

JOGTUDOMÁNYI KÖZLÖNY

ALAPÍTVÁ 1866.

A Magyar Tudományos Akadémia Állam- és Jogtudományi Bizottságának folyóirata

TARTALOM

Tanulmány

SÁRKÓZY TAMÁS:

Az új Ptk. jogi személy könyvéről 461

BÁNDI GYULA:

Gondolatok az elővigyázatosság elvéről 471

SZEIBERT ORSOLYA:

Az európai harmonizáció lehetősége a házasság felbontása kérdésében 481

BÉKY ÁGNES ENIKŐ:

A páciensjogok, mint az egészségügyi ellátást igénybevevő személyek nevesített jogai 493

Szemle

HAMZA GÁBOR:

Pandektarendszer és a római jog 504

BOÓC ÁDÁM:

Észrevételek az állam kárfelelősségéről a jogszabályban történő ármegállapítási kötelezettség elmulasztása vonatkozásában 507

Jogirodalom, jogélet

SZABÓ ZSOLT:

A közvetlen demokrácia helyzete Magyarországon és külföldön 513



TANULMÁNY

Gondolatok az elővigyázatosság elvéről

✎ Bándi Gyula egyetemi tanár, Pázmány Péter Katolikus Egyetem (Budapest)

Az elővigyázatosság mint jogi alapelv elsősorban a környezetjog jellemzője, de tényleges hatásában immár valamennyi olyan területre kiterjed, ahol a fokozott kockázat lehetősége a hagyományos jogfelfogástól eltérő beavatkozást kívánja meg. Az elv mintegy a 'bűnösség vélelmét' jeleníti meg, ezzel a jogérvényesítés kereteit tágítja, tehát elvárja a feltételek, garanciák pontosítását, különösen az érdekek közötti fokozott súlyozás követelményét, az arányosság kiemelt alkalmazását. Az elv több évtizedes története, alkalmazása olyan tanulságokkal szolgál, amelyeket immár össze lehet és kell foglalni.

I. Az elv megjelenése

1. Felvezetés

Alkalmanként érdemes felidézni, értelmezni alapvetőnek számító fogalmakat, jogintézményeket, elveket, átgondolva azok tényleges értelmét, teoretikus alapjait, alkalmazási problémáit. Erre jubileumok is szolgáltatnak okot, mint az ENSZ környezetvédelmi konferenciái sorozatának tavalyi – nem túl sikeres – negyedik állomása,² amely azonban egy 20 évvel ezelőtti alkalmat³ elevenített fel. Ekkor nyert nemzetközi szinten is polgárjogot a fenntartható fejlődés és ezzel összefüggésben, annak egyik alapjához számítható elővigyázatosság elve, amelyről időnként szükséges elmélkedni. Az ENSZ színterén azonban – amint alább erre visszatérünk – már harminc éve is elmúlt annak, hogy az elv megjelent. A megfelelő felvezetés érdekében *szólni kell a fenntarthatóság fogalmáról* – erre alkalmas a Világ Tudományos Akadémiáinak Nyilatkozata (Tokió, 2000):⁴ „a fenntarthatóság az emberiség jelen szükségleteinek kielégítése, a környezet és természeti erőforrások jövő generációk számára történő megőrzé-

sével egyidejűleg”. E nagyon sokat emlegetett fogalom, elv egyik részegysége az elővigyázatosság, amelyről az ENSZ Fenntartható Fejlődés Bizottság égisze alatt készült szakértői jelentés,⁵ amely a téma nemzetközi jogi elveit volt hivatva összesíteni a 'környezet és fejlődés' egyik alapvető összetevőjeként emlékezik meg: „Az elővigyázatosság elve arra utal, hogy a tudományos bizonyosság hiánya nem lehet oka annak, hogy a komoly és visszafordíthatatlan környezeti károk elkerülésére irányuló lépéseket elhalasszuk.” Alább utalunk arra, mennyire szoros ez a kapcsolat.

A Nemzetközi Jogi Társaság a fenntartható fejlődés nemzetközi jog elveit taglaló *Új-Delhi Nyilatkozatában*⁶ tíz évvel ezelőtt hét elvet különböztetett meg, amelyek között a 4. elv volt az elővigyázatosság: „Az elővigyázatosság elve, ami az emberi egészségre, a természeti erőforrásokra és ökoszisztémákra vonatkozik. Ezen belül több fontos elemet is megjelenít az elv, túllépve ezzel az elővigyázatosság hagyományos koncepcióján:

- a károkozással kapcsolatos elszámoltathatóság,
- a tervezés,
- a környezeti hatások vizsgálata,
- a bizonyítási teher áthárítása az üzemeltetőre, a komoly vagy visszafordíthatatlan károk esetében.”

A Nyilatkozattal pedig ismét visszacsatolunk a jubi-

1 A tanulmány a Pázmány Péter Katolikus Egyetem TÁMOP-4.2.1.B-11/2/KMR-2011-0002. sz. projektje (A tudományos kutatások kibontakoztatása a PPKE-n) keretében jelent meg.
 2 *Rio+20*, United Nations, Rio de Janeiro, Brazil, 20-22 June 2012, <http://www.uncsd2012.org/> (2013.03.01.)
 3 *Riói Nyilatkozat*, Elfogadta Egyesült Nemzetek Környezet és Fejlődés Konferenciája, 1992. június 3-14. között Rio de Janeiro, http://www.nfft.hu/dynamic/Rio_Decl_m.pdf (2013.03.01.)
 4 <http://www.interacademies.net/10878/13933.aspx> (2013.03.01.)
 5 *Report of the Expert Group Meeting on Identification of Principles of International Law for Sustainable Development*, Geneva, Switzerland, 26-28 September 1995, Prepared by the Division for Sustainable Development for the Commission on Sustainable Development Fourth Session 18 April – 3 May 1996, New York (<http://www.un.org/documents/ecosoc/cn17/1996/background/ecn171996-bp3.htm>)
 6 *ILA New Delhi Declaration of Principles of International Law Relating to Sustainable Development*, 2 April 2002. in *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics 2*: 211–216, 2002., Kluwer Academic Publishers.

leumi 20 évhez, mert az 2012-ben teljes megerősítést nyert ugyanazon fórum által.⁷ Emellett már némi tartalmi útmutatót is kaptunk a további gondolkodáshoz.

Az *elővigyázatosság arra utal*, hogy a károsodás veszélyéhez vezető tevékenységek megalapozása során el kell kerülni az olyan helyzetet, amelyeknek negatív az eredménye, tehát az emberi magatartásokról eleve feltevélezzük az esetleges későbbi környezeti ártalmak bekövetkezésének lehetőségét, a környezetjog mindennapjaiban az elővigyázatosság egyenlő az óvatossággal, körültekintéssel. A jogalkotás az elv érvényesülését elvárhatja, de részletes szabályokat nem rendelhet hozzá, megfelelő alkalmazása igazi feladatot jelent a joggyakorlat számára.

