

KÖRNYEZETI ÉRTÉKEK, VALAMINT A VISSZALÉPÉS TILALMÁNAK ÉRTELMEZÉSE*

BÁNDI Gyula
egyetemi tanár (PPKE JÁK)

1. A környezeti értékek védelmének szintje, emberi jogi vonatkozásai

A környezet védelme alapvető kötelezettség, a közjó része, amellyel kapcsolatban már sokszor és sokat cikkeztünk.¹ A következőkben ennek egy vonatkozását, a visszalépés tilalmának egyes emberi jogokkal kapcsolatban általánosan is megjelenő elvét vizsgáljuk meg alaposabban, közvetlenül a környezetvédelemre fókuszálva. A kiindulópont – figyelemmel a közjóval való összefonódásra is – erkölcsi természetű, kifejezve a környezeti érdekek értékelésének legjobb megközelítését, amit röviden a Laudato Si' így fogalmaz meg:²

„194. [...] Nem elég összeegyeztetni – egyfajta középutat választva – a természetről való gondoskodást a pénzügyi nyereséggel, vagy a környezet megóvását a fejlődéssel. Ebben a kérdésben a középutak csak egy kis haladékot jelentenek az összeomlás előtt. *Egyszerűen újra kell definiálni a fejlődést. Azt a technológiai és gazdasági haladást, amely nem jobb világot és nem magasabb életminőséget hagy maga után, nem lehet fejlődésnek tekinteni.*”

* Jelen cikk a Bobvos Pálnak készült ünnepi kötetben megjelent cikk [ld. BÁNDI Gyula: A visszalépés tilalma és a környezetvédelem. In: GELLÉN Klára (szerk.): *Honori et virtuti: Ünnepi tanulmányok Bobvos Pál 65. születésnapjára*. Szeged, Iurisperitus Bt., 2017. 9–23.] jelentősen átdolgozott, megújított és kiegészített változata.

¹ Ld. pl. BÁNDI Gyula: Az ember és a teremtett világ: Felelősség, szubszidiaritás, szolidaritás, együttműködés. In: Tóth T (szerk.): *120 éves a Rerum novarum: tanulmánykötet*. Budapest: Pázmány Press, 2012. 63–85.

² FERENC PÁPA: *Laudato Si' kezdetű enciklikája közös otthonunk gondozásáról*. Budapest, Szent István Társulat, 2015.

Ebből indulunk ki tehát. Alapkérdésünk, mi az, ami jobb világot és magasabb életminőséget eredményez. Ami erre nem alkalmas, ami nem ebbe a fejlődés irányba vezet, az valójában nem más, mint visszalépés, tehát a fejlődés ellentétje.

Természetesen hasonló gondolatokkal máshol is találkozhatunk. Időrendben visszább lépve, ilyenként tekinthetünk az EUSz/EUMSz kettősére is,³ azon belül a pontosan körül nem határozható, jogi követelményként nem meghatározható, ellenben jelentős erkölcsi tartalmat hordozó *magas szintű védelem* kérdésére. Ez az EUSz 3. cikke szerint a következőre vonatkozik:

„(1) Az Unió célja a béke, az általa vallott értékek és népei jólétének előmozdítása.

[...]

(3) Az Unió egy belső piacot hoz létre. Az Unió Európa fenntartható fejlődéséért munkálkodik, amely olyan kiegyensúlyozott gazdasági növekedésen, árstabilitáson és magas versenyképességre, teljes foglalkoztatottságot és társadalmi haladást célul kitűző szociális piacgazdaságon alapul, amely a környezet minőségének magas fokú védelmével és javításával párosul. Az Unió elősegíti a tudományos és műszaki haladást.”

Maradva az EUSz szférájánál, nem feledkezhetünk meg az *Alapjogi Chartáról* sem, amelyik valójában megismétli ezeket az általános elvárásokat, az általunk a környezet-hez való emberi jognak tekintett 37. cikkben: „A magas színvonalú környezetvédelmet és a környezet minőségének javítását be kell építeni az uniós politikákba, és a fenntartható fejlődés elvével összhangban biztosítani kell megvalósulásukat.” Ez a fogalmazás sem ad semmilyen további útmutatást az érdemet illetően.

Az EUMSz 191. cikke is hasonlóan fogalmaz: „(2) Az Unió környezetpolitikájának célja a magas szintű védelem, figyelembe véve ugyanakkor az Unió különböző régióinak helyzetében mutatkozó különbségeket.”

A magas szintű (másként: a magas fokú) védelem tehát értéket igyekszik közvetíteni, még akkor is, ha ennek pontos tartalma nem meghatározható. Ez az értékbeli megközelítés ugyanakkor kiindulásként akár a negatív enumeráció gondolata alapján azt is eredményezheti, hogy noha nem határozom meg a magas szint lényegét, de minimálisan ez magába foglalja a visszalépés tilalmazását.

