

Figyelemfelhívás
a veszélyhelyzeti rendeletalkotás és a jövő nemzedékek érdekeinek védelme
összehangolhatóságáról

– az Alaptörvény és az Alkotmánybíróság határozatainak tükrében –

Amikor a környezetre vonatkozóan kockázatok merülnek fel, amelyek érintik a jelen- és a jövőbeli közjót, a helyzet megköveteli, „hogy a döntések azoknak a lehetséges kockázatoknak és előnyöknek az egybevetésén alapuljanak, amelyeket az egyes lehetséges alternatív döntések magukkal hoznak”.¹

I. Veszélyhelyzet és jövő nemzedékek – különbözőség az egységben

Az Alaptörvényből és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 3. § (1) bekezdés a) és b) pontjából fakadó kötelezettségem folyamatosan figyelemmel kísérni a jövő nemzedékek érdekeinek érvényesülését, az Alaptörvény P) cikkével védett nemzet közös örökségének állapotát, védelmének helyzetét. E felhatalmazás alapján magától értetődő, hogy alkalmasint alkotmányos – az Alaptörvényben foglalt – érdekek harmonizálásáról, a közöttük lévő összhang megteremtéséről is gondolkodjunk. Ez annál is inkább természetes, mert az egyes ilyen szempontok, érdekek és értékek eltérő forrásból fakadnak, eltérő következményekkel járnak, és mindehhez eltérő eljárások, szempontok társulnak. A leginkább meghatározó kiindulási pontunk a jelen felhívás címében szereplő két ilyen szempontrendszer alkalmazása okainak, alapjainak eltérőségében rejlik.

A veszélyhelyzeti jogalkotások már a címükben hangsúlyozzák saját átmeneti, ideiglenes mivoltukat – ezt bizonyítja ez a fordulat: „... a szabályoknak veszélyhelyzet ideje alatt történő eltérő alkalmazásáról” –, de kiváltképpen az Alaptörvény 53. § (5) bekezdése: „A Kormány által különleges jogrend idején a különleges jogrendre vonatkozó szabályok szerint alkotott rendelet a különleges jogrend megszűnésekor hatályát veszti.” Valójában egyértelműen válságkezelésről – lehetőség szerint a válság megelőzéséről – van szó ebben a körben, aminek indokoltságát, fontosságát nem lehet és nem is kívánjuk megkérdőjelezni. E rendelkezések azonban mintegy azt is indukálják, hogy ezek alapján aligha generálhatóak inkább hosszú távon és kevésbé aktuálisan érzékelhető hatások.

Az ilyen sajátos helyzetekre szabott lehetőség megalapozása alaptörvényi, alkotmányos kérdés. Az Alaptörvény 51. cikke szerinti veszélyhelyzet: „(1) A Kormány szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, háborús helyzet vagy humanitárius katasztrófa, továbbá az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető súlyos esemény – különösen elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség – esetén, valamint ezek következményeinek az elhárítása érdekében veszélyhelyzetet hirdethet ki.” Amit az ennek megoldási módjaként megjelenő, az 53. cikkben szabályozott különleges jogrend követ, amelyhez a következő felhatalmazás tartozik: „(1) A Kormány különleges jogrendben rendeletet alkothat, amellyel – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.”

Rendkívül sajnálatos az a tény, hogy az utóbbi évek rajtunk kívül álló, akaratunktól független történései indokolttá tették az Alaptörvény ilyen irányú módosításait is. Nem lehet vitás, hogy ezekre a felhatalmazásokra szükség volt és van, ami azonban önmagában nem zárja ki, sőt

¹ Ferenc pápa: Laudato si’, 2015, 184. pont

párhuzamosan feltételezi az Alaptörvényben foglalt más értékek és érdekek megfelelő figyelembevételét is, éppen azért, hogy e kivételes felhatalmazás alkalmazásának ne, vagy csak a feltétlenül indokolt mértékben, elkerülhetetlen esetben legyenek az alapvető céltól eltérő, esetleges hátrányos következményei.

Ezen józan önkorlátozásnak kiváló üzenetét találjuk az Alaptörvény 52. cikkében, amely szerint: „(1) *Különleges jogrendben az Alaptörvény alkalmazása nem függeszthető fel.*” Ennek a témánkra nézve megkülönböztetett jelentőségét az adja, hogy a jövő nemzedékek érdekeinek védelme ténylegesen átszövi az Alaptörvény gondolatait és érdemi szabályait, így semmilyen módon nem hagyható figyelmen kívül. Képtelenség azt feltételezni tehát, hogy ez a mélyen gyökerező követelmény felfüggeszthető lenne, hiszen az Alaptörvénynek integráns részévé vált.

A vonatkozó felhatalmazó szabály a már konkrétabb megengedő rendelkezések között egy további, még több feltételhez kötött, mintegy végső esetekre készült kitételrel így folytatódik: „(2) *Különleges jogrendben az alapvető jogok gyakorlása – a II. és a III. cikkben, valamint a XXVIII. cikk (2)-(6) bekezdésében megállapított alapvető jogok kivételével – felfüggeszthető vagy az I. cikk (3) bekezdése szerinti mértéken túl korlátozható.*” Szerencsés módon a (2) bekezdés alkalmazására mindez ideig nem volt szükség és bízunk abban, hogy ilyen szélsőséges lépésre – amelynek kiváltó oka minden eddiginél szélsőségesebb lehet csak – nem került sor, és remélhetőleg nem is válik szükségessé.

A jövő nemzedékek érdekeinek védelme – és tegyük hozzá, ezt lehetetlen elválasztani a fenntartható fejlődés lényegét jelentő kétféle generációs méltányosság, a jelen és a jövő generációk érdekeit egyképpen átfogó méltányos magatartás, illetve a tágabb befogadó, a fenntartható fejlődés egészétől – ezzel szemben hangsúlyozottan távlatos, hosszú távú gondolkodást és gondoskodást igényel, merőben eltérő hangsúlyokkal, mint a – remélhetően rövidtávon értelmezhető – veszélyhelyzeti eljárások.