2. Történet

Nézzük tehát az *előzményeket*, amelyre többféle, de nagyjából hasonló utalásokat találunk. „Az elővigyázatosság az 1970-es években az NSZK-ban jelent meg. Gyökerénél az a felfogás áll, hogy a szabályozó hatóságoknak és kormányoknak abba az irányba kell lépniük, hogy minimalizálják a környezeti kockázatot, előre látva a lehetséges kárt, és ha lehet, megelőzve azt. A nyolcvanas években, az NSZK-kormány alkalmazta a *Vorsorgeprinzip*-et (előrelátás vagy elővigyázatosság elve), annak érdekében, hogy igazolja a savas esők, globális felmelegedés és az Északi-tenger szennyezése miatt szigorú politikát. Ezen problémákkal összefüggésben, a *Vorsorge* magában foglalta a legjobb elérhető technológia (BAT) alkalmazását a szennyezés forrásnál való minimalizálására.”⁸

Más szerzők a *nemzetközi jogban keresik az előzményeket*: „A 70-es és 80-as években alakult ki az elővigyázatosság kérdése, mint a természeti környezetet és emberi egészséget érintő kezelés lehetősége. Az eredeti területek a tengeri környezet és a veszélyes anyagok voltak.”⁹ A jogtudományi munkák szerzői kissé elvibb következtetésig jutnak:¹⁰ „Az elővigyázatosság elve az emberiség és annak fizikai létét biztosító környezet közötti filozófiai és spirituális kapcsolatra irányítja a figyelmet. Jelzi azon fejlődési út átértékelését, amelyet számos társadalom választott az Angliában a

késői XVIII. században kezdődő ipari forradalom óta.” Máshol: „Az elővigyázatosság elvének rövid története a modern környezetpolitika két fontos jellemzőjét példázza: erős fordulat a nemzetközivé váló követelmények felé, illetve a környezetvédelmi elvek beszivárgása olyan, korábban nem környezetvédelmi-nek tartott területekbe, mint a kereskedelem, ipar vagy energiatermelés.”¹¹

Melyek is azok a harminc éves előzmények, amikor a nemzetköziség és a környezetpolitika együtt elindítja az elővigyázatosság térhódítását? Nemzetközi dokumentumban elsőként az ENSZ egy korai kezdeményezésében (*World Charter for Nature*) jelenik meg az elővigyázatosság, részben a szöveg megfelelő értelmezésével, részben – kissé korlátozottabb tárgykörben ugyan – direkt módon.¹² A funkcióról szóló II. rész 11. cikkében a Karta elvárja a természetre vonatkozó jelentős kockázat vagy más káros hatás csökkentését, és ezen belül egyebek között előzetes vizsgálatokat igényel, amelyek bizonyítják, hogy a várható előnyök nagyobbak, mint az esetleges károk, és „ahol a lehetséges káros hatásokat nem lehet teljesen értelmezni, a tevékenység nem folytatható”. Ez az az általános követelmény, amely sokban megfelel az alább részletezett elővigyázatosság elvének, amely szerint, ha nincs bizonyíték – „nem lehet értelmezni a káros hatásokat”¹³ –, akkor az a követelmény, hogy ne folytassák a tevékenységet. Ugyanitt a 12. cikk a szennyezés természeti rendszerekbe történő bebocsátásának elkerülését várja el, és ezen belül a b) alpontban jelenik meg a tényleges fogalom: „(b) külön elővigyázatosság szükséges a radioaktív vagy mérgező hulladék bebocsátásához”. Ez a dokumentum ugyan értékelhető elvi alapként, de meghatározónak nem lehet mondani.

Az elv azonban ennek ellenére *egyre jobban beépül a környezetvédelemmel, illetve hasonló – különösen egészségügyel – kapcsolatos kockázatok kezelésének rendszerébe*, amire a joggyakorlat egyértelmű példát ad. Tíz évvel az EK Szerződésben való megjelenés (Maastricht, 1992) előtt az ún. *Sandoz-ügyben*¹⁴ már hasonló érvelést találhatunk az ítéletben, a vitaminok túlzott mértékű alkalmazása, illetve fogyasztása kapcsán: „11. (...) a Bíróság elé tárt észrevételek szerint a tudományos kutatás még nem elég fejlett ahhoz, hogy a kritikus mennyiséget és a pontos hatást bizonyossággal

7 *Resolution No. 7/2012*, Committee on International Law on Sustainable Development, The 75th Conference of the International Law Association held in Sofia, Bulgaria, 26 to 30 August 2012. <http://www.ila-hq.org/download.cfm/docid/69558942-B224-4755-9AE249CDEB1278D0> (2013.03.01.)

8 *Jordan, Andrew and O'Riordan, Timothy*: the precautionary principle: a legal and policy history in: *Martuzzi, Marco and Tickner, Joel A.*, (ed.): *The precautionary principle: protecting public health, the environment and the future of our children*, WHO Europe, 2004, 32.

9 *Vlek, Charles*: A precautionary-principled approach towards uncertain risks: review and decision-theoretic elaboration, *Erasmus Law Review* 2009, Vol 2, Issue 2, 130.

10 *Cameron, James and Abouchar, Juli*: The Precautionary Principle: A Fundamental Principle of Law and Policy for the Protection of the Global Environment, 14 *Boston College of International and Comparative Law Review* 1 (1991), 2. <http://lawdigitalcommons.bc.edu/iclr/vol14/iss1/2>

11 *Jordan and O'Riordan*: i. m. 45.

12 *World Charter for Nature*, elfogadva az ENSZ Közgyűlés 48. ülészakán, 1982. október 28-án, A/RES/37/7, <http://www.un.org/documents/ga/res/37/a37r007.htm> (2013.03.01.)

13 „where potential adverse effects are not fully understood”

14 *C-174/82*, előzetes döntéshozatali eljárás a Societe Sandoz BV ellen indult büntetőeljárásban, 1983. július 14., E.C.R. 2445.

megállapíthatjuk. ... 17. (...) a tudományos értékelésben rejlő bizonytalanság ismeretében igazolhatók azok a nemzeti intézkedések, amelyek előzetes engedély hiányában megtiltják az olyan élelmiszerek forgalmazását, amelyek hozzáadott vitaminokat tartalmaznak, mégpedig a Szerződés 36. cikke értelmében, az emberi egészség védelme érdekében.”

Időrendben haladva, az elővigyázatosság elve immár valóban kötelező erejű nemzetközi egyezményben is helyet kap, mégpedig az *ózonréteg védelméről szóló Bécsi Egyezmény* (1985)¹⁵ preambulumban. Sajnálatos módon ez a hivatalos, jogszabályként megjelent magyar szöveget olvasók számára aligha észlelhető, ugyanis a szöveg az 1990-es fordításban hibásan jelent meg¹⁶ és úgy is maradt. A helyes idézet: „Tudatában annak is, hogy nemzeti és nemzetközi szinten egyaránt hoztak már *elővigyázatossági intézkedéseket* az ózonréteg védelmére,” – ehelyett a ’megelőző’ intézkedések fogalma jelenik meg.

A Kiss-Shelton szerzőpáros egyik alampunkájában kiemeli: „Az elővigyázatosság elvének kialakítása viszonylag új. A fogalom ténylegesen, cselekvésre is utaló módon, elsőként a nemzetközi környezetjogban egy nyilatkozatban jelent meg, amelyet az *1987-es Északi-tengeri konferencián* fogadtak el.”¹⁷ A nyilatkozat¹⁸ preambuluma szerint: „VII. Elfogadva, hogy az Északi-tenger veszélyes anyagokból származó lehetséges káros hatásai elleni védelme érdekében *elővigyázatossági megközelítés szükséges*, amely megkövetelheti az ezen anyagok bejutásának ellenőrzésére tett intézkedéseket, még mielőtt az okozati kapcsolat a teljesen egyértelmű tudományos bizonyíték révén megalapozott lenne.” Ez sokkal nagyobb lépés, mint az előbbi utalás, más értelmezést is ad, igaz korlátozott hatókörrel, a veszélyes anyagokra terjedve ki csupán.

