

**Koncz Péter:**

## **Piros, sárga, zöld – újra zöld út a zöld ombudsmannak?**

*„A természet nem vagyontárgyunk: úgy kell átadnunk gyermekeinknek, ahogy kaptuk.”*

– Oscar Wilde

### **Bevezetés**

A XX. század első felének évtizedei után a nagyhatalmak számára is egyértelművé vált: az emberi jogok deklarálása és biztosítása nemzetközi szinten is kulcsfontosságú egy újabb világméretű háború elkerülése, illetve a béke fenntartása érdekében. E felismerés mentén számos emberi jogi tartalmú dokumentumot fogadtak el, az e dokumentumokban deklarált jogok biztosítására pedig különböző bírói fórumokat hoztak létre a második világháborút követő években. Európai szinten az 1949-ben alakult Európa Tanács látja el a vezető szerepet alapjogvédelmi területen. A Tanácshoz köthető az európai védelmi rendszer legfontosabb eleme, az 1950-ben elfogadott Emberi Jogok Európai Egyezménye (Egyezmény).<sup>1</sup>

A dokumentum fő újítása volt, hogy az államközi panaszok mellett megteremtette a lehetőséget egyéni panaszok vizsgálatára is. Az Egyezményben foglaltak betartásának felügyeletére létrehozták az Emberi Jogok Európai Bíróságát (EJEB). A különféle, méltánylást érdemlő emberi igényeket egyre nagyobb számban minősítik emberi jogoknak, és e jogok érvényesülési köre fokozatosan bővül<sup>2</sup>, így az egyezményekben rögzített jogok tartalma folyamatosan változik. A tudományos, technikai, gazdasági fejlődés, illetve a globalizáció pedig magával hozta az emberi jogok egyetemlegessé válása mellett specializálódásukat is.

### **1. Az egészséges környezethez való jog**

Ilyen speciális jognak tekinthető az egészséges környezethez való jog, amely az alapjogok időrendi besorolása szerint a harmadik generációs jogok közé tartozik. A jogok e csoportja – a harmadik generációs jogok névadójának (*Karel Vasak*) elmélete szerint – a szolidaritás (testvériség) megvalósítására irányul.<sup>3</sup> Az alapjog sajátos jellegét hipotetikus alapja, alanya, illetve tárgya adja: elgondolások, elméletek, tudományos prognózisok képezik fundamentumát, nincs minden tekintetben szilárd alapja. Lévén, hogy az alapjog szorosan összefügg a jövő generációk védelmével, az államnak e tekintetben már nemcsak cselekvési kötelezettsége van, hanem térdimenzió túli, materiális logikai következtetésből idődimenzióbeli felelőssége is adódik, illetve adódhatna.<sup>4</sup> A környezethez való jog nem alanyi jog. Alanya az emberiség, a természet és akár a jövő generáció is lehetne, ezért és mert a környezethez való jog „*olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó, [...] mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia*”.<sup>5</sup> A környezethez való jog biztosítása a jövő generációk szempontjából igen fontos szerepet tölt be, hiszen a természeti értékek a földi élet alapját és feltételét alkotják, illetve a természeti károk jelentős részének visszafordíthatatlan volta miatt is érzékeny alapjogról van szó. Az alapjog tárgya nehezen meghatározható: az élet

<sup>1</sup> Magyarország 1990-ben csatlakozott a Tanácshoz, az Egyezmény ratifikálására 1992-ben került sor.

<sup>2</sup> Halmai Gábor – Tóth Gábor Attila (szerk.): *Emberi jogok*. Osiris Kiadó, Budapest, 2008. 28.

<sup>3</sup> Uo. 88.

<sup>4</sup> Julesz Máté: Az egészséges környezethez való jog és a jövő nemzedékek védelme. *Educatio*, 2008/1. 159.

<sup>5</sup> 28/1994. (V. 20.) AB határozat

természeti alapjainak véges volta, a természeti károk jelentős részének irreverzibilitása és az a tény, hogy mindez az emberi élet fennmaradásának feltétele.

A zöld perspektívák viszonylag új keletűek: kialakulásuk körülbelül a XX. század elejére tehető, de a XIX. század végétől és az 1970-es évek elejétől is számítható; az egészséges környezethez való jog és a hozzá szorosan kapcsolódó fenntartható fejlődés elve azonban csak a század második felében értékelődött fel, s vált így az általános szakmai konszenzus szerint harmadik generációs joggá.<sup>6</sup> Ebben az időszakban számos természetvédelmi és az egészséges környezethez való jogot deklaráló egyezményt fogadtak el, illetve nemzetközi környezetvédelmi szervezet jött létre. Az ENSZ első évtizedeiben a gazdasági fejlődés és a környezet romlása közötti kapcsolat nem bírt akkora jelentőséggel a vezetők szemében, hogy azt napirendre tűzzék. Ez azonban megváltozott, amikor a probléma az ENSZ emberi környezeti konferenciáján Stockholmban központi figyelmet kapott, amely az ENSZ első ilyen témájú értekezlete volt. Fontos állomást jelent mind az egészséges környezethez való jog, mind pedig a jövő generációk jogainak védelme szempontjából a riói Földcsúcs (1992), amelynek jelentősége többek közt abban rejlik, hogy a fenntartható fejlődést összekötötte olyan kérdésekkel, mint az emberi jogok, a népesség, a társadalmi fejlődés és az emberi települések. A XX. század nemzetközi környezetpolitikájának eredményeképpen a környezet támogatása, továbbá a környezet nemzetközi védelme is általánosan elfogadottá vált.

