

DOI: 10.54200/kt.v1i1.4

# A visszalépés tilalma, mint minimális környezetvédelmi elvárás

B Á N D I G Y U L A \*

**Absztrakt:** A környezetvédelem egyik kulcskérdése, hogy miként határozhatom meg az elvárások szintjét. Ezt általánosságban pozitív módon aligha lehet leírni. Az emberi jogi megközelítés már jobban emlékeztet arra, hogy az államnak és mindenki másnak vannak minimális kötelezettségei. Erre utal a nemzetközi jogban ismert *jus cogens* fogalom is. A magyar Alkotmánybíróság a kezdetektől a visszalépés tilalmának követelményét alkalmazza, ami tehát a már elért védelmi szintet tekinti zsinórmértéknek. Ettől a szükségesség-arányosság tesztjét alkalmazva, más alapjogok indokolt védelme miatt elképzelhető eltérés, de csak megfelelő indokolással, ami az államot terhelő kötelezettség. A visszalépés tilalma több aspektust átfog: a prioritások megítélését, az anyagi jogi és eljárásjogi kérdéseket, az igazgatási vagy egyéb szervezeti feltételeket, a működési hatékonyságot egyaránt. Mindet abból a szempontból nézve, hogy van-e, lehet-e hatása a kérdéses jog érvényesítésére. Nem csupán a tényleges visszalépés tilalmazott, hanem a csökkenés lehetősége, avagy csak kockázata sem megengedhető. Ennek kapcsán pedig előtérbe kerül a megelőzés és az elővigyázatosság.

**Kulcsszavak:** visszalépés tilalma, környezethez való jog, szükségesség-arányosság, Alkotmánybíróság, elővigyázatosság

Kiindulásként pár szóval tisztázzuk, valójában miért fontos a visszalépés tilalmának problematikája? Jelen felvezetőben tehát csak annyit jelzek, hogy a kérdés lényege az, *milyen elvárást támaszthatunk az államok közössége, az állam, a közigazgatás* – egy szóval a döntéshozók – *felé egyes védelemre érdemes érdekekkel, értékekkel kapcsolatban*, mennyiben fogalmazhatunk meg valamiféle tartalmi követelményt, de legalább egy

mércét, amit be kell tartani. Lehet-e e mércének érdemi tartalma, mint amilyen egy pozitív enumeráció, avagy általánosságokat fogalmazhatunk meg csupán, illetve esetleg egy képzeletbeli határt, egy tiltott területet, tehát valamiféle negatív szempontot. Ilyen lenne a visszalépés tilalma. Alább néhány, e határok megrajzolására irányuló kísérletet vázolok fel, visszatérve egyes korábbi gondolataimra, kiegészítve azokat az újabb fejleményekkel, annak érdekében, hogy majd megfelelő következtetéseket tudjunk levonni. Teszem mindezt a teljesség igénye nélkül, kiváltképpen a hazai – az Alkotmánybíróság által generált – irányokra fókuszálva.

2017-ben két cikkben<sup>1</sup> is foglalkoztam a visszalépés tilalmának<sup>2</sup> kérdésével, így négy év elteltével érdemes visszatérni az alkotmányos környezetjog eme központi kérdéséhez, annál is inkább, mert mind a nemzetközi összehasonlítás terén, mind az Alkotmánybíróság tudatos előrehaladása révén az elv értelmezése számos olyan kérdéssel gazdagodott, amely figyelmet érdemel. Így indokoltnak tartom, hogy folytassam az akkor összegzett gondolatokat, remélhetőleg új és még alaposabb elemzéssel kiegészítve.

Akkor abból indultam ki, hogy *a környezet védelme alapvető kötelezettség, a közjó része*, tehát erkölcsi természetű kérdés. Ha keressük a környezeti érdekek értékelésének legjobb megközelítését, hivatkozhatunk Ferenc pápának a Laudato Si'-ben írott tételére, miszerint: „194. (...)

Egyszerűen újra kell definiálni a fejlődést.”. Akkor és most is az alapkérdésem az, miként kerülhetünk közelebb egy jobb világhoz és magasabb életminőséghez, mégpedig a jelenlegi fejlődési modell átgondolásával, tehát nem a környezet kizsákmányolása, elhanyagolása vagy netán éppen rombolása révén. Ezt az utat értelmezhetjük *valódi fejlődésnek*. Az egyik leglényegesebb kérdés e téren mindenképpen az, miként határozzuk meg mi lenne jobb, vagy legalább azt – ha az előbbit nem tudjuk igazán és ez egyszerűbb –, hogy mi lenne biztosan rosszabb. Ehhez az elsősorban tisztázandó előfeltétel, hogy milyen zsinórmértéket alkalmazzunk annak meghatározásához, hogy hol húzódjon meg az elválasztó vonal. Ez mindenképpen mesterséges határt jelent, amely valamiféle közös megegyezés kérdése. Tekintettel arra, hogy bevallottan folytatni kívánom az elmélkedést, szükségképpen vissza-visszatérek az akkori alapokhoz, de teszem ezt oly módon, hogy inkább rámutatok az új, a megváltozott elemekre, amit hozzátehetünk a négy évvel ezelőtt írottakhoz. Ehhez persze némileg – az érthetőség kedvéért – az akkori cikkek főbb vonalaiból is kell szemezgetni, hiszen jelen írás nem előzmény nélküli és talán sokak számára ezek nem ismertek.

## 1. MAGAS SZINTŰ VÉDELEM – MENNYIRE MAGAS?

Az akkori gondolatmenetet folytatva, az EUSz/EUMSz párosban nem egy alkalommal megjelenő – EUSz 3. cikk (3) bek., Alapjogi Charta 37. cikk, EUMSz 191. cikk (2) bek. – *magas szintű védelem kérdését* választottam első értékelési alapnak, mondván, hogy remélhetőleg ez ennek a sajátos célnak – a megelőzés, elővigyázatosság, forrásnál való fellépés és szennyező fizet elvei mellett, amelyek többé-kevésbé értelmezhetők jogi követelményként is – értéket igyekszik közvetíteni.

Mivel négy éve is megnéztem az Európai Bíróság (CJEU) ítélezési gyakorlatát, most is megvizsgálom, történt-e változás. Akkor a válaszhoz legközelebb járó ítélet szerint: „a Közösség környezeti

politikája a magas szintű védelemre irányuljon, ez a védelmi szint, a kérdéses rendelkezéssel való összeegyeztethetőség érdekében nem jelenti a technikailag elérhető legmagasabb szintet. (...)”.<sup>3</sup> Ennél közelebb nem kerültünk a kérdéshez, vagyis megállapíthattuk, hogy ez a magas szintű védelem negatív megközelítésének felső korlátját jelenti, vagyis *a magas szintű védelem nem a legmagasabb szintű védelem*, de ennél többet valójában sem ezen ítéletből, sem más értelmezésből nem tudunk meg.

Természetesen a magas szintű védelem kérdése fel-felbukkan az Európai Bíróság gyakorlatában azóta is, de a tartalom tisztázatlansága továbbra is fennmaradt. Három újabb, korábban nem említett jogesetet hivatkozom meg ebben a tekintetben, a határozathozatal időrendjében haladva. Az első<sup>4</sup> a stratégiai környezeti vizsgálat (a továbbiakban: SKV) vonatkozásában emlékeztet arra, hogy az ezt szabályozó irányelv is a magas szintű védelem elvét hivatkozza meg: „23 (...) az irányelvnek az a célja, hogy a környezet magas szintű védelmét biztosítsa, és hogy hozzájáruljon a környezeti szempontok beillesztéséhez a tervek és programok kidolgozásába és elfogadásába a fenntartható fejlődés elősegítése érdekében, annak biztosításával, hogy ennek az irányelvnek megfelelően környezeti vizsgálatot végezzenek egyes, a környezetre valószínűleg jelentős hatással járó tervek és programok vonatkozásában.”. Majd mindössze annak megállapításával bocsátja útjára az SKV fontosságának további értékelését, hogy „24 Végezetül, figyelemmel az SKV-irányelv céljára – vagyis a környezet magas szintű védelmének biztosítására – az ezen irányelv hatályát körülhatároló rendelkezéseket, és különösen az irányelv hatálya alá tartozó aktusok meghatározását tartalmazóakat, kiterjesztően kell értelmezni (...)”.

A második példa<sup>5</sup> elsősorban a szennyező fizet elvét magyarázza a vízhasználatokkal kapcsolatban, de – lévén ez az elv az EUMSz 191. cikk (2) bekezdésében e magas szintű védelemmel együtt jelenik meg – kissé kitér a számunkra most fontos elvre is: „28 Emlékeztetni kell arra, hogy az EUMSZ 191. cikk (2) bekezdése előírja, hogy az Unió környezetpolitikájának célja a magas szintű védelem,

\* Tanszékvezető egyetemi tanár, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar.