A fenntartható fejlődés hivatkozott elvének elsődleges összetevője a jövő nemzedékek jogvédelme, amely a leginkább kézenfekvő értelmezése szerint a jelen nemzedékek kötelezettségeinek meghatározásával, a jelen nemzedékek jogi keretek között megjelenő önkorlátozásával közelíthető meg legjobban. Ez kétséget kizáró módon a fent is jelzett hosszú távú gondolkodást, a távlatos nézetet, a kockázatok csökkentését és így a negatív következmények lehetőség szerinti elkerülését – de legalább mérséklését – jelenti, vagyis a megfontolt, a következményekkel számoló, azokra reagáló, tervezett cselekvéseket. Erre nézve egy jellemző gondolat az Alkotmánybíróság 13/2018. (IX. 4.) AB határozatából: „[15] ... *A nemzet közös örökségébe tartozó vagyontárgyakkal való felelős gazdálkodás egyik Alaptörvényben nevesített célja, nevezetesen a jövő nemzedékek szükségleteinek meghatározása nem politikai kérdés, azt mindenkor tudományos igénnyel lehet és kell meghatározni, az elővigyázatosság és megelőzés elvének érvényesülésére is figyelemmel.*” Nem lehet vitás, hogy e követelményeknek csak körültekintő, távlatokat felölelő előrelátással, tervezéssel lehet megfelelni. Mindezekre alább részletesen visszatérünk.

Ugyanakkor az sem lehet kétséges, hogy a két – látszólag eltérő – generációs szempont- és értékrendszer nagyon is egy töről fakad: akár a jelen, akár a jövő generációk érdekeinek védelme nem jelenthet tényleges különbözőséget, legfeljebb átmeneti hangsúlyeltolódást. A veszélyhelyzeti jogalkotás ebben az összefüggésben inkább a jelen generációkat helyezi előtérbe, teljes joggal, ami azonban nem jelentheti azt, hogy ne kellene egyben tekintettel lennie a jövő nemzedékek érdekeire is. A kétféle generációs érdek között rövidtávon lehet

érdekkülönbség, de hosszabb távon ez elképzelhetetlen, lévén mindkettő az emberi méltóság kifejeződése, még ha eltérő síkon is.

Nem létezhet tehát valós eltérés, különbség az érdekek és értékek között, amint ezt az Alaptörvény Nemzeti Hitvallása hazánkra nézve – nemzetközi szinten is egyedülálló módon, rendkívül ésszerűen és világosan – külön is kiemelte: „*Felelősséget viselünk utódainkért, ezért anyagi, szellemi és természeti erőforrásaink gondos használatával védelmezzük az utánunk jövő nemzedékek életfeltételeit.*” Majd később: „*Alaptörvényünk jogrendünk alapja, szövetség a múlt, a jelen és a jövő magyarjai között. Élő keret, amely kifejezi a nemzet akaratát, azt a formát, amelyben élni szeretnénk.*” Ez a felelősség, ez a szövetség pedig egymás kölcsönös tiszteletén és érdekei elfogadásán alapulhat csak.

II. A jövő nemzedékek érdekei védelmének kötelezettségéről

A jövő nemzedékek védelme jó félévszázada elv és követelmény egyaránt. A sort az ENSZ még 1972-ben nyitja meg Stockholmban², az első környezetvédelmi világértelkezlettel, amely Nyilatkozatának 2. sz. elve így szól: „*A Föld természeti erőforrásait, így a levegőt, a vizet, a talajt, a flórát és a faunát, illetve különösen a természeti ökoszisztémák jellemző képviselőit amennyire lehetséges, meg kell őrizni a jelen és a jövő nemzedékek számára, körültekintő tervezés és menedzsment révén.*” Ha alaposabban átgondoljuk ezt az elvet, valójában meglátjuk benne a fenntartható fejlődés csíráit.

A Brundtland bizottság jelentését átugorva, következő lépés az e jelentés által előkészített 'Környezet és fejlődés' konferencia, 1992-ben, Rióban³, amelynek Nyilatkozata az előzményeket ekképpen összegzi: „*3. Elv: A fejlődéshez való jogot úgy kell érvényesíteni, hogy a ma élő és a jövő nemzedékek fejlődési és környezeti szükségletei egyaránt kielégítést nyerjenek.*”

Hivatkoztunk röviden már arra az erős – világnézettől függetlenül érvényes – etikai alapra, amely valójában meg sem kérdőjelezi, hogy az emberiség természetes módon magába foglalja a jövő nemzedékeket is, akikre ugyanúgy figyelemmel kell lenni, mint a jelen generációkra, és ugyanezt hirdetik kortárs nemzetközi dokumentumaink. Eljutottunk ezzel a jelen generációk felelősségére, amire 2013-ban az ENSZ akkori főtitkára eléggé gyakorlatias módon mutat rá⁴: „*5. A jövő nemzedékek nem rendelkeznek politikai hatalommal, hiszen érdekeik képviselője a jelen generációk helyettesítő lépéseire korlátozódik.*”

Miközben az etikai alapok nem vonhatók kétségbe, a gyakorlati megvalósítás komoly nehézségekbe – éppen a jelen generációk ellenállásába vagy legalábbis nem kellő odafigyelésébe, nemtörődömségébe – ütközhet. Hiszen nem egyszer azon folynak a viták, mit is akarhatnak a jövő nemzedékek, hogyan lehetne jogokat biztosítani annak, aki még nem létezik, ki fogja érvényesíteni az esetleg kimunkált jogokat. A viták egyik alapvető iránya, mondhatjuk azt is: tévútja, hogy a jövő nemzedékek jogait állapítsuk meg, ami persze aligha egyszerű feladat – igaz, vitatkozni lehet róla, és ezzel el is lehet odázni a választ. A kérdést inkább más irányból kell vizsgálni, mégpedig a kötelezettségek oldaláról. Vagyis a kötelezettségek kimunkálása nélkül érdemben semmilyen jogról nem beszélhetünk, márpedig

² Részleteket l.: <https://www.un.org/en/conferences/environment/stockholm1972>

³ A lényegi dokumentumokat l.: http://real.mtak.hu/65984/1/1992Rioi_konferencia_1992_u.pdf

⁴ Report of the Secretary-General, 2013: Intergenerational solidarity and the needs of future generations, Report of the Secretary-General, Sixty-eighth session Item 19 of the provisional agenda - Sustainable Development, 5 August 2013, A/68/100

ebben az esetben a kötelezettségek a jelen generációt terhelik. Annál is inkább, mert a jelen generációk méltósága sem értelmezhető a jövő nemzedékek nélkül, márpedig minden emberi jog alapja az emberi méltóság.