A XXI. század elejére nyilvánvalóvá vált, hogy a fenntartható fejlődés elérésének alapkövetelménye a gazdasági, környezeti és társadalmi problémák minden szintű integrációja. A téma jelentőségének növekedését jól mutatja, hogy az Európai Unió Alapjogi Chartájának 37. cikke már elkülönülten foglalkozik a környezetvédelemmel, és hogy mára egyre több nemzeti alkotmány tartalmaz rendelkezéseket az egészséges környezethez való jogra és a jövő generációk jogainak védelmére vonatkozóan. Itt szeretnék kitérni rá, hogy az alapjogi alkotmányos szintre emelésének sajátos módját valósította meg az a francia alkotmánymódosítás, amely az 1958. évi október 4-i Alkotmány preambuluma utalás szinten beemelte a 2004-es Környezeti Kartát, ezzel az alkotmány értelmezési tartományába vonva az abban foglalt jogok és célok védelmét.

## **2. Egészséges környezethez való jog, fenntartható fejlődés, jövő generációk**

Az egészséges környezethez való jog a jövő nemzedékek védelmével és a fenntartható fejlődés elvével hármas egységet alkot. Az egészséges környezethez való jog sajátos jellegét fentebb már tárgyaltam, ezért arra itt nem térek ki részletesen.

A fenntartható fejlődés elve a nemzedékek közti igazságosság és szolidaritás elvén alapul és a Brundtland jelentést<sup>7</sup> követően jutott nagyobb szerephez a nemzetközi jogi dokumentumokban. Az elv kialakulásához az a felismerés vezetett, hogy a folyamatos gazdasági növekedés súlyos következményekkel jár a környezetre és így az egyénre nézve. Szükségessé vált az emberi magatartások környezetre, illetve társadalomra gyakorolt hatásainak vizsgálata és kompenzációja.<sup>8</sup> Ennek alapját ökoparadigmák képezik, amelyek nem az embert állítják a vizsgálatok középpontjába, hanem a természetet és az embert, illetve a kettő

---

<sup>6</sup> A nemzetközi környezetjog fejlődéséről lásd pl. Sziebig Orsolya Johanna: *Nemzetközi környezetvédelmi jog*. Szeged, 2015. 6–8.

<sup>7</sup> Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future. General Assembly, United Nations. 1987.

<sup>8</sup> Ez a felismerés hívta életre a vállalati társadalmi felelősség (*corporate social responsibility*) elméletét is. Erről lásd pl. Kun Attila: A multinacionális vállalatok „önkéntes” szociális felelősségéről az ILO, az OECD és az ENSZ kezdeményezései tükrében; Kalmár Viktória: A vállalatok társadalmi felelősségének alapvető kérdései. *Marketing & Menedzsment*, 2008/1. 4–12.

komplex kapcsolatrendszerét.<sup>9</sup> A fenntartható fejlődés célja, hogy a mindenkori jelen generáció igényeinek kielégítése ne veszélyeztesse a jövő nemzedékek saját szükséglet-kielégítését. Az elv akkor vált igazán jelentőssé, amikor a világgazdaság szempontjából fontos szerepet betöltő államok számára is egyértelművé vált, hogy a környezetjogi és természetvédelmi szabályozás hiánya hátráltatja a további gazdasági növekedést (az EU esetében a gazdasági integrációt is), és ezért a növekedés (fejlődés) csak úgy lehet hatékony, ha megfelelő védelmi rendszert alakítanak ki a fenntartható fejlődésre (környezetre) nézve. Példával megvilágítva a természetvédelmi szabályozás és a gazdasági haladás közti összefüggést: Kína akkor fogadta el az első emberi jogi akciótervet (ENSZ Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, továbbiakban: PPJNE), amikor a 2008-as válságot követően befektetőkre volt szüksége. Ugyan a PPJNE ratifikálása még folyamatban van, a nemzetközi szabályok elfogadását követően a befektetői bizalom megnőtt, így a megoldás sikeres volt. Az emberi jogi dokumentumok a fenntartható fejlődést jogként is nevesítik, mivel annak teljesüléséhez első és második generációs jogok együttes megvalósulása szükséges.

A „jövő generációk” fogalma és jogaik meghatározása számos elméleti kérdést vet fel a jogtudomány számára.<sup>10</sup> A jövő nemzedékek jogi helyzetét érintő leglényegesebb és legalapvetőbb kérdések sem kellőképpen tisztázottak: Lehetnek-e jogok alanyai a jövő nemzedékek, lehetnek-e érdekeik? Miként lehetséges a jövő nemzedékek jogainak vagy érdekeinek a képviselése? A kérdések természetéből kitűnik, hogy elsősorban a jogfilozófia<sup>11</sup> tud választ adni rájuk. Egy általánosan elfogadott elmélet szükséges ahhoz, hogy valóban a jövő nemzedékek jogairól tudjunk beszélni. A jog alanyai ugyanis egy nem létező csoport. Ahhoz pedig, hogy valaki valamely jogosultság alanya lehessen, „szükséges, hogy szabad döntések meghozatalára képes morális cselekvő legyen.”<sup>12</sup> A definíciós nehézséget *Edith Brown Weiss* azzal oldja fel, hogy jövő nemzedékek jogai helyett „földi jogokat” fogalmaz meg, és amellel érvel, hogy minden emberi személy, akinek vannak vagy a jövőben lesznek érdekei, jogosultságok alanya lehet.<sup>13</sup> A nemzetközi jog azért teszi fel, hogy a jövő nemzedékek jogai vannak, hogy ebből a jelen generáció kötelességeit konstruálni lehessen, hiszen a joggal kötelesség áll szemben.<sup>14</sup> Maga az Alaptörvény a jelen generációk szükségleteiből következtet a jövő nemzedékek igényeire<sup>15</sup> és hipotetikus örökséggel ruházza fel a jövő nemzedékeket. Az alkotmányosan deklarált jövő generációk iránt vállalt felelősség kötelezettséget ró a mindenkori jogalkotóra: a nemzedékek közötti igazságosság és szolidaritás szellemében biztosítania kell – elsősorban a természetvédelem garanciáit, az intézményrendszerét és jogintézményeit érintve –, hogy a jelen generációk gazdasági, illetve célszerűségi megfontolásai ne szoríthassák háttérbe a jövő nemzedékek életfeltételeinek megőrzését szolgáló természetvédelmi szempontokat.<sup>16</sup>

