

FODOR LÁSZLÓ

Az alábbi gondolatok a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának intézményéhez kapcsolódnak, amely e sorok papírra vetésekor még csak törvényben, illetve elméletben létezik. A tisztség első viselőjének megválasztására a méltatlan politikai huzavonák miatt még nem kerülhetett sor, de ha meg is történt volna, a biztos tevékenysége, illetve annak tényleges hatása a hazai jogéletre csak nagyobb időtávlatból lenne értékelhető. Az Országgyűlés ugyanis csupán néhány hónapja, 2007 novemberének végén fogadta el a törvénymódosítást, amely erről az új ombudsmanról rendelkezik (az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló, 1993. évi LIX. törvény módosító 2007. évi CXLV. törvény).

A törvény az új biztos bevezetése ürügyén az országgyűlési biztosokra vonatkozó általános szabályokat is érinti, többek között konkrétabbá téve a megválasztás szabályait, szorosabbra vonva a védhető (az alkotmányos jogok helyett immár az alapvető) jogok körét, egységesítve a biztosok jogszabályi megjelölését. Újrdefiniálja az alapvető joggal kapcsolatos visszasság fogalmát, kizárja az ombudsman vizsgálatát bírói felülvizsgálat esetére, rendelkezik a személyes adatok kezeléséről is stb. Számomra mint a környezetjoggal foglalkozó kutató számára sokkal fontosabbak azonban azok a sajátos rendelkezései, amelyek az új ombudsman nemcsak a feladatköre (az általa védendő jog) meghatározásában, hanem hatásköreinek megállapításával, s azon keresztül az állami és önkormányzati szervekkel fennálló viszonya tekintetében is megkülönböztetik társaitól. E rendelkezések elfogadása előtt a bevezetése ellen szóló vagy a hatásköre minél szűkebbre vonására irányuló számos érvelés látott napvilágot, és úgy tűnik, a meg nem értés, az újtól való félelem a törvény megalkotásával sem múlt el, még a parlamenten belül sem. Ezért a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának intézményével foglalkozni, mondhatni, kötelező feladat.

Átlapozva a 2000 óta publikált különböző törvénytervezeteket, úgy tűnik, hogy az új jogintézménnyel szembeni averzió, illetve a szakmai kételemek megfogalmazása nem nélkülözött minden alapot. A tervezetek ugyanis tartalmilag és kidolgozottságukat tekintve is nagy változatosságot mutatnak, s nem egy szakmailag vitatható megoldást kívántak intézményesíteni (például egyes közigazgatási hatásköröknek az ombudsmanra telepítését). A hozzáértő jogászok egy része természetesen ezen az alapon vetett fel kifogásokat, illetve fogalmazott meg javaslatokat. A gazdasági fejlődést (?) féltő po-

litika számára a határozatlan tartalmú (esetlegesen a gazdaságit felülíró) értékrend mellett a kezdeményezésnek a civil szektorhoz köthető eredete is kételemek forrása lehetett. A jövő nemzedékek érdekeit relativizáló, a jelen és a jövő nemzedékeket egymással szembeállító álláspontok, vagy a gyermeki és egyéb jogoknak a védett körbe történő bevonására irányuló törekvések szintén az új biztosra vonatkozó koncepció esszenciáját oldották, ezek persze esetenként már inkább az értetlenség (a megérteni nem akarás) kategóriájába sorolhatók. Háttérükben a szakmai megfontolások súlya legalábbis bizonytalan.

A fenti sorok után talán nem meglepő, hogy álláspontom szerint az új biztos bevezetésére – a törvényben meghatározott formában – szükség volt. Ehhez a véleményhez azonban hozzátartozik egy megállapítás: a törvény rendelkezéseit áttekintve látható, hogy (az eredeti koncepciótól eltérően) *az új biztos valójában nem a jövő nemzedékek biztosja, hanem környezetvédelmi biztos*. Két védendő értéket is meghatároz ugyan a törvény ezen túlmenően, mégpedig az emberiség közös gondjait, örökségét, de csak az ország nemzetközi kötelezettségeivel kapcsolatos hatáskörök kapcsán, valamint a jövő nemzedékek életminőségét, de csak az önkormányzatok hosszú távú terveinek véleményezése körében. Az elnevezéshez, illetve az eredeti koncepcióhoz képest ez viszalépésnek tűnik.

A környezethez való jog szerepel hazánk alkotmányában (18. §), az Alkotmánybíróság értelmezésében alapvető jognak minősül [lásd különösen a 28/1994. (V. 20.) AB határozatot], védelme tehát lehet ombudsmani feladat. Bevezetésének alkotmányjogi háttere sokkal erősebb, mint a jövő nemzedékek jogainak védelme, ami csak közvetve jelenik meg az alkotmány értékrendjében (például az élethez vagy éppen a környezethez való jogon keresztül). Ennek ellenére az önálló környezetvédelmi biztos bevezetése korántsem magától értetődő, még azok számára sem, akik fontosnak tartják ugyan a környezet védelmét, de magát az ombudsmani intézményt féltik a (környezetvédelemmel eddig is foglalkozó) biztosok számának növelésétől. Az új ombudsmanról szóló törvényt azonban elfogadták. Az állam csökkenő környezeti érzékenysége (a környezetvédelmet érintő „deregulációs” törekvések, leépítések és átszervezések) és a stratégiai alapokat nélkülöző gazdaságpolitikai döntések miatt üzenetértéke van annak, hogy a környezet védelmében egy erre a célra létrehozott biztos emeli fel a szavát. S végül – az új ombudsman melletti érveket nem csekély mértékben erősítve – lehetővé vált, hogy ez az ombudsman olyan jogosítványokat kapjon, amelyekkel a többi országgyűlési biztos nem rendelkezik (ezekre alább még visszaté-

rek). A felállítása tehát több mint szimbolikus intézkedés, és azt feltételezhetjük, hogy érezhető, *pozitív hatással lehet majd a környezethez való jog érvényesítését szolgáló előírások védelmi szintjére és gyakorlatára.*

Az említett distinkció – jövő nemzedékek és/vagy környezetvédelem – mind elméleti, mind gyakorlati szempontból fontos, amire leginkább a jövő generációk szószólójával kapcsolatos, ellenérzést és meg nem értést kifejező álláspontok világítanak rá. Ezek többnyire a törvény megszületése előtt fogalmazódtak meg, elméleti síkon, illetve korábbi törvénytervezetek alapján. Kiemelik, hogy a jogrendszer elemei (így az alkotmányban rögzített alapjogok is) a mindenkor élő (mai) ember értékrendjét fejezik ki, számára biztosítanak jogokat, s nem a még meg sem születetteknek. A ma élők terhére nem lehet kötelezettségeket megállapítani a még meg nem születettek javára, hiszen azoknak természetesen nincsenek jogaik, amelyek a ma élők jogaival egyenértékűek lennének. Szélsőségesebb megfogalmazás szerint – figyelemmel az egyik törvénytervezet óvatosabb szóhasználatára, amely jogok helyett a jövő generációk érdekeit említi védendő, képviselendő értéként – a jövő nemzedékeknek még egyértelműen felismerhető érdekeik sincsenek.

Az utóbbi megközelítést nem tartom elfogadhatónak. Egyrészt azért, mert a jogrendszer egyes sajátosságait semmiképp sem lehet hivatkozási alapként felhasználni arra, hogy a ma embere levesse válláról a döntéseiért való felelősséget, illetve a hosszú távú gondolkodás, tervezés kötelezettségét. Ez nem fér össze a jog általános funkciójával, hogy az életviszonyokat tartósan rendezze, miközben azok változását – például a hosszú távon jelentkező környezeti problémák megjelenését és felismerését – is szem előtt tartva, folyamatosan meg kell újulnia. Másrészt azért is el kell vetnünk az ilyen szélsőséges megközelítést, mert az emberi tudás ma már igenis kiterjed olyan összefüggésekre, amelyek alapján a jövő nemzedékek szükségleteinek legalábbis egyfajta minimuma, közös nevezője felismerhető. Triviális, hogy ivóvízre bizonyosan szükség lesz ötven és száz év múlva is (e felismerést osztja, s ennek alapján jogi követelmények meghatározását is lehetségesnek, illetve szükségesnek tartja Majtényi László és Solyom László).