A magas szintű védelem elve is megjelenik alkalmanként az *Európai Bíróság* (most CJEU) *ítélkezési gyakorlatában*, amelyre kitűnő példát az ózonréteget pusztító anyagokkal kapcsolatos rendelethez fűződő jogértelmezési kérdések szolgáltattak, a bemutatott esetben két között felmerülő jogvitában adott anyagok használatára vonatkozó tilalmakkal kapcsolatban.⁴ A védelem magas szintjére vonatkozóan a következők állapíthatók meg:

³ Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata 2012/C 326/01 *Hivatalos Lap C* 326 , 26/10/2012 o. 0001 – 0390.

⁴ C-284/95. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás a Safety Hi-Tech Srl és a S. & T. Srl. közötti ügyben, amely egy békéltető testület előtt merült fel (Giudice di Pace di Genova), 1998. július 14., E.C.R. (1998) Page I-04301.

- „48. Ami a követelményi oldalt illeti, meg kell jegyezni, hogy a Rendelet a magas szintű védelmet biztosítja. [...] A HCFC-k használatának az 5. cikk (1) bekezdés szerinti megtiltásával tehát szigorúbb intézkedést vezetünk be, mint ami a nemzetközi kötelezettségekből adódik, és ezzel a Közösség nem sérti meg a magas szintű védelem elvét, amelyet a Szerződés 130r cikk (2) bekezdése fogalmaz meg.
49. Végezetül, amíg az vitathatatlan, hogy a Szerződés 130r cikkének (2) bekezdése megköveteli, hogy a Közösség környezeti politikája a magas szintű védelemre irányuljon, ez a védelmi szint, a kérdéses rendelkezéssel való összeegyeztethetőség érdekében nem jelenti a technikailag elérhető legmagasabb szintet.”

Ez tehát nem jelent mást, mint a magas szintű védelem negatív megközelítésének felső korlátját – *a magas szintű védelem nem a legmagasabb szintű védelmet jelenti*, de ennél többet valójában sem ezen ítéletből, sem más értelmezésből nem tudunk meg. Az egyik legújabb ítélet is erre erősít rá,⁵ amikor a környezeti hatásvizsgálattal kapcsolatosan értelmezi a kötelezettségeket:

- „42. Az EUMSZ 191. cikk, amely az EK 174. cikknek és korábban lényegében az EK-Szerződés 130. R. cikkének felel meg, a (2) bekezdésében úgy rendelkezik, hogy az Unió környezetpolitikájának célja a »magas szintű védelem«, figyelembe véve ugyanakkor az Unió különböző régióinak helyzetében mutatkozó különbségeket. Az EUSZ 3. cikk (3) bekezdése ugyanerre vonatkozóan úgy rendelkezik, hogy az Unió többek között »a környezet minőségének magas fokú védelmé[n] és javításá[n]« munkálkodik.
43. A Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint az EUMSZ 191. cikk (1) bekezdése megengedi olyan intézkedések elfogadását, amelyek a környezetnek csak bizonyos aspektusát érintik, amennyiben ezek az intézkedések hozzájárulnak a környezet fenntartásához és védelméhez, valamint minőségének javításához (lásd: 1998. július 14-i Safety Hi-Tech ítélet, C-284/95, EU:C:1998:352, 45. pont; 1998. július 14-i Bettati-ítélet, C-341/95, EU:C:1998:353, 43. pont).
44. Noha nem vitatott, hogy az EUMSZ 191. cikk (2) bekezdése előírja, hogy az Unió környezetpolitikájának célja a magas szintű védelem, a védelem ilyen szintjének – ahhoz hogy e rendelkezéssel összhangban legyen – nem feltétlenül kell műszakilag a lehető legmagasabb szintűnek lennie. Az EUMSZ 193. cikk ugyanis lehetővé teszi a tagállamoknak a szigorúbb védintézkedések fenntartását vagy bevezetését (lásd: 1998. július 4-i Safety Hi-Tech ítélet, C-284/95, EU:C:1998:352, 49. pont; 1998. július 14-i Bettati-ítélet, C-341/95, EU:C:1998:353, 47. pont).”

⁵ C-444/15. sz. ügy előzetes döntéshozatal iránti kérelem az Associazione Italia Nostra Onlus és a Comune di Venezia és mások közötti eljárásban, 2016. december 21. (a cikk megírásakor még csupán az elektronikus közzététel történt meg).

Ami ez utóbbi ítéletben hozzáadott szempontot jelent, az a legkisebb szigor klauzúrájára történő hivatkozás, lehetőséget adva a tagállami szigorításra, amivel igazán nem kerülünk közelebb a tartalmi meghatározáshoz.