Az 1992-es Riói Csúcs előkészületei között tartjuk számon az európai környezetvédelmi miniszteri találkozót (1990). A *Bergeni Miniszteri Nyilatkozat az elővigyázatosság és a fenntartható fejlődés közötti kapcsolatra hívja fel a figyelmet*, kijelentve: „Annak érdekében, hogy fenntartható fejlődést érjünk el, a politikáknak az *elővigyázatosság elvére kell alapozódnia*. A környezeti intézkedéseknek előre kell látnia, megelőznie és kezelnie a

környezeti pusztulás okait. Amikor komoly és visszafordíthatatlan kár fenyeget, a tudományos bizonyosság hiánya nem szolgálhat indokként arra, hogy a környezeti károsodás megelőzésének intézkedéseit halogassuk.”¹⁹ Eszerint az elővigyázatosság a fenntarthatóságnak elengedhetetlen feltételeként funkcionál.

Visszajutunk sorrendben a *Riói Nyilatkozathoz*,²⁰ a Környezetről és a Fejlődésről, amelynek 15. elve összegzi, és immár globális szintre emeli az elővigyázatosságot: „A környezet védelme érdekében az Államok, lehetőségeiknek megfelelően, széles körben törekedni fognak az elővigyázatosságra. *Ahol súlyos vagy visszafordíthatatlan kár fenyeget, a teljes tudományos bizonyosság hiánya nem használható föl indoklásként a környezetromlást megakadályozó, a hatékonysággal járó intézkedések elhalasztására.*”

Ez lesz az a fogalom, amelynek egyes elemeit a témával foglalkozó szerzők külön is értelmezik, mint a nemzetközi környezetjog egyik nagy alakja, Sands: „A fogalom legáltalánosabban azt jelenti, hogy az államok abban állapodnak meg, hogy körültekintően járnak el és kellő előrelátással, amikor a környezetre feltételezhetően káros hatással lévő tevékenységekről határoznak. Egy még általánosabb nézet szerint, az elv azt kívánja meg, hogy a valószínűsíthetően környezetre káros tevékenységeket és anyagokat szabályozzák, lehetőség szerint megtiltsák, akkor is, ha nem áll rendelkezésre teljes vagy túlnyomóan erős bizonyíték a környezeti kár vagy várható kár kérdéséről.”²¹

A teljesség igénye nélkül még két egyezményt emelünk ki a húsz évvel korábbi időszak terméséből. Az első a Rióban elfogadott egyik nemzetközi egyezmény, a *biodiverzitási*,²² amelynek preambuluma értelem szerűen azonosan fogalmaz a Riói Nyilatkozattal, eltérő tárgyi hatállyal: „megjegyezve *azt is*, hogy ahol a biológiai sokféleség jelentős csökkenésének vagy elvesztésének veszélye fenyeget, a teljes tudományos bizonyosság hiánya nem használható érvként az e fenyegetés elkerülésére vagy mérséklésére irányuló intézkedések elhalasztására.”

A másik példa is ebből az évből való, a vizekkel kapcsolatos Helsinki Egyezmény,²³ már nem preambu-

15 31/1990. (II. 16.) MT rendelet a sztratoszferikus ózonréteg védelméről szóló, Bécsben 1985. március 22. napján aláírt egyezmény kihirdetéséről

16 Az eredeti angol nyelvű megfogalmazás szerint: „Mindful also of the precautionary measures for the protection of the ozone layer which have already been taken at the national and international levels,” ami magyarul ekként hangzik a jogtárakban: „Tudatában annak is, hogy nemzeti és nemzetközi szinten egyaránt hoztak már megelőző intézkedéseket az ózonréteg védelmére,”

17 Kiss, Alexandre – Shelton, Dinah: International Environmental Law, Transnational Publishers, New York, 1999, 264.

18 Second International Conference on the Protection of the North Sea, London, 24–25 November 1987

19 Bergen Ministerial Declaration on Sustainable Development in the ECE Region, (May 16, 1990), Conference on „Action for a Common Future,” Bergen, Norway, May 8–16, 1990

20 Elfogadta Egyesült Nemzetek Környezet és Fejlődés Konferenciája, 1992. június 3-14. között Rio de Janeiró, http://www.nfft.hu/dynamic/Rio_Decl_m.pdf

21 Sands, Philippe (1994) „The „Greening” of International Law: Emerging Principles and Rules, Indiana Journal of Global Legal Studies, Vol. 1: Issue. 2, 300–301.

Available at: <http://www.repository.law.indiana.edu/ijgls/vol1/iss2/2> (2013.03.01.)

22 1995. évi LXXXI. törvény a Biológiai Sokféleség Egyezmény kihirdetéséről

23 130/2000. (VII. 11.) Korm. rendelet a határokat átlépő vízfolyások és nemzetközi tavak védelmére és használatára vonatkozó, Helsinkiben, 1992. március 17-én aláírt Egyezmény kihirdetéséről

lumban, hanem a szerződéses rendelkezések között kötelezőként írja elő az elv alkalmazását, ami akkor is előremutató, ha egyebekben az elővigyázatosság marad elv:

„2. Cikk, Általános előírások

5. ... a Feleket a következő elvek vezérlik:

a) Az „elővigyázatosság elve”, amely szerint a valószínűsíthetően határokon áttérjedő hatást okozó veszélyes anyagok kibocsátásának megelőzésére irányuló intézkedések nem halaszthatók el azon az alapon, hogy a tudományos kutatás még nem bizonyította teljes mértékben ezen anyagok és a valószínűsíthetően határokon áttérjedő hatásuk közötti oksági kapcsolatot;”

3. Az elv tartalmáról

Tisztázandó tehát elsősorban, *mire is vonatkozik az elővigyázatosság*. Egy összegző elvi megközelítés kiemeli az érzékelhető megközelítésbeli különbségeket, ahol egyes nézetek az elv hatókörét csökkentenék: „Az elővigyázatosság azt kívánja meg, hogy most cselekedjünk a környezet védelme érdekében, elkerülve a késedelmet, várva, amíg a tudományos tények ismertté válnak. Amit elég tudnunk, hogy a környezeti kár helyreállításának költségei nagyobbak, mint a megelőzésé. (...) Széleskörű vita van arról, hogy az elővigyázatosság olyan elv-e, ami minden politikát és döntéshozatalt átjár, avagy csupán a veszélyes vagy különösen veszélyes tevékenységekre kell-e alkalmazni.”²⁴ Más szerzőtől, más szavakkal: „A támogatók és a kritikusok általában egyetértenek abban, hogy az elővigyázatosság egy folyamat mentén működik, amely az elég „gyenge” formulától – ami inkább a status quo megőrzése – a nagyon „erős” megoldásokig terjed. (...) A gyengébb formula az olyan anyagokra, illetve tevékenységekre korlátozódik, amelyek mérgezőek vagy az emberi egészséget fenyegetik.”²⁵

Mielőtt az egyes elemeket szemrevételeznénk, érdemes egy általános etikai érvre gondolni, amely az 'erős' elővigyázatossági formulát támogatja: „A tudomány határait felismerve, az elővigyázatosság elve az elővigyázatossági intézkedéseknek ad felhatalmazást és biztatást, amelyek az alapul szolgáló értékek között azokat is szolgálják, amit ismerünk és azt is, amit nem ismerünk. (...) az elővigyázatosság elve *kombinálja a kár megelőzésére irányuló kötelezettséget etikai elemét a tu-*

dományos megismerés határainak realitásával. (...) Az elővigyázatosság ezen sérülékeny rendszereknek biztosít prioritást, illetve elvárja a hálát, az empátiát, az önruralmat, az alázatosságot, a tiszteletet és könyörületet.”²⁶

Amennyiben tehát az *etikai felelősség* jelenti az egyik *küindulási pontot*, illetve felmérjük az emberi beavatkozás eddigi, távolról sem kedvező tapasztalatait, akkor azt az értelmezést kell elfogadni, amelyik minél szélesebben vonja meg az elővigyázatosság kereteit. Ha ilyen az értelmezési alap, akkor a Riói 15. elv fogalmából ki kell emelni, és egyenként görcső alá tenni a következőket:

- a környezet védelme,
- a súlyos vagy visszafordíthatatlan károsodás,
- a tudományos bizonyosság kérdése, illetve
- a szükséges lépések és azok minősége.

