

A KLÍMASZEMPONTOK FIGYELEMBEVÉTELÉNEK KIKÉNYSZERÍTHETŐSÉGE AZ EGYEDI HATÓSÁGI/BÍRÓSÁGI ELJÁRÁSOKBAN

Szemesi Sándor

Alkotmánybíróság

1. BEVEZETŐ GONDOLATOK

A Projekt kiinduló hipotézise szerint a hazai, egyedi ügyekben eljáró hatóságok, illetőleg bíróságok alapvetően figyelmen kívül hagyják (vagy megengedőbben, nem kellő súllyal veszik figyelembe) a döntéseik meghozatala során a klímavédelemmel kapcsolatos szempontokat, mely kiinduló hipotézist elsődlegesen a megszülető döntések empirikus elemzése, a döntésekből fájlóan hiányzó klímavédelmi szempontok igazolnak. Jelen áttekintő tanulmány azokat az eljárásjogi elvi lehetőségeket veszi számba, amikor és ahogyan a klímaszempontok érvényesítése akár hazai (hatóságok, rendesbíróságok, és végső soron Alkotmánybíróság), akár nemzetközi fórumok (praktikusan az Emberi Jogok Európai Bírósága) előtt elképzelhető. Az áttekintés kitér a hatósági/bírósági döntésekben, illetőleg a jogszabályokban megjelenő problémákkal kapcsolatos egyes kérdésekre is. A Projekt keretében az alapjogi igényérvényesítés anyagi jogi [mindenekelőtt az Alaptörvény P) cikkén és XXI. cikkén alapuló] lehetőségeivel külön tanulmány foglalkozik.¹

2. EGYEDI BÍRÓSÁGI/HATÓSÁGI DÖNTÉSEKKEL SZEMBENI FELLÉPÉSI LEHETŐSÉGEK A MAGYAR JOG ALAPJÁN

2.1. A „KÉZENFEKVŐ” MEGOLDÁS: AZ ELJÁRÁSBAN RÉSZTVEVŐ SZEREPLŐ KIFEJEZETT HIVATKOZÁSA A JOGSZABÁLYOKBÓL EGYENESEN KÖVETKEZŐ ÉS KÖTELEZŐEN ÉRVÉNYESÍTENDŐ KLÍMAVÉDELMI SZEMPONTOKRA

A jelen Projekt által lefedett ügytípusok lényegében kivétel nélkül valamely közigazgatási hatósági eljáráshoz kapcsolód(hat)nak. A Projekt keretében elkészült „minta-keresetek” is kifejezetten arra hivatkoznak, hogy „a kérelmező (mint környezethasználó) nem értékelte a tervezett tevékenység környezeti hatásainak szempontjából jelentős környezeti információkat, ugyanis nem mutatta be kellő részletességgel sem a tervezett beruházásnak az

¹ Lásd: Sepsí Tibor: A klímavédelmi célú perindítás eljárási korlátai és esélyei az alapjogi jogérvényesítés hazai tapasztalatai alapján (kézirát).

éghajlatváltozásra gyakorolt hatását, sem pedig az éghajlatváltozásnak a tervezett beruházásra gyakorolt hatását, azaz a beruházás éghajlatváltozásra való érzékenységét.”²

A klímaszempontok megfelelő figyelembevételének kikényszerítéséhez vezető és első és legfontosabb lépés, hogy **az egyedi ügyekben eljáró hatóságok/bíróságok rákényszerüljenek ezen szempontok eljárás keretében történő értékelésére**, az „ne felejtődjön el”, illetőleg ne váljon teljesen marginálissá. E vonatkozásban a munkacsoport keretében elkészülő minta-keresetek jelentik az első és legfontosabb lépcsőt. A (kereseti) kérelemhez kötöttség elvéből következő módon ugyanis a bíróságok (és végső soron az Alkotmánybíróság is) lényegében kizárólag akkor jeleníthetők meg a klímavédelmi szempontok az ítéletekben és más döntésekben, ha ezt a fél az eljárás során kifejezetten igényelte.³

2.2. HA A „KÉZENFEKVŐ” MEGOLDÁS MÉGSEM MŰKÖDNE

Abban az esetben, ha a peres felek egy adott ügyben hangsúlyosan hivatkoznak a klímaszempontok figyelembevételének kötelezettségére, mely kötelezettség ráadásul a jogszabályokból is egyértelműen levezethető, ezen szempontokat a rendesbíróságoknak (a vonatkozó eljárási törvények keretei között) feltétlenül vizsgálniuk kell, mely vizsgálatot végső soron akár rendkívüli perorvoslattal (felülvizsgálattal) is ki lehet kényszeríteni. E körben említést érdemel, hogy a közigazgatási perrendtartás, illetőleg ezzel lényegében egyezően a polgári perrendtartás értelmében a felülvizsgálati kérelem befogadhatóságának feltétele az ügy érdemére kiható jogszabálysértés vizsgálata, mely körbe akár a joggyakorlat egysége vagy továbbfejlesztése, akár a felvetett jogkérdés különleges súlya vagy társadalmi jelentősége, de akár (legegyszerűbben) a súlyos eljárásjogi szabályszegés is megalapozhatja a felülvizsgálati eljárást.⁴Ezen vizsgálati szempontok teljes figyelmen kívül hagyása az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CL. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasz benyújtására teremthet alapot, az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése (tisztességes hatósági eljáráshoz való jog), illetőleg XXVIII. cikk (1) bekezdése (tisztességes bírósági eljáráshoz való jog) sérelme miatt.⁵

² Lásd a Kiss Csaba által koordinált munkacsoport keretében elkészült minta-keresetet. Összefoglaló jelleggel, a Projekt valamennyi eleme vonatkozásában lásd: Fülöp Sándor (szerk.): Klímapierek Magyarországon (kézirat), valamint Fülöp Sándor: A hazai klímavédelem és alkalmazkodás jogi keretei (kézirat).

³ Az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata szerint arra ugyan kivételesen lehet lehetőség, hogy a „szoros tartalmi összefüggés” [Alaptörvény 24. cikk (4) bekezdése], vagy éppen hivatalból észlelt jogalkotói mulasztás [az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CL. törvény 46. § (1) bekezdése] esetén túlterjeszkedjen az indítványozó beadványán, az Alkotmánybíróság attól azonban következetesen tartózkodik, hogy olyan szempont alapján folytasson le alkotmányossági vizsgálatot, amelyet az indítványozó maga sem kívánt. Az indítványhoz kötöttség elvének gyakorlatára lásd például: 3330/2022. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [60].

⁴ Lásd a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény 409. § (2) bekezdését, illetőleg a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény 118. § (1) bekezdését.

⁵ Az Alkotmánybíróság XXIV. cikk (1) bekezdése és XXVIII. cikk (1) bekezdése megsértésén alapuló gyakorlata attól függ, hogy az alaptörvény-ellenesség már a közigazgatási hatósági eljárásban bekövetkezett-e, és azt a bíróság csak mintegy „jóváhagyta” [XXIV. cikk (1) bekezdése], vagy pedig az alaptörvény-ellenesség az a bíróság döntéséből fakad közvetlenül [XXVIII. cikk (1) bekezdése]. Az Alkotmánybíróság újabb gyakorlata e vonatkozásban lehetővé teszi az indítvány tartalma szerint történő elbírálását, és így az átjárást a XXIV. cikk és a XXVIII. cikk között. Lásd például: 3233/2022. (V. 11.) AB végzés, Indokolás [12]. Ettől függetlenül célszerű az alkotmányjogi panaszban mind a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog, mind pedig a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog felhívása.

Az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasz fő **előnye**, hogy az ügy érdemében született valamennyi bírói döntéssel szemben helye van alkotmányjogi panasznak, az eljárás pedig ingyenes. Az alkotmányjogi panasz alapvető **hátránya**, hogy az Alaptörvénynek csak azon meghatározott rendelkezéseire lehet hivatkozni, amelyek Alaptörvényben biztosított jognak minősülnek, melyek eredendően az Alaptörvény „római számos” cikkeit jelentik [ezért nem hívható fel alkotmányjogi panaszban például a P) cikk (1) bekezdése]. További hátrány, hogy az Alkotmánybíróság nem egy újabb jogorvoslati fórum, és a jogerős bírói döntés felülbírálatára még abban az esetben sem jogosult, ha egyébként a jogerős döntés nyilvánvalóan jogszabálysértő. E körben pedig azt is hátrányként kell értelmezni, hogy az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint annak megítélése, hogy a felülvizsgálati kérelem felülbírálatra alkalmas-e, alapvetően olyan szakkérdésnek tekinthető, mely az Alkotmánybíróság hatáskörén kívül esik, így e körben szinte kizárólag csak a Kúria felülvizsgálat befogadásáról (engedélyezéséről) szóló döntésének indokolásának megléte lehet az Alkotmánybíróság vizsgálatának tárgya, annak tartalma már nem.⁶

A) FORMAI ALAPTÖRVÉNY-ELLENESSÉG (AZ INDOKOLÁSI KÖTELEZETTSÉG SÉRELME MIATT)

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint „az indokolási kötelezettség alkotmányos követelménye a bíróság (és a hatóságok) döntési szabadságának abszolút korlátját jelenti, nevezetesen azt, hogy döntésének indokairól az eljárási törvényeknek megfelelően szükséges számot adnia. Az indokolási kötelezettségből ugyanakkor nem következik a felek által felhozott minden észrevétel egyenként való megcáfolási kötelezettsége, különösen az indítványozók szubjektív elvárásait kielégítő mélységű érvrendszer bemutatása.”⁷

Mindez azt jelenti, hogy abban az esetben, ha a peres fél kellő részletességgel, kifejezetten és egyértelműen hivatkozott a klímavédelmi szempontok figyelembevételének kötelezettsége, az indokolt bírósági/hatósági döntéshez való jog azt a minimális elvárást bizonyosan támasztja, hogy az eljáró bíróság/hatóság kellő részletességgel megindokolja, hogy ezen, a peres fél által kifejezetten felhívott szempontokat az adott ügyben miért nem tartotta relevánsnak.