A jövő nemzedékek szószólója – mint az állam objektív intézményvédelmi kötelezettségének jogintézményi szintű megvalósulása – alapvetően a generációs méltányosság jegyében biztosítja a társadalmi igény, a gazdasági növekedés és a fenntartható fejlődés közti egyensúlyt. A következőkben a nemzetközi bírósági gyakorlat és az ebből következő tételek

<sup>9</sup> Lásd pl. Giulia Parola: *Towards Environmental Democracy*. University of Iceland, 2009.

<sup>10</sup> Lásd pl. Szakály Zsuzsa: Az intergenerációs igazságosság megjelenése alkotmányi szinten. *Pro Futuro*, 2017/2.

<sup>11</sup> Lásd pl. Joachim Sanden: A nemzedékek közötti igazságosság jogfilozófiai alapjai. *Pro Futuro*, 2012/1. 8-22.

<sup>12</sup> Tattay Szilárd: Képtelen „képes beszéd”? A jövő nemzedékek 'jogainak' képviseléről. *Állam- és jogtudomány*, LVII/3. 2016. 112.

<sup>13</sup> Uo. 114.

<sup>14</sup> Sólyom László: *A jövő nemzedékek jogai és ezek képviselése a jelenben*. In: Sárközy Tamás – Vékás Lajos – Szentpétery Petronella (szerk.): *Eörsi Gyula emlékkönyv*. HVG-ORAC. Budapest, 2002. 196.

<sup>15</sup> Antal Attila: *A jövő nemzedékek érdekei az Alaptörvényben*. In: Verebélyi Imre (szerk.): *Az állam és jog alapvető értékei a változó világban*. Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola. Győr, 2012. 16.

<sup>16</sup> Szabó Marcel a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó korábbi biztoshelyettes AJB-2831/2015 álláspontja az állami földvagyon kezelésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló törvényhez.

áttekintése után még visszatérek majd a szószólói szerep és modell értékeléséhez, esetleges reformja melletti érvekhez.

### 3. Az egészséges környezethez való jog védelme az EJEB gyakorlatában

#### 3.1. A környezeti tárgyú ügyek helye a Bíróság esetjogában

Az Egyezmény nem tartalmazza *expressis verbis* az egészséges környezethez való jogot. Az egészséges környezettel kapcsolatos igények egyéni jogként alapvetően az emberi jogok védelmének keretében a nemzetközi jog kötőerővel nem rendelkező dokumentumaiban jelennek meg, illetve azok védelme a strasbourgi bíróság dinamikus értelmezése folytán más, az Egyezményben foglalt jogok környezettudatos értelmezése által valósul meg. Ez a megoldás azonban a hatékony jogvédelmet nem mindig biztosítja, ezért a környezethez való jog önálló jogosultságként való nevesítése, konkretizálása hatékonyabb környezetvédelmi fellépésre adna jogalapot.<sup>17</sup> Mindazonáltal az EJEB evolutív jogértelmezése és a koncepció, miszerint az Egyezmény szövegét élő jogként („*living instrument*”) kell kezelni, lehetőséget teremt az Egyezmény és az annak alapján megvalósuló jogvédelem fejlesztésére, illetve lehetővé teszi az egészséges környezethez való jog levezetését az Egyezmény más cikkeiből (így különösen tulajdon védelme<sup>18</sup>, magánszféra védelme<sup>19</sup>). Erre az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése is felhívta a figyelmet.<sup>20</sup> Mindez a szóban forgó alapjog komplexitásának tudható be: a környezethez fűződő jogok tárgyalásakor olyan jogokról beszélünk, amelyeket az emberi jogi dokumentumok egyébként is tartalmaznak az első két generációhoz tartozó jogok formájában, ezért nem feltétlenül szükséges külön nevesíteni az egészséges környezethez való jogot, illetve ezért sorolandó csak a harmadik generációs jogok közé *sui generis*, önálló jogként.

Az EJEB és annak egykori Bizottsága kezdetben tárgyi okból elfogadhatatlannak nyilvánította a környezetvédelmi tárgyú kérelmeket arra hivatkozva, hogy a természet megőrzésének kötelezettsége nem szerepel az Egyezményben foglalt jogok között. Ez a gyakorlat az évek során megváltozott, és világossá vált, hogy a kedvezőtlen környezeti hatások zavarhatják az Egyezményben foglalt egyes jogok élvezetét. Ez azt jelentette, hogy lehetővé vált a környezet védelmének felhívása az Egyezményben foglalt egyes jogokon keresztül.<sup>21</sup> Leginkább kidolgozott esetjog az Egyezmény 8. cikke kapcsán áll rendelkezésre, amelyben az EJEB a magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jogból „olvasztott ki” környezeti vonatkozású jogosultságokat. Az EJEB az eléje kerülő környezeti ügyeket az élethez való jog, a tisztességes eljáráshoz való jog, a véleménynyilvánítás szabadsága, információszabadság, a hatékony jogorvoslathoz való, valamint a tulajdon védelméhez való jog körében kezeli és bírálja el.<sup>22</sup> Tekintve, hogy a magánszféra védelméből „vált le” a tulajdonhoz való jog – ami mára ugyancsak külön jogalapot jelenthet környezetjogi ügyekben –, a következőkben a magán- és családi élet tiszteletben tartásához fűződő esetjogot tárgyalom.