A fentebb hivatkozott 2013. évi ENSZ főtitkári jelentés ugyancsak hasonlóan fogalmaz: „25. ... Mivel nagy bizonyossággal nem tudjuk a jövő nemzedékek igényeit és preferenciáit meghatározni, megtehetjük a politikák kialakítása során, hogy minimum két megfontolást alkalmazzunk: minimalizáljuk a károkat és olyasmit teszünk, ami mind a jelen, mind a jövő nemzedékek számára előnyös.”

A fenntartható fejlődésnek tehát meghatározó összetevője, immár több mint harminc éves konszenzussal, a jövő nemzedékek védelme, ebből pedig az is következik, hogy a környezetvédelem is szerves része ezen összességnek, lévén a fenntarthatóság központi kérdése az ökológiai fenntarthatóság – mindannyian a természet részei vagyunk és tiszteletben kell tartanunk annak korlátait, ami egyben a magunké is. Ez az összefüggésrendszer megbonthatatlan és kizárólag együtt értelmezhető. A természeti környezet adja azt az alapot, amelyen a társadalom működik, amely társadalomnak a gazdaság kiszolgálója kell legyen, különben működése céltalanná válik.

Az Alaptörvény már hivatkozott Nemzeti Hitvallásából három pontot emelhetünk ki a környezetvédelem kiemelt értékének bizonyítására:

- az örökség, amely magában foglalja „a Kárpát-medence természet adta és ember alkotta értékeit”, de a magyar kultúrát is;
- a jövő generációkra történő egyértelmű hivatkozás: „Felelősséget viselünk utódainkért, ezért anyagi, szellemi és természeti erőforrásaink gondos használatával védelmezzük az utánunk jövő nemzedékek életfeltételeit.”;
- illetve az emberi méltóság.

Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése értelmében „a természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.” Az itt meghatározott fizikai, biológiai és kulturális alapok megóvásának kötelezettsége hatalmas előrelépés a nemzet közös örökségének részét képező értékek védelmében, melyet az Alaptörvény normaszöveg-javaslatához fűzött indokolás is kétséget kizáróan alátámasztott az alábbiak szerint. Ez a rendelkezés „deklarálja, hogy Magyarország védi és fenntartja az egészséges környezetet. Ezzel az Alaptörvényben új elemként megjeleníti a fenntarthatóság követelményét, ami az állam és a gazdaság részére irányt szab a környezeti értékekkel való felelős bánásmódhoz. Külön kiemeli a sajátos magyar környezeti értékeket és a magyar kultúra értékeit, amelyek oltalmazását mindenki kötelezettségévé teszi a jövő nemzedékek számára való megőrzés érdekében.”⁵

Az Alaptörvény a továbbiakban sem feledkezik meg a szélesebb értelemben vett környezetvédelem kérdéséről, hiszen először a XX. cikkben a környezetvédelem eszköz szerepe mutatható ki, a testi és lelki egészség megvalósításának szolgálatában. Ezt követően a XXI. cikk (1) bekezdése pedig mindennek alapjogi vonzatait erősíti meg: „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”

⁵ <http://www.parlament.hu/irom39/02627/02627.pdf> (2019. április 5.) A normaszöveg-javaslatban a P) cikk eredetileg még O) cikként szerepelt

Az Alaptörvény fenti rendelkezéseit az Alkotmánybíróság – mint erre egyedül igazán hivatott intézmény – értelmezte, és ezeket a határozatokat tekintjük magunk is iránytűnek, erre alapozzuk jelen összegzésünket. Az Alaptörvény elfogadását követően a 16/2015. (VI. 5.) AB határozat indította igazán útjára a jövő nemzedékek jogainak értelmezése folyamatát. Ebben központi kérdés a természetvédelem, de a jövő nemzedékek jogainak közvetlen érintettsége is nyilvánvaló. A határozat [92] pontja utal az Alaptörvény P) cikkére, amely leírja, valójában mit jelent a környezetvédelem, mint állami és állampolgári kötelezettség és annak hármassága: 1. a védelem, 2. a fenntartás; 3. a jövő nemzedékek számára történő megőrzés. Nagy fontosságú, hogy az „Alaptörvény „mindenki” – így a civil társadalom és minden egyes állampolgár – kötelezettségéről is beszél.”

A 3104/2017. (V.8.) AB határozat volt ezt követően az első, amely a jövő nemzedékek kérdésére – és ehhez kapcsolódva a nemzet közös örökségének védelmére – az eddiginél is nagyobb figyelmet fordított. Ez a határozat hangsúlyozza, hogy [39] „... az általános felelősségi körön belül az államot egyfajta primátus, elsőség illeti meg, illetve kötelezi, hiszen e felelősség intézményvédelmi garanciák révén összehangolt érvényesítése, az intézményvédelem megalkotása, korrekciója és érvényesítése közvetlenül és elsődlegesen állami feladat.” Így a jogok érvényesítésének kötelezetti vonatkozásai érzékelhetően kiemelésre kerülnek.

A 28/2017. (X.25.) AB határozatban a továbblépés immár a jövő nemzedékek érdekei védelmének elvi vázlatába torkollik: „[31] 6. Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből ugyanakkor önálló, az állami védelemre vonatkozó tartalmi követelmények is levezethetők. A P) cikk (1) bekezdése mintegy hipotetikus örökséggel ruhazza fel a jövő nemzedékeket.” Ebből fakad az államnak sajátos védelmi kötelezettsége [32], amelynek keretében tekintettel kell lennie „a jövő nemzedékek örökségének állapotára”. Ez a visszalépés tilalmát is felölelő objektív követelményt jelent.

