

**BÖGÖS FRUZZSINA**

**AZ ÉGHAJLAT VÉDELME ÉRDEKÉBEN INDÍTOTT PEREK  
KÖZIGAZGATÁSI JOGI VIZSGÁLATA A MAGYAR  
JOGRENDSZERBEN – EURÓPAI KITEKINTÉSSEL**

**A DOKTORI ÉRTEKEZÉS TÉZISEI**

*EÖTVÖS LORÁND TUDOMÁNYEGYETEM ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KAR  
ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI DOKTORI ISKOLA*

*TÉMAVEZETŐ: DR. F. ROZSNYAI KRISZTINA, EGYETEMI TANÁR*

*BUDAPEST  
2024*

## Tartalom

1. Témaválasztás, a kutatás célkitűzései .....	2
2. Az értekezés felépítése .....	4
3. A kutatás során alkalmazott módszerek leírása .....	5
4. A kutatási eredmények összegzése .....	7
4.1. Az európai éghajlatvédelmi perek vizsgálatának kutatási eredményei .....	7
4.2. A magyar éghajlatvédelmi peres környezet vizsgálatának kutatási eredményei .....	9
5. A kutatási eredmények várható hasznosítása.....	18
6. A doktori értekezés témakörében készült publikációk jegyzéke .....	19

### 1. Témaválasztás, a kutatás célkitűzései

2016. nyarán Luc Lavrysen, az Európai Környezetvédelmi Bírák Fórumának<sup>1</sup> elnöke felkért, hogy a Fórum főtitkáráként tartsak előadást az Aarhusi Egyezmény<sup>2</sup> 9. Task Force ülésén, az esetjog legújabb irányairól, külön kérve, hogy ismertessem az „Urgenda” ügyet. Teljes megdöbbenéssel olvastam az akkor még csak elsőfokon befejeződött, a Hágai Kerületi Bíróság ítéletét,<sup>3</sup> amelyben arra kötelezte a holland államot, hogy 2020-ig legalább 25%-kal csökkentse az ÜHG-kibocsátását az 1990-es szinthez képest. Akkor még nem lehetett tudni, hogy az ítéletet a másodfokú bíróság helyben fogja-e hagyni, ahogyan azt sem, hogy az első és egyetlen éghajlatvédelmi ítélet lesz-e, avagy követik majd más ilyen jellegű perek is Európában. Az utóbbi vált valóra.

Az Urgenda ítéletet néhány évvel később a másodfokú bíróság helybenhagyta, ahogyan a holland Legfelsőbb Bíróság is,<sup>4</sup> és Európa többi országaiban is sorra felbukkantak az éghajlat védelmére indított perek. Azóta egy teljesen új jogág van kifejlődőben, amely a hatalmi ágak szétválasztásának elvét, a perindítást, a bizonyítás rendszerét alapjaiban más alapokra helyezte.

Az európai éghajlatvédelmi ítélkezés alakulását, fejlődését ezen időponttól kísérem figyelemmel, a körben, hogy kik indítanak pereket, milyen ügyszakban, milyen kereseti kérelmeket terjesztenek elő, milyen kihívásokkal szembesülnek az éghajlatvédelmi perekben ítélkező bírók és hogy e kihívásokra milyen válaszok születnek az egyes országok bíróságain, az EUB-n és a különböző emberi jogi fórumok előtt.

---

<sup>1</sup> European Union Forum of Judges for the Environment, EUFJE

<sup>2</sup> a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, 1998. június 25. napján Aarhusban elfogadott megállapodás

<sup>3</sup> The State of the Netherlands (Ministry of Economic Affairs and Climate Policy) v. Stichting Urgenda: Rechtbank Den Haag C/09/456689/HA ZA 13-1396, 2015. június 24.

<sup>4</sup> The State of the Netherlands (Ministry of Economic Affairs and Climate Policy) v. Stichting Urgenda: Gerechtshof Den Haag 200.178.245/01, 2018. október 9.

The State of the Netherlands (Ministry of Economic Affairs and Climate Policy) v. Stichting Urgenda: Hoge Raad 19/00135, 2019. december 20.

A kutatás témaválasztása más okból is (fájdalmasan) aktuális. Napjainkban egyre több környezeti hatás és azok változása befolyásolja életünket. Ezek közül elvitathatatlanul az egyik legjelentősebb az éghajlatváltozás jelentette kihívás. Az Éghajlatváltozási Kormányközi Testület<sup>5</sup> 2022-ben kiadott hatodik jelentése szerint<sup>6</sup> tagadhatatlan, hogy az éghajlatra gyakorolt emberi hatás felmelegítette a légkörünket, a vizet és a szárazföldet. Ennek pedig messzemenő és gyorsan bekövetkező következményei vannak a légkörre, az óceánokra, a krioszférára és a bioszférára nézve. A jelentés rámutatott, az ember okozta éghajlatváltozás már most is hatással van számos időjárási és éghajlati szélsőségre a világ minden régiójában. A szélsőséges időjárási jelenségek, például a hőhullámok, a heves csapadék, az aszályok és a trópusi ciklonok megfigyelt változásait egyre több bizonyíték igazolja. A jelentés szerint a globális felszíni hőmérséklet legalább az évszázad közepéig tovább emelkedik. A 21. század folyamán a globális felmelegedés meghaladja az 1,5-2 °C-os értéket, hacsak a szén-dioxid és más üvegházhatású gázok (a továbbiakban: ÜHG) kibocsátása nem csökken jelentősen az elkövetkező évtizedekben. Természettudományos szempontból az ember okozta globális felmelegedés egy bizonyos szintre való korlátozása megköveteli a szén-dioxid-kibocsátás korlátozását, ezzel együtt legalább a szén-dioxid-kibocsátás nettó nulla értékét kell elérni, más ÜHG-k kibocsátásának erőteljes csökkentésével együtt.

E két fő ok volt az, ami a kutatásom témaválasztását meghatározta. Kezdetben csak az európai klímavédelmi pereket kísértem figyelemmel, vettem részt azokkal kapcsolatos, egyre növekvő számú konferencián. Később kezdett el foglalkoztatni, hogy a magyar jogrendszer keretei között vajon mikor és milyen éghajlat védelmével kapcsolatos perekre lehet számítani, milyen ügyszakban, milyen felperesek és milyen alperesek részvételével. Közigazgatási bírónak természetesen a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) adta lehetőségek foglalkoztattak leginkább, arra is figyelemmel, hogy a Kp. 2018. január 1-jei hatálybalépése okán viszonylag új jogszabálynak számít, így az egyes rendelkezések értelmezését az ítélkezési gyakorlat még alakítani tudja és amely bevezetett olyan új jogintézményt is, amely egy éghajlat védelmére szolgáló, rendszerszintű mitigációs per megindítására alkalmas lenne.

A kutatás célja így kettős irányú volt: egyrészt az éghajlatvédelmi perek általános jellegzetességeinek, történetének, jövőbeli lehetséges irányainak feltérképezése, emellett az emblematikus európai éghajlatvédelmi ítéletek közigazgatási ítélkezés szempontjából jelentős kérdéseinek tanulmányozása. Másrészt az éghajlatvédelmi perek lehetséges helyének vizsgálata a magyar közigazgatási perjogi környezetben, mind a jogszabályok, mind pedig a jogalkalmazás szempontjából. Bírónak lényegesnek tartom, hogy tanulva Európa más országaitól, már akkor készülhetünk ezen elsöprő erejű perekre, amikor azok még nem jelentek meg a hazai bíróságaink előtt.

---

<sup>5</sup> Az Éghajlatváltozási Kormányközi Testület (Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC) a Meteorológiai Világszervezet és az ENSZ Környezetvédelmi Programja égisze alatt létrehozott független testület, amely értékeli a tudományos szakirodalmat, és létfontosságú tudományos információkkal látja el az éghajlatváltozással kapcsolatos folyamatot.

<sup>6</sup> IPCC, 2022, <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg3/>

## 2. Az értekezés felépítése

A dolgozat első része tulajdonképpen bevezetés az éghajlatvédelmi perek általános elhelyezéséhez, amely az éghajlatvédelmi perek fogalmának, történetének, jelenének, várható jövőjének vizsgálatával foglalkozik, felölelve nemcsak az európai pereket, pertörténetet, hanem a világ valamennyi részén lezajlott éghajlatvédelmi perekből leszűrhető tapasztalatokat. Vannak ugyanis a kutatásnak olyan szegmensei, amelyekben nem lehet a világ többi részétől elszakadni. Ennek oka az, hogy a nemzetközi trendek, történések meghatározták és folyamatosan meghatározzák az európai történéseket, az európai éghajlatvédelmi perek fejlődésének dinamikáját is.