Mindehhez pedig még egy kérdést illeszthetünk, amelyik ugyan nincs a riói fogalomban, de óhatatlanul felmerül, és ez a bizonyítási teher alakulása.

II.

Az elv értelmezése

1. A környezet védelme

Első megközelítésben az elv a környezet védelméről szól, de *ez a szempont mára már aligha tartható*. A Riói Nyilatkozat azonban nem terjedhetett túl a környezet és fejlődés gondolati körén. Egy holland PhD dolgozatban írja a szerző: „Az elővigyázatosság elvének általános megfogalmazásában a 'környezet' elemét szélesen kell értelmezni (beleértve az állati vagy növényi egészséget is vagy a természeti erőforrásokkal való gazdálkodást) és ide kell érteni az emberi egészséget is.”²⁷

Az európai bírói gyakorlat – amelyre később részletesen kitérek – rámutat majd, mennyire szélesíthető ez az alkalmazási kör. Az mindenesetre bizonyos, hogy olyan témákra kell gondolni a tárgyi hatály megjelölése esetében, amelyek fokozottan sérülékenyek, fokozottan igénylik a védelmet, amelyet ez az extra, az általánostól eltérő óvatossági klauzula jelent.

Az elővigyázatosság elve alkalmazásának feltételeit magyarázó *bizottsági kommuniké* erre vonatkozó része szerint:²⁸ „Annak ellenére, hogy az elővigyázatosság

24 Palassis, Stathis N.: Beyond the Global Summits: Reflecting on the Environmental Principles of Sustainable Development, Colorado Journal of International Environmental Law and Policy, Vol. 22, No. 1, 2011, 64.

25 Jordan and O'Riordan: i. m. 37.

26 Schettler, Ted and Raffensperger, Carolyn: Why is a precautionary approach needed? in: Martuzzi, Marco and Tickner, Joel A., ed: The precautionary principle: protecting public health, the environment and the future of our children, WHO Europe, 2004, 66.

27 Douma, Wybe Th.: The Precautionary Principle Its Application in International, European and Dutch Law, 2003. évi PhD, Rijksuniversiteit Groningen, a szerző engedélyével, 431.

28 Communication from the Commission on the precautionary principle /* COM/2000/0001 final */, Content: 3. The precautionary principle in the European Union, Policy orientations, http://ec.europa.eu/dgs/health_consumer/library/pub/pub07_en.pdf (2013.03.01.)

elvét a Szerződés a környezetvédelmi területen kívül máshol kifejezetten nem említi, az alkalmazási terület messze szélesebb és minden olyan körülményt felölel, amikor a tudományos bizonyosság nem elegendő, bizonytalan vagy beleértett és az előzetes objektív tudományos értékelés által szolgáltat vélemény szerint indokolt alapjai vannak annak a lehetőségnek, hogy a környezetre, emberi-, állati- vagy növényegészségre várhatóan veszélyes hatások jelennek meg, és a választott védelmi szint nem lenne ennek megfelelő.”

2. A súlyos vagy visszafordíthatatlan kár

A fenti holland szerző szerint: „A fogalomban gyakran megjelenő tényező a kár ’komoly vagy visszafordíthatatlan’ mivolta. A ’vagy’ szó használata arra utal, hogy a lehetséges kár magába foglalja vagy egyiket vagy másikat, vagy mindkettőt, tehát nem kell egyszerre ’komolynak és visszafordíthatatlannak lennie.’²⁹ A két feltétel alternatív ugyan, de együtt is érvényesülhet. A súlyos kár is, akárcsak a visszafordíthatatlan kár, megfelelő tudományos magyarázatot igényel, hiszen tiszta jogi fogalmat, értelmezést nem rendelhetünk egyikhez sem. A súlyos kár maga is viszonylagos, mert függ a kérdéses környezeti elem sérülékenységtől, ritkaságától, állapotától, de természetesen az e kérdéseket elbíráló személyétől is.

Erre nézve analógiaként hivatkozok a ’jelentős hatás’ fogalmára, amire nézve az ECJ-nek kiterjedt gyakorlata van. Ennek lényege nem a jelentős hatás fogalmi tisztázása, hanem a tisztázás fontosságára való figyelemztetés, ugyanazon okból, amiért a súlyos károkat sem lehet pontosan, előre meghatározni. Egy közismert példa az ún. *Waddenzee ügy*,³⁰ a vonatkozó EK szabályozás lényegi követelményét összegezve: „34. Az utóbbi rendelkezés olyan eljárást vezet be, amelynek célja, hogy előzetes ellenőrzési mechanizmus segítségével biztosítsa, hogy valamely tervet vagy projektet – amely nem kapcsolódik közvetlenül, illetve nem nélkülözhetetlen a természeti terület kezeléséhez, de arra jelentős hatással lehet – csak akkor lehessen engedélyezni, amennyiben nem befolyásolja hátrányosan az érintett természeti terület épségét. (...)”

47. Ha valamely terv vagy projekt hatást gyakorol ugyan a természeti területre, de a természeti terület védelmével kapcsolatos célkitűzéseket nem veszélyezteti, nem tekinthető olyan tervnek vagy projektnek, amely jelentős hatással lehet az adott természeti területre.”

A Bíróság nem kívánja meghatározni, mit is értsünk jelentős hatás – vagy akár súlyos környezeti kár – alatt,

hanem azt várja el, hogy ennek felderítésére tegyenek meg mindent az erre kötelezettek. Nem más a helyzet az elővigyázatosság elvét kitevő fogalom esetében sem.

A visszafordíthatatlan kár önmagában is a tudományos bizonytalanság megszüjére tartozik, amire jó példa a klímaváltozás területe, ahol még ma is vannak olyanok, akik magát a tényt vitatják, de legalábbis eltérőek a vélemények arról, mennyire visszafordítható a folyamat és annak milyen része nem visszafordítható, illetve mennyi idő kell ennek visszafordításához. A klíma példájánál az is eldöntendő kérdés, vajon mennyire tekinthetjük visszafordíthatónak az elviekben visszafordítható, de több évtizeden keresztül érdemben nem visszafordítható változásokat, különösen akkor, ha azok célja nem egy elképzelt fogalmi állapot tisztázása, hanem a beavatkozás megalapozása. Tehát, ha igaz, hogy a klímaváltozás esetében 4-5 évtized kell a mégoly pozitív – és pillanatnyilag csak elméletileg létező – lépések hatásainak átfordításához, akkor szerintem ez a folyamat a visszafordíthatatlan kategóriája alá esik, hiszen addigi hatásai már nem befolyásolhatók, ami pedig 50 év múlva ténylegesen történik, azt még megbecsülni sem lehet. A visszafordíthatatlanság kritériuma sem abszolút érvényű tehát, amint a súlyosság sem az, esetenként értékelendő és önmagában is a tudományos bizonyosság határait feszegeti.

