

DISSERTATIONES

AZ ÉLHETŐ VÁROSOK ÉS EGYÉB TELEPÜLÉSEK
MEGTEREMTÉSÉNEK JOGI KÉRDÉSEI
MAGYARORSZÁGON AZ ENSZ FENNTARTHATÓ
FEJLŐDÉSI CÉLOK TÜKRÉBEN

BENDA Vivien
PhD-hallgató (PPKE JÁK)

1. Bevezető

Az Egyesült Nemzetek Közgyűlése 2015. szeptember 25-én elfogadott egy határozatot,¹ mely tizenöt évre előre tekintve rögzíti azokat a célokat és a megvalósítás érdekében elengedhetetlen feladatokat, melyek vezérfonálként kell, hogy szolgáljanak a részes államok számára, annak érdekében, hogy felvegyék a harcot a szegénységgel és begyógyítsák a bolygón ütött sebeket. A *Világunk átalakítása: a fenntartható fejlődés 2030-ig megvalósítandó programja* nevet viselő cselekvési terv elsődleges célja az egyetemes béke megerősítése, a lehető legnagyobb szabadság biztosítása mellett. Az ENSZ tagjaként Magyarország számos területen kell, hogy erőfeszítéseket tegyen a fenntarthatóság érdekében. Ehhez elengedhetetlen az olyan jogi háttér megeremtése – mind központi, mind helyi szinten –, mely egyrészt a jelen generációk egészséges környezethez való jogát is erősíti, másrészt figyelembe veszi a jövő nemzedékek érdekeit, a fenntarthatóság princípiumának folyamatos szem előtt tartásával.

A cselekvési terv 11. célkitűzése a városokat és emberi településeket kívánja befogadóvá, biztonságossá, alkalmazkodóvá, állóképessé és fenntarthatóvá tenni, mely hazánk jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó alapjogi biztoshelyettese által készített elvi állásfoglalás fényében kulcsfontosságú jelentőségű, hiszen közrejátszik a többi cél érvényesítésében, afféle katalizátorként felgyorsítva az ehhez szükséges folyamatokat.²

¹ Világunk átalakítása: a fenntartható fejlődés 2030-ig megvalósítandó programja. ENSZ Közgyűlése által 2015. szeptember 25-én elfogadott határozat [Főbizottságra hivatkozás nélkül (A/70/L.1)].

² Az Alapvető Jogok Biztosának a Jövő Nemzedékek Érdekeinek Védelmét Ellátó Helyettes, a Jövő Nemzedékek Szószólója elvi állásfoglalása az ENSZ Fenntartható Fejlődési Célok hazai megvalósí-

Több szempontból is kiemelten fontos a hazai szabályozási környezet megvizsgálása, így egyrészt azért, mert a városok a magyar lakosság csaknem 70%-ának szolgálnak otthonául a legutóbbi, 2011-es népszámlálás alapján,³ míg világviszonylatban az ENSZ adatai szerint a Föld lakosságának 55%-a élt városokban, úgy, hogy e tendencia folyamatos növekedése várható, így becslések szerint 2050-re az arány elérheti a 68%-ot is.⁴ Másrészt az emberi léttér fenntarthatóvá tétele különösen jelentős az emberi jólét biztosítása, valamint az egyes helyi és országos jelentőségű (zöld) területek jövő nemzedékek számára történő megőrzése miatt. Úgy vélem, ehhez feltétlenül szükséges a múlt által szolgáltatott, kerülendő példák – mint a 2010-es vörösiszap katasztrófához vezető negatív hatáskörűtközés lehetősége –, továbbá az újabb rendelkezések, így például a településkép védelméről szóló 2016. évi LXXIV. törvény elemzése is.

Jelen tanulmány célja annak feltárása, hogy a jelenlegi jogi környezet, különös tekintettel az önkormányzati szintű kodifikáció eredményeire, milyen megoldandó problémákat rejt magában.

2. A Fenntartható Fejlődési Célok megszületéséről és előzményeiről

A dokumentum az úgynevezett Millenniumi Fejlesztési Célokra (Millennium Development Goals, MDGs) épül, így története hosszú időre nyúlik vissza, hiszen a korábbi fejlesztési célok a 2000-ben tartott Millenniumi Közgyűlést megelőző, kilencvenes években kötött egyezményeken alapultak.⁵ Az érthető és ebből kifolyólag könnyen terjeszthető, széles közönséggel megismertethető program nyolc célt foglal magába, e célok a szegénység, éhínség, iskolázatlanság, nemek közötti egyenlőtlenség és a környezeti problémák megoldására fókuszáltak 15 évre előre tekintve. Bár Ban Ki-Moon 2013-as magyarországi látogatásakor kiemelte, hogy sok cél került megvalósításra, az extrém szegénység csökkent, egyre több gyermek részesül oktatásban, ugyanakkor több cél, így az egyenlőség megvalósítása még várat magára. Felhívta a figyelmet a közelebbi határidőre és arra, hogy addig is mindent meg kell tenni a realizálás érdekében, továbbá a jövőben új célok és egy új program kidolgozása válik szükségessé.⁶

Sajnálatos módon ezt követően, nemcsak a fejlődő, hanem a gazdagabb, több erőforrással bíró államok sem feltétlenül valósították meg a program célkitűzéseit, mely tendenciát az egyre fenyegető klímaváltozás csak még tovább tetézt, így 2012-ben a Rió+20 csúcson Ban Ki-Moon jelentésében hivatalosan is javasolta az új prioritások

tása szempontjából fontos egyes ombudsmani javaslatokról. A JB-6495-1/2017. [a továbbiakban: A JB-6495-1/2017 számú állásfoglalás] 4.

³ Központi Statisztikai Hivatal: *Magyarország, 2011*. 14. <https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/mo/mo2011.pdf>

⁴ United Nations Department of Economic and Social Affairs: 68% of the world population projected to live in urban areas by 2050, says UN. <https://bit.ly/2sR9H9l>

⁵ MEDGYESI Márton: *Millenniumi Fejlesztési Célok Jelentés*. Bratislava, United Nations Development Programme, 2004. 3–4.

⁶ Ban Ki-MOON 2013. október 8-án előadott beszéde a Budapesti Corvinus Egyetemen. <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2013-10-08/secretary-generals-remarks-budapesti-corvinus-university-prepared>

meghatározását, mely program immár a korábban is felismert fenntarthatóság optikájából vizsgálja a megoldandó problémákat. A fenntarthatóság sokak szerint az emberi jól-lét megvalósításának három meghatározó elemét foglalja magába, így a gazdasági fejlődést (és nem a pusztá növekedést), a környezeti fenntarthatóságot és a társadalmi befogadást. E három princípiumnak világszintű elterjesztése érdekében születettek meg a Fenntartható Fejlődési Célok (Sustainable Development Goals, SDGs).⁷ Míg a korábbi célkitűzések elsősorban a Világ szegényebb részére összpontosítottak, az új megközelítés már sokkal átfogóbb jellegű, többek között az 1980-as évektől erősödő globalizációs folyamatok miatt. Itt már nem az a fő kérdés, hogy mit tegyenek a gazdag államok a szegényekért, hanem hogy milyen lépéseket hozzanak meg közösen, partnerségben az országok a jelen és a jövő generációk érdekében.⁸

Hazánk aktívan részt vett a program célkitűzéseinek kidolgozásában, a munkafolyamatban Kőrösi Csabának, Magyarország állandó ENSZ képviselőjének társelnöki szerep jutott.⁹ 2016 évének elejétől elkezdődött hát a realizálás ketyegő órája számunkra is.

Az új agenda a korábbihoz képest több célt tűz ki megvalósításra. E célok egyes szerzők¹⁰ szerint besorolhatók a következő három rendszerbe: gazdasági, társadalmi és környezeti. Az elsőbe hét cél tartozik, a szegénység felszámolása (1. cél); az éhezés megszüntetése (2. második cél); egészség és jóllét (3.cél); tiszta víz és alapvető köztisztaság (6.cél); megfizethető és tiszta energia (7.cél); tisztességes munka és gazdasági növekedés (8. cél); ipar, innováció és infrastruktúra (9. cél). A társadalmi célok közé sorolható a minőségi oktatás (4. cél); a nemek közötti egyenlőség (5. cél); az egyenlőtlenségek csökkentése (10. cél); a béke, igazság és erős intézmények (16. cél); valamint a partnerség a célok elérésében (17. cél). Végül a szorosabban vett környezeti célok kategóriáját a fenntartható városok és közösségek (11. cél); a felelős fogyasztás és termelés (12. cél); a fellépés az éghajlatváltozás ellen (13.cél); az óceánok és tengerek védelme (14. cél); a szárazföldi ökoszisztémák védelme (15. cél) alkotja. A szerzők is fenntartják, hogy a fent vázolt hármas felosztás nem abszolút jellegű, egyes célok több kategóriába is illeszthetnek, mint például a minőségi oktatás, hiszen annak szerepe lehet a környezettudatos életmód kialakításában is, így akár az éghajlatváltozás elleni harcban.

A 17 cél egymástól nem szeparált, hanem tulajdonképpen egy hálózatot alkotnak, sok szempontból összefüggenek, példának okáért a 11. célkitűzésnél is kiemelt szerepet kap az egyenlőség megteremtése, mely az 5. és 10. célkitűzéssel való szoros kapcsolatot bizonyítja. A célok közötti összefüggés miatt is fontos az egyes ágazatokon belüli integráció, a stratégiák, szakpolitikák megalkotásának, valamint azok végrehajtásának összehangolása annak elkerülése érdekében, hogy az egyes szektorok fejlesztése más

⁷ Jeffrey D. SACHS: From Millennium Development Goals to Sustainable Development Goals. *The Lancet*, Vol 379., N. 9832., 2012. 2206.

⁸ Uo. 2208.

⁹ ZLINSZKY János – BALOGH Dorka: *Világunk átalakítása – A fenntartható fejlődés 2030-ig megvalósítandó programja. Az Egyesült Nemzetek Közgyűlése által 2015. szeptember 25-én elfogadott, 70/1. sz. határozat.* Budapest, Pázmány Press, 2016. 7–8.

¹⁰ Edward B. BARBIER – Joanne C. BURGESS: The Sustainable Development Goals and the systems approach to sustainability. *Economics: The OpenAccess, Open-Assessment E-Journal*, Vol. 11., 2017/28. 3–6. <https://bit.ly/2R3eNsK>

területek hanyatlását vonja magával. A belső harmonizáción túl természetesen nélkülözhetetlen a megfelelő pénzügyi háttér rendelkezésre állása.¹¹

3. Röviden a fenntartható fejlődés fogalmáról

Bár a fenntartható fejlődés több környezeti tárgyú nemzetközi dokumentum kulcsfogalma volt, így az 1992-es Rio de Janeiroban szervezett ENSZ Környezet és Fejlődés Világkonferencia keretében elfogadott egyezményekben is megjelent, mai napig sokan túl bizonytalanok tartják, mint ahogy arra rámutat Bándi Fitzmaurice vagy Lowe esetében.¹² Gazdasági szempontból úgy lehet leginkább megragadni, hogy egy olyan fejlődési forma, mely a környezeti érdekekkel összhangban értelmezhető, mint ahogy az megjelent az 1992-es Rio de Janeiroban szervezett ENSZ környezet és fejlődés világkonferencia során.¹³

A Nemzeti Környezetvédelmi Program meghatározásában tetten érhető továbbá két, a fenntarthatóság viszonylatában kiemelten fontos, a piac által „nem kellően érzékelhető” szempont figyelembevétele is, amikor hangsúlyozza a környezeti értékek megtartását a jelen dimenziójában és a jövő generációkért érzett felelősséget.¹⁴

Ha a fogalom kezdeti definícióihoz kívánunk visszanyúlni, kiemelendő az 1987-es ENSZ *Közös Jövőnk Jelentés* meghatározása, melyre a fentiek is tekintettel vannak. Eszerint a fenntartható fejlődés a jelen igényeit úgy elégíti ki, hogy a jövő generációit nem fosztja meg a szükségletek kielégítésének lehetőségétől.