---

<sup>17</sup> Sulyok Katalin: Az államok mozgástera a környezetkárosítás elleni védelem meghatározásánál az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatában. *Jogi tanulmányok*, 17. évf. 2014/4. 485.

<sup>18</sup> Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikk

<sup>19</sup> Emberi Jogok Európai Egyezségokmánya 8. cikk

<sup>20</sup> Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 1614/2003 ajánlása

<sup>21</sup> A környezethez való jog és egyéb alapjogok közötti kapcsolatról ld. *Manual on human rights and the environment*. Council of Europe Publishing, 2006.

<sup>22</sup> Sulyok 484.

### 3.2. Környezetjog-védelem az Egyezmény 8. cikke alapján

Az EJEB ítélkezési gyakorlata többnyire a kirívóan súlyos környezetszennyezés esetén nyújt védelmet akkor, ha a környezetkárosítás a belső jog szerinti megengedett értéket nagymértékben, illetve huzamosabb ideig meghaladja. Az EJEB első környezeti tárgyú ügyében<sup>23</sup> hozott ítéletében fektette le a jog alkalmazási körére és tartalmára vonatkozó főbb ítéleteket. A bíróság kifejtette, hogy a súlyos környezetszennyezés akkor is alkalmas a 8. cikkben garantált magánszféra sérthetlenségéhez való jog megsértésére, ha a szennyezés nem jelent komoly veszélyt az egyén egészségére nézve. Ez az elvi tétel azért jelentős, mert az egészségkárosodás és a környezetszennyezés közötti ok-okozati kapcsolatot számos esetben nehéz bizonyítani.<sup>24</sup>

A *López Ostra* ügyben lefektetett környezetszennyezés súlyossága minimumszintjének megállapításához a bíróság a *Fadayeve v. Oroszország* ügyben szolgált további viszonyítási és elvi alappal. A bíróság kimondta, hogy a „jogsértő környezetszennyezés hatásának el kell érnie egy minimális szintet, amely meghaladja a modern városi életből szükségképpen fakadó kockázatokat”, illetve elvi éllel rögzítette, hogy „a szennyezés egyezményesértő mivolta függ annak intenzitásától, időtartamától, illetve fizikai és mentális hatásától.”<sup>25</sup> A 8. cikk alkalmazásához a környezetkárosítás minimális súlyosságán túl szükséges, hogy az szoros kapcsolatban álljon az egyén magánszféréjával, illetve környezetszennyezésre vonatkozó (közvetlen vagy közvetett) állami felelősségnek is fenn kell állnia.<sup>26</sup> További fejlődést jelentett az alapjog védelmében, hogy a bíróság kiterjesztő jogértelmezése folytán<sup>27</sup> már nemcsak a súlyos környezetszennyezés, hanem annak ismert kockázata is állami kötelezettségeket keletkeztet a 8. cikk alapján, illetve, hogy a 8. cikk alkalmazásának nem szükségszerű feltétele a szennyezéssel járó természetkárosítás: akkor is van létjogosultsága a 8. cikk alkalmazásának, ha a környezeti romlás az egyén magánszféréjával, jólétével közvetlenebb kapcsolatban áll.<sup>28</sup>

A bizonyítási nehézségekre ad választ, és így a jogérvényesítés hatékonyságát szolgálja a *Fadayeve* ügyben felállított alkalmazhatósági vélelem, amely szerint a belső jog határértékeit túllépő szennyezés esetén vélelmezett a súlyos és közvetlen káros hatás, így a 8. cikk alkalmazása a szennyezés további vizsgálata nélkül is lehetséges.<sup>29</sup>

### 3.3. A jogvédelem elvi tételei

Az EJEB tevékenységét a nemzetközi környezetjogi elvek (elővigyázatosság elve, megelőzés elve, stb.) mentén végzi, azonban ezek részletes tárgyalására terjedelmi korlátok miatt nem kerül sor. A nemzetközi közösség által elfogadott szabályok közül nemcsak a nemzetközi környezetjog normái orientálják a környezetszennyezés súlyosságának – és így a 8. cikk alkalmazhatóságának – megítélését, hanem a nemzetközi szervezetek által meghatározott környezetszennyezési, zajszennyezési standardok és ajánlások is<sup>30</sup>, illetve a Bíróság maga is dolgoz ki ítélkezése során elvi jelentőségű tételeket. A már említett „*living instrument*” doktrína mellett az EJEB ítélkezési gyakorlatában fontos szerepe van a mérlegelési jogkörnek

<sup>23</sup> López Ostra v. Spanyolország (app. no. 16798/90)

<sup>24</sup> Sulyok 486.

<sup>25</sup> Fadayeve v. Oroszország (app. no. 55723/00)

<sup>26</sup> Sulyok 486–487.

<sup>27</sup> Taskin és társai v. Törökország (app. no. 46117/99)

<sup>28</sup> Sulyok 489.

<sup>29</sup> Sulyok 492.

<sup>30</sup> Sulyok 492.