Az indokolási kötelezettség sérelmén alapuló alkotmányjogi panasz **előnye**, hogy (az adott ügy egyedi körülményeitől, így mindenekelőtt a támadott közigazgatási határozattól, az ügytípustól, a keresettől és az alkotmányjogi panasztól függően) relatíve jó eséllyel kérhető az Alkotmánybíróságtól a támadott bírói döntés megsemmisítése. Ennek az érvelésnek a **legfontosabb hátránya** ugyanakkor egyértelműen az, hogy pusztán annyit követel meg az eljáró hatóságtól/bíróságtól, hogy egyfajta „feladatlistaként” a klímavédelmi szempontokra is térjen ki a határozatának indokolásában. Ugyancsak hátrány, hogy csak az egészen nyilvánvaló indokolási hiányosságok esetén várható az Alkotmánybíróságtól kedvező döntés, az Abtv. vonatkozó

⁶ Lásd például: 3022/2022. (I. 13.) AB végzés, Indokolás [26].

⁷ Lásd például: 3194/2022. (IV. 29.) AB határozat, Indokolás [40].

rendelkezései alapján ugyanis a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet kell az alkotmányjogi panasz indítványozójának valószínűsítenie.

B) TARTALMI ALAPTÖRVÉNY-ELLENESSÉG (AZ EGÉSZSÉGES KÖRNYEZETHEZ VALÓ JOG SÉRELME VAGY A BÍRÓI DÖNTÉS ÖNKÉNYESSÉGE)

A klímavédelmi szempontok figyelmen kívül hagyása ugyanakkor nem csupán formai, hanem tartalmi értelemben is alaptörvény-ellenességet eredményezhet, akár az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése (tisztességes bírósági eljáráshoz való jog), akár a XXI. cikk (1) bekezdése (egészséges környezethez való jog) oldaláról nézve.⁸

A 29/2021. (XI. 10.) AB határozat egyértelműen kijelöli az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti **tisztességes bírósági eljáráshoz való jog** felhívhatóságát valamely bírói döntés önkényessége esetén:⁹

- Önmagában egy *contra legem* ítélet még nem szükségképpen alaptörvény-ellenes (*contra constitutionem*) ítélet, de **kivételesen súlyos esetekben** azzá válhat. A *contra legem* ítélet ugyan jogilag „hibás” ítélet, de a hibás ítéletek felülmérlegelésére az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre.
- Annak, hogy egy adott bírói döntés miért nem „csak” *contra legem*, hanem ennél sokkal több, az alkotmányjogi panaszból kell, hogy kiderüljön (az indítványhoz kötöttség elvének megfelelően).
- Ilyen „minősítő” tényező, ha a bíróság ítélete az Alaptörvény megszabta értelmezési tartomány kereteit megsérti, azaz olyan szélsőségesen önkényes (pl. a hatályos jogot, vagy az Alkotmánybíróság gyakorlatát, esetlegesen egy alkotmányos követelményt figyelmen kívül hagyó), hogy ez már felemelkedik az alaptörvény-ellenesség szintjére.¹⁰

A bírói döntés „önkényességére” vonatkozó alkotmányjogi panasz **előnye**, hogy a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog minden peres felet (és értelemszerűen akár a beavatkozót is)¹¹ automatikusan megillet. Ugyancsak előnye ennek az érvelésnek, hogy az Alkotmánybíróság (például a fent idézett határozatában is) megjelölt olyan szempontokat, amelyek alapján egy esetleges *contra legem* (törvényellenes) döntés akár alaptörvény-ellenessé is válhat. A 4/2019. (III. 7.) AB határozatban megfogalmazott alkotmányos követelmény ennek az érvelésnek a kiindulópontja lehet: a környezet védelméről szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.) 66/A. § (1) bekezdésének,¹² illetőleg a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény (Tvt.) 38/A. § (1)

⁸ Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése tartalmazza a természeti erőforrások, mint a nemzet közös öröksége védelmének kötelezettségét. Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése azonban az alkotmányjogi panaszok elbírálása szempontjából nem tartalmaz Alaptörvényben biztosított jogot, így a P) cikk (1) bekezdése sérelme az Alkotmánybíróság előtt egyedi eljárások keretében nem hívható fel.

⁹ 29/2021. (XI. 10.) AB határozat, Indokolás [28]-[30].

¹⁰ A jogegység biztosítása ugyanakkor az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdése értelmében nem az Alkotmánybíróság, hanem a Kúria feladata.

¹¹ Lásd például: 16/2021. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [20].

¹² A környezethasználatból járó tevékenység engedélyezésére irányuló hatósági eljárásban a környezetvédelmi szempontok érvényesülését szakhatósági közreműködés keretében vagy szakkérdésként kell vizsgálni.

bevezetésének¹³ alkalmazása során alkotmányos követelmény, hogy „a környezetvédelmi és természetvédelmi hatáskör címzettje döntéshozatala során a környezetvédelmi, illetve természetvédelmi szempontokat ne rendelje egyéb szempontok alá.” Nagy előnye ennek a megoldásnak, hogy adott esetben tartalmi értelemben is megköti az eljáró bíróság/hatóság kezét, azaz az Alkotmánybíróság döntése az utóbb meghozandó újabb határozatok tartalmát (sőt, önmagán túlmutató jelleggel a jövőbeni hasonló ügyekben meghozandó határozatokat is) befolyásolhatja. A bírói döntés „önkényességét” felhívó alkotmányjogi panasz **hátrányai** közül az alábbiakat érdemes kiemelni: egy ilyen alkotmányjogi panasz nem készíthető el „sablonból”, egy egyedileg, kellő gondossággal kiválasztott alapügy alapján vihető végig, ahol az eljáró hatóságok/bíróságok önkényes döntése teljesen nyilvánvaló. Ugyancsak hátrány, hogy az Alkotmánybíróság szubjektív mérlegelésétől függ, hogy az adott eset mikor emelkedik túl az indítványozó számára kedvezőtlen bírói döntés felülmérlegelésén, és mikor éri el már az alaptörvény-ellenesség szintjét. A „hibás” vagy „igazságtalan” döntés ugyanis nem szükségszerűen jelent egyben alaptörvény-ellenes döntést is, e körben pedig az Alkotmánybíróságnak (teljesen szubjektív módon) azt kell értékelnie, hogy vajon az eljáró bíróság nyilvánvalóan túllépte-e az Alaptörvény 28. cikkén alapuló értelmezési tartományt.¹⁴

A tartalmi alaptörvény-ellenesség körében az **egészséges környezethez való jog** [XXI. cikk (1) bekezdése] felhívása is reális opciónak tekinthető. Az Alkotmánybíróság vonatkozó gyakorlatában számos olyan „fogódzó” található, amelyek az alapját képezhetik egy ilyen irányú érvelésnek. A teljesség igénye nélkül ezek közül a legfontosabbak az alábbiak:

- A visszalépés tilalma, mint az egészséges környezethez való jog „lényegi magja” egyaránt vonatkozik a környezet és a természet védelmére vonatkozó¹⁵ **anyagi jogi, eljárásjogi és szervezeti szabályozásra**, hiszen ezek együttesen biztosíthatják csak az elv maradéktalan érvényesülését.¹⁶ Ugyanez a határozat azt is rögzítette, hogy „az egyedi ügyekben eljáró jogalkalmazóknak is tekintettel kell lenniük ezen, az Alaptörvényből fakadó elv érvényesülésére a jogszabályok alkalmazása során”,¹⁷ azaz az **egészséges környezethez való jog lényegi magja az egyedi hatósági és bírósági döntésekkel szemben is felhívható**.

¹³ A védett természeti területre közvetlen kihatással lévő vagy azt közvetlenül érintő eljárásokban a természetvédelmi szempontok érvényesülését szakhatósági eljárás keretében vagy szakkérdésként kell vizsgálni.

¹⁴ A közelmúltban ilyen eset volt például 3328/2022. (VII. 21.) AB határozat, melyben az Alkotmánybíróságnak egy olyan ítélet alkotmányosságát kellett vizsgálnia, melyben egy termőföldre vonatkozó elővásárlási elfogadó jognyilatkozaton ugyan szerepelt az ügyvéd kamarai azonosító száma és a jognyilatkozat ügyvédi ellenjegyzése is megtörtént, ám a kamarai azonosító szám fizikailag nem az ügyvédi ellenjegyzés „mellett” helyezkedett el, hanem az okiraton néhány sorral feljebb.

¹⁵ Ezt a megfogalmazást az Alkotmánybíróság gyakorlata kiterjesztően értelmezi. A 3068/2013. (III. 14.) AB határozat a visszalépés tilalmának elvét az épített környezet védelmére is vonatkoztatta, a 3114/2016. (VI. 10.) AB határozat pedig a zaj- és rezgésterhelési határértékekre is irányadónak tekintette.

¹⁶ Lásd: 3223/2017. (IX. 25.) AB határozat, Indokolás [28].

¹⁷ 3223/2017. (IX. 25.) AB határozat, Indokolás [29].

