséget érintő) megközelítés mellett, a környezethez való jog belső sajátosságai is a többi jogalany kötelezeti pozícióját eredményezik. A környezetet ugyanis egyedül az állam nem képes megóvni (együttműködés elve), illetve a környezethez való jog biztosításához (a környezet megóvásához) nem elég egyedül az állam jogsértő magatartásának a korlátozása (e jog nemcsak az államnak a környezetet degradáló tevékenységével szemben véd).

Megjegyezzük, hogy az utóbbi kötelezettség (amit aktív környezetvédelemként jelöltünk) egyúttal jogként is értelmezhető, mégpedig a mások (köztük akár az állam) tevékenységével szembeni fellépésre (jog a környezet védelméhez).

IV.7. A természeti kincseket az AB nem tekinti közjavaknak

Nem kapott teret az értelmezésben az a felfogás sem, amely szerint a természeti értékek és erőforrások a társadalmi javak körébe tartoznak, s ezért azok élvezete nem lehet kizárólagos. A tulajdonnal visszaélni számos európai alkotmány szerint nem csak mások érdekeinek a (károkozástól való) megóvása miatt nem szabad, de azért sem, mert a tulajdon a közjavak esetében nem jelent kizárólagos felhatalmazást.⁴³ (Külön, már nem alkotmányjogi kérdés, hogy a jogrend hogyan biztosítja ezt. Megjegyezzük, hogy e megközelítés a magyar jogtól sem idegen, hiszen például az erdőgazdálkodás körében ismertek olyan haszonvételek, amelyeket bárki gyakorolhat, s a vízi szolgalmak egy része is hasonló célt szolgál.) A közjavak elméletével való operálás egyébként alátámasztaná azt is, hogy a környezethez való jog miért nem lehet alanyi jog.

Nem szerepel az állam feladatai között a környezetállapot fejlesztése, amit egyébként számos európai alkotmány rögzít.⁴⁴ Ezalatt természetesen nem azt kellene érteni, hogy az államnak (és a többi jogalanynak) valamilyen beavatkozással "természetesebbé" és ezzel egyúttal jobbra kellene tennie a környezetet (ilyen értelemben inkább helyreállításról lehetne beszélni). A fejlesztés fogalmilag inkább a környezetállapot javulásával (de legalábbis romlásával nem) járó beavatkozás lehet, amelynek rendeltetése, hogy a természeti javakhoz (mint

⁴² BÁNDI, *A társadalmi részvétel...i.m.*, 140; ZOLTÁN Ödön, *A környezetvédelemről és szabályozásáról*, Magyar Jog, 1994/4, 211.

⁴³ Illetve egyes alkotmányok szerint e javak állami tulajdonnak tekintendők. FODOR, *A környezetvédelem megjelenése...*, i.m., 397–398.

⁴⁴ Az állam ilyen értelemben vett kötelezettségét (másik oldalon a természeti javakhoz való hozzáférés jogát) rögzíti például a román vagy az ukrán alaptörvény – FODOR, *A környezetvédelem megjelenése...*, i.m., 381–382.

közjavakhoz) való (de a környezet romlásával ugyancsak nem járó) hozzáférés lehetőségei javuljanak. Gondolhatunk például környezet-esztétikai, tájépítési, pihenési vagy akár bemutatási célokat szolgáló beavatkozásokra. Érzésünk szerint egy ilyen megközelítéssel a környezet érdekei közelebb kerülhetnének az emberekhez annál, amit az AB által felvázolt értékrendben tapasztalhatunk (egyes európai alkotmányok egyébként kifejezetten a környezet élvezetéhez biztosítanak jogot, egy ilyen értelmezés a természetvédelmi területek közösségi funkcióinak a szaktárca által jelenleg tervezett kiterjesztését is megalapozná).

IV.8. Az AB nem ismeri el a környezethez való jog és a tulajdonjog szimbiózisát

Tartalmi szempontból a környezethez való jog kapcsolata kétféle lehet a többi alkotmányos értékkel: érdekközösség vagy érdekellentét. E kapcsolat álláspontunk szerint nem általánosítható, mindig az adott életviszonyok határozzák meg azt. Ami az érdekkonfliktusokat illeti, az AB többnyire megvédte a környezet érdekeit (például a tulajdonjoggal szemben), ebben a tekintetben a testület munkájában kivetni valót aligha találunk. Más a helyzet viszont az érdekek egyezésének értelmezésével. Az élethez való vagy az egészséghez való joggal való kapcsolatot az AB elvi szinten értelmezte, s erre már kitértünk mi is.

Megemlítendő viszont ezek mellett, hogy a testület nem ismeri fel (illetve el) az érdekazonosságon alapuló, tartalmi kapcsolatot a tulajdonhoz való joggal. Nyilvánvaló pedig, hogy a tulajdonvédelem véd mások olyan tevékenységével szemben is, 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 nem csak ellentétes lehet (ahogyan az AB gyakorlatában viszonyuk megjelenik), de alkalmasint egybe is eshet.⁴⁵ Az AB szerint azonban ilyen esetben olyan jogérvényesítésről van szó, amely csupán közvetve kapcsolódik a környezet védelméhez, illetve a jogosítvány eljárási természetű.⁴⁶

⁴⁵ A tulajdonjog és a környezetvédelem viszonyának kettősségével elsősorban a német szakirodalom foglalkozik. Vö. Michael KLOEPFER, *Umweltschutz als Verfassungsrecht...i.m.*, 78.; Uő, *Aspekte eines Umweltstaates Deutschland...*, i.m., 752.

⁴⁶ Álláspontunk szerint viszont ennél többről van szó: a tulajdonvédelem eszközei a környezethez való jog valódi, alanyi jogi természetű eszközei egyben. A hivatkozott német szakirodalom mellett ezt erősíti, hogy a polgári jog eme eszközeivel a környezetjog tudománya érdemben számol, de erre utal az állampolgári jogok országgyűlési biztosának gyakorlata is, például a birtokvédelem alkalmazhatósága kapcsán.

IV.9. A jog alanytalanságából fakadó bizonytalanságok

Amögött, hogy az AB az állampolgárok környezetvédelemhez való jogát – egy elírásen kívül – nem ismeri el, fentiekén kívül egy további, komoly elvi probléma áll, ami a környezethez való jog alanyának a meghatározhatatlansága.

Az AB érdemének szokás tartani, hogy megoldotta az alanytalanság problémáját, s egyben függetlenítette a környezethez való jogot a ma élő emberétől. Ez a függetlenítés azonban talán túlságosan is jól sikerült, s inkább – csakis az adott ügyben érvényes, tehát álláspontunk szerint általánosításra nem alkalmas, sokszor inkább indokolatlannak tűnő – elszigetelésnek, szembeállításnak tekinthető.

A testület szerint a környezetvédelem az életvédelem része, de az emberi egészséghez kapcsolása nem zárja ki, hogy a környezetvédelem szintje és tárgya másra, többre is vonatkozzon, s ahogyan a 28/1994-es *határozat* fogalmaz, „...*alanya valójában az emberiség és a természet lehetne. E képes beszéd és az ilyen jogi konstrukciók azonban nem szükségesek ahhoz, hogy a természettel vagy a jelen és jövő emberiséggel szembeni jogi köteleességek megállapíthatók legyenek.*” Ezt a szemmel látható ellentmondást az AB azzal oldja fel, hogy a jogot – az intézményi konzekvenciák, illetve indokolás nélkül – kiterjesztve értelmezi, úgy hogy általában az élet (tehát nem csak az emberi élet) természeti alapjainak védelmét érti alatta (erre még kitérünk a következő pontban).

Álláspontunk szerint az alkotmány környezetvédelmi filozófiája szükségszerűen kettős természetű: sem az antropocentrikus, sem az ököcentrikus szemlélet nem szoríthatja ki a másikat. Ezt az AB nem ismerte fel, s így nehéz helyzetben volt, hiszen egy nyilvánvalóan antropocentrikusan tételezett normát kellett a kor kihívásainak megfelelően értelmeznie. Amíg a környezetvédelem (mint intézményvédelmi kötelezettség) tartalmáról igyekezett szélesebb (ököcentrikus) értelemben állást foglalni, s ez a leírt ellentmondással terhelt sikerült is, addig formailag az alapjogot másképpen, mint antropocentrikusan, nem értelmezhetette.⁴⁷

Eddig (a 28/1994. sz. *határozattal* elbírált ügyben, vagy a későbbiekben) különösebb gyakorlati jelentősége nem volt e problémakörnek. Ilyen bizonytalan dogmatikai háttérrel az Alkotmánybíróság vélhetőleg nehéz helyzetbe kerülne viszont akkor, ha nem a környezetvédelem és valamely azzal első látásra is el-

⁴⁷ Egyet értünk azzal az (AB érvelését is alátámasztó) állásponttal, amely az állatok, a fák és más élőlények jogait azon az alapon veti el, hogy védelmük mögött nem ezen élőlények jogai, hanem valójában egy a környezeti szempontokkal is kiteljesedő emberkép áll. Az emberi jogok (köztük a környezethez való jog) ezt az emberképet igyekezzenek közvetíteni. ÁBRÓK 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.

lentétes alkotmányos érdek, hanem például a rövidtávú és hosszútávú környezeti érdekek vagy az emberi és a természeti környezet érdekkonfliktusában kellene állást foglalnia.