Az első rész következő nagy része azonban már csak az európai színtérre és a közigazgatási perek sajátosságaira koncentrál. E körben elsősorban azt vizsgálja, hogy milyen hasonló minták fedezhetők fel a különböző országok bíróságai által tárgyalt perekben, és legfőképpen az azokban született ítéletekben. Vannak-e egyáltalán olyan kérdéskörök, amelyek mindegyik ügyben megfigyelhetők, eltérő válaszok születnek-e, mennyiben befolyásolják az ítéleteket a nemzetközi egyezmények, egyrészt a klímavédelem körében születettek, másrészt az emberi jogok védelme körében születettek, így különösen az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló Egyezmény. A kutatás során alapvetően a legelsőnek számító európai ítéleteket vizsgáltam, egyrészt, mert véleményem szerint azok alapvetően határozták meg az európai éghajlatvédelmi ítélezés jövőjét, másrészt, mert ezek a peres ügyek zárultak le véglegesen az egyes bíróságokon. A nemzeti bíróságok ítéletei mellett vizsgáltam az Európai Unió Bírósága előtt folyamatban volt éghajlatvédelmi ügyet is, alapvetően a perindítás körében, tekintettel arra, hogy a kereset érdemi vizsgálatára nem került sor, mert az uniós bíróságok a felperesek keresetösségi jogának hiányát állapították meg. Ugyan az Emberi Jogok Európai Bírósága előtt még nem született éghajlatvédelmi ügyben döntés, bár több mint tíz ilyen ügy van folyamatban a testület előtt, vizsgáltam az ezekben az ügyekben felmerülő, alapvetően eljárásjogi kérdéseket is. A dolgozat második része az európai éghajlatvédelmi perekből két témát dolgoz fel, amelyek e perek központi kérdései voltak: a hatalmi ágak megosztásának elvét és a keresetindítási feltételeket. E két téma választása és feldolgozása már kifejezetten a közigazgatási perjogra koncentrál.

A kutatás és a dolgozat másik iránya a hazai jogrendszert érinti: a magyar jogi keretek és ítélezési gyakorlat keretében annak tanulmányozása, hogy egy éghajlat védelmére irányuló per lehetőségei mennyiben adóttak. Lényeges, hogy kutatásom magyar része kizárólag a közigazgatási jog területére, aspektusaira vonatkozott. Ennek keretében a magyar környezetvédelmi jogi környezetet illetően három területet tanulmányoztam részletesen: először a klasszikus megtámadási kereset adta lehetőségeket, majd a környezetvédelmi jogban nagy jelentőséggel bíró tervek helyzetét, végül egy rendszerszintű mitigációs mulasztási per lehetőségét, megállapításum szerint ugyanis a Kp.-val újonnan létrehozott jogintézmények közül a mulasztási per lehet a legalkalmasabb egy rendszerszintű mitigációs per lefolytatására. Kutatásaimat mindhárom területen az ítélezési gyakorlatból vett példákkal is kiegészítettem, sőt a mulasztási perre irányuló vizsgálat körében két jogeset feldolgozásával azt is vizsgáltam, hogy ha az adott megtámadási, illetve személyiségi jog pert a mulasztási per keretei között

indították volna meg a felperesek, eljárásjogi oldalról lett-e volna lehetőség mulasztási per lefolytatására.

Lényeges, és a kutatást még egyedibbé (és bonyolultabbá) tévő körülmény volt, hogy az éghajlatvédelmi ítélkezés nem konstans, hanem szinte napról napra változik. Folyamatosan születnek ugyanis újabb és újabb éghajlatvédelmi ítéletek, némileg tovább folytatva az előző perben abbahagyott gondolatot, újabb és újabb problémákat megoldva. Az európai színteret alapvetően fogja megváltoztatni, ha az Emberi Jogok Európai Bírósága előtt megszületik az első (érdemi) éghajlatvédelmi döntés, a magyar helyzetet pedig ezen túlmenően érinteni fogja, ha az Alkotmánybíróság a Klímatörvény utólagos normakontrollját elvégzi. A kutatás ugyan igyekezett naprakész lenni, de ennek vállalása az előbbi körülmények miatt lehetetlen célkitűzés lett volna. Mindez azonban egy érdekes többletet is ad az éghajlatvédelmi ítélkezéshez: más ügytípusban nem tapasztalt együttműködés van az európai bíróságok között, az ítéletek számos esetben egymásra is reflektálnak. Ennek oka egyrészt nyilván a nemzetközi egyezmények nagymértékű befolyása a környezetvédelmi, és azon belül kifejezetten az éghajlatvédelmi perekre, másrészt az új jogterület dinamikus alakulása, a régi elvek újragondolásának és újraértékelésének szükségessége e pertípusban.

### **3. A kutatás során alkalmazott módszerek leírása**

Figyelemmel arra, hogy a fentiekben bemutatottak szerint a kutatás három nagy részre tagolódott (általában az éghajlatvédelmi perek történetére, fejlődésére, jellegzetességeire, másodsorban az európai főbb éghajlatvédelmi perek három lényegi pontjának bemutatására és elemzésére, harmadrészt e perek magyar közigazgatási perjogba illeszthetőségére), ennek megfelelően a kutatás során is eltérő módszereket alkalmaztam.

Az éghajlatvédelmi perek történetének, fejlődésének kutatása körében a jogtörténeti vizsgálat volt a jellemző és meghatározó. A kutatás ezen része azért volt lényeges, mert az éghajlatvédelmi peres ítélkezés jelenlegi tendenciáinak megértéséhez és annak magyar jogi környezetben való vizsgálatához elengedhetetlen a kezdetek, a kialakulás és a fejlődés, a megközelítésbeli változás követése, annak vizsgálata, hogy az évek előrehaladtával mennyiben módosult az éghajlatvédelmi perek célja, szerepe, az elérni kívánt eredmény. Az éghajlatváltozás szuper-gonosz probléma, ennek felismerése pedig a társadalom egyes szereplőit a tárgyalótermek felé hajtotta, ez pedig alapvetően közrejátszott az éghajlatvédelmi perek jellemzőinek megváltozásában.

A kutatás második része, az európai éghajlatvédelmi ítéletek három lényeges jogi szempontból (hatalmi ágak elválasztásának elve, keresetindítási feltételek, emberi jogok) való bemutatása és a hasonló kérdésekre adott válaszok elemzése körében a jogösszehasonlítás módszere dominált. A kutatás célja e körben az volt, hogy kiderüljön, vannak-e hasonló problémák, kérdések, amik az egyes perekben felmerülnek, és ha igen, melyek azok, és milyen válaszok születnek, miket vesznek figyelembe, mérlegelnek, mekkora súllyal az éghajlatvédelmi perekben eljáró bíróságok bírói. A kutatás által vizsgált három kérdéskör mellett adódnak természetesen más kérdések is, így például a bizonyítás kérdése, vagyis, hogy milyen bizonyítékok alapján

fogadják el a bírók az éghajlatváltozás az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló Egyezmény 2. és 8. cikkeit veszélyeztető mértékét, ez azonban egyrészt természettudományos kérdéseket is felvet, másrészt e témának részletes és kimerítő szakirodalma van, így a kutatás e kérdéssel részletesen nem foglalkozott.<sup>7</sup> A hatalmi ágak szétválasztása és a keresetindítási feltételek vizsgálata körében először jogdogmatikai vizsgálatot végeztem, majd elemeztem a kiválasztott ítéletek, végzések indokolását, majd azokat összevettem. A keresetindítási feltételeket érintő megállapításokat az Aarhusi Egyezmény tükrében is megvizsgáltam.

A kutatás ezen részét illetően meg kell jegyezni, hogy a döntések egy része elérhető angol nyelven hivatalos fordításban, azonban egy részük csak nemhivatalos fordításban lelhető fel, ugyanakkor e fordítások is magas színvonalúak. A kutatásnak nem volt célja a per teljes történetének, a peres felek valamennyi nyilatkozatának, érvelésének áttekintése, erre lehetőségem sem volt, mert a peres iratokhoz nem fértem hozzá, csak a döntésekhez, illetve a [www.climatecasechart.com](http://www.climatecasechart.com) honlapon elérhető peres iratokhoz. Mindemellett a kutatás nem a felek nyilatkozataira, hanem a bírósági döntésekre fókuszált. Azon esetekben, ahol többfokon is született döntés, a kutatás során valamennyi döntést vizsgáltam és elemeztem. Mivel a klímavédelmi perek a nemzetközi jogtudományban jelenleg – főleg a környezetvédelmi pertípusokon belül – egyértelmű vezető helyet foglalnak el, jelentős külföldi szakirodalom foglalkozik velük. Ezeket szintén feldolgoztam a kutatás során. Az egyes tárgyalt pereknél elsősorban az érintett nemzeti jogirodalmat próbáltam felkutatni, nyilvánvaló ugyanis, hogy az látja át leginkább az adott döntést, eljárásjogi és jogon túli szempontokból főként. Emellett azonban tanulmányoztam összehasonlító jogirodalmat is.