- A 14/2020. (VII. 6.) AB határozat azt is egyértelművé tette, hogy az **elővigyázatosság elve alkotmányjogi jelentőséggel bír és közvetlenül az Alaptörvényből fakad**,¹⁸ az elv sérelmének megállapíthatóságához pedig nem szükséges a környezet állapotának tényleges romlása, hanem már az állapotromlás kockázata (illetőleg az állapotromlás kockázatának felmérésére vonatkozó kötelezettség elmulasztása vagy figyelmen kívül hagyása) is megalapozza az alaptörvény-ellenességet.¹⁹
- Az 5/2022. (IV. 14.) AB határozat pedig azt hangsúlyozta, hogy „az egészséges környezethez való jog egyszerre jeleníti meg az alanyi alapjogot (melynek alanya mindenki) és az állam objektív intézményvédelmi kötelezettségét. Az államnak éppen ezért különös gondossággal kell eljárnia a környezet védelmére vonatkozó szabályozás megalkotása, betartása és betartatása során, melyet **az egyének az állammal szemben az Alaptörvény XXI. cikkéből fakadóan számon is kérhetnek.**”²⁰

A klímaszempontok egészséges környezethez való jog keretein belüli érvényesítésének legnagyobb **előnye**, hogy sikeres képviselete akár nemzetközi szintű visszhang kiváltására is alkalmas lehet. Ugyancsak előny, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlatában rendelkezésre állnak azok a „cölöpök”, amelyekre egy ilyen irányú érvelés (megfelelő alapügy esetén) az alkotmányjogi panaszban felépíthető. Az Alaptörvény XXI. cikkének sérelmére vonatkozó érvelés talán legnagyobb **hátránya** a majdnem teljesen járatlan út, az Alkotmánybíróságnak ugyanis kifejezetten a klímaszempontokkal összefüggő, az egészséges környezethez való jog keretein belül elhelyezkedő döntése nincs.²¹ Ugyancsak komoly hátrány, hogy legalábbis kérdéses, hogy az Alaptörvény XXI. cikkének sérelmére jogi személyek mennyiben hivatkozhatnak (már amennyiben hivatkozhatnak egyáltalán). Az egészséges környezethez való jog eljárásjogi vonatkozásai, azaz például az egyes hatósági eljárásokban való részvételi jogok vonatkozásában egy civil szervezet egészséges környezethez való jogának felhívhatósága nem kizárt. „Anyagi jogi értelemben” azonban, így közvetlenül a klímaváltozással kapcsolatos szempontok tekintetében legalábbis kérdéses, hogy az Alkotmánybíróság jogi személyek indítványozói jogát elfogadná-e.²²

C) EGY TELJESEN ÚJ MEGKÖZELÍTÉS LEHETŐSÉGE

Jelen áttekintés az előzőekben kifejezetten azokra az esetekre fókuszált, melyek vonatkozásában az Alkotmánybíróság már értékelhető gyakorlattal rendelkezik. „Próbaper”

¹⁸ Lásd: 25/2021. (VIII. 11.) AB határozat, Indokolás [56]: „A visszalépés tilalmát az Alkotmánybíróság az elővigyázatosság és a megelőzés elveivel immár egységben értelmezi.”

¹⁹ 14/2020. (VII. 6.) AB határozat, Indokolás [37].

²⁰ 5/2022. (IV. 14.) AB határozat, Indokolás [88].

²¹ Az Alkotmánybíróság előtt jelenleg is folyamatban van a II/3536/2021. számú utólagos normakontroll ügy, az indítvány az Alkotmánybíróság honlapjáról (az ügyszám keresőbe történő beírásával) nyilvánosan hozzáférhető. Az ügyben a korábbi Innovációs és Technológiai Minisztérium is kifejtette álláspontját, mely az Alkotmánybíróság honlapján ugyancsak olvasható. Ezen üggyel a Projekt keretében másik munkacsoport foglalkozik.

²² A 3328/2018. (X. 16.) AB végzésben az Alkotmánybíróság elviekben nem zárta ki a WWF Magyarország indítványozói jogát egy, az erdőtervezési eljárásokkal kapcsolatos szabályozással összefüggésben, a 3299/2021. (VII. 22.) AB végzésben pedig az Aligai Fürdőegyesület hivatkozhatott az egészséges környezethez való jogára. Különösen ez utóbbi végzés Indokolásának [21] bekezdése bírhat relevanciával.

jelleggel, arra alkalmas egyedi ügy alapján nem zárható ki ugyanakkor az Alaptörvényben biztosított egyéb jogokra történő hivatkozás lehetősége sem. Ennek a **legnagyobb előnye és ugyanakkor legkomolyabb hátránya** is ugyanaz: a teljesen járatlan út, azaz nagyon kreatív, egyedi, de ugyanakkor meggyőző érvelést tartalmazó beadvány elkészítését igényli.

E körben különösen az élethez és emberi méltósághoz való jog (Alaptörvény II. cikk), vagy éppen a magán- és családi élethez való jog (Alaptörvény VI. cikk) szolgálhat hivatkozási alapul. Ennek a megközelítésnek az alapja az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) előtt jelenleg is folyó *Portuguese Youth* ügy²³ lehet, melyben a klímaváltozás hatásai miatt portugál gyerekek számos európai államot, közte Magyarországot perelték be. Ugyan alkotmányjogi panasz eljárásban bírói döntés nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálata nem kérhető,²⁴ azonban az EJEB joggyakorlatát egyfajta „értelmezési zsinórmértékként” az Alkotmánybíróság is figyelembe veszi, azzal, hogy önmagában az EJEB döntései nem elegendőek az Alkotmánybíróság döntésének megalapozására.²⁵

3. AZ UNIÓS JOG SZABÁLYAINAK SEGÍTSÉGÜL HÍVÁSA

Egyedi hatósági és bírósági ügyekben a **nemzetközi szerződésekből fakadó kötelezettségek** közvetlen érvényesítése szinte kizárt. Ennek alapvető oka, hogy bár az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése értelmében „Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját.”, azonban ezen összhang biztosításának egyedi ügyben történő kikényszeríthetősége limitált. E körben **az eljárási lehetőségek rendkívüli módon limitáltak**, lényegében kizárólag akkor vihető sikerre valamely eljárás, ha azt vissza lehet vezetni valamely, a jelen áttekintésben más helyen tárgyalt intézményekre:

- az egyik lehetséges megoldás, hogy az adott nemzetközi szerződésből fakadó kötelezettség visszavezethető a magyar jog (és végső soron a magyar Alaptörvény) valamely tételes rendelkezésére, és ezáltal a nemzetközi jogi probléma lényegében magyar jogi problémaként kezelhető;

²³ ECHR, 39371/20. számú, folyamatban lévő ügy (Duarte Agostinho és mások kontra Portugália és 33 másik állam). Az eredeti beadvány ezen a linken érhető el, inspirálódási forrásként alapul vehető: <https://youth4climatejustice.org/wp-content/uploads/2020/12/Application-form-annex.pdf>.

²⁴ Lásd például: 3220/2022. (V. 11.) AB végzés, Indokolás [17].

²⁵ A 2/2019. (III. 5.) AB határozat értelmében „az Alkotmánybíróság az Alaptörvény értelmezése során tekintettel van az Európai Unió tagsággal együtt járó, valamint a Magyarországot nemzetközi szerződés alapján terhelő kötelezettségekre.” (lásd a rendelkező rész 2. pontját). A 61/2011. (VII. 3.) AB határozat szerint pedig, ha az Emberi Jogok Európai Egyezménye és a korábban hatályos Alkotmány ugyanúgy fogalmazza meg valamely alapjog lényegi tartalmát, akkor „az Alkotmánybíróság által nyújtott alapjogvédelem szintje semmiképpen sem lehet alacsonyabb, mint a nemzetközi (jellemzően a strasbourgi Emberi Jogok Bírósága által kibontott) jogvédelem szintje.” Lásd: 61/2011. (VII. 13.) AB határozat, ABH 2011, 291, 321. Az EJEB döntéseinek alkotmánybírói felhasználhatóságáról lásd például: Blum László: Törésvonalak az Alkotmánybíróságon: mit lehet kezdeni a nemzetközi joggal? Közjogi Szemle, 2019/3. 1-9; Szabó Marcel: Az Alkotmánybíróság és az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlata. In: Zakariás Kinga (szerk.): Az alkotmánybírói törvény kommentárja. Pázmány Press, Budapest, 2022, 99-107.

- a másik lehetőség, ha az egyedi ügyben eljáró bíróság az Abtv. 32. § (2) bekezdésében foglalt jogköre alapján valamely, az adott nemzetközi szerződéssel ellentétes magyar jogszabályi rendelkezés nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítását;
- a harmadik lehetőség pedig az, ha a peres fél Magyarország által vállalt nemzetközi kötelezettségeire történő hivatkozását az egyedi ügyben eljáró hatóság vagy bíróság figyelmen kívül hagyja (az indokolt hatósági vagy bírói döntéshez való jog sérelme).

Az egyedi ügyekben eljáró jogalkalmazók döntéseinek „megfelelő irányba” történő igazítása tekintetében az uniós jog adott esetben azonban a nemzetközi jog szabályainál hatékonyabb eszköz lehet. Ennek oka alapvetően az uniós jog sajátosságaiban keresendő, melyek az alábbiakban részletesebben is bemutatásra kerülnek. Annak érdekében, hogy az uniós jogból fakadó lehetőségek a jelenleginél nagyobb hatásfokkal érvényesülhessenek, **megfontolandó lehet** (akár a jelenlegi Projekt keretében, akár ettől teljesen függetlenül) **egy olyan gyűjteményes anyag összeállítása**, mely tartalmazza az Európai Unió legfontosabb másodlagos, kötelező erővel bíró jogforrásait az éghajlatváltozás elleni küzdelem tekintetében (olyan rendeleti és irányelvi szabályok, amelyekre adott esetben egy Magyarországon folyó közigazgatási perben jogot lehet alapítani), továbbá az Európai Bíróság legfontosabb esetjogának főbb megállapításait. Egy ilyen összegyűjtött anyag képezhetné a kiindulópontját az uniós jog megfelelő használatának a Magyarországon folyamatban lévő vagy a jövőben indítandó, klímavédelmi kérdéseket érintő hatósági eljárásoknak.²⁶

A) KÖZVETLEN HIVATKOZÁS VALAMELY UNIÓS RENDELETRE, MINT KÖTELEZŐEN ALKALMAZANDÓ MÁSODLAGOS JOGFORRÁSRA

Abban az esetben, ha található olyan uniós rendeleti szintű (azaz kötelezően és közvetlenül alkalmazandó) jogforrás, mely az adott egyedi ügyben kétséget kizáróan releváns és alkalmazandó, akkor erre a peres félnek kifejezetten és egyértelműen hivatkozni kell. Ez segítséget nyújthat akkor, ha valamely (akár anyagi jogi, akár eljárásjogi) kérdést a magyar jog nem szabályoz – ebben az esetben az ügyben eljáró hatóság vagy bíróság automatikusan felhívhatja az ügyben irányadó uniós jogot. [Ezen uniós jogi rendelkezés alkalmazásának elmaradása pedig végső soron az Alkotmánybíróság előtt az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes bírósági eljáráshoz való jog részét képező indokolt bírói döntéshez való jog, illetőleg önkényes bírói döntés keretei között alkotmányjogi panaszban sérelmezhető, a korábban már jelzettek szerint].