Majd a jövő nemzedékek érdekeinek védelmével foglalkozó jogtudósok gondolatait fejleszti tovább az alkotmánybírósági határozat: „[33] Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése alapján a jelen generációt három fő kötelezettség terheli: a választás lehetőségének megőrzése, a minőség megőrzése és a hozzáférés lehetőségének biztosítása. A választás lehetőségének biztosítása azon a megfontoláson alapul, hogy a jövő nemzedékek életfeltételei akkor biztosíthatóak leginkább, ha az átörökített természeti örökség képes a jövő generációk számára megadni a választás szabadságát problémáik megoldásában ahelyett, hogy a jelenkor döntései kényszerpályára állítanák a későbbi generációkat. A minőség megőrzésének követelménye szerint törekedni kell arra, hogy a természeti környezetet legalább olyan állapotban adjuk át a jövő nemzedékek számára, mint ahogy azt az elmúlt nemzedékektől kaptuk. A természeti erőforrásokhoz való hozzáférés követelménye szerint pedig a jelen nemzedékei mindaddig szabadon hozzáférhetnek a rendelkezésre álló erőforrásokhoz, amíg tiszteletben tartják a jövő generációk méltányos érdekeit.” A határozat fontos üzenete emellett a távlatos gondolkodásra ösztönzés: „[34] Ezen alapvető elvárásoknak a jogalkotó csak akkor tud eleget tenni, ha döntéseinek meghozatala során távlatosan, kormányzati ciklusokon átívelően mérlegel.”

Mindezek a kérdések nem egy későbbi alkotmánybírósági határozatban is megjelentek. Közöttük kiemelendő a 14/2020. (VII. 6.) AB határozat, mert az újabb vetülettel gazdagította a kötelezettségek, különösen az állam kötelezettségeinek tárházát: „[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 kedvezményezettnek számára egyfajta bizalmi vagyongazdálkodóként kezeli a rá bízott természeti és kulturális kincseket, és a jelen generációk számára csak addig a mértékig teszi lehetővé ezen kincsek használatát és hasznosítását, ameddig az a természeti és kulturális értékeket mint önmagukért is védelemben részesítendő vagyontárgyak hosszú távú fennmaradását nem veszélyezteti. Az államnak ezen kincsek kezelése és az arra vonatkozó szabályozás megalkotása során egyaránt tekintetbe kell vennie a jelen és a jövő generációk érdekeit.”

A jövő nemzedékek iránti kötelezettségek kérdését is kiemeli a határozat, még hozzá 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.*” Ez a megfogalmazás pedig világosan utal jelen figyelemfelhívás címében szereplő problémára.

Az etikai és jogi – alaptörvényi – szempontokat összegezve az alábbiak kristályosodnak ki:

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

III. Szempontok az érdekek még hatékonyabb harmonizálása érdekében

A 2021. évi XCIII. törvény⁶ adja meg a veszélyhelyzeti intézkedésekre vonatkozó alapokat. Különösen figyelmet érdemel a törvény 80. § (4) bekezdése, amely egyértelművé teszi a különleges intézkedésekkel járó felhatalmazás korlátait: „*A Kormány az (1) bekezdés a) pontja szerinti esetben az (1) bekezdés szerinti hatáskörét – a (3) bekezdésben foglaltak sérelme nélkül – kizárólag olyan intézkedések bevezetésével összefüggésben gyakorolhatja, amelyek az azonnali reagálás érdekében, a kezelendő fenyegetéshez igazodó mértékben szükségesek és arányosak.*” Ugyancsak követelmény az indokoltság folyamatos felülvizsgálata, illetve a veszélyhelyzet megszűnését követően a már indokolatlanná váló szabályok hatályon kívül helyezése, sőt erre valójában nincs is szükség, hiszen automatikus a hatályon kívül helyezés.

A fenti feltételek azt is világossá teszik, hogy az ilyen veszélyhelyzetek kapcsán szükségessé váló intézkedések hatásai nem hosszú távra szólnak, hanem elsődlegesen az adott időszakra, ezért nem is indokolható, nem is lehetséges ezen átmenetinek szánt rendelkezésekben olyan lépéseket tenni, amelyek alkalmasint hosszú távú, tartós, sőt akár talán nehezen vagy egyáltalában nem visszafordítható hatásokkal bírnak, vagy tényleges hatásaikat sokkal inkább a távlatokban, mint az aktuális helyzetben fejtik ki. Az ilyen tartós, esetleg más érdekek – így

⁶ A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló törvény

főként a jövő nemzedékek érdekeinek – érvényesülését távlatosan, hátrányosan érintő következmények a felhatalmazó alaptörvényi és törvényi korlátok határait feszegetik. Nem kétséges, hogy rendkívül nehéz sürgős helyzetekben, nehéz időszakokban a mindenre kiterjedő mérlegelés, a hiánytalan körültekintés is sokkal nagyobb kihívást jelent, tehát előfordulhatnak az itt jelzett szempontoknak nem teljesen megfelelő lépések is. Ezeket felismerve azonban mód lehet a korrekcióra, ami nem csupán lehetőség, hanem jogos elvárás is.

Az alábbiakban a sürgős lépéseket igénylő veszélyhelyzet és a jövő nemzedékek érdekeit messzemenően figyelembe vevő, hosszabb megfontolást igénylő döntési folyamatok közötti megfelelő és kívánatos egyensúly megteremtése érdekében foglaljuk össze a jobbra elvi, általános szempontokat. Mindezt tesszük annak érdekében, hogy a jövő nemzedékek érdekeinek esetleges tartós és visszafordíthatatlan sérelme megelőzéséhez adjunk megfontolásra érdemes támpontokat, megfelelően az állam e téren kiemelkedő, egyedi felelősségének.

Az alkotmányos szempontokat abban a sorrendben rendezve vizsgáljuk, amint a kérdéses elvi súlyú követelmények megjelentek az Alkotmánybíróság gyakorlatában, részben az alkotmány, majd az Alaptörvény értelmezése, részben pedig a vonatkozó elveknek az értelmezést követően alkotmányos, alaptörvényi mivoltot tulajdonítva. Nem feledkezhetünk meg e téren arról sem, hogy az alkotmánybírósági gyakorlat a környezethez való jogok tekintetében kiemelte a jogfolytonosságot, tehát a 2011. előtti jogértelmezés nem vesztette hatályát.⁷

III.1. A visszalépés tilalma

Az Alkotmánybíróság értelmezésének kiindulópontja a 28/1994. (V. 20.) AB határozat 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.*”.