Egyes kritikusok (mint Kilényi Géza) a törvénytervezetek alapján azt tartották fontosnak, hogy a jövő nemzedékek biztosa, ha már létrejön, inkább legyen szószóló, kezdeményező, mintsem a köz-

igazgatás működését ellenőrző, pláne hatósági jogkörökkel rendelkező szerv. A jövő nemzedékek biztosa ugyanis – szemben akár egy környezetvédelmi biztossal is – természeténél fogva nem vizsgálhat visszasságokat, egyéni jogsérelmeket, hiszen az ilyen sérelmek csak a jövőben következ(het)nek be. Ez a megközelítés szervesen kapcsolható ahhoz, amely szerint inkább csak érdekekről, mint jogokról beszélhetünk a jövő nemzedékek esetében. Ez a két utóbb említett érv megítélésem szerint erősíti egymást, s elfogadható a környezetvédelmi és a jövő generációs biztos hatáskörének elvi síkon történő elhatárolásához, illetve utóbbi esetében egyfajta szimbolikus (a többi biztosétól eltérő) hatáskör kialakításához.

Mindezen ellenérvek és a megítélésük hatottak az intézmény kialakulására, a 2007. évi CXLV. törvény elfogadásával azonban jelentőségüket veszítették, illetve sajátos színezetet nyertek. A törvényben ugyanis a jövő nemzedékekre utaló elnevezés szimbolikus, hiszen a tartalom, az érvényesítendő érték kifejezetten a környezethez való jog. Ha valóban a jövő generációk biztosáról lenne szó, annak nemcsak a természeti és a mesterséges környezet, hanem az épített és a kulturális örökség, illetve az emberi erőforrás hosszú távú megőrzése érdekében is fel kellene lépnie. Ez következik a jövő nemzedékekről megemlékező hatályos törvényeink tárgyköréből (környezet- és természetvédelem, kulturális örökség, vadgazdálkodás, atomenergia, területfejlesztés, oktatásügy, népesedéspolitikai stb.) is.

A környezetvédelmi biztos és a jövő generációk biztosa a fentiek szerint elvben két jogintézmény is lehetne, hiszen két különböző területen tevékenykedhetnek, amelyek között természetesen van átfedés, ami rész-egész viszonyként is értelmezhető, de eltérő idődimenzióval. Az új törvényi szabályozás szerint azonban a jövő nemzedékek biztosa „csak” a környezethez való jog érvényesülését segíti, amely a ma élők alapvető joga. E jog érvényesülése/sérelme ugyanakkor kétségtelenül kihat a jövő generációk életfeltételeinek megőrzésére is. Ha a jelenben hatékony a környezet védelme, az előmozdítja a jövő nemzedékek érdekeit (mint számos szerző kiemeli: a megmaradt természeti erőforrásokkal való rendelkezés szabadságát) is. Ezt az összefüggést a magyar Alkotmánybíróság korán felismerte, amikor rögzítette, hogy az állam úgynevezett életvédelmi kötelezettsége nemcsak a ma élő ember életének megővésére, tiszteltben tartására terjed ki, hanem

A JÖVŐ NEMZEDÉKEK BIZTOSA UGYANIS – SZEMBEN AKÁR EGY KÖRNYEZETVÉDELMI BIZTOSSAL IS – TERMÉSZETÉNÉL FOGVA NEM VIZSGÁLHAT VISSZASSÁGOKAT, EGYÉNI JOGSÉRELMEKET, HISZEN AZ ILYEN SÉRELMEK CSAK A JÖVŐBEN KÖVETKEZHETNEK BE.

az élet objektív feltételeire is. Az ilyen feltételek között kell számon tartani az élet természeti alapjait, amelyek megőrzésére az államnak szigorú szabályokat kell alkotnia és érvényesítenie [lásd különösen a 64/1991. (XII. 17.) és a 28/1994. (V. 20.) AB határozatot]. Ezekkel az állami kötelezettségekkel szemben már nem mindig áll ott az egyén élethez, illetve egészséges környezethez való alanyi joga; jogról valójában csak szimbolikus értelemben beszélhetünk. *A környezethez való jog részben, míg a jövő nemzedékek „jogai” egészében alanytalan jogoknak tekinthetők.* Előbbi esetében az Alkotmánybíróság kifejezetten elvetette annak idején a „képes beszédet,” mondván, felesleges a természet vagy az állatok jogairól beszélni ahhoz, hogy a velük szemben fennálló köteleességek megállapíthatók legyenek. A jövő nemzedékek esetében az ilyen szimbolikus beszédre viszont (Sólyom László álláspontja szerint) szükség lehet annak propagandisztikus ereje miatt.

Egy új intézmény háttérében érdemes máshol is okokat keresnünk. Ha áttekintjük az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és helyettese éves beszámolóit, kiderül, hogy az ombudsmanok a környezethez való joggal összefüggő visszasságok orvoslása érdekében rendszeresen éltek hatásköreikkel, s nem csak egyéni panaszok alapján. Környezetvédelmi jellegű ügyeik száma az utóbbi években egyre növekedett, ami önmagában véve persze még nem feltétlenül indokolja egy külön intézmény létrehozását, hiszen arra elsősorban a fennálló intézmények adminisztratív kapacitásának fejlesztése jelenthet megoldást. Ráadásul a környezethez való jog gyakran az építési, vízügyi és más szabályrendszerekbe ágyazódva érvényesül, s a sérelme gyakran egy másik (például eljárási természetű) jog sérelmével összefüggésben merül fel. A környezetvédelmi ügyek leválasztása ezért ronthatja a fellépés hatékonyságát, és akár az egyes biztosok hatásköreinek összeütközéséhez is vezethet. Az új ombudsman létrehozásának indoka tehát nem feltétlenül abban keresendő, hogy sokasodnak a környezetvédelmi jogvédelmi feladatok. Ha csak ez lenne az indok, akkor pusztán szimbolikus (az ügyek megoldását közvetlenül aligha szolgáló) jogalkotásról lenne szó, amelynek hatása elsősorban a társadalom környezeti tudatának fejlődésében mutatkozna meg.

A választ csakis a hatáskörök megvizsgálása után adhatjuk meg, amikor kiderül, hogy az új biztos eszközei milyen viszonyban állnak az általános biztos lehetőségeivel. Elvben háromféle viszony képzelhető el, amelyek közül kettőt azonban hamar kizárhatunk: az új biztosnak kevesebb hatásköre nem lehet, mert az minden bizonnyal az ügynevezett vizsszalépés tilalmába ütközne, s így alkotmányellenes-

nek minősülne, azonos hatáskör kialakításának pedig nem lenne sok értelme. Az új ombudsman létrehozásának az indoka tehát az lehet, hogy a törvényhozó sajátos hatáskörökkel kívánja felruházni az intézményt.

A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa a fentiek szerint a környezethez való jog érvényesítésének egyik intézménye. A törvény alapján *hatáskörére az általános biztos hatáskörét megállapító szabályok irányadók, bizonyos eltérésekkel.* Az általános hatáskörök alapvetően hatóságok és közszolgáltatók (együtt: hatóságok) olyan tevékenységével kapcsolatosak, amelyek valamely alapvető joggal összefüggő visszassághoz vezethetnek. Azokhoz képest a jövő nemzedékek biztosa *széles körben kapott további hatásköröket,* illetve tevékenységi köre is bővebb az általánosnál. Különösen fontos, hogy nem csak hatóságokat ellenőrizhet; hatóságok esetében pedig intézkedést és felügyeleti eljárást is kezdeményezhet. Szélesebb körben élhet ajánlással; egyes határozatok végrehajtásának felfüggesztését kezdeményezheti; polgári és közigazgatási pert indíthat; véleményezési jogkört kapott országos és helyi döntésekkel kapcsolatban; a jogszabály alapján kötelezően tartandó közmeghallgatásokra meg kell hívni és azokon részt vehet, de a közmeghallgatást maga is kezdeményezheti stb. Eljárása nemcsak beadvány alapján, hanem hivatalból is megindítható, áthidalva a már említett problémát, mely szerint a környezethez való jog (illetve annak jövőbe történő kivetítése) alanytalan, azaz gyakran úgy sérül, hogy nem lehet szó egyéni jogsérelemlről.