E körben annak nincs különösebb jelentősége, hogy a magyar jog az adott kérdést esetleg az uniós joggal ellentétes módon szabályozza. Abban az esetben ugyanis, ha azt adott kérdésben

²⁶ Áttekintő jelleggel lásd például Huszár András: A magyar klímapolitikai keretszabályozás hiányosságai és módosításának lehetséges irányai (*kézirat*). Fülöp Sándor ugyanakkor jelen tanulmány munkaanyagának elkészítése során joggal vetette fel, hogy amennyiben ezen (elsősorban másodlagos uniós) jogforrások a klímaszempontokat nem vagy nem megfelelően tükrözik, azok kiegészítésére egy tagállami szervezet vagy magánszemély meglehetősen kevés eszközzel bír.

van a magyar jognak egy, az uniós joggal ellentétes szabálya, a peres félnek az **uniós jog elsőbbségének** (*primacy vagy supremacy*) elvére kell az érvelését alapoznia, kifejezetten felhívva a bíróságot arra, hogy az uniós jog vonatkozó szabályával ellentétes magyar jogszabályi rendelkezést tegye félre, és a jogvitát az uniós jog szabályai alapján bírálja el. Az uniós jog elsőbbségének elvét az Európai Bíróság az 1964-es *Costa kontra E.N.E.L.* ügyben²⁷ mondta ki: az elsőbbség elvének lényege, hogy ha az uniós jog valamely közvetlenül alkalmazható szabálya összeütközik a tagállam belső jogszabályával, akkor az uniós jog elsőbbséget élvez és azt kell figyelembe venni, az ezzel ellentétes tagállami jogszabályi rendelkezést pedig figyelmen kívül kell hagyni. Az elsőbbség elve szempontjából sem a magyar, sem az uniós jogforrási hierarchia nem bír jelentőséggel: akár a legalacsonyabb szintű, kötelező erővel bíró uniós jogi norma is elsőbbséget élvez a tagállami jog bármely rendelkezésével (végső soron akár a tagállam alkotmányával) szemben is.²⁸ Megjegyzést érdemel, hogy a magyar Alkotmánybíróság (szemben például a lengyel alkotmánybíróság 2021-es döntésével) a 32/2021. (XII. 20.) AB határozatában kifejezetten elkerülte

Valamely rendeleti szintű szabályra történő hivatkozás **előnye**, hogy az uniós jog elsőbbségének elve oly mértékben közismert szabály, hogy az az eljáró hatóságok és bíróságok számára is nyilvánvaló tartalommal bír. Éppen ezért egy egymással ellentétes uniós rendelet és magyar jogszabály ütközése esetén az eljáró bíróságnak a döntését egyértelműen az uniós jog szabályára kell alapítania, melynek elmaradása nem csupán a kérdéses bírói döntés alaptörvényellenességét eredményezheti, de adott esetben akár felvetheti Magyarország uniós jog megsértése miatti kártérítési felelősségének lehetőségét is.²⁹ Ezen hivatkozás legnagyobb **hátránya** ugyanakkor az, hogy nagy valószínűséggel rendkívüli módon limitált azon uniós rendeleti szintű szabályok köre, melyek érdemi segítséget nyújthatnak egy magyarországi peres eljárásban.³⁰ Erre tekintettel ezen lehetőség sokkal inkább csak hipotetikus jellegűnek tekinthető.

B) A KÖZVETLEN HATÁLY ELVÉNEK FELHÍVÁSA

A tényleges gyakorlatban az előző pontban említett esetről nagyobb valószínűséggel fordulhat elő az, hogy valamely uniós irányelvi rendelkezésnek van olyan értelmezése, mely a Magyarországon folyamatban lévő peres eljárás végkimenetelét kedvezően befolyásolhatja. Az

²⁷ C-6/64. sz. ügy, *Costa kontra E.N.E.L.*, ECLI:EU:C:1964:66.

²⁸ Megjegyzést érdemel, hogy a magyar Alkotmánybíróság (szemben például a lengyel alkotmánybíróság 2021. október 7-én meghozott K 3/21. számú döntésével) a 32/2021. (XII. 20.) AB határozatában kifejezetten megkerülte az állásfoglalást az Alaptörvény és az uniós jog egymáshoz való viszonya tekintetében. A 11/2020. (VI. 3.) AB határozat Indokolásának [58] bekezdése feltétel nélkül elismeri az uniós jog elsőbbségének elvét az Alaptörvény alatti magyar jogforrások esetén. A 16/2021. (V. 13.) AB határozat Indokolásának [32] bekezdése pedig az uniós joggal ellentétes magyar jogszabályi rendelkezés automatikus félretételi kötelezettségét ismeri el. A 2/2019. (III. 5.) AB határozatban pedig az Alkotmánybíróság azt rögzítette, hogy az Alaptörvény értelmezése során az Alkotmánybíróság tekintettel van a Magyarországot terhelő uniós jogi és nemzetközi jogi kötelezettségekre is (lásd a rendelkező rész 2. pontját és az Indokolás [38] bekezdését).

²⁹ A legismertebb vonatkozó eset a C-224/01. sz. ügy, *Köbler*, ECLI:EU:C:2003:513. Részletesen lásd: Varga Zsófia: *The effectiveness of the Köbler liability in national courts*. Hart Publishing, Oxford, 2020.

³⁰ Nagy jelentőséggel bíró esetekben legalábbis nehezen képzelhető el, hogy egy rendeleti szintű uniós jogszabállyal ellentétes magyar jogszabály miatt az Európai Bizottság ne kezdeményezzen kötelezettségszegési eljárást.

irányelvi rendelkezések felhívhatósága esetében az alábbi szempontokat kell egyedileg mérlegelni:

- Az adott irányelv implementációs határideje eltelt-e. Ha esetleg nem, akkor az egyedi per szempontjából az irányelv lényegében „nem létező” norma.
- Magyarország a vonatkozó irányelvet implementálta-e már. Az irányelv közvetlen felhívhatósága csak abban az esetben lehetséges, ha Magyarország nem ültette át az irányelvet, vagy az átültetés nem megfelelően történt (hibás implementáció). Amennyiben pedig az implementációs határidő eltelt, és Magyarország ezen kötelezettségének nem tett eleget, akkor célszerű annak vizsgálata is, hogy indult-e emiatt időközben Magyarországgal szemben kötelezettségzegési eljárás.
- És végezetül, ha Magyarország az irányelvet nem ültette át (vagy hibásan tette), és az implementációs határidő eltelt, akkor azt kell megvizsgálni, hogy az adott irányelvi szabály rendelkezik-e közvetlen hatállyal.

A közvetlen hatály elve azt jelenti, hogy valamely (jelen esetben irányelvi szintű) uniós jogi normára **magánfelek az állammal szemben** (ami a közigazgatási perek esetében értelemszerűen teljesül) **a tagállami bíróságok előtt hivatkozhatnak**. A *van Gend en Loos* ügyre ³¹ visszavezethetően valamely uniós jogi normának akkor lehet közvetlen hatálya, ha az adott rendelkezés

- kellően pontos, világos, a tartalma egyértelmű;
- önálló, azaz alkalmazása nem függ további uniós vagy tagállami szintű intézkedést (például végrehajtási rendelet elfogadását);
- feltétel nélküli, azaz a tagállami hatóságok számára nem ad lehetőséget az egyedi mérlegelésre.

A közvetlen hatály elvét minden esetben egy-egy jogszabályhely alapján lehet értékelni (azaz soha nem az egész jogi normának van közvetlen hatálya, hanem mindig csak egy konkrét rendelkezésének). Abban az esetben, ha az Európai Bíróság már állást foglalt abban a kérdésben, hogy az adott rendelkezés bír-e közvetlen hatállyal, úgy ez a magyar hatóságok és bíróságok számára megfelelően irányadó. Abban az esetben, ha az Európai Bíróság még ilyen állásfoglalást nem tett, indítványozható előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezése.

A közvetlen hatály elvére történő hivatkozás legnagyobb **előnye**, hogy az elv a hatóságok és bíróságok számára közismert, ráadásul ennek segítségével adott esetben kikényszeríthető egy sérelmes magyar jogi norma félretétele és annak az uniós joggal történő felváltása, mely az eljárás mikénti eldöntését is befolyásolhatja. A közvetlen hatály elvére történő hivatkozás legnagyobb **hátránya** ugyanakkor az, hogy szigorú feltételek teljesülése esetén állapítható meg csak egy irányelvi rendelkezés közvetlen hatálya.

³¹ C-26/62. sz. ügy, van Gend en Loos, ECLI:EU:C:1963:1.

C) A KÖZVETETT HATÁLY ELVE (A TAGÁLLAMI JOG UNIÓS JOG FÉNYÉBEN TÖRTÉNŐ ÉRTELMEZÉSÉNEK KÖTELEZETTSÉGE)

A **közvetett hatály** elve a tagállami jogszabályok uniós jognak megfelelő értelmezési kötelezettségét jelenti, azaz azt, hogy abban az esetben, ha egy tagállami jogszabályi rendelkezésnek többféle jelentés is tulajdonítható, az eljáró bíróság köteles azt az értelmezési módot választani, amely az uniós jog hatékony érvényesülésének elvét (*effet utile*) leginkább szolgálja. Az elv alkalmazásának abszolút korlátja, hogy nem vezethet el a tagállami jogszabályi rendelkezés *contra legem* értelmezéséhez.