Herman Daly hangsúlyozza a növekedés és a fejlődés közötti markáns különbséget, hiszen előbbi csak mennyiségi nagyobbá válást eredményez, tehát kvantitatív jellegű, míg utóbbi minőségi, kvalitatív eredményt is hordoz magában, vagyis azt, hogy ezáltal jobbá válunk.¹⁵

Kim és Bosselman rávilágít arra, hogy a fenntartható fejlődés a Környezet és Fejlődés Világbizottság (vagy ismertebb nevén a „Brundtland Bizottság”) szerint paradoxon, mivel egyrészt össze kívánja hangolni a Világ minden emberét megillető fejlődéshez való jogot a környezeti terheléssel, mely többek között pont egyfajta fejlődés negatív hozadéka. Felhívják a figyelmet továbbá arra, hogy a fenntarthatóság (angolul *sustainability*) az, ami feltételezi a fejlődést és nem fordítva, tehát egyfajta distinkciót tesz a fenntartható fejlődés, mint koncepció és a fenntarthatóság között.¹⁶

¹¹ JANCOSVSKA Paulina: Fenntartható Fejlődési Célok (Sustainable Development Goals). *Tájökológiai Lapok*, 14. évf. 2018/2. 178–179.

¹² BÁNDI Gyula: Fenntarthatóság, reziliencia, önkormányzatok. In: FODOR László – BÁNYAI Orsolya (szerk.): *A települési önkormányzatok szerepe a környezeti politika és jog alakításában*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó Debrecen University Press, 2017. 9. [továbbiakban: BÁNDI (2017)]

¹³ BÁNDI Gyula: *Környezetjog*. Budapest, Szent István Társulat, 2014. 15. [továbbiakban: BÁNDI (2014)]

¹⁴ BÁNDI Gyula: A fenntartható fejlődés jogáról. *Pro Futuro*. 2013/1. 14. [továbbiakban: BÁNDI (2013)]

¹⁵ Herman E. DALY: *Ecological Economics and Sustainable Development. Selected Essays of Herman Daly*. Cheltenham, Edward Elgar Publishing Inc., 2007. 39–40., 70–72.

¹⁶ Rakhun E. KIM – Klaus BOSSELMANN: Operationalizing Sustainable Development: Ecological Integrity as a Grundnorm of International Law. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, Vol. 2., 2015. 6–8. <https://bit.ly/2R6gcyL>

Látható, hogy fenntartható fejlődés egyik fontos dimenziója nemzedékek érdekei közötti egyensúly megteremtése, valamint a rendszerszintű felfogás, illetve érzékelhető, hogy egyértelműen minőségi jelleget hordoz magában a fejlődés fogalma is.

1. Feladat: „2030-ig mindenkinek biztosítjuk a megfelelő, biztonságos és megfizethető lakhatást, és az alapvető szolgáltatásokat, és átépítjük a nyomortelepeket”

Az első feladat implementálása szempontjából kérdéseket vehet fel, hogy elegendő-e az emberhez méltó lakhatás feltételeinek államcél szintjén történő meghatározása.¹⁷ A 3215/2013. számú alkotmánybíróági határozat¹⁸ megállapította, hogy itt egy olyan törekvés megfogalmazásáról van szó, mely az állam gazdasági teljesítőképességének függvénye. A korábbi gyakorlatban először magának a lakásnak a vizsgálata merült fel, melyet csak később követett a lakhatáshoz való jog interpretációja, így a testület a 64/1993. számú határozatában¹⁹ kimondta, hogy a „lakás különleges helyet foglal el az önkormányzat vagyontárgyai között” tekintettel arra, hogy a területen élők „levegőmibb életfeltételének” a hajléknak biztosításához vezet. E kissé talán túlzottan is széleskörű meghatározást valamelyest szűkítette a 37/1998. számú határozat²⁰ azzal, hogy az adott tulajdonkorlátozás lehetőségének feltételül szabta a bérlő hátrányos szociális helyzetét és a szociális biztonságának veszélyeztetettségét.²¹ A lakhatáshoz való jog kérdését vizsgálta a testület a 32/1998-as határozatban,²² melyben a kérdést az emberi méltósághoz való jog felől közelítette meg, amikor kimondta, hogy olyan megélhetési minimum biztosítására vonatkozik az állam kötelezettsége, mely elengedhetetlen az emberi méltósághoz való jog megvalósulásához. Ezt követően a 42/2000. számú határozatban²³ konkretizálta és megállapította, hogy a megélhetési minimumból nem vezethető le a lakhatáshoz való jog.²⁴

Az Alaptörvény vonatkozó rendelkezése²⁵ szintén megmarad az államcéli szinten, ugyanakkor tovább részletezi a kérdést. Kimondja, hogy Magyarország törekszik az emberhez méltó lakhatás és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférés biztosítására, melynek végrehajtását az államra és a helyi önkormányzatokra telepíti. Ez a korábbi szabályozáshoz és az arra épülő alkotmánybíróági gyakorlathoz képest szélesebb körét jelenti az állami kötelezettségeknek, bár az alapjogi szintet továbbra sem éri el, mely kérdéses lehet a 11. cél realizálása szempontjából, illetve egyéb nemzetközi köte-

¹⁷ Magyarország Alaptörvénye XXII. cikk (1) bekezdés első fordulata.

¹⁸ 3215/2013. (XII. 2.) AB határozat.

¹⁹ 64/1993. (XII. 22.) AB határozat.

²⁰ 37/1998. (IX. 23.) AB határozat.

²¹ TÉGLÁSI András: A lakhatáshoz való jog – közterületen (?) avagy az emberi méltó lakhatás és az életvitelszerű közterületi tartózkodás tilalmának alkotmányossági kérdései. *Acta Universitatis Szegediensis: Acta Juridica et Politica*, 78. évf., 2015. 528–530.

²² 32/1998 (VI. 25.).

²³ 42/2000. (XI. 8.).

²⁴ TÉGLÁSI (2015) i. m. 530–531.

²⁵ Magyarország Alaptörvénye XXII. (1)–(2).

lezettségek tekintetében is, különösen, hogy 2018. október 15-én hatályba lépett a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszeréről szóló 2012. évi II. törvény (továbbiakban: szabálysértési törvény) módosítása, ami a köznyelvben „hajléktalantörvényként” híresült el. A módosított szabálysértési törvény szerint az életvitelszerű közterületen való tartózkodás szabálysértés elkövetésének minősül,²⁶ és amennyiben az elkövető nem hagyja el rendőri figyelmeztetésre az elkövetés helyét²⁷ vagy nem működik együtt a „hajléktalan személyek részére fenntartott ellátások igénybevétele érdekében” a hatóságokkal,²⁸ abban az esetben szabálysértési eljárás alá vonják. Amennyiben a fent említett szabálysértési eljárás mellőzésének lehetőségei megvalósultak és rendőri figyelmeztetésben részesült az érintett személy, de ez 90 napon belül három alkalommal is megtörténik, abban az esetben is szabálysértési eljárás veszi kezdetét.²⁹ A bírósági eljárás lefolytatása érdekében nem védekezhetnek szabadlábban az eljárás alá vont személyek, hanem a rendőrség szabálysértési őrizetbe veszi őket³⁰ és a bíróság az őrizetbe vételtől számított 72 órán belül köteles meghozni magát az elsőfokú döntést.³¹ A bíróság végső soron figyelmeztetés intézkedést, azonnal foganatosítandó elzárást vagy közérdekű munkát szabhat ki.³² A jogszabályhely ismeretében túl úgy vélem szükséges az ENSZ hajléktalansággal, valamint annak a Fenntartható Fejlesztési Célokkal való összeegyeztethetőségével kapcsolatos álláspontját is ismertetni egyes különleges jelentéstevők véleményei tükrében. 2011-es jelentésében Magdalena Sepúlveda Carmona, a mélyszegénység és emberi jogok kérdéséért felelős korábbi különleges jelentéstevő ellenérzését fejezte ki a hajléktalanokat sújtó intézkedésekkel szemben, kiemelve, hogy sok esetben a mélyszegénységben élő érintettek nem képesek kifizetni a rájuk kirótt büntetést és ez szabadságvesztéshez is vezethet, melyet elítélendőnek tekint.³³ A megfelelő lakhatás kérdéséért felelős különleges jelentéstevő Leilani Farha 2016-os, főleg Koszovóra és Szerbiára fókuszáló jelentésében³⁴ általános jelleggel rögzítette, hogy a hajléktalanság az államok kudarca a megfelelő lakhatáshoz való jog biztosítása tekintetében és hangsúlyozza a kérdés összefüggését a Fenntartható Fejlesztési Célok 11. célkitűzésével. Az államok részére többek között azt ajánlja, hogy vegyék fel a harcot a jogszabályok által megvalósuló diszkriminációval, a stigmatizációval és a negatív sztereotípiák erősítésével, és tegyenek pozitív lépése-

²⁶ Szabálysértési törvény 178/B. § (1) bekezdés.

²⁷ Uo. (2) bekezdés a) alpont.

²⁸ Uo. (2) bekezdés b) alpont.

²⁹ Uo. (5) bekezdés.

³⁰ Uo. (7) bekezdés.

³¹ Uo. (14) bekezdés.

³² Uo. (17)–(18) bekezdés.

³³ UN Report of the Special Rapporteur on the question of human rights and extreme poverty, Magdalena Sepúlveda Carmona. A/66/265; 4 August 2011. para 43. 13. <https://bit.ly/2POpaQN>

³⁴ UN Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context on her mission on Serbia and Kosovo. A/HRC/31/54; 26 February 2016. <https://bit.ly/2EOmdIU>

ket a hajléktalanság felszámolása érdekében.³⁵ Ha csak ezt a két jelentést ragadjuk ki, láthatjuk, hogy az ENSZ hajléktalanságról alkotott képe nem feltétlenül egyezik az új magyar szabályozással, hiszen bár pénzbírság, helyszíni bírság kiszabását nem teszi lehetővé a törvény,³⁶ de a legutóbbi tárgyalásokról szóló sajtóhírek szerint a perköltiséget az elítélt hajléktalannak kell viselnie, illetve anyagi szempontból is hátrányosan érintheti őket az ingóságaik lefoglalása és azok megsemmisítésének lehetősége.³⁷ A stigmatizáció és a társadalmon belüli negatív sztereotípiák erősítésére is kétség kívül alkalmas lehet egy ilyen egyértelműen a hajléktalan személyek ellen irányuló jogszabály, ami nem illeszkedik az ENSZ által felvállalt „senkit nem hagyunk hátra” koncepcióba. Továbbá a törvényi rendelkezés kétségkívül nem mindenkire vonatkozik, hanem egy meghatározható, azon belül is marginalizált csoport ellen, ami felveti például az egyenlőtlenségek megteremtéséhez kapcsolódó 10. célkitűzésnek való megfelelés problémáját is, hiszen az zászlajára tűzi többek között minden hátrányosan megkülönböztető jogszabály megszüntetését. Érdemes megjegyezni, hogy máshol is felmerült már a „hajléktalanság büntetése”, így 2017-ben Melbourne-ben, ahol a városi tanács végül elzárkózott a tervezett jogszabálytól, miután a szakmai és laikus közvélemény, valamint Leinani Farha is erősen aggályosnak ítélte meg emberi jogi szempontból.³⁸