(„margin of appreciation”) is, amelynek alapja az Egyezmény 1., 13. és 35. cikkeiből is levezethető szubszidiaritás elve. Ennek lényege, hogy bármely kérdésben a részes állami fórumokat illeti meg az elsőbbség, és az EJEB csak akkor jár el, ha a nemzeti fórumok eljárása nem kellően hatékony vagy eredményes.

Az EJEB a változó társadalmi körülményeknek megfelelően folyamatosan újraértelmezi a védett jogok tartalmát és lehetséges korlátait, és ez az újraértelmezés általában az egyes jogrendszerek korszerű megoldásainak európai standarddá emelését jelenti. Az ily módon biztosított védelmi szint egy olyan emberi jogi minimumot jelent, amelynek teljesítése kötelező az alkotmányos demokráciákban, és amely minimum érvényesülésére az EJEB garanciát jelent. Ugyanakkor az alapjogvédelem felső határa nincs megszabva, így az államok erősebb alkotmányos védelmet is biztosíthatnak az Egyezményben foglaltaknál, illetve maga a Bíróság is magasabb védelmi szintet határoz meg, mint az Egyezményben foglalt szint a tágabb jogértelmezés folytán.<sup>31</sup>

Az EJEB környezeti ügyekben főként az egyénnek nyújt jogorvoslatot az adott állam (igazságszolgáltató) tevékenységével szemben nemzetközi szinten a nemzeti jogorvoslati lehetőségek kimerítése után, de nem fellebbviteli fórumként. Ezzel szemben az ombudsmani jogvédelem a közigazgatási környezetben (hatóság által) okozott alapjogsérelem esetén jelent jogorvoslatot meghatározott törvényi feltételek fennállása esetén, akkor, ha bírósági eljárás nincs folyamatban. A két intézmény emberi jogvédelmi funkciója tehát hasonló. Habár első ránézésre úgy tűnhet (és részben igaz is), hogy mindkét esetben a nemzeti, illetve a nemzetközi bírói út alternatívájáról van szó, leginkább az igazságszolgáltatás „meghosszabbított kezeként” foghatók fel. Az EJEB ítéletei az érintett állam számára kötelezőek, így a Bíróság által felállított standardok az ombudsmani jogvédelmet is orientálják. Ezzel szemben az ombudsmannak puha jogi eszközök állnak rendelkezésére, ezért tevékenysége legfeljebb közvetett úton eredményezhet kötőerővel bíró jogkövetkezményeket, továbbá a környezethez való jog szempontjából annak jelenlegi ombudsmani (biztoshelyettesi) védelme során a közvetettség hatványozódik, ezért az alapjog védelme szempontjából a nemzetközi jogorvoslat bírhat nagyobb jelentőséggel. Ez azonban nem jelenti azt, hogy az ombudsman nem léphet fel hatékonyan a környezethez való jog védelme érdekében.

#### **4. Az ombudsmani jogvédelemről – a jövő nemzedékek számára**

Ma Európa demokratikus államaiban az alapvető emberi jogok védelmében az EJEB jogvédelmi és jogfejlesztő tevékenysége mellett kiemelt szerepet játszik a nemzeti ombudsmanok intézménye és rendszere mint a nemzeti igazságszolgáltatási rendszerek alternatívái meghatározott közigazgatási jogkörben elkövetett alapjogsérelmek (vagy ezek veszélye) esetére. Az intézmény gyökerei (Svédország, 1809), továbbá első részletes szabályozása is (Dánia, 1955) a skandináv térséghez köthetők.<sup>32</sup> Fejlődésének története során Európában alapvetően két típusa alakult ki: a svéd (finn) ombudsman és a dán (norvég) biztosági intézmény.<sup>33</sup> A nyugat-európai demokráciák e két modellt vették alapul biztosági intézményük kialakításakor, ugyanakkor ezekben az országokban erőteljesebben jelent meg az emberi jogvédelmi szerep. Az ombudsman ez irányú funkciója igazán az „új demokráciákban” csúcsosodott ki, mintegy garanciaként a totalitárius államberendezkedésre jellemző

---

<sup>31</sup> Sulyok 489.

<sup>32</sup> Vö. Friedery Réka: *Az európai ombudsman*. MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont. Budapest, 2018. 24–37., illetve Takács Albert: *Az ombudsman eszméje és magvalósulásának formái*. *Pro Publico Bono Magyar Közigazgatás*, 2015/2. Nemzeti Közszolgálati Egyetem. 39–47.

<sup>33</sup> Az angolszász ombudsmani rendszer jelentős eltéréseket mutat a többi európai ombudsman modellhez képest. Erről lásd pl. Csink Lóránt – Schanda Balázs (szerk.): *Összehasonlító módszer az alkotmányjogban*. Pázmány Press, Budapest, 2017. 361–362.

jogsérelmek (vagy akár csak ezek közvetlen veszélye) megelőzésére. Mára már többnyire az emberi jogok védelmezőjeként számolnak az ombudsmannal. Mindezt jól mutatja, hogy az ENSZ és az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága is nemzeti emberijog-védő intézményként (lentebb: NHRI) tekint ezekre az intézményekre és támogatja létrehozásukat. Fontos megjegyezni azonban, hogy a közigazgatási és az emberi jogi szerep nem zárja ki egymást feltétlenül: az, hogy a kettő közül melyik érvényesül hangsúlyosabban a biztos hivatali ideje alatt, a biztos szerepfelfogásától is nagyban függ.<sup>34</sup>

Az ombudsman posztszovjet országokban (fentebb: „új demokráciák”) történő alkalmazása azt a politikai akaratot fejezte ki, hogy komolyan veszik a demokratikus alkotmányos jogállam eszményét.<sup>35</sup> Nem volt ez másképp Magyarországon sem, ahol az országgyűlési biztosok rendszere a rendszerváltást követően került kialakításra az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló törvénnyel.<sup>36</sup> Az intézmény az egész világon csaknem egyedülállónak mondható. A külön szakszövetségi rendszer 2012-ig működött, jelenleg az alapvető jogok biztosának a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettese látja el a korábbi „zöld” ombudsman feladatait. Tevékenységét nagyrészt a környezetvédelem területén végzi az egészséges környezethez való alapvető jog védelme érdekében.