A közvetett hatály elvét az Európai Bíróság alapvetően az Európai Unióról szóló Szerződés 4. cikk (3) bekezdéséből vezeti le, melynek értelmében „A tagállamok segítik az Uniót feladatainak teljesítésében, és tartózkodnak minden olyan intézkedéstől, amely veszélyeztetheti az Unió célkitűzéseinek megvalósítását.”, márpedig a tagállami bíróságok is a tagállamok szerveinek tekinthetők, amelyekre ez a kötelezettség megfelelően irányadó. Az Európai Bíróság ezt az értelmezési kötelezettséget azzal is indokolja, hogy „amikor nemzeti jogot értelmez és alkalmaz, minden nemzeti bíróságnak vélelmeznie kell, miszerint az államnak szándékában állt teljes egészében eleget tenni az érintett irányelvből fakadó kötelezettségeinek.”³² Az Európai Bíróság talán legismertebb elve a közvetett hatály elvére vonatkozóan a *von Colson és Kamann* ügy.³³

A közvetett hatály elve egy relatíve kevésbé ismert eszköz a tagállami jog „helyes” (az uniós joggal összhangban álló) értelmezésének kikényszerítésére. Az elv alkalmazásának **előnye**, hogy az Európai Bíróság kiterjedt esetjoggal rendelkezik, és számtalan döntésében értelmezte már az uniós jogot, a peres fél erre vonatkozó hivatkozását pedig az eljáró bíróságnak érdemben meg kell vizsgálnia (ellenkező esetben akár az indokolt bírói döntéshez való Alaptörvényben biztosított jog sérelme is megállapítható lehet). Ugyancsak előny, hogy erre a megközelítésre egy hosszútávú, következetes stratégia is alapítható. Az elv alkalmazásának **hátránya**, hogy nagyfokú uniós jogi jártasságot igényel, ráadásul sok esetben az eljáró bíróságok hajlamosak inkább a korábban már kialakított, „bevett” értelmezés követésére, és ahhoz keresnek adott esetben indokot, hogy a konkrét, egyedi ügyben az uniós jog vonatkozó szabálya valójában miért nem releváns, vagy pedig a bíróság által választott jogértelmezés miatt áll összhangban az uniós joggal.

(Megjegyzést érdemel, hogy olyan esetben, ha az eljáró hatóság vagy bíróság a peres fél kifejezett hivatkozása ellenére nyilvánvaló módon nem tesz eleget a közvetett hatály elvéből fakadó kötelezettségének, és az uniós jog vonatkozó értelmezésére már az Európai Bíróság esetjoga is felhívható, akkor adott esetben akár a magyar állam kártérítési felelőssége is megállapítható lehet az uniós jog megsértése miatt. Ez az eset azonban már sokkal inkább csak egy „következmény-per”, mintsem a klímavédelmi szempontok kikényszerítésének érdemi

³² C-334/92. sz. ügy, Miret, ECLI:EU:C:1993:945.

³³ C-14/83. sz. ügy, von Colson és Kamann, ECLI:EU:C:1984:153.

eszköze. Erre tekintettel jelen áttekintésben ezen kártérítési per intézménye bővebben nem kerül bemutatásra.)

D) ELŐZETES DÖNTÉSHOZATALI ELJÁRÁS KEZDEMÉNYEZÉSE

Abban az esetben, ha a peres fél megítélése szerint az ügyben van valamely uniós jogi elem, amelynek az értelmezése adott esetben kérdéses (így például nem teljesen egyértelmű az uniós jogi szabály tartalma, vagy annak az adott egyedi ügyben történő figyelembevehetősége, mely az előzőekben jelzett mindhárom esetben egyaránt felmerülhet), a per keretei között indítványozható, hogy az eljáró bíróság kezdeményezze az Európai Bíróság előzetes döntéshozatali eljárását. Ha ennek az indítványnak a bíróság helyt ad, akkor az uniós jog szabályai alapján fog tovább folyni a magyar eljárás (bár az ügy mikénti eldöntése még ekkor is a magyar bíróság hatáskörében marad).

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint abban az esetben, ha az eljáró bíróság a fél előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésére vonatkozó indítványát elutasítja, ezt a bíróság legkésőbb az eljárást befejező döntésében érdemben indokolni köteles – ezen indokolással összefüggésben az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti indokolt bírói döntéshez való jog követelményének teljesülését vizsgálhatja.³⁴ Annak felülvizsgálatára ugyanakkor az Alkotmánybíróságnak már nincs hatásköre, hogy a megfelelően megindokolt, az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezése iránti kérelmet elutasító bírói döntés tartalmilag helyes-e, ez ugyanis már olyan „felülmérlegelésnek” minősülne, amely az Alkotmánybíróság hatáskörén kívül esik.³⁵

Az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésére vonatkozó indítvány megtételének **előnye**, hogy egyértelművé teszi az eljáró bíróság számára, hogy a konkrét ügyben az uniós jog szabályai relevánsak-e, és ha igen, akkor milyen módon és értelmezéssel kell azokat figyelembe venni, ami ezt követően már szükségképpen megköti az eljáró bíróság kezét az alapügy eldöntése során. Ugyancsak előny, hogy a magyar bíróságok számára az előzetes döntéshozatali eljárás a bíróságok számára is közzismert, a magyar bíróságok relatíve nagy gyakorisággal élnek az előzetes döntés kérésének lehetőségével. Az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésére vonatkozó indítvány legnagyobb **hátránya**, hogy ha azt a bíróság akárcsak formális okból is elutasítja, annak hazai fórumok előtti felülbírálatára lényegében nincs lehetőség (erre az alkotmányjogi panasz jogintézménye sem alkalmas). Ugyancsak említést érdemel, hogy az Európai Bíróság egy esetleges előzetes döntéshozatali eljárásban azt a kérdést válaszolja meg, amelyet a bíróság elétár, ennek megfelelően nagy jelentősége van annak, hogy a peres fél pontosan milyen kérdés feltételét indítványozza (a kérdés megfogalmazásából sok esetben már lehet következtetni az előzetes döntés irányára, és így végső soron a per mikénti eldöntésére is).

³⁴ Lásd például: 3082/2016. (IV. 18.) AB végzés.

³⁵ Lásd például: 3165/2014. (V. 23.) AB végzés, különösen Indokolás [16].

Az előzőekben azon lehetőségek kerültek áttekintésre, amikor az alkalmazandó jogszabályi környezet megfelelőnek tűnik, ám a vonatkozó jogszabályok alapulvételével az egyedi ügyekben eljáró hatóságok vagy bíróságok klímaügyekben nem megfelelő döntéseket hoznak. Előfordulhat azonban olyan eset is, amikor a hatóságok vagy bíróságok azért nem juthatnak a döntéseik során más eredményre, mert a vonatkozó jogszabályi környezet „jelöli ki azt az utat”, amelyen a hatósági vagy bírósági döntés halad. Az alábbiakban azon esetek áttekintésére kerül sor, **amikor és ahogyan a vonatkozó jogszabályi környezet támadható meg valamely egyedi ügghöz kapcsolódóan.**

A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 34. §-a, visszautalva a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) szabályaira,³⁶ lehetővé teszi valamely, az egyedi ügyben alkalmazott jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének vagy nemzetközi szerződésbe ütközésének felhívását. Az Alkotmánybíróság honlapján elérhető keresőprogram adatai alapján kijelenthető, hogy az Alaptörvény XXI. cikke szerinti egészséges környezethez való jog sérelmét állító **bírói kezdeményezések száma kirívóan alacsony**: jelen áttekintés 2022 június eleji lezárásáig az Alkotmánybíróság által határozattal vagy végzéssel elbírált bírói kezdeményezések száma 421, melyek közül mindössze kettőben fordul elő a XXI. cikk – ráadásul magában az indítványban ezek közül is csupán az egyikben, a Hungaroring zajszenyezésével kapcsolatos bírói kezdeményezésben állította az eljárást kezdeményező bírósági ítélet a XXI. cikk [és egyben a P) cikk] sérelmét.³⁷ Ennél kismértékben nagyobb a P) cikk sérelmét állító bírói kezdeményezések száma [13 olyan bírói kezdeményezést döntött el az Alkotmánybíróság, ahol a határozat vagy végzés valamilyen formában utal az Alaptörvény P) cikkére], ám ezek döntő többsége a termőföld tulajdonjogának megszerzésére vonatkozó szabályozás egyes elemeit támadja, így jelen áttekintés szempontjából valóiban nem bír relevanciával.³⁸

³⁷ Ez a két eset a 17/2018. (X. 10.) AB határozat (a Hungaroring-ügy) és a 3071/2019. (IV. 10.) AB határozat. A 3071/2019. (IV. 10.) AB határozat alapját képező indítvány a XIII. cikk (1) bekezdése szerinti tulajdonhoz való jog sérelmét állította, az Alkotmánybíróság pedig ezen indítványi elem elbírálásához használta az egészséges környezethez való jog szabályait is.