Az egyes tárgyalt ügyek bemutatása során a kutatásban alapvetően és legnagyobb részben a Columbia Law School (Columbia Climate School) keretein belül a Sabin Center For Climate Change Law által naprakészen működtetett honlap adatait használtam.<sup>8</sup> Ez a honlap két adatbázist tartalmaz a klímavédelmi ügyeket érintően: a globális adatbázis minden, Amerikán kívül jogesetet tartalmaz, míg a másik adatbázis az amerikai klímavédelmi peres ügyeket. A honlap jelentősége abban áll, hogy sok ügy esetében nemcsak az ítéletek, hanem az egyes perekkel kapcsolatos legfontosabb dokumentumok is elérhetőek, továbbá, hogy az ott fellelhető adatokat maguk az érintett országok szolgáltatják, így az véleményem szerint hitelesnek tekinthető. Kutatásom során emellett használtam nemzetközi szervezetek által kiadott jelentéseket, alapvetően az ENSZ Környezetvédelmi Programja keretében megjelenteket, de ezen túl támaszkodtam egyéb civil szervezet kutatásaira is (például Centre for Climate Change

---

<sup>7</sup> A bizonyítás körében lásd például PEEL, JACQUELINE: Issues in Climate Change Litigation. *Carbon & Climate Law Review*, 2021/5(1). sz. 15–24. OSOFSKY, HARI M.: Is Climate Change „International”? Litigation’s Diagonal Regulatory Role. *Virginia Journal of International Law*. 2009/49/3. 585-590.; SÜLYÖK KATALIN: A klímaperék kihívásai és sikerei – az Urgenda ítélet tanulságai. *Közjogi szemle*. 2020/1. 1-7.; SÜLYÖK KATALIN: *A természettudomány szerepe a bírói érvelésben, A nemzetközi bíróságok gyakorlata környezeti jogvitákban*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2022. Második rész, III. fejezet; SÜLYÖK KATALIN: Klímaperék trendjei nemzeti bíróságok és a nemzetközi bírói fórumok gyakorlatában. <https://socialreflection.org/wp-content/uploads/2022/12/Sulyok-Katalin-KI%C3%ADmaperek-trendjei-nemzeti-b%C3%ADr%C3%B3s%C3%A1gok-%C3%A9s-a-nemzetk%C3%B6zi-b%C3%ADr%C3%B3s%C3%A1gok-gyakorlat%C3%A1ban.pdf> (2024.03.13.)

<sup>8</sup> [www.climatecasechart.com](http://www.climatecasechart.com)

Economics and Policy, Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment stb.).

A kutatás harmadik, magyar jogrendszert érintő részében először a magyar mulasztási perek jogi környezetét, majd a francia bíróság által közigazgatási mulasztási perben tárgyalt Notre Affaire à Tous et al. v. Franciaország ügyet tanulmányoztam, majd vizsgáltam, hogy e per a magyar jogszabályok között megvalósulhatna-e. Ehhez jogösszehasonlító módszert használtam. Ezt követően pedig azt vizsgáltam, hogy a magyar közigazgatási perjog keretei között milyen éghajlatvédelmet érintő perekre lenne lehetőség, végül pedig a mulasztási per adta lehetőségeket tekintettem át. Ehhez elsősorban a Kp.-t tanulmányoztam, illetve valamennyi eljárási és anyagi jogszabályt, amely releváns lehet az adott perjogi kérdés szempontjából. Vizsgáltam természetesen a magyar ítélkezési gyakorlatot is, a [birosag.hu](http://birosag.hu) oldalon elérhető Bírósági Határozatok Gyűjteményén keresztül.<sup>9</sup> Összességében a kutatás harmadik, magyar helyzetet áttekintő része a magyar jogi környezet áttekintésén, a jogesetek elemzésén, a jogesetek eltérő jogi környezetbe helyezésével történő elemzésén, és egy lehetséges rendszerszintű mitigációs mulasztási per modellezésén alapult. A dolgozat ezen része jelentős mennyiségű jogdogmatikai fejtegetést is tartalmaz.

#### **4. A kutatási eredmények összegzése**

##### **4.1. Az európai éghajlatvédelmi perek vizsgálatának kutatási eredményei**

- 1. Az éghajlatváltozással kapcsolatos perek száma növekszik, az egyik megoldott kérdésből vetül fel a másik*

Az éghajlatvédelmi perek történetének áttekintése alapján látható, hogy azok száma egyre növekszik, a klímaváltozással kapcsolatos perek száma 2015 óta több mint a duplájára nőtt. 1986 és 2004 között kevesebb mint 800 ügy indult, 2021-ig pedig több mint 1,000 ügyet vittek bíróság elé.<sup>10</sup> A Sabin Center klímaváltozási pereket nyilvántartó adatbázisában 2022. december 31-én 2,180 éghajlatvédelmi ügy volt felellhető, 65 joghatóságból, nemzetközi és regionális bíróságoktól, kvázi-bírósági testületektől. 2017-ben ez a szám még csak 24 volt, 2020-ban pedig 39. A 2,180 ügyből 1,522 az Egyesült Amerikai Államokban folyt vagy folyik, 658 pedig a világ többi országában.

- 2. A peres eljárások közül egyre inkább a stratégiai jellegű perek kerülnek előtérbe*

Míg a korai perekben a felperesek a saját érdekeik mentén léptek fel, az utóbbi években a stratégiai jellegű perek kerültek előtérbe, amelyek célja, hogy szélesebb körű társadalmi változást idézzenek elő. Ezzel párhuzamosan kijelenthető, hogy a klímavédelmi perek közül azok vannak többségben, amelyek a kormányt vonják felelősségre a mulasztása vagy a nem kellően ambiciózus fellépése miatt.

---

<sup>9</sup> <https://birosag.hu/ugyfeleknek/birosagi-hatarozatok-gyujtemenye>

<sup>10</sup> <https://fsr.eui.eu/event/climate-change-litigation-in-numbers/>

3. *A felperesek nem egyedül lépnek fel, hanem érdekközösségekbe tömörülnek: ezek lehetnek életkor szerintiék (fiatalok vagy a szenior korú nők), vagy lakhely alapján (holland állampolgárok vagy peruiak)*

A vizsgált perek részében (például az Urgenda vagy a Klimaatzaak perben) a nem-kormányzati szervezet felperes mellett természetes személy felperesek is részt vettek, a Klimaatzaak perben a természetes személy felperesek száma meghaladta az 58.000 főt. Az ír klímavédelmi perben kizárólag nem-kormányzati szervezet felperes vett részt, ennek oka azonban feltehetőleg az Írországon érvényesülő rendkívül magas perköltség lehet. A svájci klímaperben a szeniorok nő, <sup>11</sup> míg a Neubauer<sup>12</sup> vagy a Duarte Agostinho ügyben a fiatalok léptek fel felperesként.

4. *Eltolódás figyelhető meg a hatalmi ágak körében, az egyes hatalmi ágak között már nincs egyértelmű határvonal*

Az éghajlatváltozással kapcsolatos perek azt mutatják, hogy az egyes hatalmi ágak közötti éles határok elmosódni látszanak. Ebből is következik, hogy a bírók aktívabb szerepbe kényszerülnek ezekben a perekben. Vannak, akik ezt üdvözik, arra hivatkozva, hogy a rendszerszintű mitigációs perekben a felperesekre kedvező döntés meghozatala megerősíti a hatalommegosztás működő rendszerét, mert álláspontjuk szerint a jogalkotó és a (legfelsőbb) bíróság(ok) „partnerek a jogi vállalkozásban”.<sup>13</sup> Hangsúlyozzák, amíg a demokratikus többség nem képes hatékony éghajlatvédelmi törvényeket alkotni, addig az alapvető jogok - amelyek a demokrácia védelme szempontjából alapvető fontosságúak - legitim működési teret teremthetnek a bírók számára az éghajlatváltozás elleni jogorvoslatok nyújtására.<sup>14</sup> Mások szerint ezzel szemben nem támogatandó, hogy az igazságszolgáltatás belekeveredik a tudományos alapon álló kormányzati politikaalkotás rendkívül bonyolult területébe. Kétséges, hogy az ilyen ítéletek legitimek és a döntések megalapozottak lesznek-e. Úgy vélekednek, hogy a bírósági tárgyalóterem nem a megfelelő hely az éghajlati tudomány és a védekezőbb politikához fűződő közérdek megvitatására.