Harmadikként, időrendben a két fenti dokumentum közé eső, nagy hatásúnak remélt – de e reményt be nem teljesítő – nyilatkozatot hozhatjuk fel az ide tartozó alapvetések között, az ún. *Rió+20, tehát a negyedik ENSZ világerőtekezlet zárónyilatkozatát*.⁶ A nyilatkozat a II. fejezetében (A politikai elkötelezettség megújítása) foglalkozik a kérdéssel:

„20. Elismerjük, hogy 1992 óta voltak olyan területek, ahol az előrehaladás nem volt teljeskörű, illetve akár hanyatlás is volt tapasztalható a fenntartható fejlődés három dimenziója körében, amelyet a többszöri pénzügyi, gazdasági, élelmezési és energia válságok tovább súlyosbítottak, fenyegetve minden országot, de különösen a fejlődő országok azon képességét, hogy megvalósítsák a fenntartható fejlődést. Ebből a szempontból kritikus kérdés, hogy ne lépünk vissza az ENSZ Környezet és Fejődés Konferencia elkötelezettségeitől...”

Ismét nem kerül sor tehát semmilyen érdemi meghatározásra, sokkal inkább az országok mentegetőzéseként értékelhető ez a pont, amely nem is kötelezettséget fogalmaz meg, csupán óhajt arra nézve, hogy ne történjen – tegyük hozzá: alkalmanként további – visszalépés.

Az mindenesetre megállapítható a fenti példákból, hogy a környezet állapotának megőrzésére, lehetőség szerinti javítására van világos törekvés, amely ugyan nem ad tartalmi elvárást a kérdéses védelmi szintre nézve, de minimálisan elvárja, hogy ezen – adott, mondhatjuk akár: közismert – védelmi szinttől negatív irányba való eltérés, visszalépés ne történjen. Az erkölcsi kötelezettség illetően rögzítését követően rátérhetünk a jogi követelményekre.

Mindezt *kapcsoljuk össze a környezethez való jog* – itt több megfogalmazás lehetséges: emberhez méltó, egészséges, élhető, tiszta környezet stb., amelyek alapvetően ugyanarra irányulnak – értelmezésével, amely ebben az esetben az értékközvetítéssel párhuzamban jelenik meg. Többször írtam ennek részleteiről,⁷ amelyeket nem kívánok megismételni, csupán az ott elmondottak jelen témánk szempontjából nélkülözhetetlen lényegét kiemelni. Ezekben az írásokban elhangzott, hogy aligha lehetséges a fenntarthatóság minden dimenziójának egyszerre prioritást biztosítani, ezért indokolt *a fenntartható fejlődés környezeti, ökológiai beágyazottságát előtérbe állítani*, mint ami legjobban rászorul a kiemelt védelemre. Ebből viszont logikusan következik a kör-

⁶ A/CONF.216/L.1 Rio de Janeiro, Brazil, 20-22 June 2012 Agenda item 10, Outcome of the Conference 'The future we want'.

⁷ Legutóbbiak e téren: BÁNDI Gyula: Környezethez való jog – újratöltve. *Acta Humana: Hungarian Centre For Human Rights Publications*, IV., 2016/2. 7–25. ; BÁNDI Gyula: Környezethez való jog. In: SCHANDA Balázs – BALOGH Zsolt (szerk.): *Alkotmányjog – Alapjogok*. [A Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karának tankönyvei] Budapest, Pázmány Press, 2014. 339–368.; BÁNDI Gyula: A környezethez való jog értelmezése a fenntartható fejlődési stratégia és az Alaptörvény fényében. *Acta Humana: Hungarian Centre For Human Rights Publications*, I., 2013/1. 67–92.

nyezethez való jog kiemelése is, amely csak az ezzel együtt megjelenő kötelezettségekkel egyetemben értelmezhető.

Erre utalnak más szerzők is:

„Az emberi jogok két szinten léteznek: először, intézményesült formában, az államok által elfogadva, szerződések és a pozitív jog által meghatározva (amit a kortárs emberi jogi „rezsimek” nevezünk), illetve másodsor, mint erkölcsi jogok, olyan szabályokra alapozva, amelyeket egyetemesnek mondanak és nem feltétlenül a pozitív jog alapján. A két szint tartalma nem feltétlenül azonos [...] még ellentétes kapcsolat is lehet ezen jogok és a társadalmi változások között.”⁸

Jelen állapotban a környezethez való jog, legalábbis a kodifikált emberi jogok nemzetközi rendszerében, mindenképpen erkölcsi jogként jelenik meg, pozitív jogként azonban még csak módjával, ott is inkább nemzeti szinten. Shelton⁹ összegzése szerint: „Több mint 100 alkotmány szerte a világon garantálja a tiszta és egészséges környezetet, 27 közülük az állam kötelességévé teszi a környezeti kár megelőzését vagy nemzeti célként tekint a környezet és a természeti erőforrások védelmére.” Mindenesetre nem vitásan e jog, ha elfogadjuk létét, a harmadik – esetleg negyedik¹⁰ – generációs jogok között kap helyet. E tekintetben pedig sajátos minőséget ad ennek a következő megállapítás is: „Van azonban az emberi jogoknak egy olyan csoportja, amely nem pusztán nemzetközivé vált a globalizáció hatására, hanem maga a globalizáció hozta létre.”¹¹