és az többek között a szennyező fizet elvén alapul. E rendelkezés így az Unió általános céljainak meghatározására korlátozódik a környezetvédelem területén, mivel az EUMSZ 192. cikk az Európai Parlamentre és az Európai Unió Tanácsára bízta, hogy rendes jogalkotási eljárás keretében határozzanak arról, hogy milyen lépéseket kell tenni e célok elérése érdekében (2015. március 4-i Fipa Group és társai ítélet, C-534/13, EU:C:2015:140, 39. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).”. Egy kicsit többet tudunk meg, mint a korábbi ítéletekből, nevezetesen ez az ítélet először emlékeztet arra, hogy ez az általunk vizsgált jogintézmény valójában cél – ami a szöveg fogalmazásában voltaképpen igaz, még ha a bekezdés később csak elvekkkel foglalkozik –, másrészt pedig megnyugtat mindenkit, hogy ne is számítsanak arra, hogy a magas szintű védelem tartalmát bárki is általánosságban kívánná meghatározni, hiszen erre esetenként, a másodlagos jog keretében kerül majd sor.

A harmadik példa<sup>6</sup> a környezeti hatásvizsgálat követelményeinek értelmezése kapcsán említi: „47 Emlékeztetni kell arra is, hogy a 2001/42 irányelv az EK 175. cikk (1) bekezdése alapján került elfogadásra, amely arra vonatkozik, hogy a Közösségnek a környezetvédelem területén milyen lépéseket kell tennie az EK 174. cikkben említett célok elérése érdekében. Az EUMSZ 191. cikk, amely az EK 174. cikknek felel meg, a (2) bekezdésében úgy rendelkezik, hogy az Unió környezetpolitikájának célja a „magas szintű védelem”, figyelembe véve ugyanakkor az Unió különböző régióinak helyzetében mutatkozó különbségeket. (...) Az EUSZ 3. cikk (3) bekezdése hasonló megfontolásból úgy rendelkezik, hogy az Unió többek között „a környezet minőségének magas fokú védelmé[n] és javításá[n]” munkálkodik (...).” Majd ebből a célkitűzésből vezeti le, miért is kell komolyan venni a 2001/42/EK irányelv követelményeit: „48 Márpedig az ilyen célok veszélybe kerülhetnének, ha a 2001/42 irányelv 2. cikkének a) pontját úgy kellene értelmezni, hogy kizárólag azokra a tervekre vagy programokra vonatkozik az ezen irányelv által előírt környezeti hatásvizsgálati kötelezettség, amelyeknek az elfogadása kötelező. Egyrészt ugyanis, amint az a jelen ítélet 42. pontjában megállapí-

tásra került, az említett tervek vagy programok elfogadása gyakran nem általánosan kötelező. Másrészt az ilyen értelmezés lehetővé tenné, hogy valamely tagállam könnyen megkerülje a környezeti vizsgálatra vonatkozó ezen kötelezettségét, szándékosan tartózkodva annak előírásától, hogy az illetékes hatóságok kötelesek ilyen terveket vagy programokat elfogadni.”. A célok tartalmához így sem kerültünk közelebb, azt látjuk ismét, meddig nem lehet elmenni az eltérő szabályozásban vagy értelmezésben.

*A magas szintű védelem célja ennek megfelelően sehol nem kerül pontosításra*, illetve három következtetést vonhatunk le az ítélkezési gyakorlatból:

- a magas szint nem jelenti az elérhető legmagasabb szintet, tehát a generális értelmezés a követelmények tekintetében jobbra negatív, illetve
- az egyes esetekben a magas szintű védelmet a másodlagos jog részletesebb szabályai konkretizálják, ha ez szükséges, valamint
- az esetleg ebből mégis eredeztethető valamiféle következtetéseket kiterjesztően kell értelmezni, tehát egyfajta elsődlegességet biztosítani a jobb környezetvédelmi szintnek.

## 2. MIT PÉLDÁZ NEKÜNK AZ EMBERI JOGI MEGKÖZELÍTÉS?

Négy évvel ezelőtt is, így most is vizsgálatom tárgya *a környezethez való jog* értelmezése, hiszen ennek is kulcskérdése az értékek közvetítése. Nem ismételem meg sem az akkor, sem a máshol<sup>7</sup> e témában leírtakat, illetve annak csupán egyes alapjait emelem ki, megágyazva további mondanomnak, tehát annak, merre haladt tovább a környezethez való jog értelmezése az elmúlt pár évben. Annyit idéznék fel csupán, hogy *nem feltétlenül egy új emberi jog elfogadtatásáról van szó, hanem ennél részben kevesebből, részben többről*. Kevesebből, mert nem feltétlenül arról kell szó esszen, hogyan teremtsük meg egy ilyen új jog alapjait, hanem inkább a környezetvédelem, a jövő nemzedékek védelme és az emberi jogok közötti kapcsolatról. Többről, mert nem csupán egy új jog

egyszerű bevezetésén kell munkálkodni, hanem *a kormányzás ethosát, a világról alkotott felfogást kell megváltoztatni*, tehát a környezetvédelem – de a fenntartható fejlődés szélesebb értelemben is – *a jelenlegi kormányzási és jogi mechanizmusok megreformálásával valósítható meg igazán*.

Legjobb érvünk e téren az *Emberi Jogok Európai Bíróságának* (a továbbiakban: EJEB) gyakorlata lehet, hiszen az EJEB anélkül formált környezetjogi gyakorlatot, hogy az immár több mint 70 éves Egyezményben közvetlenül szóba kerülne a környezetvédelem. Ennek indokát a legjobban *maga az EJEB fogalmazta meg*: „Noha az Emberi Jogok Európai Konvenciója nem fogalmaz meg az egészséges környezethez való bármiféle jogot sem, az Emberi Jogok Európai Bírósága felszólíttatva érezte magát, hogy kialakítsa gyakorlatát a környezeti ügyekben, azon tényből kiindulva, hogy a Konvenció egyes jogai gyakorlását aláásná a környezetet érő sérelmek léte vagy a környezeti kockázatoknak való kitettség.”<sup>8</sup>

A számos jogesetből egy hazai vonatkozásút emelek ki: a MÁV által előidézett megemelkedett zajszintre alapozott ügy (Bor kontra Magyarország)<sup>9</sup>, amelyben az EJEB eljárására irányadó legfontosabb jellemzők is összegzésre kerültek: „24. A Bíróság emlékeztet arra, hogy az Egyezmény nem biztosít kifejezett jogot a csendes környezethez, de ha egy egyént közvetlen módon és súlyosan érint valamilyen zaj, akkor felmerülhet a 8. cikk alá tartozó kérdés ... Attól függetlenül, hogy az ügy az állam arra vonatkozóan fennálló pozitív kötelezettsége szempontjából kerül elemzésre, hogy minden ésszerű és megfelelő intézkedést tegyen a kérelmező 8. cikk 1. bekezdése alapján fennálló jogainak biztosítására, vagy pedig abból a szempontból kerül megvizsgálásra, hogy a hatósági beavatkozás a 2. cikk alapján igazolt volt-e, az alkalmazott elvek nagyon hasonlóak. Mindkét összefüggésben figyelemmel kell lenni arra, hogy megfelelő egyensúlyt kell teremteni az egyén, illetve a közösség egészének versengő érdekei között; s mindkét kontextusban az állam bizonyos terjedelmű mérlegelési jogkörrel rendelkezik az Egyezménynek való megfelelés biztosítása érdekében megteendő lépések meghatározása során.

Továbbá, a szükséges egyensúly megteremtése során a 8. cikk 2. bekezdésében említett céloknak még az 1. bekezdésből fakadó pozitív kötelezettségek vonatkozásában is lehet relevanciája (...).”.

Továbbá: „27. A Bíróság elfogadja, hogy a 8. cikkben biztosított jogok védelmére hivatott szabályozási és egyéb intézkedések meghatározása során az Egyezménynek való megfelelés biztosítása érdekében megteendő lépések kiválasztása terén az állam bizonyos terjedelmű mérlegelési jogkörrel rendelkezik (...).” Ez azonban nem korlátlan mozgástér, határait lehet érzékelni, különben nem lett volna levonható az a következtetés, hogy: „28. Ezért a Bíróság azt a következtetést vonja le, hogy az állam nem tett eleget a kérelmezőt az otthona tiszteletben tartása tekintetében megillető jog biztosításával kapcsolatos pozitív kötelezettségének. Ezért az Egyezmény 8. cikkét megsértették.”.

Az EJEB mellett *nem feledkezhetünk meg az Európai Szociális Kartáról*<sup>10</sup> sem, amelynek Szakértői Bizottsága két jelentős, valóban előremutató ügyben hozott figyelemreméltó döntést. Ebből az egyik, a 2011-es ügyben<sup>11</sup> az Asopos folyóban elhelyezett hulladék és az abból származó szennyezés emberi egészségre gyakorolt hatásait panaszolták a Karta 11. cikkére hivatkozással. A Bizottság konklúziója: „51. A Bizottság szerint a Karta 11. cikkében biztosított egészséghez való jog, amelyik kiegészíti az Emberi Jogok Európai Egyezménye 8. cikkét (a magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jog), amint azt az Emberi Jogok Európai Bírósága értelmezte. Ez utóbbi értelmében a súlyos környezet szennyezés hátrányosan befolyásolhatja az egyének jólétét, így megvalósítja a 8. cikk sérelmét. (...)”.