IV.10. Az élethez, illetve az egészséghez való jog által megkövetelt minimális védelmi szintet az AB azonosnak tekinti

Formailag tehát a 18. §-t (mint az embereknek biztosított jogot) másként fel fogni, mint antropocentrikus előírást, aligha lehet. Természetesen az ember-, illetve a természetközpontú megközelítés különbségét árnyalja, hogy az ember életéhez más élőlényekre, azok megfelelő életfeltételeire is szükség van, de ebből legfeljebb az állatvédelem, s nem például a természetvédelem kötelezettsége lenne levezethető. Ennek ellenére – mint említettük – az Alkotmánybíróság számos esetben nem az emberi élet, hanem “csak” az élet természeti alapjairól szól. Ez az értelmezés progresszív, de (ugyanúgy, mint a visszalépés tilalma esetében) túllép az AB saját dogmatikai rendszerén, és a 18. § normaszervezésével is ellentétes. Nem feltétlenül ellentétes ugyanakkor a norma nyelvtani értelmezésével. A 18. § ugyanis tartalmazza az egészséges jelzőt, amiről fentiek szerint eddig csupán annyit tudunk, hogy nem értelmezhető a norma érvényességének szűkítéseként (az elvárható védelmi szint csökkentéseként).

Az egészséges jelző kétségtelenül az antropocentrikus megközelítés sajátja, s az emberi egészségre (az annak biztosításához szükséges jogvédelmi szintre) utal. Csakhogy az emberi egészség biztosítása a védelem körének tágítására, az elvárható védelmi szint emelésére is alkalmas. Ez a jelző ugyanis nem emberi életfeltételekre, hanem az emberi egészség feltételeire vonatkozik. Ha pedig az egészség alatt értjük – s a 70/D. § fényében hogyan ne értenénk – a mentális egészséget is, akkor a 18. §-ból akár a természetvédelmi vagy környezetesztétikai szempontok is levezethetők.⁴⁸ Álláspontunk szerint így az egészséges környezet és az élet természeti alapjai azonos követelményt jelenthetnek. Ezzel a megközelítéssel az AB azonban nem élt, vélhetőleg nem látva különbséget az (emberi) élethez és az egészséghez való jog (az előbbiek szerint magasabb) védelmi szintje között.

⁴⁸ MURSWIEK, *Staatsziel Umweltschutz (Art. 20a GG)...*, i.m., 224–225.

V. Egyes alkotmánybíróági határozatok kritikája

Az egészséges környezethez való jog dogmatikáját, s az ahhoz tartozó elvi követelmények érvényességi körét az Alkotmánybíróság konkrét ügyekben, elsősorban az utólagos normakontroll, míg kisebb részben más hatáskörök, mint a hatásköri összeütközés feloldása vagy a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányértés megállapítása, gyakorlása során fejlesztette ki. Ez a dogmatika – mint korábban bemutattuk – az állam objektív intézményvédelmi kötelezettségét állítja a középpontba, s e kötelezettség határait igyekeznek megvonni. A környezethez való jog ezen keresztül válhatott az államhatalom gyakorlásának egyik fontos mércéjévé.

Annak vizsgálatához, hogy a magyar “egészséges környezethez való jog” dogmatikája, elvi követelményrendszere mennyiben érvényesül a gyakorlatban, illetve kiállja-e az idők próbáját, szükséges volt e követelmények teljes körű, az eddigi alkotmánybíróági határozatokon alapuló feltárása. Ez világíthatta meg ugyanis, hogy a kidolgozott elveket, értékelési szempontokat maga az Alkotmánybíróság hogyan értelmezi, milyen esetekben tartja alkalmazhatónak. E kutatási feladat vonatkozásában meg kell említeni, hogy az alkotmánybíróági kontroll esetlegessége miatt az eredmények bizonyosan korlátozottak.

Az alkotmánybíróági döntések közül mindazokat áttekintettük, amelyek valamilyen kapcsolatban állnak a környezetvédelemmel. A rendkívül nagyszámú ügyből mindazokat kiemeltük, amelyek a környezethez való jog követelményei szempontjából érdemleges következtetéshez vezethettek. Ehelyütt – célkitűzésünknek megfelelően – már csak a (komolyabb) bírálatra is alapot adó ügyek szerepelnek. Az egyes határozatokat a tényállás feltárásával (annak több esetben a jogszabályi háttérrel illető kiegészítésével), az indokolás bemutatásával, abban az elvi követelmények szerepének kiemelésével, alkalmazásuk (vagy elmaradásuk) kritikájával szerepeltetjük. Néhány esetben a szakmai (környezetjogi) követelmények értelmezésében voltak tapasztalhatóak az ellentmondások, amelyekre szintén kitérünk. Ehhez a határozatok szövegén felül szükséges volt a környezetjog elveinek, esetenként konkrét normáinak ismerete is.

V.1. A környezethez való jog nem mindig jelenik meg önálló jogként

A 424/B/1997. sz. határozat⁴⁹ a környezetre jelentős hatást gyakorló erőművek üzembe helyezésének feltételéül előírt közmeghallgatási kötelezettség – 73/1996. (V. 22.) Korm. r. – tárgyában született. A jogszabály a lakosság in-

⁴⁹ Idézi: *Az értelmezett Alkotmány, i.m.*, 287–288.

formálását, eljárásba történő bevonását követeli meg, az egyébként érvényes létesítési engedélyek (köztük a környezeti hatásvizsgálaton alapuló, környezet-használati engedély) birtokában megvalósított erőművek üzembe helyezéséhez. Az indítványozó szerint a jogszabály olyan követelmények elé állítja a beruházókat, amelyeknek egyszer (a létesítés engedélyezésekor) már meg kellett felelniük, s ezzel aránytalanul korlátozza a tulajdonhoz való jogukat.

Érdekes, hogy miközben az AB kifejezetten környezetvédelmi szakmai érvekre támaszkodik,⁵⁰ a környezethez való jog érintettségét nem állapította meg, s csupán a 70/D. §-ban szabályozott, egészséghez való jogra, illetve a közérdekű adatok megismeréséhez való jogra hivatkozott, amikor a tulajdonjog korlátozását arányosnak ítélte.

Amennyiben a döntés érdemét és annak hatását az adott érdekütközésre tekintettel vizsgáljuk, azt helyesnek kell tekintenünk, amennyiben azonban az indokolást vizsgáljuk, illetve felidézzük a környezethez való jog dogmatikáját, hiába keressük a 28/1994. sz. határozatban kifejtetteket, amelyek szerint a környezethez való jog kimondása (a 18. §) külön súlyt ad az állam intézményvédelmi kötelezettségeinek, illetve azokat formailag is eloldja az élethez való jogtól. Álláspontunk szerint a vizsgált jogszabály esetében a tulajdonjog korlátozásának a környezethez való jog legalább úgy szolgál alapjául, mint az egészséghez való jog, arról az AB-nak nem lett volna szabad megfeledkeznie.

V.2. A határozatokban néha elsikkad a lényeg

A 30/2000. (X. 11.) sz. AB határozat⁵¹ a környezet állapotát érintő tevékenységek szabályozásához fűződő, sajátos jogalkotási eljárással foglalkozott.⁵² Az érintett (a kamionstopot részlegesen feloldó) kormányrendelet a környezetvédelmi törvény alapján ún. vizsgálati elemzésre volt kötelezett, s ennek alapján tervezetét véleményeztetni kellett volna az Országos Környezetvédelmi Ta-

⁵⁰ Kiemeli például, hogy ezen erőművek több évtizedes környezetszennyezéssel járhatnak, hogy a létesítés engedélyezése és az üzembe helyezés között eltelő több éves intervallumban olyan tények kerülhetnek napvilágra, amelyek az üzembe helyezés engedélyezésének mérlegelését indokolhatják, s még össze is hasonlítja a vizsgált jogszabályt a környezeti hatásvizsgálat során tartandó közmeghallgatás követelményeivel.

⁵¹ Hivatkozza BARANYI, FODOR, TÓTH, *i.m.*, 47; BALOGH et al., *i.m.*, 295; FODOR, ORTH, *i.m.*, 14; FODOR, *A magyar Alkotmány és a német szövetségi alaptörvény...i.m.*, 95-96.

⁵² Az AB a jogalkotásról szóló (1987. évi XI.) tv. általános érvényű rendelkezéseire mérten értelmezte a Kvt. előírásait úgy, mint sajátos jogalkotási követelményeket. A hivatkozott, korábbi alkotmánybírósági gyakorlat az eset tényállásához igazodva nem a jogszabályi hatásvizsgálatok, hanem a jogalkotás során fennálló egyeztetési kötelezettségek érvényesülésével foglalkozik, ld. különösen a 39/1999. (XII. 21.) sz. AB határozatot.

náccsal (OKT). Kiadása előtt azonban nem került sor az utóbbi eljárásra, ezért (a visszalépés tilalmába ütközés tényétől függetlenül a jogállamiság követelményének sérülése miatt) az Alkotmánybíróság a rendeletet formai alkotmányellenességére hivatkozva (2000. december 31-i hatállyal) megsemmisítette.

Jóllehet, az AB elsősorban az OKT közhatalmi jellegével támasztotta alá érvelését, miszerint a testületnek a jogalkotási folyamatból való kihagyása alkotmányellenes, indokolásában azt is kiemelte, hogy az OKT szerepe garanciális jelentőséggel bír. Szakmaisága révén ugyanis alkalmas annak megítélésére, hogy a tervezett jogszabály visszalépés lenne-e a jogvédelem már elért szintjétől, illetve veszélyeztetné-e a jövő generációk életfeltételeit, okozna-e visszafordíthatatlan környezeti állapotváltozást. A jogalkotónak környezeti ügyekben fokozott felelőssége van, aminek alapján különleges megfontoltságot és körültekintést kell tanúsítania. Ennek érdekében szükséges a környezetvédelem széles körű társadalmi és tudományos, valamint szakmai megalapozása, aminek (véleményünk szerint persze csupán egyik) garanciája az OKT eljárása.