5. *A bírók közötti együttműködés aktívabb az éghajlatvédelmi perekben*

A bírók közötti szorosabb együttműködés a környezetvédelmi jogban alapvetően megfigyelhető,<sup>15</sup> aminek oka álláspontom szerint az, hogy a nemzeti környezetvédelmi jog

---

<sup>11</sup> Schweizerisches Bundesgericht IC\_37/2019 05.05.2020.

<sup>12</sup> Neubauer et al. v Germany, Case No. BvR 2656/18/1, BvR 78/20/1, BvR 96/20/1, BvR 288/20 – Németország; Duarte Agostinho és társai Portugália és 32 másik állam elleni ügye az EJEB előtt (benyújtás: 2020. szeptember 7., a kérelem száma: 39371/20.)

<sup>13</sup> VRANKEN: Toeval of beleid? Over rechtsvorming door hoogste rechters. *Nederlands Juristenblad*. 2000/75. 1-5.

<sup>14</sup> BURGERS, LAURA: Should judges Make Climate Change Law? *Transnational Environmental Law*, 2020/9(1). sz. 55-75.

<sup>15</sup> erre példa a 2004-ben alakult Európai Környezetvédelmi Bírak Fóruma, amelynek célja, hogy elősegítse a nemzeti, európai és nemzetközi környezetvédelmi jog jobb végrehajtását és érvényesítését azzal, hogy hozzájárul a bírák környezeti joggal kapcsolatos jobb ismereteinek bővítéséhez az esetjog megosztása révén, és a bírák környezetvédelmi jogi képzése terén szerzett tapasztalatok megosztásával.



lényeges része uniós alapú, így a bírók hasonló kérdésekkel találják magukat szemben az ítékezés folyamatában. Az éghajlatvédelmi perekben megfigyelhető, még ennél is szorosabb együttműködésnek véleményem szerint több oka is van: egyrészt, mert a hatalmi ágak jelenlegi rendszere körében megfigyelhető eltolódás miatt a bírók új, aktívabb szerepbe kényszerülnek, amelyben egy teljes mértékben új stratégiai problémával szembesültek a nagyjából azonos időben megindított éghajlatvédelmi perek kapcsán. Másik oka lehet, hogy a jogszabályi háttér megegyezik e perekben, valamennyi éghajlatvédelmi perben eljáró bíróság, legyen az polgári vagy közigazgatási, ugyanazon nemzetközi egyezményeket alkalmazza (ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezmény, Párizsi Megállapodás, az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló Egyezmény, Aarhusi Egyezmény, Európai Klímarendelet, hogy csak a fontosabbakat említsem).

#### **4.2. A magyar éghajlatvédelmi peres környezet vizsgálatának kutatási eredményei**

##### *1. Az európai éghajlatvédelmi perek tapasztalatai relevánsak lehetnek egy magyar rendszerszintű mitigációs perben*

Egy jövőbeli, magyar éghajlatvédelmi kérdésekkel is foglalkozó perben lesznek olyan kérdések, amik megegyeznek azokkal a kérdésekkel, amelyekben az európai éghajlatvédelmi perekben ítélező bíróságok már döntöttek (például a hatalmi ágak szétválasztásának elve, az alkalmazandó nemzetközi szerződések értelmezése és nemzetközi bírói testületek joggyakorlatának relevanciája), e kérdésekben tanulhatunk a már eljárt bíróságok ítéleteiből, megvizsgálva az általuk figyelembe vett szempontokat, elfogadott és elvetett érveket.

##### *2. Van olyan Kp.-ben biztosított jogintézmény, amely alkalmas egy rendszerszintű mitigációs per megindítására*

A dolgozatban vizsgált európai éghajlatvédelmi perek – egy kivételével – polgári bíróságok előtt folytak, azonban az én kutatásom, és ennek megfelelően a dolgozat is a közigazgatási perjogi jogintézményekre fókuszált, és a Kp. adta keretek között vizsgálta egy rendszerszintű mitigációs per lefolytatásának lehetőségét. A Kp. többféle kereset-típust is megkülönböztet,<sup>16</sup> amelyek közül véleményem szerint a mulasztási per alkalmas lehet annak vizsgálatára, hogy a Kormány teljesítette-e a Klímatorvényben<sup>17</sup> és az Nemzeti Energia- és Klímatervben vállalt ÜHG-kibocsátását, vagyis az éghajlatváltozás hatékony kezelése érdekében a megfelelő intézkedések megtételét.

##### *3. A mulasztási per jogintézményének kihasználatlansága*

Az kétséget kizáróan megfigyelhető volt a jelenlegi gyakorlat és a statisztikai adatok alapján is, hogy a mulasztási per adta széleskörű lehetőségek jelenleg még nem kiaknázottak, a felperesek inkább nyúlnak a jól bevált gyakorlatok felé, így a megtámadási keresethez, vagy éppen

<sup>16</sup> Kp. 38. § (1) bekezdés, Kp. XXIV. és XXV. fejezet

<sup>17</sup> a klímavédelemről szóló 2020. évi XLIV. törvény

indítanak személyiségi jogi pert az állami mulasztásokkal szemben, ahogyan a dolgozatban vizsgált két esetben ez megállapítható volt.

*4. A mulasztási pert a hatósági eljárásban történt mulasztás orvoslására használják a felperesek*

Ezzel egyidejűleg az is kiderült az áttekintett esetjogból és a statisztikai adatokból, hogy a felperesek a mulasztási per jogintézményét jelenleg még a közigazgatási szerv hatósági ügyben történt mulasztása kapcsán indítják meg, és nem használják ki azt a lehetőséget, hogy mulasztási per a közigazgatási szerv valamennyi, a Kp. 4. § (3) bekezdése szerinti közigazgatási cselekményével kapcsolatos mulasztása esetén indítható.

*5. Az ügyészség mulasztási perindítási joga tekintetében a Kp. és az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény (a továbbiakban: Ütv.) egymásnak ellentmondanak*

A kutatásom során a magyar jogrendszert érintően több jogszabályi anomáliára derült fény. Az első, és legszembetűnőbb, hogy a Kp. 128. § (1) bekezdés b) pontja és az Ütv. 29. § (1)-(5) bekezdései az ügyész perindítási jogának szabályozását illetően nincsenek összhangban.

Amennyiben kizárólag az Ütv. 29. § (1)-(5) bekezdéseit vizsgáljuk, az a következtetés vonható le, hogy az ügyész törvényességi felügyeleti jogköre közigazgatási döntésekhez és hatósági intézkedésekhez kötött, a jogszabály ugyanis kifejezetten az egyedi, bíróság által felül nem bírált jogerős, végleges vagy végrehajtható döntések, valamint hatósági intézkedések törvényességének ellenőrzéséről beszél, és ezek tekintetében teszi lehetővé a döntés megtámadását a közigazgatási bíróság előtt. Ehhez képest azonban a mulasztási per olyan különleges közigazgatási jogvita, amely nem közigazgatási döntés vagy hatósági intézkedés felülvizsgálatára irányul, hanem valamely közigazgatási cselekmény megvalósítására vonatkozó kötelezettség elmulasztása miatti jogsértő helyzet orvoslására. Az ügyész mulasztási per indítására való jogosultságát az Ütv. nem, csak a Kp. XXII. fejezete szabályozza. Az Ütv. IV.8. fejezete (29. §), amely az „Egyes hatósági eljárásokhoz és intézményekhez kapcsolódó ügyészi feladatok”-ra vonatkozó rendelkezéseket tartalmazza, kizárólag a hatósági döntések és intézkedések törvényességének ellenőrzéséről rendelkezik, nem szól azonban a közigazgatási szerv mulasztása elleni ügyészségi fellépés eseteiről, feltételeiről.