Amennyiben tehát valamilyen kötelezettségi rendszert kívánunk alapozni az EJEB ítélkezési gyakorlatára, abban *ugyanúgy nem találunk közvetlen és pozitív elvárásokat, mint az EU magas szintű védelemre vonatkozó utalásaiban sem*. Az Egyezmény szubszidiárius módon jelenhet meg csupán, amikor az állami szervek hiányosságai, mondhatni alkalmatlansága bizonyossá válik. Minden esetben az állam esetleges közvetlen cselekvéseire való utalás mellett, vagy sokkal inkább



azok helyett, az állam nem cselekvése, mulasztása, a jogok – nyilvánvalóan<sup>12</sup> – elmaradt védelme jelenti a jogsértést, márpedig e téren az állam széles körű mérlegelési jogkörrel, mozgástérrel rendelkezik, különösen az egyéni és a közösségi érdek közötti megfelelő egyensúly mérlegelésében.

Anélkül, hogy az emberi jogi vonatkozások további részleteiben elmerülnénk, mégis meg kell említeni három újabb példát, amely összekapcsolja az emberi jogokat a visszalépés kérdésével, méghozzá kifejezetten a környezeti jogok szempontjából. Mostanában egyre több szó esik arról, hogy – az egészséges, tiszta vagy bármilyen más jelzős szerkezettel ellátott környezethez való emberi jog mellett – valamiképpen túl kellene lépni az emberi jogok hagyományos antropocentrikus megközelítésén, és a természet egyfajta jogalanyiságát feltételezve a természet (környezet) jogait is biztosítani kellene. Jelen írásban nem feladatom ennek a kérdésnek a részletesebb elemzése, viszont arról mindenképpen szólni kell, hogy az ilyen irányú gondolkodásban a visszalépés tilalma kiemelt szerepet kap.

Újabb példáink között elsőként említem a „*Global Pact for the Environment*” kezdeményezést, amelyet 2018-ban indítottak útjára és az ENSZ keretében még ez várhatóan sokáig érlelődik. A projekt írásos eredménye egy olyan tervezet, amelyik egyebek között foglalkozik „az ökológiai szempontból egészséges környezethez való jog” kérdésével, hiszen az 1. cikkben ezzel indít az egész tervezet. Ezen új jog számos feltétele közül – elővigyázatosság, integráció, társadalmi részvétel, szennyező fizet – egyik a visszalépés tilalma (itt: non-retrogression), anélkül azonban, hogy túl sok részletet kapnánk. Sőt, a fogalmazás sem értelmezhető megfelelően sok tekintetben, de az egész folyamatnak még csak a kezdetén vagyunk:

„17. cikk visszalépés

A Szerződő Felek és szervezeteik a nemzeti szinten belül megtartóztatják magukat az olyan tevékenységektől, illetve jogszabályok elfogadásától, amelyek olyan hatással járhatnak, hogy a jelen szabályok által biztosított globális környezetvédelmi szint csökkenne.”.

Egy friss tanulmány („*Towards an EU Charter of the Fundamental Rights of Nature*”<sup>13</sup>) szerzői kiemelik az elv fontosságát, némileg idealizált képet rajzolva ennek jelentéséről: „A visszalépés (*non-regression*) számos jelentéstartalommal bír, alapvető elemei között az alábbiakat emelhetjük ki: semmilyen időrendben következő törvény nem csökkentheti a Természet egy előző törvényben biztosított védelmét; a környezetvédelem minden formája (legyen az eljárási vagy tartalmi) egy későbbi jogszabállyal nem helyezhető hatályon kívül; a környezeti érdekeket érő kár mindig csak minimális lehet; a környezetvédelem lehető legmagasabb szintjét minden esetben biztosítani kell.”.

Két évvel később, 2021-ben jelent meg egy hasonló értekezés, amit ugyancsak EU intézmény rendelt meg,<sup>14</sup> szinte ugyanazt vizsgálva. Ebben a természet lehetséges jogainak vizsgálata mellett elért az is, hogy az EU elsődleges jogában felsorolt elvek átgondolását is javasolja a szerző, mondván: „Hasznos lenne néhány új alapvet bevezetni az EU alkotmányos szintjén. Ami különösen hiányzik, az a visszalépés tilalma (non-regression), aminek jelentése, hogy megtiltja a tagállamoknak azon intézkedések meghozatalát, amelyek a környezet károsodásához vezethetnek avagy gyengíthetnék a környezettel kapcsolatos jogi elvárásokat.”

Mindhárom újabb példánk egyértelműen támaszkodik a visszalépés tilalmának elvárására, elvére, és azt célozzák meg, hogy legalább az állami cselekvés vagy beavatkozás elé egy minimális követelményi szintet állítsanak. Az ugyanis kevésbé lehetséges, hogy ezen elvárásokat pozitív módon fogalmazzuk meg – mit kellene tenni –, méghozzá a lehetőség szerint eléggé egyértelműen. Ha pedig erre nem számíthatunk igazán, akkor legalább egy minimális korlátot – valami olyasmit, ami szerint nem mehetünk egy adott szint alá – állítsunk fel, mint a döntési lehetőségek, az állami cselekvés mérlegelési szabadságához tartozó viszonylagosan stabil kapaszkodót.

### 3. A VISSZALÉPÉS TILALMÁRÓL SZÉLESEBB ÉRTELEMBEN

Emlékeztetnem kell arra, hogy a visszalépés tilalma nem környezetvédelmi találmány, hiszen számos nemzetközi példáját sorolhatjuk fel a környezetvédelmen kívül is. Jól érzékelteti ezt az emberi méltósággal, mint átfogó kerettel való világos összefüggés: „1.2. A másik fontos dogmatikai tétel, hogy az élethez való jog és az emberi méltósághoz való jog az ember jogi státuszát meghatározó jogok, a jogalanyisággal, illetve e jogok minden embert megillető egyenlőségével együtt. Az ember jogi státuszában elért pozíció tekintetében nem lehetséges a visszalépés, de a bővítés igen: pl. a magzat jogalanyiságának elismerésével.”.<sup>15</sup> Nemzetközi szerzők a „non-derogation” alkotmányos elvként való értelmezéséről általánosságban a következőt írják:<sup>16</sup> „A visszalépés tilalmának elve szerint van az alapjogoknak olyan magva, amit nem lehet korlátozni vagy sérteni, még vészhelyzetben sem. (...) Elsőként említhetjük a kínzás tilalmát, mint amit a *ius cogens* ilyennek tekint. (...)”. A visszalépés tilalma tehát e körben nem egy esetben megjelenik – pl. a CRPD (Fogyatékosysággal Élő Személyek Jogairól szóló Egyezmény) tekintetében is.<sup>17</sup>

A *ius cogens* egy világos összegzését felidézve:<sup>18</sup> „Lássuk mindenekelőtt, mely szabályokat is tartunk ma – a fenti példán túl – *ius cogens*-ként számon. (...) Taxatív listát e normák soráról kötelező erejű nemzetközi dokumentum mindezedáig nem adott. Vannak normák, amelyek besorolása vitatott, e helyütt azok felsorolása következik, amelyek kogens státusát illetően szélesnek mondható a szakmai konszenzus. A Nemzetközi Jogi Bizottság égisze alatt a téma kodifikációjával megbízott külön előadó 2019 januárjában adott listáját érdemes idézni. A – már hivatkozott – riportőr, Dire Tladi negyedik jelentése az alábbi normákról tartja úgy, hogy ezek a legszélesebb körben elismertek *ius cogens*-ként (nem zárva ki egyúttal más normák kogens természetét): az agresszió vagy az agresszív erő tilalma (másképpen az erőszak tilalma), a genocídium tilalma, a rabszolgaság tilalma, az apartheid és a faji megkülönböztetés tilalma,

az emberiesség elleni bűncselekmények tilalma, a kínzás tilalma, az önrendelkezési jog (a népek önrendelkezési joga), valamint a humanitárius nemzetközi jog alapvető szabályai (voltaképpen utóbbi megfelel a háborús bűncselekmények tilalmának). (...)”.

A nemzetközi jogból tehát levezethetőek bizonyos minimális korlátok, akárcsak az alkotmányjogból is. Erre nézve olvashatunk példákat az USA Legfelsőbb Bírósága gyakorlatára hivatkozó szerzőktől,<sup>19</sup> ahonnan most csak egy fontos üzenetet emelek ki: „A mozgás iránya fontosabb a jog tartalmánál. Ezen megközelítés archetípusa a visszalépés: a kormányzat a védelmet azon túlra is viheti, mint amit az Alkotmány megkíván, de nem visszakozhat, ha már egyszer ezt megtette.”.

