

A JÖVŐ NEMZEDÉKEK ÉS A TERMÉSZETI TÁRGYAK KÖZTÁRSASÁGA?*

A környezet védelmére való törekvés eltérő formában és normatív tartalommal ugyan, de az Európai Unió számos tagállamának alkotmányában megjelenik.¹ A szabályozási módok az alapján különbözhetnek, hogy mindenkit megillető jogosultságként deklarálják az élhető környezetet, így jár el például a spanyol, a portugál és a belga alkotmány, vagy állami kötelezettségként fogalmazzák meg a környezetvédelmet, mint például Ausztria és Németország alaptörvénye.² Akad, ahol egyéni jogként és állami kötelezettségként is meghatározzák, így tesz a lett alkotmány. A hasonlóan megfogalmazott magyar alaptörvénybeli passzust a 28/1994. (V. 20.) AB határozat – a környezetvédelemnek a harmadik generációs jogokhoz kötése mellett – önállósult intézményvédelemnek tekinti.

Az alkotmányokban esetenként a fenntartható fejlődés³ fogalma is felbukkan. A svéd alkotmány 2. § (3) bekezdése értelmében például a közintézményeknek támogatniuk kell a fenntartható fejlődést, amely „jó” környezetet teremt a jelen és a jövő generációk számára. E rendelkezés továbbá állami kötelezettségként deklarálja a környezetvédelmi célok megvalósítását. E cikkben több, a jog számára bizonytalan, nehezen definiálható kategória is megjelenik, melyek értelmezésére a későbbiekben még visszatérek.

Az uniós alapjogi karta 37. cikke szerint „a magas színvonalú környezetvédelmet és a környezet minőségének javítását be kell építeni az unió politikájába és megvalósulását a fenntartható fejlődés elvével összhangban kell biztosítani”. Ebből következően annak biztosítása az unióban a jogalkotó, jogalkalmazó és végrehajtó hatáskörrel rendelkező szervek együttes feladata. A cikkben a környezetvédelmi kötelezettséggel szembeni jogosultság nem jelenik meg. A még hatályba nem lépett lisszaboni szerződés szövegében vissza-visszatér a fenntartható fejlődés fogalma; a 3. cikk (2) bekezdése értelmében „az Unió Európa fenntartható fejlődéséért munkálkodik, amely olyan kiegyensúlyozott gazdasági növekedésen, árstabilitáson és magas versenyképessé-

gű, teljes foglalkoztatottságot és társadalmi haladást célul kitűző szociális piacgazdaságon alapul, amely a környezet minőségének magas fokú védelmével és javításával párosul”.⁴

A nemzetközi szabályozás vizsgálatakor azt találjuk, hogy az egészséges környezettel kapcsolatos igények egyéni jogként – az emberi jogok védelmének keretében – a nemzetközi jog kötőerővel nem rendelkező dokumentumaiban jelennek meg. (A kötelező nemzetközi környezetvédelmi egyezmények viszont nem követik az emberi jogok nyelvezetét, mely jogosítottaihoz az egyéni jogok nyelvén beszél, s jobbra csupán állami kötelezettségeket deklarálnak.) Az emberi jogi dokumentumok ezeket az igényeket gyakran vagy a fenntartható fejlődéshez⁵ kötődően a fejlődéshez való jog⁶ részeként, vagy mint az egészséges környezethez való jogot fogalmazzák meg. (A fenntartható fejlődést jogként is nevesítik, mert annak teljesüléséhez első és második generációs jogok együttes megvalósulása is szükséges.) Ugyanakkor van egy nyilvánvaló különbség a két szabályozási mód között. Az egészséges környezethez való jog megjelenhet a nemzeti dokumentumokban is, nem kis részben azért, mert bizonyos elemei valódi egyéni jogosultságokat, valamint konkrét állami kötelezettségeket jelentenek. Ezzel szemben a fenntartható fejlődéshez való jog normatív tartalmát nehéz volna pontosan meghatározni. Ennek a jognak az alanyaiként a következőket említik: minden embert, minden népet és esetenként a jelen és jövő generációkat együttesen. Ők jogosultak meghatározni a gazdasági, társadalmi, kulturális és politikai fejlődést. E dokumentumokban látunk példát arra is, hogy a környezethez, illetve a fejlődéshez való jogok egymás mellett kapnak helyet. Jó példa a riói nyilatkozat, mely 3. elvében a fenntartható fejlődést fogalmazza meg jogként, 10. elve pedig az egészséges környezethez való jog eljárási jogosultságait nevesíti, immár konkrét jogi tartalommal. A 10. elv így a következőket tartalmazza: az érintett polgárok részvételét a környezeti döntésekben, a környezeti információkhoz való hozzáférést, illetve a bírói és köz-

* A tanulmány a Bolyai János kutatási ösztöndíj keretében készült. Az írásnak az alkotmány 18. §-a magyarázatára szűkített változatát a Jakab András szerkesztésében, a Századvég Kiadó gondozásában megjelenő alkotmánykommentár adja közre.

igazgatási eljárások hatékony igénybevételének lehetőségét, ideértve a jogorvoslathoz való jogot.

E sorok szerzője úgy véli, hogy a komparatistikai módszerrel és a közösségi, valamint a nemzetközi jogi példákkal is óvatosan kell bánni, hiszen az, hogy egy jogi szabályozás valahol létezik, nyilvánvalóan nem ad választ arra a kérdésre, hogy a megoldási mód helyes-e, igazolható-e. Mindenesetre a környezet védelmének alkotmányba foglalása annak fontosságáról szóló értékítéletet is jelent. Rendszerint nem ad új alanyi jogot, viszont gazdagítja az alapjogok tartalmát, köztük az alanyi jogokét is. Utóbbin valódi jogosultságokat értek, melyek nem pusztán állami kötelezettségként értelmezhetők, hanem alanyi oldaluk is teljes, egyszóval kikényszeríthetők.

Összefoglalóan: azt gondolom, hogy a nemzetközi szabályozás tapasztalatait felhasználva a hatékony jogi megoldás kidolgozásakor törekedni kell arra, hogy minél kevesebb jogilag nehezen körülírható fogalmat használjunk. Utóbbira lehet példa a fenntartható fejlődés kifejezés: egy olyan sosem volt fejlődésre utal, amely összeegyezteti a környezeti igényeket a gazdasági és a társadalmi fejlődéssel, ugyanakkor nehéz lenne megválaszolni, hogy valójában mit is jelent e fogalom. Erre már nincs egyértelmű, jogilag egzakt definíció, ráadásul igencsak eltérő politikai filozófiai tartalmak húzódnak meg a kifejezés mögött. (Nemegyszer olyanok is, amelyek a modern ipari társadalmakból való kilépés lehetőségét hirdetik.) A fogalom a generációk közötti egyenlőségre is utal, de már maga a jövő generáció megnevezés is problematikus a jogi szabályozás számára, mivel a még meg nem született és meg sem fogant embereknek nincsenek biztosan felismerhető érdekeik, és így ők a jelenlegi jogi fogalmaink szerint a nemzeti jogrendszerekben nem lehetnek jogalanyok. Sőt mi több, az is kérdéses, hogy a fenntartható fejlődés egyáltalán megvalósítható-e. Sokak szerint az nem más, mint oxymoron, és nem alkalmazható, mivel a jelenlegi gazdasági fejlődés a növekedésen alapszik, ezzel szemben e fogalom azt feltételezi, hogy erőforrásaink állandók maradnak. Igaz az is, hogy a jogi dokumentumok gyakran használnak olyan fogalmakat, melyek tartalma nem meghatározható, gondolhatunk például a magyar jogban elszeretettel használt *közérdek* fogalmára. A magyar Alkotmánybíróság is utal a közérdekre az egészséges környezethez való jog kapcsán az erdőtulajdonosok jogainak korlátozásakor.⁷ De egy hatékony jogi szabályozásnak minél inkább vissza kell szorítania az ilyen fogalmak használatát.

Hozzáteszem, elméletileg a nemzetközi szabályozás esetében is az lenne a leghatékonyabb, ha nem-

csak puha jogi deklarációk, hanem a környezetvédelmi tárgyú nemzetközi egyezmények is utalnának az emberi jogok és a környezet állapota közötti kapcsolatra, és az emberi jogi egyezményekhez hasonlóan nevesítenék az egyéni jogokat, s ezáltal a környezetvédelmet valóban az emberi jogok nemzetközi védelmének keretei közé helyeznék.