Mindebből két következtetés adódik: az egyik lehetséges következtetés az, hogy a jogalkotó nem gondoskodott az Ütv. 29. §-ának és a Kp. mulasztási perekre vonatkozó rendelkezéseinek összhangjáról, ami azért különösen aggályos, mert a mulasztási perekre vonatkozó ügyészi perindítást előíró Kp. 128. § (1) bekezdés b) pontja a felhívásban megállapított határidő eredménytelen elteltéről beszél. Az ügyészi felhívás szabályait azonban a Kp. nem, csak az Ütv. tartalmazza, de nem a mulasztási, hanem a megtámadási keresetekre vonatkozóan. Az Ütv.-t tehát a jogalkotó elmulasztotta ezen a ponton a Kp.-hoz igazítani, mert az Ütv. a mulasztási perekre vonatkozó ügyészi felhívást és az annak eredménytelensége esetén követendő eljárást nem rendez. A másik lehetséges következtetés az, hogy az ügyészek az Ütv. alapján nincs hatásköre a mulasztások vizsgálatára és azok miatt felhívás megtételére, csak a Kp. alapján

rendelkezik a mulasztási per megindítására vonatkozó felhatalmazással. De akkor hogyan értelmezzük (milyen jogszabályra vonatkoztatva) a Kp. 128. § (1) bekezdés b) pontja szerinti „ha a felhívásban megállapított határidő eredménytelenül telt el” fordulatot, figyelemmel arra, hogy sem a felhívást, sem annak szabályait a Kp. nem szabályozza. Mindkét következtetés jogszabályi hiátusra utal.

*6. A civil szervezet Kp. 17. § d) pontja szerinti perindítási joga és a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Kvt.) 98. § (1) bekezdése nincs összhangban*

A perindításra jogosultak körét szabályozó Kp. 17. § d) pontja törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott ügyekre utal, amelyekben a civil szervezet perindításra jogosult. Ennek körében a környezetvédelmi szervezetek ügyféli jogállását deklaráló Kvt. 98. § (1) és (1a) bekezdései vehetők figyelembe környezetvédelmi ügyekben. Míg ugyanakkor a Kvt. 98. § (1) bekezdése nem ír elő időbeli határt az adott közigazgatási tevékenység folytatására az ügyféli minőség elfogadásához, addig a Kp. 17. § d) pontja a perindítási joghoz egyéves működést kíván meg.

*7. A környezetvédelmi közigazgatási hatósági eljárás meghatározása, a Kvt. 98. § (1a) bekezdésének és a Kvt. 66. §-ának egymáshoz való viszonya*

A Kvt. 98. § (1a) bekezdése meghatározza, hogy mi minősül környezetvédelmi közigazgatási hatósági eljárásnak, a felsorolás azonban nem taxatív. Ezen rendelkezés értelmében a Kvt. 98. § (1) bekezdés alkalmazásában környezetvédelmi közigazgatási hatósági eljárásnak minősülnek különösen a 66. § (1) bekezdésében és a 66/A. § (1) bekezdésében foglalt eljárások.

A Kvt. 66. § (1) bekezdése a környezetvédelmi engedélyezési eljárást, az egységes környezethasználati engedélyezési eljárást, a környezetvédelmi működési engedélyezési eljárást, az egybefoglalt környezethasználati engedélyezési eljárást, a környezetvédelmi hatóság által kiadott határozat, vagy szakhatóságként való közreműködése esetén szakhatósági állásfoglalása figyelembevételével más hatóság által kiadott határozatot megelőző eljárást és az előzetes vizsgálati eljárást öleli fel. Míg e rendelkezés értelmezhető a Kvt. 98. § (1) bekezdésének fényében, vagyis, hogy a környezetvédelmi szervezeteket ezen eljárásokban biztosan megilleti az ügyfél jogállása, a Kvt. 66/A. § (1) bekezdéséről ez nem mondható el. Eszerint a környezethasználattal járó tevékenység engedélyezésére irányuló hatósági eljárásban a környezetvédelmi szempontok érvényesülését szakhatósági közreműködés keretében vagy szakkérdésként kell vizsgálni.

Álláspontom szerint ezen rendelkezés nem egyértelmű a tekintetben, hogy a környezetvédelmi szervezeteket mely közigazgatási hatósági eljárásban lehet ügyfélnek tekinteni. Feltehetőleg arra gondolt a jogalkotó, hogy általában a környezethasználattal járó tevékenység engedélyezésére irányuló hatósági eljárásban illeti meg a környezetvédelmi szervezeteket az ügyféli jogállás. Ha így van, akkor álláspontom szerint joggal merül fel a kérdés, hogy mi tekinthető környezethasználattal járó tevékenység engedélyezésre irányuló eljárásnak. E

tekintetben lehetséges egy szűkebb és tágabb megközelítés is, különösen akkor, ha figyelembe vesszük, hogy a Kvt. 2. § 9. pontja meghatározza a környezethasználat definícióját. Eszerint környezethasználat a környezetnek vagy valamely elemének igénybevételével, illetőleg terhelésével járó tevékenység. Ha a szűkebb megközelítést alkalmazzuk, azt mondhatjuk, hogy csak azon tevékenységeket tekintjük környezethasználat engedélyezésére irányuló hatsági eljárásnak, amelyek a Khvr.<sup>18</sup> hatálya alá tartoznak, ez esetben azonban a Kvt. 66. § (1) bekezdése és a 66/A. § (1) bekezdése között érdemi különbség nem lenne, mert a környezetvédelmi engedélyezési eljárást, az egységes környezethasználati engedélyezési eljárást, a környezetvédelmi működési engedélyezési eljárást, az egybefoglalt környezethasználati engedélyezési eljárást a Kvt. 66. § (1) bekezdése tartalmazza, amihez képest a 66/A. § (1) bekezdése többletet nem ad. Ha azonban tágabban, a környezet minél hatékonyabb védelme érdekében közelítünk a kérdéshez, arra az álláspontra is helyezkedhetünk, hogy környezethasználatl járó tevékenység engedélyezésére irányuló eljárásnak tekinthető a Kvt. hatálya alá tartozó valamennyi tevékenység mellett a Kvt. 3. §-ában meghatározott jogszabályok<sup>19</sup> által szabályozott további tevékenységek is, különös figyelemmel arra, hogy a környezethasználatl járó tevékenység nem szükségszerűen kizárólag a környezetet terhelő, veszélyeztető, illetőleg szennyező tevékenység lehet, hanem a környezetet igénybe vevő tevékenység is. Ezt az álláspontot az is alátámasztja, hogy a Kvt. 66. § (1) bekezdése magában foglalja a környezetvédelmi hatóság által kiadott határozatot megelőző eljárásban az ügyféli minőséget, tehát a Kvt. 66/A. § (1) bekezdése más eljárást kell, hogy tartalmazzon. Ezek pedig a Kvt. 3. §-ában felsorolt jogszabályok hatálya alá tartozó olyan tevékenységek lehetnek, amelyek a környezet igénybevételével járnak, azonban amelyekben az eljáró, hatáskörrel rendelkező hatóság nem a környezetvédelmi hatóság, hanem például a vadászati hatóság, a természetvédelmi hatóság vagy éppen a hulladékgazdálkodási hatóság. Az amúgy is kaotikus helyzetet tovább rontja, hogy a Kvt. 98. § (1a) bekezdése a „különösen” szót használja, ami – ahogyan arra már fentebb utaltam – azt jelenti, hogy az e rendelkezés szerinti felsorolás nem taxatív.

#### *8. A Legfelsőbb Bíróság 4/2010. számú KJE határozata túlhaladott*

A Legfelsőbb Bíróság 4/2010. számú KJE határozata máig hatályos, amely a Kvt. 98. § (1) bekezdésében írt társadalmi szervezetek ügyféli jogállásáról rendelkezik. A jogegységi határozat meghozatalát követően több olyan jogszabályváltozás, szervezeti átalakítás következett be, amelyek a jogegységi határozat alkalmazását (alkalmazhatóságát) jelentősen érintik. Az egyik, talán legjelentősebb változás az volt, hogy a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőségek esetében egyrészt kiszervezték a vízügyi hatsági feladatokat, majd a környezetvédelmi és természetvédelmi felügyelőségeket a kormányhivatalokba integrálták.<sup>20</sup> Ezzel párhuzamosan a szakhatsági közreműködéseknek a

<sup>18</sup> a környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet

<sup>19</sup> A Kvt. 3. §-a meghatározza, hogy mely területekről rendelkezik külön törvény a Kvt. rendelkezéseivel összhangban

<sup>20</sup> F. ROZSNYAI KRISZTINA: Ügyféli jogosultságok a hatsági eljárásban- több vagy kevesebb? *Közjogi Szemle.* 2020/2. sz. 11-16.; SÜLYOK KATALIN: 4/2019. (III.7.) AB határozat – Zöldhatsóságok integrációja. *Az alkotmánybírósági gyakorlat I-II. Második kötet.* 955-975.; ROZSNYAI KRISZTINA: The Ups and Downs of

korábbihoz képest szűkebb körben történő előírásával és ezzel egyidejűleg a szakkérdések vizsgálatának bevezetésével (amely szakkérdésre adott válasz az eljáró hatóságot nem köti, így a korábbi „szakhatósági vétójog” megszűnt)<sup>21</sup> a társadalmi szervezetek ügyféli, illetőleg perindítási és kereshetőségi jogukat már nem tudják hatékonyan gyakorolni a jogegységi határozat alapján.<sup>22</sup> Jelenleg továbbá a jogegységi határozat a szakkérdések vizsgálata körében nem rendezi a társadalmi szervezetek ügyféli jogállását (illetve perindítási jogát és perbelépési lehetőségét). Emellett a jogegységi határozatban a „környezetvédelmi hatóság” fogalom használata jelenik meg, ami helyett indokolt volna a „környezeti ügyekben eljáró hatóság” kifejezés használata, annak érdekében, hogy azon ne kizárólag a környezetvédelmi hatóságot kelljen érteni, hanem valamennyi olyan hatóságot, amely környezeti elemet érintő döntést hoz.<sup>23</sup> További probléma, hogy a jogegységi határozat – az időközben hatályba lépett Kp. folytán - már nem hatályos jogi terminológiákat használ (pl. beavatkozás). A Kvt. 98. § (1) bekezdése szerinti „környezetvédelmi közigazgatási hatósági eljárás” fogalmának pontos meghatározása a jogegységi határozat kapcsán is nagy hiányosság, és azt – a fentiekben bemutatottak szerint – a Kvt. 98. § (1a) bekezdése sem tudta orvosolni. Végül, de nem utolsó sorban kérdés, hogy a környezetvédelmi engedélyezési eljárások kumulatív hatásainak figyelembe vétele tekintetében mennyiben felel meg a jogegységi határozat az egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló 85/337/EGK tanácsi irányelvnek (és az azóta hatályos, az Európai Parlament és a Tanács az egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló 2011/92/EU irányelvnek) azzal, hogy az engedélyezési láncolat keretében például egy repülőtér esetében az egyes projekteket, építéseket külön kezelve a társadalmi szervezetek fellépését megnehezítve egy engedélyezési szakasz környezetvédelminek minősítése során a környezetvédelmi hatóságként vagy szakhatóságként való fellépést tette döntő tényezővé.<sup>24</sup>

A jogegységi határozat dolgozat írásakorai létjogosultsága álláspontom szerint teljes mértékben megkérdőjelezhető, az Aarhusi Egyezmény alapján a társadalmi szervezetek ügyféli, perindítási és kereshetőségi joga megnyugtatóan kezelhető lenne,<sup>25</sup> ezért kérdés, hogy egyáltalán indokolt-e a jogegységi határozat fenntartása.<sup>26</sup> De ha hatályban is marad, akkor annak megváltoztatása

---

Hungarian Administrative Law's Europeanization in the Field of Environmental Protection. *Hungarian Yearbook of International Law and European Law*. 2022/10:1. sz. 316-333.; FODOR LÁSZLÓ: A magyar környezetjog három évtizede (Unortodox áttekintés). *Iustum Aequum Salutare*. 2022/XVIII. 5-25.; PUMP JUDIT: A közigazgatási reform hatása a környezetjogi szabályozásra. *Közjogi Szemle*. 2020/2. sz. 17-21.

<sup>21</sup> SÜLYÖK KATALIN: Szegek a környezeti közérdek koporsójában. *Jogtudományi Közlöny*. 2021/9. sz. 409-416.

<sup>22</sup> PÁNOVICS ATTILA: A civil szervezetek szerepe a környezeti felelősség érvényesítésében. *Pro Futuro*. 2020/2. sz. 113-127.

<sup>23</sup> F. ROZSNYAI KRISZTINA: A barnamedve esete a szalámival: A közigazgatási eljárási jog a nemzetközi jog és az európai jog kölcsönhatásainak terében. In.: Fazekas Marianna (szerk.) *Új generáció a közigazgatástudományok művelésében; Posztdoktori konferencia, 2013. június 6-7. Budapest*. Budapest, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, 2013. 255-271.

<sup>24</sup> Részletesen lásd: ROZSNYAI KRISZTINA – SZEGEDI LÁSZLÓ: A Kúria ítélete a repülőtéri posta üzem építési engedélyének jogszerűségéről. *Jogesetek Magyarázata*. 2013/4. sz. 48-60.

<sup>25</sup> Ezzel egyezően lásd KOVÁCS ANDRÁS GYÖRGY: A polgárok igazságszolgáltatáshoz és jogszolgáltató szervezetekhez való hozzáférése környezetvédelmi ügyekben – nemzeti sajátosságok és az uniós jog hatásai. *Kúriai Döntések*. 2013/3. sz. 317-320.

<sup>26</sup> SZEGEDI LÁSZLÓ: *Közigazgatási bírói jogvédelem uniós átalakulás alatt? Eltérő jogvédelmi mércék az EU jogának tagállami és uniós végrehajtása során*. Budapest, HVG ORAC, 2019. 154-171.; SZEGEDI LÁSZLÓ:

érdekében jogegységi eljárás lefolytatása lenne indokolt, a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény 32. § (1) bekezdés a) pontja alapján, a fentiek figyelembe vételével.

*9. A kollektív igényérvényesítés eszköztára a környezetvédelmi közigazgatási perekben szegényes*

A közigazgatási perjogban rendelkezésre álló kollektív igényérvényesítési eszközök (egyesítés, felperesi pertársaság, mintaper és a Kp. 17. § d) pontja szerinti privilegizált felperesi fellépés) álláspontom szerint a jelenlegi formájukban szegényesek. A polgári peres eljárásban igénybe vehető társult pernek (a felperesek közösen indítanak egy pert, az azonos igényekkel fellépő felpereseket pedig egy, ún. reprezentatív felperes képviseli) és képviseleti keresetnek (kijelölt hatóságok, illetve szervezetek felhatalmazást kapnak arra, hogy a fogyasztók széles körét érintő fogyasztóvédelmi tárgyú jogszabálysértések esetén pert indítsanak a jogsértő vállalkozással szemben, a fogyasztók polgári jogi igényeinek érvényesítése érdekében) a környezetvédelmi közigazgatási perekben is egyrészt helyük lenne, másrészt hatékonyak lehetnének, mind a peres felek, mind pedig az eljáró bíróságok számára. Ha például egy környezetre jelentős hatással lévő nagyberuházással szemben benyújtott számtalan, nagyjából ugyanazon a jog/érdeksérelmen és jogalapon nyugvó keresetet veszünk, vagy egy környezetszennyező, vagy -veszélyeztető tevékenységet, amellyel szemben a lakosság polgári igényeinek képviselése és érdekeinek érvényesítése elengedhetetlen.

Emellett az Urgenda perben láthattuk, hogy a felperesi alapítvány a Holland Polgári Törvénykönyv 3:305a. cikke alapján léphetett fel a természetes személyek nevében és képviselésében. Az ún. csoportos kereset az alapítvány részére jogot biztosít arra, hogy más személyek hasonló érdekeinek védelme érdekében keresetet indítson, amennyiben az alapítvány az alapító okiratában megfogalmazott célok körében képviseli ezeket a konkrét érdekeket. Célszerű lenne Magyarországon is hasonló rendelkezés bevezetése a hatékony jogvédelem, illetve a koncentrált és költségtakarékos eljárások elősegítése érdekében.

*10. A környezetvédelmi közigazgatási perekben az egyezség általános kizárása nem indokolt*

A Kvt. 2018. január 1. napjától hatályos rendelkezése szerint a környezetvédelmi közigazgatási hatósági eljárással kapcsolatos perben egyezség nem köthető.<sup>27</sup> Álláspontom szerint az egyezség ilyen általános szintű kizárása valamennyi környezetvédelmi közigazgatási hatósági eljárással kapcsolatos perben semmilyen módon nem szolgálja sem a környezetvédelem, sem a peres felek érdekeit. Meggyőződésem szerint az egyezség általános kizárásával kapcsolatos első szembetűnő probléma, hogy – ahogyan erre már több helyütt utaltam – a Kvt. nem határozza meg a környezetvédelmi közigazgatási hatósági eljárásokat. De akár egy klasszikus

---

Access to Justice for Environmental NGOs in Hungary – The Quest to Identify „Environmentally Relevant” Cases. *Annales Universitatis Scientiarum Budapestinensis De Rolando Eötvös Nominatae – Sectio Iuridica*. 2021. sz. 75-99.

<sup>27</sup> Kvt. 96/D. §

környezetvédelmi hatósági eljárásra gondolunk (mint például valamely környezeti elemekkel kapcsolatos kötelező határozat, kármentesítés vagy környezeti kárért való felelősség kérdése), akár egy környezetre jelentős hatást gyakorló tevékenységet engedélyező közigazgatási cselekményre, a Kvt. ezen rendelkezése értelem nélküli. A Kp. egyezségekre vonatkozó rendelkezése szerint a bíróság eleve csak akkor kísérli meg a felek között egyezés létrehozását, ha a jogvita tárgya lehetővé teszi és ha erre az ügy körülményei alapján észszerű időn belül esély mutatkozik.<sup>28</sup> Fontos látnunk, hogy az egyezés a Kp. szabályai szerint nem kényszer, arra mind a hatóság, mind a felperes(ek) részéről hajlandóság kell, és nyilvánvalóan ügyről ügyre lehet és kell ezt a kérdést vizsgálni. Az egyezés minden ügyben történő, általános kizárása azonban véleményem szerint nem támogatható, azért sem, mert a hatékony jogvédelem az egyezés jogintézménye révén is elérhető, kikerülve az olykor rendkívül hosszú időt és sok költséget okozó pereskedést. Egy környezethasználatot engedélyező határozattal szembeni perben pedig a környezethasználó és az érintettek, a saját érdekeik szem előtt tartásával mindannyian sokkal inkább érdekeltek a helyzet megoldásában, és nem a jogvita bíróság általi eldöntésében.

#### *11. A mulasztási per megindításának feltételéről szóló 1/2022. Közigazgatási jogegységi határozat hiányossága*

E jogegységi határozat a mulasztási per megindításának feltételéről címet viseli, és akként rendelkezik, hogy a mulasztás orvoslását célzó eljárást kifejezetten biztosító jogszabályi rendelkezés hiányában a mulasztási per megindításának nem előfeltétele, hogy az ügyfél felügyeleti eljárást kezdeményezzen vagy a felügyeleti szervhez forduljon. A felügyeleti eljárás kezdeményezése vagy a felügyeleti szervhez fordulás hiánya miatt a keresetlevél nem utasítható vissza.

A mulasztási per kezdeményezésére ugyanakkor a Kp. nemcsak az ügyfelet jogosítja fel, hanem azt is, akinek jogát a mulasztás közvetlenül érinti, e jogegységi határozat azonban, mind címében, mind indokolásában kizárólag az ügyfélre vonatkozik, és az Ákr. hatálya alá tartozó hatósági eljárásokra. A dolgozat által vizsgált olyan mulasztási perben például, amelyben a felperesek kereseti kérelme annak megállapítására irányul, hogy a Kormány elmulasztotta az éghajlatváltozással szembeni küzdelem során a megfelelő intézkedéseket megtenni, a felperesek nem ügyféli minőségükben és nem hatósági eljárásban bekövetkezett mulasztás orvoslása érdekében lépnek fel. A jogegységi határozat azonban, mind címében, mind tartalmában kizárólag az ügyféli körre, mint mulasztási per indítására jogosultakkal foglalkozik, és kizárólag az olyan mulasztási perek előfeltételeivel, amelyek a hatósági eljárás lefolytatása elmulasztásának orvoslására szolgálnak.<sup>29</sup>

#### *12. Az alapvető jogok biztosának perbel(épés)i lehetőségét a törvény indokolatlanul szűkíti le a közigazgatási döntésekkel szembeni közigazgatási perekre*

---

<sup>28</sup> Kp. 65. § (1) bekezdés

<sup>29</sup> Hasonlóan ROZSNYAI KRISZTINA: Az eljárási kötelezettség aktuális kérdései. *Közigazgatási Tudomány*. 2022/1. sz. 125-139.

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 33. § (3) bekezdése lehetővé teszi, hogy az alapvető jogok biztosa a környezet állapotával összefüggő közigazgatási döntésekkel szemben kezdeményezett közigazgatási perekben beavatkozóként részt vegyen. Az alapvető jogok biztosának e törvényhely szerinti beavatkozása az eltelt több mint egy évtizedben a közigazgatási ítélkezési gyakorlatba nem került át, annak ellenére, hogy a környezetvédelmi perek egyik legnagyobb, a többi közigazgatási pertípusban kevésbé felmerülő kihívása, hogy a jog-, illetve szakkérdések összefonódva jelennek meg, sokszor alapjogi kontextusban. A környezetvédelmi ítélkezés útvesztőjében az alapvető jogok biztosának (illetve helyettesének) szaktudása feltehetőleg nagy segítséget jelentene az ítélkező bírónak. A Kúria egy döntésében<sup>30</sup> ezen jogszabályi rendelkezést értelmezte, és a Kp. 20. § (4) bekezdése körében rámutatott arra, hogy a bíróságok az e jogszabályhellyel meghatározott feladatukat az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése szerinti kötelezettségük körében különösen akként teljesítik, hogy az alapvető jogok biztosára számára a törvényben garantált jogának gyakorlását lehetővé teszik. Ez pedig mindenekelőtt azt jelenti, hogy a jövő nemzedékek érdekeit közvetlenül érintő eljárásban az alapvető jogok biztosát hivatalból értesítik a perbelépés lehetőségéről.

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 33. § (3) bekezdése által biztosított perbelépési lehetőség ugyanakkor hiányos és indokolatlanul szűkítő, mert ragaszkodva a régi polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény XX. fejezete szerinti, kizárólag a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatát lehetővé tévő közigazgatási pereskedés rendszerére, az alapvető jogok biztosának csak a környezet állapotával összefüggő közigazgatási döntés elleni közigazgatási perben teszi lehetővé a beavatkozás (jelenleg: perbelépés) lehetőségét, a közigazgatási szerv jogellenes mulasztása miatt indult mulasztási perben nem. A törvény továbbá már nem hatályos törvényi kifejezést használ, a beavatkozás lehetősége ugyanis a Kp. hatályba lépésével perbelépésre módosult.

### *13. A jövő generációjának perindítási joga kizárt*

Míg a tudomány oldaláról egyértelmű a kérdés: a klímaváltozás a jelenlegi generáció esetében is komoly és valós veszélyt jelent, és ez a veszély nem korlátozható a jelen generáció tagjaira, addig a Kp. értelmében a perben fél az lehet, akit a polgári jog vagy a közigazgatási jog szabályai szerint jogok illethetnek és kötelezettségek terhelhetnek,<sup>31</sup> amiből az következik, hogy a jövő generáció, vagyis, akik még meg sem fogantak, nem lehetnek egy mulasztási perben felperesek.

### *14. A környezetvédelmi szervezetek helyzete romlóban van*

Magyarországon az utóbbi években a környezetvédelmi civil szervezetek helyzete egyre romlik.<sup>32</sup> Mindez abból a szempontból különösen sajnálatos, hogy az európai éghajlatvédelmi

<sup>30</sup> Kúria Kfv.VI.38.029/2021/7. számú végzése

<sup>31</sup> Kp. 16. § (1) bekezdés első fordulata

<sup>32</sup> <https://effekteam.hu/okotars-tovabb-romlott-a-magyarorszagi-civil-szervezetek-helyzete/> Ennek elemzéséről lásd részletesen: BODA ZSOLT: Shrinking space: the changing political opportunities of advocacy groups in illiberal governance, European Politics and Society. European Policy and Society. 2023.



perekben kivétel nélkül részt vettek civil szervezetek, sőt azok főszereplői voltak. Ennek kapcsán pedig az is lényeges, hogy a civil szervezetek az éghajlatvédelmi perek kezdeményezése mellett a környezetvédelemmel, és így az éghajlattal kapcsolatban más fontos szerepet is betöltenek: a figyelem felhívást és a tudatosság növelését, ami a nyilvánosság mozgósításához vezet, ami pedig az éghajlatvédelmi perekben a felperesi civil szervezetek számára széles körű támogatottságot, és ezáltal nyilvánosságot biztosít. Úgy gondolom, ennek eredményét láthattuk az Urgenda és a Klímazaak perekben is, nem véletlen ugyanis, hogy az ezekben a perekben a felperesként fellépő civil szervezetekhez a holland perben 886, a belga perben 58.000 természetes személy is csatlakozott.

*15. Egy rendszerszintű mitigációs mulasztási perben a hatalmi ágak szétválasztásának elve nem sérül*

Ha a mulasztási perben eljáró közigazgatási bíróság megállapítja, hogy a Kormány elmulasztotta az éghajlatváltozás hatékony kezelése céljából az ÜHG-kibocsátás csökkentése érdekében a megfelelő intézkedéseket megtenni, az európai éghajlatvédelmi perekben látottak alapján adódik a kérdés, hogy a bíróság meddig mehet el az ítélet keretein belül, a Kormány mulasztásának megállapításán túl írhat-e elő további kötelezést, és ha igen, annak mi szab határt. E tekintetben azonban a Kp. egyértelműen kijelöli a bíróság mozgásterét, amikor előírja, hogy a mulasztási perben a felperesek pernyertessége esetén a bíróság kizárólag megállapítási ítéletet hozhat, a perbeli esetben akként, hogy megállapítja, a Kormány elmulasztotta az éghajlatváltozás hatékony kezelése céljából az ÜHG-kibocsátás csökkentése érdekében a megfelelő intézkedéseket megtenni. A hatalmi ágak szétválasztásának elve tehát e ponton nem kerül veszélybe.

*16. Egy felperes(ek) számára kedvező, rendszerszintű mitigációs mulasztási ítélet végrehajthatósága egyik részében hatékony, másik részében kifejezetten nem az*

Egy magyar éghajlatvédelmi mulasztási perben, amennyiben a bíróság az alperes mulasztását megállapítja, és amennyiben a teljesítési határidőn belül az alperes nem tesz eleget az ítéletben foglaltaknak, a Kp. által bevezetett új jogintézmény, a Kp. 152. §-a alapján teljesítés kikényszerítése iránti kérelmet nyújthat be a felperes vagy az érdekelt a teljesítési határidő leteltétől számított kilencven napon belül az elsőfokú ítéletet hozó bíróságnál, és kérheti, hogy a bíróság kötelezze az alperest teljesítési bírság megfizetésére.<sup>33</sup> Látható tehát, hogy a Kp. előtti időkkkel szemben, amikor, ha a közigazgatási szerv az őt eljárásra kötelező bírósági döntésnek nem tett eleget, az ügyfélnek megint csak a felügyeleti szervhez, majd annak eredménytelensége esetén bírósághoz kellett fordulnia, a Kp. hatékony végrehajtási mechanizmust vezetett be.

E jogintézmény azonban egy tekintetben bizonyosan nem hatékony: a határozat teljesítésének kikényszerítésére irányuló eljárás közigazgatási nemperes eljárás. A teljesen nyilvánvaló

---

<sup>33</sup> F. ROZSNYAI KRISZTINA – HOFFMAN ISTVÁN: New Hungarian Institutions against Administrative Silence: Friends or Foes of the Parties? *Studia Iuridica Lublinensia*. 2020/29:1. sz. 109-127.

helyzetektől eltekintve (amikor az alperes részéről semmilyen intézkedésre nem kerül sor) álláspontom szerint egy éghajlatvédelmi mulasztási pert követő teljesítés kikényszerítése iránti kérelem érdemi vizsgálata minden bizonnyal szakértői kérdés, ami egy közigazgatási nemperes eljárás keretein belül nemcsak, hogy szokatlan, de azt a jogszabály ki is zárja, az eljárásban ugyanis kizárólag okirati bizonyításnak van helye.<sup>34</sup> Annak vizsgálata és megítélése azonban, hogy a Kormány eleget tett-e az ÜHG-k kibocsátásának 40%-os, illetve 50%-os csökkenését előmozdító, az éghajlatváltozás hatékony kezelése érdekében a megfelelő intézkedések megtételére vonatkozó ítélettel előírt kötelezettségének, aligha várható el a közigazgatási bíróságoktól, kizárólag okirati bizonyítékok értékelésével.

*17. A jogászok újfajta hozzáállása szükséges - „régit új módon alkalmazva” Lord Carnwath*

Mind a már megindult európai, mind a várható hazai éghajlatvédelmi pereskedés jövője egyértelműen arra felé mutat, hogy egyre nagyobb szükség van olyan jogászokra, akik az éghajlatvédelem területén jártasok, nemcsak nemzeti, de uniós és nemzetközi szinten is. Az éghajlatvédelem- és változás területe megköveteli az ügyvédektől és a bíróktól is a nemzeti jog, a nemzetközi kötelezettségvállalások, az ítélkezési gyakorlat fejlődésének naprakész ismeretét, ahogyan azt is, hogy felmérjék és átlássák az egyes döntések éghajlatváltozással kapcsolatos következményeit is.

## **5. A kutatási eredmények várható hasznosítása**

A kutatás és a dolgozat három nagy részre osztható: egyrészt az éghajlatvédelmi perek általános vizsgálatának, történetének bemutatására, másrészt az európai főbb éghajlatvédelmi perek közigazgatási perjogi szempontú jellegzetességeinek bemutatására, harmadrészt e perek magyar jogrendszerbe illeszthetőségére, és végül egy rendszerszintű mitigációs mulasztási per modellezésére. A dolgozat ezen részeinek hasznosíthatósága véleményem szerint eltér.

Míg az első rész analitikus, áttekintő, jogösszehasonlító, az első részben felölelve a világon zajlott főbb éghajlatvédelmi pereket, a jelen és a jövő várható fejlődési ívét, addig a második és a harmadik rész már csak a közigazgatási perjogra és az európai szintre koncentrál. Jelenleg a szakirodalomban magyar nyelven ilyen jellegű, ennyire részletes áttekintő elemzés nem található, így véleményem és reményeim szerint e tekintetben hiánypótló lehet a dolgozat azon jogászok számára, akik magyar nyelven kívánnak e témában elmélyülni. A dolgozat második, hatalmi ágak szétválasztásának elvét és a keresetindítási feltételeket feldolgozó része véleményem szerint nemcsak az éghajlatvédelmi perek vonatkozásában lesz hasznosítható, hanem a környezetvédelmi (és közigazgatási) ítélkezés egyéb területein is, ahol ezen, a pert alapjaiban meghatározó kérdések alaposabb vizsgálatának szükségessége felmerül. A hatalmi ágak szétválasztásának elvét feldolgozó rész továbbá nemcsak közigazgatási perjogi jelentőséggel bír, hanem valamennyi ügyszak szempontjából releváns lehet, ahogy nemcsak perjogi, hanem jogelméleti jelentőséggel is bírhat.

---

<sup>34</sup> Kp. 151. § (3) bekezdés

A harmadik, magyar helyzetre fókuszáló részt pedig reményeim és várakozásom szerint a majdani magyar éghajlatvédelmi perekkel foglalkozó jogászok, leendő felperesek, alperesek, perbelépők és bírók tudják majd hasznosítani, egyfajta kézikönyvként. Remélem, hogy a dolgozat mindemellett alakítani is tudja a majdani magyar éghajlatvédelmi perek gyakorlatát, figyelemmel különösen az utolsó részben modellezett rendszerszintű mitigációs mulasztási perre vonatkozó kutatás eredményeire.

## 6. A doktori értekezés témakörében készült publikációk jegyzéke

1. A környezetvédelmi törvény 102. §-ának értelmezése a 2004/35/EK irányelv rendelkezéseinek tükrében. *Közjogi Szemle*. 2018/11: 4. sz. 21-30. 10 p.
2. Sulyok, Katalin – Bögös, Fruzsina - Paloniitty, Tiina, M. – Eliantonio, Mariolina: Summary Report: Analysis of the Questionnaire, 38. p. (2019)
3. Aarhustól Escazúig: környezeti jogok tengeren innen és túl. *Közjogi Szemle*. 2019/2. sz. 15-22. 8. p.
4. Klímavédelmi perek. *Közjogi Szemle*. 2022/15:2. sz. 14-24. 11 p.
5. Az alapvető jogok biztosának perbelépése a környezet állapotával összefüggő közigazgatási perekben – egy kúriai döntés tovább gondolása. *Magyar Jog*. 2022/69. sz. 516-522. 7 p.
6. Az éghajlatváltozással kapcsolatos perek jelene és jövőjének lehetséges irányai. *Közigazgatástudomány*. 2023/3:1. sz. 115-138. 24 p. (2023) DOI:[10.54200/kt.v3i1.52](https://doi.org/10.54200/kt.v3i1.52)
7. Kezdeti (elméleti) lépések a magyar éghajlatvédelmi perek terén, avagy mulasztási perek szolgáskorban. *Közjogi szemle*. 2023/3. sz. 1-10. 10 p.
8. The role of national courts: does the right to a healthy environment make a difference to the environment? Lessons learnt from national court rulings, In: Hendrik Schoukens and Farah Bouquelle (eds.): *The Right to a Healthy Environment in and Beyond the Anthropocene, A European Perspective*. Edward Elgar Publishing, 2024. 322-338. 17 p. <https://doi.org/10.4337/9781035300426.00025>