Immár a környezetvédelem nemzetközi színterén járva említettem négy éve több példát, melyek közül most csupán egyet<sup>20</sup> említek meg, lévén jól összegzi a lényegét: „A visszalépés tilalmának elve (itt: non-regression) egy példája azon elveknek, amelyek a környezetvédelmi jog határait tágítják. Az emberi jogok terén általánosan elfogadottként úgy lehet ezt az elvet értelmezni, mint ami megkívánja, hogy a jogszabályok, amelyeket az államok már elfogadtak nem módosíthatók oly módon, hogy azzal visszafelé, egy korábbi védelmi szint felé haladunk.”. Hivatkoztam akkor ennek kapcsán különböző ENSZ jelentéstevőkre,<sup>21</sup> melyek közül a vízhez való jog kapcsán már közvetlen kritériumokat is prezentáltak, mik is lennének a visszalépés korlátai. Mindezekre nem térek ki ismételtlen.

E téren is folyamatosan jelennek meg párhuzamos példák, akár a Covid19 kapcsán is, a közegészségügyi veszélyhelyzet kapcsán. Egy cikkben a visszalépés kérdéséről is olvashatunk, arra figyelemmel, melyek azok a jogok, amelyek korlátozása mindenképpen kétséges lehet.<sup>22</sup> „A visszalépés tilalmának emberi jogi elve gazdasági és pénzügyi válságok idején a hátrányos helyzetű vagy marginalizált egyének és csoportok számára jogok megteremtését feltételezi, annak érdekében, hogy ők ne legyenek aránytalanul kitéve e helyzeteknek. A visszalépés tilalmának elvét véve kiindulási pontnak, úgy vélem, túl kell lépniünk azon, hogy puszt-

tán (negatív) korlátokat állítunk fel azért, hogy a kormányzatok felé milyen (pozitív) elvárások jelenjenek meg a leginkább sérülékeny csoportok jogainak megőrzése érdekében.”. És később: „A visszalépés tilalmának emberi jog elve olyan korlátokat állít fel, amelyek meghatározzák, hogy az államok mit tehetnek meg akkor, amikor intézkedéseket fogadnak el a társadalmi-gazdasági jogok gyakorlásának korlátozására.”. Különösen figyelemre méltó mindebből, hogy a hivatkozott szerző számára nem kétséges az, hogy a visszalépés tilalma immár általános emberi jogi alapelv.

Amennyiben a környezetvédelmi jogokat, érdekeket vesszük sorra, akkor a visszalépés tilalmával kapcsolatban sokan hivatkoznak az ismert francia szerzőre, *Michel Prieur*-re,<sup>23</sup> aki szerint: „2. A környezet értékpolitika és etika ... amely tükrözi azt az állandó harcot, amit az emberek és állatok jól-léte ellen a társadalmi fejlődés örve alatt folytatnak. A környezeti politika, ha haladást akar jelenteni, minden visszalépést meg kell tiltson.”. A visszalépésnek Prieur szerint minden szinten számos formája lehetséges, ezért feladatunk azon jogi érvek összerendezése, amelyek ezek ellen segítséget nyújthatnak.

A témával itthon is többen foglalkoznak. A környezetvédelem kapcsán négy éve részletesen hivatkoztam *Fodor László írásaira*,<sup>24</sup> külön is kiemelve most egy fontos jogi kérdést:<sup>25</sup> „A visszalépés nem csak a szabályozás tartalmában, de formájában is – ha pl. jogilag kötetlen hatósági döntésekkel mellőzni lehet a jogszabályi követelmény alkalmazását – alkotmányellenes.”. Máshol Fodor még összegzi azt is, hogy ez az elv megsérthető anyagi jogi, eljárásjogi vagy szervezeti vonatkozásban is.<sup>26</sup> Magam ehhez akkor hozzátettem az értékek sorrendjét, a prioritások rendjét is. Amint eddig, a már korábban elmondottakat nem ismételtem meg. A szerzők általában a környezetvédelem és az Alkotmánybíróság alább bemutatandó gyakorlata alapján minősítették a kérdést, akkor is, azóta<sup>27</sup> is. Az utóbbi körben egy értékelést említek: „Summa summarum, a visszalépés tilalma a környezethez való jog sine qua nonja, egyfajta kvintesszenciája maradt továbbra is az alkotmánybírósági joggyakorlatban.”.<sup>28</sup>

## 4. A VISSZALÉPÉS TILALMA, MINT AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG KÖRNYEZETVÉDELMI GYAKORLATÁNAK SAROKKÖVE

A fentiek előre bocsátását követően immár ténylegesen rá kell térnünk *az Alkotmánybíróság immár több évtizedes gyakorlatára*, amely azért érdemel kiemelt figyelmet, mert *a visszalépés tilalma e gyakorlat révén vált hatékony környezetvédelmi eszközzé*. Amint az egész írás elején ígértem, a korábbi hasonló tartalmú cikkemre támaszkodva azt nem megismételni szeretném, hanem sokkal inkább továbbfejleszteni, korszerűsíteni, ezért az AB első negyedszázadát a szükséges minimumra korlátozom. Erre egyébként kiváló lehetőséget ad az is, hogy *az AB egyes határozatai mintegy szervesen épülnek egymásra, a visszalépés tilalmának kérdése is szinte organikus módon fejlődik*, kiegészülve újabb hajtásokkal is – mint az elővigyázatosság –, így az e határozatok visszautaló fordulatai segítségével valójában nem veszítjük el a határozatokban foglalt fontos üzenetek lényegét. Sőt, nyugodtan állíthatom, hogy az így egymásra épülő határozatok révén a későbbi egyre inkább kiteljesíti a korábbiak tartalmát, összegezve is azokat.

Közismert, hogy az Alkotmánybíróság *igazi kiindulópontja a 28/1994. (V. 20.) AB határozat*<sup>29</sup> volt, az első olyan, amelyik ténylegesen a környezethez való jog alkotmányos értelmezésébe fogott. Itt válik meghatározóvá *az állam objektív intézményvédelmi kötelezettsége, a környezethez való jog alapjogi minősége*. Ennek a visszalépés kérdése szempontjából alapja a „környezet elért védelme korlátozhatóságának feltételei” (III. 3.), amit aztán az indokolás IV. 1. pontja teljesített ki a védelem elvárható minimális szintjével – „(...) az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje vagy a romlás kockázatát megengedje”. A 1007/B/1994/12. számú ügy ezt bővítette ki az egyedi ügyekre (II. 4.): „(...) az épített környezet jogszabályban biztosított védelmi szintje jogilag kötetlen hatósági döntésekkel nem csökkenthető.”.

Újabb pontosítás<sup>30</sup> szerint: „(...) a környezetvédelemhez való jog érvényesülésében nem lehet a gazdasági és társadalmi körülményektől függő olyan minőségi és mennyiségi hullámozást megengedni, mint a szociális és kulturális jogokéban, ahol a körülmények megkívánta megszorítások később orvosolhatók.”. Majd ennek szerves részeként *a megelőzés elsőbbsége jelenik meg, és a szükségesség-arányosság teszt első jele*: „(...) 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 ezt követő AB határozatok valójában ezt a megközelítést formálgatták, alig téve hozzá valami újat. Ezek között jó példa a 106/2007. (XII. 20.) AB határozat, gyakorlati segítséget adva az értelmezéshez, némileg ki is egészítve azt: „3.2. (...) Kellő súlyú alkotmányos indok más alapjog védelme, vagy alkotmányos cél érvényesülése lehet (...)”. Összegezve: „Az alapjog megsértésének azóta is méltán sokat idézett tesztje a visszalépés tilalma (...)”.<sup>31</sup>

Ezt az utalást aztán megerősítette az Alkotmánybíróság *16/2015. (VI. 5.) AB határozata, amelyik az Alaptörvény elfogadását követő első érdemi környezetvédelmi döntés* volt, ahol egyértelműen a hatályos jogban fellelhető garanciák hatékonyságával azonosították a védelmi szintet. A mostani AB határozat az Indokolás (110) bekezdésében az alaphatározatnak ezt a fordulatát megerősítve többször is kimondja, hogy *a jogszabályi védelmi szint csökkenését eredményezi még az is, ha „a természeti állapot tényleges romlásának „csak” a kockázata merül fel*.”. Ezzel az Alkotmánybíróság a visszalépés tilalmának kívánalmát a lehető legszigorúbb értelemben alkalmazta. Fontosnak tartom felidézni ebben a tekintetben ismét az Országos Környezetvédelmi Tanács egyik állásfoglalását, amikor a szervezetrendszer alakítása terén folyamatos polémiákra elvi éllel reagálva, az AB-től érkező felkérésnek eleget téve<sup>32</sup> összegezte: „A visszalépés tilalma valójában azt jelenti, hogy ha az eddigi érdekérvényesítés (értékérvényesítés!) lehetősége érzékelhetően, vagy legalábbis valószínűsíthetően csökken, akkor megvalósul a

visszalépés. (...) A visszalépés tilalma olyan absztrakció, amelynek tényleges megvalósulása csak hosszabb idő elteltével észlelhető, amikor azonban már olyan visszafordíthatatlan folyamatok indulnak meg, amelyek a környezet érdekeit veszélyeztetik. (...) A visszalépés tilalma éppen ezért olyan absztrakció, amelynek tényleges tartalma nehezen értelmezhető.”.

