

A környezethez való jog értelmezése a fenntartható fejlődési stratégia és az Alaptörvény fényében

BÁNDI GYULA

The Fundamental Law and the National Framework Strategy of Sustainable Development – adopted in 2013 – provides us with an opportunity to understand the right to environment in a wider context, beginning with the theory of sustainable development, which still has environmental considerations as its core issue. The ethical background is also a vital source of interpreting the right to environment. Here we relied on the teaching of the Catholic Church, within which the unity of rights and obligations result in our efforts to attain the public good. A basic constituent of sustainable development, generational equity, may also better be approached from the viewpoint of the right to environment. We analyse the attempts for an interpretation and visualisation of this right in the field of international cooperation, and examine the legal spectrum from the jurisprudence of the European Court of Human Rights to the Charter of Fundamental Rights, though they do not offer a satisfactory answer. The basic source of our domestic analysis is the practice of the Constitutional Court, which may also provide the proper basis for the interpretation of similar provisions of the Fundamental Law. The Fundamental Law, while preserving the previous constitutional solutions in the field of the right to environment, adds several new contextual elements to it, which have already been raised in connection with the international sources of sustainable development and ethical foundation, such as the robust presence of duties or the rights of future generations. We may also add human dignity, or heritage, which must also cover non material or intangible assets.

1. A fenntartható fejlődés

A környezethez való jog kortárs nemzetközi és hazai állapotának áttekintését, értelmezését jelen tanulmányban egy sajátos keretbe foglaltan vizsgálom, mégpedig két magyar joganyagot felhasználva. Az egyik, az elméleti kiindulásnak, alapozásnak talán jobban megfelelő, a generálisabb kereteket megjelölő *Nemzeti Fenntartható Fejlődés Keretstratégia*,¹ a másik pedig a környezethez való jog hazai megvalósításának, gyakorlattá válásának elsődrendű táptalaja, az Alaptörvény, annak előzményeivel egyetemben. A stratégia tervezési dokumentum, de lényegéből fakadóan ezen belül is alapozó jellegű, belőle kevéssé fakadnak konkrét kötelezettségek, mégis irányt mutat, az Alaptörvény ellenben a mindenkori alkotmányos értékek hordozója, az origó, amelyhez minden más jogértelmezést viszonyítani kell. A stratégia egyben szélesebb kört

1 18/2013. (III. 28.) OGY-határozat a Nemzeti Fenntartható Fejlődés Keretstratégiáról

húz meg, amelynek indokoltságát alább megadjuk. Az Alaptörvény sokkal konkrétabb, noha az általa adott keretek kitöltésre is várnak. A stratégia – fenti minőségéből is adódóan – alkalmas arra, hogy elméleti kérdéseket dolgozzon fel, az Alaptörvény szükségképpen a nélkülözhetetlen jogi alapokat teremti meg. Nem csoda tehát, hogy a stratégia is az Alaptörvényre építkezik már bevezetőjében.

A *stratégiát elfogadó országgyűlési határozat* preambuluma az Alaptörvény három megközelítésére épít, amelyek: a *fenntartható fejlődés*, a *jövő nemzedékek* lehetőségeinek védelme és a *nemzeti erőforrásaikkal* való hosszú távú felelős gazdálkodás, kiegészítve a fenntartható társadalom kialakítása érdekében szükséges nemzetközi és belső összefogás igényével. A bevezető pedig a jövő nemzedékek ügyét – amely tehát a fenntartható fejlődés egyik alapja – összeköti egyebek között és elsősorban a környezeti erőforrások kimerítésével, elszennyezésével.

Amikor pedig a 3. pontban a stratégia a *fenntartható fejlődés értelmezésébe* fog, akkor az a dokumentum szerint „az ember boldog és értelmes életvitelének előmozdítását és a közjó kiteljesítését célozza úgy, hogy az emberi tevékenységek a Föld környezeti eltartóképesége szabta határokon belül maradnak, és a gyarapítható, fejleszthető emberi, társadalmi és gazdasági erőforrások terén gondoskodunk ezek megfelelő mennyiségi és minőségi állapotának fenntartásáról, bővítéséről, illetve javításáról”. Majd még hozzáteszi: „A fenntarthatósági politika az utódaink erőforrásait bővítő, az ilyen beruházásokat ösztönző, valamint az erőforrásokat felélő döntéseket visszaszorító politikai cselekvések együttese.” Az emberi jogi vonatkozásokra való hivatkozás is megjelenik a 4. pontban,² különösen mint olyan nemzetközi programok része, „amelyet hazánk is elfogadott”. Végezetül témánkhoz kapcsolódva a stratégia 7. pontja érdemel külön is figyelmet, a fenntarthatóság intézményeinek tárgyalásával, amikor kijelenti: „Utódaink érdekei érvényesítésének lehetséges különös intézményi megoldásait három típusba sorolhatjuk:

- a jövő nemzedékek megszemélyesítése;
- alkotmányos és egyéb intézményi korlátok felállítása;³
- automatikus szabályozó mechanizmusok beépítése.”

Miként is köthető a fenntartható fejlődés, annak is a jövő generációkra irányuló figyelme a környezethez való joghoz? Vagyis miért éppen a stratégiát tettem kiindulási alapnak? A válasz egyértelmű, de magyarázatot igényel: az indok nem más, mint a legszélesebb alapokról indulás igényének összekötése a realitással, azaz a tág horizontú eszme, *holisztikus szemlélet és ennek valamiként jogi követelménnyé transzformálása közötti kapcsolat* megteremtése.

Amikor a fenntartható fejlődést a környezethez való joggal hozzuk kapcsolatba, megfelelő indoklás is szükséges, még ha röviden is. Az nem vitás, hogy „a *fenntartható fejlődés fogalma elsősorban nemzetközi konstrukció*, és valójában a nemzetközi

² „A nemzetközi és európai uniós programokból, szakpolitikai és jogi előírásokból fakadó feladatok.”

³ A stratégiából idézve: „Vannak országok, ahol az alkotmány a jövő nemzedékek jogát mondja ki az egészséges, élhető környezetre.”

környezetjogban fogalmazódott meg.⁴ És az sem lehet kérdéses – anélkül, hogy e tétel részletesebb bizonyításába fognánk –, hogy „rengetegen használják és bámulatosan kevesen egyformán a fenntarthatóságot vagy megengedőbb formájában a fenntartható fejlődés (fejlesztés) fogalmát és főként tartalmát. Föltehetőleg senki nem elé bátor kijelenti: ismeri a fogalom egyedül helyes definícióját.”⁵

A fenntartható fejlődés fogalmát az ENSZ 1992-es riói Környezet és Fejlődés Konferenciájának előkészítéseként a Brundtland Bizottság 1987-ben adta közre a következőképpen: „A fenntartható fejlődés olyan fejlődés, amely kielégíti a jelen generációk szükségleteit anélkül, hogy veszélyeztetné a jövő generációk szükségleteinek kielégítését.”⁶ Maga a Riói nyilatkozat a környezetről és a fejlődésről⁷ 3. elvében megismétli a fogalmat,⁸ amely mellé azonban utalást tesz az emberi jogok felé is: „I. Elv: A fenntartható fejlődés érdekeinek középpontjában az emberek állnak. Ők jogosultak – a természettel összhangban – egészséges és termékeny életre.”

Nem kívánom a fenntartható fejlődés fogalmát e helyt részletesen elemezni, csupán egy-két lényegi összefüggésre szeretném a figyelmet ráirányítani. Az egyik a mindenki által idézett bösi ítélet, annak is a *Weeremantry* által jegyzett⁹ *különvéleménye*. Ebben a bíró nem hagy kétséget afelől, hogy a hagyományos jogrendek anélkül tartalmazták a fenntartható fejlődés fogalmát, hogy erre külön kitértek volna, és azt is szinte természetesnek veszi, hogy mindez elsősorban a környezetvédelemhez kapcsolható. Még azt is aláhúzza, hogy „a fejlődéshez való jog helyes megfogalmazása tehát, hogy ez a jog abszolút értelemben nem létezik, hanem mindig a környezet általi elviselhetőségéhez viszonyítva határozható meg”. Ez különösen fontos kiemelés, hiszen az eredeti fenntartható fejlődési fogalmi rend a környezet-társadalom-gazdaság hármasságában gondolkodott – a hazai legújabb stratégia már négy dimenziót, erőforrást emleget: az emberi (humán), a társadalmi, a természeti és a gazdasági erőforrásokat, amelyek között tehát a környezet felé billen a mérleg.

A fenntartható fejlődés jogi vonatkozásait számos alkalommal tárgyaló Bosselmann¹⁰ is erre a prioritási szempontra építi nézeteit: „A fejlődés akkor fenntartható, ha segít megőrizni és fenntartani az ökológiai rendszerek további működését; és fenntarthatatlan, ha másként tesz.” És ez még akkor is igaz, ha egyebekben a fenntartható fejlődés jogilag is kezelhető fogalmáról aligha szólhatunk. „A *fenntartható fejlődést*

4 DURÁN, Gracia Marin–MORGERA, Elisa: *Environmental Integration in the EU's External Relations*, Hart Publishing, 2012, 34–35. o.

5 BULLA Miklós: A fenntartható fejlődés fogalmi világa. In *Vissza vagy hova – Útkeresés a fenntarthatóság felé Magyarországon*, Tertia 2002, 105. o.

6 További részletekért a Nemzeti Fenntartható Fejlődés Keretstratégia 3.1. pontját érdemes elolvasni.

7 RIÓI NYILATKOZAT. Elfogadta az Egyesült Nemzetek Környezet és Fejlődés Konferenciája, 1992. június 3–14. között Rio de Janeiro, http://www.nfft.hu/dynamic/Rio_Decl_m.pdf.

8 A fejlődéshez való jogot úgy kell érvényesíteni, hogy a ma élő és a jövő nemzedékek fejlődési és környezeti szükségletei egyaránt kielégítést nyerjenek.

9 WEERAMANTRY alelnök különvéleménye a Nemzetközi Bíróság 1997. szeptember 25-ei ítéletéhez, megtalálható: <http://www.bosnagymaros.hu/dokumentumok/kulonvelemenek/35>.

10 BOSSELMANN, Klaus: *The Principle of Sustainability* (Transforming Law and Governance), Ashgate, 2008, 62., majd 53. o.

szinte lehetetlen meghatározni. Egymással versengő meghatározásokat találunk, és a fogalom alkalmazása egy sajátos problémára vetítve legalábbis vitatható.”¹¹

Az Európai Közösség nemegyszer jogszabályi formában is megjelenítette a *fenntartható fejlődés fogalmát*,¹² annak ellenére, hogy ettől még aligha lesz az közvetlenül kezelhető. A hivatkozott rendelet szerint: „2. cikk E rendelet alkalmazásában: »fenntartható fejlődés«: az adott népesség életszínvonalának és jólétének javítása az ökoszisztéma kapacitásának határain belül, megőrizve a természeti erőforrásokat és a biológiai sokféleséget a ma és a jövő generációi számára.” A rendelet nem tesz mást, mint kissé más szavakkal megismétli a fenntartható fejlődés ismert fogalmát. Nem is tehet mást, hiszen aligha lehet az egész gondolati tartalmat jogi követelményként megjeleníteni, sokkal inkább alapvető elvként, illetve a közösség, unió, illetve az állam átfogó, távlati céljaként.