## **5. Az Alaptörvény és az egészséges környezethez való jog, az ombudsmani hatáskör változása**

### **5.1. Az Alaptörvény környezetjogi szelleme**

Az Alaptörvény változásokat hozott mind az alkotmányos környezetjogot, mind pedig a jövő generációkat tekintve. A környezethez való jogot az 1989. évi alkotmánymódosító törvény emelte alkotmányos szintre,<sup>37</sup> de a jövő nemzedékek irányában vállalt felelősség alkotmányos szinten első ízben az Alaptörvényben jelenik meg. A Nemzeti hitvallás szövege deklarálja a jövő nemzedékek irányában fennálló generációs méltányosságot, illetve felveti a generációk közti igazságosság kérdéskörét is. Az Alaptörvény egészét áthatja egyfajta környezetvédelmi felfogás – hol az egészséges környezethez való jogot, illetve a fenntarthatóságot, hol pedig a jövő nemzedékek jogait kiemelve.<sup>38</sup>

Az Alaptörvény már nem a külön biztos koncepciójával védi a jövő nemzedékek érdekeit, hiszen a „zöld” ombudsman jogutódja az alapvető jogok biztosának hivatala lett. A jövő nemzedékek érdekei és a környezethez való jog azonban nem maradt kiemelt alkotmányos védelem nélkül az új, monokratikus rendszerben sem: a jövő nemzedékek szószólója biztoshelyettesi szinten tölti be a korábbi jövő nemzedékek országgyűlési biztosának szerepkörét. Legalábbis részben. Ugyanis az Alaptörvény új szabályozása és a 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) rendelkezései nem teszik (tették) lehetővé mindazon jogkörök gyakorlását, ami a zöld ombudsmant megillette, mivel a biztoshelyettesekre bízott alapjogvédelmi funkció gyakorlása során a biztos hierarchikus elsőbbséget élvez, a helyettes így csupán az ombudsmanon keresztül befolyásolja a jövő nemzedékeket érintő jogszabályi

---

<sup>34</sup> Vö. uo. 357–380.

<sup>35</sup> Marten Osting: Az ombudsman feladata a demokratikus társadalomban. In: *Az ombudsman szerepe és feladatai a közép- és kelet-európai országokban a rendszerváltás után*. Országgyűlési Biztosok Hivatala. Budapest, 1997. 20.

<sup>36</sup> 1993. évi LIX. törvény az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról

<sup>37</sup> 1989. évi XXXI. törvény az Alkotmány módosításáról 18. §

<sup>38</sup> Antal 2012. 13.

környezetet. Többek szerint<sup>39</sup> – és ezzel egyetérthetünk – nagy horderejű hatáskörváltozást jelentett, hogy a külön biztosi rendszer megszüntetésével a jövő nemzedékek szószólója közvetlenül már nem jogosult az Alkotmánybíróságnál utólagos normakontrollra irányuló eljárást kezdeményezni. Ez a jog – a szószóló kezdeményezésére, ennek elutasítása esetén pedig részletes indokolás mellett – az alapvető jogok biztosát illeti meg, ami jól mutatja magának a biztosi intézménynek a jelentőségét, mivel ilyen eljárás kezdeményezésére csak nagyon szűk indítványozói körben van lehetőség, hiszen az alapvető jogok biztosa mellett csak a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke és a legfőbb ügyész jogosult utólagos normakontroll kezdeményezésére.

## 5.2. A zöld ombudsman reneszánsza?

Az új, monokratikus rendszer bevezetését követő években azonban megfigyelhető, hogy a biztoshelyettes szerepe folyamatosan növekszik. A szószóló az Ajbt. rendelkezései alapján már nem feltétlen az ombudsmanon keresztül, hanem közvetlenül, saját tevékenységével is felléphet a jövő generációk jogainak védelme érdekében. A szószóló küldetése, hogy világossá tegye a társadalom tagjai számára, hogy miért szükséges a helytelen társadalmi szokások megváltoztatása, és hogy milyen nagymértékben van környezeti hatásuk az egyéni magatartásoknak, ha azok tömegessé válnak.

A biztoshelyettes e követelményeknek elsősorban a társadalommal való kapcsolatteremtése és közszereplése által tud eleget tenni (pl. megyelátogatások, sajtótájékoztatók). Abban, hogy az állásfoglalások és figyelemfelhívások minél szélesebb közönséghez eljussanak, nagy hangsúllyal bírnak a szószóló médiaszereplései is. A jövő nemzedékek szószólója működésének esszenciális elemét képezi (főként a panaszkezelő funkcióhoz kapcsolódóan) az együttműködés, amelyet a környezetvédelmi törvény is elsősorban kötelezettségként – és nem lehetőségként – tart számon.<sup>40</sup> Az együttműködés másik aspektusát jelenti a biztoshelyettesnek az alapvető jogok biztosával való együttműködése, ami azért is bír nagy jelentőséggel, mert a jövő nemzedékek jogainak védelme már nem önálló szakombudsman révén valósul meg. A biztoshelyettes szerepének növekedését jelzi az intézmény belső szabályainak a változása is, mint pl. a biztoshelyettesi titkárság önálló szervezeti egységgé válása és az, hogy a biztoshelyettesek a feladatkörükbe tartozó kérdésekben önálló állásfoglalásokat adhatnak ki. (Utóbbi a biztossal való egyeztetési kötelezettséggel jár.)