Minden hatáskör részletes elemzése e helyen nem lehetséges, de néhány velük kapcsolatban felmerülő kérdésre, értelmezési problémára feltétlenül érdemes kitérni. A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa hatásköreinek egyik legvitatottabb eleme, hogy *vizsgálati jogköre nemcsak a hatóságok tevékenységére terjed ki,* hanem a környezethasználatot folytató magánszemélyekre is. Ehhez bárkitől kérhet információt, akár közvetlenül is felhívhatja a környezethasználót valamely környezetvédelmi intézkedés megtételére, üzleti titkokat is kezelhet stb. Ez hatáskörének kétségtől olyan eleme, amely *hatósági jellegű.* E tekintetben hasonló szabályozással csak az adatvédelmi biztosnál találkozunk. Megítélését nagyban befolyásolja majd a gyakorlat, illetve a biztos személyes hozzáállása és hivatalának adminisztratív kapacitása.

A törvény egy helyen [lásd a 27/B. § (2) bekezdés b) pontja] a biztos fellépését kifejezetten jogellenes környezetkárosításhoz, szennyezéshez, illetve veszélyeztetéshez kapcsolja, ami a biztos és a *környezetvédelmi hatóság (hatáskörei) közötti viszony tisztázását igényli.* Hiszen ilyen esetekben a hatóság jogosult és

egyben gyakran csak az képes – a környezetvédelmi törvény definícióinak megfelelő – tényállások megállapítására, szankcionálására, illetve intézkedések megtételére. Kötelező döntése ellen pedig jogorvoslatnak van helye. Ha szorosan értelmezzük a hatásköri rendelkezést, akkor az ombudsman csak a hatóság mulasztása esetében léphet fel. Ha kiterjesztőleg értelmezzük, akkor nem csak a törvényi fogalmaknak megfelelő tényállások megállapítása esetében tevékenykedhet. Figyelemmel lehet például arra, hogy egy ma még esetleg enyhébb megítélés alá eső magatartás a jövő generációk életfeltételeit jelentősen ronthatja. Ha már létrejött a külön biztos intézménye, s az elnevezése a jövő generációkra utal, én inkább az utóbbi megközelítésre hajlanék. A környezetvédelmi jog olyan alapelvei, mint az elővigyázatosság vagy a fenntarthatóság (utóbbira egyébként maga a törvény több helyen kifejezetten utal) is ezt erősítik. Egy másik helyen – a hatósági határozatok felfüggesztésének kezdeményezésénél, lásd 27/E. § – kifejezetten utal a jogalkotó az általam érzékeltetni kívánt problémára, ott ugyanis a fellépés alapjaként azt kívánja meg, hogy a határozat jogsértő jellege a biztos (álláspontja) szerint álljon fel. Itt nyilvánvaló, hogy az ombudsman a hatóság jogértelmezésével (is) szembehelezkedhet.

Az értelmezést tovább folytatva: a törvény nem környezetvédelmi eljárásokról és hatóságokról, hanem a környezet állapotával összefüggésben álló eljárásokról, a környezet védelmére vonatkozó intézkedésekről és az azok megtételére hatáskörrel rendelkező hatóságokról szól. Álláspontom szerint a biztos *hatásköre ennek megfelelően nem korlátozódik a kifejezetten környezetvédelminek nevezett szervek eljárásaira*. A rész-egész viszony alapján magától értetődő, hogy feladatköréhez a természet- illetve tájvédelem is hozzátartozik (lásd a 27/B. § idézett 1. bekezdését). A Legfelsőbb Bíróság 1/2004 KJE jogegységi döntésére figyelemmel pedig bizonyosan felléphet olyan esetekben, amikor valamely alapul fekvő eljárásban szakhatóságként vesz rész egy környezetvédelmi (természetvédelmi) hatóság (ezek a nyilvánosság és a társadalmi részvétel szempontjából környezetvédelmi eljárásoknak minősülnek). Az általános biztos eddigi gyakorlatából kiindulva úgy vélem, hogy a külön biztos még ennél is szélesebb körben, *rugalmasabban állapíthatja meg saját hatáskörét*, s fejtheti ki tevékenységét (lásd építési, vízgazdálkodási és egyéb ügyek).

Külön kérdésként vetődik fel, hogy az állampolgári jogok biztosához képest hogyan alakul hatásköre ebben a körben, hiszen az általános biztos elvileg a környezetvédelmi hatóságok eljárása kapcsán is felléphet (hatásköri összeütközésről, illetve pár-

huzamosságról lehet szó). Erről csak az új ombudsman intézményének bevezetését előkészítő 2007. évi XXXVII. törvény emlékezik meg, kizárva az általános biztos hatáskörét abban az esetben, ha a külön biztos hatásköre megállapítható. E jogszabály hatályon kívül helyezte egyébként a környezetvédelmi törvény (1995. évi LIII. törvény, a továbbiakban Kvt.) 39. §-át, amely szerint az Országgyűlés meghatározza az állampolgári jogok biztosa környezetvédelmi feladatait. Ez egyértelművé teszi azt a jogalkotói szándékot, hogy a környezethez való joggal összefüggésben kizárólag a jövő nemzedékek biztosának legyen hatásköre.

A hatásköri rendelkezések értelmezése körül várhatóan *számos kérdés* merül majd fel a gyakorlatban, amelyeket a *következtelen szóhasználat és jogszabályszerkezet* miatt nehéz lesz megválaszolni. Néhány ilyen problémát említek csak meg példaként. Zavaró, hogy a törvény a hatáskörök megnevezése és rövid leírása után minden visszautalás nélkül és eltérő szóhasználattal, sőt nem egy esetben eltérő tartalommal (a hatáskört bővítve, például közmeghallgatás-kezdeményezési joggal) írja le a hatáskörhöz tartozó intézkedések sajátosságait. Nem egészen világos a környezetvédelmi törvényben definiált fogalmakhoz való viszonya sem (például mi lehet a jelentős környezetkárosodás, ha a környezetkárosodást a Kvt. eleve jelentős kedvezőtlen változásként jellemzi). Az sem egyértelmű, hogy az ombudsman fellépését csak a közigazgatási határozat már lezárt bírói felülvizsgálata zárja ki (a törvény ugyanis múlt időt alkalmaz: „felülvizsgálta”), vagy már az (általános szabályoknak megfelelően) ilyen tárgyban indult és folyamatban lévő bírósági eljárás is.

Meglátásom szerint a jogszabály alapján kötelező közmeghallgatásokra utalás sem egyértelmű szabály. A Kvt. a közmeghallgatást az esetek egy részében nem külön rendelkezéssel írja elő, hanem valamilyen (például környezeti hatásvizsgálati) eljárás kötelező elemeként. Ilyenkor a közmeghallgatási kötelezettség a hatásvizsgálati kötelezettségtől függ, amelynek megállapítása viszont részben jogalkalmazói döntés formájában (az úgynevezett előzetes vizsgálati eljárás során) történik. Álláspontom szerint a közmeghallgatás ilyenkor is a jogszabály alapján kötelezően tartandó kategóriába tartozik, noha maga a hatásvizsgálatról szóló döntés nem (csak) jogszabályon alapul. Más esetekben (például előzetes vizsgálati eljárásban, illetve ha a hatóság a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályai alapján írja elő a közmeghallgatást) elképzelhető a biztos megkeresésének mellőzése. Úgy vélem ugyanakkor, hogy helyesebb, illetve egyszerűbb lett volna olyan szabály megfogalmazása, amely szerint a környezetügy

szempontjából releváns összes közmeghallgatásra kiterjed a meghívására vonatkozó kötelezettség, de – a közmeghallgatás szerepére, nyitottságára tekintettel – a biztos ettől függetlenül is jogosult ezekben az eljárásokban részt venni.

A hatáskörök értékeléséhez érdemes azt is felidézni, hogy *egy korábbi elképzelések, törvénytervezetek részben erősebb hatáskörökkel, gyakorlatilag a közigazgatás felett álló és hatósági jogkörökkel bíró szószólót vetítettek előre*, aki például saját hatáskörben függeszthette volna fel határozatok végrehajtását, állapíthatta volna meg tartós környezeti károsodás fennállását, illetve kezdeményezhette volna a károsodás ingatlan-nyilvántartási bejegyzését. A 2007-ben elfogadott törvény ebből a szempontból erőteljes – noha, mint láttuk, nem száz százalékos – profiltisztítást tükröz. Az eszköztárnak ez a megkurtítása közigazgatási jogi dogmatikai, illetve államszervezeti szempontból szükségszerű volt. S mielőtt e megoldástól feltenénk a hazai környezetvédelmi szabályozás hatékonyságát, ne tévesszük szem elől azt sem, hogy az ombudsman *nem pótolhatja* az utóbbi évek deregulációs és átszervezési intézkedéseitől sújtott *közigazgatás megfelelő működését*.