A fenntartható fejlődés jogi vonatkozásainak számos más elemét lehetne tárgyalni,¹³ de legjobb, ha nem annyira az elmélet, mint a joggyakorlat adta értelmezést tekintjük ismét megfelelő alapnak. Ilyen az ún. *Iron Rhine vasút választottbírósi ügye*,¹⁴ ahol a választottbírószak egyebek között kiemeli: „A környezetjog és a fejlődés joga nem mint alternatívák állnak előttünk, hanem mint egymást kölcsönösen erősítő, integráns koncepciók, amelyek azt követelik meg, hogy amikor a fejlesztés jelentős környezeti kárt okozhat, érvényesül a megelőzés vagy legalábbis a károk csökkentésének kötelezettsége. Ez a kötelezettség a nemzetközi jog alapelvévé vált.”

A fenntarthatóság vonzatainak egyszerű megközelítését kapjuk alább:¹⁵ „A fejlődés akkor lesz fenntartható, ha mint a nemzedékek közötti (környezetvédelem) és a nemzedékeken belüli (tisztességes gazdasági és társadalmi fejlődés) méltányosság biztosított, és ezt az integráción keresztül lehet elérni.”

Ha pedig felidézzük az ENSZ Fenntartható Fejlődés Bizottságának égisze alatt készült szakértői jelentést,¹⁶ amely a téma nemzetközi jogi elveit volt hivatva összesíteni 1995-ben – és amit nem lehet vizsgálatunkból kihagyni, még ha nem elemezzük is részleteiben –, akkor az első összetevők között találjuk a fejlődéshez való jogot, az

11 LEE, Maria: *Sustainable Development in the EU: The Renewed Sustainable Development Strategy* 2006, 9. Environmental Law Review 41 (2007), 41 p.

12 Az Európai Parlament és a Tanács 2493/2000/EK-rendelete (2000. november 7.) a környezeti dimenzióknak a fejlődő országok fejlesztési folyamatába való beillesztését előmozdító intézkedésekről, Hivatalos Lap L 288, 15/11/2000 o. 0001–0005.

13 Ezt a szerző is megtette nemrégiben, ezért sem bocsátkozunk elmélyült elemzésbe – I. Bándi Gyula: A fenntartható fejlődés jogáról, *Pro Futuro*, 2013. 1. sz. 11–30. o.

14 IRON RHINE (“Ijzeren Rijn”) Railway Case (*Belg. v. Neth.*) Perm. Ct. Arb. 1, 28–29, 49 (2005), http://www.pca-cpa.org/showpage.asp?pag_id=1155.

15 BARRAL, Virginia: *Sustainable Development in International Law: Nature and Operation of an Evolutive Legal Norm*, The European Journal of International Law, Vol. 23. no. 2, 2012, 380. o.

16 EXPERT GROUP, 1995: *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>).

A környezethez való jog értelmezése a fenntartható fejlődési stratégia és az Alaptörvény fényében

egészséges környezethez való jogot¹⁷ és a *méltányosságot (equity)*, amely ebben az értelmezésben kétféle kérdést ölel fel, mégpedig *a generációk közötti*¹⁸ és a *generációkon belüli méltányos bánásmódot*, a források méltányos elosztását is.

2. Etikai megfontolások

Egy látszólag más forrásra is hivatkoznék, és ez a *katolikus egyház* e tekintetben mindenkor nagyon korszerűnek mondható álláspontja, *a fenntartható fejlődéshez kapcsolódó szükséges etikai szempontrendszer legjobb és legátfogóbb példájaként*. Itt kell megjegyeznünk, hogy a katolikus egyház álláspontja e téren aligha tér el a többi keresztény egyháztól, mindenesetre olyan rendszert alkot, amely megkönnyíti az elemzést. Annak illusztrálására, amit fentebb már jeleztem – a környezetvédelemnek a fenntarthatósággal való kapcsolatáról –, egy hazai dokumentummal kezdhetünk, ez az MKPK körlevele:¹⁹ „169. [...] A környezet megóvása több, mint a jelen és a jövő generációk méltó életkörülményeinek biztosítása, hiszen az ember Istennel, az emberekkel és a teremtett világgal való kapcsolata egységet alkot. A természeti környezet megóvása nem más, mint a közjó, vagyis az emberi méltóság védelme és előmozdítása.”

A körlevélnek számos előzménye volt az egyházban, amelyek közül néhányat emelek ki csupán. Legelsőnek a *Sollicitudo rei Socialis enciklikát*,²⁰ ahol a jövő generációk jogainak tisztelete már tételesen is megjelenik, az emberi jogi összefüggésekkel együtt. Néhány gondolatot kiemelve: „33 [...] A valódi fejlődés és az emberi jogok közötti belső kapcsolat a fejlődés erkölcsi összefüggéseit is előtérbe állítja: az ember valódi felemelkedése, amely megfelel természetes és történelmi hivatásának, nem szorítkozhat csupán a javak és szolgáltatások bőségére, a technikai felkészültségre, amelyet infrastruktúrának nevezünk. 34. A fejlődés erkölcsi jellege nem tekinthet el a teremtmények tiszteletétől sem, amelyek a látható természetet alkotják. [...] Az általunk javasolt egyetértés tehát a békéhez és a fejlődéshez vezető út.”

Nem sokkal a fenti enciklika után az akkori – a riói világkonferencia előtt két évvel! – egyházi álláspont összegzését adja az 1990. évi béke világnapja alkalmából *II. János Pál pápa által kiadott üzenet*,²¹ hiszen már címe is nekünk szól: „Békesség a teremtő Istennel, békesség az egész teremtett világgal.” Innen is érdemes kiemelni egyes gondolatokat: „7. [...] Az élet és mindenekelőtt az emberi méltóság tisztelete az alapvető vezérlő elve mindenfajta egészséges gazdasági, ipari vagy tudományos fejlődésnek. [...] 9. [...] Manapság egyre erőteljesebben vetődik fel az egészséges környezethez való

17 A dokumentum 31. pontjának második mondata szerint: „A fejlődés akkor fenntartható, ha megvalósítja az egészséges környezethez való jogot.”

18 44. pont: „Feljogosítja ez valamennyi generációt arra, hogy olyan változatosságot kapjon, amely összehasonlítható azzal, amit a megelőző generáció élvezett.”

19 Az MKPK: Magyar Katolikus Püspöki Konferenciának a 2008. év végén kiadott körlevele, Felelősségünk a teremtett világért címmel. Lásd a körlevelet és a hozzá kapcsolódó tanulmányokat: www.teremtesvedelem.hu.

20 SOLLICITUDO REI SOCIALIS enciklika. II. János Pál pápa enciklikája, 1987.

21 II. JÁNOS PÁL pápa üzenete a béke világnapja alkalmából, 1990. január 1.

jog, amely a megújított Emberi jogok egyetemes nyilatkozatának részét kell képezze. [...] 13. A modern társadalom nem lesz képes megoldást találni az ökológiai válságra, hacsak komolyan át nem gondolja egész életformáját.”

További részletes elemzésbe nem bocsátkozom, hiszen egyedül II. János Pálnak számos további megnyilatkozását említhetném. Utódja, XVI. Benedek pápa is követi ezt az utat, az eddig megfogalmazott gondolatok továbbvitelére vállalkozik *Caritas in Veritate* enciklikájában,²² amely elsősorban a fejlődés gondolatával foglalkozik, és annak sokoldalúságát tárja elénk. „23. [...] Ki kell azonban mondanunk, hogy a csupán gazdasági és technológiai szempontú fejlődés nem elégséges.” *A fejlődés közvetlenül érinti az emberi jogokat is*, amelyek hangsúlyozása alapvető szükséglet, túlhangsúlyozása, illetve egyoldalú megközelítése azonban félrevezet, hiszen jog kötelezettség nélkül nem létezik: „43. [...] A jogok eltűzése a kötelességek mellőzésébe torkollik. [...]” Az enciklika külön fejezetben – a negyedikben – foglalkozik a környezetvédelemmel is, így a fentebb a fenntartható fejlődés kulcsaként kiemelt generációs méltányossággal „48. [...] nyitottnak kell lenniük [...] a nemzedékek közötti szolidaritásra és igazságosságra [...]”. Tanulságos az a figyelmeztetés is, amely szerint: „51. Az a viselkedési minta, amely alapján az ember a környezettel bánik, befolyással van arra a viselkedési módra is, ahogyan önmagával bánik, és viszont. [...]”

A környezetvédelem, a fejlődés új, etikai alapú megközelítése természetesen az újabb vatikáni megnyilatkozásokban is helyet kap, így a *legújabb pápai gondolatok közül* kiemelhetünk egy újabb, immár 2013-as béke világnapi üzenetet:²³ „4. [...] Az étellel szembeni minden támadás, különösen a kezdetekre nézve, helyrehozhatatlan károkat okoz a fejlődésnek, békének és környezetnek. [...] 5. Egyre inkább elismerik, hogy a fejlődés új modelljére van szükség, amint a gazdaság új felfogására is. Mind az integratív, fenntartható fejlődés, amely szolidaritáson és a közjón alapul, megköveteli a javak és értékek tisztességes rendszerét, amelyet Istenre mint végső hivatkozási pontra nézve alakítunk ki. [...]”

3. A fenntartható fejlődés, a generációs méltányosság és a környezethez való jog

Nem vizsgáljuk részletesen tovább sem a fenntartható fejlődés hazai és nemzetközi dokumentumait, sem az etikai háttér további elemeit, de néhány következtetést már az eddigiekből is levonhatunk, amelyek minden hivatkozott és szinte minden itt nem említett dokumentumban, tanulmányban megjelennek. Anélkül, hogy ennek részleteit elemeztük volna, közsímet, hogy *legáltalánosabban a fenntartható fejlődésnek legalább három szegmensét különböztetik meg*, ezek valamilyen egységét, integrációját kell megteremteni: a környezet, a társadalom és a gazdaság hármasságáról van szó. Korszerűbb

22 CARITAS IN VERITATE XVI. Benedek pápa enciklikája, 2009.

23 XVI. BENEDEK, 2013: *Message of His Holiness Pope Benedict XVI for the Celebration of the World Day of Peace*, 1 January 2013 “*Peacemakers are those who love, defend and promote life in its fullness.*” („Békeszerzők azok, akik szeretik, védik és támogatják az életet, a maga teljességében.”)

nézetek, mint amilyen a hazai fenntarthatósági stratégia, már árnyaltabban fogalmaznak – a *keretstratégia négy alapvető erőforrást különböztet meg*: az emberi (humán), a társadalmi, a természeti és a gazdasági erőforrásokat. Azt is ki kell emelnünk, hogy *a fejlődés nem kizárólag gazdasági természetű, a közjó, az emberi méltóság, a „jól-lét”* (hangsúlyozottan nem csupán jólét!) egyaránt tartalmaz materiális és immateriális elemeket. Az is érzékelhető, hogy aligha lehetséges a fenntarthatóság minden dimenziójának egyszerre prioritást biztosítani, ezért indokolt *a fenntartható fejlődés környezeti, ökológiai beágyazottságát kell előtérbe állítani*, mint ami legjobban rászorol a kiemelt védelemre.