A helyettes önállóságát növeli az a 2015 óta érvényben lévő szabály, miszerint az alapvető jogok biztosa által átruházott hatáskörben szakmai irányítási jogot gyakorol a hivatal Környezetvédelmi Osztályának tevékenysége felett, habár kinevezési és felmentési kérdésekben csupán véleményezési joggal rendelkezik. Tekintve, hogy a biztoshelyettesi titkárság személyi állományát maga a biztoshelyettes nevezi ki és menti fel, a helyettesi önállóság növekedését mutatja a titkárság létszámának növekedése is (a jövő nemzedékek érdekeiért felelős biztoshelyettesi titkárságának létszáma 2013-ban nyolc, 2014-ben pedig kilenc főre emelkedett).<sup>41</sup> Az Ajbt. rendelkezése szerint a jövő nemzedékek szószólója javaslatot tehet a jövő nemzedékek jogait érintő jogszabályok megalkotására, illetve módosítására.<sup>42</sup> Ez a rendelkezés a biztoshelyettes önállóságának egyik legfontosabb eleme,

<sup>39</sup> Lásd pl. Majtényi László: *A független jogintézményeket helyre kell állítani, az alapvető jogok biztosától pedig továbbra is elvárható a jogállami jogvédelem*. MTA Law Working Papers. Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, 2014/47.

<sup>40</sup> 1955. évi LIII. törvény a környezet védelmének általános szabályairól 10. § (1)

<sup>41</sup> Csink Lóránt: Az ombudsman. In: Jakab András – Gajduschek György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota*. MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Budapest, 2016. 603–605.

<sup>42</sup> 2013. évi CCXXIII. törvény az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény módosításáról 3. § (1) g)



feltéve, hogy e jogkör gyakorlásához nincs szükség az alapvető jogok biztosának jóváhagyására. A feltételezést erősíti, hogy a szószóló korábban már nyújtott be ilyen javaslatot.

### 5.3. Jogsabályi és intézményi háttér

A jövő generációk érdekeinek közjogi védelme az Alaptörvény környezetvédelmi filozófiájának fontos elemét képezi.<sup>43</sup> Többek szerint azonban ennek ellentmond az ombudsmani rendszer reformja, hiszen a jövő nemzedékek érdekeit védő külön biztos pozícióját megszüntették, és a védelem biztoshelyettesi szinten valósul meg.<sup>44</sup> A szilárd intézményi háttér pedig – ahogy azt az Alkotmánybíróság határozatában kifejtette – különösen az egészséges környezethez való jog esetében bír rendkívüli jelentőséggel. A korábbi rendszerben rendelkezésre állt az az intézményi háttér, amely az alapjog érvényesülését elősegítette, de az Alkotmányban nem jelent meg olyan hangsúlyosan a jövő nemzedékek érdekeinek védelme, mint az Alaptörvényben. Az intézményi oldal gyengítése azért is lehet érzékeny pont ez esetben, mert az ombudsman és helyettesei feladataik ellátásához többnyire a *soft law* eszközeit veszik igénybe (felhívás, ajánlás, javaslat), amelyek nem rendelkeznek „igazi” jogkövetkezményekkel, és magukban hordozzák a jog megkerülésének a lehetőségét.<sup>45</sup>

## 6. Az ombudsman tevékenységének nemzetközi elismerése és javaslatok a környezethez való jog érvényesülését elősegítő intézményi háttér erősítésére

A magyar ombudsmani intézmény – és így a szószóló – alapjogvédő tevékenységének elismerését jelzi mind nemzeti, mind pedig nemzetközi szinten 'A' NHRI (*National Human Rights Institution*) státuszuk is. Az 'A' státuszt 2014-ben kapta meg az alapvető jogok biztosa (ti. az Alaptörvény által életbe léptetett modellváltás, s így a szószóló intézményének létrehozása után).<sup>46</sup> Az ENSZ Nemzetközi Koordinációs Bizottságának Akkreditációs Albizottsága által folytatott akkreditációs eljárás (amely állandó felülvizsgálatot jelent, amelynek során a Párizsi Alapelvekkel való összhangot folyamatosan ellenőrzik) eredményeként a nemzeti emberi jogi intézményeket annak fényében sorolják 'A', 'B' vagy 'C' státuszba, hogy azok mennyiben tesznek eleget a Párizsi Alapelvekben lefektetett nemzeti emberi jogi intézményekre vonatkozó működési standardoknak. Ez a besorolás alapozza meg az egyes intézmények esetleges jogosultságait is.<sup>47</sup> Az 'A' státusz egyik fontos hozománya a szélesebb hozzáférés a nemzetközi szinten elérhető jogvédelmi folyamatokhoz, illetve mechanizmusokhoz. Így az alapvető jogok biztosa a Koordinációs Bizottság teljes jogú tagjává vált (pl. szavazás, tisztség betöltése a Bizottság általános találkozóin és nemzetközi konferenciáin). Az Emberi Jogi Tanács lehetővé teszi a csoportba tartozó intézmények számára, hogy munkájában tevékenyen részt vegyenek (pl. felszólalás, írásos nyilatkozatok benyújtása).<sup>48</sup> Az akkreditáció egyértelműen jelzi, hogy a magyar ombudsmanintézmény fontos szerepet tölt be a hazai jogvédelmi rendszerben, annak kiépítésében.

A kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetés vagy bánásmód elleni küzdelem alapját képezi az alapvető jogok biztosának nemzeti megelőző mechanizmusként

<sup>43</sup> Antal Attila: Az alaptörvény környezetvédelmi filozófiája. *Közjogi Szemle*, 2011/4. 47–50.

<sup>44</sup> Az intézményi és jogsabályi háttér megítéléséről lásd pl. Fülöp Sándor jövő nemzedékek országgyűlési biztosának módosító javaslatait a Magyarország Alaptörvényéről szóló T/2627 számú törvényjavaslatához.

<sup>45</sup> Kun Attila: *A puha jog (soft law) szerepe és hatékonysága a munkajogban – Az új Munka Törvénykönyve apropóján*. Pázmány Law Working Papers, 2012/41. Pázmány Péter Katolikus Egyetem. Budapest, 2012. 7.

<sup>46</sup> [https://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/GANHRIAccreditation/Documents/Status%20Accreditation%20-%20Chart%20\(%2027%20November%202019\).pdf](https://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/GANHRIAccreditation/Documents/Status%20Accreditation%20-%20Chart%20(%2027%20November%202019).pdf) (2020. 08.27.)

<sup>47</sup> Haász Veronika: A nemzeti emberi jogi intézmények akkreditációja. *Miskolci Jogi Szemle*, 2010/2. 126.

<sup>48</sup> Uo. 127.

(NMM) történő fellépése, amely széleskörű megelőző tevékenységet garantál a biztosnak. Mivel a jövő nemzedékek jogainak védelme is elsősorban preventív alapjogvédelem útján valósul meg, felvethető lenne egy, a környezethez való jog érvényesítését szolgáló NMM rendszer létrehozása az OPCAT által megalkotott modell analógiájára azzal, hogy ebben az esetben a szószóló töltené be az NMM szerepet, így biztosítva a fokozott jogérvényesítést és a nemzetközi szinten elérhető további jogvédelmi eszközök elérését. Mindazonáltal a biztoshelyettes által védett alapjogok kiemelt védelme a szószóló intézményének létrehozásával valósul meg, ezért a jogvédelem hatékonyságának további fokozásához nem feltétlen szükséges az, hogy a szószóló kifejezetten NMM jogkörben járjon el, ugyanis az összeegyeztethetetlen lenne a jelenlegi belső modell hangsúlyaival (az alapvető jogok biztos és a biztoshelyettes közti hierarchikus és hatásköri viszonyra tekintettel). Továbbá, ha a szószólót az NMM keretében hasonlóan széles jogosultságok körével ruháznák fel, mint az alapvető jogok biztosát, akkor a biztoshelyettesi pozíció csak jelképes lenne, és a szószóló – biztoshelyettesi posztjából adódó – korlátozott önállósága már nem feltétlenül lenne korlátozott, ez pedig nem állna összhangban az alkotmányozó/jogalkotó céljával.

Álláspontom szerint a környezethez való jog védelmének hatékonysága – a jelenlegi rendszer keretein belül – elsősorban a biztoshelyettes megelőző tevékenységének fokozásával valósítható meg. Ezt egy széles megelőző monitoring-jogosultság megadásával lehetne biztosítani, amely nemcsak a fenntartható fejlődési stratégiákra terjedne ki, hanem magában foglalná a hatásvizsgálatra való kötelezés jogosultságát is. Ez a megoldás nem változtatná meg nagymértékben a jelenlegi biztos–biztoshelyettesi viszonyt, mégis, a megelőzés nagyobb nyomatókat kapna, és a megelőzési monitoring az Ajbt. és az Alaptörvény rendelkezéseivel is összeegyeztethető lenne. Mindemellett a nemzetközi normák nagyobb fokú érvényesülésének és az állam környezetvédelmi kötelezettségének teljesítése érdekében célravezető lenne – a korábbi gyakorlathoz visszatérve – egy környezetvédelmi minisztérium felállítása, amely a szószólóval való szoros együttműködésben jelentős szerepet vállalhatna az egyes nemzeti és nemzetközi környezetvédelmi akciótervek és stratégiák megvalósításában.

## Összefoglalás

*„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.”<sup>49</sup>* Az EJEB tehát dinamikus jogértelmezésével és a kötelezettségek szélesítésével teremtette meg a környezethez való jog és egyes, az Egyezményben nevesített alapjogok közti összefüggést. Ez a jogfejlesztő tevékenység a környezethez való jog vonatkozásában azért is különösen fontos, mert egy olyan alapjogról beszélünk, amely nem a globalizáció hatására kelt életre, hanem az maga a globalizáció „terméke”, és mivel a globalizáció napjainkban is egyre nagyobb méreteket ölt, az alapjog értelmezése, tartalmának bővítése és pontosabb meghatározása kulcsfontosságú a megfelelő alapjogvédelemhez. Az Alaptörvény új ombudsmani modelljét és az említett hatáskörváltozásokat figyelembe véve pedig kijelenthető, hogy bár kezdetben a jövő generációk jogainak védelme a paradigmaváltás miatt gyengülni látszott, a biztoshelyettes önállósága – ha nem is azonos a „zöld” biztos autonómiájával, de ahhoz közelítve – folyamatosan növekszik, illetve jogérvényesítése is hatékonyabbá válik, a nemzetközi alapjogvédelmi eszköztár további bővítésére pedig az említett NMM szerep jelenthet megoldást egy jövőbeni reform keretében.

---

<sup>49</sup> Bándi Gyula: Környezeti értékek, valamint a visszalépés tilalmának értelmezése. *Iustum Aequum Salutare*, 2017/2. 159–181.