A jövő nemzedékek országgyűlési biztosának tényleges hatása a környezet fenntarthatóságára, javítására irányuló szabályozás körében nemcsak a törvényszövegtől, hanem *a tisztiséget betöltő személy sajátos szerepfelfogásától is függ majd*. Említésre méltó elképzelés (Fülöp Sándoré), amely a környezetvédelmi *joggyakorlat egységesítésében*, illetve a különböző felek közötti *közvetítésben* tartja fontosnak az ombudsman mozgásterét.

Ma még nem ítélném meg, hogy a biztos, méltón elnevezéséhez, mennyiben tud majd túllépni az aktuális környezeti problémákon. Az egyéni jogsérelmek körén bizonyosan túllép, ahogyan azt az állampolgári biztos is tette eddig. Álláspontom szerint *a jövőt illető kérdésekben inkább a szabályozást kezdeményező, véleményező, valamint a szószólói fellépésnek (a nyilvánossághoz fordulásnak) van létjogosultsága (érdekvédelem), míg a többi eszköz a bekövetkező visszasságok esetében lehet alkalmas (jogvédelem)*.

A törvényt illető fenti megjegyzésekhez kívánok javaslatom, mely szerint a szabályozásnak a jogrendszerbe illesztése érdekében *célszerű lenne az alkotmány 18. §-át úgy módosítani, hogy az esetleg (a német megoldáshoz hasonlóan) utaljon a jövő generációkért érzett felelősségre*.

A szabályozás értékelését követően néhány kívánalmat fogalmazok meg a leendő biztos munkájával kapcsolatban. Először is azt, hogy az első biztos feladata és felelőssége rendkívül nagy. Intézményt formálhat, de olyat kell alkotnia, amely erősíti, és nem

gyengíti a demokratikus intézmény- és értékrendet. Első dolgai között kell lennie saját intézményének elhelyezése, *a természetes szövetségesek keresése*. A környezetvédelmi miniszter segíthet, mondjuk abban, hogy a biztos ajánlásait a többi kormánytag felügyelete alatt álló közigazgatási szervek is elfogadják. „Cserében” a biztos természetszerűleg erősíti a környezetvédelmi igazgatást a jövő nemzedékeit veszélyeztető deregulációs törekvésekkel szemben. A többi ombudsmannal való együttműködés eszköze lehet az információcsere (tájékoztatás a másik biztos hatáskörébe tartozó visszasságról), s adott esetben közös ajánlás kibocsátása. Szakmai szövetségesek is szükségesek lehetnek, hogy a biztos tevékenysége ne billenjen el túlzottan a tudományos vagy a gyakorlatias értékrend irányába. S persze szövetséges kell legyen a média, hiszen a közvélemény formálása e nélkül aligha lehetséges.

A törvényben rögzített eszköztár lehetőséget ad arra, hogy az ombudsman ne csak „büntessen”, hanem *„jutalmazzon” is*, a jó példák felemlítésén keresztül. A kedvező társadalmi megítéléshez erre is szükség lehet, persze megfelelő elővigyázattal, megőrizve a függetlenséget.

Az ombudsmannak *a törvényben biztosított jogkörökkel minél szélesebb körben élnie kell*, hogy társadalmunk élő lelkiismerete lehessen. Ehhez nyitott szemmel és füllel kell az országot járnia, hiszen vizsgálati tárgyainak jelentős részét (például a hosszú távú stratégiairól szóló döntésekhez) saját magának kell majd megtalálnia. A biztos mozgásterét szélesíti más jogszabályok rendelkezései is, ezeket is igénybe kell venni. Így például a környezeti vizsgálat (stratégiai hatásvizsgálat) kifejezetten módot ad a nem környezetvédelmi, ágazati jellegű országos, regionális és helyi programok tartalmának befolyásolására. A véleményezés és a közmeghallgatásokon való jelenlét joga biztosítja az ombudsman számára itt is a részvételt. A közmeghallgatás mint eszköz számára teljességgel szabad: hiszen rendkívül széles tárgykörben, eljárástól függetlenül bárkit nyilvános konzultációra hívhat. Egyébként is úgy gondolom, hogy a biztosnak feladata a környezeti szempontok integrációja, illetve a környezeti tudat formálása. A környezeti adatok nyilvánosságára, illetve a döntéshozatali eljárásokban való társadalmi részvételre vonatkozó szabályok ehhez kedvező környezetet jelentenek.

A biztos érzékenységének *túl kell terjeszkednie a jogszabályokban rögzített értékrenden*. Bizonyos értelemben véve olyan szenzorként kell funkcionálnia, amely – figyelemmel a már kialakított szabályozás diszfunkcióira mutató jelekre is, mint az állampolgári panaszok, a tudományos eredmények, a

közigazgatás működési zavarai – segíthet a követelményszint helyes megválasztásában. Nem törekedhet ugyanakkor „maximális” környezetvédelemre. Alkotmányos intézményként szem előtt kell tartania az arányosság elvét, vagyis tudnia kell, mi az elvárható és mi a szükséges környezetvédelmi intézkedés. Az elvárhatóság ugyanakkor álláspontom szerint épp az a követelmény, amelynek tartalmát ő maga is fejlesztheti.

Ennek az egyensúlyozásnak (s egyúttal a tekin-télyteremtésnek is) feltétlenül eszköze kell hogy legyen a környezethasználók megszólítására alkalmas kommunikáció, a velük való együttműködés is. Utóbbi a környezetvédelemnek egyébként is alapelve, s nem véletlenül, hiszen egyre gyakrabban él a rendészeti jellegű szabályozásnál rugalmasabb, együttműködést feltételező módszerekkel.

A jövő nemzedékek országgyűlési biztosának mítoszokkal kell leszámolnia. Először is annak megértésében lehet szerepe, hogy a környezethez való jog, a környezetvédelem nem luxus, s *célja nem a fejlődés megakadályozása*. E jog tartalma ma már nem mindenben tekinthető határozatlannak, noha természetsszerűleg változik. Másodszor abban, hogy a jövő generációk mennyire közel állnak hozzánk. A mindenkor élő generációkban egyszerre testesülnek meg az elődök és az utódok. Ha utópisztikus jellegükre hivatkozva megfosztjuk a jogot az olyan egyetemes emberi értékektől, amelyek a generációkat összetartják, csak egyetlen (vissza)lépés, s eljutunk oda, hogy az egyén élethez való joga sem lesz realitás.

ZÁGONI MIKLÓS

Egy rövid gondolatmenet keretében bemutatom, hogy a jövő generációk jogairól való elmélkedés nem öncélú jogfilozófiai spekuláció, hanem számokkal alátámasztható biofizikai szükségszerűség. Az elmúlt és az elkövetkező generációk folyamatosnak tűnő láncában ugyanis a legközelebbi jövőben esetleg aszimmetria léphet fel, sőt akár diszkontinuitás is. Magyarán: erős érvek hozhatók fel amellet, hogy a jelenlegi és a következő nemzedék helyzete gyökeres módon tér el az eddigiekétől, amire a spontán, természetes reakciók esetleg elkésettek vagy elégtelenek lehetnek.

A mai ember, a *Homo sapiens sapiens* története körülbelül a *cro-magnoni* korig nyúlik vissza, azaz mintegy 25-30 ezer évre. Ha egy generációt kb. huszonöt-harminc évnek tekintünk, jó közelítéssel azt mondhatjuk, ma az ezredik generáció körül járunk.

Állításom szerint éppen most áll elő az a helyzet, hogy olyan feltételek közé kerültünk, amilyenekre a megelőző nemzedékek tapasztalatai nem készítettek fel minket, genetikailag nincs adekvát reakciónk.