A fentiekből logikusan következik a *környezethez való jog* kiemelése is, amely azonban csak az ezzel együtt megjelenő kötelezettségekkel egyetemben értelmezhető. Ennek egy sajátos, a fenntartható fejlődésre jellemző szempontja a *generációs méltányosság* – a jelen és a jövő generációkra egyaránt vonatkoztatva. Nem lenne teljes a kép e tekintetben, ha nem utalnánk Edith Brown Weissre, aki a jövő generációk gondolatának máig meghatározó kezdeményezője:²⁴ „Az alapvető koncepció szerint a Földről való gondoskodás és annak használata ügyében minden generáció partnerként jelenik meg. Minden generáció kötelessége, hogy legalább olyan jó állapotban adja át a Föld természeti és kulturális erőforrásait, amint azokat kapta. Ez a méltányosság három elvéhez vezet: lehetőségek, minőség és hozzáférés. Az első, az összehasonlítható lehetőségek kérdése azt jelenti, hogy őrizzük meg a természeti erőforrások alapjainak sokféleségét, hogy a jövő generációknak is legyen módjuk arra, hogy saját értékeiket kifejezhessék. A második elv, az összehasonlítható minőség értelmében a generációk között biztosítani kell a környezet megfelelő minőségét, oly módon, hogy az összehasonlítható lehetőségeket teremtsen. A harmadik elv, az összehasonlítható hozzáférés azt jelenti, hogy a Földhöz és annak forrásaihoz megkülönböztetéstől mentes hozzáférést kell biztosítani. Ezen elvek érvényesíthetik az egyensúly, rugalmasság, kulturális elfogadhatóság és egyértelműség kritériumait.”

Mire is gondolhatunk a jövő generációkkal kapcsolatban a lehető legegyszerűbb és legtisztább módon? „A nemzedékek közötti méltányosság [...] ez az elv három alaptényező elfogadásán alapul: (1) az emberi élet a Föld természetes erőforrásainak rendszerén alakult ki, és függ az ökológiai folyamatoktól, tehát elválaszthatatlan a környezeti feltételektől; (2) az emberi lényeknek kivételes lehetőségük van arra, hogy megváltoztassák a környezetet, amelytől az élet függ; és (3) egyik generációnak sem lehet elsődleges igénye a Föld erőforrásaihoz, mert azokat nem az ember alkotta, hanem örökölte. Ezekre a tényekre alapozódik, hogy a ma élő embereknek mint a Föld gondnokainak vagy vagyongazdáinak (trustee) sajátos felelősségük van annak integritása megőrzésére és az emberi faj túlélése nézve. [...] Ez a vagyongazdái felelősség azt kívánja meg, hogy a vagyon lényegét fenntartsák, és olyan állapotban adják át, ami nem kedvezőtlenebb, mint amikor átvették.”²⁵

24 BROWN WEISS, Edith: *Climate change, intergenerational equity, and international law*, Vermont Journal of Environmental Law, Vol 9, 2008, 616. o.

25 ANTON, Donald K.–SHELTON, Dinah L.: *Environmental Protection and Human Rights*, Cambridge University Press, 2011, 91–92. o.

Természetesen nem könnyű meghatározni, még igazán megközelíteni sem, *pontosan mi lenne jó a jövő generációknak*. Szlávik János olvasatában óvatosan kell bánni a mégoly szép filozófiai hátterekkel is: „Annak megállapításához azonban, hogy a jövő generációk jóléte vajon alacsonyabb szintű lesz-e, mint a ma élőké, nem csak az erőforrások időszakok közötti elosztását kellene ismernünk, hanem információkkal kellene rendelkezünk a jövő generációk preferenciáiról is. Tudnunk kellene, hogy bizonyos erőforrások milyen értékesek lesznek számukra.”²⁶ Ez azonban önmagában a megközelítés jogosságát nem érinti. Az is döntés kérdése, mennyi időt tekintünk egy generáció fordulójának, és meddig számítjuk a következő generációkat. Általában huszonöt év jelent egy generációt, tehát a teljes munkaképesség kiteljesedését, és több generációban kell gondolkodnunk, nem csak a következőre kell a figyelmet fordítani. Mindez még nagyobb körültekintést igényel, ha valóban válaszolni kívánunk a kérdésre: mi is lehet a jövő generációk igénye?

A jövő generációk jogainak kérdése úgy is értelmezhető, mint a környezethez való jog előképe, tesztje és kerete. Ha ugyanis a környezethez való jog értelmezése, alkalmazása még ma is folyamatos viták tárgya, akkor mennyire vitatható a jövő generációkra vonatkozó jogok és értelemszerűen kötelezettségek rendszere, különösen annak megvalósítási valószínűsége, amikor az erre vonatkozó információnk az előzőnél is sokkal korlátosabb? Ugyanezt másként: „Tekintettel arra, hogy az ember ökológiai szempontból beágyazott, a legjobb megközelítés, ha örökölni hagyjuk a jövő generációra a lehető legegészségesebb ökoszisztémát, és hagyjuk, hogy ők döntsék el, a környezet mely része jelent értéket a saját céljai szerint.”²⁷ A következőkben éppen ezért a környezethez való jog megjelenítésére koncentrálunk.

Ki kell térnünk a fenntarthatóság körében ugyancsak sokat emlegetett másik méltányossági elemre, az *azonos generációkon belüli méltányosság* kérdésére is. Ha a jövő generációk védelme feltételezi a környezethez való jog elfogadását, akkor sokkal inkább igaz ez a generációs méltányosságnak eme másik ágára, amikor a velünk egy időszakban, csak más, kevésbé kedvező körülmények között élők számára kell megteremteni az esélyegyenlőséget. A fenntarthatóság nemzetközi joga éppen ezért alkalmaz olyan elveket, mint a „közös, de megkülönböztetett felelősség” vagy a fejlődő országok támogatása. A generáción belüli méltányosság vagy lehetőségek a fejlődés jogához kapcsolódnak szorosan, illetve összefüggésbe hozhatók a környezeti igazságosság ugyancsak erősödő felfogásával. Mindenesetre ez még jobban összefüggésbe hozható a környezethez való joggal, hiszen kiindulási pontja nem lehet más, mint *egy minimális környezeti állapot biztosítása*, amely azonos vagy legalábbis összemérhető a gazdagok és szegények, Észak és Dél, fejlett és fejlődő országok számára. Figyelemmel arra, hogy a fenntartható fejlődés alapjának már eddig is a környezeti, ökológiai pillért tekintettük, a nemzedéken belüli méltányosság esetén sem lehet más szempontunk.

26 SZLÁVIK János: *Fenntartható környezet- és erőforrás-gazdálkodás*, KJK Kerszöv, Budapest 2005, 26. o.

27 WOODS, Kerri: *Human Rights and Environmental Sustainability*, Edward Elgar, 2010, 77. o.

4. Áttekintés a környezethez való jog globális és európai helyzetéről

A környezethez való jog nemzetközi és hazai alakulásával többször foglalkoztam az utóbbi években,²⁸ ezért az ott elmondottakat nem kívánom megismételni, viszont egy *érdemi összegző értékelést* mindenképpen prezentálni kell, mert a későbbi következtetések enélkül nem lesznek érthetőek. Igyekszem tehát a lényegre és különösen egyes új, általam eddig még máshol nem tárgyalt aspektusokra koncentrálni.

Van tehát a nélkülözhetetlen erkölcsi alap: a generációs méltányosság a környezethez való jog nélkül aligha képzelhető el. Mégis azt kell mondanom, hogy az elsőnek vizsgálandó területen, a *nemzetközi emberi jogi vonatkozások terén* érezhető ugyan javulás, de messze vagyunk még attól, hogy e jog a maga helyére kerüljön. Ennek számos oka van, amelyek különösen a *környezethez való jog és általában az emberi jogok eltérő felfogásában* gyökereznek: egyéni vagy kollektív jog, emberi jog vagy tágabb környezet, jelen és jövő, jogok versus kötelezettségek stb. „A két kérdéskör (emberi jogok és környezet – *Szerző megjegyzése!*) közös lényegük ellenére elkülönült marad. A környezetvédelmet valószínűleg nem lehet teljesen az emberi jogok rendszerébe emelni anélkül, hogy az emberi jogok koncepcióját meg ne változtassuk, torzítva ezzel annak eredeti programját.”²⁹

Ugyanezeket a fenntartásokat természetesen mások is megfogalmazzák: „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 »rezsimnek« 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.”³⁰

Jelen állapotban a *környezethez való jog, legalábbis a kodifikált emberi jogok rendszerében mindenképpen erkölcsi jogként jelenik meg*, pozitív jogként azonban még csak módjával, inkább nemzeti szinten. Mindenesetre nem vitásan e jog, ha elfogadjuk létét, a *harmadik generációs jogok között* kap helyet. E tekintetben pedig sajátos minőséget ad neki 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.”³¹

28 Legutóbbi e téren Bándi Gyula: Gondolatok a környezethez való jogról. In RAISZ Anikó (szerk.): *A nemzetközi környezetjog aktuális kihívásai*. Konferencia helye, ideje: Miskolc, Magyarország, 2012. 09. 21. – 2012. 09. 22. Miskolc: Miskolci Egyetem, 2012, pp. 6–15. Korábban: Bándi Gyula: Környezethez való jog. In: SCHANDA Balázs–BALOGH Zsolt (szerk.) *Alkotmányjog – Alapjogok*, PPKE Jog- és Államtudományi Kar, 2011, pp. 327–348.

29 SHELTON, Dinah: *Human rights and the environment: what specific environmental rights have been recognized?* Denver Journal of International Law and Policy, Vol. 35. no. 1, 2006, 169. o.

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

31 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. o.

Az eddig elmondottak tehát *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, a fejlődéshez való jogot stb. idézik fel. Többet is, 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.

Azt már jeleztem, hogy az emberi jogok globálisnak mondható „katalógusa” hivatalosan nem ismeri a környezethez való jogot, noha a környezethez való jog az egyes regionális emberi jogi egyezményekben már megtalálható.³² Emellett számos kis lépésről beszámolhatunk, hiszen az ENSZ – annak is különösen Emberi Jogi Bizottsága vagy az UNEP, illetve azok közösen – különböző szakértői szinteken, szemináriumokon, albizottságokban folyamatosan alakítani próbálja a környezethez való jog kérdéseit. Példakén említhetők a környezetre vonatkozó, ún. felhatalmazásokkal foglalkozó anyagok, amelyek a környezet és a szegénység kérdéseit tárgyalják,³³ a társadalmi részvétellel kapcsolatos jogokat értékelő munkák³⁴ és számos más tanulmány, de létezik ennél sokkal erőteljesebb törekvés is, amelyik már-már alkalmas lehet a továbblépésre, feltéve, ha elég konkrét lenne.