Ezen régebbi értelmezések további elemzése helyett áttérünk az Alaptörvény utáni jogértelmezésre, amelyen belül a 3223/2017. (IX. 25.) AB határozatban a környezethez való joggal kapcsolatos különböző elemek egyre jobban egységbe rendeződtek. A visszalépés nem önmagában áll, hanem része egy követelményrendszernek, amelynek összetevői mindinkább alkotmányos, alaptörvényi jelentőséget kapnak önmagukban és egységükben is. Ezek között kiemelt helye lesz a következőkben részletezett elővigyázatosság és megelőzés elveinek, illetve a tervezési követelményekből induló, de alapvető jelentőségre törő tervezésnek, ami a hosszú távú gondolkodás megnyilvánulása. Mindezek együttesen új értelmezést nyernek.

„[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*

⁷ 16/2015. (VI.5.) AB határozat: „[110] ... az Alaptörvény nem csupán megőrizte az egészséges környezethez való alkotmányos alapjog védeltségi szintjét, hanem az Alkotmányhoz képest e tárgykörben lényegesen bővebb rendelkezéseket is tartalmaz, ...”

megelőzés elveire tekintettel lehetséges csak a környezet védelmére vonatkozó szabályozás megalkotása. ...

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

A visszalépés tilalmának további értelmezése pedig szükségképpen elvisz a jogalkotástól a jogalkalmazás irányába: „[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 szabályozás 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 28/2017. (X. 25.) AB határozat jelentett újabb megerősítést: „[28] ... 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 13/2018. (IX. 4.) AB határozat értelmezésében a visszalépés tilalma olyan alkotmányos elv, ami az Alaptörvényből eredeztethető:

„[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]}.” (...)

[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]}.”.

Konklúzióként: „[62] ... a jogalkotónak kell azt igazolnia, hogy valamely tervezett szabályozás nem valósít meg visszalépést, és ezáltal nem okoz adott esetben akár visszafordíthatatlan

károkozást, illetőleg nem teremti meg egy ilyen károkozás elvi lehetőségét sem.” Márpedig ez az alapvető elvárás minden esetben – még veszélyhelyzetben is – érvényesítésre vár, lévén a visszafordíthatatlan károk esetleg újabb megoldásra váró problémákat generálnak.

Az Alkotmánybíróság – nem csak a jövő nemzedékek vagy a környezethez való jog értelmezése, hanem általában alapvető jog korlátozása kapcsán – a kiemelkedően fontos általános alaptörvényi elvárásra is tekintettel, figyelmeztetett 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]}.”

III.2. Szükségesség-arányosság

Az Alaptörvény és a veszélyhelyzeti felhatalmazást adó törvény rendelkezéséből az következik, hogy az alapjogok esetleges összemérésének lehetőségét a rendkívüli jogrend, a veszélyhelyzet nem befolyásolja, az Alkotmánybíróság által adott értelmezés a szükségesség-arányosság kérdésében továbbra is érvényesül és érvényesítendő.

A 106/2007. (XII. 20.) AB határozat szerint: „2. ... *az Alkotmánybíróság az egészséges környezethez való jogot alapjognak tekinti, ezért a korlátozása alkotmányosságának megítélésénél – a minden alapjog korlátozására irányadó mércét – az Alkotmány 8. § (2) bekezdésből eredő szükségességi/arányossági tesztet kell alkalmazni.*” Figyelemre méltó, hogy ez a határozat részletesen vizsgálja a vonatkozó jog korlátozhatóságát, illetve ennek szempontjait, kicsit eltérve ezzel az eredeti gondolat szellemétől. „3.2. *Az Alkotmány 18. §-ából és 70/D. § (1) bekezdéséből azonban az következik, hogy ha az állam e törvényben egyszer már biztosította a magasabb védelmi szintet, akkor főszabály szerint nem léphet vissza, illetve csak akkor, ha annak kellő súlyú alkotmányos indoka van. Kellő súlyú alkotmányos indok más alapjog védelme vagy alkotmányos cél érvényesülése lehet...*” Az arányosság gondolata alapján tehát az Alkotmánybíróság elképzelhetőnek tartja a környezethez való jog korlátozását, de csak rendkívül indokolt feltételek mellett.

Ez ismétlődik az Alaptörvényre alapozott jogértelmezés kapcsán is. A 13/2018 (IX. 4.) AB határozat – visszaül az előzmény határozatokra, a visszalépés tilalmával és a szükségesség – arányosság gondolatával egyetemben: „[21] ... *amennyiben egy szabályozás esetében nem igazolható kétséget kizáróan, hogy az nem valósít meg visszalépést, akkor az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének megfelelően kell vizsgálni a visszalépés alkotmányosságát, oly módon, hogy az elővigyázatosság elvére is figyelemmel az államnak a szükségesség és arányosság tekintetében más alapvető jog érvényesülésével, azzal érdemben összemérve kell indokolnia az egyszer már elért környezetvédelmi szinttől való visszalépést* {3114/2016. (VI. 10.) AB határozat, Indokolás [45]}.”

Az arányosság kérdése bármely potenciálisan kollízióba kerülő érdek, jog esetében egyképpen jelenti a kérdéses, valamint a jogszerű és fontos szempontok közötti megfelelő eligazodás mércéjét. Fontosságát nem emelhetjük ki jobban, mint utalva arra, hogy ez az elv az Alaptörvénynek is részévé vált – I cikk (3) bekezdés: „(3)... *Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges*

mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”

Nem feledkezhetünk meg arról, hogy a szükségesség-arányosság tesztjének mindkét oldalán alapvető jogok állnak, tehát elsődlegesen azt kell mérlege tenni, vajon melyik alapvető jogról is van szó. A környezet védelme alapvető jog, a jövő nemzedékek védelme még ezen is túlmutat, hiszen átszövi az egész Alaptörvényt, tehát a másik – a most bevezetésre kerülő intézkedésekkel védeni szándékozott – oldalon is alapvető jogok kell álljanak. A jogalkotónak rá kell mutatni tehát ezen jogok alapjogi védelmének szükségességére. Márpedig tulajdonhoz való jog, avagy a pusztán gazdasági jellegű jogosultságok, érdekek, így a vagyonszerzési jogok – amelyeket már összevetett az Alkotmánybíróság a fenntarthatósággal –, a vállalkozáshoz fűződő jogok vagy éppen a gazdasági növekedés, a fejlesztési szemlélet nem tartoznak ebbe a körbe.