A klasszikus példa: helyezzünk el egyetlen sejtet egy tápoldatban. A sejt osztódása tipikusan húsz percet vesz igénybe. Húsz perc múlva kettő, negyven perc múltán négy, egy óra elteltével nyolc sejt lesz a lombikban. A laboratóriumi tapasztalat szerint körülbelül két hét alatt telik meg a lombik, ez éppen ezerszer húsz percet jelent. Azaz a duplázódó sejtek mintegy ezer nemzedék után töltik ki a számukra adott teret.

A folyamatot dinamikailag két, egymástól élesen eltérő szakasz jellemzi. Az első szakaszra végig az a feltétel érvényes, hogy több a táp és a tér, mint a sejt. Minthogy duplázódásról van szó, egy 1000 lépésből álló folyamat során a sejtek még a 997. lépéskor is csak a lombik 12,5 százalékát töltik ki. 87 százalék-a a térnek még táppal van teli. A 998-ban a sejtek a tér egynegyedét foglalják el, s háromnegyed részben még mindig szabad a hely. A 999. lépés eredményeképpen lesz a lombikban éppen fele-fele arányban a sejt és a táp. És az 1000. lépés a végzetes, amikor a sejtek teljes egészében kitöltik a teret, felszívják a tápot és elfogy a szabad tér. Ekkor az egész tenyészet elpusztul.

Az első dinamikai etap a folyamat teljes lefutási idejének 99,9 százalékáig tart, míg a második (amikor több a sejt, mint a hely) csupán 0,1 százaléknyi ideig; a két szakasz teljességgel aszimmetrikus. Az emberiséggel is hasonló a helyzet. Az első 997 generáció azt érezte, hogy a tere végtelen, kitölthetetlen, a természet hatalmas és elfogyaszthatatlan, a források kimeríthetetlenek. A 998. generációban bukkanhat föl a végesség érzése, amikor a fogyasztása és a készletek mennyisége már összemérhetővé kezd válni – de még mindig bőven a készletek javára. Aztán a 999. nemzedék döbben rá, hogy az általa uralt tér immár azonos a még szabadon maradtal. Ők értik meg, hogy a következő kettőződés átdobja őket a dinamikai határ túlfeloldására, abba a szakaszba, amelyben az ősidők óta tartó szabad és határtalan növekedés hirtelen, kényserű, teljes összeomlásba fordul át.

Hiába azonban az utolsó előtti generáció tudatos felismerése: génjeikben az előző 998 nemzedék tapasztalata rögzült. Elvárásaik, vágyaik, kódolt cselekvési reakcióik a megelőző időszakból valók. Semmilyen eddigi tudás, semmilyen magukkal hozott biológiai vagy kulturális tradíció nem mutat túl ezen. Nem hisznek a szemüknek: a fal, a telítettség még sohasem volt látható közelségben. Nem hiszik el, hogy a táp a következő fordulóban szükségszerűen el fog fogyni. S nem tudnak mit tenni: kész ref-

lexeik nincsenek, újak kialakulására nincs idő, a tudatos cselekvés tömegméretekben pedig szinte megszervezhetetlen.

A néhány, aki előre lát, rádöbben a dinamika-változás közelségére. Egyre többen vannak ilyenek. A „jövő nemzedékek jogairól” kezdenek beszélni (a pesszimistábbak szerint nem is több, csupán egyetlen ilyen nemzedékről van szó). A többséget mindez nem érdekli. Nem hajlandók elfogadni, hogy ők nem a korábbi 998-ba tartoznak, hogy rájuk más törvények érvényesek. Nem értik, miről van szó – genetikai determinációink szerint ez a tragikus realitás.

Miként lehetne mégis elodáznai a fordulópontot? Lassítani kell a növekedést, leállítani a szaporulat duplázódását és csökkenteni a táp fogyasztását. A lombikkal szemben a valóságos Földön a tápnak van természetes megújulása. Ha csak abban a tempóban fogyasztjuk, ahogyan az a maga természetes forrásaiból feltöltődik, beállhat az egyensúly. Ma ettől igen távol vagyunk: sokkal nagyobb mennyiségben habzsoljuk fel, mint amilyen mértékben újratemelődik. Ráadásul az elfogyasztott anyagokból visszabocsátunk a lombikba olyan hulladékokat, amelyek mérgezik a még megmaradt tápot, elszennyezik a fennmaradt szabad teret is.

A lombikbéli sejtek csak akkor élnek túl az ezredik generációt, ha az nem jelent létszámnövekedést, legalábbis nem duplázódást, hanem a szaporulat csupán a veszteség pótlására szolgál. Vonatkozik ez az általuk elfogyasztott és felhasznált nyersanyagokra és erőforrásokra, valamint a kibocsátott szennyező és mérgező anyagokra is. Ezt nevezik az adott tenyészet fenntartható populációjának. Mérete függ a rendelkezésre álló fizikai tértől és tápanyagmennyiségtől. Az állítás az emberiségre is igaz. Csak akkor éli túl következő generációját, csak akkor lesznek további nemzedékei, ha rááll egy egyensúlyi formációra, mely nem fűti túl a lombikját mérgezőgázokkal és nem fojtja meg önmagát idő előtt, ha szennyezésének mértéke lépést tart a környezet öntisztulási képességével s végül persze ha fogyasztásával nem falja fel maga alól a tápot.

A mi nemzedékünk a 998-999. lehet az ezres skálán. Választhat: megköveteli-e a maga számára mindazokat a fogyasztási és egyéb szabadságjogokat, amelyek – a lehetőség megléte miatt, akár „természetjogi” alapon – megillették az összes előző generációt, vagy önként és tudatosan lemond e jogok jelentős részéről annak érdekében, hogy utódai számára is jusson tér és táp.

Hadd mondjak még egy dinamikai példát. A sáskajárások úgy kezdődnek, hogy valamilyen okból (széllel, lóháton vagy más úton) néhány példány eljut egy távoli helyre, számukra kedvező környeze-

ti feltételek közé. Ott körkörösén elkezdik fogyasztani a táplálékot, egyúttal robbanásszerű szaporodásnak indulnak. Mínt hogy a lerágható új felület (a kör kerülete) lineárisan növekszik, a létszámuk gyarapodása pedig exponenciális (legalábbis négyzetes; az elfoglalt kör területével arányos), az utóbbi egyszer szükségyszerűen meghaladja az előbbi, s ekkor a raj azonnal összeomlik.

A fenntartható populáció az emberiség esetében 500 millió és egymilliárd között lehet. E létszámot 1640, illetve 1840 környékén érték el. A mai 6,5 milliárdos létszám, illetve az 1961-es 3 milliárdról az 1997-es 6 milliárdra történő duplázódás biztosan nem fenntartható. A végeredmény persze erősen függ a technikától (az élelmiszer- és orvostudományi technológiákat is ideértve), valamint az életminőségtől, vagyis attól, hogy – egy adott kor standardjaihoz képest vagy akár abszolút módon – milyen szintet nevezünk még egyáltalán emberi létnek. A hazai helyzetről most csak annyit, hogy meglátásom szerint a mai magyar irányvonal (melyet – összes demográfiai gondjával együtt – nem a túlnépesedés problémája jellemez) sem mentálisan, sem morálisan, sem monetárisan nem fenntartható.

Nem hozok további dinamikai példákat (üregi nyulak elszaporodása Ausztráliában stb.), inkább felteszem a kérdést: miként értelmezhetők a szabadságjogok egy űrhajóban? A válaszom első közelítésben az, hogy a szabad földi térben érvényes jogoknál mindenestre szűkebben. Minden egyes lépés összes következményét előre végig kell gondolni hosszú távon és egyeztetni az összes többi szereplővel. Minden elfogyasztott gramm reprocesszálásáról és újratemeléséről gondoskodni kell. Luxusigények csak mások normál igényeinek rovására elégíthetők ki. Ha én ugrálnék akarok, addig a többi űrhajós mozdulatlanul ül és kivárja. Csak egyesével kerülhetünk sorra.

A jövő nemzedékek ombudsmanjának – és tegyük hozzá: a Fenntartható Fejlődés Nemzeti Tanácsának – azokat a szabályokat, szokásokat, cselekvési mintákat kellene meghatározni (megkeresni, bemutatni, egyeztetni, kommunikálni, megértetni, elfogadtatni, kodifikáltatni), amelyek a Föld nevű űrhajó zárt terében az űrhajósok minél hosszabb utazását, vagy ha tetszik: lombikjában a túlszaporodott sejtek megmaradását szolgálják.