Nyilvánvalóan nem a jogi szabályozás feladata a környezet fogalmának meghatározása, az azonban biztos, hogy az ma védendő jogtárgyat jelent. A gyakran alkotmányos szinten is megjelenő védelem lehetséges tárgyai között többnyire a következőket nevesítik: a Föld talaj-, levegő- és vízrétege, az állat- és a növényvilág, valamint a közöttük levő kapcsolat, esetenként külön nevesítve az éghajlatot. Előfordul, hogy az alkotmányos szabályozások külön deklarálják a jövő generációkért érzett felelősséget, valamint az állatok⁸ védelmét vagy a fenntartható fejlődés előmozdítását. A környezet védelmét előíró állami kötelezettség alakulását lényegesen befolyásolhatják például az alábbi – nemegyszer a jogi szabályozás által nehezen meghatározható tartalmú – környezetvédelmi alapelvek: megelőzés, a szennyező fizetési kötelezettsége, a fenntarthatóság, a környezeti állapot hátrányos megváltoztatásának tilalma. Ezeknek az elveknek a sora az elmúlt évtizedekben fogalmazódott meg, s az eltelt idő alatt újabb és újabb elvekkel bővült, illetve esetenként tartalmuk is fejlődött, noha azok a jogi szabályozás által nem minden esetben írhatók pontosan körül. A környezetvédelmi érdekek befolyása a jogalkotásra egyre jelentősebb lesz, annak a folyamatnak köszönhetően, hogy nem kis részben a zöld mozgalmak hatására a politikai közösség mind több tagja válik a környezetvédelem iránt elkötelezetté. Azt azonban már most leszögezhetjük: az alkotmányos klauzulákban megjelenő környezetvédelmi kötelezettség elsősorban nyilvánvalóan az államokat és nem a lakosságot terheli.

A MAGYAR ALKOTMÁNY

A rendszerváltás idején elfogadott 1989. évi XXXI. törvényben, a jogállami forradalom történeti alkotmányában nevesített emberi jogok közé – a nemzetközi jogi kötelezettségek figyelembevételével – jobbra vitán felül álló jogosultságokat ültettek át.⁹ Az így is tekintélyesre duzzadt alapjogi listában kivételt e tekintetben talán csak a kisebbségi különjogokról rendelkező 68. §-sal és az alapjogi fejezetben kívül rekedt egészséges környezethez való joggal tettek. Igaz, ez utóbbi tartalma az alaptörvényben nem egyértelműen körülhatárolt. Az csupán az *Ál-*

talános rendelkezések című fejezet 18. §-ában szerepel, mely az alkotmányos rend alapjait rögzíti. Igaz, e fejezetben alaptörvényünk más alapjogot, jogot is említ, így például a gazdasági verseny szabadságát, a tulajdonhoz, a vállalkozáshoz és az örökléshez való jogot. Önmagában tehát abból, hogy egy jog az alkotmány első fejezetében szerepel, nem vonható le az a következtetés, hogy a jog csak állami kötelezettséget jelent. Az említett jogosultságok mellett az általános rendelkezések között található többek között a határon túli magyarokért való felelősségvállalás, az emberi jogok tiszteletben tartásának vagy a rászorulókról való gondoskodásnak a kötelezettsége.

A 18. § alapján „a Magyar Köztársaság elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez”.¹⁰ E rendelkezés történeti előzményeit hiába keressük az alaptörvényben, ami nem véletlen, hiszen maga az alkotmányos szintű környezetvédelem sem igen tekint vissza három évtizedes múltnál régebbre. Az, hogy megjelent az új alkotmányban, egyfelől választ jelentett a múlt rendszer erőltetett iparosításának környezetromboló hatásaira, másrészt a lakosságnak a nyolcvanas évekig az e kérdés iránt mutatott viszonylagos közönyére. De köze lehetett ahhoz is, hogy a rendszerváltásban a környezetvédő mozgalmaknak is jelentős szerepük volt (utalhatunk itt például a Duna-körnek a bős–nagygyarosi építkezés elleni fellépésére).

A 18. §-on kívül a környezet szó az alkotmányban csupán egy helyen, az alapjogi fejezet 70/D. §-ában bukkan fel, ahol az alkotmányozó az egészséghez való jog érvényesülése kapcsán említi az épített és a természetes környezet védelmét.¹¹ Alkotmányunk alapjogi fejezetében a környezetvédelem nevesítve csupán e rendelkezésben jelenik meg mint a „legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog” garanciája, ahol is arra az egészséghez való jog biztosításának egyik eszközeként tekint az alkotmányozó. Ez utóbbi paragrafus már 1989 előtt is szerepelt az alaptörvényben.¹²

E paragrafus az egészséges környezethez való jog értelmezéséhez nem sokat tehet hozzá, bár levonható belőle az a következtetés, hogy a környezet fogalma nem csupán a természetes, hanem az épített környezetre is kiterjed. E megfogalmazás tette szükségessé azt a 28/1994. (V. 20.) AB határozatban található interpretációt, hogy sem az állam környezetvédelmi feladatainak az egészséghez való jog megvalósításának eszközeként való említése, sem a 18. § szóhasználata, mely az egészséges környezethez való jogot nevesíti, nem tekinthető a környezethez való jog korlátozásának.¹³ A szóösszetételt maga a szakirodalom sem értelmezi e szempontból megszorí-

toan (annak pontosítására használják a *tiszta* vagy *megfelelő* jelzőt is, illetve azt egész egyszerűen a környezethez, esetenként a környezetvédelemhez való jogként is említik). Tegyük hozzá: egy jogintézmény elnevezéséből nem feltétlenül kell következtetéseket levonni annak tartalmát illetően. Ha csak a ki-fejezések jelentéséből indulnánk ki, akkor például a környezethez való jog alig volna értelmezhető.¹⁴ Ráadásul az alaptörvényünk által használt szóösszetétel sem csupán az emberi egészségre, hanem általában az egészséges környezetre utal, ami egy annál nyilvánvalóan tágabb kategória. Az pedig, hogy az egészséghez való jognak az alkotmány a környezeti érdekeket tekintetbe vevő alkalmazását írja elő, önmagában nem támaszthatja alá a környezethez való jog korlátozását. Összességében e paragrafusnak a környezettel való kapcsolatáról csak az mondható el, hogy az az egészséghez való jog környezettudatos alkalmazásáról beszél. Ami véleményem szerint minden alapjognak a gyakorlatba való átültetésénél elvárható a 18. §-ból adódóan.

AZ EGÉSZSÉGES KÖRNYEZETHEZ VALÓ JOG

A 18. §-ba foglalt egészséges környezethez való jog valódi jelentésrétegeinek feltárása az Alkotmánybíróság feladata. A testület több határozatában is foglalkozott vele, kialakítva kötelező értelmezését. E határozatok súlyának megértéséhez fel kell idézni az első – a mostaninál a dogmatikai kérdések iránt kétségkívül nagyobb fogékonyságot mutató – Alkotmánybíróság által működésének kezdeti időszakában hangoztatott (a hivatalos magyarázat ellenére első pillantásra természetjogi ihletésűnek tűnő) „láthatatlan alkotmány” koncepcióját. E szerint a bírák a láthatatlan alkotmány mögött a „független állandóságot” vélik felfedezni, s annak megállapításához a jog-összehasonlítás és a jogirodalomra támaszkodás módszerét használják.¹⁵ A később visszavont doktrína megfogalmazását a jogállami átmenet sajátos körülményei és 1989-es alkotmányunk eredetileg átmenetinek szánt szövege sürgette. E szerint az alkotmánynak van egy olyan jelentéstartalma, amelyet annak szövegében hiába keresünk, az az AB határozataiból tárul elénk. Részben ennek a testület által később elvetett koncepciónak köszönhetően az AB hamar elkezdett hivatkozni saját gyakorlatára, illetve az abban megjelenő „láthatatlan alkotmányra”. Ezzel annál bizonyosan nem tett kevesebbet, mint hogy az egyes paragrafusokban esetlegesen meglévő többféle értelmezési lehetőség közül egyet autentikussá tett, vagy pedig szabályozási

hiányosságot orvosolt – jelentősen leszűkítve ezzel a jogalkotók, jogértelmezők és jogalkalmazók későbbi mozgásterét. Igaz, a szabályozási hiányosságok pótlását leszámítva szinte minden alkotmánybíró ezt teszi a „láthatatlan alkotmány” koncepciója nélkül is.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 27. § (2) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság határozata mindenkire nézve kötelező. Kérdés, mi történik akkor, ha egy határozatba foglalt kötelező értelmezés nincs összhangban magával az alkotmány szövegével, és ki az, aki ezt ilyen esetben megállapíthatja. A 18. § értelmezése során ugyanis meglepő módon a látható alkotmány szövege sem kötötte meg túlzottan a „láthatatlan alkotmány” formálóinak a kezét.