Álláspontunk szerint a környezeti következményeket illető, s a jogalkotót terhelő figyelembe vételi kötelezettség nem egy, hanem két, egymást feltételező eszközzel biztosítható, amelyek a vizsgálati elemzés és az OKT eljárása. Ezekről ugyan nem maga az Alkotmány, hanem a környezetvédelmi törvény szól (egyébként ugyanazon a helyen és értelemben), az alkotmányellenesség mégis fennáll ezek bármelyikének megsértése esetén. Ennek indoka, hogy a kötelezettség (az alábbi indokok szerint) magából az Alkotmányból származik, a törvény csupán annak részleteit, az eljárást határozza meg. A kötelezettség akkor is terhelné az államot, ha a környezetvédelmi törvényben annak eszközeiről szó sem esne.⁵³

Álláspontunk szerint – szakmai érveken túlmenően – a jogszabályok környezeti hatásvizsgálatának (amelynek első lépése a vizsgálati elemzés, második pedig az OKT eljárása) az igénye benne rejlik a környezethez való jog követelményrendszerében. Levezethető abból, hogy az állam köteles a környezet védelmében jogszabályokat alkotni. A kifejezetten környezetvédelmi jogszabályok mellett ez más normákba integrálással is történhet. Ezért, illetve mert számos egyéb szakterületi (például gazdasági) vagy általános (például adózási) jogsza-

⁵³ BARANYI, FODOR, TÓTH, *i.m.*, 47, 64. – Az AB döntése sajnos elszigetelt jelenségnek tekinthető. Valószínű, hogy a testület egy törvénnyel szemben, ma már nem jutna hasonló következtetésre. Erre utal a 64/2003. (XII. 18). sz. *határozat* indokolása, amely a Btk-módosítás előtti társadalmi egyeztetés elmaradásának következményeivel foglalkozik. Furcsa módon azt említi a két ügy közötti különbségként a testület, hogy a 30/2000-es *határozat* tárgya kormányrendelet, s nem törvény volt, miközben a 30/2000. sz. *határozat* a környezethez való jog sajátosságaiából vezette le annak idején az egyeztetési-figyelmbe vételi kötelezettséget, s az egyeztetés garanciális jelentőségét, ami teljesen független a jogforrási szinttől.

bály is hat a környezethasználatokra, nemcsak környezetvédelmi jogszabályok képezhetik a hatásvizsgálat tárgyát.

Az államot terheli a figyelembe vételi kötelezettség, ami mintegy biztosíték az értékek egyensúlyának megőrzésére. Ha a jogalkotó a kialakult egyensúlyi helyzetbe beleavatkozik, köteles azt megindokolni, illetve olyan elveket szem előtt tartani, mint például az alapjogok korlátozásának arányossága. Az állami fellépésnek (a jogalkotásnak) a korlátai a környezet érintettsége esetében sajátosak elsősorban a „*non derogation principle*” miatt. Míg ugyanis az államot általában csak a környezeti szempontok figyelembe vételének kötelezettsége terheli, a már elért jogvédelmi szinttől való visszalépés körében nem elegendő a különböző alkotmányos értékek súlyozása, az arányosság elvének érvényesítése.

A jogalkotót a visszalépés elkerülése érdekében fokozott felelősség terheli, amely különleges megfontoltságot és körültekintést követel meg a jogalkotó részéről. A jogszabály előzetes hatásvizsgálata ezért a visszalépés elkerülésének is garanciája.

A figyelembe vételi kötelezettség a jogalkotót a környezetállapot megőrzése érdekében is terheli. Ebből fakad, hogy a környezetvédelmi követelményeket úgy kell meghatározni, hogy alkalmasak legyenek a környezethasználatok megfelelő befolyásolására, a célzott környezetállapot biztosítására. Ez előzetes hatásvizsgálatok nélkül nem lehetséges.

Az objektív életvédelem körében az állam köteles figyelembe venni a jövő generációk érdekeit is (ez a jövőt illető állami felelősség).⁵⁴ A jogszabályok hatásai hosszú távon befolyásolhatják a környezeti állapotokat, a jogszabályok hatásait tehát tudni kell megtervezni is.

A környezeti érdekek érvényesítésében – az AB által kifejtettek szerint – garanciális szerepe van az OKT eljárásának. Az eljárási garanciáknak pedig – a környezethez való jog dogmatikája szerint – óriási jelentősége van a jog megvalósításában, hiszen ezek „pótolják” az alanyi jogvédelmet is. (Álláspontunk szerint a garanciáknak nem csak a jogalkalmazásban, de a jogalkotásban is ér-

⁵⁴ A magyar Alkotmánybíróság sajnos nem jutott el odáig, hogy e motívumokhoz a hatásvizsgálat intézményi jellegű követelményét (akár a környezet ügyétől vagy a vizsgálati elemzéstől függetlenül) hozzákapcsolja, illetve a jogalkotási törvényben (18. §) előírt kötelezettségnek a környezetvédelem vonatkozásában érdemi jelentőséget tulajdonítson. Ez álláspontunk szerint a környezethez való jog dogmatikáját illetően lényeges hiányosság. Egy másik lehetséges megoldásra példaként említjük, hogy a német jogban nincs törvényi kötelezettség az előzetes hatásvizsgálatokra, a Szövetségi Alkotmánybíróság ennek ellenére meghatározta azokat a főbb intézményi követelményeket, amelyek a jogvédelmi szempontok érvényesítését szolgálják a jogalkotás során. Ezek alkalmazandók a környezetvédelemre is (például a tudomány aktuális eredményeit figyelembe kell venni, az alkalmazott eszköz kiválasztásánál megbízható előrejelzésekre kell támaszkodni, bizonytalansági tényezők esetén elővigyázattal kell eljárni, a különböző érdekeket pedig az arányosság kritériumának megfelelően kell összhangba hozni). – STEINBERG, *Der ökologische Verfassungsstaat, i.m.*, 145.

vényesülniük kell.) Az Alkotmánybíróság általános gyakorlata alapján azonban a formai hibák önmagukban nem elegendők az alkotmányellenesség megállapításához, ahhoz az Alkotmány valamely rendelkezésének megsértése is szükséges.⁵⁵ Ezt az AB jelen esetben nem a környezethez való jogban, hanem a jogállamiságot garantáló 2. § 1) bekezdésben találta meg, amivel az OKT bevonására vonatkozó kötelezettséget alkotmányjogi jelentőséggel ruházta fel. Úgy gondoljuk azonban, hogy a 18. § megsértésére is sor került, s ezt a testületnek meg kellett volna állapítania.⁵⁶

Az AB a határozat indokolásában egyébként kitért arra, hogy a 18. § sérelmét már nem tartotta szükségesnek vizsgálni, mivel az alkotmányellenesség attól függetlenül is megállt.⁵⁷ Álláspontunk szerint viszont ennek a jogkövetkezmények kiválasztásánál jelentősége lehetett volna. Való igaz ugyanis, hogyha pusztán formai, eljárási jellegű a mulasztás, aránytalan szankció a jogszabály megsemmisítése, s inkább a jogbiztonság követelményének kell előnyben részesülnie.⁵⁸ Ha viszont a jogszabály alkalmazása révén a környezethez való jog sérelme is bekövetkezik (ami esetünkben kétség kívül fennállt), az alkalmazott jövőbeli megsemmisítés helyett az azonnali (vagy esetleg visszamenőleges) hatályú megsemmisítésnek is helye lehet. Jelen esetben az AB – véleményünk szerint – mégis megkerülhette a szigorú szankció alkalmazását, aminek oka azonban nem jogi természetű, hanem egyszerűen a határozat-hozatal időpontja lehetett (az ugyanis őszre esett, amikor a nyári forgalomnövekedés környezeti hatása már nem volt aktuális).

V.3. Az AB által támasztott követelmények a jogalkalmazásra többnyire terjednek ki

A 498/B/2001. sz. határozattal lezárt ügyben az indítványozó az atomenergiáról szóló 1996. évi CXVI. törvényt, illetve annak egyik végrehajtási rendeletét (a 240/1997. (XII. 18.) kormányrendeletet) támadta, mondván, hogy a jogalkotó nem rendelkezett atomkárok esetére teljes kártalanításról, nem követelte meg a radioaktív hulladékok kezelése és a biztosítás díjának beépítését az energia árába, illetve hogy a rendeletnek a hulladék kezelésére vonatkozó előírásait a gya-

⁵⁵ SÓLYOM, *Az alkotmánybíráskodás...i.m.*, 32, 708.

⁵⁶ A német alkotmánybíróági gyakorlatban, ha egy eljárási norma alkotmányjogi jelentőségre tesz szert (amit álláspontunk szerint az OKT bevonása esetében a jogállamiság követelményéhez kapcsolva az AB megállapított), annak megsértése önmagában is alkotmányellenessé teszi a jogszabályt, függetlenül attól, hogy az esetleg tartalmilag nem alkotmányellenes. – MÜLLER, *i.m.*, 150.

⁵⁷ Nem világos viszont, hogy a garanciális követelmény jelentőségére avagy a visszalépés tilalmára gondolt-e a testület.