A hivatkozott cikkekben jeleztem, hogy mindezek nem feltétlenül egy új emberi jog elfogadtatását célozzák meg, hanem ennél részben kevesebbet, részben többet. Kevesebbet, mert nem fektetik le egyértelműen egy ilyen új jog alapjait, hanem inkább a környezetvédelem és az emberi jogok közötti kapcsolatra világítanak rá, máshol az élet jogát vagy az egészségvédelmet, fejlődéshez való jogot stb. idézik fel. Többet, mert a fentiekből az is kiolvasható, hogy itt már nem csupán egy új jog egyszerű bevezetésén kell munkálkodni, majd annak megfelelő védelmét ellenőrizni, hanem a kormányzás ethoszát, a világról alkotott felfogást kell megváltoztatni, tehát a környezetvédelem – de a fenntartható fejlődés szélesebb értelemben is – a jelenlegi kormányzási és jogi mechanizmusok megreformálásával valósítható meg igazán. A környezethez való jog kérdése tehát komoly elkötelezettséget jelent mind az államok, mind a jogosultak oldaláról.

Az Emberi Jogok Európai Bírósága sokat tett annak érdekében, hogy a környezetvédelmi követelmények megsértését emberi jogi sérelemként kezelje, még akkor is, amikor az európai Konvenció szövegének tételesen kiolvasható hatálya nem terjed ki

⁸ Kerri WOODS: *Human Rights and Environmental Sustainability*. Edward Elgar, 2010. 7.

⁹ Dinah SHELTON: Whiplash and Backlash – Reflections on a Human Rights Approach to Environmental Protection. *Santa Clara Journal of International Law*, Vol. 13, Issue 1., 2015. 16.

¹⁰ Erre utal az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének javaslata (12003. sz. dokumentum, 2009. szeptember 11.): „12. Manapság tanúi vagyunk annak, amit az alapvető jogok negyedik generációjának nevezhetünk, vagy a jogok és kötelezettségek generációjának, amelyek a jövő társadalmára vonatkoznak.”

¹¹ KONDOROSI Ferenc: *A fenntartható fejlődés és a globalizáció kihívásai az emberi jogok szempontjából in Fenntartható fejlődés – fenntartható jogállam*. Emberi Jogok Magyar Központja Közalapítvány, 2005. 59.

e kérdéskörre. A Bíróság magáévá tette azt az általános nézetet, miszerint nem elégedhetünk meg azzal a ténnyel, hogy a környezeti ártalmak témájával a Konvenció nem foglalkozik, mert egyes más emberi jogok, alapjogok biztosítása mára egyszerűen nem képzelhető el a környezeti érdekek védelme nélkül. Az *Európa Tanács környezeti jogokra vonatkozó Kézikönyve*¹² szerint is a legismertebb ilyen hivatkozás a magánlakás, magánélet védelmének 8. cikke, de ezen túlmenően a Konvenció más cikkeit is összefüggésbe hozhatjuk alkalmasint a környezetvédelemmel – így elsősorban az élethez való jogot (2. cikk), illetve inkább áttételesen a tisztességes eljáráshoz és bírósághoz forduláshoz való jogot (6. cikk), az információs jogokat (10. cikk), a hatékony jogvédelemhez való jogot (13. cikk), illetve a birtoklás zavartalanságához való jogot (1. sz. jegyzőkönyv 1. cikke).

A szoros összefüggést a *kötelezettségek kiterjesztésével teremtette meg az EJEB*, amelyek révén az állam elé állított követelmények szintje egyre növekszik, annak jogsértése nem pusztán az állami szervek aktív jogsértéseiben keresendő, hanem azok passzivitásában, a védelmi követelmények, kötelezettségek elmulasztásában is. Az emberi jogok védelme ezek szerint hasonlít az egészség általánosan elfogadott koncepciójához, vagyis nem a közvetlen jogsértés – a betegség – hiánya az egyetlen összetevője az emberi jogok védelmének – az egészségnek. Arról azonban nem feledkezhetünk meg, hogy ezen esetek aránya csekély, alkalmazása a jelentős jogsértésekre szorítkozik csupán, és az egyének jogaival való közvetlen kapcsolatot meg kell teremteni ahhoz, hogy ez az analógia alkalmazható legyen. A csoportok, a társadalom, a tágabb környezet, a nem egyértelmű jogsérelmek, veszélyeztetések tehát kívül esnek a bírói jogfejlesztő gyakorlat keretein. *Az analógiának is vannak tehát korlátai. Az azonban nem kétséges, hogy a környezethez való jog, ha áttételesen is, de már nem hagyható figyelmen kívül.*

2015-ben az EJEB közzétett egy összefoglalót a környezeti jogokkal kapcsolatos emberi jogi sérelmeket megállapító ítéletekről.¹³ Ennek egyik fontos üzenete, hogy érdemes összegezni az e téren elért eredményeket, amelyekre az EJEB azért is büszke lehet, mert *annak ellenére fenntartja, sőt fejleszti gyakorlatát, hogy az Emberi Jogok Európai Konvenciója a mai napig adós marad a környezethez való jog önállóságának elfogadásával.*

2. A visszalépés tilalmáról általában

A környezeti értékek védelmének bizonyos, közvetlenül nem meghatározható szintje, illetve egy több jelzős szerkezettel is meghatározható minőségű *környezethez való emberi jog* közös találkozási pontja lehet annak tisztázása, mit is kell értenünk akár a környezeti érték, akár az emberi jog tartalmának valamilyen meghatározása alatt. Itt kap

¹² *Manual on Human Rights and the Environment*. Council of Europe Publishing, F-67075 Strasbourg Cedex, ISBN 978-92-871-7319-5, 2012. évi második kiadás.