A láthatatlan alkotmány feltárásához használt jog-összehasonlító módszerrel szemben komoly elméleti kifogások is felvethetők. Ezek mibenlétét jól illusztrálja az egészséges környezethez való jog értelmezése, melynek során az AB felismerhetően támaszkodott a német alaptörvény magyarozatára. Ezt annak ellenére tette, hogy a két alkotmány környezetvédelmi rendelkezései nem kis mértékben különböznek egymástól. A magyar alkotmány, szemben a némettel, az egészséges környezethez való jogot nem alanyi jogként, hanem csupán államcélként fogalmazza meg.¹⁶

A 18. §-nak az alkotmányban elfoglalt helyéből, tartalmából, illetve a mögötte levő állami politika dinamikus változásából adódóan az AB viszonylag korán rákényszerült az egészséges környezethez való jog értelmezésére; az alapjogi fejezetben emberi jogként meg nem jelenő, így első pillantásra jogsultságként valóban láthatatlan tartalom feltárására, esetenként megteremtésére. Az így létrejött értelmezés máig érezteti hatását a jogalkotásban. Hiszen ha van egy tetszetős, logikus, kötelező, ráadásként még szimpatikus érvelés, amely mellé esetleg a civil társadalom széles körű támogatása is társul, akkor azt a szakma és a közélet gyakorta kétely nélkül fogadja el. Az AB érvelése közjogi javaslatokban is visszaköszönt, sőt esetenként új közjogi intézmények létrehozásához nyújtott kapaszkodót. Mint arra még visszatérek, a jövő nemzedékek, közvetve ugyan, de az AB érvelésének támogatásával válhattak közpolitikai viták szereplőjévé s adtak értelmet és nevet egy új országgyűlési biztostól szóló törvénynek. Az értelmezés lényegi elemeit a 28/1994. (V. 20.) AB határozat foglalta össze; ahhoz a később változó összetételű Alkotmánybíróság már sem hozzátenni nem tudott, sem átértelmezésére nem tett kísérletet, noha a környezetvédelem témája később elfogadott AB határozatokban is felbukkan.¹⁷

A KÖTELEZETTI OLDAL

Az alkotmány 18. §-a mindenki jogaként említi egy olyan jogot, amely nem szerepel az alkotmány alapjogi fejezetében, s amelynek érvényesítését állami kötelezettségként határozza meg. A 28/1994. (V. 20.) AB határozat szerint az egészséges környezethez való jog nem ok nélkül került az általános rendelkezések közé. A határozat megállapítja, hogy e területen az állam kötelessége az élet természeti alapjainak védelme és a véges javakkal való gazdálkodás intézményeinek kiépítése.¹⁸ (Az élet természeti alapjai kifejezést az AB feltehetően a német alaptörvény megfogalmazásából kölcsönözte.¹⁹) Azaz a 18. § alapján a Magyar Köztársaság feladata a jog érvényesítése, átültetése a gyakorlatba.

A kötelezeti oldal feladatainak a kibontásakor lényegi kérdés, hogy kit terhel a kötelezettség: az államot, vagy esetleg a magánszemélyeket is. A 996/G/1990. AB határozat értelmében az alkotmánybeli rendelkezések alapján „az állam köteles az egészséges környezethez való jog megvalósítását szolgáló sajátos intézmények kialakítására és működtetésére. [...] Az állam kötelességeinek magukban kell foglalniuk az élet természeti alapjainak védelmét, és ki kell terjedniük a véges javakkal való gazdálkodás intézményeinek kiépítésére”.²⁰ E kötelezettségeknek az állam szervezetrendszerét tekintve elsősorban a jogalkotást kell befolyásolniuk²¹ és csak azon keresztül a jogalkalmazót és a végrehajtást.²² Ezek a kötelezettségek azonban a végrehajtást olyan esetekben is köthetik, amikor nincs külön előírás arra, hogy a végrehajtó szervek környezetbarát módon építsék ki szervezetrendszerüket és eljárásukat. Az ilyen jellegű rendelkezéseknek a magánszemélyekre nézve nem lehet közvetlen hatásuk. Ha az állam jogalkotási kötelezettségének eleget tesz, akkor a magánszemélyekhez a környezetvédelmi kötelezettségek jogszabályi közvetítéssel juthatnak el. A jogalkotó az, aki a magánszemélyek környezetbarát magatartását előírhatja, azaz az állami kötelezettség ily módon jogszabályi közvetítéssel juthat el a címzettekhez. Nem állami szereplőkre tehát közvetlenül az alkotmányba foglalt kötelezettség nem vonatkozik.

A JOGKORLÁTOZÁS LEHETŐSÉGE

A 28/1994. (V. 20.) AB határozat szerint az állam kötelezettsége a környezetvédelem területén a *status quo* megőrzése. A 18. §-ban kinyilvánított „egészséges környezethez való jog” a Magyar Köztársaságnak azt a kötelezettségét is magában foglalja, hogy az ál-

lam a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alapjog vagy alkotmányos érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen”.²³ A testület szerint „a védelmi szint csökkenésének mértéke az elérni kívánt célhoz képest ekkor sem lehet aránytalan”.²⁴ A megfelelő védelmi szintet oly módon kell biztosítani, hogy az alapjogok korlátozásánál megfogalmazott követelményeket kell alkalmazni a környezetvédelemben a jogalkotási és szervezési garanciális rendelkezések hátrányos megváltoztatása esetén, hogy ne csökkenjen az élet fennmaradásának esélye.

A testület az egészséges környezethez való jog tartalmának kifejtésekor a hangsúlyt a kötelezetti oldal elemzésére fektette, az alanyi oldal elemzése háttérbe szorult. Noha az AB-nak a kötelezetti oldal elemzése során tett megállapításai nemigen vitathatók, azokhoz nem árt a következőket hozzáfűzni: a környezetvédelem alaptörvénybeli megfogalmazása nemcsak állami kötelezettségekre utal, hanem az ezzel szemben álló *mindenki jogára*, azaz jogosultságára is. A rendelkezés alanyi oldala alkotmányos szintű jelenlétének – a később tárgyalandó érvelés alapján történő – elutasítását annak az alkotmányban elfoglalt helye nem indokolhatja. Bár nem hallgatható el, hogy (mint említettük) az alaptörvény e fejezetébe különböző okokból, de más jogok is bekerültek, ezek ettől még nem váltak állami kötelezettséggé. A tulajdonjog attól, hogy az alaptörvény első fejezetében szerepel, nem értelmezhető csupán állami kötelezettséggé, és ezt az AB sem állítja.

JOGOSULTSÁGOK?

Ha a környezethez való jog alanyi oldalát vizsgáljuk, felmerül a kérdés, vannak-e egyáltalán alanyi jogok a rendelkezés mögött. Ha nincsenek, és egy állami szerv nem tartja tiszteletben a magánszemélyekkel szemben fennálló kötelezettségét, akkor az egyének az állami kötelezettségek be nem tartása esetén védtelenné válnak. Ilyen esetben az alkotmányos kötelezettség tartalma mindhárom hatalmi ág területére kiterjed, ugyanakkor az a magánszemélyek számára nem jelent közvetlen alapjogi szinten biztosított igényérvényesítési lehetőséget. Hiszen ha egy alkotmányos szinten deklarált állami kötelezettséghez nem társulnak alapjogok, akkor az önmagában nem foglal magában az egyén számára jogvédelmi lehetőséget.

Eljárási jogosultságok nélkül bármely emberi jogi védelmi rendszer működésképtelen lehet, s az abban foglalt jogosultságok az állami önkény áldozataivá válhatnak. Ennek belátásához vegyünk egy a

belső szabályozással talán teljes mértékben össze nem vethető, mégis szemléletes példát. Hogyan volna mód az egyéni érdekvérvényesítésre az Emberi Jogok Európai Bírósága előtt, ha mondjuk egy alapjogot az Emberi jogok európai egyezménye csupán állami kötelezettséggé deklarálna, s nem nevesítené annak alanyi oldalát?