A természetvédelemhez kapcsolódó határozatok sorában a *28/2017. (X. 25.) AB határozat jelentett újabb lépést*, ezúttal a Natura 2000 védettség és a területek mezőgazdasági hasznosításának összehasonlítása tárgyában. A védelem kellő garanciáinak hiánya miatt az AB jogalkotói mulasztást állapított meg. A határozat számos elemmel bővítette az Alaptörvényre alapozott értelmezés tárházát, egyebek között éppen a visszalépés vonatkozásában is. A kiindulási pont is figyelemre méltó, mert sajátosan *kiemeli a természeti értékek fontosságát*: „[25] Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében meghatározott fizikai, biológiai és kulturális alapok megóvásának kötelezettsége az Alaptörvény egész szellemiségét átható strukturális elv, mely kifejezi Magyarország elkötelezettségét a természeti értékeink megóvása iránt, annak érdekében, hogy azokat megőrizve adhassuk tovább a jövő generációk számára. (...)”.

Külön vonulatot jelent *a jövő nemzedékek védelme*, amelynek egyik alapja a már hivatkozott Alaptörvény P) cikk, de ehhez járul a szintén a 28/2017. (X. 25.) AB határozatban részletezett másik két lényegi jogi alap: „[26] A jövő generációkat érintő fizikai létfeltételek gondos és fenntartható használatának alapjogi vetülete jelenik meg az Alaptörvény XX. cikkében, (...). Az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése értelmében „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”. Mindennek kapcsán lesz kíváltképpen jogos az a megállapítás, miszerint: „[27] (...) Az Alaptörvény ezáltal az Alkotmány és az Alkotmánybíróság környezetvédelmi értékrendjét és szemléletét tovább is fejlesztette. (...)”

Az AB azt is kifejti a fent hivatkozott határozatában, hogy miért is jelent sokkal többet a jelenlegi megfogalmazás, megközelítés, mint a korábbi, és



melyek ennek a különösen fontos jellemzői: „[28] Amíg a korábbi Alkotmány pusztán az egészséges környezethez való jogot deklarálta, addig az Alaptörvény, nevesítve, a termőföldet és a biológiai sokféleséget olyan értéknek tekintí, amely több minden más mellett a nemzet örökségét képezi, védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége. Ebből következően immáron közvetlenül az Alaptörvény P) cikkéből vezethető le az alkotmányozó azon akarata, hogy az emberi életet és létfeltételeit, így különösen a termőföldet és hozzá kapcsolódóan a biodiverzitást, olyan módon kell védeni, hogy az a jövő nemzedékek életésélyeit biztosítsa, és a visszalépés tilalmának általánosan elfogadott elvéből következően semmiképpen se rontsa. A visszalépés tilalmának (non-derogation) mint az állam környezeti szabályozásra vonatkozó többletkötelezettségének egyaránt vonatkoznia kell a környezeti anyagi jogi, eljárásjogi és az intézményrendszerre vonatkozó szervezeti szabályozásra {3223/2017. (IX. 25.) AB határozat, Indokolás [27]-[28]}.”.

A kötelezettségek kiterjesztett értelmezése mellett azonban nem feledkezett meg az AB arról sem, hogy ezen kötelezettségek nem egyenlő mértékben vagy azonos szinten jelennek meg az egyes kötelezettek esetében, hanem *az állam ezen belül kiemelt szereplő, kiemelt felelősséggel rendelkezik*, hiszen alakító befolyása az egész rendszerre nézve az államnak van csupán: „[30] Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése szerint a környezet védelme nem csupán az állam, hanem „az állam és mindenki kötelezettsége”. (...) ez a kötelezettség természetszerűleg nem lehet teljesen azonos az egyes jogalanyok vonatkozásában. Miközben a természetes és jogi személyektől a hatályos jogszabályi előírások ismeretén és betartásán túlmenően általános jelleggel és kikényszeríthető módon nem várható el, hogy magatartásukat valamely, a jogalkotó által nem konkretizált, absztrakt célhoz igazítsák, addig az állam oldaláról az is elvárható, hogy egyértelműen meghatározza mindazon jogi kötelezettségeket, melyeket mind az államnak, mind pedig a magánfeleknek be kell tartaniuk, egyebek között annak érdekében, hogy az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében nevesített

értékek hatékony védelme érvényesüljön. (...) Az államnak továbbá arról is gondoskodnia kell, hogy a környezet védelme érdekében elfogadott konkrét magatartások megismerhetőek, egyértelműek és jogilag kikényszeríthetőek legyenek.”.

*A jövő nemzedékek értelmezése egy olyan következő építőelem*, amelynek részleteit is meg kell határozni, miközben a jelen írás központi kérdését jelentő visszalépés tilalmának értelmezését is szépen hozzá lehet igazítani, ezzel pedig azt új szintre emelve, új kihívásokat is megjelenítve az állami cselekvés irányában: „[31] 6. Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből ugyanakkor önálló, az állami védelemre vonatkozó tartalmi követelmények is levezethetőek. A P) cikk (1) bekezdése mintegy *hipotetikus örökséggel ruházza fel a jövő nemzedékeket*. (...)

[32] E sajátos örökségkonceptió folytán, a visszalépés tilalmából következően a P) cikkben foglalt állami kötelezettségeket kiüresítené, ha az állam védelmi kötelezettségét a jövő nemzedékek örökségének állapotára való tekintet nélkül - akár a természeti erőforrások leromlott állapotban való „átadásával” is - teljesíthetné. Az Alaptörvény P) cikkéből tehát a természeti kincsek állapotára vonatkozó, abszolút jellegű, tartalmi zsinórmérték is következik, amely objektív követelményeket támaszt az állam mindenkori tevékenységével szemben.”.

Nem kellett sokat várni arra, hogy az AB a már megkezdett úton tovább haladjon, a megújuló és kiszélesedő értelmezés újabb elemeit építse be a készülő építménybe, amely egyre jobban láthatóvá teszi a visszalépés tilalmának egész rendszerét. Erre a 3223/2017. (IX. 25.) AB határozat, egy egyéni alkotmányossági panasz szolgáltat megfelelő alapot. A panasznak ugyan az AB nem adott helyt, de láthatóan örömmel élt a lehetőséggel, hogy nézeteit minél inkább egységes szerkezetben láttassa. A különböző elemek egyre jobban egységbe rendeződnek. *A visszalépés nem önmagában áll, hanem része egy követelményrendszernek*, amelynek összetevői mindinkább alkotmányos, alaptörvényi jelentőséget kapnak önmagukban és egységükben is. Ezek között *kiemelt helye van az elővigyázatosság és megelőzés elveinek*, illetve a tervezési követel-

ményekből alapelvi jelentőségre törő tervezésnek, ami a *hosszú távú gondolkodás* manifesztálódása. Mindezek együttesen új értelmezést nyernek. A más területekről is ismert szükségesség-arányosság teszt teszi mindezt teljesebbé.

„[27] (...) A visszalépés tilalmának (non-derogation) mint szabályozási zsinórmértéknek az indoka elsősorban az, hogy a természet és környezet védelmének elmulasztása visszafordíthatatlan folyamatokat indíthat meg, ekként az elővigyázatosság, illetőleg a megelőzés elveire tekintettel lehetséges csak a környezet védelmére vonatkozó szabályozás megalkotása. (...)

[28] A visszalépés tilalma egyaránt vonatkozik a környezet és természet védelmére vonatkozó anyagi jogi, eljárásjogi és szervezeti szabályozásra, hiszen ezek együttesen biztosíthatják csak az elv maradéktalan, az Alaptörvényből következő érvényesülését. (...) Ahhoz, hogy a visszalépés tilalma maradéktalanul érvényesülhessen, éppen ezért elengedhetetlen egy olyan jogalkotói és jogalkalmazói szemléletmód, mely a rövid távú, gyakran gazdasági szempontú megközelítéssel szemben az érintett életviszonyok sajátosságaiból következő hosszabb távú, gyakran kormányzati ciklusokon is átívelő, folyamatos kodifikációs és tervező tevékenységet érvényesíti. (...) A környezetvédelem már elért szintjének, mint egésznek a csökkentésére kizárólag akkor nyílhat az Alaptörvénnyel összeegyeztethető lehetőség (...), ha az megfelel az alapvető jogok korlátozásával szemben támasztott szükségességi-arányossági tesztnek (...).”.

A visszalépés tilalmának további értelmezése pedig szükségképpen elvisz *a jogalkotástól a jogalkalmazás irányába*, hiszen ezen a szinten akár borulhat is a rendszer, ha nem terjednek ki e körre is az elvárások. „[29] A visszalépés tilalmának elvéből az is következik, hogy (...) a környezet és természet védelmének jogszabályokkal garantált szintje egyedi hatósági döntéssel nem rontható le. Amíg azonban a jogalkotónak megvan az a lehetősége, hogy új jogi szabályozás elfogadásával folyamatosan előmozdítsa a környezet és természet védelmét, addig a jogalkalmazónak a fennálló jogszabályi környezet keretein belül kell érvényesítenie a visszalépés tilalmát, részben a hatályos jogi sza-

bályozás betartásával és betartatásával, részben a többféle döntést lehetővé tevő szabályozás esetén a környezeti és természeti szempontok megfelelő (egyebek között a szükségességi-arányossági tesztre is tekintettel levő) figyelembevételével.”.