III.3. Megelőzés-elővigyázatosság

Az Alkotmánybíróság már a legelső környezetvédelmi tárgyú döntéseiben hivatkozott a megelőzés elvére, amihez képest viszont az elővigyázatosság sokkal szélesebb spektrumú és sokkal aktívabb, illetve korábban érvényesülő beavatkozást kíván meg. A 28/1994. (V. 20.) AB határozat leszögezte: *„IV.1. ... Emiatt 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. E sajátosságok miatt a környezethez való jog védelmének eszközei között a megelőzésnek elsőbbsége van, hiszen a visszafordíthatatlan károk utólagos szankcionálása nem tudja helyreállítani az eredeti állapotot.”* Majd a végén: *„V.6. ... A környezethez való jog érvényesítése, s ezen belül a helyrehozhatatlan természeti károk megelőzése megköveteli az eredeti védelmi szint helyreállítására kötelező, ellentmondásmentes törvényi szabályozást.”*

A megelőzés elvének rövid sommázatát adja a 13/2018. (IX. 4.) AB határozat: *„[20] ... A megelőzés elve ... a potenciális szennyezés forrásánál, de még a szennyezés bekövetkezését megelőzően történő fellépés kötelezettségét jelenti: annak biztosítását, hogy a környezetet esetlegesen károsító folyamatok ne következzenek be.”*

Az elővigyázatosság az Alkotmánybíróság gyakorlatában később jelent meg, idő kellett ennek megfelelő értelmezéséhez. Érdemben elsőként szólt az elvről a 27/2017. (X. 25.) AB határozat: *„[49] Az elővigyázatosság környezetjogban általánosan elfogadott elvének értelmében az államnak kell biztosítania azt, hogy a környezet állapotának romlása egy adott intézkedés következményeként ne következzen be.”* A 28/2017. (X. 25.) AB határozat ennél is tovább lépett, kiemelve: *„[75] A környezet megóvása érdekében, és ekként mind az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdése szerinti sarkalatos törvény elfogadásakor, mind pedig a Natura 2000 területekre vonatkozó részletszabályozás kialakítása során ... a jogalkotónak az elővigyázatosság elvére is tekintettel kell lennie, melynek értelmében az államnak kell igazolnia azt, hogy a tudományos bizonytalanságra is figyelemmel, a környezet állapotának romlása egy adott intézkedés következményeként bizonyosan nem következik be.”*

Az igazán nagy előrelépést a 13/2018. (IX. 4.) AB határozat jelentette, amely a környezethez való jog, a visszalépés tilalma, a jövő nemzedékek védelme mellett minden eddiginél erőteljesebben fordult az elővigyázatosság elve felé. Már a határozat elején körvonalazódik az álláspont: *„[13] ... Az Alaptörvény mind a Nemzeti Hitvallás idézett rendelkezései, mind a P)*

cikk (1) bekezdése tekintetében tartalmában meghaladta a korábban hatályos Alkotmány rendelkezéseit, ... Az Alaptörvényből fakadó, a jövő nemzedékekkel szemben fennálló felelősség azt kívánja meg a jogalkotótól, hogy intézkedései várható hatását a tudományos ismeretek alapján, az elővigyázatosság és a megelőzés elvének megfelelően értékelje és mérlegelje.”

A következőkben pedig az elővigyázatosság kiemelt, alkotmányos szerepét láttatja a határozat, egyben arra is rámutatva, mit is jelent az elv valójában: „[20] ... 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. ... a jogalkotó alkotmányos kötelezettsége, hogy a tudomány álláspontja szerint nagy valószínűséggel vagy bizonyosan bekövetkező kockázatokat megfelelő súllyal figyelembe vegye a döntés meghozatala során.”

Mindebből pedig komoly kötelezettségek fakadnak mindenki – kiváltképpen az állam – számára: „[21] ... az elővigyázatosság elvére is figyelemmel az államnak a szükségesség és arányosság tekintetében más alapvető jog érvényesülésével, azzal érdemben összemérve kell indokolnia az egyszer már elért környezetvédelmi szinttől való visszalépést {3114/2016. (VI. 10.) AB határozat, Indokolás [45]}.”

Az elővigyázatosság és visszalépés közös követelményéből következő elvárásokat olyan fontosnak tekintette az Alkotmánybíróság, hogy meg is ismételte, ezt tesszük tehát magunk is: „[62] Ahogyan 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.”

E nézeteket megerősítette a 14/2020. (VII. 6.) AB határozat is [37], immár közvetlen alkotmányos elvként kezelve azt (az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésére, illetőleg XXI. cikk (1) bekezdésére alapozva): „Az elővigyázatosság és a megelőzés közvetlenül az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből, illetőleg XXI. cikk (1) bekezdéséből fakadó elveiből következő módon az államnak kell biztosítania azt, hogy a környezet állapotának romlása egy adott intézkedés következményeként ne következzen be {27/2017. (X. 25.) AB határozat, Indokolás [49]}. Ebből következő módon a jogalkotónak kell azt igazolnia, hogy valamely tervezett szabályozás nem valósít meg visszalépést, és ezáltal nem okoz adott esetben akár visszafordíthatatlan károkozást, illetőleg nem teremti meg egy ilyen károkozás elvi lehetőségét sem {13/2018. (IX. 4.) AB határozat, Indokolás [62]}. Mindez azt jelenti, hogy az elővigyázatosság, illetőleg a megelőzés elvéből következő módon a P) cikk (1) bekezdése, illetőleg a XXI. cikk (1) bekezdése sérelmének megállapításához nem szükséges a környezet állapotának tényleges romlása, hanem már az állapotromlás kockázata (illetőleg az állapotromlás kockázatának felmérésére vonatkozó kötelezettség elmulasztása vagy figyelmen kívül hagyása) is megalapozza az alaptörvényellenesség megállapítását.”