3. A tudományos bizonyosság szintje

Negatívan közelítve, a kérdés a tudományos bizonytalanság határa, amire nézve alább sok példát hozunk fel az európai bíróság (ECJ) gyakorlatából, ezért most nem térünk ki részletesen erre a kérdésre. Az EK Bizottság 2000. évi vonatkozó iránymutatása ugyancsak támpontokat ad erre nézve,³¹ bár ezzel nem kerülünk közelebb a megértéshez, legfeljebb ismét aláhúztuk az elv fontosságát: „A tudományos értékelés a lehetséges káros hatásokról a meglévő adatok alapján kell, hogy elkészüljön, amikor azt értékeljük, vajon szükségessé-e lépések a környezet, az ember-, állati- vagy növényegészség védelmében. A kockázatok értékelését meg kell fontolni, amikor eldöntjük, vajon alkalmazzuk-e az elővigyázatosság elvét.” A kialakult bírói gyakorlat azonban életszerű magyarázattal szolgál alább.

A kommuniké összefoglalója egy kicsit többet tár fel, de nem igazán ad érdemi segítséget:³² „4. Az elővigyázatosság elvét a kockázat felmérésének strukturált megközelítésén keresztül kell vizsgálni, amelyben három elem jelenik meg: a kockázat felmérése, a kockázatkezelés és a kockázat kommunikálása. (...)”

29 Douma: i. m. 431.

30 C-127/02. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás, a Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee és tsa, illetve Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij közötti eljárásban, 2004. szeptember 7.

31 Communication: i. m., Content: 5.1.2. Scientific evaluation

32 Communication: i. m., Summary

Az elővigyázatossági megközelítésen alapuló fellépés a tudományos értékeléssel kezdődik, amelyik a lehető legteljesebb és amennyire lehetséges, minden lépésben a tudományos bizonytalanság fokát is meg kell ítélni.”

4. Az intézkedések

Az elv klasszikus fogalmazása 'a környezetromlás megakadályozó, a hatékonysággal járó intézkedések' köréről szól, mint amelyek nem halogathatók csupán azért, mert nincs teljes tudományos bizonyosság. Ismét a Bizottság kommunikációjából szemezgetve:³³ „Az elővigyázatosság elvének elemzése két eltérő kérdésre világít rá: (i) a cselekvés vagy nem cselekvés politikai döntésére, amely összefüggésben van az elővigyázatosság elvét megalapozó megoldásokkal; (ii) és az állítás oldalán, miként cselekedjünk, tehát milyen intézkedések következnek az elővigyázatosság elvének alkalmazásából. (...) Azt meg kell jegyezni, hogy az elővigyázatosság elve semmilyen körülmények között nem alkalmazható önkényes döntések igazolására.”

Majd a Bizottság kommunikációjának összefoglalójából:³⁴ „6. Amennyiben szükséges, az elővigyázatosságon alapuló lépések többek között legyenek

- a védelem szintjének megfelelően arányosak,
- alkalmazásukat tekintve mentesek a megkülönböztetéstől,
- a már alkalmazott hasonló lépéseknek megfelelőek,
- a cselekvés vagy nem cselekvés lehetséges hasznainak és kárának felmérésére alapot adóak,
- felülvizsgálatra is nyitottak, az új tudományos adatok fényében, és
- alkalmasak arra, hogy tudományos bizonyíték keresését is megalapozzák, egy még átfogóbb kockázatelemzés révén.”

Az intézkedések tehát legyenek hatékonyak, arányosak, de ne legyenek diszkriminatívok, és mindenképpen alkalmasak a környezetromlás megakadályozására. Mindez valójában azt jelenti, hogy az intézkedések egész rendszerét, hálóját kell kialakítani, mert aligha tételezhető fel, hogy találunk alkalmanként egyedül üdvözítő megoldásokat. Mindennek nyomán megjelenik egy olyan további jogi szempont, amely a Riói Nyilatkozatból, vagy az elvet, akár követelményként is, tartalmazó nemzetközi egyezményekből közvetlenül nem olvasható ki, mégpedig ez a bizonyítási teher problémája.

5. A bizonyítási teher kérdése

Valóban megfordul-e a bizonyítási teher? Igazság szerint formálisan nem, de tartalmában jobbra igen.

Formálisan nem, mert a döntéshozó felhatalmazást kap a beavatkozásra, a megfelelő intézkedésre, amihez neki bizonyítani kell azt, hogy a tudományos bizonyosság hiányzik, de ez nem jelent teljes bizonytalanságot. Az Európai Bíróság gyakorlata ebben is ad igazítást.

A bizonytalanság önmagában is tudományosan megalapozott, tehát a lényege, nem az, hogy nincs, hanem hogy nem kellően bizonyított, így *elfogadjuk a valószínűséget*. Az intézkedést tevő oldaláról nézve tehát egyszerűbb a helyzet, létezik bizonyítási kötelezettség, de az messze nem azonos a megszokott bizonyítási teherrel, elég az alapos gyanú.

A másik oldalon áll valamilyen érintett, vállalkozás, szabályozott közösség, esetleg a társadalom vagy akár az emberiség (?) – ha a már említett klímaváltozás hatásaira gondolunk. Akárki is áll a potenciális kötelezett oldalán, valóban felmerül az a lehetőség, hogy neki kell bizonyítania azt, hogy a jogosult oldalán csak valószínűsítésként szereplő érvrendszer nem megalapozott, vagyis érdemben érvényesül egyfajta kimentési teher.

A bizonyítási teher tehát nem fordul meg teljesen – mint az objektív vagy netán abszolút felelősség eseteiben –, *hanem megoszlik, érzékelhetően a kötelezett oldal terhére növelve meg*. A jogosultnak is kell bizonyítani, illetve valószínűsíteni, és a kötelezettnek lehetősége van ez ellen más bizonyítékkal élni.

Már eddig is idézett szerzőtől a bizonyítási teher megfordulása kérdésében:³⁵ „Ez a megközelítés arra utal, hogy a bizonyítási teherre inkább úgy gondoljunk, mint a meggyőződés és felelősség terhére, amelyik elkerüli a sok hasznot nem hozó kijelentést, amely szerint abszolút biztonság soha nem „bizonyítható”. (...)

Azt jelenti, hogy egy magatartás támogatói meggyőző érveket kell, hogy keressenek arra, amit csinálni szeretnének és el kell fogadják az ezzel kapcsolatos felelősséget.”

A bizonyítási teher megosztásának az általánostól eltérő jellegét úgy pontosíthatjuk, hogy egyik oldalán – akire nézve a terhebb kötelezettségek jelennek meg, tehát a környezethasználó – alaposan indokolni kell a kérdéses tevékenység létjogosultságát, minél inkább élnie kell valós bizonyítékokkal, míg a másik oldalán – döntéshozó vagy társadalom – elég a fenyegetett érdek sérülékenységére, a hatás esetleges súlyosságára, vagy visszafordíthatatlanságára utalni – amelyek számos esetben nem is igényelnek kifejezett bizonyítást –, hogy kellő súlyú ellenérveink legyenek. Nincs tehát egyensúly a felek helyzete között, mert így kell kompenzálni a hatás veszélyeivel kapcsolatos egyensúlytalanságot.

33 *Communication*: i.m, 5. The constituent parts of the precautionary principle, 5.1. Factors triggering recourse to the precautionary principle

34 *Communication*: i.m, Summary

35 *Schettler and Raffensperger*: i. m. 78.