⁵⁸ MÜLLER, *i.m.*, 161.

korlatban nem hajtották végre, veszélyeztetve ezzel környezetet, egészséget és tulajdont egyaránt. Az indítványt el-, illetve visszautasító határozat szerint a kártalanítás és az árszabályozás kérdését a jogalkotó feladata megválaszolni, az AB arra nem kötelezhet (mivel már a törvényben alkalmazott megoldások is megfelelnek az Alkotmány követelményeinek). A rendelet végrehajtásának kérdése viszont nem tartozik a jogalkotói mulasztás körébe, ezért azzal a testület sem foglalkozhatott.

Külön, az AB hatáskörén túlmutató kérdés tehát, hogy vajon az államnak mennyiben áll fenn a felelőssége a jogszabályok végrehajtásáért, kikényszerítéséért. Noha az AB-nak nincs hatásköre a végrehajtás számonkérésében, kétségtelen, hogy az írott jogtól történő, tudatos vagy tudatosan megtűrt eltérések a jogalkotó által felvázolt, s az alkotmányosság követelményeinek megfelelő jogvédelmi rendszertől való eltérést eredményeznek. Az alkotmányos követelmények vizsgálatának a szembenálló alkotmányos értékek konfliktusában van értelme, de a jog rendeltetéséből is levezethető követelmény, hogy az államnak hatékony, a célra alkalmas környezetvédelmet kell gyakorolnia.⁵⁹ Ki kell emelnünk ehelyütt, hogy a környezetvédelmi követelmények tekintetében az ún. végrehajtási deficit általános jelenség, ami miatt a jogszabályok pusztán alkotmányossági szempontú vizsgálata sokszor értelmetlen, önmagáért való tevékenységnek tűnhet.

Az 521/B/2003. sz. AB határozat egy kiemelkedő környezetvédelmi konfliktus kapcsán született ugyan, de környezeti tárgyú következtetéseket nem tartalmaz. A Zengőre építendő radartorony engedélyezésének alapjául szolgáló jogszabály [a 40/2002. (III. 21.) kormányrendelet] alkotmányellenessége vetődött fel ebben az ügyben, mivel az lehetővé teszi, hogy a Honvédelmi Minisztérium saját beruházásait saját magának engedélyezze, s így többek között a környezeti érdekeket háttérbe szorítsa. Az Alkotmánybíróság az erre alapozott indítványt (nem is említve az építési jognak a környezetvédelemben betöltött, s korábbi ügyekben⁶⁰ hangsúlyozott szerepét) elutasította, mondván, hogy a honvédelmi cél nem teszi az adott építmény engedélyezését a HM, illetve a katonai építésügyi hatóság saját ügyévé, s az eljárás jogszerűségét számos garancia, így például a (különböző érdekeket szem előtt tartó) szakhatóságok közreműködése hivatott biztosítani. Az Alkotmánybíróság által hivatkozott garanciális szabályokról azonban a gyakorlatban kiderült, hogy nem működnek, az eljárás során számos jogszabálysértésre került sor. Ebben az ügyben a környezethez való jog sérelme miatt fellépett egyébként az állampolgári jogok országgyűlési biztosa is, aki azonban a környezeti (és más, az ügyben ugyancsak érintett) érdekek figye-

⁵⁹ Tobias BRÖNNEKE, *Umweltverfassungsrecht*, Baden-Baden, 1998, 500.

⁶⁰ Különösen a 349/B/2001. sz., első Balaton-határozatban.

lembe vételére irányuló alkotmányos követelményt (kötelező erővel) nem állapíthatott meg.⁶¹

Noha ugyancsak nem érinti a környezetvédelem alkotmányjogi kérdéseit, érdekes a 26/C/2002. sz. *határozat* indokolása is, ahol az AB egy nemzetközi szerződés (az európai vadon élő növények, állatok és természetes élőhelyeik védelméről szóló egyezmény) teljesülését vizsgálta természetvédelmi törvényünkben (az 1996. évi LIII. tv-ben). A testület nem állapította meg ütközést a nemzetközi kötelezettségekkel, ugyanakkor értelmezte azok fényében a törvény előírásait, amelyek a természetvédelmi érdekeknek a különböző (gazdasági, fejlesztési) érdekekkel szembeni érvényesülését hivatottak biztosítani. Az értelmezés valójában alkotmányos követelményként is megfogalmazható lett volna, ha a törvény rendelkezéseinek alkotmányossága lett volna az ügy tárgya. Aszerint a természetvédelmi hatóságot kötik az olyan tilalmak, amelyek a természetvédelmi területek jellegét, állapotát védik.

Álláspontunk szerint az AB által alkalmazott jogértelmezés valójában magasabb védelmi szintet biztosítana a gyakorlatban érvényesülőnél. A törvény tilalmai ugyanis általában nem abszolút tilalmak, legtöbbször engedéllyel feloldhatóak, illetve feltételezik az érdekütközés mértékének (a jogellenességnek, a természetvédelmi célokkal való ellentétességnek, veszély vagy kár fennállásának) a megállapítását. Ha csupán a Zengő-ügyre gondolunk, amelyben a természetvédelmi hatóság áttelepítés címén gyakorlatilag bánáti bazsarózsák ezreinek elpusztítását (mint egyébként tilos magatartást) engedélyezte, kétségünk támad, vajon az AB értelmezése (ha lett volna erre irányuló szándéka) kötelező vagy elvi jellegű lehet-e, s nem inkább a 27/1995. sz. *határozat* kapcsán kifejtettek-e az irányadóak a jogalkotás és a jogalkalmazás viszonyára. (Az említett engedély persze e követelmény fényében sem jogszerű.)

V.4. A 11 évvel ezelőtti követelmények változatlan idézése nem feltétlenül időszzerű

A 402/B/2004. sz. AB *határozat*⁶² tárgyául Nagykovácsi község 2004-ben megalkotott helyi építési szabályzata szolgált, amely a Duna-Ipoly Nemzeti Park területével határos ingatlanokat 0%-ban beépíthető övezetbe sorolta. Az indítvány szerint a szabályzat az építési korlátozással megsértette az ingatlan-tulajdonosok tulajdonjogához való jogát, s ezért alkotmányellenes. Az AB szerint az indítvány nem volt megalapozott, mert a tulajdonjog korlátozása környezetvédelmi érdekből lehetséges. Ennek alátámasztására felidézte a tulajdon-

⁶¹ Az ügy bővebb elemzésére lásd FODOR, *A Zengő...*, i.m., 231–266.

⁶² A kézirat lezárásáig ez az utolsó környezetvédelmi tárgyú határozat, meghozatalára 2005. július 5-én került sor.

jog korlátozhatóságával kapcsolatban már sokszor felhasznált szempontokat (melyek konklúziója jelen esetben, hogy a tulajdonhoz való jog nem feltétlenül foglalja magában az építéshez való jogot), illetve a környezethez való jog sajátosságait, mégpedig a környezetvédelmi alaphatározat indokolásának teljes dogmatikai részének beemeléseével. Így a határozatban megjelenik az alapjogi jelleg, a szigorú szabályozási kötelezettség vagy például (álláspontunk szerint feleslegesen) az alanyi jogok csekély szerepe és a hipotetikus alany kérdése is. Hiányolhatjuk ugyanakkor – más, hasonló tényállású határozatokra hivatkozva – a környezetállapot romlásának megelőzésével kapcsolatos állami (önkormányzati) felelősség megemlítését vagy a korábbi, hasonló tárgyú határozatokra történő hivatkozást.

Nem hagyhatjuk a határozat indokolásával összefüggésben azt sem érintetlenül, hogy a változatlanul idézett környezetvédelmi alaphatározat meghozatala óta eltelt 11 év. Ezalatt különböző okokból (többek közt az uniós normák beépítése révén) környezetvédelmi jogunk óriási fejlődésen ment keresztül. Belátható, hogy jelen ügy nem szolgáltatott kellő alapot a környezethez való jog dogmatikájának átgondolására, de az is, hogy e dogmatika bizonyos elemeinek (például a környezetvédelemben biztosított alanyi jogok szerepének) felülvizsgálata vagy újakkal (mint a környezetvédelmi állampolgári kötelezettségekkel vagy egyes alapelvekkel) való kiegészítése nem maradhat el, ha az AB elé a közeljövőben egy vagy esetleg több, jelentős környezetvédelmi ügy kerül.

V.5. Az AB megfelelő alkalom esetén sem fejleszti az elvi követelményeket

A 988/E/2000 sz. határozattal 2003 októberében lezárt ügyben az Alkotmánybíróság az állam jogalkotási kötelezettségét a Duna Szlovákia által (1992-ben Dunacsúnynál) történt elrekesztése miatt a szigetközi élővilágot veszélyeztető állapot felszámolása, illetve az élővilág megőrzése körében vizsgálta. Az indítvány alapján a vizsgálat nemzetközi jogi kötelezettségekre (a biológiai sokféleség védelmét szolgáló egyezmény, illetve a Hágai Nemzetközi Bíróság bősi ítéletének végrehajtása tekintetében) és az Alkotmány 18. §-ban rögzített, egészséges környezethez való jog értelmezésére is kiterjedt. Ennek során a 28/1994. sz. határozat legfontosabb elemeit (az alapjogot, a környezetrontás tilalmát vagy a szigorú szabályozás kötelezettségét) újra felidézte a testület.