Ráadásul léteznek olyan, az emberi jogok védelme keretében megfogalmazott, kifejezetten a környezetvédelemhez kapcsolódó alapjogok, melyek eljárási jogosultságok. Hozzátehetjük: amikor a környezethez fűződő jogokról beszélünk, akkor a legtöbb esetben olyan – minden érintettet megillető – jogokat tárgyalunk, amelyeket az emberi jogi dokumentumok amúgy is tartalmaznak. Így nem feltétlenül kell külön nevesíteni a tiszta környezethez való jogot. Azt a legtöbb esetben eljárási jogok szelvényjogaiként fogalmazzák meg, az így elkülönített jogosultságokat valamiféle többlettartalommal felruházva. Általában ez a következő jogosultságok esetében fordulhat elő: a jogorvoslathoz, az információhoz és a döntéshozatalban való részvételhez fűződő jog. A környezeti információkhoz való hozzájutásnak például lehet olyan többlettartalma, hogy az állam nemcsak az információk szabad áramlása elé nem gördíthet korlátokat, hanem a polgárait is köteles a környezet állapotáról szóló információkkal ellátni.

Semmiképpen sem látom szükségesnek, hogy a nemzeti jogalkotók a környezethez való jog tartalmának kialakításakor a nemzetközi dokumentumokat kövessék, melyek e jogot többnyire harmadik generációs jogként fogalmazzák meg. Azért nem, mert – ahogyan erre a későbbiekben visszatérek – a harmadik generációs jogok a belső jogrendszerekben jogosultságként nem értelmezhetők. (Azokat meglátásom szerint sem jogokká, sem kötelezettségekké átalakítani nem lehet anélkül, hogy ne veszítsék el eredeti jelentésüket.) Így nagyon találó rájuk nézve az a jellemzés, amely a közös emberi értékekre alapított utópiákként szemléli őket. Gondoljunk arra, hogy a nemzetközi jogi dokumentumok által nemegyszer deklarált, harmadik generációs jogként kezelt, a környezeti érdekekkel összefüggésbe hozható környezethez és a fejlődéshez való jog esetében azon túl, hogy nincs egyértelmű definíció, az sem világos, kik a jogosultak és miben is áll jogosultságuk tartalma. Igaz, azt is meg kell említeni, hogy a két jog közül a környezethez való jog esetében mindenképpen jobb a helyzet, ugyanis a nemzetközi dokumentumok annak bizonyos részeit, nemegyszer mintegy mellékesen konkrét, valódi normatív tartalommal rendelkező eljárási jogosultságokként is megfogalmazzák.

ÖNÁLLÓSULT, ÖNMAGÁBAN VETT INTÉZMÉNYVÉDELEM

A 28/1994. (V. 20.) AB határozat dogmatikai szempontból problematikusabb része az, amely az egészséges környezethez való jogot „önállósult és önmagában vett intézményvédelemként”²⁵ értelmezi. E szerint a jogalkotó az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére, így azt nem alapjogi szinten alanyi jogvédelemmel, hanem törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátni. Ez azon túl, hogy az egyének alapjogi védelem nélkül maradnak, más szempontból is problémás. Ennek belátásához célszerű feltenni a következő kérdést: létezhet-e önmagában, közvetlen alapjogi támogatás nélkül „önállósult és önmagában vett intézményvédelem”? Alátámasztja-e ezt az értelmezést az alkotmány szövege? Az AB által a határozathoz társított értelmezés szerint igen, véleményem szerint aligha. Ezzel szembeni érvként annak dogmatikailag vitatható voltán túl rögtön felvethető, hogy a magyar alkotmány szövege az egészséges környezethez való jogot *mindenki* jogaként említi, így – szemben a német alaptörvénnyel – nem támogatja az ilyen irányú értelmezést. Ráadásul az AB értelmezésében az egészséges környezethez való jog az alapjogoktól elkülönítve áll, és csak intézményvédelmi oldallal rendelkezik, ami azt a már említett veszélyt hordozza, hogy arra az egyén bíróságok előtt nem hivatkozhat. [Igaz, a 28/1994. (V. 20.) AB határozat, ha jól értem annak indoklását, csak a közvetlen alapjogi védelem alanyi oldalát zárja ki. Azt, hogy az egészséges környezethez való jognak lennének (az alapjogi szint alatt) alanyi jogon érvényesíthető elemei, nem.] Mindenesetre a környezetvédelmi kötelezettség alanytalanságát kétségessé teszi, hogy azok a jogok, amelyek kifejezetten a környezetvédelemhez kötődnek és valódi alanyi jogosultságként külön is megfogalmazhatók, éppenséggel alkotmányos szinten garantált eljárási jogosultságok. Ide sorolható a már említett környezeti döntésekben való részvételhez, a környezeti információkhoz való hozzájutáshoz, a környezeti döntésekkel szembeni jogorvoslathoz fűződő jog.

Ezeket természetesen nem feltétlenül kell külön nevesíteni, lehet őket hagyományos emberi jogok szelvényjogosultságaiként is értelmezni. A magyar alkotmányban szereplő egészséges környezethez való joghoz is társítható lenne olyan értelmezés, hogy az állami kötelezettségekkel a hagyományos emberi jogok környezettudatos alkalmazása állítható szembe. Az információszabadságot nyilvánvalóan lehet olyan jelentéstartalommal gazdagítani, hogy az nem

csupán az átlátható állam igényét fogalmazza meg, hanem egy olyan közhatalomét, mely tevőleges magatartásra kötelezhető annak érdekében, hogy polgárainak a környezetre vonatkozó információkat szolgáltatson. A lakosság bevonása a környezeti döntések meghozatalába nyilván értelmezhető a politikai jogok szelvényjogaként. S a jogorvoslathoz való jogban értelemszerűen ott rejlik a környezeti döntések elleni panasz lehetősége. Hangsúlyozom, ezek a jogosultságok természetesen nemcsak a környezethez való jog részjogosítványaként említhetők, hanem a mögöttük álló jogos társadalmi igény megfogalmazható úgy is, hogy azok hagyományos emberi jogokként megfogalmazott jogok környezettudatos alkalmazását igénylik. Tehát egy ilyen értelmezés lényege az volna, hogy az alkotmány 18. §-ában foglalt állami kötelezettséggel szembeállítható az alkotmányba foglalt alapjogoknak a környezeti érdekekre érzékeny alkalmazása. Természetesen azok környezettudatos alkalmazását akár evidenciának is tekinthetnénk, de akkor az AB kötelező értelmezésének erre rá kellett volna mutatnia. Bár vannak a határozatban erre mutató óvatos utalások, az AB a szociális jogok és az egészséges környezethez való jogok természetének összehasonlításakor gyakorlatilag elutasítja egy ilyen értelmezés lehetőségét.

A testület szintén a 28/1994. (V. 20.) AB határozatban mérlegelte, hogy a környezethez való jogot úgy értelmezze, mint amely más alapjogok tartalmát korlátozza. Ennek kapcsán megvizsgálta a szociális jogok és a környezethez fűződő jog mint harmadik generációs jog közötti kapcsolatot, tekintettel arra, hogy a mögöttük levő alkotmányos feladatok összehasonlíthatók-e. Ezek után az AB a következő megállapításra jutott: „A szociális jogok megvalósítása a megfelelő intézmények mellett az igénybevételekkel kapcsolatos alanyi jogok révén történik, amelyeket a törvényhozásnak kell meghatározni. [...] c) Mindebből következik, hogy bár a szociális jogok »mindenkit« vagy legalábbis minden állampolgárt megilletnek, megvalósításuk során az érvényesítésüket szolgáló alanyi jogok konkrét jogosultjai meghatározhatók.”²⁶

Mindebből az AB azt a következtetést vonta le, hogy a környezethez való jog nem hasonlítható a szociális jogokhoz sem, mivel szemben azokkal itt az objektív intézményi oldal „túlnyomó és meghatározó”.²⁷ S hozzáfűzi ehhez a következőket: e jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt „jogalkotási és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia”.²⁸

Soroljunk fel az alkotmányunkba foglalt néhány alapjogot, ahol a jogosultságnak a környezetvéde-

lemmel való kapcsolatával lehetett volna foglalkozni. Ilyen lehet például az alaptörvény 58. §-ába foglalt szabad mozgás és a tartózkodási hely szabad megválasztásának joga, vagy a magánlakás sérthetetlensége, mely az 59. §-ban található. De megemlíthető a 61. § (1) bekezdésébe foglalt azon jog, hogy „a Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a szabad véleménynyilvánításra, továbbá arra, hogy a közérdekű adatokat megismerje, illetőleg terjessze”. (Erre egy egészen rövid utalást tett az AB.) Továbbá utalhatunk az 57. § (5) bekezdésére, mely szerint „a Magyar Köztársaságban a törvényben meghatározottak szerint mindenki jogorvoslattal élhet az olyan bírósági, közigazgatási és más hatósági döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. A jogorvoslati jogot – a jogviták ésszerű időn belüli elbírálásának érdekében, azzal arányosan – a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott törvény korlátozhatja.” És folytathatnánk tovább a felsorolást.

Ne feledjük, hogy az első generációs emberi jogok nemzetközi védelmének legfontosabb intézményéhez, az Emberi Jogok Európai Bíróságához érkeznek kifejezetten környezetvédelmi problémákkal foglalkozó panaszok. És ehhez az is hozzáfűzhető, hogy a bíróság által elbírált környezetvédelmi tárgyú ügyekben az egyezmény megsértését több esetben a magán- és a családi élet tiszteletben tartásának megsértésre hivatkozva ítélték meg.²⁹ Még olyankor is, amikor akár az élethez való jog megsértésének megállapítása is elképzelhető lett volna, mint a Guerra és társai kontra Olaszország ügyben. (Ilyenkor arra, hogy ne az élethez való jog megsértését állapítsák meg, talán az államok részéről várható kisebb ellenkezés készteti a bírakat.³⁰)

Természetesen azt az AB értelmezése sem zárja ki, hogy a környezetvédelmet szolgáló állami kötelezettség beteljesüléséhez alanyi jogok megfogalmazása is szükséges. Ezek mibenlétére, azt a kijelentést leszámítva, hogy csupán közvetve kapcsolódnak a környezetvédelemhez, az AB határozatai nem adnak választ. Ehelyett a tiszta környezethez való jog kötelezetti oldalát, azaz az élethez való jog megvalósítását szolgáló intézményvédelmi kötelezettség tartalmát bontják ki. A testület szerint a környezetvédelemhez fűződő jog nem más, mint az élethez való jog objektív intézményvédelmi oldalának része.³¹ Ami viszont félrevezető érvelés. Az természetesen igaz, hogy egymás mellé állítható az állam életvédelmi és környezetvédelmi kötelezettsége, de viszonyuk is inkább úgy jellemezhető, hogy vannak találkozási pontjaik. Azt gondolom, erre az aspektusra semmiképpen sem szűkíthető le az alapjogok és a környezetvédelem kapcsolata.

Ugyanakkor az AB érveléséből úgy tűnik, a környezethez való jog mégis több pusztán alkotmányos feladatnál vagy államcélnál, mivel e jog korlátozása csak ugyanolyan feltételekkel engedhető meg, mint az alanyi jogoké. Ami viszont felveti a kérdést: ha az alanyi jogokkal azonos természetű, akkor megkezdhető-e a szóba jöhető jogalanyok és jogosultságuk meghatározása. Ha viszont az egészséges környezethez való jog nem alanyi jog, hanem „önállósult intézményvédelem”, akkor nem tudom, hogy a gyakorlatban hogyan működhet a jogkorlátozási teszt.

Ezt a kételyt látszanak igazolni azok a már említett esetek, amikor az AB az egészséges környezethez való jog védelmében fellépve az erdőtulajdonosok jogának korlátozásakor kénytelen volt az igencsak képlékeny közérdek fogalmára hivatkozni, ahelyett, hogy a tulajdonhoz való jognak vagy más emberi jognak a környezetre érzékeny alkalmazásával indokolta volna a jogkorlátozást.³²

Nem véletlen, hogy az AB a közérdek mindenkori tartalmának meghatározását a parlament feladatának tartja, s így azt nem kívánta a saját véleményével pótolni. Természetesen e fogalom alkotmányos szintű jelenlétét a lehető legszűkebb területre kell szorítani, és semmiképpen sem szerencsés az emberi jogoknak a közérdekre hivatkozó korlátozása. Ez attól függetlenül igaz, hogy ez vagy ehhez hasonló korlátozási okok esetleg nemzetközi dokumentumokban is szerepelnek.³³ Ehhez azt is hozzá kell fűzni, hogy nem merülnek fel komolyabb elméleti aggályok akkor, ha e fogalmat nem alapjogok korlátozására, hanem alanyi jogok megtámogatására használják fel, például közérdekű kereset formájában.³⁴ Ez utóbbira a környezetvédelmi törvény³⁵ is lehetőséget biztosít azzal, hogy a jogszabály kifejezetten az egészséges környezethez fűződő érdekek érvényesítésére szerveződött egyesületek és társadalmi szervek számára biztosítja a közvetlen bíróság előtti fellépést közérdekű kereset formájában. E lehetőséggel összefüggésben az 1146/B/2005. AB határozat ismét utalt a testület korábbi értelmezésére az egészséges környezethez való jog alanytalansága kapcsán, és megállapította, hogy ez esetben a környezetvédelmi törvény 98. § (1) bekezdése egy eljárási jellegű alanyi jogot biztosít.³⁶ Ez a testület szerint azért van így, mert az említett szervezetek „nem saját jogaikat érvényesítik, hanem egy általuk önkéntesen képviselt közösségi érdek – a környezet védelme – érdekében lépnek fel”.³⁷ Természetesen ettől függetlenül mindazokat, akik a „Ket. 15. § (1) bekezdése alapján a közvetlenül érintett ügyfél jogállásával rendelkeznek – azaz akik az ügyben személyesen érdekeltek, jogukat, jogos érdeküket, jogi helyzetüket az ügy érinti –, megilleti a jog, hogy közigazgatási úton jogorvoslattal éljenek, továbbá bí-

róságához forduljanak”.³⁸ Azaz a testület szerint itt a közérdekű kereset egy törvényi szinten biztosított alanyi jog érvényesítését segíti.

A JÖVŐ NEMZEDÉKEK ÉS A TERMÉSZETI TÁRGYAK

Azt a következtetést, hogy az egészséges környezethez való jognak alkotmányos szinten csak objektív intézményvédelmi oldala van, egyfelől a 18. §-nak az alkotmányon belül elfoglalt helyéből, másfelől abból vonták le, hogy az valódi jogosultságként az alapjogi fejezetben sincs megfogalmazva. De még inkább köszönhető ez annak, hogy a 28/1994. (V. 20.) AB határozatban jogilag nehezen definiálható entitások (például a jövő nemzedékek) alkotmányos szintű védelme iránti igény is megjelenik.

Az Alkotmánybíróság a 64/1991. (XII. 17.) AB határozatban az alapjogok objektív, intézményes védelmével kapcsolatban leszögezte, hogy „annak köre túlmehet azon a védelmen, amelyet ugyanazon alapjog alanyi jogként nyújt. Ez az objektív védelem nemcsak szélesebb, de minőségileg is más, mint az egyéni alanyi jogok védelmének összeadása. Az élethez való jog vonatkozásában például az állam objektív intézményvédelmi kötelessége az emberi életre általában – az emberi életre mint értékre – is kiterjed; s ebbe beletartozik a jövő generációk életfeltételeinek biztosítása is.”³⁹ A határozat értelmében az objektív védelem „nemcsak szélesebb, hanem minőségileg is más, mint az egyéni alanyi jogok védelmének az összeadása”. Egyértelműen több annál, és amivel több, azon az ingoványos területen kapnak helyet a jövő generációk és a természeti tárgyak.

Azaz a testület szerint az alkotmány az emberi élet természeti alapjainak fenntartására vonatkozó állami kötelezettséget nevesíti külön alkotmányos „jogként”, s védeni kívánja a jövő generációk életfeltételeit is. Az AB megállapította, hogy a magyar alkotmányba foglalt élethez való jogból a 18. § hiányában is levezethetők lennének a környezetvédelemmel kapcsolatos kötelezettségek. S valóban: a testület tartalmi tekintetben a 18. §-t a későbbiekben nem is használta a környezetvédelmi kötelezettség kifejtésekor. A vizsgálódás így, mint említettem, az élethez való jog kötelezetti oldalára, azaz az 54. § (1) bekezdésére összpontosított. Noha nyilvánvalóan más jogok, például az említett egészséghez való jog vagy a magánlakás sérthetlenségének szabálya is segíthetik a környezetvédelmi érdekeiket érvényesíteni kívánó magánszemélyeket. Felmerül a kérdés, mi a helyzet az alkotmányba foglalt egyéb alapjogoknak a környezeti érdekekre érzékeny (környe-

zettudatos) alkalmazásával, s úgy vélem, ebből az értelmezésből erre nem kapunk választ. De kérdéses az is, miért csak az élethez való jog kapcsán kellett ilyen részletesen vizsgálnia a környezetvédelmet a jogalkotónak. Nem elfogadható indok az, hogy minden alapjog kapcsolatba hozható az élethez való joggal, mivel ez minden más jog alapja, amiből a többi is ered. (Ez a szerintem egyébként nem helytálló indok megjelenik például az Emberi Jogok Európai Bírósága gyakorlatában.⁴⁰) Ez nyilvánvalóan gyenge érv lenne, hiszen ezen az alapon más emberi jogokat sem kellene az alkotmányban külön nevesíteni, elég lenne, ha az alapjogi fejezetben az élethez való jog szerepelne. És akkor is ott állna előttünk a kérdés, mi van például a környezetvédelem már említett eljárási jogosultságaival, és mi történik akkor, ha az állam nem biztosítja a környezeti információhoz való hozzájutást, melyet alkotmányunk kifejezetten nem nevesít.