III. Az európai integráció és az elővigyázatosság

1. Az elsődleges jog

Többször emlegettük az EK (EU) szabályozási fel-fogását, magyarázatait és különösen sokszor utaltunk a Bíróság ítéleteire, tehát illendő az eddig elmondot-takat mindezek révén kézzelfoghatóbbá tenni. Első kérdés, hogy az *EK szerződéses jogban* ('Maastricht-i Szerződés') is az 1992-es Riói Nyilatkozat évében jele-nik meg maga az elv, a Szerződés környezetvédelmi címében, itt is elvi utalásként, mindent a gyakorlati érvényesülésre hagyva: „130r. cikk (2) (...) Ez a *politi-ka az elővigyázatosság és a megelőzés elvén, a környezeti károk elsődlegesen a forrásuknál történő elhárításának el-ven, valamint a „szennyező fizet” elvén alapul. (...)*”

A későbbi szerződéses tartalmak sem térnek el ér-demben az első megjelenéstől. A Lisszaboni Szerző-dés 191. cikk (2) bekezdése a hivatkozott mondatot szó szerint megismétli, de ugyancsak adós marad a magyarázattal. Az elsődleges jogi megjelenés azonban mindenképpen az elv kiemelkedő fontosságára utal, amely ebből következően át kell, hogy hassa a másod-lagos jogot – ami esetünkben, amint az a joggyakorlat-ból kiviláglik, nem korlátozódik a környezetvédelem-re csupán, hanem annál sokkal szélesebb értelmet nyer. Az elsődleges jogi magyarázat szűkszavúsága miatt tehát választ kell keresnünk arra, mit is érthe-tünk valójában ezen elv alatt.

2. Az EK/EU bírói gyakorlat

Az elv alkalmazásának legjobb értékelése annak a gya-korlatban való megjelenítése. Ha ugyanis az elvet alkal-mazza a joggyakorlat, a vitás esetek eldöntésének tényleges alapjává válik, akkor vélhetően jogi alapelv-ként értelmezhető, nem csupán politikai szempont-ként – amire jó ellenpéldánk lesz az integráció elve. A joggyakorlat legjobb és legnagyobb hatású területe a környezetvédelemben az európai bíróság (ECJ, most CJEU) gyakorlata, amelyben nagyon jól nyomon kö-vethető az elv valós értéke, fejlődése. Az elv alkalmazása korábban is, és most is elsősorban számos köz-egészségügyi, élelmiszer-egészségügyi esetben jelent meg, hiszen ezekben könnyebben tetten érhető volt az embert esetleg érő negatív hatások kockázata. A Sandoz-ügyre már utaltunk, tehát vizsgálódásunk im-már a Szerződésben való megjelenéssel indul.

E tekintetben a legtöbbet idézett ügy volt, hiszen az alapul szolgáló tényállás világszerte nagy figyelmet

kapott, az ún. *BSE-ügy*,³⁶ vagy másnéven „*kerge marha kór*” eset, amelynek alapja volt, hogy a Bizottság 1996-ban határozattal átmenetileg megtiltotta a brit marha-és borjúhús behozatalát a Közösség országaiba és ki-vitelét a Közösségen kívüli országokba, a szigetor-szágbán megjelenő kór miatt. A fő indok a BSE-kór és az embereknel megjelenő Creutzfeldt-Jakob kór kö-zötti lehetséges kapcsolat volt, tehát *annak a veszély-nek a feltételezése, amit az állatról az emberre terjedő jár-vány idézhet elő.* Ezt az intézkedést tartotta túlzottnak az Egyesült Királyság, hiszen akkortájt semmilyen közvetlen tudományos bizonyíték nem állt rendelkezésre. Az ügy alkalmas volt számos fontos értelmezési gondolat megfogalmazására, mind az elővigyázatosság gondolattal kapcsolatban, mind az elővigyázatosság sággal kapcsolatos későbbi ítéleteket is befolyásolták.

Az elővigyázatosság esetében a legfontosabb kérdé-sek egyike, hogy *az eljáró hatóság/bíróság számára mi-lyen lehetőségeket ad az elv, mint jogalap:* „60. Utoljára, tekintettel arra, hogy a Bizottság széles mérlegelési jogkörrel bír, különösen az általa elfogadott intézke-dések természetét és terjedelmét illetően, a közösségi ítélezés során, amikor ezen intézkedéseket értékelik, csak annak vizsgálatára lehet szorítkozni, hogy ennek a mérlegelési jogkörnek a gyakorlását alapvető hiba vagy a hatáskörrel való visszaélés érintette-e, illetve a Bizottság nyilvánvalóan nem lépte-e túl a számára nyitva álló mérlegelés kereteit. (...)

A megfelelő válasz érdekében a Bíróság vizsgálta az eset előzményeit is, miközben továbbra is a választás lehetősége, illetve a választott eszköz indokoltsága je-lentette a legfontosabb kérdést.

„61. Jelen esetben az új tudományos információ közzététele lehetséges kapcsolatot teremtett az Egye-sült Királyságban a marhákat érintő betegség és egyes végzetes olyan betegség között, amely az embereket érinti, és amelynek gyógy módját még nem ismerik.

62. Figyelemmel elsősorban arra, hogy a jelen intéz-ke-dést megelőzően az Egyesült Királyság és a Közös-ség által elfogadott intézkedések megfelelősége és ha-tékonyasága tekintetében bizonytalanság van, illetve másodsorban arra, hogy *a kockázat az emberi egészségre súlyos veszélyt jelent (...)*, a Bizottság nem lépte túl nyil-vánvalóan mérlegelésének kereteit, amikor arra töre-ke-dett, hogy a betegséget az Egyesült Királyság terü-letén tartsa azáltal, hogy megtiltja élő állatok, illetve ezek húsa és hústerméke exportját más tagállamokba vagy harmadik országokba. (...)

73. (...) az export-tilalom *indokait elégséges mértékben igazolta* a kockázat bizonytalansága, a sürgősség és az intézkedés átmeneti jellege; a kereskedelemmel kap-csolatos eltérések megelőzésére csak ezt követően

36 C-180/96. sz ügy, Egyesült Királyság kontra Bizottság, amelyet a Tanács is támogatott, 1998. május 5.

utaltak, a harmadik országokkal kapcsolatos export tilalom kapcsán.

Az elővigyázatosság elve alkalmazásának rövid, de egyértelmű indokolása jelenti az ítélet számunkra legfontosabb részét, illetve itt ezen felül részben megjelenik az elővigyázatosság elvének kiterjesztése az eredetileg környezetvédelmi elvként való elfogadáshoz képest.

„98. A megkérdőjelezett határozat elfogadásának idejében, *nagymértékű bizonytalanság* volt az élő állat, tőkehús és hústermékek által okozott kockázatot illetően.

99. Amennyiben az emberi egészséget érintő kockázat létének vagy kiterjedésének megítélése bizonytalan, az intézményeknek (értve ezalatt a Közösség intézményeit – a Szerző megjegyzése) lehetőségük van arra, hogy védelmi intézkedéseket fogadjanak el mindaddig, amíg a kockázat valóságtartalma és súlyossága teljesen világossá nem válik.

100. Ezt a megközelítést az EK Szerződés 130r. cikkének (1) bekezdése teremti meg, amely szerint a Közösség környezetpolitikájának célja, egyebek között az emberi egészség védelme. A 130r. cikk (2) bekezdése szerint ez a politika a védelem magas szintjén kell, hogy alapuljon, különösen azokon az elveken, melyek alapján megelőző intézkedést kell tenni, és a környezetvédelmi követelményeket a Közösség más politikáinak meghatározásába és alkalmazásába kell integrálni.”

Második elhíresült példánk a *Pfizer ügy*,³⁷ amelyben az eddigiek összegzése és pontosítása egyaránt megtalálható, a döntéshozótól elvárható körültekintés vonatkozásában is. A fő kérdés ezúttal, hogy a Bizottság egyes antibiotikumok táplálék-kiegészítőként való alkalmazását tiltotta meg, illetve korlátozta az állattartás során, hivatkozva arra, hogy ezek rendszeres használata az ilyen gyógyszertárakkal szembeni rezisztenciát válthat ki az embernél, mint fogyasztónál. *Az ügy az egész elővigyázatossági elv legátfogóbb értelmezését is jelenti:*

„114. Az EK Szerződés 130r. cikk (2) bekezdésével összhangban (...) az elővigyázatosság elve a Közösség azon elveinek egyike, amelyek a környezetre vonatkozik. A felek nem kérdőjelezik meg azt, hogy ezt az elvet alkalmazni kell akkor is, amikor a Közösség intézményei, a közös mezőgazdasági politika keretei között, az emberi egészséget védő intézkedéseket alkalmaznak. (...)