Az AB szerint az Alkotmány 18. és 70/D. §-ából elvileg nem csak hazai, de két vagy több állam nemzetközi szerződésbe foglalt konszenzusán alapuló és ebből fakadó jogalkotói kötelezettség is következhet. A konkrét esetben azonban ehhez (a Szigetköz vízpótlásának rendezéséhez, a Bős-Nagymarosi Vízlépcső-rendszer megépült elemeinek földrajzi elhelyezkedése, a két ország

közti, 1977-es szerződés előírásai és a hágai ítélet alapján) a szerződés módosítására, új, e tárgyra vonatkozó államközi szerződés megkötésére vagy a Hágai Nemzetközi Bíróságnak az ítélet végrehajtásáról rendelkező kiegészítő ítéletére lenne szükség.⁶³ Ennek hiányában (két állam együttműködését igénylő, így két állam joghatósága alá tartozó kérdésekről) a hazai jogalkotó szervek nem alkothatnak önállóan jogszabályt, a jogalkotás elmaradása nem minősíthető alkotmányértő helyzetet eredményező mulasztásnak.

Az AB tehát nem állapította meg a Magyar Állam felelősségét, ami azonban álláspontunk szerint korántsem jelenti azt, hogy a kétoldalú tárgyalások folytatása és a megállapodás körében ne lennének az államnak kötelezettségei. Az AB a maga részéről szőnyeg alá seprte a problémát azzal, hogy tisztán belső jogi kérdésként kezelte, s a környezethez való jog érvényesítése körében nem értelmezte az állam külpolitikai feladatait (pontosabban: e kettőt nem összefüggésükben kezelte). Meglátásunk szerint az állam külső környezetvédelmi kötelezettségei a környezethez való jog szabta elvárásokhoz hozzátartoznak, még ha kikényszerítésükre az AB-nak nincs is eszköze.

A 282/B/1999. sz. *határozat* környezetvédelmi tárgyú ugyan, de indokolása inkább szakmai jellegű, abban az AB a környezethez való jog dogmatikájának elemeit nem hasznosítja és – noha az indokolás arra alkalmat adna – nem is bővíti. Az ügy háttérében álló konfliktus klasszikusnak számít: a bányagyszováti önkormányzat a települési hulladékkezelési közszolgáltatás díját úgy szabályozta rendeletében, hogy a díjfizetési kötelezettséget arra az esetre is megállapította, ha az ingatlan-tulajdonosok a szolgáltatást nem kívánnák igénybe venni. Az indítvány szerint ezzel az önkormányzat túllépte jogkörét, diszkriminál az ingatlan-tulajdonosok tekintetében, s jogtalan előnyhöz juttatja a szolgáltatót. Az AB szerint azonban szó sincs alkotmányellenességről. Aki nem tartózkodik az ingatlanban, az bejelentheti ugyanis a szolgáltatónak, hogy nem keletkezik hulladéka, s nem kívánja igénybe venni a szolgáltatást. Életszerűtlen volna viszont, ha ezt az is megtehetné, aki ott tartózkodik, s így szükségszerűen keletkezik hulladéka. Ilyen lehetőség biztosításával az önkormányzat a hulladék nem megfelelő körülmények közötti, szabálytalan kezelését ösztönözné.

Megjegyzi továbbá az AB, hogy a környezetvédelmi és közegészségügyi célok megvalósítását a potenciális hulladéktermelők tevőleges közreműködésének hiánya meggátolná. Nyilvánvaló, hogy az indokolásnak ez az eleme alkalmas lett volna arra, hogy a környezethez való jog egyik hiányzó dogmatikai elemét, az állampolgárok környezetvédelmi kötelezettségeinek létét az AB elvi tételben rögzítse. E kötelezettség az adott esetben nem csupán a ténylegesen keletkező,

⁶³ Az ítéletről, illetve az annak nyomán folytatott tárgyalásokról lásd HERCZEGH Géza *Bős-Nagymaros* c. kritikai elemzését, Valóság, 2004/2, 12-20.

saját hulladékért való felelősségben, hanem a kommunális hulladékok kezelési rendszerének finanszírozásához való hozzájárulásban is megragadható.

V.6. Ellentmondások a visszalépés tilalmának érvényesítésében

A 80/B/2001. sz. *határozattal*⁶⁴ lezárt ügy tárgya Terény község önkormányzatának rendelete volt, amely a település határában elhelyezkedő víztározó területét helyi jelentőségű természetvédelmi területté nyilvánította. Az indítvány alapján a vizsgálat a tulajdonjognak a természetvédelmi követelményekkel okozott korlátozására irányult, s mint általában e két jog érintettsége esetében, most is a tulajdonjog korlátozhatóságából indult ki. Az AB (a védetté nyilvánítási eljárásban résztvevő természetvédelmi hatóság állásfoglalására építve) a védetté nyilvánítás indokoltságát tényként (illetve szakkérdésként) fogadta el. A környezethez való jog érvényesítése jelentette az indokolás szerint azt a közérdeket, amely a tulajdonjog korlátozására megfelelő alapot adott, s kizárta az alkotmányellenességet.

Ez a viszonylag egyszerű okfejtés több (például a 29/1995., a 48/1997. és a 964/B/1998. sz.) határozatban is megjelent már korábban. Az AB – főleg a 28/1994. sz. *határozatra* hivatkozva – a környezethez való jog dogmatikai elemei közül a tényálláshoz szorosan illő, s a határozat megalapozásához szükséges elemeket (mint az alapjogi sajátosságot, a környezetromlás megengedhetetlenségét, illetve a megelőzésnek a követelményét) használja fel.

Az AB ezek mellett ugyanakkor beemeli (s a 28/1994. sz. *határozatnak* a jelen ügytől eltérő tényállási elemeivel együtt hosszan idézi) érvelési rendszerébe a visszalépés tilalmát is, ami a jogszabályokkal elért védelmi színvonal tekintetében jelenti a jogalkotói szabadság korlátját. E hivatkozás álláspontunk szerint teljességgel indokolatlan. Érdemes rámutatni arra a fejlődésre, ami az AB érvelési rendszerében e tekintetben megfigyelhető, s egyben rávilágítani iménti kritikánk alapjára. A 28/1994. sz. *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. sz. *határozat* felidézése-

⁶⁴ Hivatkozza FODOR, ORTH, *i.m.*, 14.

kor az AB nem értékelte e lényegi különbséget. (Az *első Balaton-határozat* indokolása hasonló, de egyértelműbb, mivel ott a visszalépés tilalmával már nem foglalkozik az AB.)

A 439/B/1999. sz. *határozatban* az AB egy olyan rendelettel [8/1997. (II. 7.) KTM-NM-FM r.] foglalkozott, amely a budapesti Metal-lochemia 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 mégis csak belement a rendelet tartalmi alkotmányellenességének vizsgálatába, s – 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 ezt a megoldást, hogy a visszautasítás ellenére állást foglalt, jelen esetben azonban nem volt érdemes e megoldással élnie, álláspontunk szerint ugyanis több hibát is elkövetett. Ki kell emelni ezek közül, hogy nem megfelelően tárta fel a tényállást, vagyis azt, hogy jelen esetben miben is áll a visszalépés tilalmába ütközés, s ebből kifolyólag téves következtetésre jutott. Emellett álláspontunk szerint a visszautasítás indokát sem egyértelműen határozta meg, később erre is rámutatunk.

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” végigvitele, azaz a szennyezettség leszorítása olyan szintre, amely a környezet- és az egészségre ártalmasság alatt van!

Véleményünk szerint az állítás utóbbi része feltétel nélkül igaz, tehát az államnak kötelezettsége a szennyezettség leszorítása (az utólagos csökkentés, kárelhárítás), aminek (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, amiről itt az AB szól, két eltérő követelmény (a helyreállítási kötelezettség és a visszalépés tilalma) összemosása.

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, engedély-módosítások, 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, s 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 egygyé. Az AB a szennyezettségi határérték definiálására a környezetvédelmi törvény (az 1995. évi LIII. tv., a továbbiakban Kvt.) 4. §-át idézte fel, de tévesen. A tévedés lényege, hogy a szennyezettségi határértéket, illetve annak szintjét azonosította a tényleges (!) szennyezettségi állapottal,⁶⁵ 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 környezetalapot befolyásoló tevékenységeknek, illetve hogy túllépése esetén különböző intézkedésekkel igyekezzen az eltérést (a környezetszennyezést) megszüntetni.

A kárelhárítás érdekében megjelölt szennyezettségi szint – amit az AB szerint el kell érni – valójában egy célállapot lehet csupán, amit 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.

⁶⁵ A tényleges állapottal való azonosítással még egy ellentmondás keletkezett: az AB további érvelése szerint itt ugyanis a célállapottal történő azonosításnak kellene szerepelnie, ami ugyan szintén tévedés lenne, de legalább következetes.

Más kérdés, hogy a jogvédelmi szinttől való visszalépésnek volt-e megfelelő indoka. A visszalépés tilalmának elvi követelményében az AB 1994-ben csak olyan indokot tartott elképzelhetőnek, ami 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 épp a kármentesítés állt. Nem volt tehát az AB kezében egy olyan objektív mérce, amit felhasználhatott volna, s 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. sz. határozat* elvi követelménye szerint viszont a visszalépés ettől függetlenül, objektíve alkotmányellenes, ha nincs mögötte más alkotmányos érték. Az AB-nek ezért meg kellett volna állapítania a visszalépés tényét, amit azonban – az elvi követelmény relativizálása esetén önmagában még – nem feltétlenül kellett volna alkotmányellenesnek nyilvánítania.

Megtaláltuk tehát azt a lehetséges körülményt – tudniillik, hogy nincsenek a visszalépésnek hátrányos következményei –, amelyre tekintettel a visszalépés akár alkotmányosnak is tekinthető. Nem találtunk azonban választ arra, hogy hogyan állhatnak helyre azok az értékviszonyok (a lakosság egészségügyi helyzete, ingatlanaik használhatósága és értéke), amelyek a környezetállapot romlása miatt felborultak. (Fentiek szerint a környezetállapot helyreállítása is csak részlegesen lehetséges.) Álláspontunk szerint (az elérhető környezetállapothoz történő igazítással) a jogvédelmi szintben bekövetkezett csökkenést (a kármentesítésen, s 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, s mégis általános érvénnyel váltják fel a régieket, ennek biztosítékát nem látjuk, ezért álláspontunk szerint a megoldás alkotmányellenes.⁶⁶

Az AB a szabályozás formáját is érinti az indítvány visszautasításának indokolásában, de meglehetősen felületesen. Kiemeli, hogy a Kvt. egyaránt felhatalmazást ad a miniszter, illetve a hatóságok számára is határértékek kibocsátására. Ezzel mintegy azt sugallja, hogy a rendeleti forma (tehát önmagában véve

⁶⁶ 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 vö. HVG, 1992. III. 21., 84–86.; HVG, 1993. V. 8., 18; HVG, 1993. X. 23., 16.; míg környezet-egészségügyi megítélésére az ÖKO, V. évf. 2. számában közölt, „*Erkölcstelen határértékelés*” c. írást, 37–40.

a normativitást nem vizsgálva) megfelel a törvény szabta követelményeknek, holott ez az idézett felhatalmazásból még egyáltalán nem következik. A miniszter ugyanis általában normatív, míg a hatóság egyedi határérték megállapítására jogosult. Ez alól azonban van egy kivétel, mégpedig éppen a szennyezettségi határérték, amely ugyanis törvényi definíciója szerint csak jogszabályban állapítható meg (a definíció felidézésekor a testület ezt sem észlelte).

Ebből az következik, hogy még ha egyedi, konkrét területre szól is a határérték, azt csak jogszabályban lehetett rögzíteni. Mint láttuk azonban, a szabályozás formájával valami még sincs rendben, hiszen hiányzik belőle a megfelelő (normatív) tartalom. Az tehát jogszabály is, meg nem is. Ebből egy nem elhanyagolható gyakorlati probléma következik, hiszen a rendeletet így sem az AB nem vizsgálhatta (volna) felül, sem államigazgatási jogorvoslattal nem lehetett megtámadni. Hogyan oldható fel ez az ellentmondás? Erre két, egyediesítést lehetővé tévő alternatíva is kínálkozott volna az AB számára:

- jogszabály alatt konkrét terület érintettsége esetén önkormányzati, s nem miniszteri rendeletet kell érteni (ezért a miniszteri rendelet alkotmányellenes) vagy

- a környezetvédelmi törvény azon rendelkezése, amely az egyediesítést nem teszi lehetővé az annak megfelelő (egyedi határozati) formában, alkotmányellenes (sérti a jogállamiság, a jogbiztonság, a hatalommegosztás elvét és a jogorvoslathoz való jogot), tehát annak módosítását kell elérni.

V.7. Az AB esetenként nem határozza meg vagy elvéri a vizsgált szabályozás szintjét

Az Alkotmánybíróság 596/B/1997. sz. *határozatában* egy fővárosi kerületi önkormányzat részletes rendezési tervével (illetve annak módosításával) foglalkozott. Az indítvány alapján a tényállás környezetvédelmi szempontbólkevessé jelentős, bár annyiban mégis érdekes, hogy az indítványozók egy a rendezési tervben szereplő üzletközpont – a későbbi Csepel Pláza – ellen szabad parkolóhelyeik elvesztése miatt léptek fel, s az AB az indítvány alapján nem vetette el a tényállás és a környezethez való jog kapcsolatát. A határozat nem állapítja meg a környezethez való jog sérelmét, indokolása szerint “*az Alkotmány az egészséges környezethez és a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogot általánosságban deklarálja. Törvényeknek, országos és helyi rendeleteknek kell konkrétan biztosítaniuk az emberi élet természeti alapjainak fenntartását, s a természetes és az épített környezet részletes szabályokban megtestesülő védelmét. Az (...) épített környezet alakításáról és védelméről szóló hatályos (1997. évi LXXVIII.) törvény felhatalmazása alapján kiadott OÉSz, illetve a 253/1997. (XII. 20.) kormányrendelet szabályozásának a keretében megalkotott helyi jogszabályok írják elő azokat a normákat, amelyek a*

parkolóhelyek számszerű kialakítására vonatkoznak. E szabályok – helyi feltételek és körülmények mérlegelésén alapuló – megalkotása a települési önkormányzat felelőssége.”

Nem vizsgálta a testület azt a kérdést, hogy a rendezési terv (formáját tekintve jogszabály) módosítása nem jelent-e a visszalépés tilalmába ütközést amiatt, hogy a korábbi szabályozáshoz képest nagyobb terület (több szabadterei parkolóhely) beépítését teszi lehetővé. Álláspontunk szerint a kérdés említés nélkül hagyása nem volt helyes, hiszen a visszalépés tilalmát az AB a környezetvédelemmel összefüggésben általános érvennyel mondta ki. Ha az AB e követelményt nem kívánja érvényesíteni, azt meg kell indokolnia. Ugyanakkor be kell látnunk, hogy az ügy környezeti relevanciája nem világos (egyértelműbb lett volna például, ha a lakók a zöldfelület beépítését, lakásuk várható állagromlását kifogásolták volna).

Van azonban egy további érv is, amely jelen esetben, csakúgy, mint a településrendezéssel kapcsolatos önkormányzati rendeletekre általában irányadó lehet, s álláspontunk szerint eldönti a kérdést, mégpedig a következőképpen.

Az Alkotmánybíróság a *non derogation* elvének megfogalmazásakor (mind a 28/1994., mind a 27/1995. sz. *határozatban*) kétszintű döntéshozatali struktúrát vett alapul, amelyben az első, általános szintet és követelményrendszert a jogszabályok képezik – legyen szó akár országos, akár helyi jogról –, míg a második szintet az egyedi hatósági döntések jelentik. A településrendezés esetében azonban éppen arról van szó, hogy az első szint kettéválik, s valójában három szint jön létre. A többi szabályozási tárgykörtől eltérően itt abban áll az önkormányzati szabályozás sajátossága, hogy az egyrészt konkretizálja az országos követelményeket (ennyiben még nem mutatkozik meg benne specialitás), másrészt viszont – az egyes területek rendeltetésének meghatározásával – olyan elemeket is tartalmaz, amelyek a konkrét hatósági határozatok, majdani engedélyek tárgyát kötik meg. (Ennyiben szerepük hasonlít egy elvi, előzetes engedélyhez.) Amennyiben az általános követelmények helyi sajátosságokra tekintettel történő konkretizálásáról van szó, az érintett önkormányzati rendeleteket normaként kell értelmezni, s alkalmazni kell a visszalépés tilalmát is. Ha viszont a *non derogation* elvét a szabályozási, rendezési tervek egyedi tartalmára is alkalmazzuk, ellehetetlenítenénk a beruházásokat, a lakásépítést, stb., holott, mint azt az AB a 14/1998. sz. *határozatban* helyesen megállapította, az állam nem köteles egyfajta maximális környezetvédelemre, a fejlődés megállítására. A helyi rendeletek ezen tartalmi elemeire a figyelembe vételi kötelezettség általánosabb követelménye lehet csak alkalmazható, s a visszalépés is a *non derogation* elvével enyhébb mérce alapján értékelhető, amely szerint *“az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje”* (lásd a 28/1994. sz. *határozatot*, illetve a visszalépés tilalmánál írtakat).

E követelmény megvalósulását az AB a későbbiek folyamán (például a 778/B/1998. sz. *határozatban*) több, a településrendezés körébe tartozó önkormányzati rendelettel kapcsolatban, az intézményi garanciák érvényesülésére (a lakosság tájékoztatására, a környezetvédelmi hatóság bevonására, stb.) tekintettel vizsgálta. Úgy gondoljuk, itt is erre lett volna szükség.

A 778/B/1998. sz. *határozat* tárgya egy másik fővárosi kerület helyi szabályozási terve volt. Az indítvány formai törvényellenesség megállapítását kérte az épített környezet védelméről szóló törvénynek a lakosságot és a társadalmi szervezeteket kedvezményező véleményeztetési és egyeztetési szabályainak a megsértése miatt, illetve a környezethez való jog sérelmét látta abban, hogy a szabályozási terv alapján a környezetet továbbterhelő beruházás (a későbbi Mamut II. üzletközpont) jöhet létre a főváros egyik legszennyezettebb levegőjű területén.

Az AB (a 996/B/1990. és a 28/1994. sz. *határozatok* alapján) felidézte, hogy az államnak a környezethez való jog érvényesítése érdekében elsősorban törvényi és szervezeti garanciákat kell biztosítani, majd megvizsgálta, hogy a jogalkotó a településrendezési eljárás során milyen eszközöket alkalmaz ennek érdekében. Abból indult ki ugyanis, hogy az állam intézményvédelmi kötelezettségének elsősorban az építési jog – környezetvédelmi szempontokat is érvényesítő – szabályozásával tesz eleget. A vizsgált – az épített környezet védelméről, az országos településrendezési és építési követelményekről, valamint a (tévesen e körbe vont) környezetvédelmi hatásvizsgálatról szóló – jogszabályokban szereplő garanciák, mint a szabályozási terv környezetvédelmi hatósági jóváhagyása, a közzététel, a szakmai vélemények beszerzése, valamint a környezetvédelmi hatásvizsgálat, maradéktalanul érvényre jutottak, így a rendelet alkotmányellenességét nem állapította meg.