Az is jelentős előrelépés, hogy az *ENSZ Emberi Jogi Bizottsága által létrehozott szakértői bizottság* megállapította:³⁵ „12. Az emberi jogok tisztelete általánosan elfogadott mint a fenntartható fejlődés előfeltétele. Ugyancsak a környezetvédelem az emberi jogok hatékony védelmének előfeltétele, illetve az emberi jogok és a környezetvédelem egymással összefüggőek és kapcsolatosak.” Sok más mellett említhető az

32 Ennek példái: az African (Banjul) Charter on Human and Peoples Rights, adopted June 27, 1981, OAU Doc. CAB/LEG/67/3 rev. 5, 21 I.L.M. 58 (1982), entered into force Oct. 21, 1986, vagy az Additional Protocol to the American Convention on Human Rights – elfogadva az amerikai államok találkozóján, San José, Costa Rica, 1969. Hatályba lépett 1978. július 18-án – in the area of Economic, Social and Cultural Rights “Protocol of San Salvador”, elfogadva San Salvadorban (El Salvador) 1988-ban, hatályba lépett 1999. november 16-án.

33 FABRA, Dr Adriana: *The Intersection of Human Rights and Environmental Issues: A review of institutional developments at the international level*, Joint UNEP-OHCHR Expert Seminar on Human, Rights and the Environment 14–16 January 2002, Geneva: Background Paper No. 3.

34 EBBESSON, Jonas: *Information, Participation and Access to Justice: the Model of the Aarhus Convention*, Joint UNEP-OHCHR Expert Seminar on Human Rights and the Environment 14–16 January 2002, Geneva: Background Paper No. 5.

35 23 Final text (16 January 2002) Meeting of experts on human rights and the environment, 14–15 January 2002.

Emberi Jogi Tanács 16/11-es határozata,³⁶ amely a fejlődéshez való jog mellett tartalmazza a jelen és jövő generációk környezeti és fejlődési igényeit is, aláhúzza, hogy „a fenntartható fejlődés és a környezetvédelem az ember jól-létéhez és az emberi jogok élvezetéhez hozzájárul”. Igaz a megállapítás: „Összességében, az UNHRC és az OHCHR környezettel és emberi joggal való eddigi munkáját kissé alulértékelték: az emberi jogi bíróságok sokkal többet tettek az ügyhöz, mint az államközi tárgyalások vagy az ENSZ emberi jogi közösségének szakértői.”³⁷

A környezethez való jog mindemellett már negyven éve szerepel a nem kötelező erejű nemzetközi dokumentumokban, mint amilyen az ENSZ 1972-es Stockholmi Környezetvédelmi Világértékelésének 1. számú alapelve, amelyet a jog és kötelezettség egységes szemlélete, illetve a klasszikusnak mondható emberi jogok mint kiindulási pont jellemeznek. És természetesen létezik a nemzetközi dokumentumok olyan, sajátosan környezetvédelmi csoportja, amely kiindulási alapként tekint a környezethez való jogra,³⁸ ami valójában a környezethez való jog védelme procedurális elemeinek jelentős részét biztosítja.

A környezethez való jog emberi jogként való teljes elismerése ugyanakkor egyre inkább időszerűnek tűnik, mert az utóbbi években, évtizedekben egyes részei önálló életet kezdenek élni. A vízhez – általában egészséges ivóvizet értve ezalatt – való jog láthatóan égető szükségé válik, és megpróbál önálló utat találni az emberi jogok lassan formálódó új rendszerében.³⁹ A Szentszék szerint⁴⁰ „mint Isten ajándéka, a víz alapvető elem, amely nélkülözhetetlen a túléléshez, így mindenkinek joga van hozzá”. Ez csak egy példája annak, hogy a környezethez való jog egyes részletei önállósodni látszanak, hiszen mások ennél tovább mennek a részletek kidolgozásában.⁴¹ A magam részéről azonban óvnék attól, hogy a környezethez való jogot – amely általánosan a mai napig is elfogadás előtt áll –, még születése előtt tovább daraboljuk, mert ezzel egyben gyengítéséhez is hozzájárulunk. Az mindenesetre az itt jelzett törekvésekből is kiténik, hogy nem lehet feltétlenül egységesnek tekinteni a környezethez való jog minden vonulatát. Az alapvető megközelítések az Alkotmánybíróság később hivatkozott gyakorlatában is jól érzékelhetőek, tehát e jog belső tartalma nem egyszilárdságú, vannak akár jogi kötelezettségként is megjeleníthető elemei – egészséges ivóvíz, GMO-mentesség stb. –, vannak alapjogi, illetve intézményvédelmi, tehát az állam számára feladatokat adó vonatkozásai is.

36 Human Rights Council Sixteenth session Agenda item 3: Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development, Resolution adopted by the Human Rights Council 16/11, Human rights and the environment A/HRC/RES/16/11 General Assembly Distr.: General, 12 April 2011.

37 BOYLE, Alan: *Human Rights and the Environment: Where Next?* The European Journal of International Law, Vol 23. No. 3. 2012, 621. o.

38 A 2001. évi LXXXI. törvénnyel beiktatott, a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott egyezmény.

39 Nemhiába volt egyik központi kérdése a 2013. októberi budapesti Víz Világkonferenciának.

40 Üzenet a brazil püspökökhöz, II. János Pál, 2004.

41 HAJJAR LEIB, Linda: *Human Rights and the Environment, Philosophical, Theoretical and Legal Perspectives*, Martinus Nijhoff Publishers, 2011, 136. o.

Európában maradvá, az *Emberi jogok európai konvenciója*,⁴² hasonlóképpen az ENSZ emberi jogi egyezményeihez, már életkora – 2010-ben volt hatvanéves – miatt sem foglalkozhatott a környezethez való jog semmilyen inkorporálásával. Ugyanakkor az ehhez *a konvencióhoz kapcsolódó bírói gyakorlat* számára egyértelművé vált, hogy lehetetlen nem foglalkozni a környezetvédelemmel, és sorra jelentek meg a vonatkozó ítéletek,⁴³ amelyeknek jelentős része a magánélet, magánlakás jogait (konvenció 8. cikke) terjesztette ki. A 8. cikk azonban nem az egyetlen az Emberi Jogok Európai Bírósága által alkalmazott lehetőségek között, még ha a legjobban kiérlelt értelmezést adja is. Nem egy esetben jelenik meg a 2. cikk – élet, testi épség – alkalmazásának lehetősége, illetve a konvenció 1. számú kiegészítő jegyzőkönyve a tulajdon védelméről.⁴⁴ E két vonatkozásban a legismertebb jogeset az Önerilydiz kontra Törökország-ügy.⁴⁵

Az *Emberi Jogok Európai Bírósága tehát az elmúlt közel két évtizedben sokat tett* annak érdekében, hogy a környezetvédelmi követelmények megsértését emberi jogok sérelmének tekintse, még akkor is, amikor az európai konvenció szövegének közvetlen hatálya látszólag nem terjed ki e kérdéskörre. A bíróság elfogadta, hogy nem elégedhetünk meg azzal a ténnyel, hogy a környezeti ártalmak témájával a konvenció nem foglalkozik, mert *egyres más emberi jogok, alapjogok biztosítása mára már nem képzelhető el a környezeti érdekek védelme nélkül*. A szoros összefüggést a *kötelezettségek kiterjesztésével* teremtette meg, amelyek révén az állam elé állított követelmények szintje egyre növekszik, jogsértése nem pusztán az állami szervek aktív jogsértéseiben keresendő, hanem a passzivitásban, a védelmi követelmények, kötelezettség elmulasztásában is. Arról azonban nem feledkezhetünk meg, hogy ezen esetek aránya csekély, alkalmazása a jelentős jogsértésekre szorítkozik, 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 azonban nem kétséges, hogy a környezethez való jog, ha áttételesen is, de már nem hagyható figyelmen kívül.⁴⁶

Mindezek hatására az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése – azóta világossá vált, hogy hiába⁴⁷ – *javaslatot tett a környezethez való jog kodifikálására*.⁴⁸ „Ennek

42 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.

43 López Ostra, kontra Spanyolország-eset, 41/1993/436/515, a határozat 1994. december 9-én került elfogadásra. Guerra és tsai kontra Olaszország-ítélet (a határozat 1998. február 19-én született).

Fadeyeva kontra Oroszország – 55723/00 – határozat 2005. június 9-én. Moreno Gomez kontra Spanyolország-eset, 4143/02 – 2005. február 16. Dubetska kontra Ukrajna-kereset (no. 30499/03), ítélet 2011. február 10-én. Magyar ügy a Deés kontra Magyarország, no. 2345/06, 2010. november 9.

44 Itt jegyezzük meg, hogy a magyar szöveg ez esetben sem pontos, mert az eredeti angol szöveg ennél szélesebb értelmet adó „possession” fogalmához képest a „tulajdon” fogalmat használja, amely inkább a birtoklással azonosítható.

45 Önerilydiz v. Turkey (application no. 48939/99), ítélet 2002. június 18.

46 Dubetska kontra Ukrajna-kereset (no. 30499/03), ítélet 2011. február 10-én.

47 2010. június 16-án a Miniszterek Tanácsa úgy döntött, hogy a konvenció ilyen irányú bővítését nem támogatja.

48 EURÓPA TANÁCS Parlamenti Közgyűlése, 12003. sz. dokumentum, 2009. szeptember 11., forrás: <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc09/EDOC12003.htm> (2012. 09. 24.)

megfelelően a közgyűlés felhívja a Miniszterek Tanácsát, hogy készítsék el az Európai emberi jogi konvenció kiegészítő jegyzőkönyvét, elismerve az egészséges és élhető környezethez való jogot.”

Másik európai fejlemény, hogy a 2009. december 1-jével hatályba lépő lisszaboni szerződés legalizálta⁴⁹ az *alapjogi chartát*, amelynek *preambuluma utal a fenntartható fejlődésre, illetve a jövő nemzedékek iránt viselt felelősségre* és kötelezettségre, ezzel egyben megalapozza a környezetről való gondoskodást is. A charta IV. címe szól a szolidaritásról – megfelelően az emberi jogok harmadik generációjáról vallott elképzeléseknek –, és ezen belül több jogot is megemlít, mint például a munkavállalók különféle jogait vagy akár az egészségvédelmet mint jogot. Számunkra a *Környezetvédelem című 37. cikk* lesz érdekes, ahol azonban a szöveg nem utal jogokra.⁵⁰ Ez a megközelítés az EU környezetvédelmi politikája céljainak és elveinek rövid összegzésével azonos. A charta ehhez hasonló más megoldásai arra utalnak, hogy elviekben lehet különbséget tenni a „jogiasabb” és „elvi” megközelítések között, mégis kimondhatjuk, hogy az ilyen típusú elvi megközelítések sem jelenthetik azt, hogy ne lehessen rájuk hivatkozni.

Krämer mindenesetre szkeptikusan fogja fel⁵¹ az EU által választott megoldást: „A 2000 végén elfogadott charta nem hozta létre a tiszta környezethez való jogot. A 37. cikk annak megállapítására szorítkozik, hogy: [...] Ez a rendelkezés meglehetősen félrevezető, mivel nem világos, hogy egy ilyen formula, amely nagymértékben megfelel az EUMSZ 11. cikkének, milyen értelemben hoz létre »jogokat«.” Ennek ellen-súlyozására *hivatkozhatunk az Európai Unió Bírósága (CJEU) töretlenül mondható gyakorlatára*, amely vitás kérdésekben hangsúlyozottan a környezetvédelmi érdekek és jogok pártjára áll.