*

A fenti retorika lefordítása a szakparaméterekre (vagyis az egyes állapotjelzők fenntartható tartományának megjelölésére) e cikk keretein belül nyilván

nem lehetséges. Ezt a fenntartható fejlődés nemzeti stratégiájának vagy az új ombudsmannak kell elvégeznie. Itt csupán egyetlen indikátorról, az éghajlati feltételrendszer állapotáról és alakulásáról, valamint az erről alkotott képünkről szövegek.

Hogy a légkör szerkezet milyen mértékben befolyásolja a földi életlehetőségeket, azt egyetlen adattal jellemzem: az úgynevezett üvegházhatású gázok légköri jelenléte nélkül a Föld felszínének átlaghőmérséklete mínusz 18 fok lenne a mai plusz 15 helyett. Az előbbi mellett egy életemlen jég-tömb volna a Föld, az utóbbi helyzetben pedig gyakorlatilag az egész bolygó felszín lakhatóvá válik, le a mélyóceánokig. A jégkorszak idején, amikor a bolygó lakhatósága a mainak kb. a háromnegyedére szorult vissza, a hőmérséklet csupán 4-5 fokkal volt alacsonyabb. De az átlaghőmérséklet messze nem az egyetlen lényeges paraméter: az egyes helyeken a hőmérséklet- és csapadékeloszlás még fontosabb. Mindezt a bolygó felszín jellege (az erdőborítottság változása, a talaj állapota, a növényfajta, a beépítettség) is befolyásolja. Az ezekben bekövetkező bármiféle változás nemlineáris módokon vezethet lokális, regionális, illetve globális skálájú klímakilengésekhez vagy tartós elmozdulásokhoz.

Mindezekről a nagyközönség az utóbbi években számos információt kapott, azonban az elért rétegek szélesedésével csökkent a tartalom pontossága. Ez elég jól ismert jelátviteli probléma. A valódi gondok abból származnak, ha a döntéshozatali szinteket is pontatlan vagy félinformációk érik el. Ehhez társul egy következő jellegzetesség. Az üzenetek akkor érnek célba, ha egyértelműek. A lánczsa is akkor ül, ha elég hegyes. Ez azonban túlegyszerűsítésekhez, szimplifikációhoz, időnként katasztrofális felnagyításhoz vezet. Részletes, bonyolult, feltételezésekkel tarkított előadásokat a politika nehezen visel el. Baj van, cselekedj – ezt érti. De így az egész témakört belengi a zöld homály és a katasztrófa hangulat a racionális elemzés helyett. (Felhív egy rádióriporter: Nagyon nagy baj van? Nincs, felelem. Akkor hagyjuk, mondja ő. Ha viszont igent mondok, még egyet ütöttem a ferdén bevett szögére, amelyet inkább kihúzni és újraindítani kellene.) Úgy is mondhatom: a tudóst a bonyolult kérdések, a politikust az egyszerű válaszok érdeklik.

A harmadik probléma pedig, hogy – éppen az üzenet átvitele (meg a pályázatok elnyerése) érdekében – a tudománynak is többet és biztosabbat kellett állítania (hazudnia?!). Önmagáról, mint a valódi

tudása. Ezt én nagy bajnak, szinte bűnnek érzem. A témakör bonyolultsága és az előrejelezhetőség korlátozottsága miatt a tudományban valóban sokkal több a kétely, mint amennyit ebből kifelé mutat (ni kénytelen). A média mitizál („a számítógépes modellek azt mutatják...”), és végül a „tudós” is kezdi elhinni, hogy az eszköze tényleg csodaszor, amivel a jövőbe lát. Márpedig túl fontos dologról van szó ahhoz, hogy a hamisságot ide is beengedjük. A tudománynak jobban kellene vigyáznia a maga tisztaságára és becsületére, voltaképpen a „végső autoritás” szerepére. Ezt a „nem tudom” néha jobban szolgálná, mint a „biztos vagyok benne”.

Ami tény: a légkör szerkezet és a talaj felszín jelentős emberi átalakítása egyúttal súlyos ráhatás a vizek rendszerére és az élővilágra. Ami bizonytalan, az a következők hálózata. Azt kell jól megérteni, amit Neumann János így fogalmazott meg: a tudásunk korlátozott; amikor azonban biztosat fogunk tudni, már késő lesz.

*

Tovább szűkítve a kört, most valóban csak a jogalkotásra: a bolygó légkör szerkezetének az emberi tevékenység általi jelentős és tartós megváltoztatása (egyes mesterséges – ipari eredetű – üvegházhatású gázoknak tízezer éves nagyságrendű a felezési idejük, azaz ha ezzel balzsamozták volna az egyiptomi múmiákat, a kibocsátott mennyiség nyolcvan százaléka még a levegőben lenne) nyilvánvalóan ellentmond a fenntarthatóság definíciójának (a jelen generáció igényeit oly módon kielégíteni, hogy az ne korlátozza a következő generációk jogát ugyanerre; más megfogalmazásban: a bolygót azonos vagy jobb állapotban áthagyományozni az utánunk érkezőknek, mint amilyenben mi örököltük). A fenntarthatóság megfogalmazása a szabadságjogok mások általi korlátozottságának természetes kiterjesztése a később megszülető jogalanyokra.

Érvényes természetesen ez az elv más környezeti feltételekre, illetve erőforrásokra is, egyes fajok végleges kipusztításától a szén és az olaj elégetéséig – ez utóbbiak például az energiatermelésnél sokkal hasznosabb felhasználású nyersanyagoknak bizonyulhatnak a jövő technológiájában. Ezért a most kodifikálás alatt álló fenntartható fejlődési stratégiában, a megújuló erőforrás stratégiában, valamint kiemelten a nemzeti éghajlatváltozási stratégiában (NÉS) teszünk kísérletet arra, hogy a fenti elveknek számszerűsítetten eleget tegyünk.

A NÉS megalkotására a Magyar Tudományos Akadémia klímaprogramja tett javaslatot, amelyet a kormány elfogadott. A stratégia a következőket tűzi ki célul:

1. Összhangban a nemzetközi törekvésekkel el kell érni, hogy a Föld légkörének rohamos átalakítása leálljon, és az emberi eredetű gázok mennyisége ne lépje át az ipari forradalom előtti szint kétszeresét; ekkor remény van egy pár évszázad alatti regenerációra.

2. A hazai kibocsátáscsökkentés járuljon hozzá ahhoz, hogy a globális átlaghőmérséklet ne emelkedjék 2-2,5 Celsius-foknál jobban (ami földrajzi okoknál fogva a Kárpát-medencében 3-4 °C-t jelent).

3. Az elkerülhetetlen mértékű változásokra (az átlaghőmérséklet emelkedése, az évszakok eltolódása, a szélsőségek növekedése, a csapadékrend átalakulása) minden érintett területen – agrártermelés, vízellátás, egészségügy stb. – felkészülni, védekezni, alkalmazkodni szükséges. (Mind az EU, mind az OECD elvárja, hogy futó és leendő közösségi támogatások felhasználásánál szempont legyen a „*climate proofing*”: a klímaérzékenységi, sérülékenységi vizsgálat.)

A klímastratégia közel húszéves időtávra szól (2025-ig), és nem feladatokat, hanem célokat jelöl meg, míg az egyes végrehajtási lépések megválasztásának lehetőségét és a hozzá rendelendő eszközöket – két évente megalkotandó, az Országgyűlés elé terjesztendő nemzeti éghajlatváltozási programok formájában – meghagyja az aktuális kormányzatoknak.

A tárcaközi vitában a NÉS-hez számos hozzászólás érkezett (például emberi jogi megközelítésből is). Az anyag februárban került a kormány elé, és várhatóan a tavaszi ülészenon terjesztik a parlament elé jóváhagyásra.

PÁNOVICS ATTILA

A hazai belpolitikai élet egyre indulatosabb csatározásai közepette, a 2010-ben esedékes választásokat megelőző, egyre fokozódó feszültségek örvényében alig hallani arról, hogy 2011. január 1-jétől kezdve az Európai Unió figyelme hónapokon keresztül Magyarországra fog irányulni. Négy esztendővel az uniós csatlakozást követően megmutathatjuk, hogy az ország miként illeszkedett be a huszonhét tagból álló európai integrációs szervezetbe, mennyire képes együttműködni a többi országgal és a közösségi in-

tezményekkel, hogyan tudja tematizálni a döntéshozatalt, illetve hogyan volt képes tanulni más tagállamok soros elnökséggel kapcsolatos tapasztalataiból.