139. Feltétlenül figyelemmel kell lenni arra, amint azt már az Európai Bíróság és az Első Fokú Bíróság kiemelte, hogy amennyiben *az emberi egészséget érintő kockázat léte vagy terjedelme tekintetében tudományos bizonytalanságról van szó*, a Közösség intézményeinek,

az elővigyázatossági elv alapján, lehetősége van védelmi intézkedések megtételére, anélkül, hogy ki kellene várniuk, amíg a kérdéses kockázat realitása és súlyossága teljesen bizonyosság nem válik. (...)

143. Mindazonáltal, a 139. bekezdésben idézett eset-jog szerint a kérdéses megelőző intézkedéseket *nem lehet csupán a kockázat tisztán hipotetikus megközelítésére alapozni*, pusztán sejtésekre alapozva, amelyeket tudományosan nem igazoltak. (...)

144. Inkább, amint ez a Közösség Bíróságának az elővigyázatosság elvével kapcsolatos értelmezéséből következik, a megelőző intézkedést csak akkor lehet tenni, ha a *kockázat*, noha annak léte és kiterjedése megalapozott tudományos bizonyítékokkal nincs bizonyítva, mindazonáltal *megfelelően alá van támasztva olyan tudományos adatokkal*, amelyek rendelkezésre álltak akkor, amikor az intézkedést tették. (...)

146. Így az elővigyázatosság elve olyan esetekre alkalmazható csupán, amikor a kockázat, nevezetesen ami az emberi egészségre vonatkozik, ugyan nem bizonyított teljesen, de *nem csupán egyszerű feltételezésen alapul*, amelyet tudományosan még nem igazoltak.”

Így válik érthetővé az a megközelítés, amely *az elővigyázatosság elvének alkalmazását az un. tudományos bizonytalansággal magyarázza*, tehát elvárja ugyan a tudományosan létező alapokat, de nem várja el a teljes bizonyosságot. Az elővigyázatosság alkalmazásának a kockázatelemzés lesz tehát a döntő tényezője, amelynek „148. (...) célja, hogy megbecsülje a kérdéses termék vagy eljárás kapcsán az emberi egészségre irányuló lehetséges káros hatások valószínűségének mértékét és ezen hatások súlyosságát.”

A következmény pedig a kisebb rossz elve alapján, mint az eddig említett más esetekben is, nem lehet más, mint a következő érvelés és egyben cselekvési felhatalmazás: „170. Különösen az elővigyázatosság elve alapján a Közösség intézményei, széles körű mérlegelési jogkörükben jogosultak arra, hogy az emberi egészség védelme érdekében fogadjanak el a ma még nem teljes tudományos ismeret alapján is *olyan védelmi intézkedéseket*, amelyek akár súlyosan sérthetnek jogilag védett helyzeteket.”

Az elővigyázatosság elvének a fentiekből következően akkorra már egyértelműen és igazoltan meglévő egyetemes közösségi jogi mivoltát teljes mértékben elsőként az *Artegodan esetben*³⁸ mondta ki a Bíróság. Az eset ugyancsak az emberi egészséggel kapcsolatos, gyógyszerek forgalmazására kimondott tilalmakra és korlátozásokra alapozódik. Az általános kérdések tekintetében kiemelt figyelmet érdemelnek a következő gondolatok:

„183. (...) noha az elővigyázatosság elvét a Szerződés

37 T-13/99, Első Fokú Bíróság, Pfizer Animal Health SA kontra Bizottság (2002), E.C.R. II-3305, 2001. szeptember 11.

38 T-74,76, 83-85,132,137 & 141/00, Első Fokú Bíróság egyesített ügyek, Artegodan GmbH és társai kontra Bizottság, 2002. November 26. E.C.R. II-4945.

a környezetvédelmi politikával kapcsolatban említi csupán, ennek hatóköre bővebb. Az elv arra irányul, hogy alkalmazzák az egészség, a fogyasztók biztonsága, illetve a környezet védelme magas szintű biztosítása érdekében a Közösség minden cselekvési területén. (...)

184. Mindebből tehát az következik, hogy az elővigyázatosság elvét úgy határozhatjuk meg, mint a közösségi jog általános elvét, amely azt követeli meg, hogy a hatáskörrel rendelkező hatóságok tegyék meg a szükséges lépéseket annak érdekében, hogy megelőzzék az emberi egészséget, a biztonságot és a környezetet érő lehetséges kockázatokat, oly módon, hogy elsőbbséget adnak ezen érdekek védelmének a gazdasági érdekekkel szemben. Mivel a Közösség intézményei minden tevékenységi területükön felelősek az emberi egészség, a biztonság és a környezet védelméért, az elővigyázatosság elvét a Szerződés fent említett rendelkezéseiből fakadó autonóm elvnek kell tekinteni.”

A fenti kiemelés második részére külön is felhívnam a figyelmet, mert ennek értelmében messze nem csak arról van szó, hogy vajon a hatáskörrel rendelkező intézmények, szervezetek mennyiben, milyen keretek között élhetnek ezen hatáskörrel, tehát tehetnek-e avagy sem megelőző, beavatkozó intézkedéseket, hanem immár azt mondja ki az ítélet, hogy ez nem csupán lehetőség, hanem éppen kötelezettség, jogi kötelezettség.

Több más bírósági ítélet mellett a *Monsanto ügyet* is kiemelhetjük,³⁹ ahol már inkább egy környezetvédelmi probléma – és nem egészségügyi – jelenti a kiindulást, ugyanis a genetikailag módosított élelmiszerekkel kapcsolatos korlátozó intézkedések adják az ügy lényegét. A fent már elmondottak itt még világosabban és kiforrottabban jelennek meg: „11. A Bíróság ítélezési gyakorlata alapján az elővigyázatosság elvéből fakadóan, amennyiben bizonytalanság van az emberi egészséget fenyegető veszély létét és kiterjedését illetően, lehetséges védelmi intézkedéseket tenni anélkül, hogy ki kelljen várni, hogy a kockázat léte és súlyossága teljesen nyilvánvaló legyen (...)”

Ezen ügy kapcsán egy *célszerűségi és arányossági kérdéstről* is érdemes megemlíteni: „134. Végezetül, a Bíróság esetjoga alapján, annak megítélése során, hogy a közösségi jog egy intézkedése megfelel-e az elővigyázatosság elve szempontjából, azt kell meghatározni, vajon az alkalmazott eszközök alkalmasak-e a kívánt cél elérésére és vajon nem mennek-e túl azon, ami a célok elérése érdekében szükséges. (...)”

Természetesen a tisztán környezetvédelemhez köz-

vetlenül kapcsolódó ügyekben is megjelenik az elővigyázatosság elvének érvényesítése. Jó példa erre egy olyan *természetvédelmi eset*:⁴⁰ „40. A Bíróság egy ítéletében már kimondta, hogy egy terv vagy program hatásainak megfelelő vizsgálatát arra az esetre írja elő az irányelv, ha fennáll annak a valószínűsége vagy veszélye, hogy az érintett természeti területre jelentős hatással lesz. Tekintettel különösen az elővigyázatosság elvére, ilyen veszély akkor áll fenn, ha objektív tényezők alapján nem zárható ki, hogy az adott terv vagy program jelentős mértékben hat az érintett területre.(...)”