A környezethez való jog egyik értelmezési irányát jelentik az eljárási jogok biztosításán keresztül megjelenő jogok, amelyeknek letéteményese a már hivatkozott aarhusi egyezmény. A CJEU az elmúlt években egyre több esetben próbálta meg e jogokat erősíteni, alkalmanként meglepő értelmezési fordulatok segítségével, példát adva ezzel arra, hogy konkrétan megfogalmazott jogi követelmény vagy csak elvi szintű szabályozás esetében is lehet számítani a bíróság kiterjesztő értelmezésére.

Tanulságos – különös tekintettel arra, hogy a magyar jog számára is figyelmeztető jelzést jelent – az ún. szlovák barnamedve-eset,⁵² amelynek lényegi kérdése a *környezetvédelmi egyesületek eljárási jogainak* biztosítása, jelen esetben az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés tárgyában. Felperesek az egyezmény 9. cikkének köz-

49 Az Európai Parlament 2007. november 29-i határozata az Európai Unió alapjogi chartájának jóváhagyásáról.

50 „37. cikk – A magas színvonalú környezetvédelmet és a környezet minőségének javítását be kell építeni az uniós politikákba, és a fenntartható fejlődés elvével összhangban biztosítani kell megvalósulásukat.”

51 KRÄMER, Ludwig: *Az Európai Unió környezeti joga*, Dialóg Campus Kiadó, 2012, 150. o.

52 C-240/09. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás a Lesoochránárske zoskupenie VLK és a Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky között folyamatban lévő eljárásban, 2011. március 8. Határozatok Tára 2011 I-01255.

vetlen hatályára kívántak utalni, amelyet ebben a formában nem fogadott el a CJEU, mondván: „45 Meg kell állapítani, hogy az aarhusi egyezmény 9. cikke (3) bekezdése rendelkezései egyetlen olyan világos és pontosan meghatározott kötelezettséget sem tartalmaznak, amely közvetlenül szabályozná a magánszemélyek jogi helyzetét.” Ugyanakkor figyelemmel kell lenni a környezet védelmet igénylő jogaira is: „46 Megjegyzendő azonban, hogy e rendelkezéseknek – bár általános módon vannak megfogalmazva – az a célja, hogy lehetővé tegyék a környezet hatékony védelmét.”

A CJEU, éppen a környezet érdekeinek – mondhatjuk úgy is, hogy a környezethez való jognak – a hatékony érvényesítését olyannyira fontosnak tekintette, hogy ítélete ennek révén *egy kvázi közvetlen hatályt megállapító ítéletnek felel meg*: „52 E körülmények között az elsőként és másodikként feltett kérdésre azt a választ kell adni, hogy az aarhusi egyezmény 9. cikke (3) bekezdésének az uniós jogban nincs közvetlen hatálya. Mindazonáltal a kérdést előterjesztő bíróság feladata, hogy a közigazgatási vagy bírósági jogorvoslathoz való jog gyakorlásához szükséges feltételekre vonatkozó eljárási szabályokat a lehető legteljesebb mértékben úgy értelmezze, hogy az megfeleljen mind az ezen egyezmény 9. cikke (3) bekezdése céljainak, mind az uniós jog által biztosított jogok hatékony bírói védelmére vonatkozó célnak, annak érdekében, hogy a környezetvédelmi szervezetek – mint például a zoskuperie – bíróság előtt vitathassák az uniós környezetvédelmi joggal esetlegesen ellentétes közigazgatási eljárás során hozott határozatokat.”

A fenti ügy példája és a társadalmi részvétel garanciái terén alkotott több más ítélet⁵³ mindenesetre azt a reményt kelti bennünk, hogy *a CJEU várhatóan hajlamos lesz egy jogvita helyzetben a charta 37. cikkét úgy értelmezni, mint ha az alapjogi védelmet jelentene.*

5. A környezethez való jog érvényesítésének hazai útja az Alaptörvényig

Az elmúlt évek-évtizedek gyakorlata azt mutatja, hogy *a környezethez való jog jobban számíthat elfogadásra nemzeti kereteken belül.* Ennek legjobb példajaként még a brit parlament emberi jogi bizottsága⁵⁴ is javasolja ilyen jog kodifikálását, a környezethez való jogot olyan harmadik generációs jognak tüntetve fel, mint a természeti erőforrásokhoz való jog, a társadalmi és gazdasági fejlődéshez való jog, a jövő nemzedékek jogai vagy a fenntarthatóság. Véleményük szerint: „210. [...] A jog nemzetközi intézményekben és nemzeti jogokba való eddigi megjelenése mutatja, hogy a jog olyanná vált, amelyiknek lehet jogi kifejezőmódot találni.”

Az állampolgári jogi megközelítés előzményei hazánkban is lassan négy évtizedre nyúlnak vissza, hiszen már az emberi környezet védelméről szóló 1976. évi II. törvény

53 Pl. a C-263/08. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás a Djurgården-Lilla Värtans Miljöskydds-förening és a Stockholms kommun genom dess marknämnd közötti eljárásban, 2009. október 15. Határozatok Tára 2009 I-09967.

54 Joint Committee on Human Rights Twenty-Ninth Report, www.parliament.uk, 2008. augusztus 10.

2. § (2) bekezdésében⁵⁵ tartalmazta a környezethez való jogot, noha valójában ezt nem ültették át gyakorlatba. Az Alkotmány 1989. évi módosítása során pedig a környezetvédelem két helyen is megjelent a normaszövegben, az I. fejezetben, az általános rendelkezések között (18. §),⁵⁶ illetve a XII. fejezetben, az alapvető jogok és kötelezettségek rendszerében (70/D. §).⁵⁷ A két megfogalmazás, illetve megközelítési mód eltérő – az egyik egyértelműen emberi jogról szól, a másik azonban eszközként közelít a környezetvédelemhez –, mégis együtt kell azokat értékelni és elemezni, amint azt tette az Alkotmánybíróság is.

Figyelemre méltó, hogy az első értelmezési kísérlet⁵⁸ valójában kudarcba fulladt, aminek elsődleges oka az volt, hogy az AB kereste hatáskörének, értelmezési jogkörének körvonalait, és ezért nem foglalt érdemben állást a jog tartalmát illetően: „Egyaránt alkotmányos lehet például az antropocentrikus és a természet önértékére alapozott környezetvédelem, ugyanígy a piaci vagy igazgatási elemek túlsúlyára épülő megoldások sem minősíthetők önmagukban az alkotmányosság szempontjából.” Az értelmezés elutasításának formai indoka az volt, hogy nem kívántak absztrakt jogértelmezésbe kezdeni. Hamarosan, ugyanabban az évben, amikor az Emberi Jogok Európai Bírósága is közvetett módon befogadta a környezet jogi védelmét, elindult az *AB értelmezési gyakorlata*,⁵⁹ amelynek legfontosabb elemei közismertek. Ennek ellérére érdemes ezen elemeket összesíteni:

- a környezethez való jog nem alanyi jog, hanem alapjog;
- a jog nem ítéhető meg individuális szempontból, hatóköre sokkal szélesebb, valójában magán az emberen is messze túlmutat;
- megvalósítási eszközeinek megválasztásában az állam nem teljesen szabad;
- aminek elsőrendű következménye a visszalépés tilalma;
- érvényesülésében nem lehet a gazdasági és társadalmi körülményektől függő olyan minőségi és mennyiségi hullámozást megengedni, és ebben hasonlít az élethez való joghoz;
- önállósult és önmagában vett intézményvédelem, ami az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelezései teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére;
- az állam törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával biztosíthatja;
- mindezekben a megelőzésnek elsőbbsége van;
- korlátozása ugyanazon módon lehetséges, mint más alapjogok esetében, tehát csak rendkívül indokolt feltételek mellett és az arányosság által elvárt módon.

55 „Minden állampolgárnak joga van arra, hogy emberhez méltó környezetben éljen.”

56 18. § „A Magyar Köztársaság elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”

57 70/D. § „(1) A Magyar Köztársaság területén élőknek joguk van a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez. (2) Ezt a jogot a Magyar Köztársaság a munkavédelem, az egészségügyi intézmények és az orvosi ellátás megszervezésével, a rendszeres testedzés biztosításával, valamint az épített és a természetes környezet védelmével valósítja meg.”

58 A miniszterelnök és az Országgyűlés környezetvédelmi bizottságának elnöke kérte az Alkotmánybíróság állásfoglalását a jog értelmezéséről, l. 996/G/1990 AB-közlöny: II. évf. 11. szám.

59 Elsőként a 28/1994. (V. 20.) AB határozattal, majd másokkal, mint a 48/1997. (X. 6.) AB határozat és mások.

Mindenesetre különösen a jogértelmezés első időszakára nézve igaz az a megállapítás: „Az Alkotmánybíróság nemcsak alkotmányossági szempontokat dolgozott ki, hanem a környezetvédelmi szabályozás egyes alapelveivel is foglalkozott. Egyes megállapításai hozzájárulnak az alapelvek által kifejezett követelmények megértéséhez s egyben a jogalkotó kötelezettségeinek meghatározásához.”⁶⁰

Az AB mellett az *állampolgári jogok országgyűlési biztosát* is foglalkoztatta a kérdés, aki elvi megállapítást is tett, de a lehetőségek kereteire is rámutatott:⁶¹ „Az egészséges környezethez való jog az Alkotmány rendszerében a harmadik generációs jogok közé tartozik. Többször rámutattunk már arra, hogy e jogok kikényszeríthetőségének hiánya miatt az országgyűlési biztosok eljárásának is igazodnia kell a társadalmi, gazdasági feltételek adta lehetőségekhez.” Ugyancsak megjelenik gyakorlatában az érdekek súlya, az arányosság, mint ami jól tükröződik az ún. Zengő-ügyben,⁶² felemlítve az alapjogok konfliktusában a szükségesség és arányosság „tesztjét”. A 2007-ben megjelenő új jogvédelmi intézmény, a *jövő nemzedékek országgyűlési biztosa* a 2010 második felében megindult alkotmányozási folyamat kapcsán ugyancsak érdemben foglalkozott a környezethez való jog kérdésével is.⁶³

Fodor László foglalja össze az alkotmányos jogokkal kapcsolatos általános megállapításként: „A környezet értékét elismerő alkotmány formális értelemben úgy járul hozzá a „környezetbarát jogrend” kialakulásához, hogy hivatkozási alapot nyújt, illetve kötelezettséget teremt a környezeti követelmények meghatározásához, tartalmaz pedig úgy, hogy megköveteli a környezeti szempontoknak a figyelembevételét és beépítését az olyan emberi magatartások, társadalmi viszonyok szabályozásába, amelyek a környezet igénybevételét, használatát jelentik.”⁶⁴

2011. áprilisban elfogadták az új alkotmányt – az *Alaptörvényt*.⁶⁵ Az előkészítés során a környezetvédelem megjelenése, szerepe, súlya is vita tárgya volt, különösen olyan tekintetben, hogy mennyiben tartjuk meg az Alkotmány eredeti szövegét, illetve mennyiben jelenjenek meg a fentiekben tárgyalt közjóhoz, a jövő generációk jogaihoz, az ezekhez kapcsolódó kötelezettségekhez kapcsolódó rendelkezések. Mindenesetre az Alaptörvény *az eddigieknél sokkal több helyen és sokkal jelentősebb elvi háttérrel foglalkozik a fenntartható fejlődés, illetve a környezetvédelem kérdéseivel, noha mindennek értelmezése még várat magára, lévén számos megfontolásra érdemes elemet tartalmaz. Megjelenik a kérdéskör a Nemzeti hitvallásban, az Alapvetésben, az emberi jogokról szóló Szabadság és felelősség fejezetben, sőt az Állam alcímben is, tehát valójában mindenhol, természetesen más-más összefüggésben, de*

60 FODOR László (Baranyi Tamás és Tóth Katalin közreműködésével): *Környezetjog*, Lícium Art, Debrecen 2006, 84. o.

61 Példánk az állampolgári jogok országgyűlési biztosának és általános helyettesének 1999. tevékenységéről szóló beszámoló. L.: www.obh.hu.