Felmerül a kérdés, hogy egyáltalán melyek azok a témák, amelyekkel kiemelten kellene foglalkoznunk a hathónapos periódus alatt. Míg az adott félév napirendjének és prioritásainak meghatározása lehetővé teszi, hogy az elnökséget adó ország olyan kérdéseket állítson az európai diplomácia érdeklődésének homlokterébe, amelyek egyébként nem kerültek volna oda, addig ezzel egyidejűleg olyan témákkal is foglalkoznia kell, amelyekkel egyébként nem vagy nem akkora intenzitással törődne.¹ A tanács napirendjén szereplő kérdések minél nagyobb arányú megoldása a legegységertelműbb jele a soros elnökség hatékonyságának.

2009 júniusára remélhetőleg megoldódik az EU „alkotmányos válsága” a 2007. december 13-án, Lisszabonban aláírt reformszerződés hatálybalépésével. A magyar diplomáciának várhatóan foglalkoznia kell majd a 2013-at követő közös költségvetés előkészítésével, a Nyugat-Balkán országainak integrációjával, a lisszaboni stratégia helyzetével, és a határidők lejárta miatt számos nemzetközi környezetvédelmi kötelezettségvállalás (a biológiai sokféleség csökkenésének 2010-ig történő megállítása stb.) teljesítésének értékelésével. Természetesen a magyar elnökség napirendjén kiemelkedő szerepet kell játszania a kisebbségek védelmének, identitásuk megőrzése támogatásának, különös tekintettel a határon túli magyarok helyzetére. Ezért is rendkívül fontos a hatékony együttműködés a belga és spanyol elnökséggel, hiszen mindkét ország napirendjén szerepelhet a kisebbségek jogainak kérdése, és várhatóan igyekeznek majd jó együttműködést kialakítani a soron következő elnökséggel. Magyarország tehát már a megelőző elnökségi periódusokban is erőteljesebben képviselheti a nemzeti álláspontot annak érdekében, hogy optimális egyezség szülessen majd ezekben a kérdésekben.

A fent említett témakörök mellett azonban érdemes egy pillantást vetni az Európai Uniónak mint a világgazdaság meghatározó szereplőjének hosszabb távú jövőjére is. Az európai integráció esetében különösen fontos annak megértése, hogy a fenntartható fejlődés a jelen nemzedékek igényeinek való megfelelés közben nem járhat a jövő nemzedékek majdani szükségleteinek kockáztatásával, hiszen az EU alapját a mai napig a gazdasági integráció (az egyseges belső piac és a gazdasági unió megteremtése) jelenti.

A lisszaboni szerződés aláírásával egyelőre lezárult az amszterdami és a nizzai szerződéssel megkezdett folyamat, melynek célja az unió hatékonysá-

gának és demokratikus legitimitásának megerősítése, valamint egységes fellépésének biztosítása volt. A dokumentumot mind a huszonhét tagállamnak ratifikálnia kell annak érdekében, hogy hatálybalépésére még a 2009. évi európai parlamenti választásokig (a tervek szerint 2009. január 1-jén) sor kerülhessen.

Az Európai Unió jövőjéről folytatott vita azonban ezzel nem érhet véget. Kétségtelen, hogy az EU több szempontból is igen előkelő helyet mondhat magának a három erő központú (EU–USA–Japán) világgazdaságban, és ezen a pozícióján a keleti bővítés is javított.² Az egyre kíméletlenebb gazdasági versenyben azonban az EU-nak egyre súlyosabb külső és belső kihívásokkal kell szembenéznie, és erősen kétséges, hogy képes lesz megtartani versenyképességét például az Amerikai Egyesült Államokkal szemben, ahol a XX. század elejétől töretlen népességszám-növekedés következtében az ezredfordulóhoz képest közel 50 százalékkal többen fognak élni, miközben az EU huszonhét tagállamának előregedő népessége – a migrációt is figyelembe véve – várhatóan 7 százalékkal csökkenni fog.³

Európa válasza a globális kihívásokra elsődlegesen az úgynevezett lisszaboni stratégiában öltött testet, melynek legfőbb célja a versenyképesség fokozása, a nagyobb növekedési potenciál és a több munkahely elérése. Ehhez képest az egy évvel később, 2001-ben Göteborgban elfogadott, 2002-ben Barcelonában egy külső dimenzióval kiegészített, 2006-ban pedig megújított fenntartható fejlődési stratégia némileg háttérbe szorult⁴ annak ellenére, hogy a fenntartható fejlődés az EU egyik alapvető célkitűzése,⁵ az Európai Közösség pedig globális szinten a környezeti problémák megoldásának elharcosa, aktív támogatója a fenntartható fejlődésről szóló, 2002-es johannesburgi világcsúcs következtetéseiére is.

Az EK-szerződés 1997-ben módosított 6. cikke előírja, hogy a környezetvédelmi követelményeket – különösen a fenntartható fejlődés előmozdítására tekintettel – be kell illeszteni a közösségi politikák és tevékenységek meghatározásába és végrehajtásába. A környezetvédelemnek tehát szerepelnie kell valamennyi közösségi politika és tevékenység meghatározásában és végrehajtásában, beleértve a közösség külső támogatását is. 1998 júniusában a cardiffi Európai Tanács hangsúlyozta a környezetvédelemnek és a fenntartható fejlődésnek a főbb politikai területekbe való beillesztése fontosságát. Az Európai Parlament, a Bizottság és a Tanács által 2007 decembe-

reben ünnepélyesen kihirdetett Európai Unió Alapvető jogok kartája⁶ is elismeri preambulumban, hogy a kartában foglalt jogok gyakorlása együtt jár a más személyek, az emberi közösség és a jövő nemzedékek iránt viselt felelősséggel és kötelezettségekkel. A karta 37. cikke pedig rögzíti, hogy a magas színvonalú környezetvédelmet és a környezet minőségének javítását be kell építeni az uniós politikákba, és a fenntartható fejlődés elvével összhangban biztosítani kell megvalósulásukat.⁷

A fenntartható fejlődés elve tehát jelen van a közösségi joganyagban, ebből a szempontból az EU egyfajta globális modell a fenntarthatóság három pillérének (gazdaság–társadalom–környezet) összekapcsolásában,⁸ de a nem csupán formális, szlogenszerű, hanem sikeres gyakorlati megvalósítás még itt is csupán kezdeti stádiumban van.⁹ A gazdaság, a környezet és a társadalom kényes egyensúlyát tehát egyelőre nem sikerül megteremteni. Ez nem véletlen, hisz a fenntartható fejlődés, amelynek a Brundtland-bizottság munkájának köszönhetően a nyolcvanas évek második felétől kezdve széles körben elterjedt definíciója¹⁰ elválaszthatatlan a jövő nemzedékek jogaitól, az ember és környezete viszonyrendszerének átértékelését igényli, melynek részeként új értékeket, szemléletet, megközelítéseket, erkölcsöt kell megalkotnunk. A fenntartható fejlődés folyamat, amely mint állapot soha nem érhető el, mert a környezeti feltételek állandóan változnak, így az alkalmazkodás és a változás kényszere állandóan adott.¹¹

Az Európai Unió célja egy olyan társadalom létrehozása, amely a szabadságon, a demokrácián, az alapvető jogok tiszteletben tartásán, az esélyegyenlőség előmozdításán, valamint a nemzedékek belüli és nemzedékek közötti szolidaritáson alapul.¹² A szolidaritásnak ki kell terjednie az eljövendő generációkra is, ezért az EU-nak eredményesen kell kezelnie nemcsak a demográfiai, hanem a környezeti változásokat is.¹³

Mindezek ellenére sajnálattal kell megállapítanunk, hogy a környezeti szempontok – a konkrét intézkedések és tettek szintjén – az utóbbi időben inkább gyengültek, mintsem erősödtek volna.¹⁴ Ahhoz képest, hogy az Európai Közösség a világ talán legkorszerűbb környezetvédelmi szabályozását tudhatja magának, és már a hatodik környezeti akcióprogramját hajtja végre, a koppenhágai székhelyű, a közösség egyik decentralizált szervének tekinthető Európai Környezetvédelmi Ügynökség kénytelen volt megállapítani az európai környezetről szó-