A vízügyi szabályozás módosítása kapcsán, az ún. kútfúrásos határozatban<sup>33</sup> a jövő nemzedékek védelme, a környezethez való jog együtt jelent meg a vizek állami tulajdonával és a nemzeti vagyon<sup>34</sup> kérdésével, lévén a vízkészletek a nemzeti vagyon körébe sorolhatók. A határozat építkezési rendje megfelel az eddigieknek, tehát elsőként visszaütal az e téren első érdemi határozatra és azt összegzi, beleértve természetesen a visszalépés tilalmát is, a megelőzéssel és a szükségesség-arányosság gondolatával egyetemben.<sup>35</sup>

Immár nem kétséges, hogy *a visszalépés tilalma olyan alkotmányos elv, ami az Alaptörvényből eredeztethető*, tehát az elv minden eddiginél nagyobb jelentőségüként került elismerésre az ún. kútfúrásos határozatban, sőt az elővigyázatosság önmagában is megáll: „[20] Mindez azt is jelenti, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a visszalépés tilalma immáron közvetlenül az Alaptörvényből fakad, és egyaránt kapcsolódik az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséhez, és a XXI. cikk (1) bekezdéséhez. A visszalépés tilalmával összefüggésben az Alkotmánybíróság azt is kiemeli, hogy minden olyan esetben, amikor a környezet védelmére vonatkozó szabályozás átalakításra kerül, a jogalkotónak tekintettel kell lennie az elővigyázatosság és megelőzés elveire is, hiszen „a természet és környezet védelmének elmulasztása visszafordíthatatlan folyamatokat indíthat meg” {legutóbb: 3223/2017. (IX. 25.) AB határozat, Indokolás [27]}. (...) Az elővigyázatosság elvéből következően tehát abban az esetben, ha egy szabályozás vagy intézkedés érintheti a környezet állapotát, a jogalkotónak kell azt igazolnia, hogy a szabályozás nem jelent visszalépést és ezáltal nem okoz adott esetben akár visszafordíthatatlan károkozást, illetőleg nem teremti meg egy ilyen károkozás elvi lehetőségét sem. (...) *az elővigyázatosság elve (...) önállóan is érvényesül*: azon intézkedések esetében, melyek formálisan nem valósítanak meg visszalépést, ám befolyásol-

hatják a környezet állapotát, az intézkedés korlátja az elővigyázatosság elve is, amellyel összefüggésben a jogalkotó alkotmányos kötelezettsége, hogy a tudomány álláspontja szerint nagy valószínűséggel vagy bizonyosan bekövetkező kockázatokat megfelelő súllyal figyelembe vegye a döntés meghozatala során. A megelőzés elve ezzel szemben a potenciális szennyezés forrásánál, de még a szennyezés bekövetkezését megelőzően történő fellépés kötelezettségét jelenti: annak biztosítását, hogy a környezetet esetlegesen károsító folyamatok ne következzenek be. [21] Az Alkotmánybíróság végezetül arra is rámutat, hogy amennyiben egy szabályozás esetében nem igazolható kétséget kizáróan, hogy az nem valósít meg visszalépést, akkor az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének megfelelően *kell vizsgálni a visszalépés alkotmányosságát, oly módon, hogy az elővigyázatosság elvére is figyelemmel az államnak a szükségesség és arányosság tekintetében más alapvető jog érvényesülésével, azzal érdemben összemérve kell indokolnia az egyszer már elért környezetvédelmi szinttől való visszalépést* {3114/2016. (VI. 10.) AB határozat, Indokolás [45]}.

Amiért hosszan idéztem a határozatból az a már fentebb jelzett alkotmányos elvként való elismerésen túl még egy meghatározó jelentőségű kérdés, mégpedig *az elővigyázatosság elvének hasonlóan alkotmányos elvként történő elismerése és az ebből eredő legfontosabb további következmény: a bizonyítási teher államra hárulása*. Az elővigyázatosság elvének ismeretében általában tudható, hogy a bizonyítási teher megfordul, ami általában azt jelenti, hogy a környezethasználónak kell bizonyítania, miközben a környezet oldalán elegendő a tudományos bizonytalanság megközelítésmódjának alkalmazása. A bizonyítás e téren több tételt, több lépést is tartalmaz, melyek között a visszalépés léte az egyik, ha pedig kimutatható a visszalépés, akkor azon okok bizonyítása, amelyek a visszalépés indokoltságát, szükségességét és arányosságát támasztják alá, kifejezetten akkor adva erre lehetőséget, ha a visszalépés más alapjog védelmét szolgálja. Mindez tehát kiteljesíti azokat a gondolatokat, amelyeket eddig az Alkotmánybíróság e téren mondott.

A konkrét esetre vonatkozó visszalépés igazolását a határozat részletesen tartalmazza, a [31] pontban, méghozzá oly módon, hogy egyben az engedély környezetvédelemben érvényesülő kiemelt fontosságát is körüljárja.

Az elővigyázatosság és visszalépés közös követelményéből következő elvárásokat olyan fontosnak tekintette az AB, hogy meg is ismételte: „[62] Aho-gyan arra az Alkotmánybíróság már korábban is utalt, az elővigyázatosság elvéből következő módon az államnak kell biztosítania azt, hogy a környezet állapotának romlása egy adott intézkedés következményeként ne következzen be {27/2017. (X. 25.) AB határozat, Indokolás [49]}. Ebből következő módon a jogalkotónak kell azt igazolnia, hogy valamely tervezett szabályozás nem valósít meg visszalépést, és ezáltal nem okoz adott esetben akár visszafordíthatatlan károkozást, illetőleg nem teremti meg egy ilyen károkozás elvi lehetőségét sem.”.

Ezt folytatta az AB egy további, nem csak a jövő nemzedékek vagy a környezethez való jog értelmezése kapcsán – általában az alapvető jog korlátozásáról van szó – kiemelkedően fontos általános alaptörvényi elvárásra is tekintettel, figyelmeztetve arra is, hogy az elvárások szintje még magasabb, mint esetleg gondolni lehet: „[65] (...) Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti korlátozást az Alkotmánybíróság a visszalépés tilalmának elvével kapcsolatosan is következetesen érvényesíti, azzal, hogy az elővigyázatosság elvével összhangban a visszalépés tilalmába ütközéshez nem szükséges a környezet állapotának tényleges romlása, hanem már az *állapotromlás kockázata is megalapozza a visszalépés tilalma sérelmét* {16/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [110]}.”. Jelen esetben fontos adalék volt az is, hogy az AB szerint a vízkészletek védelme az állam stratégiai fontosságú feladata.

Így aztán a végső konklúziók senkit nem érhetnek meglepetésként: „[67] Mindezen szempontokra figyelemmel az Alkotmánybíróság megítélése szerint a jogalkotó a Törvény szabályozásával oly módon valósított meg a környezet védelmének már elért szintjéhez képest visszalépést, hogy azzal

szemben nem jelölt meg és az Alkotmánybíróság sem azonosított az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerint a konkrét esetben összemérhető és elfogadható más alapvető jogot vagy alkotmányos értéket.”. Majd: „[72] (...) Ezzel összefüggésben pedig az Alkotmánybíróság emlékeztet arra is, hogy „az elővigyázatosság környezetjogban általánosan elfogadott elvének értelmében ugyanis az államnak kell biztosítania azt, hogy a környezet állapotának romlása egy adott intézkedés következményeként ne következzen be” {27/2017. (X. 25.) AB határozat, Indokolás [49]}, illetőleg arra is, hogy a környezet hatékony védelme szempontjából az előzetes hatósági engedélyezésben megtesülő megelőzés elvének kell elsőbbséget élveznie az utólagos szankcionálás lehetőségét biztosító, és csupán a további károkozások elkerülésére alkalmazható szennyező fizet elvével szemben.”.

A legfrissebb környezetvédelmi tárgyú határozatot, a 14/2020. (VII. 6.) AB határozatot az alapvető jogok biztosának kezdeményezésére hozta meg az AB, méghozzá *az erdőtörvény*<sup>36</sup> 2017. évi módosítására válaszolva. A törvénymódosítások az erdőkitermelést a természetvédelmet szolgáló területeken sokkal nagyobb arányban és sokkal kisebb tényleges korlátozás mellett tették lehetővé, alkalmanként akár 80 %-kal is csökkentve a védelmi szintet. Nem csoda, ha a legtöbb eddig felhozott érv – biodiverzitás, jövő nemzedékek jogai, környezethez való jog, elővigyázatosság, a visszalépés és ennek kapcsán a szükségesség-arányosság teszt és a másik alapjog megnevezésének szükségessége – újfent előkerül, ezeket nem kívánom megismételni.