¹³ 'Environment and the European Convention on Human Rights' címen összesítés a legfontosabb jogesetekről, 2015. november, 1. http://www.echr.coe.int/Documents/FS_Environment_ENG.pdf

szerepet a visszalépés tilalma, mint olyan lehetőség, ami nem készlet arra, hogy pozitív meghatározást adjunk, hanem arra mutat rá, hogy milyen irány az, amit nem lehet elf

A *visszalépés tilalma nem környezetvédelmi találmány*, noha szerepe a környezet-hez való érvényesülésében általános alappá vált, és egyben meghatározó eleme annak, 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.”¹⁴

A visszalépés tilalmának számos nemzetközi példáját sorolhatjuk fel ezek szerint a környezetvédelmen kívül is. Igaz, még a különböző szerzők által alkalmazott, leggyakrabban használt angol elnevezés sem teljesen egyértelmű: *non-derogation, non-retrogression, non-regression*. Ugyan nem egészen azonos, de tartalmiokban egymásnak jobbra megfelelő fogalmak. Mi sem mutatja jobban a kiterjedt lehetőségek sorát, mint az *emberi méltósággal, mint átfogó kerettel való világos összefüggés*:

„1.2. A másik fontos dogmatikai tétel, hogy az élethez való jog és az emberi méltósághoz való jog az ember jogi státuszát meghatározó jogok, a jogalanyisággal, illetve e jogok minden embert megillető egyenlőségével együtt. Az ember jogi státuszában elért pozíció tekintetében nem lehetséges a visszalépés, de a bővítés igen: pl. a magzat jogalanyiségének elismerésével.”¹⁵

A ‘non-derogation’ alkotmányos elvként való értelmezéséről általánosságban a következőt írják:¹⁶

„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...”

¹⁴ Rebecca BRATSPIES: 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.

¹⁵ BALOGH Zsolt: Az emberi méltóság: jogi absztrakció vagy alanyi jog. *Iustum Aequum Salutare*, VI. 2010/4. 36.

¹⁶ Mark TUSHNET – Thomas FLEINER – Cheryl SOUNDERS (eds.): *Routledge Handbook of Constitutional Law*. Routledge, 2013. 91.

Az elv alkalmazása nem egyértelműen kap pozitív fogadtatást minden esetben, elsősorban annak nem kellő megalapozottsága miatt. Szerzők két, az USA Legfelsőbb Bírósága által 1996-ben született ítélet kapcsán értelmezték ezen elv alkotmányos helyzetét. A két vonatkozó ügy között nem volt környezetvédelmi – az egyik a homoszexualitás miatti diszkriminációval, a mások telekommunikációval volt kapcsolatos. Abban a szerzők szerint a két eset közös volt, 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 amit az Alkotmány megkíván, de nem visszakozhat, 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.”¹⁷

Az amerikai szerzők szerint az egész elv *értelmezése nagy mértékben a bírói aktivitás függvénye* volt,¹⁸ 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 ellen,¹⁹ azonban ennek az a következménye, hogy „Az eljárásjogi lehetőségek következtében a Bíróság alkalmanként kiütheti a nem megfelelőnek tartott szabályokat, miközben tartózkodik attól, hogy érdemi magyarázatot adjon. [...] A két ügy egyikében sem foglalkozott a Bíróság a visszalépés tilalmának alapvető kérdésével: melyik vezet előre és melyik visszafelé?”²⁰

Nem az elvvel magával volt tehát a jogértelmezési 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 egyike²¹ 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, melyeket 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,

¹⁷ John C. JEFFRIES JR. – Daryl J. LEVINSON: The Non-Retrogression Principle in Constitutional Law. *California Law Review*, Vol. 86, Issue 6., Article 1., December 1998. 1212.

¹⁸ Uo. 1247.

¹⁹ Uo. 1248.

²⁰ Uo. 1249.

²¹ 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.25>)

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* is:²²

„89. [...] Teljes mértékben egyetért abban, hogy amiképpen az értelmezés megújításáról 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.

Sokkal több rész kérdés jelenik meg és kerül bele ugyanazon ENSZ emberi jogi vizsgálódási körbe, amint a környezethez való jog a szociális jogokkal társítva, tehát a fenntartható fejlődés elvének három összetevője közül együtt jelenik meg, mégpedig *az ivóvízhez és szanitációhoz való jog kapcsán*. E téren már nem független szakértő, hanem különmegbízott foglalkozik a kérdéses emberi joggal,²³ 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

²² Human Rights Council Twenty-eight session Agenda item 3, Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development, 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.