Mindezekben az értelmezésekben felmerül egy meghatározó jelentőségű kérdés, mégpedig az elővigyázatosság elvének szintén alkotmányos elvként történő elismerése és az ebből eredő legfontosabb következmény: a bizonyítási teher államra hárulása. Az elővigyázatosság elvének ismeretében általában is tudható, hogy a bizonyítási teher megfordul, ami gyakorlatilag azt jelenti, hogy a környezethasználónak kell bizonyítania, miszerint lépéseinek nem lesznek negatív következményei, 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 kimutatható a visszalépés, akkor pedig azon okok bizonyítása következik, amelyek a visszalépés indokoltságát, szükségességét és arányosságát támasztják alá, de kifejezetten csak olyan esetben adva erre lehetőséget, ha a visszalépés más alapjog védelmét szolgálja. Mindez tehát kiteljesíti azokat a gondolatokat, amelyeket eddig az Alkotmánybíróság e téren mondott. A fenti határozatok értelmében a környezethasználót terhelő felelősség jogalkotás esetén a jogalkotót, az államot terheli.

III.4. Távlatos gondolkodás, tervezés

A kérdés bővebb kifejtésére a 3223/2017. (IX. 25.) AB határozat vállalkozott, amely az elővigyázatosság és megelőzés elvei mellett a tervezési követelményeket alapvető jelentőségre emelte: „[28] ... 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. ...”

Természetesen a tervezés nem újdonság, már jó ideje része a környezetvédelemmel, majd a fenntartható fejlődéssel összefüggő terület szabályozásának. A 14/2020. (VII. 6.) AB határozat erre a történeti távlatra szépen rámutat: „[28] Az 1879. évi XXXI. törvénycikk (az első átfogó erdőtörvény) számos olyan erdőterületen vezette be a tarvágás teljes tilalmát, amelyek elsődleges célja a védelmi rendeltetés volt. A törvény nem csupán az állami, de számos magántulajdonú erdőterület esetében is előírta a gazdasági rendszeres üzemterv készítését, amelyet jóváhagyásra a földművelésügyi miniszternek kellett beterjeszteni. Az 1935. évi IV. törvény (miközben bővítette az erdőgazdasági üzemterv készítésére és miniszteri jóváhagyására vonatkozó kötelezettséget) előírta, hogy az erdő-tulajdonos az erdőben nem gyakorolhat, nem rendelhet el és nem tűrhet el olyan műveletet, amely az erdő védelmi rendeltetésével ellenkezik, követelménnyé tette továbbá az okszerű erdőgazdálkodást, figyelemmel az erdő állapotára és rendeltetésére annak érdekében, hogy az erdő fennmaradása biztosított legyen. Az 1961. évi VII. törvény pedig az általános üzemtervezési kötelezettség mellett kiterjesztette az erdők védelmi és őrzési kötelezettségét.”

A tervezés nélkülözhetetlen mivolta, sőt alapjogvédelmi jelentősége a fenti példa mellett az Alkotmánybíróság elmúlt években született környezeti tárgyú határozataiban rendre és egyre gyakrabban megjelenik. A 28/2017. (X. 25.) AB határozatban a Natura 2000 területekkel kapcsolatos követelményekkel összefüggésben jelenik meg a világos üzenet: „[19] ... A biológiai sokféleség megóvása ugyanakkor hosszú távú, kormányzati ciklusokon is átívelő gondolkodásmódot és szabályozást igényel.” Majd ennek további megerősítését is olvashatjuk ugyanott: „[34] Ezen alapvető szintű elvárásoknak a jogalkotó csak akkor tud eleget tenni, ha döntéseinek meghozatala során távlatosan, kormányzati ciklusokon átívelően mérlegel. Ahogy az Alkotmánybíróság is rögzítette a Biológiai Sokféleség Egyezményvel kapcsolatosan a 988/E/2000. AB határozatában: „[a]z Egyezményből – és más, e tárgyú nemzetközi kötelezettségeinkből – fakadó jogalkotási feladatok az érintett életviszonyok sajátosságai miatt

hosszabb távú és folyamatos kodifikációs és tervező tevékenységet igényelnek.” (ABH 2003, 1281, 1289.).”

Egy másik, időben szinte párhuzamos határozatban – 3223/2017. (IX. 25.) AB határozat – pedig ez a gondolat még részletesebben kifejtésre kerül. „[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. ... az megfelel az alapvető jogok korlátozásával szemben támasztott szükségességi-arányossági tesztnek ...”*

A 13/2018. (IX. 4.) AB határozat – a vízvédellemmel kapcsolatban – kiemeli, hogy a „[59] 8.3. ... *stratégiákat az elővigyázatosság és megelőzés elveiből következően az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése szerinti, a nemzet közös örökségébe tartozó elemek védelme szempontjából különös súllyal kell értékelni”*. A példákat még sorolhatnánk, de talán ennyi is elegendő, hogy egyértelművé váljon a tervezés alapjogi jelentősége, a lehetőségek, kiváltképpen a kockázatok feltárásában, bekövetkezésük lehetőség szerinti elkerülésében betöltött szerepe. Az alkotmánybírói gyakorlat a megelőzés elvét már jóval korábban, az elővigyázatosság elvét pedig az elmúlt években emelte be az alapjogok védelmi rendszerének feltételei közé, az Alaptörvényben ki nem mondott, de benne foglalt alkotmányos összetevőként.

Ugyanitt további fontos értelmezési elemek is megjelennek: „[40] ... *Az egyes stratégiák a közjogi szervezetszabályozó eszközök körébe tartoznak, ennek megfelelően a kibocsátót kötik, ugyanakkor azonban a közép- és hosszú távú tervezés és kiszámítható jogalkotás olyan szakmai kiindulópontjai is egyben, melyek figyelembevételére az elővigyázatosság és a megelőzés elveire is tekintettel különösen fontos az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében nevesített, a nemzet közös örökségének körébe tartozó elemek esetében. Ennek megfelelően ezen szakmai tartalmú stratégiák figyelmen kívül hagyása valamely jogszabály-változás alaptörvény-ellenességének vizsgálata során külön is értékelendő a nemzet közös örökségét érintő, és az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése szerint a jövő nemzedékek számára is megőrzendő szabályozási tárgyak esetében.”*

A tervezés egyben a fokozatosság és kiszámíthatóság gondolatait is magában foglalja. A környezet védelmét célzó intézkedéseket az esetek többségében előre tervezetten és előre jelzett ütemezésben kell megvalósítani. Erre különösen akkor van szükség, ha az elvárások megfelelően igényesek. Az ilyen értelmű fokozatosság teszi kiszámíthatóvá és tervezhetővé a környezethasználók intézkedéseit is, valamint segíti a közigazgatás működését.