AZ EURÓPAI INTEGRÁCIÓ ESETÉBEN KÜLÖNÖSEN FONTOS ANNAK MEGÉRTÉSE, HOGY A FENNTARTHATÓ FEJLŐDÉS A JELEN NEMZEDÉKEK IGÉNYEINEK VALÓ MEGFELELÉS KÖZBEN NEM JÁR HAT A JÖVŐ NEMZEDÉKEK MAJDANI SZÜKSÉGLETEINEK KOCKÁZTATÁSÁVAL.

ló 2005-ös jelentésében, hogy mind a polgároknak, mind a kormányoknak többet kell tenniük annak érdekében, hogy a gazdasági fejlődés összhangba kerüljön a Föld teherbíró képességével. Az eddig elért sikerek többnyire annak köszönhetőek, hogy az EK az elmúlt évtizedekben főleg a jól látható pontforrásokra összpontosított, miközben az erőforrások felhasználása abszolút mértékben állandó maradt, és a hangsúly a gyártásról a fogyasztási kérdésekre tevődött át. A természeti erőforrások teljes felhasználása mintegy 20 százalékkal volt magasabb, mint pótlásuk mértéke.¹⁵

Pedig az uniós polgárok részéről komoly egyetértés mutatkozik a közösségi környezeti politika fontosságát illetően, ami jelentős politikai támogatást biztosít a döntéshozók számára. Az Eurobarometer legfrissebb felmérése szerint az uniós polgárok közel kétharmada szeretné, ha a környezettel kapcsolatos politikai döntések nem nemzeti szinten születnének meg, és szükségesnek tartják, hogy az Európai Unió segítse a harmadik országokat környezetvédelmi normáik javításában.¹⁶ Létezik tehát egy erőteljes igény és elkötelezettség a tagállamok állampolgárai részéről, ami az egyébként is komoly demokráciadeficittel működő EU szempontjából kulcsfontosságú a jövőre nézve.

*

A soros elnökség – főleg első alkalommal – óriási feladatot jelent minden uniós tagállam számára. A sikeres magyar elnökséghez kellő lelkesedésre, elszántságra, jó szervezőkészségre és együttműködési hajlandóságra van szükség. Természetesen ideális volna, ha ösztársadalmi konszenzus alakulna ki a kérdésben. Biztató előjelnek tekinthető, hogy 2008. február 21-én az öt parlamenti párt megállapodást kötött a 2011-es magyar EU-elnökség felkészülésével összefüggő feladatokról és az ügynevezett EU-elnökségi munkacsoport létrehozásáról.¹⁷ Magyarország a spanyol elnökség kezdetére, 2010-re szeretné befejezni a felkészülést és a kiválasztott mintegy 1200-1300 szakember képzését.

Tekintettel arra, hogy Magyarországon tavaly döntés született a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának posztjáról, ami a maga nemében egyedülálló még az Európai Unión belül is, érdemes lenne a soros elnökségre való előkészületek során alaposan megvizsgálni azt is, hogy az uniós intézményi struktúra komplex rendszerében miként juthatna hangsúlyosabb szerephez a jövő nemzedékek érdekeinek képviselője. Magyarország földrajzi elhelyezkedése miatt a határon átnyúló környezetszennyezés különösen égető probléma, amely rányomja a

bélyegét a szomszédos országokkal fennálló kapcsolatainkra is. A környezetvédelem és a fenntartható fejlődés iránt elkötelezett, a jövő nemzedékek jogainak védelmét prioritásként kezelő magyar EU-elnökség nagy valószínűséggel stratégiai szövetségesre lelhetne az Európai Parlamentben és a tagállamok egy részében, valamint a Gazdasági és Szociális Bizottságban mint a szervezett civil társadalom képviselőjében.

Egy kellőképpen alátámasztott javaslattal kezdeményezni lehetne egy állandó bizottság felállítását az Európai Parlamentben, vagy – a magyar példa alapján – ombudsmani posztot is kaphatna a jövő nemzedékek képviselője, akár a meglévő európai ombudsman feladatának kiszélesítésével,¹⁸ akár önállóan, például az Európai Parlament és a Tanács 2000. december 18-i 45/2001/EK rendeletével¹⁹ létrehozott európai adatvédelmi biztos posztjához hasonlóan. Ez az első hallásra talán meglepő és bátor kezdeményezés elmozdulást jelenthetne az EU-n belül és azon túl is a jövő nemzedékek jogainak gyakorlati érvényesülése felé, továbbá komoly nemzetközi elismerést hozhatna a 2011-es magyar elnökségnek.

JEGYZETEK

1. Európai közjog és politika, szerk. KENDE Tamás, SZÜCS Tamás, Budapest, CompLex, 2006, 295.
2. Kiss Éva: *Az Európai Unió a XXI. század elején*, Budapest, Akadémiai, 2005, 145.
3. Kovács László: *Quo vadis Európa?*, in *Magyar kutatók az Európai Unióról*, Budapest, Európai Közösségek Hivatalos Kiadványainak Hivatala, 2006, 19–20.
4. A két stratégia viszonyára lásd Marc PALLEMAERTS: *The EU and Sustainable Development: An Ambiguous Relationship*, in Marc PALLEMAERTS & Albenaz AZMANOVA: *The European Union and Sustainable Development: Internal and External Dimensions*, Brussel, VUBPPESS Brussels University Press, 2006, 38–51.
5. Lásd az EU-szerződés 2. cikkét.
6. HL C 303., 2007. 12. 14, 1.
7. Érdemes megemlíteni, hogy ez a rendelkezés részét képezte az európai alkotmány létrehozásáról szóló szerződésnek is (II-97. cikk).
8. Ludwig KRÄMER: *Thirty Years of Environmental Governance in the European Union*, in *Reflections on 30 Years of EU Environmental Law – A High Level of Protection?*, ed. Richard MACRORY, The Avosetta Series (7), Groningen, Europa Law Publishing, 2006, 576.
9. ORBÁN Annamária: *A fenntartható fejlődés intézményesülése? Elméleti szempontok, nemzetközi és hazai tapasztalatok*, in EU-tanulmányok IV., Budapest, Nemzeti Fejlesztési Hivatal, 457.

10. *Közös jövőnk. A Környezet és Fejlesztés Világbizottság jelentése*, Budapest, Mezőgazdasági Kiadó, 1988, 31.
11. GYULAI Iván: *Új megközelítések a fenntarthatóság érdekében*, in *Remény a fennmaradásra (Fenntartható-e a fejlődés?)*, szerk. KÓRÓDI Mária, Budapest, Kossuth Kiadó, 226–227.
12. Nyilatkozattervezet a fenntartható fejlődés irányadó elveiről, a Bizottság közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek, COM(2005) 218 végleges, 2.
13. Polgárközpontú program: Eredményeket Európának; a Bizottság közleménye az Európai Tanácsnak, COM(2006) 211 végleges, 5.
14. PELLE Anita: *Emissziós kvóták, megújuló energiaforrások, környezetbarát közlekedés, természeti kincsek megővése: Magyarország környezetvédelmi feladatai a lisszaboni stratégia alapján*, in *A lisszaboni folyamat és Magyarország*, szerk. FARKAS Beáta, SZTE Gazdaságtudományi Kar Közleményei 2007, Szeged, JATEPress, 2007, 234.
15. The European Environment – State and Outlook 2005, European Environment Agency, State of the environment report No 1/2005.
16. A teljes jelentés letölthető: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb_special_en.htm#295.
17. <http://www.magyarorszag.hu/hirkozpont/hirek/eu/elnokseg20080221.html>.
18. Erre vonatkozóan fontos adalékokkal szolgál Maurice SHERIDAN: *The possible approaches and possibilities of institutional representation of future generations in Europe – A Guardian/Ombudsman of Future Generations*, in *Do we owe them a future? (The opportunities of a representation for future generations in Europe)*, eds. Benedek JÁVOR, Judit RÁCZ, BUDAPEST, Védegylet – Protect the Future!, 2006, 158–169.
19. HL L 8., 2001.1.12., 1.