Különösen problematikus az, hogy ezzel a később autentikussá váló értelmezéssel az AB gyakorlatilag elvágta az egészséges környezethez fűződő jog és az élethez való jog alanyi oldala közötti kapcsolatot. Helyesen állapítja meg az AB, hogy a környezetvédelemmel kapcsolatos jogok elsősorban eljárási jellegűek, és többnyire olyan jogok, amelyek csak közvetve függenek össze a környezetvédelemmel. E jogok környezetvédelemhez való viszonyának az elemzését a testület nem tartotta szükségesnek. Sőt, úgy tűnik, az AB még a 18. § nélkül is elboldogult volna: „Az Alkotmány 18. § hiányában a környezetvédelemmel kapcsolatos állami kötelezettségek kiterjesztő értelmezéssel az Alkotmány 54. § (1) bekezdéséből is levezethetők lennének.”

A testület az egészséges környezethez való jog sajátosságát abban látta, hogy alanya voltaképp maga az „emberiség” (értve ez alatt a jelen és a jövő generációk összességét), továbbá a „természet”. A határozat értelmében „ezt a problémát szemléletesen jelzik mindazok a törekvések, amelyek a »természetnek« vagy képviselőjében az állatoknak, növényeknek stb. »jogokat« kívánnak adni, vagy »a meg nem született generációk jogairól« beszélnek”. Mindezt a testület „képes beszédnek” nevezte, hozzáfűzve, hogy ilyen jogi konstrukciók létrehozása nem szükséges ahhoz, hogy „a »természettel« vagy a »jelen és jövő generációkkal« szembeni jogi kötelezettségek megállapíthatók legyenek”. Ebből következik az az ellenérv, melyet éppen Sólyom László fogalmazott meg, hogy az alkotmányos szinten kinyilvánított állami kötelezettségekkel mindig szembeállítható a jog és annak jogosítottja.⁴¹ Ez azért szükséges, hogy a kötelezettségek ne maradjanak kontroll nélkül, s ne fordulhassanak a jogvédelem valódi célpontjai, a ter-

mészertes személyek ellen. Ez viszont vagy azt jelenti, hogy a jövő nemzedékek és a természeti tárgyak a jogosultak, vagy pedig nincs értelme velük szemben alaptörvényi szinten deklarált állami kötelezettségekről beszélni.

Valójában ma nemcsak a jövő nemzedékek, vagy a mohák és a fák jogairól, hanem a velük szembeni alkotmányos szintű kötelezettségekről sem beszélhetünk – átvéve a határozat megfogalmazóitól a „képes beszédet”. Jogszemléletünk alapján ugyanis a jogvédelem igazi célja a jelenleg élő emberek érdekeinek védelme. Hozzáfűzhetjük: ha elfogadjuk az AB gondolatmenetét, akkor az is elmondható, a testület ennél messzebbre nem nagyon mehetett, ugyanakkor érvelése komoly veszélyeket rejt magában. Hiszen abban lehetséges jogalanyokként olyan entitásokat említett meg (jövő nemzedékek, természeti tárgyak⁴²) amelyek többségét a jelenlegi jogszemlélet alapján nemigen lehet jogosultságokkal felruházni, sem alkotmányos kötelezettségek címzettjeként megjelölni. Mindezt kiegészíthetjük azzal, hogy jelenlegi jogfelfogásunk alapján jogi kötelezettségeink a jövő generációkkal szemben biztosan nincsenek, egész egyszerűen abból a tényből adódóan, hogy teljes bizonyossággal felismerhető érdekekkel nem rendelkeznek (ők még meg sem fogantak), és igényeket sem tudnak velünk szemben támasztani. Tegyük hozzá, ugyanez igaz a gerinces állatokat leszámítva a természeti tárgyra is.⁴³ Azt gondolom, annak megállapítása, hogy a kötelezettségek valódi címzettjei ténylegesen a jövő nemzedékek vagy a természeti tárgyak lennének, összetett vizsgálatot igényel. De előrebocsátható, hogy ez az értelmezés ellentétesnek tűnik az alkotmány 18. §-ával, mely az egészséges környezethez való jogot mindenkit, azaz a jelenben élő egyes embereket megillető jogosultságként említi. Egy demokratikus társadalomban többségi döntéssel nyilván sok minden megtehető, talán még az is, hogy az állam jogképességet ad a jövő generációknak vagy a természeti tárgyaknak, de, és ezt nem lehet figyelmen kívül hagyni, a magyar jogrendszerben ez nem történt meg. Ez a jelenlegi jogszemléletünkkel ellentétes volna, bár az a jövőben még változhat.⁴⁴

Jelenleg – az Alkotmánybíróság határozatai alapján – az egészséges környezethez való jog nem alanyi jog, de nem is pusztán államcél. A testület szerint az „állatok és fák jogai” nem pusztán metaforák: az államnak valóban vannak kötelezettségei minden élet természeti alapjának a fenntartására, s védeni köteles minden életet „a mohától kezdve az embrióig”, de ez a védelem relatív és csak az embernek van rá szubjektív joga.⁴⁵ Azonban nem vagyok biztos abban, hogy ez feltétlenül és mindenkor igaz lehet. hogy a fent említett kategóriák alkot-

mányos szintű kötelezettségek konkrét címzettjei lehessenek, tehát valamiféle korlátozott jogalanyiságot kapjanak, az csak az állatoknál és az „állati jogok” esetében képzelhető el.⁴⁶ Én még rájuk vonatkozóan sem érzem különösebben találónak a rabszolgák felszabadításához hasonlítani korlátozott jogalanyisággal való felruházásukat a. Az állati jogok régóta szorgalmazott katalógusa nem kis mértékben térhet el az emberi jogokétól.

A JÖVŐ NEMZEDÉKEK ORSZÁGGYŰLÉSI BIZTOSA

Az egészséges környezethez való jog az Alkotmánybíróság szerint alapjogi nézőpontból nem tekinthető alanyi jognak.⁴⁷ Ez érdekesen alakíthatja a környezetvédelmi ombudsman várható szerepét. E posztot a létrehozásáról szóló jogszabály első hallásra talán meglepő módon a jövő nemzedékek biztosának nevezi.⁴⁸ Az elnevezésben feltehetően a ma meghozott közhatalmi döntések várható jövőbeli hatásaira történő figyelemfelhívás igénye fogalmazódik meg, amire az ombudsmani intézmény alkalmas lehet. Nem teljesen világos azonban az, hogy ha komolyan vesszük az AB értelmezését, mely szerint nincs alkotmányos szintű alanyi oldal, akkor például e területen egy szakosított országgyűlési biztos miként láthatja el a feladatát. Hozzáteszem, az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 2. § (2) bekezdése értelmében „az Országgyűlés egyes alapvető jogok védelmére az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával törvényben meghatározott külön biztost is választhat”. De mi indokolhatja országgyűlési biztos választását egy olyan alapvető jog védelmére, amelynek nincsen alanyi oldala? Hiszen a biztosokhoz az alkotmányos jogokkal összefüggő panaszokkal lehet fordulni.