IV. Következtetések

A veszélyhelyzeti felhatalmazás alkalmazása nem kívánt okokból bekövetkező szükséges lépés volt, hozzásegítve az országot, a társadalmat ahhoz, hogy az alapul szolgáló helyzeteket könnyebben átvészelje, azok aktuális nehézségei ne idézzenek elő maradandó negatív hatásokat. Ugyanakkor a veszélyhelyzeti intézkedések feladata, hogy lényegükből fakadóan

csak átmeneti, a helyzet kezeléséhez közvetlenül szükséges hatásokkal foglalkozzanak, és már a felhatalmazásból adódóan is az a cél, hogy a helyzet megszűntét követően lehetőség szerint ott folytassuk, ahonnan a veszélyhelyzet kizökkentett minket. Ezért, amint azt már jeleztük, az átmenetinek szánt rendelkezések természetükből adódóan nem irányulhatnak olyan lépésekre, amelyek eredeti céljaik mellett alkalmasint hosszú távú, tartós, sőt akár nehezen vagy egyáltalában nem visszafordítható hatásokat indukálnak, vagy tényleges hatásaikat sokkal inkább a távlatokban, mint az aktuális helyzetben fejtik ki. Az ilyen közvetlen hatások tehát kerülendőek, vagy a legszükségesebbre kell azokat szorítani. Figyelemfelhívásunkban ehhez próbáltunk adalékokkal szolgálni, reményeink szerint támogatva ezzel a felelősségteljes döntési folyamatot az ilyen helyzetekben.

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

A fenti III. pontban az adott kérdés felmerülésének, értelmezésének megjelenési kronológiája alapján vizsgáltunk számos részletet, ebben az összegzésben azonban ezek egymásra épülésének rendjét követjük. Ezért elsőként az ökológiai központú fenntartható fejlődést, benne a jövő nemzedékek védelme kulcskérdéseként a hosszú távú, 'kormányzati ciklusokon átívelő' gondolkodást, tervezést kell említeni, amely egyképpen vonatkozik a gazdaságfejlesztési politikákra, valamint a fenntarthatósági, környezeti politikákra. Mindkettő számos összetevőt jelent, amelyek rendszerének megbontása – akár csak egy átmeneti, bár számtalan veszélyt hordozó helyzet megoldására való jószándékú törekvés miatt – az időleges előnyök mellett hosszantartó hátrányokkal járhat. A tervezésnek egyébként is fel kell készülnie a lehetséges változásokra, erre nézve is kell/kellene megoldásokat prezentálni. Minél nagyobb az eddigi tervszerű rendszertől való eltérés, annál nagyobb a nem várt, sokszor tartósan, akár visszafordíthatatlanul hátrányos következmények, és egyben a tervezett, általánosnak szánt rendszer megbomlásának lehetősége. Még a veszélyhelyzeti jogalkotásban is elengedhetetlen a tervezés, tehát a célok kijelölése, az ezek megvalósításához szükséges eszközök és mindezek ellenőrzési rendszereinek előzetes felvázolása.

A különböző szempontok, értékek potenciális kollíziójának feloldására ad megfelelő keretet az elővigyázatosság elve, amely arra figyelmeztet, hogy kellő körültekintéssel, ne csak az ismert, hanem az előre bizonyossággal nem látható – de a tudomány jelen állása szerint nem kizárt – következményekre is felkészülve hozzuk meg döntéseinket, annak érdekében, hogy „*a környezetet esetlegesen károsító folyamatok ne következzenek be*”. Ez megfelelő felkészülést, előrelátást igényel. Mindennek érdekében pedig mindenkor a döntéshozónak, jelen esetben „*a jogalkotónak kell azt igazolnia, hogy valamely tervezett szabályozás nem valósít meg visszalépést, és ezáltal nem okoz adott esetben akár visszafordíthatatlan károkozást, illetőleg nem teremt meg egy ilyen károkozás elvi lehetőségét sem.*”⁸ Az elővigyázatosság a megelőzés sokkal átfogóbb, a lehetséges hatások terén messzebbre tekintő párja.

⁸ 14/2020. (VII.6.) AB határozat

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

Ha más alkotmányos alapjogok érvényesítése miatt a környezeti jogok szélesebb körét mégis érinteni kell, akkor jelenik meg az arányosság kérdése, az alapjogok értékének, súlyának összevetése. Ehhez természetesen védett alapjogok kellene, amelyek az Alaptörvény 'Alapvetésében', illetve 'Szabadság és felelősség' címében jelennek meg. Az itteni alapjogok nem értelmezhetők abszolút módon, csak létező korlátaikkal együtt. Ilyen például a XIII. cikk – amely aláhúzza, hogy 'a tulajdon társadalmi felelősséggel jár' –, ami világossá teszi, hogy a tulajdonhoz való jog sem értelmezhető a maga teljességében, így más alapjogokkal összevetve szükségképpen hátrább sorolandó, illetve a XIX. cikkben foglalt szociális biztonság is viszonylagos, hiszen annak megvalósítására Magyarország 'törekszik'. A környezet, a nemzet közös örökségéhez tartozó vagyoni védelme, a fenntartható fejlődés – legmélyebb összetevőjeként a jövő generációk érdekei – és az ezekhez kapcsolódó jogok azonban aligha, avagy rendkívül kivételesen korlátozhatók, ezek esetében ugyanis „*nem lehet a gazdasági és társadalmi körülményektől függő ... minőségi és mennyiségi hullámzást megengedni*”⁹.

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

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

⁹ 48/1997. (X.6.) AB határozat