A bírói kezdeményezések több sajátossággal bírnak az alkotmányjogi panasz eljárásokhoz képest, melyre figyelemmel a folyamatban lévő peres eljárásban adott esetben érdemes lehet indítványt tenni az Alkotmánybíróság eljárásának kezdeményezésére:

- szemben az alkotmányjogi panasz eljárásokkal, az Abtv. 25. §-a szerinti bírói kezdeményezés során a bíró nem csupán valamely Alaptörvényben biztosított jog sérelmét állíthatja, hanem **az Alaptörvény bármely rendelkezését felhívhatja** – ennek azért van különös jelentősége, mert az Alaptörvény **P) cikk (1) bekezdése** nem tartalmaz Alaptörvényben biztosított jogot az alkotmányjogi panaszok elbírálása szempontjából.³⁹ Hasonlóan nem minősül Alaptörvényben biztosított jognak például az Alaptörvény **B) cikk (1) bekezdése** szerinti normavilágosság vagy jogbiztonság elve, vagy a nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangjának megteremtését előíró **Q) cikk (2) és (3) bekezdése**, azonban bírói kezdeményezésben ezek sérelme is állítható. Különösen a **P) cikk (1) bekezdése** adhat erős alkotmányjogi alapot a klímavédelmi kérdésekkel kapcsolatos szabályozás egyes elemeinek Alkotmánybíróság előtti megtámadására.
- szemben az alkotmányjogi panaszokkal, az indítványozó bíró az Abtv. 32. §-a alapján **valamely magyar jogszabályi rendelkezés nemzetközi szerződésbe ütközését is állíthatja**, melynek indítványozására természetes és jogi személyek egyedi ügyekben semmilyen formában nem jogosultak.⁴⁰

A bírói kezdeményezések indítványozásának legfontosabb **előnye**, hogy egy eddig lényegében teljesen kiaknázatlan területről van szó, ráadásul az Alaptörvény **P) cikk (1) bekezdésébe**, illetőleg nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatára egyedi ügyben kizárólag bírói kezdeményezés keretei között kerülhet sor. A bírói kezdeményezések legfontosabb **hátránya**, hogy a bíróságok (különösen az alsóbb fokú bíróságok) sokszor „biztonsági játékosok”, és általában formális indokkal igyekeznek elkerülni az Alkotmánybírósághoz fordulást. Ezen formális indokok között gyakran szerepel, hogy a bíró megítélése szerint az adott szabály nem alaptörvény-ellenes, illetőleg az is, hogy mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség indítványozására az Abtv. nem biztosít lehetőséget.⁴¹

³⁹ Lásd például: 3197/2022. (IV. 29.) AB határozat, Indokolás [16].

⁴⁰ Csak a példa kedvéért: a 21/2018. (XI. 14.) AB határozat a Kúria kezdeményezésére indult, a Kúria ugyanis úgy ítélte meg, hogy a megváltozott munkaképességű személyek ellátásaira vonatkozó szabályozás egyes elemei beleütköznek az Emberi Jogok Európai Egyezményébe, mint nemzetközi szerződésbe. Ha a Kúria nem kezdeményezte volna az Alkotmánybíróság eljárását, hanem a vonatkozó magyar jogszabályok mechanikus alkalmazásával az ellátásra jogosult számára kedvezőtlen döntést hozott volna, akkor a Kúria ezen ítéletével szemben az ellátásra jogosult személy nem tudott volna nemzetközi szerződésbe ütközésre hivatkozni az Alkotmánybíróság előtt – és az alkotmányjogi panasz szinte bizonyosan eljárási okokból visszautasításra került volna. Egyedi bírói döntések nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára ugyanis az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre, lásd például: 3220/2022. (V. 11.) AB végzés, Indokolás [17].

⁴¹ Az Abtv. alapján a mulasztás megállapítása nem önálló eljárás, hanem egy olyan jogkövetkezmény, amelyet az Alkotmánybíróság az egyébként alaptörvény-ellenesség megállapítására irányuló eljárásában hivatalból észlelhet. Az irányadó gyakorlat szerint éppen ezért az Alkotmánybíróság csak olyan esetben jut el a mulasztás megállapításáig, amikor az adott jogszabályi rendelkezés megsemmisítésére irányuló indítvány érdemi vizsgálatra alkalmas. Az Alkotmánybíróság vonatkozó gyakorlatát összefoglalóan lásd: 3180/2020. (V. 21.) AB végzés, Indokolás [14]–[15].

Az Abtv. 32. §-a szerinti bírói kezdeményezés (nemzetközi szerződésbe ütközés) körében érdemes külön is kiemelni, hogy az utóbbi időben az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata alapján az **Európai Unió elsődleges joga** (leegyszerűsítő megközelítéssel az Európai Unióról szóló Szerződés és az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés) az Alkotmánybíróság hatásköreinek gyakorlása szempontjából **nemzetközi szerződésnek minősül**, ekként **a magyar jog valamely rendelkezésének közvetlenül az elsődleges uniós jogba ütközése** az Alkotmánybíróság előtt jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára irányuló eljárásban felhívható.⁴² Jelen Projekttel összefüggésben ugyanakkor, figyelemmel az elsődleges uniós jog szűkszavú rendelkezéseire, legalábbis nehezen képzelhető el, hogy valamely peres eljárással összefüggésben az elsődleges uniós jog szabályai érdemben felhívhatóak lennének.

B) AZ ABTV. 26. § (1) BEKEZDÉSE, ILLETŐLEG 26. § (2) BEKEZDÉSE SZERINTI ALKOTMÁNYJOGI PANASZ

Abban az esetben, ha az egyedi ügyben a bíróság nem kezdeményezte az Alkotmánybíróság eljárását az előző pontban foglaltak szerint (akár azért, mert azt a bíróság nem látta indokoltnak, akár pedig azért, mert arra a peres felek nem is tettek indítványt), ám a peres fél megítélése szerint az ügyben alkalmazott jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenes, az **Abtv. 26. § (1) bekezdése** alapján is lehetséges az Alkotmánybíróság eljárásának kezdeményezése. Ebben az esetben tehát (szemben a 2.2. pontban tett megállapításokkal) nem a bírói döntés, hanem az alkalmazott jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének vizsgálatára kerülhet sor. Az Abtv. 28. §-a lehetőséget biztosít az Alkotmánybíróság számára arra, hogy a bírói döntés alaptörvény-ellenességének vizsgálata során (Abtv. 27. §-a szerinti eljárás) hivatalból áttérjen a jogszabály vizsgálatára [azaz gyakorlatilag az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti eljárásra], és fordítva, a jogszabály alaptörvény-ellenességének vizsgálata során is áttérhet az Alkotmánybíróság a bírói döntés alaptörvény-ellenességének vizsgálatára. Tekintettel azonban arra, hogy ezen áttérés az Alkotmánybíróság diszkrecionális joga, mellyel szemben mindig ott áll az indítványhoz kötöttség megszorító elve, ezért amennyiben ez lehetséges, célszerű az alkotmányjogi panaszt az Abtv. 26. § (1) bekezdése és 27. §-a alapján egyaránt előterjeszteni (lényegében egyfajta vagylagos keresetként), elkülönült indokolással a jogszabály és a bírói döntés alaptörvény-ellenességére vonatkozóan.⁴³

⁴² 2/2019. (III. 5.) AB határozat, Indokolás [18]: „Az Alkotmánybíróság hatáskörei szempontjából az Alaptörvény E) cikk (2) és (4) bekezdései szerinti nemzetközi szerződések a hatálybalépésüket követően az uniós jog részét képezik, azonban ettől még nemzetközi szerződési eredetüket sem veszítik el.” Ugyanezt erősítette meg ezt követően a 3297/2020. (VII. 17.) AB végzés Indokolásának [8] és [10] bekezdése.

⁴³ Jelen áttekintéshez nem tartozik szorosan hozzá, azonban a teljesség kedvéért lényeges megemlíteni, hogy az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata szerint az alkotmányjogi panasz eljárásokban a jogorvoslati lehetőségek kimerítésének kötelezettsége nem vonatkozik a felülvizsgálatra, mint rendkívüli jogorvoslatra (és hasonlóan a perújításra sem), hanem a jogerős döntés már támadható akár az Abtv. 26. § (1) bekezdése, akár az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasszal. Alkotmányjogi panasz és felülvizsgálati kérelem párhuzamos benyújtása esetén az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt érdemi vizsgálat nélkül, egyesbírói eljárásban visszautasítja [Alkotmánybíróság Ügyrendje, 32. § (3) bekezdés]. Felülvizsgálat kezdeményezése esetén a peres fél kockázata, hogy a felülvizsgálati kérelem érdemben elbírálható-e. Amennyiben igen, úgy az alkotmányjogi panaszban az alapügy érdeme teljes terjedelemben felhívható (ezzel egyenértékű az az eset is, amikor a Kúria a felülvizsgálati kérelem befogadását a Kp. 118. §-a alapján,

Az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszra az Abtv. 27. §-a szerinti panasznál írottak (indítványozói jogosultság, egészséges környezethez való jog felhívhatósága stb.) megfelelően irányadóak, azokat jelen áttekintés nem ismétli meg.

Az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz **előnye**, hogy ebben az esetben egy alaptörvény-ellenes jogszabályi rendelkezés alkotmányossági vizsgálata kezdeményezhető, mely vizsgálat eredményeként akár a jogszabályi rendelkezés megsemmisítésére, vagy a vonatkozó joggyakorlat módosítására is sor kerülhet (például az Alkotmánybíróság által megfogalmazott alkotmányos követelmény formájában), az eljárás pedig teljesen ingyenes és valamennyi bírói döntéssel szemben rendelkezésre áll. Az eljárás legfontosabb **hátránya**, hogy az Alkotmánybíróság a célszerűtlen jogszabályokat nem semmisítheti meg, az Alkotmánybíróság vizsgálata kizárólag az alaptörvény-ellenesség szintjére korlátozódik. Ugyancsak komoly hátrány, hogy az eljárás keretei között csak Alaptörvényben biztosított jogok sérelmére lehet hivatkozni (és nem pedig az Alaptörvény valamennyi rendelkezésére), jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálata pedig alkotmányjogi panasz eljárásban nem kérhető.⁴⁴

A teljesség kedvéért említést érdemel az **Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti kivételes, közvetlen panasz** lehetősége is. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti közvetlen panasz eljárásokban (azaz amikor a jogsérelem az alaptörvény-ellenes jogszabályi rendelkezés alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következik be a jogsérelem és nincs annak orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás) az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az indítványozó érintettségének személyesnek, közvetlennek és aktuálisnak kell lennie.⁴⁵ A személyes érintettség követelménye azt jelenti, hogy a támadott jogszabályi rendelkezésnek az indítványozó saját alapjogát kell sértenie; a közvetlen érintettség követelménye értelmében a jogszabályi rendelkezés közvetlenül, bármilyen hatósági vagy bírósági eljárás nélkül kell, hogy sértse az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát; az aktuális érintettség követelménye értelmében pedig a sérelemnek az alkotmányjogi panasz benyújtásakor fenn kell állnia.⁴⁶ Ebben az esetben tehát az alkotmányjogi panasz benyújtását nem előzi meg bírósági eljárás, ugyanis a jogszabályi rendelkezés tartalma olyan, hogy az önmagában, külön hatósági vagy bírósági döntés nélkül megvalósítja az alaptörvény-sértést.

Az Alkotmánybíróság eljárásában mind ez ideig kilenc alkalommal került felhívásra az Alaptörvény XXI. cikke az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti közvetlen panasz eljárásokban, legalábbis mérsékelt sikerrel: ezen kilenc alkotmányjogi panaszról nyolcat az Alkotmánybíróság

mérlegelési jogkörben tagadja meg). Amennyiben azonban a felülvizsgálati kérelem benyújtása során a peres fél „önhibát” vét (pl. határidőt mulaszt, a felülvizsgálatot a törvény kizárja, a törvényi előírás ellenére nem jogi képviselővel jár el stb.), akkor ez azzal is jár, hogy az ügy érdemében alkotmányjogi panasz már nem terjeszthető elő.

⁴⁴ Tekintettel arra, hogy a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata az alkotmányjogi panasz eljárástól minden szempontból elkülönült eljárás (eltérő az indítványozói kör, eltérő a vizsgálat mércéje, sőt még a jogkövetkezmények is), ezért bár az Alkotmánybíróság az Abtv. 32. § (2) bekezdésének megfelelően hivatalból is vizsgálhatja a nemzetközi szerződésbe ütközést, valójában ilyen hivatalbóli áttérésre egyetlen példa sem hozható az Alkotmánybíróság gyakorlatából.

⁴⁵ Lásd például: 3152/2022. (IV. 12.) AB határozat, Indokolás [24].

⁴⁶ Lásd például: 3299/2021. (VII. 22.) AB végzés, Indokolás [19].

visszautasított, és a kilencedik panasz sem az egészséges környezethez való jog sérelmével kapcsolatos indítványi elem alapján került befogadásra.⁴⁷

Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszra tartalmi értelemben az Abtv. 26. § (1) bekezdése és 27. §-a szerinti panaszoknál írtak megfelelően irányadóak. Elviekben az sem zárható ki, hogy egy civil szervezet/jogi személy az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszt terjesszen elő, az érintettség igazolásához azonban a jogi személy környezet- és természetvédelmi irányultsági tevékenységi körei még nem elegendőek.⁴⁸ Az Alkotmánybíróság gyakorlatában mind ez ideig egyetlen példa található arra, hogy az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz eljárásban egy civil szervezet igazolni tudta a személyes, közvetlen és aktuális érintettségét az egészséges környezethez való joggal összefüggő panaszában. A 3299/2021. (VII. 22.) AB végzésben az Alkotmánybíróság az Aligai Fürdőegyesület érintettségét fogadta el ily módon.⁴⁹

Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz legnagyobb **előnye**, hogy olyan jogszabályi rendelkezés alkotmányossági vizsgálata is kérhető, melynek esetében az alaptörvény-ellenes eredmény közvetlenül a jogszabályból fakad. Az eljárás két legfontosabb **hátránya** a rendkívül szigorú érintettségi teszt, továbbá az Abtv. 30. § (1) bekezdése, melynek értelmében az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz benyújtására a sérelmezett jogszabályi rendelkezés hatálybalépésétől számított 180 nap áll rendelkezésre, így ezen eljárás keretében kizárólag új jogszabályok alkotmányossági vizsgálata kérhető, és az is csak akkor, ha az indítványozó vonatkozásában a jogsérelem már bekövetkezett.

⁴⁷ 3292/2017. (XI. 20.) AB határozat az elektronikus cigaretta használatára vonatkozó szabályokról. A határozat Indokolásának [13] bekezdése szerint „Az indítványozó által ebben a körben hivatkozott érvek az egészséges környezethez fűződő joggal nem állnak alkotmányjogi szempontból értékelhető összefüggésben, így a panaszt az Alkotmánybíróság ebben a vonatkozásában nem vizsgálta.”

⁴⁸ Így például a 3328/2018. (X. 16.) AB végzésben az Alkotmánybíróság nem fogadta el a WWF Magyarország Alapítvány érintettségét az erdőtervezési eljárásokkal összefüggésben, mert a szervezet nem tudta azt igazolni, hogy a jogszabálymódosítással érintett erdőtervezési eljárások rendszeres szereplője lett volna. A végzés Indokolásának [8] bekezdése szerint „Önmagában azonban az a tény, hogy valamely jogi személy létesítő okiratában megjelölt tevékenységi köre kapcsolatba hozható a támadott jogszabályi rendelkezéssel, még nem elegendő a jogi személy személyes érintettségének igazolására. Elfogadható azonban az indítványozó személyes érintettsége akkor, ha azt igazolja, hogy a létesítő okiratában megjelölt tevékenységi körében eljárva valamely, a támadott jogszabály által szabályozott eljárásban vett részt.” Fülöp Sándor jelen tanulmány munkaanyagának elkészítése során arra is utalt azonban, hogy a civil szervezeteknek reálisan idejük, pénzük, tudomásuk és sok esetben valódi eljárási lehetőségük sincs arra, hogy az egyedi peres eljárásokba bekapcsolódjanak, az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz „kivételes” jellege pedig már önmagában is számottevően csökkenti a fellépés lehetőségét.

⁴⁹ A végzés Indokolásának [21] bekezdése szerint „Az indítványozó tevékenysége – csatolt alapszabálya szerint – a Balatonvilágos területén ingatlanal rendelkező és ingatlanal nem rendelkező üdülő személyek érdekképviselője (állampolgárságtól függetlenül) minden olyan kérdésben, amely a Balaton-part használatát, az üdülőtételek fejlesztését, sorsának alakítását, illetve kivételes környezeti adottságainak és körülményeinek javítását célozza. A Rendelet indítvánnyal érintett rendelkezései Balatonvilágos közigazgatási területén elhelyezkedő ingatlanoknak a Balaton part használatát is érintő építési beruházásaira vonatkoznak, ezért megállapítható, hogy az indítványozó érdekképviselői tevékenysége és a norma között szoros kapcsolat áll fenn.”

5. EGYÉB ELJÁRÁSI LEHETŐSÉGEK

Jelen áttekintés keretében érdemes röviden kitérni néhány olyan további jogi eszközre is, amelyek különféle módokon alkalmasak lehetnek a hatóságok és bíróságok nem túlságosan „klímabarát” gyakorlatának megváltoztatására.

A) A JOGEGYSÉGI PANASZ ELJÁRÁS

A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (Bszi.) rendelkezései tartalmazzák a 2020. július 1. napjától kezdődően létező jogegységi panasz eljárás főbb szabályait. A Bszi. 41/B. §-a alapján jogegységi panasznak a Kúria 2020. július 1. napján vagy azt követően hozott jogerős ítélete vagy az ügy érdemében hozott (így például a Kp. rendszerében a felülvizsgálati kérelem befogadását megtagadó) jogerős végzése ellen van helye a döntés kézhezvételétől számított 30 napon belül, a Kúria 2012. január 1. napja utáni, a Bírósági Határozatok Gyűjteményében közzétett határozatától való eltérésre történő hivatkozással.

A jogegységi panasz eljárás minden értelemben új jogintézmény, a Kúria Jogegységi Panasz Tanácsának értékelhető gyakorlatáról jelen áttekintés kéziratának 2022 júniusi lezárásáig még nem beszélhetünk.⁵⁰ A jogegységi panasz (funkciójából adódóan) **legfeljebb egy-egy, a kialakult bírói gyakorlattól eltérő döntés korrekciójára lehet alkalmas**, és nem pedig a bírói döntések irányának általános jellegű megváltoztatására.

B) AZ ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA (ÉS A JÖVŐ NEMZEDÉKEK ÉRDEKEINEK VÉDELME TELLÁTÓ BIZTOSHELYETTES) FELLÉPÉSE

Az alapvető jogok biztosa [a jogállását szabályozó 2011. évi CXI. törvény 1. § (2) bekezdés b) pontja értelmében] megkülönböztetett figyelmet fordít az Alaptörvény P) cikkében meghatározott értékeknek (a jövő nemzedékek érdekeinek) a védelmére. A biztos vonatkozó jogkörei közül különösen az alábbiakat érdemes kiemelni:

- Az alapvető jogok biztosa kezdeményezheti az Alkotmánybíróságnál a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatát (utólagos normakontroll).⁵¹ Az alapvető jogok biztosa ugyancsak kezdeményezheti a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát.
- A jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes javaslatot tehet a jövő nemzedékek jogait érintő jogszabályok megalkotására, módosítására.⁵²

⁵⁰ A Kúria honlapja szerint a Jogegységi Panasz Tanács mind ez ideig 27 jogegységi panasz eljárást zárt le, és ezek közül mindössze kettőben jutott arra a következtetésre, hogy a Kúria valamely jogkérdésben indokolatlanul eltért egy, a Bírósági Határozatok Gyűjteményében közzétett határozattól. Ezen két ügy egyike sem környezet- vagy természetvédelmi irányultságú.

⁵¹ Az alapvető jogok biztosa kezdeményezésére született meg a 44/2012. (XII. 20.) AB határozat, a 3068/2013. (III. 14.) AB határozat, a 3114/2016. (VI. 10.) AB határozat és a 14/2020. (VII. 6.) AB határozat.

⁵² 2011. évi CXI. törvény 3. § (1) bekezdés g) pont.

- Az alapvető jogok biztosa vizsgálatot folytathat, az alapján jelentést fogadhat el, az eljárás során esetlegesen észlelt visszaállás orvoslására pedig ajánlást tehet a vizsgált hatóság felügyeleti szervének.

Az alapvető jogok biztosa hatásköreivel kapcsolatos leglényegesebb korlát, hogy a bíróságok, ügyészségek, illetőleg az Alkotmánybíróság eljárásának vizsgálatára nem jogosult, ennek megfelelően ez a jogintézmény **csak olyan esetekben alkalmazható sikerrel, ha az adott ügyben nem folyt (nem folyhatott) bírósági eljárás.**

A vonatkozó jogkörök (különösen, ha valamely tendenciózus közigazgatási hatósági hozzáállás a jogszabályok rendelkezéseire vezethető vissza) közül a jogszabály-kezdeményezés, illetőleg az Alkotmánybírósághoz fordulás lehetősége érdemelhet említést. Ezen lehetőségek azonban **egyedi ügyekben bekövetkezett sérelmek orvoslására csak limitáltan alkalmasak.**

C, ELŐZETES ÉS UTÓLAGOS NORMAKONTROLL (ÉS A NEMZETKÖZI SZERZŐDÉSBE ÜTKÖZÉS VIZSGÁLATA)
Említést érdemel végezetül a már elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény **előzetes alkotmányossági vizsgálata** (a köztársasági elnök által gyakorolt előzetes normakontroll). Az Alkotmánybírósághoz fordulás teljes mértékben a köztársasági elnök joga, **az külső eszközökkel nem befolyásolható, a köztársasági elnök legfeljebb csak „orientálható”.**

Az **utólagos normakontroll** kezdeményezésére a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész és az alapvető jogok biztosa jogosult.⁵³ Az alapvető jogok biztosának kezdeményezési jogát az előző pont már érintette. Ezen indítványozói körből jelen Projekthez kapcsolódóan reálisan az **országgyűlési képviselők egynegyede** által kezdeményezett utólagos normakontroll eljárás tűnik legalább részben alkalmas eszköznek.⁵⁴

Az Abtv. 32. § (2) bekezdése értelmében a **jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára** (az egyedi ügyben eljáró bíró korábbiakban már tárgyalta kezdeményezésén túlmenően) az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kormány, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész és az alapvető jogok biztosa jogosult. Az eljárás jellemzői alapvetően megegyeznek a jelen áttekintés 4. a, pontjában foglaltakkal, azzal, hogy amíg az egyedi ügyben eljáró bírónak az előtte folyamatban levő ügy elbírálása során alkalmazott jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát kezdeményezheti, addig a többi indítványozó bármely hazai jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát kérheti. Figyelemmel az indítványozók körére, ebben az esetben is az **országgyűlési képviselők egynegyede** által kezdeményezett eljárás tűnik a gyakorlatban leginkább kivitelezhetőnek.

Mind az utólagos normakontrollal, mind pedig a nemzetközi szerződésbe ütközéssel kapcsolatos alapvető **hátrány**, hogy ez már kifejezetten a politikai szféra körébe tartozó kérdés (alapvetően

⁵³ Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pont.

⁵⁴ Megjegyzést érdemel, hogy jelen Projekt keretében egy önálló munkacsoport foglalkozik egy *amicus curiae* beadvány elkészítésével a II/3536/2021. számú ügyben, melyben az Alkotmánybíróság (országgyűlési képviselők indítványára) a klímavédelemről szóló 2020. évi XLIV. törvény alkotmányosságát és nemzetközi szerződésbe ütközését vizsgálja.

a politikai szempontok az irányadók abban a kérdésben, hogy mely jogszabályi rendelkezéssel szemben, pontosan mikor és pontosan milyen indokkal kerül előterjesztésre indítvány), az Alkotmánybíróságot pedig semmilyen határidő nem köti az eljárás során. Nem ritka éppen ezért, hogy az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll (illetőleg nemzetközi szerződésbe ütközés) vizsgálata esetén csak évekkel később hozza meg döntését.⁵⁵

6. NEMZETKÖZI FÓRUM: AZ EJEB ELJÁRÁSA

Végezetül ugyancsak említést érdemel, hogy adott esetben akár az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) eljárásának kezdeményezésére is sor kerülhet a hazai jogorvoslati lehetőségek kimerítését követően.⁵⁶ Tekintettel arra, hogy az egészséges környezethez való jog az Emberi Jogok Európai Egyezményében nem szerepel, így a strasbourgi bíróság eljárása csak más jogokra (mindenekelőtt az élethez való jogra, illetőleg a magán- és családi élethez való jogra) történő hivatkozás alapján kezdeményezhető.

Az EJEB ítélkezési gyakorlatának bemutatása meghaladja jelen áttekintés kereteit. Hasonlóan az uniós joggal kapcsolatosan tett javaslatához, **célszerű volna az EJEB releváns gyakorlatának összefoglalása is egy külön kiadvány keretei között** (annál is inkább, mert ennek terjedelme és szerteágazósága lényegesen limitáltabb, mint az uniós jog vonatkozó szabályainak feltérképezése). Az EJEB gyakorlatának megfelelő ismerete és használata nem csupán a strasbourgi bíróság előtti igényérvényesítés lehetőségét könnyítheti meg, hanem az abban található jogi érvelés a hazai bírósági eljárásokban is felhasználható lehet, erre vonatkozóan lásd a jelen áttekintés 2.2. c. pontjában tett megállapításokat.

Az EJEB eljárásának kezdeményezésével kapcsolatosan lényeges kiemelni, hogy **az EJEB újabb gyakorlata alapján** az esetek jelentős részében (de nem mindegyikében, ezt a fentiek szerint ugyancsak esetileg kell vizsgálni)⁵⁷ **az Alkotmánybíróság eljárása** (azaz alkotmányjogi panasz előterjesztése) olyan **hatékony jogorvoslati fórumnak minősül, melynek kimerítése a strasbourgi bírósághoz fordulás szempontjából kötelező előfeltétel.** Az adott ügy jellegétől

⁵⁵ Csak a példa kedvéért: a mintagazdaságok kialakításáról szóló 1910/2015. (XII. 11.) Korm. határozat alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság csak az 1/2021. (I. 7.) AB határozatával állapította meg.

⁵⁶ Jóllehet a hazai hatékony jogorvoslatok kimerítésének kötelezettsége az EJEB eljárásának minden esetben előfeltétele, az már az adott ügy egyedi körülményeinek függvényében ítélhető meg, hogy mikor tekinthető egy jogorvoslat hatékonynak. Nem szükséges kimeríteni olyan jogorvoslatot, amely természeténél fogva nem alkalmas arra, hogy az indítványozó jogi problémáját orvosolja, és ugyanez a helyzet akkor is, ha valamely nemzeti fórum eljárása rendkívüli mértékben elhúzódik.

⁵⁷ Így például a bírósági eljárás elhúzódásával kapcsolatos ügyekben az Alkotmánybíróság nem tekinthető az EJEB eljárása szempontjából hatékony jogorvoslatnak, az Alkotmánybíróság ugyanis nem tud jogkövetkezményt alkalmazni akkor, ha megállapítja az eljárás elhúzódását – paradox módon, bár a bírósági eljárás elhúzódása sérti az észszerű időn belüli eljáráshoz való jog Alaptörvényben biztosított követelményét, az alaptörvény-ellenesség megállapítása és az ezzel szükségképpen együtt járó megsemmisítés valójában nemhogy nem orvosolja, hanem kifejezetten elnehezíti az indítványozó helyzetét, hiszen a már egyébként is indokolatlanul hosszú ideig tartó bírósági eljárás csak tovább fog folytatódni.

függően mind az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti, mind az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti, mind pedig az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasz lehet hatékony jogorvoslat.⁵⁸

Az EJEB eljárásának legnagyobb **előnye** az eljárás ingyenessége mellett az, hogy az EJEB kedvező döntése adott esetben akár a hazai, korábban folyamatban volt peres eljárás végkimenetelének megváltoztatására is alkalmas lehet: a Pp. 393. § c) pontja kifejezetten perújítási okként nevesíti, ha az EJEB a fél saját ügyében megállapítja az Emberi Jogok Európai Egyezményében foglalt valamely jog megsértését, és a fél a Bíróságtól elégtételt nem kapott, vagy a sérelem kártalanítással nem orvosolható.⁵⁹ Az EJEB eljárásának legnagyobb **hátránya** az eljárás időigényessége, valamint az a tény, hogy az egészséges környezethez való jog nem szerepel az Emberi Jogok Európai Egyezményében. Az EJEB előtt jelenleg is folyamatban lévő, klímaváltozással is összefüggő ügyek ugyanakkor a jövőben a hazai joggyakorlat alakítása során is felhasználhatóak lehetnek.

7. ÖSSZEGZÉS

Az előzőekben különböző eljárásjogi eszközök segítségével vázlatosan bemutatásra került, hogy milyen „segédeszközök” állhatnak a felek rendelkezésére a nem megfelelő hazai jogszabályi környezet, illetőleg joggyakorlat megváltoztatására. Egyes eszközök egymásra épülhetnek (így például az alkotmányjogi panasz szorosan kötődik az azt megelőző peres eljárásban történő perbeli cselekményekhez, a felek érveléséhez), más eszközök pedig adott esetben egymástól függetlenül is alkalmazhatóak (így például az egyedi ügyektől függetlenül is helye lehet utólagos normakontroll eljárás kezdeményezésének az Alkotmánybíróság előtt). Az egyes eszközök célja, igénybevételi feltétele, joghatása jelentős mértékben eltérő lehet, így mindig az egyedi ügyektől függ, hogy melyik eszköz választása tűnhet a perstratégia szempontjából helyes lépésnek. Általánosságban is kijelenthető azonban, hogy az Alkotmánybíróság (illetőleg végső soron az EJEB) eljárásának kezdeményezése, illetőleg az uniós jogra történő hivatkozások erősítése alapvetően kedvező irányba mozdíthatja el a klímaszempontok érvényesítését a hazai eljárások során.

⁵⁸ Elsőként: EJEB, Mendrei kontra Magyarország, No. 54927/15, elfogadhatósági határozat, 2018. június 19-i döntés, különösen 35. bekezdés; EJEB, Szalontay kontra Magyarország, no. 71327/13, elfogadhatósági határozat, 2019. március 12-i döntés, különösen a 35. és 39. bekezdések.

⁵⁹ A Kp. 122. § (1) bekezdése értelmében közigazgatási perben a Pp. szabályai szerint van helye perújításnak.