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

63 <http://www.jno.hu/hu/?&menu=aktualis&doc=alkotmany-hir-1001>

64 FODOR László: *Környezetvédelem az Alkotmányban*. Gondolat – Debreceni Egyetem ÁJK, Budapest 2006, 65. o.

65 Magyarország alaptörvénye (2011. április 25.)

egységes nézőponttal. Amennyiben az Alaptörvény emberi jogi vonatkozásait kívánjuk értelmezni, akkor mindezeket összességében és összefüggéseikben kell értékelni, megkeresni a rendszeralkotó jegyeket, és a meglévő rendszeridegen elemeket is helyükön kell kezelni. Ezt teszem alább, megfejelve a korábbi és jelenlegi szabályozás közötti egyértelmű kontinuitás – fejlesztve megőrzés – bizonyításával.

6. Az Alaptörvény és a környezethez való jog

Az Alaptörvény első része, gyakorlatilag preambuluma a *Nemzeti hitvallás* cím alatt összegzi azokat a legfontosabb elvi jelentőségű, az ország és a nemzet helyét és a különböző értékekhez való viszonyulását meghatározó gondolatokat, amelyek a jogszabály további részére is meghatározó befolyással lehetnek. Általános érvényű megállapítás, hogy e megoldással végre elértük: egy ilyen jelentőségű törvény nem azonmód a tételes jogi szabályokkal indul, hanem megkapja az őt megillető értelmezési alapot is. Az utóbbi években a hazai jogban legfeljebb az uniós jog esetében találkozhatunk preambulummal, amelynek jelentőségét a jogértelmezésben az EU bíróságainak számtalan ítélete bizonyította. Amikor tehát a jövőben meg kell állapítani a környezethez való jog tényleges tartalmát és belső összetevőit, *rendelkezésre áll az elvi alap*.

A Nemzeti hitvallásban három pontot emelhetünk ki a környezetvédelem értékének bizonyítására:

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

Az örökség esetében az utalás megfelel a nemzetközi jogban általánosan elfogadott közös örökség eszméjének, esetünkben nyilván nemzeti mivoltából kiindulva. A nemzetközi jog közös öröksége (common heritage of mankind) szűkebb kategória,⁶⁶ hiszen ott figyelemmel kell lenni a nemzetállamokat illető jogra, az erőforrásaik feletti szuverenitásra, amely a környezet esetében párosul azzal a kötelezettséggel, hogy ne okozzunk kárt másoknak.⁶⁷ A nemzetközi jog másik, kapcsolódó fogalma a emberiséget közösen foglalkoztató kérdésekre utal (common concern of humanity),⁶⁸ amely

66 „A közös örökség koncepciója egyes erőforrások státuszát írja körül, amelyek az államok joghatóságán kívül esnek, mint a tengerfenék élőlényei.” – BRUNÉE, Jutta: *Common area, common heritage and common concern*. In *The Oxford Handbook of International Environmental Law*. Ed. by BODANSKY, Daniel, BRUNÉE, Jutta and HEY, Ellen, Oxford UP, 2007, 552. o.

67 L. az ENSZ 1972-es világkonferenciája az emberi környezetről szóló nyilatkozatának 21. alapelvét, amely ezt egyértelműen tartalmazza.

68 „Az emberiséget közösen foglalkoztató kérdések koncepciója globális környezeti problémákra utal, mint a klímaváltozás, a biodiverzitás megőrzése, amelyeket csak az államok együttműködésével lehet megoldani.” – BRUNÉE, Jutta: *Common area, common heritage and common concern*. In *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, Ed. by BODANSKY, Daniel, BRUNÉE, Jutta and HEY, Ellen, Oxford UP, 2007, 552–553. o.

pedig már túlterjeszkedik az örökség gondolatán, mindenesetre azért kell feltétlenül megemlíteni, mert sokak szerint a kulturális, esztétikai, etikai értékek is idesorolhatók. Az *Alaptörvény örökség fogalma* mindkét nemzetközi jogi koncepcióból profitálhat, de egyben abban a szerencsés helyzetben van, hogy emellett idetartozik mindaz, ami a nemzetállami szuverenitás szerves része, tehát az állam területe, erőforrásai.

Láthatóan itt mindkét elem helyet kap, sőt nem csupán az ország saját területére, hanem a *Kárpát-medence egészére vonatkoztatva*, tehát történeti szemlélettől áthatva. A Kárpát-medence-gondolat nem csupán elméleti kérdés, hanem például a természetvédelemben jelentős gyakorlati haszna is van. Erre utal, hogy az EU Natura 2000 hálózatához kapcsolódva megjelent a pannon biogeográfiai régió vagy ökorégió fogalma.⁶⁹ A pannon biogeográfiai régióban számos olyan faj és élőhelytípus található, amely a tizenöt tagú uniós területén nem fordul elő. Sőt, fel kell hívni a figyelmet még egy összefüggésre is, a természeti környezet és a kulturális örökség kapcsolatára.

A második fenti elem a *jövő generációkra és egyben a természeti erőforrásokra* – mint a fenntartható fejlődés két lényegi összetevőjére – utal. II. János Pál írta:⁷⁰ „Mivel az ember arra hivatott, hogy művelje és őrizze a világ kertjét, különleges felelősséggel tartozik az élő környezetért, azaz a teremtésért, melyet Isten személyes méltósága, élete szolgálatába állított, de nemcsak a jelen, hanem a jövő nemzedékek szempontjából is.” XVI. Benedek úgy fogalmazott, hogy az embernek globális felelőssége van a környezeti értékekkel kapcsolatban. Az Istentől ajándékba kapott világot nem szabad „kifosztott állapotban hátrahagynunk az újabb generációknak” (50)⁷¹.

A harmadik elem pedig annak fényében ítélni lehet meg, *mit is értünk emberi méltóság alatt*. Az egyház környezeti felfogásában már utaltunk kell az „emberi méltóság” tartalmára. A Nemzeti hitvallás a keresztény szellemiség, a keresztény gyökerek hangsúlyozását fontosnak tartja, nem túlzott az az álláspont, hogy *ez magában foglalja a környezeti értékek, az ember eziránt érzett felelősségének elismerését is mint az emberi méltóság összetevőjét*. Az ember ugyanis nem értelmezhető a teremtett világtól kiszakítottan. Ugyancsak a pápai üzenetben olvassuk:⁷² „7. [...] Az élet és mindenekelőtt az emberi méltóság tisztelete az alapvető vezérlő elve mindenfajta egészséges gazdasági, ipari vagy tudományos fejlődésnek.”

Az Alaptörvény második része az *Alapvetés* címet viseli, amely valójában megfelel máshol az „általános rendelkezések” fogalmának. Ezen belül két lényegi elemet találhatunk, a *P és a Q cikkben*: *az egyik a nemzet közös öröksége és a jövő generációk védelmének megerősítése, a másik a nemzetközi együttműködés*, amely itt azért kap kiemelt figyelmet, mert megjeleníti a fenntartható fejlődést is.

69 http://www.termeszetvedelem.hu/index.php?pg=menu_1596

70 EVANGELIUM VITAE II. János Pál pápa enciklikája, 1995.

71 CARITAS IN VERITATE XVI. Benedek pápa enciklikája, 2009.

72 II. JÁNOS PÁL pápa üzenete a béke világnapja alkalmából, 1990. január 1.

A P) cikk⁷³ tehát ismételt hangsúlyt ad a közös örökség kérdésének, kiegészítve azzal, hogy az Alaptörvény felsorolja, mit is ért ezen fogalom, tehát a közös örökség alatt. A természeti erőforrások részletezése nem teljes körű felsorolás, hiszen nincs lezárva – ezt jelenti a „különösen” megfogalmazás. Ugyancsak megjelenik – immár másodszer – a jövő nemzedékek érdekeinek, jogainak védelme. Mindezzel összefüggésben *külön kell hangsúlyoznunk a kötelezettségi oldal erőteljes megfogalmazását*, amely a környezethez való jog értelmezési lehetőségeinek egyik módja, egyre erőteljesebb területe.

Az kétségtelen, hogy a jogok és kötelezettségek szerves egységet alkotnak. Jogról csak akkor szólhatunk, ha a másik oldalon ehhez megfelelő kötelezettségek járnak, egyébként a jogokról beszélni nem lenne egyéb üres szófordulatnál. Az AB is ezt húzta alá már első határozatában:⁷⁴ „A környezethez való jog az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelezései teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére, beleértve a környezet elért védelme korlátozhatatlanságának feltételeit is.”

A *kötelezettségek kiemelése* részletesebben olvasható például A környezet és egészség európai chartájában,⁷⁵ amely a jogokat és kötelezettségeket egységben jeleníti meg, kezdve a joggal és közvetlenül ezt követően a kötelezettségekkel, amelyek mindenkire kiterjednek: „2. Minden egyénnek kötelezettsége a környezet védelméhez való hozzájárulás, saját maga és mások egészsége érdekében.” E tekintetben érdemel figyelmet az Európa Tanács kebelében kialakult, már hivatkozott és sajnos el nem fogadott javaslatnak⁷⁶ idevágó része: „12. Manapság tanúi vagyunk annak, amit *az alapvető jogok negyedik generációjának nevezhetünk, vagy a jogok és kötelezettségek generációjának, amelyek a jövő társadalmára vonatkoznak.* [...] Ez egyszerűen csak a generációk közötti szolidaritás.”

A környezethez való jog egyebekben a megfelelően kiépített és érvényesített kötelezettségek rendszere nélkül aligha értelmezhető, így feltétlenül osztanunk kell azt a nézetet, hogy *elsősorban a kötelezettségi oldal erősítését kell szorgalmazni.* Ennek etikai megközelítése szerint⁷⁷: „43. [...] A jogok eltúlzása a kötelezések mellőzésébe torkollik. A kötelezések behatárolják a jogokat, mert olyan antropológiai és etikai keretekre figyelmeztetnek, amelyek igazságába az utóbbiak is beilleszkednek, ezért nem válnak önkényessé. Így a kötelezések a jogokat erősítik, és mintegy a jó szolgálatában vállalt feladatként védelmet, támogatást kínálnak amazoknak.”

73 „A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.”

74 28/1994. (V. 20.) AB határozat.

75 WHO: *A környezet és egészség európai chartája.* Az európai egészségügyi és környezeti miniszterek első találkozója, WHO Európai Régió, Frankfurt-am-Main, 1989. december 7–8.

76 Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése, 12003. sz. dokumentum, 2009. szeptember 11., forrás: <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc09/EDOC12003.htm> (2012. 09. 24.)

77 CARITAS IN VERITATE, XVI. Benedek pápa enciklikája, 2009.

A Q) cikkből csak azt emelem ki, hogy – akárcsak a fentebb tárgyalt pápai megnyilatkozások esetében⁷⁸ – *a fenntartható fejlődés szerves része a nemzetközi együttműködésnek és egyben a békére való törekvésnek*: „Látható, hogy napjainkban egyre inkább tudatában vagyunk, hogy a világbéke veszélyben van [...], s ez a természet iránti kellő tisztelet hiányából is fakad.”⁷⁹ A Q) cikk egyben egyértelműen utal a lisszaboni szerződés (EUSZ) 3. cikkének (5) bekezdésére.⁸⁰

Az Alaptörvény összességében arra törekszik, hogy magába foglalja *a jelen és a jövő generációk érdekeinek védelmét*, ugyanakkor ez nyilván nem azonos mértékben jelenik meg majd a valóságban, annak minden megvalósulási szintjén. Hiszen amíg például a jogalanyokon általában a kormány jogérvényesítő szerepében is számon kérheti a P) cikkben foglaltak teljesülését, erre a kormányval szemben sokkal kevesebb esély mutatkozik – ez a felelősség jobbára politikai jellegű marad.

Az Alaptörvény következő vizsgálendő része a *Szabadság és felelősség* című fejezet, tehát jobbára az állampolgári/emberi jogok sora. *Négy különböző kérdésre is figyelhetünk: emberi méltóság, tulajdon, egészséghez való jog és környezethez való jog.*

A II. cikk szerint „az emberi méltóság sérthetetlen”. Visszautalunk arra, amit az Alaptörvény preambuluma, a Nemzeti hitvallás kapcsán elmondtunk, amely szerint *az emberi méltóság és a környezetvédelem egységet alkot*, amennyiben a természet és a környezet része az emberi méltóság eszméjének, anélkül nem teljesedhet ki.

Említhetnénk még a VI. cikket is, a *magán- és családi élet védelmét*, különösen az Emberi Jogok Európai Bírósága ítélkezési gyakorlatának fényében, amely azonban nem mutat fel kiemelendő sajátosságokat.

A XIII. cikk számunkra kiemelten fontos mondata a következő: *„A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.”* Ez részben a kötelezettségek megisméltlése, részben pedig olyan összefüggésekre mutat rá, amelyekkel az Alkotmánybíróság nem egy határozatában⁸¹ foglalkozott a tulajdon korlátozhatósága és a tulajdon felelőssége kapcsán: „III. 4. [...] Az Alkotmánybíróság [...] megállapította, hogy ezek a korlátozó rendelkezések a természet megóvását célozzák, és így az egészséges környezethez való alkotmányos jog érvényesülése érdekében szükségesek.”

A XX. cikkben a megelőző Alkotmány 70/D. §-a köszön vissza, számos kiegészítéssel, pontosítással. A lényeg *a környezetvédelem eszközszerpe a testi és lelki egészség megvalósításának szolgálatában*. Új elem a GMO-mentes mezőgazdaság (amely sajnos ténylegesen aligha valósulhat meg, a híradások folyamatosan tanúskodnak a

78 Pl. XVI. BENEDEK üzenete a béke világnapjára, 2010 január 1.

79 II. JÁNOS PÁL pápa: Üzenet a béke világnapjára, 1990, január 1.

80 „A világ többi részéhez fűződő kapcsolataiban az unió védelmezi és érvényre juttatja értékeit és érdekeit, és hozzájárul polgárainak védelméhez. Hozzájárul a békéhez, a biztonsághoz, a Föld fenntartható fejlődéséhez, a népek közötti szolidaritáshoz és kölcsönös tisztelethez, a szabad és tisztességes kereskedelemhez, a szegénység felszámolásához és az emberi jogok, különösen pedig a gyermekek jogainak védelméhez, továbbá a nemzetközi jog szigorú betartásához és fejlesztéséhez, így különösen az Egyesült Nemzetek alapokmányában foglalt alapelvek tiszteletben tartásához.”

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

fel-felbukkanó GMO-növényekről), az egészséges élelmiszer és ivóvíz. Ez utóbbi kiemelt jelentőségére és lassan önállósodó joggá válására már utaltunk.

A XXI. cikk (1) bekezdés – „*Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez*” – valójában a megelőző Alkotmány 18. §-ának felel meg, míg a két további bekezdés újdonságot jelent. Ez tehát megfelelő alap és egyben a kontinuitás ismételt biztosítása, amire alább még visszatérünk.

A másik két bekezdés már nem annyira válik díszére az Alaptörvénynek. A *károkozás* kérdése⁸² „a szennyező fizet” általános környezetvédelmi elvének egyik elemét jelenti, de ezen elv jóval szélesebb értelmezést érdemel, mint ami az Alaptörvényben jelenleg megtalálható. Éppen ezért talán *szerecsésőbb lett volna a „szennyező fizet” ismert elvére utalni*. Az OECD ugyanis még 1972-ben közzétette az elvvel kapcsolatos ajánlását,⁸³ amely – és az azóta olvasható számos más értelmezés – sokkal teljesebb és az Alaptörvény eddigi gondolatainak is jobban megfelelő megközelítést jelent. Hiszen a szennyezés valójában a környezethasználat, márpedig az folyamat, amelybe nem a kár bekövetkezése után kell beavatkozni. Jó példa erre egy ugyancsak az OECD által ihletett anyag, az első ajánlás után húsz évvel:⁸⁴ „A szennyező fizet elv [...] magában foglalja általában azt az elvárást, hogy a szennyező fedezze a szennyezés megelőzésének és kezelésének költségeit.” A szükséges komplex kezelés igénye érzékletesen jelenik meg a nemzetközi egyezményekben is⁸⁵ a „szennyező fizet” elvéről, „amelynek alapján a szennyezésmegelőzési, -ellenőrzési és -csökkentési intézkedések költségeit a szennyező fedezi”. A hatályos környezetvédelmi törvény⁸⁶ A jogi felelősség általános alapjai alcím alatt a 101. §-ban foglalja össze mindazt, amit a felelősség kapcsán fontosnak tart.

A XXI. cikk (3) bekezdése sem kellően átgondolt. Két olyan fogalmat is használ, amelyet a *hulladékgazdálkodás* uniós és magyar szabályozása valójában nem ismer, amellet, hogy olyan rész kérdésben nyilatkozik, amelyek nem kifejezetten szükségesegek egy alkotmányos szintű szabályozásban. A két fogalom az „elhelyezés” és a „szennyező hulladék”. A szándék világos és indokolt, de ez nem jelenti azt, hogy az Alaptörvénynek ne kellene tekintettel lennie a környezetvédelmi jog fogalmi rendszerére, különben nehezen érvényesíthető. Az új hulladéktörvény⁸⁷ ezt sokkal pontosabban és az uniós jognak is megfelelően szabályozza 19. §-ában,⁸⁸ ezért az Alaptörvény ilyenén megoldása nem helyeselhető.

82 „(2) Aki a környezetben kárt okoz, köteles azt – törvényben meghatározottak szerint – helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni.”

83 Guiding principles concerning international economic aspects of environmental policies, C (72) 128.

84 Note on the Implementation of Polluter Pays Principle (OECD, Paris, 1974) in Environmental Pollution Control by J. MCLOUGHLIN–E. G. BELLINGER, International Environmental Law and Policy Series, Graham and Trotman/Martinus Nijhoff, 1993, p.146.

85 Kitűnő példának forrása: Egyezmény az Atlanti-óceán északkeleti körzete tengeri környezetének védelméről (Párizs 1992), 2. cikke pedig „Általános kötelezettségek” b) pont.

86 1995. évi LIII. törvény.

87 2012. évi CLXXXV. törvény a hulladékról.

88 Itt különösen a (2) bekezdés irányadó: „Magyarország területére ártalmatlanításra szánt veszélyes hulladékot, valamint ártalmatlanításra szánt háztartási hulladékot és a háztartási hulladék égetéséből származó maradékanyagot behozni tilos.”

Nem feledkezhetünk meg az Alaptörvénynek az *Állam* című fejezetéről sem, amelyből két kérdést emelek ki. Az egyik a 30. cikk *az alapvető jogok biztosáról, annak is a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyetteséről*. Ezt a rendelkezést és ennek következményeit nem fogadhatjuk egyértelmű örömmel, mert visszarendezi az alapjogvédelem helyzetét a 2007 előtti időknek megfelelően, holott a tekintetben hazánk tekintélyt vívott ki magának a külön biztosi intézmény felállításával.⁸⁹ Jelen sorok írásakor előterjesztett képviselői önálló indítvány⁹⁰ azonban arra utal, hogy e pozíció némi erősödése várható a közeljövőben.

Ugyanezen fejezetnek a *nemzeti vagyronról* szóló 38. cikke pedig a nemzeti vagyon kezelésének és védelmének céljaként „a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele” szempontokat emeli ki, amelyek mind környezetvédelmi szempontokat is jelentenek, visszacsatolva az előzőekre, ismét a kötelezettségi oldal hangsúlyozása, a tulajdonnal kapcsolatos felelősség erősítése.

Összességében *az Alaptörvénynek a környezetvédelemhez kapcsolódó vagy kapcsolható rendelkezései mindenképpen előrelépést jelentenek*, elvi és etikai szinten egyaránt számos korszerű elemet tartalmaznak, még ha egyes részkérdésekben lehet kritikával élnünk. Az emberi méltóság kiterjesztett értelmezése, a felelősség, a kötelezettségi oldal megfogalmazása, a jövő generációk védelmének, illetve a materiális értékeken túl az immateriális értékeknek a megjelenítése révén az Alaptörvény jó irányba mutat.

7. Néhány szó a várható értelmezésről

Idekívánkozik mindenképpen egy kérdés, amely jobbára a jövőre nézve határozza meg a környezethez való jog – különösebb minősítő jelzős szerkezet nélküli jog – megközelítését, értelmezését, különös figyelemmel az előbb hivatkozott alkotmánybírói gyakorlat összegzésének fényében. *Mit várhatunk tehát, milyen értelmezés lehetséges, illetve várható-e az eddigiektől eltérő értelmezés?*

Ezen kérdésekre nyilván csak teoretikus választ lehet adni, de ez nem zárja ki, hogy mégis helyes következtetésre juthatunk. Az AB az Alaptörvény elfogadását követően, de még a negyedik módosítás előtt – ha nem is mély elemzéssel és nem kellő tartalmi súllyal – már foglalkozott a környezetvédelemmel, noha nem a környezethez való joggal. A kérdéses határozat a telepengedéllyel kapcsolatos jogalkotást érintette,⁹¹ mégpedig eredetileg a jövő nemzedékek ombudsmanjának előterjesztésére,⁹² amely for-

89 A Rio+20, az ENSZ negyedik környezetvédelmi világrétekezletének ún. Zero Draftja még lehetőségként tartalmazta a magyar tapasztalatokra is alapozva egy világméretű ilyen intézmény létrehozását: „57. We agree to further consider the establishment of an Ombudsperson, or High Commissioner for Future Generations, to promote sustainable development.”, L.: <http://www.uncsd2012.org/index.php?menu=144>.

90 <http://www.parlament.hu/irom39/12908/12908.pdf>

91 44/2012. (XII. 20.) AB határozat.

92 Ügyszám: JNO-4699- /2009

mai és tartalmi kifogásokat egyaránt tartalmazott. Az AB eljárásával és hatáskörével kapcsolatos törvényi módosítások okán immár az alapvető jogok biztosának kellett megerősítenie, hogy fenntartja az alkotmányos aggályokat, amit a biztos meg is tett,⁹³ így mód nyílt az előterjesztés érdemi tárgyalására. Az AB azonban nem használta ki azt a lehetőséget, amelyet az előterjesztés tartalmi, méghozzá az egészséges környezethez való jog megsértésére vonatkozó része adott, elsősorban a visszalépés tilalmára vonatkoztatva,⁹⁴ hanem a formai-eljárási kérdésre szorítkozott, amely az Országos Környezetvédelmi Tanács véleménye kikérésének elmulasztását sérelmezte.

Az AB ezen határozatában utalt arra is, hogy az OKT nem egyszerűen közhatalmi szerv, amelyet nem lehet megkerülni, hanem annak sajátos szerepét is kiemelte a környezetvédelmi törvényre hivatkozva [45. § (1) és (2) bekezdés].⁹⁵ Majd folytatja az AB: „Az Országos Környezetvédelmi Tanács véleményének kikérése azért is garanciális jelentőségű lett volna – mint ahogy ezt korábban az AB-hat.-ban az Alkotmánybíróság már megjegyezte (ABH 2000, 202, 208.) –, mert az egészséges környezethez való jog alkotmányos követelménye (Alkotmány 18. §) betartásának megítélése egy ténykérdésre vezethető vissza: vizsgálandó, hogy a környezetvédelem jogszabályokkal biztosított szintje változik-e a jogalkotás következtében.” Felvillan tehát a környezethez való jog fontossága, amelyben az OKT így kiemelt szerepet játszhat, de *a végső konklúzió mégis marad formai-eljárási*, ezért „az Alkotmánybíróság a korm.r.-nek az Alaptörvény XX. cikkével és a XXI. cikk (1) bekezdésével való összefüggésére vonatkozó bővebb tartalmi értékelést mellőzte”.

Ez a lehetőség a könnyebb ellenállás okán tehát kihasználatlan maradt, ami persze az adott esetben úgyszintén célravezető és kétségtől jogszerű. Az mindenesetre bizonyosnak látszik, hogy az AB *e tekintetben visszanyúlt* – erre a fenti idézetben találunk konkrét utalást – *régebbi határozatához*,⁹⁶ amikor úgyszintén az OKT negligálása vezetett jogsértésre a jogalkotásban.

Várható-e, hogy az ilyen, mintegy folytatólagos, az előző határozatokat is felölelő értelmezés megjelenik akkor is, ha immár a környezethez való jog tartalmi értelmezési problémájával állunk szemben? Ennek kapcsán az első kérdésnek nyilván az *Alaptörvény negyedik módosításának* (2013. március 25.) a korábbi AB-határozatokra

93 A vonatkozó ügyszám: AJB-1925/2012. A kérdéssel kapcsolatos jelentés az AJB-863/2012-es számú jelentés.

94 A JNO előterjesztésből: „Álláspontom szerint tehát szintén felveti a védelmi szint csökkenését az a jogalkotói megoldás, hogy amíg az engedélyezésnél komplexen a jogszabályoknak, így a környezetvédelmi előírásoknak való megfelelést kell vizsgálni, addig a bejelentés esetében csak az építésjogi követelményeket, mindezt úgy, hogy a nyilvántartásba vétel ellen a jogalkotó nem biztosít jogorvoslatot. A védelmi szint csökkenése mellett szól az is, hogy a korábbi rendelet az egységesen figyelembe veendő szempontok között konkrétan nevesítette a szomszédjogi, birtokvédelmi és környezetvédelmi aspektusokat.”

95 „...mivel az Országos Környezetvédelmi Tanács nem is érdekvédelmi feladatokat ellátó, hanem a környezetvédelem széles körű társadalmi, tudományos és szakmai megalapozását biztosítani hivatott társadalmi szervezet.”

96 30/2000. (X. 11.) AB határozat

vonatkozó része igényel értelmezést.⁹⁷ A kérdéses rendelkezés fontossága feltétlenül indokoltta tette, hogy az AB a lehető leghamarabb foglalkozzon az így előálló helyzettel, ami bő két hónapon belül meg is történt.⁹⁸ A vonatkozó határozatnak azon részeit emelem ki, amelyek alkalmasak arra, hogy indokoltta, sőt szükségessé tegyék a környezethez való jognak az Alaptörvény előtti és azzal előállott szabályozási rendszere közötti összevetést.

A határozat fókuszában, függetlenül a negyedik módosítástól, egyértelmű kiindulási pontként jelenik meg: „[30] [...] A korábbi Alkotmányon alapuló határozatokban kifejtett elvi jellegű megállapítások felhasználása tehát megkívánta az előző Alkotmány és az Alaptörvény megfelelő szabályainak tartalmi összevetését és mérlegelését az Alaptörvény értelmezési szabályaira is tekintettel.” A módosítás ugyanakkor módot ad az ismételt megfontolásra: „[31] [...] a szabályozás változása a felvetett alkotmányjogi probléma újraértékelését hordozhatja.” A változás azonban nem szükségszerű, „[32] [...] az Alaptörvény értelmezési szabályainak figyelembevétele és a konkrét ügy alapján a megállapítások alkalmazhatóságának nincs akadálya”, sőt: „[33] Az Alkotmánybíróság [...] hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket.” A konklúzió tehát: „[34] A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.” Mindez arra utal, hogy *az AB ugyan nem kívánja magát elkötelezni a régebbi határozatok mellett sem, jóllehet nem tartja indokoltnak a feltétlen változást sem. Mégis, mintha inkább a kontinuitás felé billenne a mérleg*, hiszen az AB eleve európai alkotmányos értékekben gondolkodott az elmúlt évtizedekben is, és az Alaptörvény sem tesz mást. Miért is ne lehetne megteremteni a kettő egységét, harmóniáját, amennyiben ez indokolható, „a konkrét ügy kontextusában”?

Akkor tehát *milyen a tényleges kapcsolat a régebbi és az újabb alkotmányos szabályozásban, már ami a környezethez való jogot illeti?* Határozott álláspontom szerint *az Alaptörvény megőrizte a környezethez való jog korábbi értékeit, miközben azokat még tovább erősítette*, ami tehát arra a megalapozott reményre ad okot, hogy egy majdani tartalmi AB-határozat nemcsak a régebbi határozatok erényeit fényesítheti, hanem azokat újabbakkal tetézheti. Ehhez egy kis táblázatos összevetés, a jobb átláthatóság kedvéért, a legfontosabb kérdésekre kitérve:

97 Ennek 19. cikk (2) bekezdése 2013. április 1-jei hatállyal megváltoztatta az Alaptörvény záró és egyes rendelkezéseinek 5. pontját, a következőképpen: „Az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírósági határozatok hatályukat veszítik. E rendelkezés nem érinti az ezen határozatok által kifejtett joghatásokat.”

98 13/2013. (VI. 17.) AB határozat. A tárgy a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény, valamint a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény egyes rendelkezései alaptörvény-ellenességének vizsgálatára irányuló utólagos normakontroll-indítvány volt.

<i>Tárgy</i>	<i>Alkotmány 2011-ig</i>	<i>Alaptörvény</i>	<i>Változás iránya</i>
Preambulum (Nemzeti hit- vallás)	–	– örökség – jövő generációk – emberi méltóság	Egyértelműen pozitív, új és érdemi elemek
Általános rendelkezések (Alapvetés)	18. § környe- zethez való jog	P) cikk: – nemzet közös örök- sége – jövő generációk – kötelezettségek	Tekintettel arra, hogy a régebbi 18. § nem tűnt el, csak helyet vál- toztatott (XXI. cikk), a változás egyértelműen pozitív, új és érdemi elemekkel
Állampolgári jogok (szabadság és felelősség)	70/D. § egészséghez való jog esz- köze	II. cikk: emberi méltóság XIII. cikk: a tulajdon felelőssége XX. cikk: egészséghez való jog eszköze XXI. cikk: környezethez való jog	Elvi előrelépések, új megfontolások, illetve a meglévő jogok azo- nos tartalmú tovább élése. Emellett egyes kisebb, nem érdemet érin- tő, de indokolatlan elemek Összességében előre- mutató
Állam	–	38. cikk: – erőforrások megőr- zése – jövő nemzedékek	Előrelépés

Ami tehát a környezethez való jog szempontjából lényegi és pozitív elem volt az előző Alkotmányban, az az Alaptörvényben is megmaradt, gyakorlatilag azonos tartalommal. Ehhez azonban számos, különösen elvi, etikai vonatkozású új összetevő járult, amely két reményre ad alapot:

- Az AB eddigi, a környezetvédelmi joghoz kapcsolódó gyakorlata fenntartható. Mindazok az elvek, amelyeket eddig kialakítottak, és amelyek megfelelnek egyebek között az Emberi Jogok Európai Bírósága, avagy a CJEU gyakorlatának, megőrizhetők, annál is inkább, mert könnyen illeszthető a hasonló ügyek összefüggésrendszerébe („kontextusába”).
- Ami pedig ennél is fontosabb, hogy ez a gyakorlat feltétlenül tovább is fejleszthető, kiterjeszhető lehet, az Alaptörvény által adott számos munícióval felvértezve. Ez annál is inkább lehetséges, mert az AB az első határozat óta nem igazán bővítette, formálta az ott leírtakat. Igaz, az ehhez szükséges elvi alapok nem álltak rendelkezésre, azonban az Alaptörvény megteremtette azokat.

A jövőben van mód tehát a környezethez való jog megőrizve megtartó, de egyben mindenképpen fejlesztő értelmezésére, különösen az új, hozzáadott értékek érdemi alkalmazása révén. Mód tehát van, hamarosan talán alkalom is lesz erre. Nagy érdeklődéssel várnám, vajon az emberi méltóság és a környezethez való jog kapcsolata megjelenik-e a hivatalos jogértelmezésben, hiszen az etikai háttér ismeretében ennek szükségképpen meg kell történnie. Ugyancsak várákozással tekintek a jövő nemzedékek jogainak, érdekeinek – legjobb persze a szükségletekre gondolni – megjelenítésére, arra tehát, miként lehet a mindennapok nyelvére lefordítani az Alaptörvény ezen új, hangsúlyos elemét.