A határozat kétségtelen *újdonsága egy új jogi vonatkozás beemelése az alkotmánybírósági gyakorlatba*: „[22] Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése a *public trust* környezeti és természeti értékekre vonatkozó koncepciójának alkotmányjogi megfogalmazásán alapul, melynek lényege, hogy *az állam a jövő nemzedékek mint kedvezményezettek számára egyfajta bizalmi vagyonkezelőként kezeli a rá bízott természeti és kulturális kincseket*, és a jelen generációk számára csak addig a mértékig teszi lehetővé ezen kincsek használatát és hasznosítását, ameddig az a természeti és kulturális értéke-

ket mint önmagukért is védelemben részesítendő vagyontárgyak hosszú távú fennmaradását nem veszélyezteti. Az államnak ezen kincsek kezelése és az arra vonatkozó szabályozás megalkotása során egyaránt tekintetbe kell vennie a jelen és a jövő generációk érdekeit. A természeti és kulturális erőforrások jövő nemzedékek számára történő megőrzésének magyar Alaptörvényben található szabálya ily módon az újonnan kialakult és megszilárdult univerzális szokásjog részének is tekinthető, és kifejezi az alkotmányozó elköteleződését a környezeti, természeti és kulturális értékek fontossága és megőrzése iránt.”.

*A jövő nemzedékek iránti kötelezettségek* kérdését is kiemeli a határozat, méghozzá még jobban sarkítva, mint ennek előtte: „[35] (...) A P) cikk (1) bekezdése a természeti és kulturális értékeket ugyanis önmagukért is védeni, illetőleg a jogalanyisággal nem rendelkező jövő generációk számára is megőrizni rendeli, adott esetben akár a jelen generációk (pillanatnyi gazdasági) érdekeivel szemben is.”. A visszalépés tilalma szemszögéből ez az arányosság megtartása mellett egyben arra is utal, hogy eltérőek az érintett prioritások. A gazdasági érdek tehát nem múlhatja felül a környezeti érdekeket, míg létezhetnek erősebb közérdekek – ebben a határozatban az árvízvédelem és honvédelem minősültek ilyennek –, amelyek nagyobb súllyal eshetnek latba. Összességében viszont „[154] (...) Figyelemmel a törvényjavaslat indokolására, valamint a szakmai állásfoglalásokra, az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a szabályozás a korábbi védelmi sinthez képest egyértelmű visszalépést valósít meg, az erdőgazdálkodók gazdasági érdekeinek előmozdítása érdekében.”.

## 5. MIK TEHÁT A VISSZALÉPÉS TILALMÁNAK LÉNYEGI ELEMEI?

A környezetvédelmi, természetvédelmi vagy tágabban szemlélve, a fenntartható fejlődéssel kapcsolatos jogi elvárások, illetve azoknak a gyakorlatban, a mindennapokban való egyedi érvényesítése kapcsán újra és újra felmerül az a kérdés, *mi legyen az elhatárolási ismérv, mi legyen*



a viszonyítási alap. Itt és most nem a jogszabályokban vagy hatósági határozatokban megjelenő – legtöbbször a mellékletek részletszabályaiban kifejtett – határértékek, más közvetlen (alkalmazási, biztonsági, stb.) előírások vagy listák ún. mértékrendelkezéseit kell érteni, hanem sokkal inkább azt a kényes problémát, hogy *mit várhatok el a szabályozóktól*, legyen az egyedi hatósági döntés, helyi önkormányzat, nemzeti kormány, avagy nemzetközi szintű döntéshozó. A szabályozás alakítói oldalán van-e tehát valamilyen mérce, amire hagyatkozva magam – magunk – is elvárásokat támaszthatunk, mint szabályozott közösség? Az nem lehet kétséges, hogy az állam (most ideértve minden döntési lehetőséggel bírói szervét) sem lehet mentes attól, hogy kötelezettségei legyenek, és a kötelezettségeknek valamilyen mércéjét is megismerhessük.

Az állam pozitív irányú kötelezettségeinek szintjét – természetesen ezt nem vonatkoztatva a nemzetközi vagy éppen európai integrációs kötelezettségek nyilvánvaló teljesítésére – *rendkívül nehéz pontosítani*: meddig és milyen módon szabályozzuk a hulladékkal kapcsolatos tevékenységeket, mekkora terület legyen természetvédelmi védettség alatt, milyen legyen az elfogadható zajszint és sorolhatnám. Arra aligha várhatunk, hogy az állam felé közvetlen kötelezettségeket soroljunk fel, megvalósításra váró teendőket – hacsak általánosságban nem. Ennek nehézségei a védelem magas szintjére vonatkozó EU célkitűzés tartalmi meghatározásának körülményei kapcsán jól láthatók, de ugyanígy nehéz lenne pontosan körvonalazni, mit is jelent az egészséges vagy emberhez méltó környezethez való jog.

Az egyszerűbben járható út, ha korlátokat állítunk fel az állami – és természetesen ugyancsak a nem állami – tevékenységgel kapcsolatban, határokat, amelyeket nem léphetnek át. Az emberi jogi bírósági gyakorlatban ez az állam védelmi kötelezettségét jelenti, az ebben megnyilvánuló aktivitást és a passzivitás, a nemcselekvés lesz az, ami a képzeletbeli mércét átlépi. A fentiekben hoztam fel számos példát arra, hogy vannak – kell legyenek – olyan alapjogok, amelyek az állam mozgási korlátait is kijelölik. Ezeket a nemzetközi jog nem egy-

szer *ius cogens* névvel illeti, és ezeket általánosan elfogadják. Ide sorolható az emberi méltóság, az élet, az egészség védelme és a környezet védelme, annak egyre szélesedő körével (vízhez, szanitációhoz való jog, klímaváltozás elleni védelem stb.) egyetemben, amely ezekre visszahat.

Mindezek között *a visszalépés tilalmának kell érvényesülnie*, mint *strict minimum*, valamiféle negatív limitként az – elsősorban jelen vizsgálataunk során – állami tevékenységek felé. Nem léphetnek vissza, nem csökkenthető az egyszer már megadott védelmi szint. Az állam tevékenységét, magatartásának megfelelő mivoltát ebben az összefüggésben kell és lehet értékelni, saját elért eredményeihez képest. Itt aligha lehetne valamilyen nemzetközi standardet elfogadni, erre a nemzetközi jogban érvényesülő, a közös, de egyben eltérő kötelezettségek elve a legjobb példa.

A visszalépés tilalma több aspektust átfog: az értékrendek, prioritások megítélését, a tartalmi vagy anyagi jogi kérdéseket, az eljárásjogi kérdéseket, az igazgatási vagy egyéb szervezeti feltételeket, a működési hatékonyság feltételeit, és másokat. Mindezt abból a szempontból nézve, hogy van-e, lehet-e – elővigyázatosság! – hatása a kérdéses jog érvényesítésére. Nem csupán a tényleges visszalépés tilalmazott, hanem a csökkenés, a hiány lehetősége, avagy csak kockázata sem megengedhető. Itt ismét előtérbe kerül a megelőzés, az elővigyázatosság.

A visszalépés elvének, követelményének lehetnek könnyítései is, méghozzá akkor, ha más, hasonlóképpen fontos alapjog védelme jelenik meg konkuráló szempontként. Nyilván ugyanazon jogokra gondolhatunk, amelyek védelmére a fentiekben az egész rendszert felállítottuk. Ilyen konkurenciát nem teremthet minden alapjog, hanem csak a már említett kör. Gazdasági jogok, tulajdoni jogok, vagyoni jogok ennek megfelelően szóba sem kerülhetnek, ahogy nem lehet hivatkozni a megvalósítás során felmerülő nehézségekre sem. Mindezek nem adhatnak felmentést a visszalépés tilalma alól.

Az egyaránt fontos alapjogok megvalósítása sem jelenthet semmiféle automatizmust, hanem minden esetben *a szükségesség-arányosság teszt al-*

*kalmazandó*, tehát az egyik jog korlátozása csak a másik jog által feltétlenül megkívánt mértékben lehetséges. Ebben a kérdésben a *bizonyítás terhe*

*ugyancsak az államot nyomja*, mert a kérdéses feltételek meglétét, méghozzá együttes megvalósulását indokolni kell.