A határozat indokolása a tartalmi alkotmányellenesség kérdésével nem foglalkozott, noha például a 14/1998. sz. *határozatban* rögzített olyan elvi tételeket, amelyekre itt is hivatkozhatott volna. Megjegyezzük továbbá, hogy a vizsgált garanciák nem kizárólag az objektív intézményvédelem eszközei; a közzétételi és a hatásvizsgálati normák az eljárás során biztosítandó alanyi jogi pozíciókról is szólnak. Az erre való utalást azonban az AB – az indítvány tartalmával szemben – kerüli.

A formai törvénysértésen alapuló alkotmányellenesség kérdésének vizsgálatakor követett gondolatmenet is problematikus bizonyos tekintetben. Egyrészt az AB nem foglalkozott érdemben a társadalmi szervezetek bevonásának kérdésével, holott fenti érvelése alapján utalnia kellett volna arra, hogy miért nem (hiszen az indítvány erre vonatkozott). Meglátásunk szerint ennek oka, hogy a társadalmi egyeztetés elmaradásának önmagában nem tulajdonít alkotmányjogi relevanciát (lásd a 30/2000. sz. *határozatnál* írtakat!).

Másrészt – ami szakmai aggályunkat illeti – az AB a hatásvizsgálat esetében (akárcsak a 253/B/1999. sz. *AB határozatban*) nem észleli, hogy az egy másik döntéshozatali szinthez kötődik. A probléma lényege abban áll, hogy előbb születik meg a szabályozási terv, s abban a döntés a terület felhasználásáról, s egy későbbi döntés (az egyedi hatósági határozat) szól a konkrét beruházás megvalósítható voltáról. Az utóbbi döntést (amihez a környezetvédelmi hatásvizsgálat kapcsolódik) az első determinálja, hiszen például nem hagy helyszíni alternatívát a megvalósításra. A környezethez való jog megfelelő intézményi garanciája ezért nem a környezetvédelmi hatásvizsgálat, hanem a közelmúltban bevezetett, ún. környezeti vizsgálat lehet.⁶⁷

A 253/B/1999. sz. *AB határozat* az épített környezet védelméről szóló, 1997. évi LXXVIII. törvény 30. § (1) és (2) bekezdéseivel foglalkozott. A jogszabályhely (2000 márciusától hatályos szövege) szerint az ingatlan értékcsökkenésének megfelelő mértékű kártalanítás illeti meg a tulajdonost, ha kár érte az ingatlan rendeltetésének, használati módjának a – helyi építési szabályzattal vagy szabályozási tervvel történt – megváltoztatása folytán. Az indítvány szerint az övezeti besorolás megváltoztatása gyakran a környezetszennyező beruházások érdekében, lakóövezetek terhére, s a szomszédos tulajdonosok kárára történik, akik számára – az ő, meg nem változtatott rendeltetésű, használatú tulajdonuk értékcsökkenése miatt – a törvény nem biztosít védelmet.⁶⁸

Az ügy érdemét tekintve az AB nem állapított meg mulasztásban megnyilvánuló alkotmány sértést, mert álláspontja szerint más jogszabályok rendelkezé-

⁶⁷ Csak mellékesen említjük meg, hogy az AB tévesen értelmezi a környezetvédelmi hatásvizsgálatra vonatkozó környezetvédelmi törvénybeli, illetve rendeleti (akkor még a 152/1995. XII. 12-i kormányrendeletben szereplő) szabályokat is, nem látva be, hogy a környezetvédelmi hatásvizsgálat eredménye (csak) a környezetvédelmi engedély, s az ún. környezeti hatástanulmány maga garanciális elemként véletlenül sem értelmezhető, hiszen az pusztán a beruházó állításait tartalmazza a várható környezeti hatásokról. A félreértésre persze maga a Kvt. is ad alapot, hiszen a 68. § (2) bekezdése szerint a tanulmány a vizsgálat eredménye, miközben a 69. § szerint a vizsgálat (ti. az engedélyezési eljárás) a kérelemmel indul, amihez már csatolni kell a tanulmányt. A törvényben eltérő nyugat-európai szabályozási mintákat gyúrt egybe a jogalkotó, de nem következetesen. Az is feltűnő, hogy az AB a hatásvizsgálatot nem a Kvt-re, hanem a végrehajtási kormányrendeletre hivatkozva említi. Talán ez az oka annak, hogy a hatásvizsgálati eljárásnak azon (a nyilvánosságra, részvételre vonatkozó) törvényi elemeit, amelyek érvényesülését az indítvány a településrendezési eljárás követelményeivel össze-függésben kérte számon, meg sem említi.

⁶⁸ Az AB nem foglalkozott azzal a problémával, hogy az önkormányzatok a településrendezés általános szempontjait félretéve gyakran úgy változtatnak meg övezeti besorolásokat, hogy eltérő rendeltetésű ingatlanok kerülhetnek egymás szomszédságába. A településrendezés alapvető funkciója pedig a különböző területhasználati igények összhangba hozatala, aminek elmaradása alkotmányos értékek konfliktusát eredményezheti. Minden esetre a határozat indokolása emlékeztet arra, hogy a települések e tárgykörben rendeleti formában hozzák meg döntéseiket, amelyek az AB előtt külön-külön megtámadhatóak.

sei megfelelő védelmet biztosítanak a tulajdonosok számára a környezeti károk ellen. Így különösen az építésügyi és a környezetvédelmi jog preventív eszközei (engedélyek, szakhatósági hozzájárulások), a településrendezés nyilvánossága, az ügyféli pozíciók vagy a környezetvédelmi hatásvizsgálat is erre szolgálnak, de ha a megelőzés nem volt eredményes, a jogellenes károkozás miatt a Ptk., illetve a Kvt. alapján is érvényesíthetők a kárigények.

Az indokoláshoz egy megjegyzés kívánczik. Meg kell említenünk ugyanis, hogy az AB kihagyta a károkozás és a kár bekövetkezte közötti láncolatból a településrendezési eljárást, vagyis figyelmen kívül hagyta azt a tényt, hogy egy ingatlan értéke pusztán a szomszédos ingatlan övezeti besorolásának megváltozása miatt is csökkenhet. A kár nemcsak akkor következik be tehát, amikor az átsorolással lehetővé tett beruházás ténylegesen megvalósul, s kifejti környezet-szennyező hatását. Ezzel a "köztes" hatással szemben a hivatkozott környezeti hatásvizsgálat és más eljárások nem adnak védelmet, hiszen azok már a beruházás megvalósítását célozzák. Álláspontunk szerint tehát a mulasztás megállapítható lett volna. Meg kell viszont azt is említenünk, hogy időközben a környezetvédelmi szabályozás választ adott erre a kérdésre, hiszen a 2001/42. sz. európai közösségi irányelv alapján [a Kvt. 2004. évi módosításával és a 2/2005. (I. 11.) kormányrendelettel] bevezették a környezeti vizsgálat nevű eljárást (volta-képp a stratégiai jellegű tervek, programok környezetvédelmi hatásvizsgálatát), amely a korábbiaknál nagyobb súlyt biztosít a környezeti érdekeknek, s több lehetőséget ad a döntéshozatalban való részvételre a településrendezés során.⁶⁹

VI. Összegző megállapítások

VI.1. Az alkotmánybírósági gyakorlat árnyalja az elvi követelmények szerepét, tartalmát⁷⁰

Az esetek túlnyomó többségében megfigyelhető, hogy az AB a hasonló, későbbi ügyekben hivatkozza a korábbi határozatok indokolását. Esetenként (például az 1051/B/1999. sz. döntésben) azonban azt tapasztaltuk, hogy az AB nyilvánvaló hasonlóság esetén sem él ilyen egyszerűsítéssel (néha, mint például a 282/B/1999. sz. határozatban, még csak a környezethez való jogra sem hivatkozik), míg kis számban előfordultak teljesen indokolatlan hivatkozások is (mint a 80/B/2001. sz. határozatban a visszalépés tilalmára).

⁶⁹ A jogintézmény alkalmazási körére lásd Reiner HENDLER, *A stratégiai környezetvédelmi hatásvizsgálatról szóló közösségi irányelv hatálya*, Magyar Jog, 2002/12, 738–742.

⁷⁰ Az e pontban megfogalmazott következtetések alapját tanulmányunk nem minden esetben tartalmazza, azok részben egy átfogóbb vizsgálat eredményei.

Feltűnő, hogy a dogmatikai rendszer leghíresebb eleme, a visszalépés tilalma csak az ügyek kis hányadában szolgált alapul. Ehhez képest sokkal jelentősebb szerepet játszik a figyelembe vételi, s a szabályozási kötelezettség. A környezethez való jog dogmatikai elemeinek többsége a gyakorlatban önálló rendeltetésre nem tett szert, legfontosabb feladatuk a most említett három fő követelmény alátámasztása, értelmezése. Az első, illetve az alaphatározatot követően annyiban szerepelnek mégis az AB érvelési rendszerében, amennyiben az AB e két határozatot (egyes részek szó szerinti beemelésével) idézi.

Sokkal nagyobb szerepet kapott a környezetrontás tilalma, mint az a környezetvédelmi alaphatározatból következne, mivel a visszalépés tilalmán kívül ráépíthető az állam minden fontosabb kötelezettsége. Ahhoz azonban, hogy ez a követelmény önállósuljon, s elnyerje az őt megillető, az elvi követelmények közt legfontosabb helyet, hiányzik még a visszalépés tilalmának a relativizálása. Ezalatt azt értjük, hogy a visszalépés alkotmányosságát nem önmagában, hanem az okozott környezeti kockázat fényében kellene megítélni.