Azon nemzetközi dokumentumokból, melyekben Magyarország is részes félként szerepel, kiemelendő az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata, valamint a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, melyek elismerik a lakhatáshoz való jogot, mint alapjogot. Az Egyezségokmány kontrollmechanizmusát szolgáló, tizennyolc független szakértőből álló 1985-ben alapított testület, a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Bizottsága a lakhatáshoz való jogot egy mindenkire megillető jogként fogja fel, mely túlmutat az ember feje feletti tető biztosításának minimumán. Az Egyezségokmány által nevesített egyes részjogosítványok akár iránymutatóként is szolgálhatnak a hazai értelmezési gyakorlat számára, továbbá bizonyos részcélok megállapításához vezethetnek, melyek biztosítása, bár továbbra is erősen determinált lenne a gazdaság teljesítőképességétől, de nem kizárólag azon alapulna.³⁹

Az Emberi Jogok Európai Nyilatkozata nem mondja ki ugyan a lakhatáshoz való jog biztosításának kötelezettségét, de az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlata különösen fontos iránymutatót jelenthet a feladat megvalósítása során. E tekintetben kiemelendő az Önerýildiz-ügy,⁴⁰ melynek alapjául az a tragikus baleset szolgált, mely 1993-ban történt Isztambul külvárosában. Egy nem megfelelően működtetett szemétkerakót metángázrobbanás rázott meg, melynek következményeként leomlott az ott található domboldal és betemette a szemétkerakó alatt elhelyezkedő nyomortelepet,

³⁵ Summary of the Special Rapporteur on the right to adequate housing, Leilani Farha. <https://bit.ly/2CZRZah>

³⁶ Szabálysértési törvény 178/B. § (6) bekezdés a), b) alpont.

³⁷ Uo. (9)–(10) bekezdés.

³⁸ Tammy MILLS – Aisha Dow: Robert Doyle dumps homeless camping ban amid legal concerns over human rights. <https://bit.ly/2OLeOF5>

³⁹ KARDOS Gábor: A lakhatáshoz való jog nemzetközi felfogása és a magyar Alkotmánybíróság határozata. *Fundamentum*, 2001/1. 99–102.

⁴⁰ Önerýildiz v. Turkey [GC] no. 48939/99. 2004. november 30-ai ítélet.

harminckilenc ember halálát okozva. A hatóság egyrészt nem lépett fel megfelelően a szükséges engedélyek hiányában üzemeltetett személtlerakóval szemben, másrészt nem törekedett a nyomornegyed felszámolására és ezzel a megfelelő lakhatás biztosítására sem. A kérelmező elsődleges hivatkozási alapjául az Egyezmény 2. cikke, vagyis az élethez való jog szolgált, hiszen a kérelmező kilenc családtagja életét vesztette a balesetben. A Bíróság megállapította, hogy az állam kötelezettségei túlmutatnak a negatív aspektuson, vagyis nem csak az élet szándékos és illegális kioltásától⁴¹ kell tartózkodnia, hanem általában biztosítania kell az élethez való jogot, vagyis pozitív kötelezettségei is fennállnak, melyek tekintetében külön kiemeli a környezethez való jog és tulajdonképpen közvetetten a fenntarthatóság megvalósulásának érdekét szolgáló kötelezettséget, miszerint a nemzeti közigazgatási hatóságoknak kiemelt figyelemmel kell eljárnia környezeti területen, különösen olyan létesítmények esetén, amelyek hulladék tárolására szolgálnak és jelentős kockázatot jelentenek. A Bíróság a helyzet gyakorlati súlyát felismerve a kártérítés mértékét is igencsak megemelte (1500 euróval), hiszen a török hatóságok 2400 eurónak megfelelőt ítélték meg, annak ellenére, hogy súlyosan sérült többek között az élethez való jog és a tulajdonhoz való jog is.⁴²

Egyértelmű, hogy ameddig a nyomornegyedek nem kerülnek felszámolásra, illetve, ameddig nem oldódik meg az emberhez méltó lakhatás feltételeinek biztosítása, nagyon nehéz a fenntarthatóságra fókuszálni, még akkor is, ha a prioritások nem zárják ki egymást, sőt inkább erősítik. Kétségkívül nagy felelősség hárul a helyi közigazgatásra, melyet az Alaptörvény is hangsúlyoz. Továbbá az úgynevezett lakásfenntartási támogatások átalakítása miatt is egyre nagyobb az önkormányzatok szerepe. 1993-ban, amikor bevezették a lakásfenntartási támogatást, a szociális törvény⁴³ keretszabályozásként funkcionált és már akkor az önkormányzatok feladata volt a rendelkezés konkretizálása. Az önkormányzat kiadásainak fedezetéül a szociális normatíva szolgált, a támogatás összegét viszont saját hatáskörben állapították meg. 2004-ben történt meg a rendszer első átfogó reformja, mely bevezette a normatív támogatást, mely tulajdonképpen alanyi jogon járt azoknak, akik megfeleltek a törvény által meghatározott kritériumoknak vagy központi adósságkezelési szolgáltatásban vettek részt. A normatív támogatás nagy részét az állam biztosította (90%). A normatív és az adósságkezeléshez járó támogatást a helyi lakásfenntartási támogatás egészítette ki. Mindhárom támogatás tekintetében meg volt határozva törvényi szinten a minimum összeg.⁴⁴ A 2014. évi XCIX. törvény⁴⁵ azonban megszüntette korábbi formájában a támogatási rendszert és

⁴¹ Meg kell jegyezni, hogy az ítélet még a halálbüntetés eltörlését kimondó 2002-es Tizenharmadik Kiegészítő Jegyzőkönyv előtt született, ezért említi az élet illegális kioltásának tilalmát és nem az általános tilalmat.

⁴² GRÁD András – WELLER Mónika: *A strasbourgi emberi jogi bírósághoz forduló kérelmek kézikönyve*. Budapest, HVG-Orac, 2011. 107., 723.

⁴³ 1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról.

⁴⁴ BÉNYEI Zoltán: Javaslat a lakásfenntartást segítő támogatások átalakításáról I. rész. *Kapocs*, 10. évf. II. sz., 2011. július. http://epa.oszk.hu/02900/02943/00049/pdf/EPA02943_kapocs_2011_2_02.pdf

⁴⁵ 2014. évi XCIX. törvény Magyarország 2015. évi központi költségvetésének megalapozásáról.

teljesen az önkormányzatok hatáskörébe utalta az úgynevezett település és rendkívüli települési támogatások megítélését.⁴⁶

Az új szabályozási környezetben az önkormányzatoknak fontos feladata a szociális kérdések megoldásán túl, vagyis tulajdonképpen azzal összefüggően figyelembe venni a fenntartható fejlődés megvalósításának igen kiemelt követelményét. Az élhető, megújuló település felé vezető út alapvető lépésének és egyik elsőrendű állami és helyi közigazgatási köteletségnek tekinthetjük a 11. célkitűzés fent vázolt első feladatának megvalósítását, különös tekintettel arra, hogy a lakástakarék rendszer is átalakításra került 2018 őszén, miután október 16-án az Országgyűlés elfogadta a 2018. évi LXIII. törvényt a lakástakarékpénztárakról szóló 1996. évi CXIII. törvény módosításáról, mely október 18-án hatályba is lépett. A módosított szabályozás értelmében a hatálybalépést követően kötött szerződések esetén nem illeti meg a lakás-előtakarékoskodót a korábban biztosított állami támogatás,⁴⁷ mely a megtakarítási évben betétként elhelyezett összeg 30%-a, de legfeljebb hetvenkétezer forint volt évente.⁴⁸ A szabályozás kétség kívül heves politikai és közgazdaságtani viták alapjául szolgál, mindazonáltal jelen tanulmányban, az emberi jogi perspektívából, azon belül is az SDG-k szempontjából talán arra érdemes fókuszálni, hogy a jogszabály kezdeményezése mögött a Családi Otthontermelési Kedvezmény (továbbiakban: CSOK) előtérbe helyezése áll, melynek ugyan említik bővítését, de ennek tartalma nem kerül kifejtésre.⁴⁹ Míg a lakástakarékpénztár szélesebb igénylői kör előtt állt nyitva eddig állami támogatás mellett, addig a CSOK leginkább a fiatal házaspárokra és a gyermekvállalásra fókuszál, így felvetheti az egyenlőséggel kapcsolatos célokkal való összehasonlító vizsgálat létjogosultságát.

2. feladat: „2030-ig mindenkinek hozzáférést biztosítunk biztonságos, megfizethető, elérhető és fenntartható közlekedési rendszerhez és javítjuk a közlekedésbiztonságot, különösen a tömegközlekedés bővítésével, kiemelt figyelemmel a kiszolgáltatott helyzetben lévők, nők, gyermekek, fogyatékkal élők valamint idősek szükségleteire”

A 11. célhoz kapcsolódó második feladat igen erőteljesen hangsúlyozza az esélyegyenlőség fontosságát, mely egyértelműen alapjogi dimenziókat érint. Ezzel kapcsolatban hívja fel a figyelmet az akadálymentesítésre a jövő nemzedékek szószólója a fent említett AJB-6495-1/2017 számú elvi állásfoglalásában.⁵⁰ Utal a korábbi alapjogi biztos, Szabó Máté által benyújtott alkotmánybírói indítványra,⁵¹ melyben utólagos normakontrollra irányuló eljárást kért a személyszállítási szolgáltatásokról szóló törvény aka-

⁴⁶ 1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról 45 §.

⁴⁷ 1996. évi CXIII. törvény a lakástakarékpénztárakról 24/A. §.

⁴⁸ Uo. 22 §.

⁴⁹ A lakástakarékpénztárakról szóló 1996. évi CXIII. törvény módosításáról szóló törvényjavaslat; T/2600. 2018. 10. 15. <http://www.parlament.hu/irom41/02600/02600.pdf>

⁵⁰ AJB-6495-1/2017 számú állásfoglalás, 34.

⁵¹ 702/2013. AB indítvány.

dálymentesítésre vonatkozó rendelkezése⁵² tekintetében, melynek értelmében csupán *fokozatosan* kell megteremteni a tömegközlekedés területén az akadálymentesítést. Az alapjogi biztos szerint e kitétel alapot szolgálhat arra, hogy akár anyagi források hiányára hivatkozva ne valósuljon meg a kötelezettség teljesítése. Továbbá kiemelte, hogy ez nemzetközi kötelezettségekbe ütközik és a Fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló 2006-os New York-i Egyezményt⁵³ nevesíti, pontosabban annak 4. és 9. cikkét. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény II. cikkében foglalt egyenlő emberi méltósághoz, illetve az Alaptörvény XXVII. cikk (1) bekezdésében foglalt szabad mozgáshoz való jog tekintetében vizsgálta a kérdést az erre vonatkozó határozatában,⁵⁴ ezt kiegészítendő továbbá figyelembe vette az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdésében foglalt esélyegyenlőség megteremtésére irányuló kötelezettséget is. Utóbbi kiterjed az egyenlő hozzáférés biztosítására a menetrendszerinti tömegközlekedések tekintetében, mely állandó jellegű kötelezettséget jelent, ezért a testület szerint a *fokozatosan* kitétel nem jelenthet felmentést az állam számára a feladata folyamatos teljesítése alól.

A szószóló szerint a fenti alkotmánybíróági döntés ellenére továbbra is aggályos, mert bár az új beruházások tekintetében egyre jobban megvalósul az akadálymentesítés, de a régebbi infrastruktúrák esetén ez még továbbra is megoldatlan probléma. Felhívja a figyelmet arra, hogy a feladatot 2030-ig kell realizálni és e határidőt a jogalkotónak is szem előtt kell tartania.