Másfelől a jövő nemzedékek biztosának jogköréről a köztudatban számos téves elképzelés él, nemcsak annak nem kevésbé megtévesztő neve miatt, hanem az intézménnyel szembeni túlzott várakozások és a zöld szervezetek eredeti igényei miatt. Az országgyűlési pártok frakcióvezetőitől például a törvény elfogadását megelőzően hatvannyolc zöld szervezet kérte, hogy „az utánunk jövő generációk érdekeinek védelmére, a fenntartható fejlődés képviselőjére hatékonyan működő intézmény jöjjön létre Magyarországon”.⁴⁹ Ennek ellenére a törvényhozás valójában nem a civilek eredeti igényének tett eleget, hiszen az új biztosi poszt megteremtésekor nem hozott létre képviselői vagy érdekvédelmi intézményt a jövő nemzedékek számára, hanem egy új környezetvédelmi biztosi posztot alapított a jelenben élők

környezethez fűződő jogainak védelmére. Így a jogszabály nem a még meg nem született, sőt meg sem fogant, valójában tulajdonságok és arc nélküli embereket jogosítja fel arra, hogy panaszaikkal a szakosított biztoshoz forduljanak. Ez utóbbi feladat ellátása amúgy nem igényelne nagy hivatali apparátust, ahhoz elegendő lenne egy-két jó és jósnő alkalmazása, amire viszont nem célszerű közpénzt költeni.

Természetesen az elmondottak nem kérdőjelezik meg egy szakosított környezetvédelmi biztosi poszt szükségességét, amely feladat ellátására a jövő nemzedékek biztosának intézményét létrehozták. Szakosított ombudsmani intézmények minden érzékeny társadalmi kérdést érintő, alkotmányos szinten garantált alanyi jog védelmére alapíthatók, ha azok mindennapos megsértése a polgárok szabadságára leselkedő valós veszély. Maga az új ombudsmani intézmény viszont a jog alanytalansága miatt elviekben további problémákat is felvet. Hogy ezeket orvosolják, a jövő nemzedékek biztosát az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló törvény módosításával hozták létre, a biztoshoz való fordulás lehetőségét így nem szabályozták külön. Hozzáteszem, ez a szabályozási mód voltaképpen nem jelent mást, mint az egészséges környezethez való jog alanytalanságának, azaz az AB határozatokba foglalt kötelező értelmezésnek az elutasítását.⁵⁰

*

A 28/1994. (V. 20.) AB határozat által tett egyik utalás a környezethez való jogot a harmadik generációs jogokhoz kötötte. Ezzel az a gond, hogy – mint említettük – a harmadik generációs jogokat nemigen lehet másnak, mint a közös emberi értékekre alapozott utópiának tekinteni.⁵¹ És az AB határozat révén egy ilyen utópia bizonytalan, bár rokonszenves elemei szivárogtak be a magyar jogba. S bár okoztak némi bizonytalanságot, jöttük a jogalkotó és a jogalkalmazó szervek nem vették komolyan, sőt talán az AB határozatok valódi tartalmát sem ismerték fel vagy nem akarták felismerni.

JEGYZETEK

1. Erika Elisabeth ORTH: *Umweltschutz in den Verfassungen der EU-Mitgliedstaaten*, Natur und Recht, 2007, 29, 229–234, 229.
2. Lásd a német alaptörvény rendelkezéséről részletesebben: *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, Hg. Dr. Dieter HÖRNIG, Nomos, 2007; illetve *Grundgesetz und Umweltschutz*, Hrsg. Edmund BRANDT, Ulrich SMEDDINCK, Berliner Wissens-

chaft-Verlag, 2004; valamint Hans D. JARASS, Bodo PIEROTH: *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, München, Verlag C. H. Beck, 2007.

3. Magát a fogalmat a Brundtlandt-bizottság elhíresült 1987-es jelentése úgy definiálta, hogy az kielégíti a jelen generációk igényeit, anélkül, hogy veszélyeztetné a jövő generációk hasonló igényeit. Tehát a fogalomban a nemzedékek közötti egyenlőség igénye is megjelenik, ez az „egyenlőség” kétségkívül a nemzetközi jog teremtménye és onnan került be az idea a nemzeti jogrendszerekbe. Lásd erről Edith BROWN-WEISS: *Fairness to Future Generations*, Dobbs Ferry, NY, 1989.
4. Lisszaboni szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról.
5. A fenntartható fejlődés koncepciója az 1990-es évek óta meghatározó szerepet játszik a nemzetközi jog és a környezetvédelmi politika fejlődésében, sőt a riói konferencia után megjelent a nemzeti jogrendszerekben is. A nemzetközi jogban ma már nem csupán az egyezményekben tűnik fel. Arra például a hágai Nemzetközi Bíróság is hivatkozott a Bős–Nagymaros-ügyben. Ugyanakkor kétséges, hogy jogi alapelvnek tekinthető-e, s normatív alkalmazásának lehetősége még inkább kétségbe vonható. A fejlődéshez való joggal szembeni legáltalánosabb kritika, hogy mivel az valójában nem jog, sem a fejlődéshez, sem az emberi jogok védelmének előmozdításához nem tud kellőképpen hozzájárulni. Lásd a fenntartható fejlődésről részletesebben Alan BOYLE, David FREESTONE: *International Law and Sustainable Development*, New York, Oxford University Press, 1999.
6. Arjun SENGUPTA: *On the theory and practice of the right to development*, Human Rights Quarterly, 2002, 24, 4, 837–889.
7. 1347/B/1996. AB határozat, ABH 1994, 197, 203, illetve 8/2000. (III. 31.) AB határozat, ABH 2000, 58.
8. Esetükben ez arra vezethető vissza, hogy a gerinces állatok a nemzeti jogrendszerekben gyakorlatilag már napjainkra a jogszerzés határára kerültek.
9. SÓLYOM László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*, Budapest, Osiris, 2001, 611.
10. A hazai szakirodalomban e paragrafust, valamint az egészséges környezethez való joggal kapcsolatos AB határozatokat részletesebben elemzi FODOR László: *Környezetvédelem az alkotmányban*, Budapest–Debrecen, Gondolat – DE Állam- és Jogtudományi Kar, 2006.
11. 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.
12. Korábban az alaptörvény a következő megfogalmazást tartalmazta: 57. § (1) A Magyar Népköztársaságban az állampolgároknak joguk van az élet, a testi egészség és az egészség védelméhez. (2) Ezt a jogot a Magyar Népköztársaság a munkavédelem, az egészségügyi intézmények és az orvosi ellátás megszervezésével, az emberi környezet védelmével valósítja meg.
 13. E paragrafusnak a rendszerváltás előtt – a 18. §-ban megjelenő egészséges környezethez való jog hiányában – lehetett olyan értelmezése, amely a környezeti igényeket az egészséghez való jog megvalósítására korlátozta.
 14. A magyarországi szakirodalom erről mégis előszerezzel értekezik, felróva az AB-nak, hogy határozataiban a környezetvédelemhez és a környezethez való jog elnevezést is használja, noha a környezetvédelemhez való jog szerintük a szó jelentése alapján csak az alapjog alanyi oldalát jelölheti, az intézményi oldalra nem utalhat. Lásd erről FODOR: *I. m.*, 61.
 15. SÓLYOM: *I. m.*, 60.
 16. Lásd a magyar alkotmánybírói határozatok és a német alkotmányjogi rendelkezések összehasonlító elemzését. FODOR: *I. m.*, 71–101.
 17. A 11/2005. (IV. 5.) AB határozatban például a testület hivatalból eljárva megállapította, hogy alkotmányellenes mulasztás valósult meg akkor, amikor a jogalkotó a Balaton kapcsán nem határozta meg a tómeder védelmében az alkotmány 18. §-ában szabályozott egészséges környezethez való jog érvényesülését biztosító garanciális rendelkezéseket. A testület által vizsgált törvény nem állapította meg a tómederbe történő beavatkozásoknak a víz és a vízi élővilág védelmében szükséges jogi korlátait. (A testület döntésének meghozatala előtt azt vizsgálta, hogy a jogi szabályozás elegendő garanciát nyújt-e a 18. §-ban szabályozott környezethez való jog sérelmét eredményező beavatkozásokkal szemben a Balaton védelmében, amely maga nemében Magyarország egyedülálló természeti értéke. Más szóval a jogi szabályozás megfelel-e az előírt védelmi szintnek a tó medrének, a meder és a part élővilágának a biztosítása érdekében.) Az érvelésben új dogmatikai elem a 28/1994. (V. 20.) AB határozathoz képest nem fedezhető fel.
 18. ABH 1993, 533, 535.
 19. E fogalom alatt a német szakirodalomban az embert körülvevő természeti környezetet értik, lényegében a környezet védendő jogtárgyainak felsorolását adva: az embert körülvevő természeti környezet egészét akkor is, ha az már jelentősen megváltozott, továbbá a környezet elemeit, a tájképet, a növényeket, az állatokat és a mikroorganizmusokat. A fogalom magában foglalja az imént felsorolt elemek közötti kapcsolatot, viszont nem terjed ki az épített környezetre, például egy lakóépületre. A jövő nemzedékeket a hosszú távú kockázatokkal szemben az elővigyázatosság és a fenntarthatóság elvén keresztül védi. Lásd erről JARASS: *I. m.*, 513.
 20. ABH 1993, 533, 535.
 21. A befolyásolás egyik sajátos eszköze a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LI-II. törvény 43. §-ában szabályozott vizsgálati elemzés, amely a környezetvédelmi hatásvizsgálat egy típusaként létrehozott, a jövőre vonatkozó becslés, mely a jogszabályok tervezeteinek várható környezeti hatásait vizsgálja.
 22. HALMAI Gábor, TÓTH Gábor Attila: *Az emberi jogok rendszere*, in *Emberi jogok*, szerk. HALMAI Gábor, TÓTH Gábor Attila, Budapest, Osiris, 2003, különösen 98–107.
 23. E döntés előzménye az volt, hogy a testülettől olyan rendelkezések alkotmányosságának vizsgálatát kérték, melyek feloldották bizonyos természetvédelem alatt álló területek privatizációs és kárpótlási célra történő felhasználásának tilalmát. Az AB kimondta, hogy az állam köteles a természetvédelem területén a *status quo* fenntartására. A védelmi szint megőrzését szolgáló kötelezettség az AB szerint abból is következik, hogy az élet természeti alapjai véglegesek, és a természeti károsodások általában nem visszafordíthatók. Ezt az elvet az AB később megkísérelte következetesen érvényesíteni. Volt olyan eset, hogy egy védettséget megszüntető rendelet megsemmisítésével óvott meg egy két település között húzódó ökológiai folyosót. Később, a területfejlesztési törvény kapcsán külön alkotmányos követelményként mondta ki az AB, hogy az ágazati koncepciók nem élveznek elsőbbséget a környezetvédelmi érdekekkel szemben.
 24. 28/1994. (V. 20.) AB határozat, ABH 1994, 134.
 25. 28/1994. (V. 20.) AB határozat, ABH 1994, 134.
 26. Uo.
 27. Uo.
 28. Uo.
 29. Lásd például a *Hatton and others*, a *Lopez Ostra*- és a *Guerra*-ügyet. Az előbbi ügyben az Egyesült Királyság-beli Heathrow reptér mellett lakó nyolc polgár kért kártérítést átalatlan éjszakáikért. *Harry Post: Hatton and Others: further clarification of the „indirect” individual right to a healthy environment*, *Non-State actors and international law*, 2 (2002) 3, S. 259–277.
 30. *Guerra and Others versus Italy*, 116/1996/735/932, Judgment of 19 February 1998.
 31. 54. § (1) A Magyar Köztársaságban minden embernek veleszületett joga van az élethez és az emberi méltósághoz, amelyektől senkit nem lehet önkényesen megfosztani