²³ 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.

a szegények nem engedhetik meg a vezetékes vizet és szanitációs szolgáltatásokat, vagy ami az infrastruktúra romlásához vezet, a beruházások és karbantartás hiánya miatt.”

Jelentésének fontos következtetése:

„17. *Kapcsolat van a visszalépés tilalma és a fenntarthatóság között. A vízhez és szanitációhoz való jogot érintő visszalépések veszélyeztethetik a fenntarthatóságot.*”

Mindenképpen utalni kell a jelentés azon részére, amely a joggyakorlat számára különös fontossággal bír, számos szempontot sorolva 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:*
- (a) 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«.
 - (b) Amellett, hogy az alapvető kötelezettségeket prioritásként kezelik, az erőforrások elérhető teljességét kell felhasználni annak érdekében, hogy az emberi jogok minden szintjét érvényesíteni lehessen oly módon, hogy ezáltal védelmet kapjanak a visszalépést jelentő intézkedések és hatások ellen és/vagy fenntartsák a status quo-t. [...]
 - (c) Az intézkedések nem lehetnek diszkriminatívak. [...] 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 [...] Ha krízishelyzetben alkalmazzák azokat, akkor csak a kérdéses időszakra vonatkoznak;
 - (f) Elszámoltathatósági mechanizmust és a független ellenőrzés lehetőségét kell biztosítani nemzeti szinten, valamint és a jogsértések áldozatai számára jogorvoslati lehetőséget kell adni;
 - (g) Az állam viseli a bizonyítás terhét a fenti kritériumok kapcsán.”

Az ENSZ egy következő különmegbízottja, ezúttal *a megfelelő lakhatásért felelős szakértő*, sem feledkezik meg az elv kiemeléséről, világossá téve ennek komplex szemléletet jelentő fontosságát.²⁴ 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 helyreállításához való jog. [...] Mindezek megerősítik az Agenda 21 olyan környezeti elveit, mint a 'közös, de megkülönböztetett felelősség' vagy az elővigyázatosság elve.”

A fentiekén kívül számos nemzetközi jogi intézményt említhetünk, ahol a kérdéses tilalom a megállapodások természetes velejárója, vagy legalább közvetett módon világosan kimutatható. Közülük a legnagyobbakat emelem ki csupán. Ebbe körbe tartozik az *Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata*²⁵, 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*²⁶ 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 szabadságok megsértésére vagy pedig az Egyezményben meghatározottnál nagyobb mértékű korlátozására irányul.”

²⁴ 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.

²⁵ Ld. <http://www.ajbh.hu/documents/10180/122652/Emberi+Jogok+Egyetemes+Nyilatkozata.pdf/fc99fb33-95a8-4195-8855-bf2fa6f550af;version=1.0>

²⁶ 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.

A *Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmánya*²⁷ úgyszintén rendelkezik az eltérés kivételes 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. Ciktől. ...”

Negyedikként érdemes rápillantani az *Európai Unió Alapjogi Chartájára*²⁸, ahol ugyancsak 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, korlátozásukra 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.”

²⁷ 1976. évi 8. törvényerejű rendelet az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről

²⁸ Az Európai Unió Alapjogi Chartája. 2012/C 326/02, *OJ C* 326, 26.10.2012, p. 391–407.

A korlátozások, más szóval *a visszalépés, eltérés tilalma tehát mind a négy említett emberi jogi egyezménynek valamiképpen részese*, bár nem tudunk meg többet ennek tényleges tartalmáról, 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 is.²⁹ 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'* pontosítását követve, de a témákat külön pontokként megjelenítve):

- 2. az eltérés kivételes és ideiglenes kell legyen;
- 2. 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;

²⁹ 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).

- külön kiemelést 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 eljárási garanciák útján is, közöttük különösen bírói garanciák révén.”

Az *EJEB* sem maradt adós az Európai Konvencióra vonatkozó hasonló feltételek kimunkálásával,³⁰ amelyre 2016-ban került sor, a 15. cikk (az Egyezmény hatályának felfüggesztése szükséghelyzet esetén) magyarázatára. Mivel ez nagyban hasonlít a már eddig elmondottakhoz, ismertetésétől eltekintek.

Amennyiben a környezetvédelmi jogokat, érdekeket vesszük sorra, akkor a visszalépés tilalmával kapcsolatban sokan hivatkoznak a közismert francia szerzőre, *Michel Prieur*-ra, aki e témában is összegezte nézeteit,³¹ pontokba szedve. Írásának 2. pontja mutatja legjobban kiindulási tételét:

„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 környezetvédelmi politika, ha haladást akar jelenteni, minden visszalépést meg kell tiltsaon.”

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 [...];
- 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.

³⁰ 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

³¹ Michel PRIEUR: Non-regression in environmental law. *S.A.P.I.E.N.S – Surveys and Perspectives Integrating Environment and Society*, vol. 5. no.2., 2012. <https://sapiens.revues.org/1405>

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.