Az akadálymentesítésen túl fontos a közösségi közlekedés fenntartható szellemben történő átalakítása is. Példának tekinthető Stuttgart városa, mely törekszik egyrészt mennyiségileg is növelni a közösségi közlekedési lehetőségek igénybevételét, mely pozitív tendenciát mutat mind a város, mind annak agglomerációja viszonylatában. Ez akár napi egymillió embert is jelenthet, aki a tömegközlekedést veszi igénybe. E mennyiségi mutatókon túl nagy hangsúlyt fektet a közlekedés minőségének javítására, az elektromos mobilitás lehetőségének szélesítésére a zaj- és légszennyezés csökkentése érdekében.⁵⁵ E feladat kapcsán a szószóló is kiemeli a közlekedési zaj enyhítésének fontosságát. Ennek érdekében bizonyos települések, így például Budapest és agglomerációja, illetve a 100 000 főnél több lakosú települések⁵⁶ stratégiai zajtérkép és arra épülő intézkedési terv készítésére kötelesek.⁵⁷ Az intézkedési tervbe foglalt zajcsökkentés eszközeként szolgálhat az elkerülő utak építése, speciális zajelnyelő panelek alkalma-

⁵² A személyszállítási szolgáltatásokról szóló 2012. évi XLI. tv. 51. § (4): Az egyenlő esélyű hozzáférés feltételeit a közforgalmú menetrend alapján végzett személyszállításban részt vevő járműveken, továbbá a pályaudvarokon, az állomás és a megállóhely személyforgalom lebonyolítására és kiszolgálására szolgáló részében fokozatosan meg kell teremteni, ennek érdekében az ezen járműveket és létesítményeket érintő beruházások, fejlesztések, beszerzések során, valamint – ha ez műszaki szempontból lehetséges – az átalakítások során az egyenlő esélyű hozzáférés követelményeit már érvényesíteni kell.

⁵³ 2007. évi XCII. törvény a Fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló egyezmény és az ahhoz kapcsolódó Fakultatív Jegyzőkönyv kihirdetéséről.

⁵⁴ 3023/2015. (II. 9.) AB határozat.

⁵⁵ Wolfgang SCHUSTER: *Fenntartható városok – a jövő életterei*. Budapest, Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. Magyarországi Iroda, 2014. 44.

⁵⁶ 280/2004. (X. 20.) Korm. rendelet a környezeti zaj értékeléséről és kezeléséről 1. § (1).

⁵⁷ 1995. évi LIII. törvény a környezet védelmének általános szabályairól [továbbiakban: Kvtv]. 31. §.

zása, egyes, különösen belvárosi területek elzárása a forgalom elől, illetve kavicsos villamospályák létesítése is.

3. feladat: „2030-ig minden országban előmozdítjuk a befogadó és fenntartható urbanizációt és növeljük az állampolgári részvétellel történő, összehangolt és fenntartható várostervezési és település-igazgatási szakismeretekkel bírók számát”

A feladat megfelelő implementálásának szükségességét bizonyítja az Európai Unió Bizottságának 2017-es országjelentése,⁵⁸ mely kiemelte, hogy Budapesten és más nagyvárosokban olyan beruházások vették kezdetüket, melyek túl sok, már kifejelett fa kiirtásával jártak. Ez akkor is problematikus, ha új, még kifejeletlen fákkal pótolják őket, hiszen az azonos ökoszisztémái hatás eléréséhez több évtizedre van szükség. Felrója továbbá a Bizottság, hogy gyakori az engedély nélküli fakivágás jelensége, illetve a zöldterületeket egyre inkább vékony talajréteggel fedett, zöldtetős épületekkel rendelkező felszín alatti létesítmények váltják fel, így például parkolók, melyek alacsonyabb ökológiai hatással bírnak, mint a természetes zöldfelületek. Hangsúlyozza az eredményesebb, zöldterületek megőrzésére fókuszáló várostervezés kialakításának és a hatékonyabb végrehajtásnak szükségességét is.⁵⁹

A 2017-es országjelentés⁶⁰ és a jövő nemzedékek szószólójának vonatkozó állásfoglalása⁶¹ is kiemeli a lakosság bevonásának követelményét a településrendezési eljárásokba. E principium már megjelent a hazai környezeti tárgyú jogértelmezés alapjait lefektető úgynevezett Ádám–Zlinszky különvélemény azon részében is, mely az egészséges környezethez való jog megvalósulásával összefüggésben nevesíti az állami kötelezettségeket.⁶² Nemzetközi szinten az Aarhusi Egyezmény is kimondja, hogy a környezetvédelem szempontjából jelentős végrehajtó jellegű szabályok, illetve általánosan kötelező érvényű szabályozó eszközök előkészítésénél törekedni kell a nyilvánosság hatékony részvételének elősegítésére. Leszögezi továbbá, hogy ezt addig kell megtenni, ameddig a választási lehetőségek adottak. Meghatározza a szükséges intézkedéseket is e célból, így a megfelelő időkeret kijelölését, a szabály tervezetének megfelelő közzétételét, valamint a nyilvánosság számára lehetővé kell tenni az észrevételek megtételének lehetőségét.⁶³

Az egyeztetés sokszor ott akad meg, amikor az önkormányzat partnerségi megállapodást köt és a feladatot ellátó vállalkozó nem figyel e kritériumokra. Erre aktuális

⁵⁸ Bizottsági szolgálati munkadokumentum a környezetvédelmi politikák végrehajtásának uniós felülvizsgálata Országjelentés – Magyarország. Brüsszel, 2017.2.3. SWD(2017) 46 final. [továbbiakban: 2017-es országjelentés] http://ec.europa.eu/environment/eir/pdf/report_hu_hu.pdf

⁵⁹ 2017-es országjelentés, 20.

⁶⁰ Uo. 28.

⁶¹ AJB-6495-1/2017 számú állásfoglalás. 35.

⁶² Dr. Ádám Antal és Dr. Zlinszky János alkotmánybíró különvéleménye 996/G/1990 számú AB határozathoz.

⁶³ 2001. évi LXXXI. törvény a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosság-nak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott Egyezmény kihirdetéséről 8. cikk.

példaként szolgál az V. kerületi Semmelweis utca fasorának 2018 év eleji kiirtása, ahol ugyan gyorsan szerveztek egy lakossági fórumot, de annak következtetéseit be nem tartva, néhány napon belül megtörténtek a fakivágások további elvégzését nélkül.

4. Feladat: „Fokozzuk erőfeszítéseinket a világ kulturális és természeti örökségének megóvására és megvédésére”

Az örökség-koncepció megjelenik már az Alaptörvény kvázi preambulumaként szolgáló Nemzeti Hitvallásban is, melynek részét képezik eszerint a Kárpát-medence természet adta és ember alkotta értékei. A P) cikk kimondja, hogy a nemzet közös örökségének védelmére, fenntartására, a jövő generációk számára történő megőrzésére irányuló köteletség nem csak az állammal, hanem mindenkiel szemben fennáll. Az örökség körébe tartoznak a természeti erőforrások, azon belül is kiemelten a termőföld, az erdők és a vízkészlet, továbbá a biodiverzitás, különösen a honos növény- és állatfajok, továbbá a kulturális értékek.⁶⁴ Az örökség koncepciójának megjelenése, mely visszanyúlik 1967-re, amikor Arvid Pardo máltai ENSZ-képviselő felvetette a mélytengerfenék kincsei és élőlényei vonatkozásában,⁶⁵ alkotmányos szinten új elem hazánkban, hiszen a korábbi Alkotmány a kérdést „csak” az egészséges környezet oldaláról ragadta meg és ilyen jellegű rendelkezést nem tartalmazott.

A szószóló AJB-6495-1/2017, valamint AJB-3709/2017⁶⁶ számú elvi állásfoglalásában is rámutat arra a problémára, mely a fentiekkel, valamint az alapjogok tekintetében a visszalépés tilalmát tartalmazó alkotmányos rendelkezéssel⁶⁷ szemben fennálló visszássághoz vezethet, mivel a településkép védelméről szóló 2016. évi LXXIV. törvény⁶⁸ előírja, hogy az önkormányzatoknak a településkép védelmét úgynevezett településképi rendeletben kell biztosítani,⁶⁹ továbbá azt is, hogy 2017. december 31-e után nem alkalmazhatók korábbi formájukban a településképi követelményeket tartalmazó más rendeletek és a helyi építési szabályzatok vonatkozó rendelkezései.⁷⁰ Ugyanakkor a helyi építési szabályzat vagy olyan önkormányzati rendeleti előírás, mely a helyi építészeti örökség védelméről szól 2018. december 31-éig alkalmazható.⁷¹ Az AJB-3709/2017 számú elvi állásfoglalás is kiemeli, hogy az értékvédelem a jövő nemzedé-

⁶⁴ Magyarország Alaptörvénye P) cikk (1) bekezdés.

⁶⁵ NAGY Boldizsár: A „jövő nemzedékek” jogai koncepció háttere a magyar és a nemzetközi jogban. In: JÁVOR Benedek (szerk.): *A jövő nemzedékek jogai*. Budapest, Védjegylet, 2000. 49–50.

⁶⁶ A jövő nemzedékek szószólójának elvi állásfoglalása a településképi arculat védelmét szolgáló önkormányzati szabályozásokra vonatkozó ajánlásairól, AJB-3709/2017 [továbbiakban: AJB-3709/2017 számú elvi állásfoglalás].

⁶⁷ Magyarország Alaptörvénye I. cikk (3) bekezdés: Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.

⁶⁸ 2016. évi LXXIV. törvény a településkép védelméről [továbbiakban: Tkvt.].

⁶⁹ Tkvt. 2. § (2) bekezdés.

⁷⁰ Tkvt. 3. § (1) bekezdés c) pont.

⁷¹ Tkvt. 14. § (2b) bekezdés.

kek szempontjából is hangsúlyosan fontos, továbbá felhívja a figyelmet a 314/2012. (XI. 8.) Korm. rendeletben foglaltakra,⁷² miszerint a helyi védelem alapja az értékvizsgálat, mely azért is kulcsfontosságú, mert az alapján a védelem az abban szereplő helyi építészeti örökségekre terjedhet ki. Amennyiben már vagy még nincs meg a megfelelő értékvizsgálat, vagy az nem tartalmaz értékleltárt, akkor a fent említett településképi rendelettel egyidejűleg ezt újra el kell készíteni. Ez sajnos az értékvesztés kockázatával is járhat, mely a visszalépés tilalmába ütközhet.⁷³

Látható tehát, hogy e tekintetben is milyen kardinális szerepet kapnak a helyi önkormányzatok, úgy, hogy a hangsúly az államigazgatási hatáskörökről a kodifikálási kompetenciára helyeződik át. A helyi környezetvédelmi jogalkotás nehézségét adja egyrészt, hogy a központi előírások gyakran változnak, ezért rugalmasan kell adaptálódniuk a változó jogi környezethez, tekintettel annak szellemiségére is, másrészt a szakterület rendkívül specifikus, sokszor a védendő értékek konfliktusba kerülhetnek helyi gazdasági, politikai érdekekkel is, továbbá a sajátos, helyi életviszonyok miatt más és más követelményeket kell figyelembe venni a jogalkotás során.⁷⁴

Az önkormányzat fenti feladatainak ellátásában fontos szerepet játszik az önkormányzati főépítész (települési, a fővárosban kerületi és fővárosi, valamint térségi), aki közreműködő és döntéselőkészítő szerepet tölt be.⁷⁵ A főépítésznek igen szigorú szakmai követelményeknek kell megfelelnie, így többek között építész mesterképzési szakon szerzett okleveles építészmérnöki, vagy azzal egyenértékű szakképzettséggel kell rendelkeznie, főépítési vizsgát kell tennie, illetve önkormányzati főépítész esetén legalább nyolcéves, település főépítészes esetén legalább ötéves szakmai gyakorlatot kell felmutatnia.⁷⁶ A főépítész intézménye, révén magas kvalifikációjának is, egyrészt általánosságban az egészséges környezethez való jog, másrészt konkrétan az Alaptörvény P) cikkében foglaltak megvalósulását szolgálja, ezért elengedhetetlen, hogy a műemlékben gazdag településeken működjön.⁷⁷ Érdemes megjegyezni, hogy az utóbbi idők környezeti tárgyú alkotmánybíróági döntéseiben hangsúlyos szerepet kap a nemzet közös örökségének koncepciója, így például a II/03394/2015. számú határozatban,⁷⁸ mely a Natura 2000 területek védelmének kérdését érinti, illetve a kútúrásokra vonatkozó engedélyeztetés bizonyos esetekben történő eltörlésének alaptörvényellenességét kimondó 13/2018. számú határozatban.⁷⁹ Előbbi egyrészt az Alaptörvény P) cikkének (1) bekezdéséből, valamint az Alaptörvény nemzeti vagyont szabályozó 38. cikk (1)

⁷² Az egyes településrendezési sajátos jogintézményekről szóló 314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet [továbbiakban: Trr.] 23/B §.