Külön problémaként kell megemlítenünk, hogy az Alkotmány 18. §-ából levezetett követelmények súlyát az is befolyásolja, ha alkalmazásuk nem következetes. Attól az ideális helyzettől, amelyben e követelmények az AB döntése nélkül is befolyásolják a jogéletet, igen távol állunk.⁷¹ Ha azonban maga a testület sem kezeli azokat megfelelően, nem is igen várhatunk ebben változást.

VI.2. Bizonytalanság figyelhető meg az Alkotmány 18. §-a szerepének értékelésében

Az a tény, hogy az Alkotmányba bekerült az új 18. §, a maga helyén értékelendő. Ezalatt egyrészt azt értjük, hogy a rendelkezés deklaratív ízű, s önmagában, megfelelő alkotmánybíróági értelmezés nélkül az is maradt volna. Másrészt pedig azért tekintjük a rendelkezés jelentőségét korlátozottnak, mert állásponthozunk szerint a környezetvédelem szükségszerűen része az alkotmányos értékrendnek akkor is, ha az Alkotmány arról mit sem szól. Ilyen esetben az AB felelőssége, hogy beépítse a követelményrendszerbe a környezetvédelmet is, például az élethez való vagy az egészséghez való jogból kiindulva.

Ami a 18. § pusztá létének az értékelését illeti, az AB gyakorlata nem egészen következetes. A testület ugyanis

- adott esetben önálló jogként kezeli a környezethez való jogot (a 18. §-nak megfelelően, például a 28/1994. sz. határozatban);

⁷¹ Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa hivatkozta e követelményeket, különösen a visszalépés tilalmát. Egyértelmű összefüggés mutatható ki továbbá olyan esetekben, amikor egy jogszabályt az AB előtt megtámadnak, s a jogalkotó az eljárás kimenetelét be nem várva módosítja az érintett jogszabályt.

- van, amikor az egészséghez való joghoz köti és annak eszközeként kezeli (a 70/D. § alapján, ami csak akkor problematikus persze, ha a 18. §-ról megfigyelkedezik, mint a 424/B/1997. sz. határozatban);

- érvelési rendszerében azonban azt is megfogalmazta, hogy a környezethez való jog akár az élethez való jogból is levezethető lenne (ha a 18. § nem lenne), illetve abban benne rejlik (ez pusztán elméleti konstrukció a 18. §-ra tekintettel, de álláspontunk szerint nem helytálló, a megkívánt védelmi színvonalra tekintettel).⁷²

Ezt látva a kritikusban annak gyanúja fogalmazódik meg, hogy az AB három különböző alaptörvény (melyek közül egy elismeri a környezethez való jogot, egy másikban a környezetvédelem az egészségvédelem eszköze, míg egy harmadikban szó sem esik a környezetvédelemről) értelmezését kísérelte meg egybeolvasztani, vélhetőleg különböző európai példák nyomán, nem egészen következetesen.

VI.3. Az AB a környezet védelmét azonosítja az állami környezetvédelemmel

Az állampolgárok önszerveződésével, aktivitásával nem számoló, kevésbé demokratikus megközelítésre utal, hogy a testület

- nem szól az elvi követelmények között az állampolgárok környezetvédelmi kötelezettségeiről vagy az olyan alapelvekről, mint az együttműködés,
- az állampolgárokat megillető, alanyi természetű jogokat csak közvetett kapcsolatban állónak tekinti a környezet védelmével,
- a környezethez való jog intézményvédelmi és alanyi jogi oldalainak az egymáshoz való viszonyát következtetlenségül értékeli.

Nem csak az elvi követelmények, de egy-egy ügy megítélése során is találunk erre bizonyítékot. Különösen a 439/B/1999. sz. határozatban szakadt el a testület a saját, addig megfogalmazott elvárásaitól, s az azok alapján elvárható környezetvédelemmel szemben előnyben részesítette az állam aktuális vállalásai szerinti tevékenységet.

Úgy véljük, hogy itt az ideje e szemlélet megváltoztatásának, már csak azért is, mert így az AB elősegíthetné a környezeti demokrácia játékszabályainak érvényesülését a jogalkotásban és a jogalkalmazásban egyaránt.

⁷² Lásd a dogmatika bemutatásánál írtakat!).

VI.4. Az elvi követelmények továbbfejlesztése szükséges

Amiatt, hogy a környezethez való jog tartalma korábban nem volt tisztázott, s e tekintetben a külföldi szakirodalmi álláspontok sem voltak egyezők, az Alkotmánybíróság meglehetősen nagy mozgástérrel rendelkezett a környezethez való jog értelmezése, tartalommal való megtöltése során. Ki kell emelnünk, hogy e munka két érdemi részre oszlik: a dogmatika kidolgozására és az elvi követelmények egyedi konfliktusokra történő alkalmazására. Sajnáljuk, hogy a dogmatika terén az említett szabadsággal csupán mintegy három évig élt a testület, s az utóbbi években elvi jellegű követelménnyel nem fejlesztette a jog tartalmát.

Ezen véleményünk mögött – a bemutatott hiányosságokon túl – abbéli meggyőződésünk áll, hogy az utóbbi tíz évben is voltak olyan nagy ügyek a testület előtt, amelyek alkalmat adhattak volna a követelményrendszer fejlesztésére, illetve hogy a környezethez való jog dogmatikája egyébként is – természeténél fogva – a többi alkotmányos értékhez képest fokozottabban igényli a folyamatos megújulást. Amennyiben az AB azért nem nyúl a saját maga által rögzített elvekhez, hogy azok így mintegy normává kívüljenek, nem biztos, hogy jó úton jár. Nem szabad ugyanis szem elől téveszteni, hogy az alkotmányos értékeknek mindig csak az adott társadalmi, gazdasági, politikai viszonyok között határozható meg a valódi tartalma. Magyarország utóbbi 15 éve pedig fontos változások korszaka volt.

A környezethez való jog dogmatikájának fejlesztése nem pusztán jogi alapokon, de az életviszonyok változására (azon belül a társadalom környezeti érzékenységének erősödésére, az új technikákra, tudományos felismerésekre, stb.) tekintettel is fejlesztendő. A környezethez való jog tartalma és alkalmazhatósági köre tehát nem lezárt, s jellegénél fogva soha nem is lehet az.

Ezen túlmenően meg kell említeni, hogy változnak a környezetvédelmi szabályozás módszerei is. Ez esetenként az egyes módszerek közötti súlypontok áthelyezésével jár, amiben az állam – az AB értelmezése szerint – szabadságot élvez, de e szabadságnak vannak korlátai. A környezetállapotot és a jogvédelmi szintet illető követelményeket részleteiben megvizsgáltuk, s láttuk, hogy az államot legszigorúbban a *non derogation* elve kötelezi. Nem ad azonban 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 környezetromlás már bekövetkezett vagy a jogi eszközöket az állam gazdasági, illetve önszabályozási eszközökkel váltja fel. A német szakirodalom már foglalkozott a különböző deregulációs intézkedések kapcsán azzal, hogy milyen kompenzációs lehetőségek (például önkéntes kötelezettség-

vállalások, mediáció, társadalmi részvétel, stb.) állnak rendelkezésre.⁷³ Ezek megítélése persze mindig az adott társadalmi és gazdasági helyzettől függ, ami Magyarországon ma kétség kívül kedvezőtlenebb az említett németországinál. Amennyiben azonban ez a helyzet a jövőben kedvezően alakul, fenti kérdéseinkre igennel válaszolnánk, még ha ez az AB által 11 évvel ezelőtt megfogalmazott követelménnyel nem is fér össze.

VI.5. Az alkotmány-értelmezést befolyásolják az alacsonyabb szintű normák is

A környezetjog meglehetősen bonyolult normarendszer, amelyben különböző típusú, korú, filozófiájú, sőt eltérő jogrendszerből származó és környezetvédelmi relevanciájú elemek keverednek egymással. Egy-egy normának több, különböző rendeltetése is lehet egyszerre. A szabályozási és döntéshozatali szintek teljessége is megjelenik. Az Alkotmánybíróságnak ebben a szinte áttekinthetetlen "rendszerben" kell megtalálnia a környezethez való jog érvényesülésének kereteit, de a jog tartalmát kibontó intézményeket is. Ez sokszor csak külön bizonyítással lehetséges, amit a testület maga végez el vagy adott esetben kikéri a szaktárca véleményét.

E körben álláspontunk szerint sokkal határozottabban kellene azonban eligazodni ahhoz, hogy e tételes jog az alkotmányos követelmények alkalmazását megfelelően alátámassza. Különös mértékben igaz ez azokban az esetekben, amelyekben a közigazgatás jogalkalmazó tevékenységének az alkotmányos kereteiről, illetve azok meghatározásáról van szó.

⁷³ Például Hans-Joachim KOCH, *Beschleunigung, Deregulierung, Privatisierung (Modernisierung des Umweltrechts oder symbolische Standortpolitik?)* = Neue Konzepte im Umweltrecht (Beschleunigung durch Modernisierung, Effektivierung, Vereinfachung?), Hg. Sabine SCHLACKE, Berlin, 1996, 27–63; Meinhard SCHRÖDER, *Konsensuale Instrumente des Umweltschutzrechts*, NVwZ, 1998/10, 1011–1016.