Ezek tehát általános feltételeket jelentenek, éppen ezért érdemel kiemelt figyelmet az *Európai Parlament állásfoglalása*, melyet a 2012. évi riói világrétekezlet előtt adott ki,³² 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.

3. A visszalépés tilalma és az Alkotmánybíróság gyakorlata

Az *Alkotmánybíróság* 28/1994. (V. 20.) AB határozata a természetvédelmi területek privatizációjával kapcsolatban volt érdemben az első, amelyik a környezethez való jog alkotmányos értelmezésébe fogott. Az értelmezés kitér 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 ön-állósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. A környezethez való jog az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei 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

³² 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, ld. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0430+0+DOC+XML+V0//HU>

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 szerint:³³

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

Ugyancsak Fodor írja később,³⁴ figyelemmel az időközben e témában megjelent más AB határozatokra is:³⁵

„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 (ld. 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 Ő emeli ki a visszalépés tilalmához kapcsolódó aktív vonatkozást is:³⁶

„A progresszív alkotmánybíróvási 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 alaptörékvése és alapelve a megelőzés. Ez csak úgy lehetséges, ha a környezeti

³³ FODOR László: A jogszabályok környezetvédelmi hatásvizsgálata. *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, Tomus XXIII/2., 2005. 256.

³⁴ Másutt is, mint pl. FODOR László: A víz az alaptörvény környezeti értékrendjében. *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, Tomus XXXI., 2013. 333., 329–345.

³⁵ Uo. 257.

³⁶ Uo. 258.

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.”

Hasonlóan ír *Horváth Gergely*:³⁷ „A szükségességi-arányossági teszt Alaptörvénybe emelésével tulajdonképpen a visszalépés tilalmának az Alkotmánybíróság által kidolgozott elve is megfogalmazódott, amely a biológiai sokféleség fenntartása szempontjából létfontosságú.” A politológus (*Antal Attila*) is ezt az elvet emeli ki:³⁸ „Az Alkotmánybíróság által érvényesített »*non derogation principle*«, a védelmi szinttől való visszalépés tilalma alapján a környezetvédelem jogszabályokkal már elért szintjét az állam nem csökkentheti ...”

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 állam 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 a gázzsállító vezeték elhelyezésére irányadó általános tilalmak alól a bányahatóság által adható felmentést értékelte, a határozat II. 4. pontjában kiemelve:

„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 egy későbbi, a természetvédelmi oltalommal kapcsolatos határozatában³⁹ tovább pontosította az eddig már leírtakat:

³⁷ HORVÁTH Gergely: *Az Alaptörvény környezetjogi előírásai*. In: SZOBOSZLAI-KISS Katalin – DELI Gergely (szerk.): *Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére.*, Győr, Universitas-Győr, 2013. 233.

³⁸ ANTAL Attila: A környezeti demokrácia elmélete és gyakorlata. *Politikatudományi Szemle*, XVIII/4., 92.

³⁹ 48/1997. (X. 6.) AB határozatában

„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 hullámzást 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. 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.”

A 30/2000. (X. 11.) AB határozat a környezethez való jog eljárási oldalát biztosító jogszabály 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.”

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, az Alkotmány 8. § (2) bekezdésből eredő szükségességi/arányossági tesztre hivatkozva az értékelésben. 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 AB elképzelhetőnek tartja a környezethez való jog korlátozását, de csak rendkívül indokolt feltételek mellett. Mindenesetre mindeddig 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 igaz és arra mutat, hogy nagyon is gyakorlatias álláspontot tükröz. Ilyen eset többek között az 50/2007. (VII.

10.) AB határozat, amely 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«, közelebbről 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 közérdekűség mércének.”

Ez a megközelítés tükröződik más határozatok⁴⁰ 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 az értelmezés folyamatában, különös figyelemmel az új alkotmányozási folyamatra és ennek eredményére – az Alaptörvényre.⁴¹ Mindenesetre várni kellett az Alaptörvénynek megfelelő értelmezésre egy kissé, de ez végül is elkészült.⁴² Ennek kapcsán írja *Sulyok Katalin*,⁴³ visszautalva az alaphatározatra is:

„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 újabb határozata⁴⁴ áltál, 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 tényleges romlásának ‘csak’ (92) a kockázata merül fel« (Indokolás, 110. bekezdés) Ezzel az

⁴⁰ Pl. ilyen a 33/2006. (VII. 13.) AB határozat.

⁴¹ 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*, I., 2013/1. 67–92.

⁴² 16/2015. (VI.5.) AB határozat.

⁴³ SULLYOK Katalin: A természetvédelem védelmében – a nemzeti park igazgatóságok vagyonkezelését érintő törvény előzetes normakontrolljának margójára. *Ars Boni*, 2015/2. 91–92.

⁴⁴ 16/2015. (VI.5.) AB határozat.