⁷³ AJB-3709/2017 számú elvi állásfoglalás, 6–8.

⁷⁴ FODOR László: A környezetvédelmi szabályozás helyi szintje. In: FODOR László – BÁNYAI Orsolya (szerk.): *A települési önkormányzatok szerepe a környezeti politika és jog alakításában*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2017. 67–70.

⁷⁵ 1997. évi LXXVIII. törvény az épített környezet alakításáról és védelméről 2. § 14. pont.

⁷⁶ 190/2009. (IX. 15.) Korm. rendelet a főépítési tevékenységről 3. §. 4. §. 5. §.

⁷⁷ Az alapvető jogok biztosának és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesének közös jelentése az AJB-342/2016. számú ügyben. 20.

⁷⁸ II/03394/2015. számú AB határozat. Indokolás 24. pont.

⁷⁹ 13/2018. (IX. 4.) számú AB határozat. Indokolás 54. pont.

bekezdéséből vezeti le a jövő generációk érdekeinek védelmét, mely gondolatmenet utóbbi határozatban is hangsúlyos szerepet kap.⁸⁰ Mindkét határozatban tetten érhető Brown Weiss nemzedékek közötti méltányosságra vonatkozó koncepciója, melynek értelmében a jelen generáció kötelessége a választási lehetőségek (*options*), a hozzáférés (*access*) és a jelenleginél nem rosszabb minőség (*quality*) biztosítása az erőforrások tekintetében.⁸¹ Igen üdvözlendő, hogy e határozatok felismerik az Alaptörvény által deklarált nemzeti közös örökség-koncepció és a Brown Weiss-féle intergenerációs méltányosság közötti nyilvánvaló kapcsolatot és hogy e szellemiség tükröződik az alaptörvényi rendelkezés tartalmának megállapítása során.

5. feladat: „2030-ig jelentősen csökkentjük a természeti csapások, ezen belül a vízzel kapcsolatos katasztrófhelyzetek érintettjeinek, halálos áldozatainak számát, illetve az okozott gazdasági károk globális GDP-hez viszonyított arányát, intézkedéseinket a szegényekre és kiszolgáltatott helyzetben lévőkre összpontosítva”

A feladat tekintetében hazánk szempontjából kiemelten fontos a 2010. október 4-én bekövetkezett vörösiszap katasztrófa tragikus tapasztalatainak figyelembevétele. Miután átszakadt a magánkézben, a Magyar Alumínium Termelő és Kereskedelmi (MAL) Zrt. tulajdonában álló Ajkai Timföldgyár X-es vörösiszap-tározó zagykazettájának északnyugati sarka, erősen lúgos iszap öntötte el a környező településeket, így főleg Devecser, Kolontárt, Somlóvásárhelyet. A katasztrófa tíz ember életét követelte, köztük egy alig egyéves gyermekét. Százhuszonegyen megsérültek, jelentős anyagi kár keletkezett és a tömény lúg súlyos ökológiai kárt okozott a közeli Torna patak és a Marcal élővilágára nézve.

A létesítmény építése a rendszerváltás előtti időszakra nyúlik vissza, az első területfelhasználási engedélyt 1986. július 4-én adta a X. számú kazettára a Veszprém Megyei Tanács V.B. Építési és Vízügyi Osztálya.⁸² 1993-ban a X. tározóra a közép-dunántúli Vízügyi Igazgatóság vízjogi létesítési engedélyt adott, mely 1995-ig volt érvényes, ezt követően a korábbi létesítési engedély alapján megépült létesítményekre 1996-ban adott újabb vízjogi létesítési engedélyt, mely 2001-ig volt érvényes. Emellett 1997-ben vízjogi üzemeltetési engedélyt is kibocsátott, azt határozatlan időre, ezt később módosította több alkalommal és a legvégső érvényességi idő 2012. január 31-e lett.⁸³ 1998-ban a Közép-dunántúli Környezetvédelmi Felügyelőség környezetvédelmi működési engedélyt bocsátott ki. 2002-ben a MAL Zrt. kérvényezte a Felügyelőségtől a környezetvédelmi teljesítésértékelési eljárás lefolytatását, melyet a X. kazettára is kiterjedő felülvizsgálat előzött meg a cég részéről. A 98/2001. számú kormányren-

⁸⁰ Uo. Indokolás 54. pont.

⁸¹ Edith BROWN WEISS: Climate Change, Intergenerational Equity, and International Law. *Vermont Journal of Environmental Law*, Vol. 9., no. 3., 2008. 616.

⁸² A jövő nemzedékek Országgyűlési Biztosának elvi állásfoglalása az Ajkai timföldgyár területén bekövetkezett vörösiszap katasztrófa építési jogi és hatósági háttere vonatkozásában. JNO-619/2010. 3. [továbbiakban: JNO-619/2010 elvi állásfoglalás]

⁸³ Uo. 4–5.

delet⁸⁴ változást hozott a jogszabályi környezetben, ennek következtében a hulladék besorolására immáron a termelő lett kötelezett. A változás miatt a korábban megkeresett Környezet- és Természetvédelmi Főfelügyelőség nem állapította meg a vörösiszap minősítését és visszautalta az ügyet a felügyelőséghez, mely végül 2004-ben környezetvédelmi működési engedélyt adott nem veszélyes hulladéklerakó üzemeltetésére.⁸⁵ 2005-ben a Felügyelőség egységes környezethasználati engedélyt bocsátott ki az alumínium- és timföldgyártásra, valamint az ahhoz kapcsolódó hulladéklerakásra, de visszavonta a környezetvédelmi működési engedélyt.⁸⁶

A hatáskörbeli problémák 2009 decemberében már nyilvánvalóvá váltak, amikor a MAL Zrt. felkereste Ajka város jegyzőjét, hogy a tározók magasítása érdekében építési engedélyt adjon. A jegyző megállapította saját hatáskörének hiányát és áttette végzésével a Magyar Kereskedelmi Engedélyezési Hivatal Mérésügyi és Műszaki Biztonsági Hatóságához, mely szintén a hatásköre hiányára hivatkozott és visszautalta a kérelmet a jegyzőhöz, aki megszüntette az eljárást, arra hivatkozva, hogy erre a sajátos építményfajtára nem terjed ki a hatásköre, ugyanakkor tudomásul vette a magasítást az addigra több ízben módosított környezethasználati engedélyre hivatkozva.⁸⁷

A JNO-619/2010 elvi állásfoglalásban az akkori szószóló azt a következtetést vonta le, hogy a területi szervek átalakítása miatt a Közép-dunántúli Vízügyi Igazgatóságtól a vízjogi engedélyezési hatáskör átkerült a Közép-dunántúli Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőséghez, mely 2002-től kezdve nem tett eleget ellenőrzési kötelezettségének. Ez úgy is terhelte a felügyelőséget véleménye szerint, hogy a jogszabályi környezet értelmében a létesítmény valójában nem vízilétesítmény. Mindez addig áll fenn, ameddig más hatóság hatásköre nem kerül megállapításra. Ennek érdekében se tett semmit a Felügyelőség. Bár több hatóság, így az ajkai jegyző, a bányafelügyelet is részt vett az engedélyezési eljárásban, mint szakhatóság, egyikük sem tett eleget az ellenőrzési kötelezettségnek.⁸⁸

A negatív hatásköri összeütközés egy ismert és kerülendő jelenség a közigazgatásban, ennek során egyaránt sérülhetnek a köz- illetve a magánérdekek is, veszélybe kerül a jogállamiság és a jobbiztonság.⁸⁹ Kiemelt fontosságú a negatív hatásköri ütközés elkerülése olyan létesítmények esetén, melyek, mint láthattuk, üzemzavar, meghibásodás, korszerűtlenség stb. miatt képesek az ökológiai egyensúly felborítására, emberi életek kioltására, testi sérülések és anyagi károk okozására. Az államnak szignifikáns felelőssége van tehát e téren, mely egyrészt fakad nemzetközi kötelezettségeiből is, így véleményem szerint itt különösen irányadók a fent bemutatott Önerýildiz-ügyben kimondottak. Ezekén túl az állam felelős a közigazgatási szervek diszfunkcionalitásáért,

⁸⁴ 98/2001. (VI. 15) Korm. rendelet a veszélyes hulladékkal kapcsolatos tevékenységek végzésének feltételeiről 4. §.

⁸⁵ JNO-619/2010 elvi állásfoglalás 6.

⁸⁶ Uo. 7.

⁸⁷ Uo. 10.

⁸⁸ Uo. 25.

⁸⁹ BOROS Anita – DARÁK Péter (szerk.): *Az általános közigazgatási rendtartás szabályai*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati egyetem, 2018. 62.

a jogalkotási visszásságokért, valamint ott van a veszélyes üzemi tevékenység mögött is. Erkölcsi felelőssége megkérdőjelezhetetlenül fennáll, különösen felhívja erre a figyelmet e tragikus esemény.⁹⁰

Egyesek szerint megoldást jelenthet a neoweberiánus állam elképzelése, mely egy erősebb és aktívabb, ebből kifolyólag némileg a beavatkozásra hajlamosabb, bár a jogállamiság követelményét szem előtt tartó, stratégiai gondolkodást előnyben részesítő állam koncepciója.⁹¹ A másnéven ‘good government’ néven ismert modellel szembe a ‘good governance’ koncepciót állítják, melyet általában azonosítanak a ‘New Public Management’-tel. Utóbbival szemben felhozható ellenérv az elfogulatlanság hiánya az egyes közfeladatok piaci szereplőkhöz történő kiszervezése során, mely a környezetvédelem szempontjából is aggályos szituációkhoz vezethet. A neoweberiánus irányzatban kulcsfontosságú az állam felelős mivolta, a döntések hatásainak mérlegelése, azoknak megfelelő szakmai színvonala. Ezt kiegészíti a rugalmasabb, állampolgári igényeket figyelembe vevő, partnerségen alapuló jogalkalmazás. E nézet értelmében az állam – bár a hatalom által tekintélye van – felelőssége elengedhetetlen és megkerülhetetlen komponens.

A környezetvédelem területén sokak szerint indokolt lenne a fenti koncepció bevezetése. Erre mutatott rá a Levegő Munkacsoport is. 2015-ben a Környezet- és Természetvédelmi Civil Szervezetek 25. Országos Találkozója a Levegő Munkacsoport kezdeményezésére állásfoglalást fogadott el, melyben hangsúlyozta az állami szervek környezetvédelmi aktivitásának fontosságát, tekintettel az elmúlt évek ökológiai katasztrófáira, így a fent ismertetett vörösiszap-tragédiára is. Kiemelte, hogy alacsony hazánkban a jogkövetés és ezért igen aggályos a környezeti hatóságok hatásköreinek csökkentése, jogosítványaik elvonása. Az állami szervek „lazaságánál” e kiemelt kérdésben sokkal fontosabb és sokkal inkább az állampolgárok érdekeinek szolgálatában áll a szakértelem és a gyors, hatékony ügyintézés.⁹²

Az állásfoglalás több környezeti katasztrófa bekövetkezésének lehetőségétől inti óva az államot, amely különösen megfontolandó, figyelembe véve a magyarországi Greenpeace által készített 2017-es jelentést.⁹³ A jelentésben olyan létesítmények szerepelnek, melyek továbbra is szennyezik környezetüket és magukban hordozzák a baleset potenciálját. Nevesítik többek között a kazincbarcikai BorsodChem Zrt.-t, ahol hozzávetőlegesen félezer tonna higany található a talajban, illetve a dunaújvárosi Dunaferri Vasmű Zrt.-t, ahol a nem megfelelően elhelyezett hulladékokon túl szénhidrogén-vegyületet mutattak ki a talajban és a vízben a jelentős légszennyezés mellett. A jelentésben szere-

⁹⁰ RIXER Ádám: Az állam felelősségének egyes kérdései. *De iurisprudentia et iure publico. Jog- és Politikatudományi Folyóirat*, V. évf., 2011/1. 1–2.

⁹¹ Uo. 3.

⁹² A Környezet- és Természetvédelmi Civil Szervezetek 25. Országos Találkozójának állásfoglalása. 2015. április 26. Tokaj. <https://www.levego.hu/hirek/2015/05/civilizalt-orszagokban-megbecsulik-az-allamigazgatast/>

⁹³ Méregzett örökségünk jelentés II.

pel az ajkai létesítmény is, ahol továbbra sem megfelelők a támfalak, illetve a hasonló, vörösiszappal foglalkozó almásfüzitői üzem, mely szintén nagy veszélyt jelenthet.⁹⁴

Az időközbeni a közigazgatási hatósági eljárásokra vonatkozó jogszabályi változás talán némileg hatékonyabban és gyorsabban lép fel a fent vázolt hatásköri problémákkal szemben. Míg a katasztrófa idején hatályos 2004. évi CXL. törvény⁹⁵ 23. § (1) bekezdése negatív hatásköri ütközés esetére annyit mond ki, hogy az érdekelt hatóságok kötelesek egymás között megkísérelni a vita eldöntését, a 2016. évi CL. törvény⁹⁶ 18. § (1) bekezdése e tekintetben egy *háromnapos határidőt* ír elő. Ezen túl a Ket. 23. § (3) a) pontját, mely alapján az eredménytelen egyeztetés esetén illetékességi ütközés során a legközelebbi felügyeleti szervnek vagy ennek hiányában a vita eldöntését kérő hatóság illetékességi területe szerinti kormányhivatalnak kell kijelölnie az eljáró hatóságot, szintén szigorítja egy *ötnapos határidővel*. A Ket 23. § (3) b) pontjában foglalt Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság helyett a fenti esetben a hatásköri összeütközést a közigazgatási bíróságoknak kell feloldania kijelöléssel.

Bízunk benne, hogy a gyakorlatra kedvező hatással lesz a közigazgatási eljárás hatásköri szabályainak egyszerűsítése és a fent meghatározott határidők beépítése és a jövőben nem fordulnak elő ilyen szörnyű katasztrófák, melyeknek elkerülése többek között a SDG-k végrehajtása szempontjából is hangsúlyos feladata az államnak.

6. feladat: „2030-ig csökkentjük a városok egy főre jutó, kedvezőtlen környezeti hatásait, különös figyelemmel a levegőtisztaságra valamint a lakossági és más eredetű hulladék kezelésére”

A feladat megvalósítása kiemelten fontos, tekintettel arra, hogy az Európai Környezetvédelmi Ügynökség adatai szerint hazánkban 2012-ben 12.800 ember⁹⁷ idő előtt bekövetkezett halálát okozta a szálló por (*particulate matter*), annak is a 2,5 mikronnál kisebb részei (PM_{2,5}). Bár az újabb adatok fényében némi csökkenést⁹⁸ tapasztalhatunk, továbbra is túl magas a halálozási ráta. A szálló por 10 mikron alatti részecskéi (PM₁₀) is bejutnak a garatba, a PM_{2,5}, vagyis a 2,5 mikron alatti részecskék méretükből adódóan még nagyobb veszélyt jelentenek, ugyanis nem, vagy nagyon nehezen ürülnek ki a tüdőből. A PM₁₀ részecskék emberi tevékenységből eredő keletkezésének fő okai között van a lakossági fűtés, tekintettel arra, hogy a gázárak emelkedése miatt egyre kevesebben preferálják az azzal való fűtést. Az avar és egyéb hulladék elégetése, valamint a kétütemű és dízel gépjárművek szintén hozzájárulnak a szennyeződéshez.

⁹⁴ <http://www.greenpeace.org/hungary/hu/sajtokozpont/Meg-mindig-mergeznek-a-regi-oroksegek/>; https://www.google.com/maps/d/u/0/viewer?mid=1AvG_AVwqA2yFKtFCpjW0riw_kTM&ll=47.22900266483492%2C19.534727566968172&z=8

⁹⁵ A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény [továbbiakban: Ket.].

⁹⁶ Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény [továbbiakban: Ákr.].

⁹⁷ EEA Report No 5/2015. 44. <https://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2015#tab-data-references>

⁹⁸ 2013-ban már „csak” 11.970 fő halált okozta. forrás: <https://www.eea.europa.eu/themes/air/country-act-sheets/hungary>

A 2008/50/EK irányelv⁹⁹ értelmében a tagállamok kötelesek a levegő minőségének ellenőrzésére mintavételi pontok felállításával.¹⁰⁰

Az Egészségügyi Világszervezet (WHO) SDG-k megvalósulására fókuszáló felmérései szerint világszerte hárommilliárd ember¹⁰¹ fűt még szilárd tüzelőanyaggal, így fával, egyéb növényi hulladékkal, faszénnel, szénrel vagy trágyával. Ez a háztartási eredetű légszennyezés emelkedéséhez járul, mely 2012-ben 4,3 millió ember halálát okozta világszerte.¹⁰² A WHO adatai szerint Magyarországon 100.000 főre vetítve 122,8 volt a háztartási fűtés okozta halálozási arány 2012-ben, ehhez képest a régiós átlag 64,2 volt, míg a globális átlag 92,4 100.000 főre nézve. A szomszédos országok közül kedvezőbb volt az arány Ausztriában (34,2), Szlovéniában (36,7), Szlovákiában (64), Horvátországban (79,9) és kedvezőtlenebb Romániában (129,5), Ukrajnában (140) és Szerbiában (137,3).¹⁰³

A WHO pozitív példának tartja Írországot, ahol az úgynevezett NCD-k (*non-communicable diseases*, magyarul leginkább nem fertőzés által okozott betegségeknek fordítható) által okozott halálozások száma 2000 és 2015 között Európa- és világviszonylatban is feltűnően csökkent. E körbe sorolhatók a daganatos betegségek, a szív és érrendszeri, légzési megbetegedések és a diabétesz. A szív és érrendszeri, légzési megbetegedések, valamint a daganatok mögött leginkább a szálló por okozta szennyezés áll, mely a dohánytermékek füstjéből, lakossági tüzelésből, közlekedésből és ipari forrásokból származhat. Írország már 1990-ben betiltotta a bitumentartalmú szénfélék használatát¹⁰⁴ és bár ez nagymértékben hozzájárult a levegőminőség javulásához Dublinban, sajnos a vidéki területeken továbbra is használják. Ugyanakkor további javulások várhatók, ugyanis 2019-re teljesen tiltás alá vonják Írországból a bitumentartalmú szeneket. További pozitív hatást ért el, hogy az ország 2004-ben világszinten először tiltotta be a zárt nyilvános területeken való dohányzást.¹⁰⁵

Az ír példát a nyilvános helyeken történő dohányzás területén hazánk is követte és üdvözlendő lenne a fűtőanyagok területén is a szigorítás, különös tekintettel a lignit-alapúakra. Utóbbival kapcsolatban 2020 után várható az uniós előírásoknak megfelelő korlátozás.¹⁰⁶

A szigorítást különösen indokolja, hogy Karmenu Vella, az Európai Unió Bizottságának többek között környezetvédelemért is felelős biztosa 2018. január 30-ára

⁹⁹ 2008/50/EK irányelv a környezeti levegő minőségéről és a Tisztább levegőt Európának elnevezésű programról HL L 152.

¹⁰⁰ FARKAS CSAMANGÓ Erika: A szálló por környezetjogi szabályozása. *Agrár- és Környezetjog*, 2014/16. 85–87.

¹⁰¹ Ez azért is meglepő arány, mert az ENSZ adatai alapján 2017. július 1-jén 7,6 milliárd ember jelentette a Föld összlakosságát, tehát ennek majdnem a fele helytelen fűtéssel hozzájárul a légszennyezéshez. <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/stattukor/nepesedesi17.pdf>

¹⁰² World Health Statistics 2017. Monitoring Health for the SDGs. World Health Organization 2017. [World Health Statistics 2017.]33. <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/stattukor/nepesedesi17.pdf>

¹⁰³ Mortality due air pollution. <http://apps.who.int/gho/data/node.sdg.3-9-viz-1?lang=en>

¹⁰⁴ Ilyen például a fekete- illetve a barnaköszén. <http://energiapedia.hu/barnaszen>

¹⁰⁵ World Health Statistics 2017. 42.

¹⁰⁶ <http://www.piacprofit.hu/klimablog/2020-tol-vege-a-vegytuzinek/>

egy miniszteri csúcsot hívott össze Brüsszelbe, melyre kilenc tagállam (Magyarország, Németország, Franciaország, Olaszország, Spanyolország, az Egyesült Királyság, Csehország, Szlovákia és Románia) környezetvédelemért felelős miniszterét hívta meg. E kilenc tagállammal szemben kötelezettségszegési eljárás indult, mivel a légszennyezettség határértékei folyamatosan meghaladják az előírtakat, különösen a korábban említett szálló por (főleg PM_{10}) és a nitrogén-dioxid (NO_2) esetén. A Bizottság elsősorban a Tisztább levegőt Európának elnevezésű programról szóló 2008/50/EK irányelvben¹⁰⁷ meghatározott határértékek betartását követeli meg a tagállamoktól. Vella biztos rámutatott arra, hogy a légszennyezettség felszámolása egyrészt erkölcsi kötelesség, másrészt gazdasági szempontból is káros a hatása, hiszen évente meghaladja a 20 milliárd eurót az a költség, melyet az európai gazdaságnak okoz, egyrészt az emiatt keletkező magas egészségügyi költségekből fakadóan, másrészt a megbetegedett munkavállalók termelékenységének csökkenése miatt. Kifejezte, hogy bár több eszközzel törekedtek a tagállamoknak segítséget nyújtani, azok sok esetben eredménytelennek bizonyultak.¹⁰⁸ 2018. január 19-én a Bizottság egy környezetvédelmi megfelelést biztosító cselekvési tervet fogadott el,¹⁰⁹ mely az egy nappal korábbi megfelelési tervre¹¹⁰ épít. Utóbbi dokumentum kilenc támogatástípust sorol fel, mellyel az Unió hozzájárulni kíván a megfelelésig biztosításához. E körbe tartozik az uniós szintű szakemberi hálózat, mely lehetővé teszi többek között a tapasztalatcserét; a tagállami környezetvédelmi megfelelésbiztosítási rendszerek uniós kiértékelése; nyilvános információs portálok üzemeltetése, az együttműködést, tudás-, illetve tapasztalatcserét elősegítő mechanizmusok kidolgozása; kölcsönös megfeleltetés a KAP (közös agrárpolitika) területén; helyes gyakorlatok bemutatása; iránymutatás; képzések, adatok rendelkezésre bocsátása; pénzügyi támogatás nyújtása. Amennyiben a tagállamok a fentiek ellenre sem tesznek eleget kötelezettségeiknek, a kötelezettségszegési eljárás végső fázisba fog lépni, mely azt jelenti, hogy a „Szerződéses óre” keresetet nyújt be az Európai Unió Bíróságához az uniós jog megsértése miatt, annak betartása érdekében.

Meg kell említeni, hogy némi pozitív tendencia is megfigyelhető, ugyanis 2011-ben kormányhatározat¹¹¹ született, mely a PM_{10} csökkentésére irányul. A program hatékonysága érdekében a Greenpeace Magyarország és a Levegő Munkacsoport egy hatpontos javaslatcsomagot dolgozott ki. Ennek eleme a lakosság felvilágosítására irányuló kampány, a szakemberek képzése a hatékony fellépés érdekében, a hatékony szankcionálás, a lignitalapú tüzelőanyagok, valamint a vizes fa betiltása, több támogatás nyújtása a szociálisan rászorulóknak, annak érdekében, hogy megfelelő tüzelőanyaghoz jussanak.¹¹² Időközben a Földművelésügyi Minisztérium elindította a „Füts

¹⁰⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 2008/50/EK irányelve a környezeti levegő minőségéről és a Tisztább levegőt Európának elnevezésű programról.

¹⁰⁸ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-348_hu.htm

¹⁰⁹ http://ec.europa.eu/environment/pdf/19_01_2018_news_en.pdf

¹¹⁰ http://ec.europa.eu/environment/legal/pdf/COM_2018_10_F1_COMMUNICATION_FROM_COMMISSION_TO_INST_EN_V8_P1_959219.pdf

¹¹¹ 1330/2011. (X. 12.) Korm. határozat a kisméretű szálló por (PM_{10}) csökkentés ágazatközi intézkedési programjáról.

¹¹² <https://bit.ly/2GC7V1f>

okosan” kampányát, melynek keretei között információt kívánnak nyújtani a megfelelő fűtőanyagokról, berendezésekről, arról, hogy mit tilos égetni, mi a lakosság teendője az illegális égetés elkerülése érdekében. Ezek üdvözlendő programok, ugyanakkor a Bizottság által vázoltakból kitűnik, hogy még nagyon sok teendő van a probléma megoldására. Pozitívum, hogy az uniós kötelezettségnek való megfelelés egyúttal az SDG-k megvalósulását is szolgálják.

A légszennyezés szempontjából egy másik kiemelt kérdés a kritikus szmoghelyzetek kezelése. A szmog az angol ‘*smoke*’ (füst) és a ‘*fog*’ (köd) kifejezések összekapcsolásából született elnevezés, mely a rendkívüli módon szennyezett, elsősorban városi levegőt jelenti. Két fajtája ismert: a London (reduktív) és a Los Angeles (oxidatív) típusú. Előbbire a legismertebb példa az 1952-es londoni köd, mely több ezer embert betegített meg és vezetett sokak halálához. Főleg kén-dioxid, szén-monoxid, por keveréke, melynek gyilkos hatásához a speciálisan kedvezőtlen környezeti körülmények is hozzájárulnak, így a tartósan szélcsendes, magas páratartalmú időjárás. A Los Angeles típusú szmog elsődleges forrása a közlekedés, így nem a szénszarmazékok a dominánsak, hanem a nitrogénvegyületek és nem télen, hanem sokkal inkább nyáron, magasabb UV-sugárzás mellett jellemző. Hazánkban a rendszerváltás környékén az ott végzett tevékenységből fakadóan egyes iparvárosokban volt jellemző a London típusú szmog (például Miskolcon, Ózdon). Napjainkra viszont inkább a Los Angeles típusú szmog a meghatározó, elsősorban a közlekedésből adódóan.¹¹³

A helyzet kezeléséhez elengedhetetlen a hatékony helyi szintű jogalkotás, vagyis a megfelelő szmogrendeletek elkészítése, tehát ismét megfigyelhetjük az önkormányzati szint kiemelt felelősségét a cél megvalósítása szempontjából. A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény vonatkozó rendelkezéseinek¹¹⁴ végrehajtása érdekében született 306/2010 számú kormányrendelet értelmében¹¹⁵ azon településeknek, melyeknek szmoghelyzet kialakulásával kell számolnia és ahol a légszennyezettség folyamatos mérésének adottak a feltételei, kötelessége egy rövidtávú cselekvési terv elkészítése (füstköd-riadó terv). Kulcsfontosságú szerepet kap a polgármester, hiszen feladata a terv kidolgozása, majd a képviselőtestület elfogadását követően, annak végrehajtása.¹¹⁶ A laikus aktorok dominanciáját némileg kompenzálja a rendelet azzal, hogy előírja, hogy a tervben foglalt korlátozásokat területi környezetvédelmi hatóság, valamint a közegészségügyi és közlekedési hatóság véleményére tekintettel kell elrendelni.¹¹⁷

A helyi rendeleti szintű szabályozás e kiemelt, alapjogokat, így a környezethez való jogot is érintő jellege felveti a felülvizsgálat kérdését. Hazánkban 1991-ben a változások sűrűjében végül elmaradt a közigazgatási bíraskodás szabályozása, annak ellenére, hogy maga az Alkotmánybíróság is célszerűnek ítélte meg a hatáskörmegosztást ezen

¹¹³ SZILASSI Péter – RONCZYK Levente: *Városökológia, településinformatika*. Szegedi Tudományegyetem – Pécsi Tudományegyetem, 2012. 37–39.

¹¹⁴ 110. § (7) bekezdés 5., 6., 24. pont; 110/A. §.

¹¹⁵ 306/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet a levegő védelméről [továbbiakban: Lr.] 20. §. (1) bekezdés.

¹¹⁶ Kvtv. 48. §.

¹¹⁷ Lr. 20. §. (4) bekezdés.

a területen, hiszen a helyi ügyek igen magas száma különösen nagy munkaterhet rótt a testületre. Ugyanakkor felmerült az a probléma, hogy a Legfelsőbb Bíróság tartalmi vizsgálathoz ragaszkodott, míg az Alkotmánybíróság csak a formai felülvizsgálat kompetenciáját engedte volna át. Valóban ellenérvéként hozható fel, hogy bár csökkentheti a módszer az Alkotmánybíróság munkaterhét, de hatékonyságából levon az tény, hogy csak az AB tudja kezelni azt a helyzetet, ha az önkormányzati rendeletet magasabb szintű jogforráshoz mérik és utóbbi alkotmányellenessége merül fel.¹¹⁸ 2012-től az önkormányzati rendeletek felülvizsgálata végül átkerült a Kúria háromfős önkormányzati tanácsához, mely nemperes eljárásban a rendeletek törvényességét és nem alaptörvényellenességét vizsgálja. Így került sor Miskolc város füstköd-riadó tervének felülvizsgálatára is,¹¹⁹ melyet az akkori alapvető jogok biztosa, Szabó Máté kezdeményezett, mely indítvány egyrészt a polgármester kompetenciái körüli törvényellenességre vonatkozott, másrészt a kitiltandó gépjárművek körére. Utóbbi tekintetében ugyanis a rendelet az úgynevezett sárgamatricás gépjárműveket tiltaná ki, de az 2010-től a 6/1990. számú KöHÉM rendelet¹²⁰ értelmében már nem szerepel a gépjárművekre vonatkozó jelzések körében. Továbbá a vitatott rendelet lehetővé tette például taxik és egyéb szállító gépjárművek alkalmazását is. A Kúria tanácsa megállapította a rendelet jogellenességét és 2013. október 30. napjával a jövőre nézve 2013. június 23-án megsemmisítette azt, megfelelő határidőt adva Miskolc város önkormányzatának a törvényi előírásokkal konform rendelet kidolgozására.

Érzékelhető tehát, hogy különösen környezetvédelmi kérdésekben, ahol adott esetben minden nap számíthat, hatékony eszköz lehet a Kúria új hatásköre, így támogatva a jogszabályoknak megfelelő helyi szintű kodifikációt, mely a SDG-k realizálása szempontjából elengedhetetlen.

7. feladat: „2030-ra biztosítjuk, hogy mindenkinek, különösen a nőknek, gyermekeknek, időseknek, és fogyatékkal élőknek rendelkezésére álljanak biztonságos, befogadó, elérhető zöld- és közterületek”

A WHO megállapításai szerint a városok, melyek a Világ lakosságának felének szolgálnak otthonául, egyszerre adnak többféle lehetőséget, és amennyiben nem megfelelő a városvezetés, jelentenek akár életet is veszélyeztető tényezőt. Az egészséges városi lét egyik elengedhetetlen feltétele tehát az, hogy a rendelkezésre álljanak a minőségi zöldterületek, melyekhez a lakosok szabadon és biztonságosan hozzáférhetnek.¹²¹ A zöldterületek egyrészt mentális szempontból is hozzájárulnak az egészséges környezethez való jog megvalósulásához, hiszen számtalan tanulmány bizonyítja, hogy

¹¹⁸ DARÁK Péter – PATYI András: A normakontroll hatáskörök megosztása az Alkotmánybíróság és a közigazgatási bíróság között. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2010/2. 86–88.

¹¹⁹ Köf.5.018/2013/6. számú határozat.

¹²⁰ 6/1990. (IV. 12.) KöHÉM rendelet a közúti járművek forgalomba helyezésének és forgalomban tartásának műszaki feltételeiről.

¹²¹ Health Indicators of sustainable cities in the Context of the Rio+20 UN Conference on Sustainable Development Initial findings from a WHO Expert Consultation: 17–18 May 2012. http://www.who.int/hia/green_economy/indicators_cities.pdf?ua=1

azok, akik zöld környezetben élnek, kevésbé hajlamosak a depresszióra, alacsonyabb a stressz-szintjük. A pozitív fiziológiai hatások sem kérdőjelezhetők meg, például egy brit kutatás bebizonyította, hogy minél kevesebb a lakókörnyezetben a fás, zöld terület, annál nagyobb az érrendszeri megbetegedés valószínűsége, míg egy litván kutatás arra világított rá, hogy séta és séta között is megfigyelhető a különbség, ugyanis a parkban tett séta sokkal jótékonyabban hat a vérnyomásra, pulzusra, mint a belvárosi környezetben megtett.¹²²

A központi és a helyi szerveknek egyaránt fel kell ismerniük a fentieket és eszerint alakítani cselekvésüket. Központi szinten igen nagy szükség mutatkozik egy egységes fakataszter kidolgozására, mely az egyes fák egyedi, pénzben is kifejezhető értékének megállapításához járulna hozzá. Ez a fák által képviselt különböző genetikai, történeti, táji stb. érték definíálása miatt elengedhetetlen. Pozitív példa Bécs¹²³ vagy Hamburg¹²⁴ városáé, ahol a város összes fájáról található adat – bár nem a pénzben kifejezett értékük – egy könnyen hozzáférhető és kezelhető honlapon. A bécsi kataszter kifejezetten informatív jellegével hozzájárul ahhoz, hogy a város lakói megismerjék a rendelkezésre álló zöldfelületeket, az ott található fákat, sőt ott élő állatokat, bemutatja a környezetbarát útvonalakat, szelektív hulladékgyűjtőket. Talán nem véletlen, hogy Bécs évek óta birtokolja a ‘Világ legélhetőbb városa’ címet.¹²⁵

A kérdéskör felveti az állam azon kötelezettségét, melyet már a 28/1994. számú¹²⁶ határozatában állapított meg az Alkotmánybíróság, miszerint az állam kötelessége körébe tartozik, hogy ne engedje a környezet elért védelmi szintjét csökkenni, a *környezetvédelmi status quo* kiemelten igaz a jelentős ökológiai értéket képviselő zöldterületekre. A visszalépés tilalmát erősítette meg többek között a nemrég született 13/2018. számú határozat is, mely a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvénynek a vízkivételkel összefüggő módosításának alaptörvényellenességét vizsgálta. Az indítványozó köztársasági elnök, a szószóló, illetve szakértői szervezetek véleményére támaszkodva, aggályosnak találta, hogy 80 méteres kútmélységig nem lett volna szükséges az engedélykérés.¹²⁷ A testület többek között áttekintette a *non-derogation*, vagyis a visszalépés tilalmának elvét és kimondta, hogy az közvetlenül az Alaptörvényből fakad és kapcsolódik egyrészt az Alaptörvény P) cikkének (1) bekezdéséhez, másrészt a XXI. cikk (1) bekezdéséhez. Utal a 3223/2017. számú határozatra, mely a környezet a természet védelmének elmulasztása esetén visszafordíthatatlan folyamatok indulhatnak meg.¹²⁸ Ennek fényében a testület hangsúlyozza a megelőzés és az elővigyázatosság elvének fontosságát, ahogy azt tette már a 27/2017. (X.25.) számú határozatban is.¹²⁹

¹²² *Urban green spaces and health .A review of evidence.* World Health Organisation, Copenhagen, 2016. 9–11.

¹²³ <https://www.wien.gv.at/umweltgut/public/grafik.aspx?ThemePage=11>

¹²⁴ <http://www.hamburg.de/strassenbaeume-online-karte/>

¹²⁵ <https://mobilityexchange.mercer.com/Insights/quality-of-living-rankings>

¹²⁶ 28/1994. (V. 20.) számú AB határozat.

¹²⁷ 13/2018 (IX. 4.) számú AB határozat Indokolás 2. pont.

¹²⁸ 3223/2017. (IX. 25.) Indokolás 27. pont.

¹²⁹ 13/2018 (IX. 4.) számú AB határozat Indokolás 16–20 pont.

Jelenleg a fás szárú növényekre, vagyis a cserjékre és fákra vonatkozó 346/2008. kormányrendelet¹³⁰ a Kvtv. alapján¹³¹ határozza meg a fás szárú növények ápolására, kivágására irányadó kötelességeket. A rendelet érdeme, hogy szabályozza a fás szárú növények telepítését, fenntartását, az egyes tilos magatartásokat, mint például a növények csonkítása, illetve rendelkezik a közterületen álló fák kivágásáról, melyet az illetékes jegyzőnél kell kérelmezni a rendelethez mellékletként kapcsolódó formanyomtatvány kitöltésével. A jegyző részéről, aki laikus bizonyos szempontból, különösen az egységes, több szempontot figyelembe vevő kataszter hiányában, indokolt a szakértő igénybevétele az Ákr. 71. § (1) bekezdése értelmében, ha nem rendelkezik megfelelő szakértelemmel. Az igénybevétel konjunktív feltétele az ügyben jelentős tény vagy egyéb körülmény megállapításához különleges szakértelem szükségessége. Úgy vélem, hogy önmagában a fakivágás, tekintettel a fák ökológiai értékére, a megfelelő pótlás fontosságára, az SDG-k érvényesítésére, mindenképp jelentős körülménynek kell, hogy minősüljön, egy-egy egyszerűbb esetet leszámítva. Kiemelten fontos a jövő generációk szempontjából a megfelelő pótlás, a kérelmezőnek erről nyilatkoznia is kell és ennek hiánypótlásra való felhívás ellenére történő elmaradása esetén a jegyző köteles a kérelmet elutasítani. A fakivágásnál felvetődik a fent említett Európai Bizottság által is megemlített érv, mely szerint a kivágott fa helyébe ültetett csak hosszú évek, évtizedek múlva lesz alkalmas azonos vagy legalább hasonló szintű ökológiai szolgáltatás nyújtására. Ebből kifolyólag minden fakivágást egyedi jelleggel, megfelelő szakértelemmel meg kell vizsgálni mielőtt az megtörténik. Épp ezért aggályos a rendelet által adott lehetőség,¹³² miszerint, ha a jegyző átlépi az ügyintézési határidőt, az engedélyt megadottnak kell tekinteni. Ez még úgy is érdeksérelemhez vezethet, ha nem mentesít a pótlási kötelezettség alól. Amennyiben a rendeletben foglalt kötelezettségeket megszegve történik meg a fakivágás a jegyző eljárási bírságot szabhat ki, melynek azonban végrehajtása nem minden esetben zökkenőmentes.

A fakivágás rendjét a Kvtv. 48. §-ának (1) bekezdése értelmében tovább konkretizálhatja és szigoríthatja is önkormányzati rendelet és a (2) bekezdés fényében – összhangban az Alaptörvénynek a tulajdon szociális kötöttségét hangsúlyozó jellegével – akár tulajdonjogot is korlátozhat.

4. Konklúzió

Bár 2018-ban úgy tűnhet, hogy még viszonylag sok idő áll rendelkezésünkre az SDG-k megvalósítására, nem szabad figyelmen kívül hagyni a kérdést, melynek a központi és helyi környezetpolitikában kiemelt szerepet kell szánni. Megállapítható, hogy sajnos a jelenlegi jogi környezetben a pozitív példák mellett még vannak megoldásra váró jogi kérdések, melyek fontosságát különösen az adja, hogy erőteljesen kapcsolódik az alapjogok dimenziójához

¹³⁰ 346/2008 (XII. 30) Korm. rendelet a fás szárú növények védelméről.

¹³¹ Kttv. 110. § (7) bekezdés 25. pont.

¹³² 346/2008 Korm. rendelet 6. § (5) bekezdés.

Az SDG-k érdeme, hogy némileg kijelölik a részes államok mozgásterét a jogilag mindenképp nehezen definiálható fenntarthatóság területén. Konkrét célokat határoznak meg, melyek megvalósításához nevesítik az egyes feladatokat. E célok és feladatok tulajdonképpen alkalmasak egy állami szintű önreflexióra, hiszen kétségkívül felveti a környezetvédelem elsősorban jogi problémáinak vizsgálatát.

Úgy vélem, hogy a fenntarthatóság elvárásainak való megfelelés kulcsa többek között az *integráció*, több fajta értelemben is. Egyrészt – bár jelen tanulmányban a 11. célkitűzés egyes, többek között alapjogi szempontból is releváns elemeit vizsgáltuk, törekedve az SDG-k által (is) felszínre kerülő hazai környezetvédelmi aspektusú jogi problémák kiemelésére – a célokat sem lehet egymástól függetlenül vizsgálni, hiszen azok egyfajta hálózatként függenek össze, nem választhatók el egymástól, realizálásuk semmiképp sem hordoz alternatív jelleget. Másrészt olyan értelemben is szem előtt kell tartani az integrációt, hogy magát a fenntartható fejlődést sem ragadhatjuk meg önmagában, hanem inkább a társadalom, a gazdaság és a környezet közös rendszerének kell tekinteni.¹³³ A célok megvalósításához nélkülözhetetlen a rendszerszintű szemlélet.¹³⁴

Másrészt, erre véleményem szerint különösen rámutat a 11. célkitűzés, elengedhetetlen a *szubszidiaritás* érvényesülése, leginkább a helyi szint bevonása, értve ez alatt leginkább az önkormányzatokat.¹³⁵ Ez azonban sok kihívást is magával hoz, hiszen a helyi rendeletalkotás a helyi környezetpolitika részét képezi, melyben eleinte az önkormányzati autonómia volt domináns, mely fokozatosan háttérbe szorult annak ellenére, hogy fent is láthattuk, környezeti kérdésekben milyen kardinális a helyi szint szerepe.¹³⁶

Ahhoz, hogy megfelelhessünk az SDG-knek, a fenntartható fejlődés dinamikus jellegéből adódóan nekünk is rugalmasnak, alkalmazkodónak kell lennünk. A *reziliancia* szintén nehezen megragadható fogalma az, mely ilyen szempontból irányadó lehet. A reziliancia egy olyan képesség, melynek birtokában maga a rendszer és annak részei is képesek az egyes veszélyek felismerésére, az azokhoz való alkalmazkodásra, vagy ha szükséges, a helyreállításra.¹³⁷ Redman szociológiai szempontból rámutat arra, hogy több szerző szerint is van hasonlóság a két fogalom között, így például a rendszer dinamikus jellege, de különböznek például abban, hogy a fenntarthatóság prioritását maga az eredmény jelenti (például a társadalmi, gazdasági és környezeti rendszerek összehangolt működése), míg a reziliancia esetén hangsúlyosabb szerepet kap maga az adaptációs folyamat. Véleménye szerint érdemes a két felfogást egymástól elkülöníteni, ugyanakkor a cél érdekében össze kell hangolni a két koncepciót, így érvényesítve mindkettő erősségeit.¹³⁸

¹³³ „A fenntartható fejlődés elérésének alapvető szükséglete a gazdaság, társadalom és a környezet minden ügyének egy rendszerben történő kezelése. A fejlődés és a környezet kérdései nem különállóak, együttesen oldhatók meg.” Ld. *Környezet- és Természetvédelemi Lexikon*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2001. 344.

¹³⁴ BÁNDI (2013) i. m. 28.

¹³⁵ Uo.

¹³⁶ PUMP Judit: Helyi környezetpolitika – göröngyök az úton. FODOR–BÁNYAI i. m. 35–40.

¹³⁷ BÁNDI (2017) i. m. 12–14.

¹³⁸ Charles L. REDMAN: Should sustainability and resilience be combined or remain distinct pursuits? *Ecology and Society*, Vol. 19., N. 2. 37. <https://www.ecologyandsociety.org/vol19/iss2/art37/>

Végül a környezetjog általános elvei sorából kiemelném az *együtműködést* is. A partnerségnek meg kell nyilvánulni a hivatalos szervek és az állampolgárok, jogi személyek, egyéb szervezetek viszonylatában is, ennek eklatáns példája a fakivágás rendjének szabályozása. Továbbá a vörösiszap katasztrófa is mutatja, hogy az együtműködésnek ki kell terjednie az állami szervek közötti kapcsolatra is, elkerülendő a hatásköri, illetékességi vitákból fakadó hátrányos következményeket. Az együtműködésnek természetesen az önkormányzatok és a központi szint viszonylatában is működőképesnek kell lennie.

Távolinak tűnhet tehát 2030, de a fent vázoltak bizonyítani kívánják, hogy még sok, elsősorban jogi teendő vár Magyarországra a megfelelés érdekében. Ehhez egy alkalmazkodóképes, veszélyekre, vagy legalábbis a kihívásokra gyorsan és megfelelően reagáló, a gazdasági, társadalmi, környezeti igényeket összehangoló, partnerségen és szubszidiaritáson alapuló rendszerszintű, holisztikus (jogi) gondolkodás lehet a megoldás.