#### Jegyzetek

- 1 Előbb: Bándi Gyula (2017) A visszalépés tilalma és a környezetvédelem, In: Gellén Klára (szerk.) *Honori et virtuti: Ünnepi tanulmányok Bobvos Pál 65. születésnapjára* (Szeged: Iurisperitus Bt.), 9-23., majd egy átdolgozott, megújított és kiegészített változatban: Bándi Gyula (2017) Környezeti értékek, valamint a visszalépés tilalmának értelmezése, *Iustum Aequum Salutare*, 13(2), 159-181.
- 2 Amit a magyar Alkotmánybíróság határozataiban következetesen 'non-derogation' elvként említ, illetve a kortárs nemzetközi jogirodalomban jobbra 'non-retrogression', ritkábban 'non-regression' elvként ismerhetünk. A három fogalom tehát ugyanarra az intézményre, vagy inkább jogelvre vonatkozik.
- 3 C-284/95. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás a Safety Hi-Tech Srl. és az S. & T. Srl. közötti ügyben, amely egy békéltető testület előtt merült fel (Giudice di Pace di Genova), 1998. július 14., E.C.R. 1998 Page I-04301, 49., de hasonlót olvashatunk C-444/15. sz. ügyben is: előzetes döntéshozatal iránti kérelem az Associazione Italia Nostra Onlus és a Comune di Venezia és társai közötti eljárásban, 2016. december 21. ECLI:EU:C:2016:978, 43.
- 4 C-321/18. sz. ügy, előzetes döntéshozatal iránti kérelem, amelyet a Conseil d'État (államtanács, Belgium) terjesztett elő a Terre wallonne ASBL és a Région wallonne között folyamatban lévő eljárásban, 2019. június 12. ECLI:EU:C:2019:484.
- 5 C-105/18–C-113/18. sz. egyesített ügyek, előzetes döntéshozatal iránti kérelmek, amelyeket a Tribunal Supremo (legfelsőbb bíróság, Spanyolország) terjesztett elő az Asociación Española de la Industria Eléctrica (UNESA) és társai és az Administración General del Estado között, az Iberdrola Generación SAU, a Hidroeléctrica del Cantábrico SA részvételével folyamatban lévő eljárásokban, 2019. november 7. ECLI:EU:C:2019:935.
- 6 C-24/19. sz. ügy, előzetes döntéshozatal iránti kérelem, amelyet a Raad voor Vergunningsbetwistingen terjesztett elő az A és társai és a Gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar van het departement Ruimte Vlaanderen, afdeling Oost-Vlaanderen közötti, az Organisatie voor Duurzame Energie Vlaanderen VZW részvételével folyamatban lévő eljárásban, 2020. június 25. ECLI:EU:C:2020:503.
- 7 Ezek egyfajta összegzését lásd: Bándi Gyula (2019) Környezethez való jog, In: Schanda Balázs – Balogh Zsolt (szerk.) *Alkotmányjog – alapjogok* (Budapest: Pázmány Press), 339-382.
- 8 Az EJEB legutóbbi összegzésének mottója, l.: Environment and the European Convention on Human Rights, April 2021, [https://www.echr.coe.int/documents/fs\\_environment\\_eng.pdf](https://www.echr.coe.int/documents/fs_environment_eng.pdf) (2021. 05. 26.)
- 9 Bor kontra Magyarország (50474/08. sz. kérelem), 2013. június 18.
- 10 Az Európai Szociális Karta kihirdetéséről szóló 1999. évi C. törvény.
- 11 International Federation for Human Rights (FIDH) v. Greece, Complaint No. 72/2011 European Committee of Social Rights, Adoption: 23 January 2013.
- 12 Itt kell megjegyeznem, hogy az EJEB gyakorlatában számos korlát érvényesül, így pl. a 8. cikk alkalmazása során ki kell mutatni a magán- és családi élet vagy az otthon közvetlen sérelmét, amely tehát az egyénre vonatkoztatható. Ezek a sérelmek csak akkor jöhetnek számításba, ha az átlagostól eltérő, a mindennapi élet terhelésein túlmutató, súlyos, jelentős környezeti szennyezés volt a kiváltó ok. A folyamatos, de veszélyes vagy káros terhelések, szennyezések kívül esnek az EJEB vizsgálati körén, ami azt jelenti, hogy éppen a legjellemzőbb, leggyakoribb negatív környezeti történéseket, eseményeket nem vizsgálja, hiszen csupán analógiára és nem közvetlenül manifesztálódott emberi jogra támaszkodhat.
- 13 Carducci, M., Bagni, S., Lorubbio, V., Musarò, E., Montini, M., Barreca, A., Di Francesco Maesa, C., Mumta, I., Spinks, L., Powlesland, P. (2019) *Towards an EU Charter of the Fundamental Rights of Nature* (Study for The European Economic and Social Committee), <https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/publications-other-work/publications/towards-eu-charter-fundamental-rights-nature>, 72. (2021. 05. 26.)
- 14 Darpö, J. (2021) *Can Nature Get it Right? A Study on Rights of Nature in the European Context*(commissioned by the Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs European Parliament PE 689.328- March 2021), 61. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/689328/IPOL\\_STU\(2021\)689328\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/689328/IPOL_STU(2021)689328_EN.pdf) (2021. 05. 26.)
- 15 Balogh Zsolt (2010) Az emberi méltóság: jogi absztrakció vagy alanyi jog, *Iustum Aequum Salutare*, 6(4), 36.
- 16 –Tushnet, M., –Fleiner, T., Sounders, C. (szerk.) (2013) *Routledge Handbook of Constitutional Law* (Routledge), 91.

17 Halmos Szilvia (2017) Szempontok a UN CRPD hazai végrehajtásához, különös tekintettel az egyezmény 19. cikkére (a fogyatékos személyek önálló életvitelhez és közösségbe való befogadáshoz való joga) I., *Acta Humana*, 5(6), 86.

18 Csapó Zsuzsanna (2020) „[...] És amelyet csak a nemzetközi jognak az ugyanilyen jellegű későbbi szabályával lehet megváltoztatni.” Az 1969. Évi bécsi egyezmény és a ius cogens módosíthatósága, *Állam- és Jogtudomány*, 61(1), 33.

19 Jeffries, Jr., J. C., Levinson, D. J. (1998) The Non-Retrogression Principle in Constitutional Law, *California Law Review*, 86(6), 1212.

20 World Congress on Justice, Governance and Law for Environmental Sustainability 2nd Preparatory Meeting, 23 – 24 April 2012 Buenos Aires, Argentina Issue Brief No. 3, [https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/9969/advancing\\_justice\\_governance\\_law.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/9969/advancing_justice_governance_law.pdf?sequence=1&isAllowed=y) (2021. 04. 24.)

21 Report of the Independent Expert on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment, John H. Knox, Human Rights Council, Twenty-eight session, Agenda item 3, Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development, 6 March 2015, illetve Report of the Special Rapporteur on the human right to safe drinking water and sanitation, Catarina de Albuquerque A/HRC/24/44, Human Rights Council Twenty fourth session Agenda item 3 Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development, 11 July 2013, vagy Statement by: Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR), Statement by Mr. Miloon Kothari, Special Rapporteur on adequate housing at the World Summit on Sustainable Development Johannesburg, South Africa, 30 August 2002.

22 Casla, K. (2020) Rights and Responsibilities: Protecting and Fulfilling Economic and Social Rights in Times of Public Health Emergency, In: Ferstman, C., Fagan, A. (eds.) *Covid-19, Law and Human Rights: Essex Dialogues* (A Project of the School of Law and Human Rights Centre, University of Essex), 11-17.

23 Prieur, M. (2012) Non-regression in environmental law, *S.A.P.I.EN.S - Surveys and Perspectives Integrating Environment and Society*, 5(2), <https://sapiens.revues.org/1405> (2021. 05. 26.)

24 Fodor László (2013) A víz az alaptörvény környezeti értékrendjében, *Publicationes Universitatis Miskolcinensis Sectio Juridica et Politica*, Tomus XXXI., 333., 329-345.

25 Fodor László (2005) A jogszabályok környezetvédelmi hatásvizsgálata, *Publicationes Universitatis Miskolcinensis Sectio Juridica et Politica*, Tomus XXIII/2., 257.

26 Fodor László (2007) A környezethez való jog dogmatikája napjaink kihívásai tükrében, *Miskolci Jogi Szemle*, 2(1), 15.

27 Olajos István (2018) A természeti védettség alatt álló területek speciális kezelői joga, és a visszalépés tilalmának elve, valamint a tulajdonosi joggyakorlás jogának ütközése az állami tulajdonú területek kezelése kapcsán, *Agrár- és Környezetjog*, 25. szám.

28 Szilágyi János Ede (2018) Az elővigyázatosság elve és a magyar alkotmánybíróági gyakorlat – Szellem a palackból, avagy alkotmánybíróági magas labda az alkotmányrevízióhoz, *Miskolci Jogi Szemle*, 13(2/2), 79.

29 Az Alkotmánybíróság itt említésre kerülő határozatai megtalálhatók az AB honlapján - <https://alkotmanybirosag.hu/> - ezért az egyes határozatok esetében a forrást külön nem említem.

30 A 48/1997. (X. 6.) AB határozatban, ABH 1997, 502.

31 Sulyok Katalin (2015) A természetvédelem védelmében – a nemzeti park igazgatóságok vagyonkezelését érintő törvény előzetes normakontrolljának margójára, *Ars Boni*, 3(2), 91-92.

32 Az Országos Környezetvédelmi Tanács állásfoglalása az Alkotmánybíróság II/2092-8/2015. ügyszámú megkeresésére válaszolva, [http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/867df34715e66631c1257e7e002e6667/\\$FILE/IV\\_2092\\_2015\\_allasfoglalas.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/867df34715e66631c1257e7e002e6667/$FILE/IV_2092_2015_allasfoglalas.pdf) (2021. 05. 26.)

33 13/2018. (IX. 4.) AB határozat, ABH 2018, 1602.

34 Alaptörvény 38. cikk.

35 13/2018. (IX. 4.) AB határozat [17] pont, ABH 2018, 1602, 1606.

36 Az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvény.