

A VISSZALÉPÉS TILALMA ÉS A KÖRNYEZETVÉDELEM

Bándi Gyula
egyetemi tanár

Pázmány Péter Katolikus Egyetem

1. A visszalépés tilalmának kialakulása az Alkotmánybíróság gyakorlatában

Az *Alkotmánybíróság* 28/1994. (V. 20.) AB határozata a természetvédelmi területek privatizációjával kapcsolatban volt az első, amelyik a környezethez való jog alkotmányos értelmezésébe fogott. Az értelmezés kitért mind az akkori alkotmány 18. §-ának, mind pedig 70/D. § (2) bekezdésének értékelésére. A határozat lényegét a környezethez való jog szemszögéből az indokolás III. 2. a) alpontja és III. 3. pontja tartalmazza:

III. 2. a): „A környezethez való jog jelenlegi formájában nem alanyi alapjog, de nem is pusztán alkotmányos feladat vagy államcél, amelynek megvalósítási eszközeit az állam szabadon választhatja meg.”

III. 3.: „A környezetvédelemhez való jog mindezekkel szemben elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. A környezethez való jog az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelezései teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére, beleértve a környezet elért védelme korlátozhatatlanságának feltételeit is. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia.”

Az állam környezetvédelemmel kapcsolatos kötelezettségének teljesítése a határozat szerint nem enged teljes értelmezési és mozgási szabadságot az állam számára. Az indokolás IV. 1. pontjában az Alkotmánybíróság valójában a védelem elvárható minimális szintjét jelöli ki – „*az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje vagy a romlás kockázatát megengedje*” – anélkül, hogy ezt pontosan meghatározná. Az állam ilyen kötelezettségei teljesítéséhez a határozat a megelőzést tartja legmegfelelőbbnek.

A témával foglalkozó szerzők összegzéseikben ez utóbbi kérdést – amit a visszalépés tilalmaként aposztrofálunk – mindenképpen kiemelésre érdemesnek tartják.

Fodor László fogalmazása szerint¹: „Az állami fellépésnek (a jogalkotásnak) vannak bizonyos korlátai is, amelyek befolyásolják a védelmi szint alakulását. Ilyen elsősorban az Alkotmánybíróság által érvényesített „non derogation principle” (a védelmi szinttől való visszalépés tilalma), melynek alapján a természet- (illetve általában a környezet) védelem jogszabályokkal elért szintjét az állam nem csökkentheti (szabadon). „(...) Kivéve, ha ez

¹ FODOR László: A jogszabályok környezetvédelmi hatásvizsgálata. *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, Miskolc, Tomus XXIII/2. 2005. 256.

más alapjog vagy alkotmányos érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen ", de „a csökkenés mértéke az elérni kívánt célhoz képest ekkor sem lehet aránytalan.””

Ugyancsak Fodor írja cikkében később, természetesen figyelemmel az időközben e témában megjelent más AB határozatokra is² a következőket: „A visszalépés nem csak a szabályozás tartalmában, de formájában is – ha pl. jogilag kötetlen hatósági döntésekkel mellőzni lehet a jogszabályi követelmény alkalmazását – alkotmányellenes. Csak akkor nem az, ha ugyanaz a védelmi szint biztosítható az eseti döntéssel, mint a jogszabállyal (lásd a 27/1995. (V. 15.) sz. ABh-t.). Nem alkotmányellenes tehát, ha egy jogszabályban meghatározott tilalom alól (vagy egy általános norma alól) egyedi hatósági határozat (vagy speciális norma) eltérhet, amennyiben az egyediesítés jogilag kötött, azaz arra az anyagi normákban rögzített szempontok alapján (a környezeti érdekek figyelembe vételével), és megfelelő eljárási garanciák érvényesítésével kerülhet csak sor.”

Végezetül ugyancsak Ő emeli ki a visszalépés tilalmának másik oldalát is³: „A progreszív alkotmánybíróvági értelmezés nem csak nemet mond a visszalépésre, a környezetromlás kockázatára, hanem az állami ténykedés tartalmára vonatkozóan is nevesít egy fontos szempontot: eszközei megválasztásakor az államnak elsősorban olyan jogintézményeket kell alkalmaznia, amelyek a *megelőzést* (s nem az utólagos szankcionálást) szolgálják (visszalépés az is, ha megelőző eszközök helyett szankciókat alkalmaz). A környezetvédelem egyik alaptörekvése és alapelve a *megelőzés*. Ez csak úgy lehetséges, ha a *környezeti szempontokat* nem külön és főleg nem utólag, hanem a gazdasági (infrastrukturális, szociális, stb.) lépések megtétele előtt *beépítik a döntésekbe*, amelyek a lehetséges (a megvalósítás tényét illető vagy helyszíni, technológiai) alternatívák közötti választást tartalmazzák. (...) A visszalépés tilalma és a környezetromlás elkerülésének kötelezettsége mögött ugyanaz a megfontolás áll. Ahogyan az AB kifejti, a védelem tetszőleges voltát (hullámzását) már csak a természeti javak véges volta és az esetleges károk visszafordíthatatlansága is kizárja, amellet, hogy az emberi élet fennmaradásának feltételeiről (illetve álláspontunk szerint ennél többről) van szó.”

Fodor még feszelesebb összegzése szerint egy másik írásban⁴: „Az Alkotmánybíróvági következtetései közül a leghíresebb talán a visszalépés tilalma. Aszerint a korábban megválasztott, jogszabályokkal már elért védelmi szintet (környezetvédelmi követelményt) nem lehet szabadon enyhíteni, mert az olyan környezetromláshoz vezethet, ami később nem orvosolható.”

Hasonlóan ír *Horváth Gergely*⁵: „Az Alkotmánybíróvági a 28/1994. (V.20.) AB határozatában kimondta, hogy az állam a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alapjog vagy alkotmányos érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. A szükségességi-arányossági teszt Alaptörvénybe emelésével tulajdonképpen a visszalépés tilalmának az Alkotmánybíróvági által kidolgozott elve is megfogalmazódott, amely a biológiai sokféleség fenntartása szempontjából létfontosságú.”

² Uo. 257.

³ Uo. 258.

⁴ FODOR László: A víz az alaptörvény környezeti értékrendjében, *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, Tomus XXXI. 2013. 333. 329–345.

⁵ HORVÁTH Gergely: *Az Alaptörvény környezetjogi előírásai*. In: Szoboszlai-Kiss Katalin – Deli Gergely: Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére. Győr, Universitas-Győr, 2013. 233.

A politológus (*Antal Attila*) is ezt az elvet emeli ki⁶: „Az Alkotmánybíróság által érvényesített „*non derogation principle*”, a védelmi szinttől való visszalépés tilalma alapján a környezetvédelem jogszabályokkal már elért szintjét az állam nem csökkentheti, „(...) kivéve, ha ez más alapjog vagy alkotmányos érdek érvényesítéséhez elkerülhetetlen”, de „a csökkenés mértéke az elérni kívánt célhoz képest ekkor sem lehet aránytalan”. Az Alkotmánybíróság szerint továbbá az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje vagy a romlás kockázatát megengedje (a környezetromlás elkerülésének kötelezettsége). Láthatjuk, hogy a magyar Alkotmányban a környezethez való jog – az Alkotmánybíróság értelmezése szerint – túlnyomóan objektív, intézményvédelmi oldalról jelenik meg, azonban ez nem befolyásolja ezen jog alapjogi jellegét.”

Az AB határozat természetesen ezen elv mellett több más összetevőt sorol fel a környezethez való jog jellemzéseként, de mindegyik jellemző esetében az állampolgári jogok általános gyakorlatától való jelentős eltérést érzékelhetjük. Mint államcél, illetve az állami kötelezettsége, nem határozható meg a jog pontos tartalma, hanem negatív megközelítéssel élve, csupán az adott szint fenntartásának követelménye maradhat meg, tehát a visszalépés tilalma. Ami viszont még ennél is sokkal fajsúlyosabb kérdés, az annak egyértelmű megállapítása, hogy a jog nem ítéhető meg individuális szempontból, hatóköre sokkal szélesebb, valójában magán az emberen is messze túlmutat. Az egyes jogi garanciák, esetleg alanyi, de inkább eljárási jogok nem képesek meghatározni, mit is jelent ez a jog, csak segítséget nyújtanak annak érvényesüléséhez. Ami ugyancsak fontos gondolat, hogy a környezethez való jog az ember továbbélésének záloga, innen pedig a jövő generációk értelmezése sincs messze.

Az Alkotmánybíróság az 1007/B/1994/12. számú ügyben hozott határozatában, közel egy évvel az előzőekben tárgyalt határozatot követően ismét hivatkozott az Alkotmány környezethez való jogot szabályozó két szakaszára, mégpedig a gázenergiáról szóló 1969. évi VII. törvény végrehajtási rendelete egyik bekezdésének [1/1997. (IV. 6.) NIM rendelet 18. § (4) bek.] véleményezése során. A bekezdés lehetővé tette, hogy a gázszállító vezeték elhelyezésére irányadó általános tilalmak alól a bányahatóság felmentést adjon, mégpedig teljes diszkrecionális jogot gyakorolva. A mondott ügyben a határozat II. 4. pontja megállapítja: „Ezzel a vizsgált szabály ellentétbe kerül a környezethez való alkotmányos jog [alkotmány 18. § és 70/D. § (2) bek.] érvényesítésének állami kötelezettségével. A környezethez való jogból következik, hogy az épített környezet jogszabályban biztosított védelmi szintje jogilag kötetlen hatósági döntésekkel nem csökkenthető.”

Az Alkotmánybíróság ugyancsak markánsan fogalmaz egy a természetvédelmi oltalommal kapcsolatos 48/1997. (X. 6.) AB határozatában, amelyben tovább pontosította az eddig már leírtakat, egyebek között a következő indokolással: „A természetvédelemben a védettség szükségességének objektív – bizonyos körben nemzetközi normákban kötelezően megállapított – ismérvei vannak. A természetben okozott károk véges javakat pusztítanak, sok esetben jóvátehetetlenek, a védelem elmulasztása visszafordíthatatlan folyamatokat indít meg. 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

⁶ ANTAL Attila: A környezeti demokrácia elmélete és gyakorlata. *Politikatudományi Szemle*, XVIII/4. 92.

szankcionálása nem tudja helyreállítani az eredeti állapotot. A környezethez való jog érvényesítése alkotmányosan megköveteli azt, hogy az állam – amíg jogi védelem egyáltalán szükséges – az elért védelmi szinttől csakis olyan feltételekkel léphessen vissza, amikor alanyi alapjog korlátozásának is helye lenne. A környezethez való jog érvényesítése a védelem elért szintjének fenntartásán belül azt is megkívánja, hogy az állam a preventív védelmi szabályoktól ne lépjen vissza a szankciókkal biztosított védelem felé. Ettől a követelménytől is csak elkerülhetetlen szükségesség esetén és csak arányosan lehet eltérni.” [28/1994. (V. 20.) AB határozat, ABH 1994, 140–141.]

A 30/2000. (X. 11.) AB határozat garanciális, tehát a környezethez való jog eljárási oldalát biztosító jogositvány mellőzését kérte számon a jogalkotótól – „(...) jelen esetben az Országos Környezetvédelmi Tanács véleményének kikérése azért is garanciális jelentőségű lett volna, mert a fentiekben kifejtett – az alkotmány 18. §-ával kapcsolatos – alkotmányos követelmény betartásának megítélése egy ténykérdésre vezethető vissza: vizsgálandó, hogy a környezetvédelem jogszabályokkal biztosított szintje változik-e a jogalkotás következtében. (...) Ez a fokozott felelősség különleges megfontoltságot és körültekintést követel meg a jogalkotó részéről.”

A határozat az eljárásjogi garanciák megőrzésének kitűnő példája, amely később lehetőséget ad nekünk arra, hogy a kérdéses tilalom tartalmát értékeljük. 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, az Országos Területrendezési Tervről szóló 2003. évi XXVI. törvény egyes pontjainak alkotmány-ellenességéről, amelynek egyik alap gondolata a fentieket pontosítja: „2. A fentiek alapján tehát megállapítható, hogy 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 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. Mindenestre mindaddig a gyakorlatban erre nem került sor ilyen irányban, ellenben egyéb jogok, alapjogok korlátozásának lehetősége a környezetvédelem okán nem egyszer előfordul. Ez az arányossági gondolat pillanatnyilag tehát visszafelé inkább igaz és arra mutat, hogy nagyon is gyakorlatias álláspontot tükröz.

A Balaton Kiemelt Üdülőkörzet Területrendezési Tervének elfogadásáról és a Balatoni Területrendezési Szabályzat megállapításáról szóló 2000. évi CXII. törvény volt a vizsgált tárgykör a 11/2005. (IV. 5.) AB határozat esetében, ahol szintén a különböző érdekek és értékek súlyozása, az arányosság biztosítása jelentette a központi problémát. „III. 1.2. (...) a Btv. feladata az, hogy megteremtse az összhangot a Balaton üdülési funkciója, az idegenforgalom és a környezet védelme között (...)”. Nem is ez jelentette a problémát, hanem az ilyen megoldáshoz adott garanciák hiánya: „(...) az indítványozók által vitatott rendelkezések önmagukban nem sértik az Alkotmány 18. §-ában szabályozott környezethez való jogot, alkotmányellenes helyzet annak következtében keletkezett, hogy a törvényhozó úgy adott

lehetőséget a természeti viszonyokba való beavatkozásra, hogy egyúttal nem alkotta meg az Alkotmány 18. §-ában szabályozott környezethez való jog érvényesülését biztosító – a tervek elfogadására és a hatósági jogkörök gyakorlására feljogosított közigazgatási szerveket is kötelező – garanciális rendelkezéseket.” Megjelenik a tulajdonkorlátozás kérdése és ennek elvi alapjai, amit tágan értelmezve úgy fogalmazhatunk meg, mint a különböző konkuráló védett jogi tárgyak közötti helyes egyensúly megkeresésének alapjait.

Az 50/2007. (VII. 10.) AB határozat ugyancsak az esetleges tulajdoni korlátozások szükségességére, tehát a tulajdonnal járó kötelezetti oldal fontosságára világít rá. „4.3. (...) Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy a „közterületek, a zöldfelületek közösségi érdekeknek megfelelő mértékű megtartása” – szemben „a közérdek érvényesítésével kapcsolatos”, közelebről meg nem határozott „jogbiztonsági” megfontolásokkal –, az Alkotmány 18. §-ába foglalt egészséges környezethez való jog intézményvédelmi oldalára figyelemmel, megfelelhet az Abh. szerinti, a tulajdonkorlátozás alkotmányosságának feltételeként szolgáló közérdekűségi mércének.” Ez a megközelítés tükröződik más határozatok⁷ esetében is.

A visszalépés tilalma vagy a védelmi szint csökkenésének lehetősége jelentette talán a legfontosabb és legjobban kidolgozott üzenetet az eddigi AB határozatokban, majd szünet következett be, különös figyelemmel az új alkotmányozási folyamatra és ennek eredményére – az Alaptörvényre.⁸ Egy kissé várni kellett az Alaptörvénynek megfelelő értelmezésre, de ez végül is megszületett.⁹ Ennek kapcsán írja *Sulyok Katalin*¹⁰, visszautalva az alaphatározatra is: „A Sólyom László vezette testület dolgozta ki az Alkotmányban is biztosított egészséges környezethez való alapjog dogmatikáját 28/1994. (V.20.) határozatában, azt egy sajátos alapjogként értelmezve, amelyet önállósult és önmagában vett intézményvédelemként definiálta az Alkotmánybíróság. Az Alkotmány 18.§-ban biztosított egészséges környezethez való alapjog elismerésével úttörőnek számított a kor alkotmányai között. Az alapjog megsértésének azóta is méltán sokat idézett tesztje a visszalépés tilalma, amelynek értelmében „az állam a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alapjog vagy alkotmányos érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. A védelmi szint csökkentésének mértéke az elérni kívánt célhoz képest ekkor sem lehet aránytalan.” Az alaphatározat utalt arra, hogy a természetvédelmi status quo megőrzése körében az alkotmányos követelmény, hogy „a védelem szintje és hatékonysága ne csökkenjen.” Ezt az utalást erősítette meg az Alkotmánybíróság mostani határozata azáltal, hogy egyértelműen a hatályos jogban fellelhető garanciák hatékonyságával azonosította a védelmi szintet (Indokolás, 110. bekezdés), ezzel kizárta a védelmi szint formális értelmezésének lehetőségét. (...) A 28/1994. (V.20.) alaphatározat mondta ki azt a másik elvi jelentőségű tételt is, hogy az „állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje.” A mostani AB határozat az alaphatározatnak ezt a fordulatát megerősítve többször is kimondja, hogy a jogszabályi védelmi szint csökkenését eredményezi még az is, ha „a természeti állapot

⁷ Pl. ilyen a 33/2006. (VII. 13.) AB határozat

⁸ A régebbi és az új alkotmány közötti kapcsolatra, annak érdemi hasonlóságára utal jelen sorok szerzője is: BÁNDI Gyula: A környezethez való jog értelmezése a fenntartható fejlődési stratégia és az Alaptörvény fényében. *Acta Humana: Hungarian Centre for Human Rights Publications* 1:(1) 2013. 67-92.

⁹ 16/2015. (VI.5.) AB határozat

¹⁰ Sulyok Katalin: A természetvédelem védelmében – a nemzeti park igazgatóságok vagyonekezelését érintő törvény előzetes normakontrolljának margójára. *Ars Boni*, 2015. 2. 91-92.

tényleges romlásának „csak” (92) a kockázata merül fel”. (Indokolás, 110. bekezdés) Ezzel az Alkotmánybíróság a visszalépés tilalmának kivánalmát a lehető legszigorúbb értelemben alkalmazta.”

A 16/2015. (VI.5.) AB határozat összegezte a környezetjog fejlődésének legfontosabb állomásait, illetve a vonatkozó AB határozat-típusokat is. Ezek¹¹:

- *A tulajdon tartalmának korlátozhatósága* (82. pont) és ennek megfelelő lehetőség a beavatkozásra, amit ugyancsak lehet és kell is történeti összefüggéseiben szemlélni. „Az általános környezetvédelmi jogelvek (követelmények, tilalmak és korlátozások) köre bővült, a szabályozás a védett tárgyak (föld, víz, levegő, élővilág stb.) szerint differenciálódott. A környezetvédelmi jog fejlődését követte az állami (szakhatósági, felügyeleti, vagyongazdálkodási) intézményrendszer kiépítése, és működtetése is. A jogi és intézményes védelmi szint fejlődését előmozdították az Alkotmánybíróság határozatai is.”
- *Az épített környezet védelmének bevonása* a fenti körbe (83. pont), mint amilyen volt a meghatározó jelentőségű 27/1995. (V. 15.) AB határozat, amely „Kimondta, azt is, hogy a környezethez való jogból következik, hogy „az épített környezet jogszabályban biztosított védelmi szintje jogilag kötetlen hatósági döntésekkel nem csökkenthető”. Már itt megjelenik az, hogy „pusztán az építő vagy épített gazdasági érdeke” nem elegendő indok a követelmények alóli mentesülésre.
- *A területrendezés* szervesen kapcsolódik az épített környezet védelméhez, bár annál szélesebb területet fog át (84. pont). A 14/1998. (V. 8.) AB határozat jelentette itt az etalont, amely a fenntartható fejlődés jogilag legjobban értelmezhető kérdésére, az integráció elve érvényesülésének fontosságára hívta fel a figyelmet, amikor rendelkező részében kimondta, hogy „a területrendezés körében egyfelől a környezetvédelmi célok, másfelől a fejlesztési célok a döntéshozatalnál azonos súllyal kerüljenek mérlegelésre”, és ami talán ennél is fontosabb üzenet volt: „nem értelmezhető akként, hogy az ágazati koncepciók a fontossági sorrendben bármiféle elsőbbséget élveznek a környezetvédelmi érdekekkel szemben”.
- Mindezeket lehet tovább erősíteni *az élet védelme és a környezet védelme összekapcsolásának hangsúlyozásával* (85. pont és a 48/1998. (XI. 23.) AB határozat).

Figyelemre méltó párhuzam, hogy több mint 20 évvel ezelőtt is és most is a természetvédelmi érdekek jelentették azt a közvetlen tárgykört, amely okot adott az Alkotmánybíróság meghatározó döntéseire. Talán azért, mert sokkal látványosabb és közvetlenül megfoghatóbb a természetvédelmi területek méretének, kiterjedésének valószínűsíthető csökkentése, mint például a zajártalom, amely lehet alkalmankénti, eltérő hatást fejt ki különböző emberekre, noha mérhető, vagy még extrémebb példaként a bűzhatás, ami még a mérés lehetőségét is megkérdőjelezi. A természetvédelem egyben általában emblematisztikus kérdés a környezetvédelemben, annak legfőbb szimbólumai (panda, jegesmedve, kócsag, stb.) is innen erednek.

¹¹ A hivatkozások minden esetben a 16/2015. (VI.5.) AB határozatra utalnak.

2. A visszalépés tilalmának értelmezése

A visszalépés tilalma nem hazai találmány, és nem is környezetvédelmi találmány, noha szerepe a környezethez való érvényesülésében általános alappá vált, és egyben annak egyik meghatározó elemét jelenti, amiért a környezethez való jog elismerése olyannyira fontossá vált. Amerikai szerző ír erről a következőképpen: „A környezetvédelmet emberi jogként megfogalmazva elkerülhetők azok a kompromisszumok, amelyek a környezetvédelem meglévő szintjéhez képest visszalépéshez vezethetnek, illetve elkerülhetővé válik, hogy az államok a környezetminőségnek csupán a minimumát biztosítsák. Az emberi jogi szempont jogszerű elvárássá teszi azt az igényt, hogy a jogalkotó elsődleges célnak tekintse a környezet védelmét. (...) Az egészséges környezethez való jog kifejezett elismerése éppen ezért új eszközöket ad a társadalom kezébe, amellyel a kormányokat elszámoltathatóvá teszi a kérdéses joghoz való hozzáférés biztosítása terén.”¹²

A visszalépés tilalmának számos nemzetközi példáját sorolhatjuk fel. Igaz, még a különböző szerzők által alkalmazott angol elnevezés sem teljesen egyértelmű: non-derogation, non-retrogression, non-regression. Nem egészen azonos, de tartalmiokban egymásnak jobbjára megfelelő fogalmak. Mi sem mutatja jobban a kiterjedt lehetőségek sorát, mint az emberi méltósággal 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 jogalanyiségének elismerésével.”¹³

‘Non-derogation’ alkotmányos elvként általánosságban a következőt írják¹⁴: „A visszalépés tilalmának elve szerint van az alapjogoknak olyan magva, amit nem lehet korlátozni vagy sérteni, még vész helyzetben sem. Noha gyakran fogadják el az alkotmányok, mint amiként a nemzetközi jogi eszközökben is megtalálható, hogy az államok csak vész helyzetben tehetnek korlátozásokat, azt is elismerik, hogy bizonyos alapvető védelmek és jogok esetében mégsem lehetséges azok csorbítása (...) Elsőként említhetjük a kínzás tilalmát, mint amit a *ius cogens* ilyennek tekint (...)”

Az elv nem egyértelműen kapott pozitív fogadtatást minden esetben, elsősorban alkalmazásának nem kellő megalapozottsága miatt. Az egyik legismertebb, a témát feldolgozó cikk mindenesetre kétségeit fejezi ki az elvvel kapcsolatban. Szerzők két, az USA Legfelsőbb Bírósága által 1996-ben született ítélet kapcsán értelmezték ezen elv alkotmányos helyzetét. A két ügy között nem volt környezetvédelmi – az egyik a homoszexualitás miatti diszkriminációval, a mások telekommunikációval volt kapcsolatos. Abban a szerzők szerint közösek voltak, hogy „mindkét határozat az alkotmányos normák megfogalmazásával kapcsolatban hasonló álláspontot fogadott el. Mindkét esetben a Bíróság szerint az alkotmányosság körülményeinek meghatározása azon múlik, miként is jutottunk az adott helyzetbe. A mozgás iránya fontosabb a jog tartalmánál. Ezen megközelítés archetípusa a visszalépés (itt: non-retrogression): a kormányzat a védelmet azon túlra is viheti, mint

¹² BRATSPIES, Rebecca: Do We Need a Human Right to a Healthy Environment? *Santa Clara Journal of International Law*, Volume 13, Issue 1, Article 3, 4-2-2015. 36.

¹³ BALOGH Zsolt: Az emberi méltóság: jogi absztrakció vagy alanyi jog. *Iustum Aequum Salutare*, VI. 2010/4. 36.

¹⁴ TUSHNET, Mark – FLEINER, Thomas – SOUNDERS, Cheryl (ed): *Routledge Handbook of Constitutional Law*, Routledge, 2013. 91.

amit az Alkotmány megkíván, de nem visszakoehat, ha már egyszer ezt megtette. Az Alkotmány így mint egy kerékbilincs funkcionál, csak egy irányú mozgást engedve. Így egy jogszabály alkotmányosságának megítélése attól függ, mi történt a módosítás, változás előtt.”¹⁵ Hasonló kérdések merülnek fel faji ügyekben.

Mindenesetre az amerikai szerzők szerint az egész elv értelmezése nagy mértékben a bírói aktivitás függvénye volt¹⁶, amely megközelítésben a legfőbb kritikát az jelenti, hogy nincs megfelelően kifejtve az egész fogalom tényleges tartalma, csupán arról van szó, hogy a bírák igyekeznek fellépni az anakronisztikus, szűk látókörű, a kortárs jogi kívánalmaknak nem megfelelő jogszabályok ellen¹⁷, azonban ennek az a következménye, hogy „Az eljárásjogi lehetőségek következtében a Bíróság alkalmanként kiütheti a nem megfelelőnek tartott szabályok, miközben tartózkodik attól, hogy érdemi magyarázatot adjon. (...) A két ügy egyikében sem foglalkozott a Bíróság a visszalépés tilalmának alapvető kérdésével: melyik út vezet előre és melyik visszafelé?”¹⁸

Nem az elvvel magával volt tehát a jogi probléma, hanem annak nem kellő meghatározhatóságával. *A tartalmi kérdések a mai napig az elv egyik érzékeny pontját jelentik.* Ugyanakkor a környezetvédelem terén kissé jobbnak mutatkozik a helyzet. A második riói konferencia (2012) előkészítése kapcsán kiadott állásfoglalások egyike¹⁹ ennek kapcsán kiemeli (2.1. pontjában), hogy a környezetvédelmi jognak számos elve alakult ki az 1972-es stockholmi és az 1992-es riói konferencia óta, melyek között: „Egy példája azon elveknek, amelyek a környezetvédelmi jog határait tágítják a visszalépés tilalmának elve (itt: non-regression). 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.”

Itt is felvetődnek azonban további megválaszolásra váró kérdések: „*A joggyakorlat szempontjából több kérdést kell megemlíteni*, pl. A visszalépés tilalmának elve igazolható és életszerű koncepció? Miként és ki fogja megállapítani a visszalépés vagy vissza-nem-lépés kritériumait? A nemzeti bíróságok képesek lesznek-e ezt az elvet a környezeti jog állandó elveként kezelni, feltételezve, hogy a környezetjog célja és létezésének oka a környezet folyamatos javítása és hogy ezen elv körvonalait jobban nem kell-e kialakítani annak részleteiben.”

Az elv elfogadása és a kétségek összessége mindenesetre inkább oda vezet, hogy *egyre nagyobb a visszalépés tilalmának támogatottsága, elsősorban a szociális és környezeti jogi kérdésekben.* Egyre inkább világos, hogy az egészséges környezethez való jog megvalósításának eszközei között ezen elv nagy jelentőségre tesz szert, együtt más garanciális elemekkel. Ezt állapítja meg *ENSZ környezethez való jog alakítására felkért szakértője* is²⁰: „89. (...) Teljes mértékben egyetért abban, hogy amiképpen az értelmezés megújításról

¹⁵ JEFFRIES C., JOHN JR., – LEVINSON J., DARYL.: The Non-Retrogression Principle in Constitutional Law, *California Law Review*, Volume 86, Issue 6 Article 1, December 1998. 1212.

¹⁶ Uo. 1247.

¹⁷ Uo. 1248.

¹⁸ Uo. 1249.

¹⁹ World Congress on Justice, Governance and Law for Environmental Sustainability *2nd Preparatory Meeting, 23 – 24 April 2012 Buenos Aires, Argentina* Issue Brief No. 3, hozzáférhető a következő címen: <http://www.unep.org/delc/Portals/24151/IssueBriefTheme3.pdf> (2017.01.25.)

²⁰ Human Rights Council Twenty-eight session Agenda item 3, Promotion and protection of all human rights, civil,

szóló munkacsoport előre halad, ezen elvhez is ragaszkodni kell, megtéve minden lépést az eljárás erősítése és modernizálása iránt, hogy jobban fókuszált és hatékony legyen, nem engedve meg a környezet védelmi szintjének, illetve az információs jogok, valamint a teljes és hatékony társadalmi részvétel lehetőségének csökkentését.” Tegyük hozzá, hogy ez az értelmezés sem sokkal erőteljesebb, mint amit az egész ENSZ mechanizmus az egészséges környezethez való jog elfogadása irányában általában tesz.

Érdekes módon sokkal több részkérdés jelenik meg és kerül bele ugyanazon ENSZ emberi jogi vizsgálódási körbe, amikor a környezethez való jog a szociális jogokkal kerül társításra, tehát a fenntartható fejlődés elvének két oldala együtt jelenik meg. Sőt, amint ez a megjelenítés határozottabb körvonalakat ölt, nem általában egy még tartalmában sem meghatározott „biztonságos, tiszta, egészséges és fenntartható” környezethez való emberi jogról beszélünk, hanem *az ivóvízhez és szanitációhoz való jogról*. E téren már nem független szakértő, hanem külön megbízott foglalkozik a kérdéses emberi jog promótálásával²¹, feltétlenül támogatva az elv érvényesítését.

A *különmegbízott* tartalmi értelmezése szerint: „14. Visszafejlődést jelentő intézkedés az, ami közvetve vagy közvetlenül az emberi jogok érvényesítése terén visszalépéshez vezet. A példák között megjelenik a szolgáltatások díjának aránytalan emelése, amelynek következtében a szegények nem engedhetik meg a vezetékes vizet és szanitációs szolgáltatásokat, vagy ami az infrastruktúra romlásához vezet, a beruházások és karbantartás hiánya miatt.” Jelentése fontos következtetése: „17. Kapcsolat van a visszalépés tilalma és a fenntarthatóság között. A vízhez és szanitációhoz való jogot érintő visszalépések veszélyeztethetik a fenntarthatóságot.”

Mindenképpen be kell mutatni a jelentés azon részét, amely a joggyakorlat számára különös fontossággal bír, hiszen számos szempontot sorol fel a megfelelő – az amerikai szerző által elébb hiányolt – tartalmi értékelés kialakítása érdekében – nem feledkezve meg továbbra sem arról, hogy mindezek a szempontok egy szűkebb emberi jogi vonatkozást érintenek:

- „15. Emberi jogi szempontból a visszalépést tartalmazó intézkedések tilalmasak, ha azok határozottan beavatkoznak a jogok előremutató megvalósításának folyamatába. *Az államoknak igazolniuk kell az intézkedéseket a következő kritériumok szerint:*
- Ésszerű indokoltsága kell legyen a megtett intézkedéseknek és azokból következően a jogok érvényesítésével kapcsolatos visszalépésnek. Az intézkedés szükséges és arányos kell legyen „abban az értelemben, hogy már politikai elfogadása vagy a cselekvés elmaradása még kedvezőtlenebb következménnyel járna” az emberi jogokra nézve. Az államoknak bizonyítaniuk kell, hogy az intézkedéseket „a lehetőséget legalaposabb megfontolását követően vezették be és hogy azok a jogok egészével összefüggésben igazolhatóak.”
 - Amellett, hogy az alapvető kötelezettségeket prioritásként kezelik, az erőforrások elérhető teljességét kell felhasználni annak érdekében, hogy az emberi jogok minden

political, economic, social and cultural rights, including the right to development, 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, 2015. március 6.

²¹ 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 Report of the Special Rapporteur on the human right to safe drinking water and sanitation, Catarina de Albuquerque A/HRC/24/44, 2013. július 11.

szintjét érvényesíteni lehessen oly módon, hogy ezáltal védelmet kapjanak a visszalépést jelentő intézkedések és hatások ellen és/vagy fenntartsák a status quo-t. A társadalom védelmének alapja, különösen a hátrányos helyzetű vagy marginalizálódott csoportok vagy egyének irányában, biztosítsa az alapvető szociális szolgáltatásokat, a fedelelet, az élelmiszert, a vizet, a szanitációs szolgáltatást, a szegény és sérülékeny emberek elszegényedése elleni védelmet.

- c. Az intézkedések nem lehetnek diszkriminatívak. Még akkor is, ha az erőforrások szűkösek, például megszorítások idején, célzott programok szükségesek a leginkább rászorultak felé. A politika és a jogalkotás nem vehet olyan irányt, ami a már amúgy is kedvezményezett csoportokat előnyben részesít mások kárára;
- d. Az érintett csoportok és egyének érdemi részvétele kívánatos akkor, amikor a visszalépést jelentő intézkedést fontolgatják a javasolt intézkedések és változatok kapcsán;
- e. A visszalépést jelentő intézkedések időlegesek és rövid távúak kell legyenek (E/C.12/ISL/CO/4, para. 6). Ha krízishelyzetben alkalmazzák azokat, akkor csak a kérdéses időszakra vonatkozzanak;
- f. Elszámoltathatósági mechanizmust és a független ellenőrzés lehetőségét biztosítani nemzeti szinten, valamint és a jogsértések áldozatai számára jogorvoslati lehetőséget kell adni;
- g. Az állam viseli a bizonyítás terhé a fenti kritériumok kapcsán.”

Az ENSZ egy másik – összességében immár harmadik – különmegbízottja, ezúttal a megfelelő lakhatásért felelős szakértő sem feledkezik meg az elv kiemeléséről, világossá téve ennek komplex szemléletet jelentő fontosságát.²² A különmegbízott ugyancsak a fenntartható fejlődés oldaláról közelít, amikor felsorolja az e szempontból legfontosabbnak tartott emberi jogokat és elveket: „Ki kell emelni és elmélyíteni azon emberi jogi elvek tartalmát, mint a diszkrimináció tilalma, a nemek közötti egyenlőség, a visszalépés tilalma és a helyreállításhoz való jog. Mindezen elvek értékes irányultságokat adnak annak érdekében, hogy a fejlődés előnyei fenntarthatóak legyenek az emberek és a környezet javára. Mindezek megerősítik az Agenda 21 olyan környezeti elveit, mint a 'közös, de megkülönböztetett felelősség' vagy az elővigyázatosság elve.”

A visszalépés tilalmával kapcsolatban sokan hivatkoznak a közismert francia szerzőre, *Michel Prieur*-ra, aki e témában is összegezte nézeteit²³, pontokba szedve. Írásának 2. pontja mutatja legjobban a kiindulási ítéletet: „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 tiltsón.”

Értelmezése szerint, miközben hangoztatjuk a környezetvédelem fontosságát, szinte 180 fokos fordulat érzékelhető a gyakorlatban. Ennek fenyegetései között megkülönböztethetőek a következő okok (6.):

- politikaiak: gyakran demagóg megközelítést látunk, mint amikor az egyszerűsítés gyakorlatilag deregulációhoz vezet;

²² 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

²³ PRIUR, Michel: Non-regression in environmental law, *S.A.P.I.E.N.S - Surveys and Perspectives Integrating Environment and Society*, 2012. vol. 5. no.2., <https://sapiens.revues.org/1405> (2017.01.26.)

- gazdaságiak: a globális gazdasági válság ürügyén kevesebb környezeti kötelezettségért szólalnak fel, egyes vélekedések szerint, mert korlátozza a fejlődést és a szegénység felszámolását;
- pszichikaiak: a környezeti elvárások jelentős számát túl komplexnek és bonyolultnak tartják a nem szakértők számára, és ennek örve alatt kevésbé korlátozó intézkedések mellett érvelnek.”

Prieur szerint a visszalépés számos formát ölthet (7.), melyek legtöbbször nem egyértelműek és nem kifejezettek. Így

- a nemzetközi együttműködés terén visszautasítják a környezetvédelmi egyezményekhez való csatlakozást;
- EU szinten jobbra az egyes irányelvek felülvizsgálatában jelennek meg a visszalépés jelenségei;
- nemzeti szinten is számos lehetőség kínálkozik, így a társadalmi részvételi jogok csorbítása, a környezetvédelmi szabályok módosításainak sora, stb.

Mindezek miatt a szerző szerint *össze kell állítani azon jogi érveket, amelyek a környezetvédelmi jog új elveként teszik világossá a visszalépés tilalmát*, számos forrásra alapozva, kezdve a jogelmélet, jogfilozófia érveitől, az emberi jogi elméleten keresztül az alkotmányjogig, nem feledkezve meg természetesen a nemzetközi, EU és nemzeti környezetjogról.

Kissé visszatérve az eredeti, nem csupán környezetvédelmi gondolathoz, több nemzetközi jogi intézményt említhetünk, ahol ez a kérdés a megállapodások természetes velejárója, illetve ahol ha nem is kifejezetten találjuk meg a hivatkozást, de közvetett módon világosan kimutatható.

Ez utóbbi körbe tartozik az *Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata*²⁴, amely 30. cikkében kinyilvánítja: „A jelen Nyilatkozat egyetlen rendelkezése sem értelmezhető úgy, hogy az valamely állam, valamely csoport, vagy valamely egyén részére bármilyen jogot adna arra, hogy az itt kinyilvánított jogok és szabadságok megsemmisítésére irányuló tevékenységet fejtsen ki, vagy ilyen cselekményt elkövessen.”

Az *Európai Emberi Jogi Konvenció*²⁵ is tartalmaz hasonlóan általános, de az elv lényegére utaló passzusokat, amelyek közvetlenebbül vagy közvetve megjelenítik azt:

15. cikk - Az Egyezmény hatályának felfüggesztése szükséghelyzet esetén

1. Háború vagy a nemzet létét fenyegető más rendkívüli állapot esetén bármely Magas Szerződő Fél a jelen Egyezményben meghatározott kötelezettségeitől eltérő intézkedéseket tehet a helyzet szükségessége által feltétlenül megkívánt mértékben, feltéve, hogy az ilyen intézkedések nem ellentétesek egyéb nemzetközi jogi kötelezettségeivel

...

17. cikk - Joggal való visszaélés tilalma

Az Egyezmény egyetlen rendelkezését sem lehet úgy értelmezni, hogy az bármely állam, csoport vagy személy számára jogot biztosítana olyan tevékenység folytatására vagy olyan cselekedet végrehajtására, amely az Egyezményben foglalt jogok és szabad-

²⁴ Lásd <http://www.ajbh.hu/documents/10180/122652/Emberi+Jogok+Egyetemes+Nyilatkozata.pdf/fc99fb33-95a8-4195-8855-bf2fa6f550af;version=1.0> (2017.02.01.)

²⁵ 1993. évi XXXI. törvény az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről

ságok megsértésére vagy pedig az Egyezményben meghatározottnál nagyobb mértékű korlátozására irányul.

...

53. cikk - Már elismert emberi jogok védelme

Az Egyezmény egy ellenrendelkezését sem lehet úgy értelmezni, hogy az korlátozza vagy csorbítja azokat az emberi jogokat és alapvető szabadságokat, amelyeket bármely Magas Szerződő Fél joga vagy az olyan egyezmény biztosít, melynek ez a Magas Szerződő Fél részese.”

A következő a *Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmánya*²⁶, amely úgyszintén rendelkezik az eltérés lehetőségéről:

„4. cikk 1. A nemzet létét fenyegető és hivatalosan kihirdetett szükségállapot idején az Egyezségokmányban részes államok az adott helyzet által szigorúan megkövetelt mértékben tehetnek olyan intézkedéseket, amelyek eltérnek az Egyezségokmányban vállalt kötelezettségeiktől, feltéve, hogy az ilyen intézkedések nem állnak ellentétben egyéb nemzetközi jogi kötelezettségeikkel és nem jelentenek kizárólag faj, szín, nem, nyelv, vallás vagy társadalmi származás alapján történő megkülönböztetést.

2. E rendelkezés alapján nem lehet eltérni a 6., 7., 8., (1. és 2. bekezdés), 11., 15., 16. és 18. cikktől. ...”

Negyedikként érdemes rápillantani az *Európai Unió Alapjogi Chartájára*²⁷, ahol ugyan csak találunk utalásokat a következő helyeken:

„52. cikk, A jogok és elvek hatálya és értelmezése

(1) Az e Chartában elismert jogok és szabadságok gyakorlása csak a törvény által, és e jogok lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. Az arányosság elvére figyelemmel, korlátozásokra csak akkor és annyiban kerülhet sor, ha és amennyiben az elengedhetetlen és ténylegesen az Unió által elismert általános érdekű célkitűzéseket vagy mások jogainak és szabadságainak védelmét szolgálja.

(2) A Charta által elismert, a Szerződések egyes rendelkezéseiben szabályozott jogok csak az ott meghatározott feltételek és korlátozások mellett gyakorolhatók.

...

53. cikk, A védelem szintje

E Charta egyetlen rendelkezését sem lehet úgy értelmezni, mint amely szűkíti vagy hátrányosan érinti azokat az emberi jogokat és alapvető szabadságokat, amelyeket – saját alkalmazási területükön – az Unió joga, a nemzetközi jog, a tagállamok alkotmányai, illetve az Unió vagy a tagállamok mindegyikének részességével kötött nemzetközi megállapodások, így különösen az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény elismernek.

54. cikk, A joggal való visszaélés tilalma

E Charta egyetlen rendelkezését sem lehet úgy értelmezni, hogy az bármilyen jogot biztosítana olyan tevékenység folytatására vagy olyan cselekedet végrehajtására, amely az e Chartában elismert jogok vagy szabadságok megsértésére vagy a Chartában meghatározottnál nagyobb mértékű korlátozására irányul.”

A korlátozások, más szóval a *visszalépés, eltérés tilalma tehát mindhárom emberi jogi egyezménynek valamiképpen része, bár nem tudunk meg többet ennek tényleges tartal-*

²⁶ 1976. évi 8. törvényerejű rendelet az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről

²⁷ Az Európai Unió Alapjogi Chartája, 2012/C 326/02, OJ C 326, 26.10.2012. 391–407

máról, pusztán a tilalom a lényeg, illetve a tilalom bizonyos fokú relativitása, amely az arányosságban ölt testet.

Némi további tartalmi magyarázatot is kapunk általában az emberi jogok vonatkozásában az ENSZ Emberi Jogi Bizottságtól két helyen is²⁸. Mindkettő kapcsolódik a fent hivatkozott Egyezségokmány 4. cikkéhez, a frissebb (2001) iránymutatás részletes magyarázattal szolgál, fél évszázaddal annak elfogadását követően.

Az ún. *Siracusa Elvek* között néhány alapvető, de általános szempontot találunk:

„3. Bármely korlátozást szigorúan kell értelmezni és az érintett jog érdekében alkalmazni. (...)

7. Semmilyen korlátozást nem lehet önkényesen alkalmazni.

8. Minden korlátozás esetében módot kell adni annak megkérdőjelezésére. valamint visszaélés-szerű alkalmazása esetén a jogorvoslatra. (...)

10. Amikor az Egyezségokmány azt kívánja meg, hogy a korlátozás „szükséges” legyen, ez magába foglalja a következőket:

(a) a korlátozást lehetővé tevő egyik jogi alapon álljon, amelyet az Egyezségokmány kérdéses rendelkezése elismer,

(b) a köz- vagy társadalmi érdek nyomására szükséges,

(c) jogszerű célt követ, valamint

(d) e céllal arányos.”

A 2001. évi dokumentum pedig, annak ellenére, hogy láthatóan nem érinti a környezetvédelmi érdekeket, nem lévén ezekre egyébként utalás az Egyezségokmányban, mégis figyelemre méltó azon feltételek további pontosítása révén, amelyek alapot adhatnak az eltérésre. A feltételek között megtaláljuk tehát (a General Comment pontozását követve):

– 2. az eltérés kivételes és ideiglenes kell legyen;

– ha az állam alkalmazni kívánja a 4. cikket, akkor „két alapvető feltételnek kell teljesülnie: a nemzet életét fenyegető veszélyhelyzetről van szó, illetve az államnak a szükséghelyzetet hivatalosan meg kell hirdetnie”;

– 3. a fenti feltételek mellett sem jelent minden zavarás vagy akár katasztrófa olyan körülményt, ami erre okot adna;

– 4. a korlátozás nem terjedhet annál tovább, mint „az a mérték, amelyet az adott helyzet szükségessé tesz”;

– 5. a fenti okból az államnak minden esetben meg kell indokolnia a korlátozást azon kívül is, hogy kinyilvánította a szükségállapotot;

– külön kiemelés érdemel, hogy a 11. pont kifejezetten jelzi, hogy a 4. cikk 2. bekezdése értelmében az emberi jogok között vannak olyanok, amelyek nem engedik az eltérés lehetőségét, amelyek tehát feltétlen jogok;

– 15. és amelyeket „biztosítani kell eljárési garanciák útján is, közöttük különösen bírói garanciák révén.”

²⁸ Elsőként kell említeni a 'Siracusa Principles on the Limitation and Derogation of Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights' Annex, UN Doc E/CN.4/1984/4 (1984), majd a CCPR General Comment No. 29: Article 4: Derogations during a State of Emergency, Adopted at the Seventy-second Session of the Human Rights Committee, on 31 August 2001 CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, General Comment No. 29. (General Comments)

Az *EJEB* sem maradt adós az Európai Konvencióra vonatkozó hasonló feltételek kimunkálásával²⁹, amelyre 2016-ban került sor, a 15. cikk (az Egyezmény hatályának felfüggesztése szükséghelyzet esetén) magyarázatára.

Mindezek tehát általános feltételeket jelentenek, éppen ezért érdemel kiemelt figyelmet az *Európai Parlament állásfoglalása*, melyet a 2012. évi riói világerőtekezlet előtt adott ki³⁰, és amelyben az EP: „97. felszólít annak az elvnek az elismerésére, hogy sem a környezetvédelem, sem az alapvető jogok összefüggésében, ne lehessen visszalépni az eddigi eredményekhez képest;” Ez teljesen világosan a visszalépés tilalma elvének megfogalmazását jelenti. Jobbára hasonló a gondolatmenet, mint az ENSZ esetében, néhány kisebb pontosítással – így nem feltétlenül időleges az eltérés (9. pont). Az azonban világos, hogy ez az iránymutatás sem ad segítséget a környezetvédelem vonatkozásában.

A *visszalépés tilalmának értelmezése* körében, Prieurhoz hasonlóan hazai szerzők is törekedtek a visszalépés lehetőségeinek, formáinak feltérképezésére³¹. Fodor László e tárgyra vonatkozó értelmezésében „A tilalom elvileg a környezetvédelmi jog háromféle követelményének megváltoztatása körében is érvényesíthető:

- Anyagi jogi normák megváltoztatása (az AB eddigi gyakorlatából és az aktualitásokból merítve ilyen lehet a természetvédelmi oltalom feloldása, határértékek enyhítése, védőzónák csökkentése, privatizáció a továbbműködtetésre irányuló, megfelelően szigorú állami felügyelet hiányában stb.);
- Eljárásjogi rendelkezések módosítása (például engedélyezési kötelezettség vagy az eljárásban a szakhatósági közreműködés eltörlése, a jogorvoslati jog korlátozása); illetve
- Szervezeti normák és struktúrák újraszabályozása tekintetében (például környezetvédelmi és más hatóságok összevonása, megszüntetése).”

A fenti érvelésben valójában a *szervezeti garanciák és az érdemi értéksorrendek változásának lehetősége együttesen jelenik meg*, keveredik. Éppen ez mutat rá arra, hogy *Fodor László fenti csoportosítása még egy szemponttal egészíthető ki*, amely nem is kifejezetten jogi szempontként értelmezhető, ellenben jogi garanciákkal védhető, biztosítható. Ez az újabb lehetőség a visszalépésre akár elsődlegesként is értelmezhető, mert *az értékek sorrendjét, a prioritások rendjét jelenti*, amelynek az anyagi jogi, eljárásjogi, illetve szervezeti szempontok kiszolgálói, vagy – éppen ellenkezőleg – kerékkötői lehetnek.

Egyre inkább *az értékek válságáról van tehát szó*. Az értéksorrend helyreállítását fogalmazza meg az amerikai szerző így: „Az emberi jogi szempont jogszerű elvárássá teszi azt az igényt, hogy a jogalkotó elsődleges célnak tekintse a környezet védelmét.” A gazdasági vagy más, de mindenképpen nem környezeti érdek és a környezeti érdek súlyozása jelenik meg itt, amely máshol az arányosság érvényesülését is jelenti egyben. Erre az érdemi súlyozásra utalt az állampolgári jogok országgyűlési biztosának álláspontja az ún.

²⁹ Guide on Article 15 of the European Convention on Human Rights - Derogation in time of emergency, http://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_15_ENG.pdf (2017.02.01.)

³⁰ Az Európai Parlament 2011. szeptember 29-i állásfoglalása az Egyesült Nemzetek Szervezetének a fenntartható fejlődésről szóló konferenciáját (Rio+20) megelőző közös uniós álláspont kialakításáról, B7-0522/2011, 1. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0430+0+DOC+XML+V0//HU>

³¹ FODOR László: A környezethez való jog dogmatikája napjaink kihívásai tükrében. *Miskolci Jogi Szemle*, 2. évfolyam 2007. 1. szám, 15.

Zengő-ügyben³², ahol valójában két alkotmányos jog ütközött – a környezethez való jog és a nemzetbiztonság kérdése. Az Alkotmánybíróság határozataira hivatkozva állapítja meg a jelentés: „(...) a két alkotmányos alapérték, illetve állami feladat konfliktusa esetén az egyik a másik rovására csak *a szükségesség és arányosság „tesztjét” alkalmazva* alkalmazható.”

Fodor csoportosításához fontos adalékként, illusztrációként említhetjük az Országos Környezetvédelmi Tanács egyik állásfoglalását, amikor a szervezetrendszer alakítása terén folyamatos polémiákra elvi élel reagálva, az Alkotmánybíróságtól érkező felkérésnek eleget téve³³ jelentettük³⁴ ki a Tanácsban: „Az OKT határozott véleménye, hogy *a környezethez való jog, illetve a P) cikkben megjelenő állami kötelezettség megfelelő teljesítése olyan szervezeti kereteket indukál, amelyek garanciát adnak arra, hogy a környezeti szempontok nem kerülhetnek háttérbe*, nem olvadhatnak fel más szempontok között, hanem azoknak megfelelő érvényesüléséhez a szervezeti önállóság, függetlenség, megfelelő erőforrások és ugyanakkor lehetőleg a különböző környezeti elemek védelmének minél komplexebb szemlélete szükséges.”

E tekintetben az is figyelmet érdemel, miként hangzik a visszalépés tilalmának viszonylagosságára utaló konklúzió ebben az állásfoglalásban: „*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 indultak meg, amelyek a környezet érdekeit veszélyeztetik. Egyetlen, nem megfelelően engedélyezett, a környezetet veszélyeztető tevékenység, beruházás is elegendő lehet arra, hogy az eddigi helyzethez képest visszalépést eredményezzen. Egyetlen, nem alaposan áttekintett, túlzottan szűk időbeli és szakmai határok közé szorított eljárásnak alávetett, a nem kellően áttekinthető eljárási rend miatt nem kellően tisztázott körülmények között megszületett határozat is alkalmas arra, hogy az ügyfelek, de különösen a társadalom egészének a környezetvédelmi értékek érvényesülésébe vetett bizalmát megrendítse. A visszalépés tilalma éppen ezért olyan absztrakció, amelynek tényleges tartalma nehezen értelmezhető.*”

Összességében tehát a visszalépés tilalma nem egyedi és nem is környezetvédelmi eredetű, hanem annál sokkal régebben része az emberi jogi egyezményeknek, az emberi jogi gondolkodásnak. Az értelmezés nehézségét éppen ez adja, mert ami a vonatkozó ENSZ emberi jogi katalógushoz kapcsolatosan ismerünk, az nem környezetvédelmi indíttatású, bár számos eleme – kivételesség, indokoltság, átmenetiség (ez relatív), arányosság – egyképpen alkalmazható a környezeti és a nem környezeti vonatkozásokra. A visszalépés tartalmi megközelítése ebből adódóan eddigelé inkább a nemzeti alkotmányos értékek szintjén értelmezhető, újabban azonban kiterjed a környezettel kapcsolatos emberi jogokra is, még-hozzá egyre erőteljesebben, éppen ezen alkotmányos eredmények nyomán.

³² Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jelentése az OBH 3631/2003. számú ügyben

³³ Az Országos Környezetvédelmi Tanács állásfoglalása az Alkotmánybíróság II/2092-8/2015. ügyszámú megkeresésére válaszulva – I. www.oktt.hu

³⁴ Amelynek akkor elnöki teendőit a szerző látta el