32. 1347/B/1996. AB határozat, ABH 1994, 197, 203. illetve 8/2000. (III. 31.) AB határozat, ABH 2000, 58.
33. Az Emberi jogok európai egyezménye például lehetővé teszi az első generációs jogok korlátozását, a közrendre, közérdekre való hivatkozással.
34. SÓLYOM: *I. m.*, 406.
35. A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény.
36. A környezetvédelmi törvény értelmében a környezetvédelmi érdekek képviselőit szerveződésként egyesületeket és társadalmi szervezeteket működési területükön a környezetvédelmi közigazgatási hatósági ügyekben az ügyfél eljárási jogállása illeti meg. Ennek értelmezéséhez lásd 1146/B/2005. AB határozat, ABH, 2006, 1849, 1852–1853.
37. Uo.
38. Uo.
39. 28/1994. (V. 20.) AB határozat, ABH 1994, 134, 137.
40. Guerra and Others versus Italy, 116/1996/735/932, Judgment of 19 February 1998.
41. SÓLYOM László: A jövő nemzedékek jogai és ezek képviselője a jelenben, in *A jövő nemzedékek jogai, szerk. JÁVOR Benedek, Budapest, Védegylet, 2000, 35–45.*
42. Lásd az e kategóriák védelme mellett felhozható etikai érveket. *Természet és szabadság*, szerk. LÁNYI András, Budapest, Osiris, 2000; *Legyenek-e a fáknek jogaik?*, szerk. MOLNÁR László, Budapest, Typotex, 1999.
43. A gerinces állatokat ugyanis más kategóriáktól külön kezeli a jogalkotó, elismerve kiemelt képességüket a fájdalomra, a szenvedésre.
44. A nemzetközi jogban már ma jogalany lehet az emberiség, azaz a jelenben élő és a jövőben megszülető emberek összessége. Lásd a témával kapcsolatosan például NAGY Boldizsár: *Az emberiség közös öröksége. A rejtőzködő jogostott*, in *Az államok nemzetközi közösségének változása és a nemzetközi jog*, szerk. HERCEGH Géza, BOKORNÉ SZEGŐ Hanna, MAVI Viktor, NAGY Boldizsár, Budapest, Akadémiai Kiadó, 1993, 113–143. A két jogrendszer a nemzetközi közjognak a belső jogtól gyökeresen eltérő jogi természete miatt nem érdemes e tekintetben összehasonlítani. Bár az emberiség nemzetközi jogalanyisága talán már ma is igazolható, a belső jogban semmiképpen sem tekinthető jogalanynak. Ezt illusztrálhatja a következő, történetisége miatt a jogszemlélet változatlanságát szemléltető példa: Lev Nyikolajevics Tolsztojnak annak idején kifejezett kívánsága volt, hogy irodalmi öröksége ne jogutódjaira, hanem az egész emberiségre szálljon. Jogi tanácsadói óva intették attól, hogy e kívánságát végrendeletébe belefoglalja, s felhívták az író figyelmét arra, hogy javait csak pontosan megjelölt természetes vagy jogi személyre hagyhatja. Ezt követően az író, akaratát megváltoztatva, végrendeletében irodalmi örökségét Alexandra lányára hagyta.
45. Ezt a megállapítást a halálbüntetést eltörlő 23/1990. (X. 31.) AB határozat tartalmazta.
46. *Animal Rights. Current Debates and New Directions*, eds. Cass R. SUNSTEIN, Martha C. NUSSBAUM, Oxford University Press, 2004; ELEKES Máté: *Az állatok jogi státusa*, Rendészeti Szemle, 2006/11, 17–29.
47. Bár a 28/1994. (V. 20.) AB határozat ezt az álláspontot némiképp árnyalja, fenntartja az alapjogi oldalt kizáró érvelését.
48. A Védegylet hét éve dolgozta ki a külön biztos felállítására vonatkozó eredeti törvényjavaslatot, s azóta szorgalmazza az új hivatal létrejöttét. *A jövő nemzedékek jogai*, szerk. JÁVOR Benedek, Budapest, Védegylet, 2000. Az Országgyűlés végül a javaslat elfogadása mellett döntött, s a bevezetéshez a „leépítve továbbfejlesztetni” koncepciót választotta. Megszüntette az általános ombudsman helyettesének posztját, hogy finanszírozási szempontból a helyére léphessen a jövő nemzedékek országgyűlési biztosja. 2007. október 8-án az öt parlamenti párt képviselője aláírta és benyújtotta a jövő nemzedékek országgyűlési biztosáról szóló törvényjavaslatot. Végül az Országgyűlés 2007. november 26-án fogadta el a 2007. évi CXLV. törvényt az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény módosításáról.
49. *68 zöld szervezet egy új szószólóért*, 2007. április 11., www.vedegylet.hu.
50. Egyébként az új biztos feladatkörének ellátása az alapjogok meglepően széles körű korlátozásával is járhat. A 27/H. § (3) bekezdése értelmében például a jövő nemzedékek országgyűlési biztosja „eljárása során[...] – ha az eljárás lefolytatásához szükséges adatok, körülmények vagy tények megismerése más módon nem biztosítható – minden olyan helyiségbe, ingatlanra beléphet, ahol visszafordíthatatlan környezetkárosodással fenyegető tevékenység folyik”.
51. Esetenként e jogok kapcsán utópisztikus elképzelések is megfogalmazódtak. Ilyenek például a környezettel harmóniában élő, lehető legideálisabb társadalmakra vonatkozó „ökotópia” elképzelések. Lásd az elnevezés megjelenését Ernest CALLENBACH: *Ökotópia*, Berlin, Rotbuch, 1984.