Alkotmánybíróság a visszalépés tilalmának kívánalmát 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. Ezek:⁴⁵

- *A tulajdon tartalmának korlátozhatósága* (82. pont) és ennek megfelelő lehetőség a beavatkozásra, amit ugyancsak lehet és kell is történeti összefüggéseiben szemlélni.
- *Az épített környezet védelmének bevonása* a fenti körbe (83. pont), mint amilyen volt a meghatározó jelentőségű 27/1995. (V. 15.) AB határozat. Már itt megjelenik az, hogy „pusztán az építő vagy építtető 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 pl. 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 emblematikus kérdés a környezetvédelemben, annak legfőbb szimbólumai (panda, jegesmedve, kócsag stb.) is innen erednek.

A visszalépés tilalmának értelmezése körében, Prieurhoz hasonlóan hazai szerzők is törekedtek a visszalépés lehetőségeinek, formáinak feltérképezésére.⁴⁶ 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,

⁴⁵ A hivatkozások minden esetben a 16/2015. (VI.5.) AB határozatra utalnak.

⁴⁶ Ld. FODOR László: A környezethez való jog dogmatikája napjaink kihívásai tükrében. *Miskolci Jogi Szemle*, 2. évf.2007/1. 15.

határértékek enyhítése, védőzónák csökkentése, privatizáció a továbbműködésre 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).⁷⁷

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 ténylegesen inkább elsődlegesként 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 – amint azt Ferenc pápa bevezetőben idézett enciklikája, és elődei-nek hasonló megnyilatkozásai⁴⁷ – *az értékek válságáról van tehát szó*. Az értéksorrend helyreállítását fogalmazza meg az amerikai szerző így: „Az emberi jogi szempont jog-szerű elvárásá 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. Zengő-ügyben,⁴⁸ ahol valójában két alkotmányos jog üt-között – a környezethez való jog és a nemzetbiztonság kérdése. Az AB 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 ala-

⁴⁷ Ezeket foglalja össze egyebek között az MKPK körlevele (Magyar Katolikus Püspöki Konferencia 2008. évének végén kiadott körlevele, *Felelősségünk a teremtett világért* címmel, www.teremtesvedelem.hu) kiemeli: „28. Ha azonban az eszköz öncéllá válik, ha elfogadjuk a gazdasági logika kizárólagos érvényességét az élet egyre több területén, és a társadalom megszervezését az emberi élet értéke helyett a gazdasági teljesítmény által képviselt értékekre alapozzuk, akkor ez a magatartás kiszolgáltatótá tesz bennünket. [...] A környezeti válság gyökere ugyanis – ahogyan azt II. János Pál pápa 1990-ben, a Béke Világnapjára írt Üzenetében is megfogalmazta – legnagyobb mértékben erkölcsi természetű.”

⁴⁸ Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jelentése az OBH 3631/2003. számú ügyben.

kítása terén folyamatos polémiákra elvi élel reagálva, az AB-től érkező felkérésnek eleget téve⁴⁹ jelentettük⁵⁰ 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, nem kivételes és nem is környezetvédelmi eredetű, hanem valójában valamilyen formában – eltérés, enyhítés, kivétel – része az emberi jogi egyezményeknek, az emberi jogi gondolkodásnak. Az értelmezés nehézségét éppen ez adja, mert amit a vonatkozó ENSZ emberi jogi katalógushoz kapcsoltnak ismerünk, az nem környezetvédelmi indíttatású, bár számos eleme – kivételesség, indokoltság, átmenetiség (ez relatív), illetve különösen az arányosság – egyképpen alkalmazható a környezeti és a nem környezeti vonatkozásokra. A visszalépés környezetvédelmi szempontú tartalmi megközelítése eddig inkább a nemzeti alkotmányos értékek szintjén volt értelmezhető, újabban azonban kiterjed a környezettel kapcsolatos további emberi jogokra is, méghozzá egyre erőteljesebben, éppen ezen alkotmányos eredmények nyomán.

⁴⁹ Az Országos Környezetvédelmi Tanács állásfoglalása az Alkotmánybíróság II/2092-8/2015. ügyszámú megkeresésére válaszulva – ld. www.oktt.hu

⁵⁰ Amelynek akkor elnöki teendőit a szerző látta el.

Ugyanakkor, konkrét környezeti értékek megjelenítése híján *a visszalépés tilalma marad uralkodó értékmérőként*, egyszerűsítve a megítélését, egyben azonban kissé túlzottan is leegyszerűsítve azt. A visszalépés tilalma révén nem szükséges a környezeti értékek tartalmát megadni, elegendő ismerni a meglévő megoldásokat és ezekhez viszonyítani a megtett vagy megtenni tervezett változásokat. Természetesen ez sem minden esetben átlátható, egyszerű. Gondoljunk csupán a környezetvédelmi szervezetrendszer átalakításának fent jelzett tartalmára, ami egyik oldalról a közigazgatás egyszerűsítése, átláthatóbbá tétele révén előrehaladásként is értékelhető, míg a környezeti érdekek mások alá-mellé való határozottabb besorolása révén viszont inkább a visszalépést erősítik. A kettő közötti arányosság megállapítása nyilván nem kevés utánjárást, értelmezést igényel.