IV. Következtetések

Az elővigyázatosság elve a fentiek értelmében túllép a megelőzés elvének keretein, amennyiben a következmények bizonyítandóságának szintjét szállítja le, megelőzve a tudományos bizonytalansággal (scientific uncertainty), illetve más megközelítéssel, a valószínűséggel a bizonyosság helyett. Ugyanakkor ez a tudományos bizonytalanság nem azonosítható a megalapozatlansággal, valamilyen ok-okozati kapcsolatot feltételezhetünk, amelynek háttérben kockázatelemzési módszerek állnak. Az elővigyázatosság elvét a Bíróság egyértelműen a környezetvédelmen túli területekre is kiterjesztette, mindarra, ahol magasabb érdekek, mint az emberi egészség kerülhetnek veszélybe az elv alkalmazása nélkül. Az elv tehát mára általános jogelvévé vált. Az elvből pedig következik az is, hogy lehetőséget ad akár az Unió, akár a tagállamok számára is, hogy védelmi intézkedéseket tegyenek anélkül, hogy ki kelljen várni, hogy a kockázat léte és súlyossága teljesen nyilvánvaló legyen.

Akármilyen is a gyakorlat alakulása, jó húsz (sőt a Sandoz-ügy óta 30) év gyakorlati tapasztalat után is igaza van a szerzőnek, amikor így ír:⁴¹ „Az elővigyázatosság elvének legfontosabb eleme alkalmazása alapul szolgáló feltételeinek azonosítása. Ezen kiváltó feltételek és az elővigyázatosság elvének alkalmazásával kapcsolatos jogi eljárás, akár nemzeti, akár nemzetközi jogot nézve, változókéony és nem megállapodott.”

Hasonlóan fogalmaz az a jelentés, amit nem sokkal a BP Mexikói-öbölbeli olajkatasztrófája (2010) után bocsátottak közre az USA-ban:⁴² „Két fontos elem határozza meg az elővigyázatosság elvét Az első az a gondolat, hogy annak érdekében, hogy a károkat megelőzzük, mielőtt bekövetkeznének, cselekednünk kell

39 C-236/01. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás a Monsanto Agricoltura Italia SpA és Társaik kontra Presidema del Consiglio dei Ministri És Társaik ügyében, 2003. szeptember 9, E.C.R. I-8105.

40 C-98/03. sz. ügy, az Európai Közösségek Bizottsága kontra Németországi Szövetségi Köztársaság, 2006. január 10.

41 Palassis: i. m. 65.

42 *Regulatory Blowout: How Regulatory Failures Made the BP Disaster Possible, and How the System Can Be Fixed to Avoid a Recurrence*, Center for Progressive Reform White Paper No. 1007, October 2010, 43–44.

az ésszerű bizonyítékok alapján, mielőtt a teljes tudományos bizonyosság rendelkezésünkre állna arról, hogy egy ipari tevékenység kárt okoz. A második abból ered, hogy *nem minden károsodás egyforma*. Amikor a kár visszafordíthatatlan, nem lehet gazdasági kárként kezelni, dollárokból és centekben. (...)

Annak ellenére, hogy az elővigyázatosság elvére, mint a józan ész megnyilvánulására tekintünk, minden ösztönző, amelyet a szabad piac megteremt a vállalkozások számára, pontosan az ellenkező irányba mutat. A profitot véve alapvető vezérlőként, a vállalatokra állandó nyomás nehezedik, hogy rövidtávon takarítsanak meg pénzt, olyan eszközökből lecsípve, amelyek csökkentenék a közre vagy a környezetre háruló kockázatokat. ... Így az elővigyázatosság elve a torzult szabad piaci ösztönzések fontos korrekciós tényezője lehet.”

Az utóbbi megjegyzések figyelemre méltóak, mert egy rendkívül fontos adalékkal szolgálnak az elv alkalmazásának gyakorlati fontosságához, amikor valójában egy sajátos gazdasági ösztönzési modellt vázolnak fel, amelynek egyik eleme lehet az elővigyázatossággal való fenyegetettség.

Az elv alkalmazása ezen ösztönző mivoltán túl arra is alkalmas, hogy egy adott cél érdekében összesítse az erőket. „Az elv alkalmazása azt várja el, hogy a kockázatokat már akkor kezeljék, ha nincs tényleges bizonyíték vagy kapcsolat az ok és a feltételezhető környezeti kár között. Az elővigyázatosság elve elősegíti az interdiszciplináris együttműködést a tudomány, a jog és a politika között, válaszul az ökológiai és egészségügyi károokra.”⁴³ A fenntartható fejlődés, ezen belül még fokozottabban a környezetvédelem az interdiszciplinaritásra épül és a komplex megoldásokat igényli, amit tehát ebben az elvben egyképpen megtalálunk.

Az elv alkalmazásának korszerű – és a már ismertett részletes elemektől eltérő – szempontrendszerre jelenik meg az alábbiakban:⁴⁴ „Az elővigyázatosság elve az időleges óvatosságot, körültekintést vonja maga után, a súlyos és bizonytalan kockázatokkal kapcsolatban, azzal a pesszimista feltételezéssel, hogy várha-

tóak negatív következmények. Ennek gyakorlati alkalmazása gyanánt az elvet kibonthatjuk az alábbiak szerint:

a) a *felmérés elve*, amelyik a bizonyítékokat keresi és ez az elfogadható döntést;

b) a *döntés elve*, amelyik a magatartás alternatíváira irányul;

c) az *ellenőrzés elve*, amelyik az elővigyázatos biztonság gyakorlati megvalósulását szolgálja. (...)

Összegezve a legfontosabb szempontokat:⁴⁵ „Az elővigyázatosság elve ezen értékeken alapozódik és három központi eleme van: a kár előrelátása, elkerülés és azonosítása; a tudományos bizonytalanság értelmezése és az elővigyázatossági lépések.”

Az elővigyázatosság elve a fenntarthatóság, és különösen a környezetvédelem egyik legsajátosabb jogi elve, amely értéket közvetít, szemléletváltozást szeretne elérni, és ennek érdekében a hagyományos felfogástól eltérő, szélesebb területen ad felhatalmazást a beavatkozásra. Az elv immár legalább három évtizedes múltja ellenére máig sem ismert teljesen és máig alakul értelmezési köre. Ami bizonyos, hogy az ENSZ konferenciákon és az európai integrációban eredetileg környezetvédelminek szánt alkalmazási kört már a kezdetekben túllépte, az elv által védett érdekek sérülékenységére és a beavatkozás érezhetően jelentős hatásainak bizonytalansága által meghatározott területen. Az elv alkalmazása során különösen sok feladat hárul a tudományos háttér feltárására, noha az értékelés végső soron nem szakértői feladat, hanem jogkérdés – az vár válaszra, mikor lépi túl az emberi tevékenység által előidézett kockázat azt a mértéket, amelyen túl a tevékenység létjogosultsága és veszélytelensége fokozott bizonyítást igényel, és amely egyben felhatalmazást teremt a jogérvényesítésre. Tehát a kockázat szintjének növekedése és a védett érdek érzékenysége együttesen befolyásolja a bizonyítás határait és legitimitációt ad a hagyományos jogfelfogás szerint látszólag jogszerű tevékenységek korlátozására, mindenki érdekében, az arányosság keretei között.

43 McEldowney, John and McEldowney, Sharron: Science and Environmental Law: Collaboration across the Double Helix, Environmental Law Review 13 (2011), 185.

44 Vlek: i.m., 166–167.

45 Schettler and Raffensperger: i. m. 67.