

dc_618_12

MTA Doktori Értekezés

**A fenntarthatóság értelmezésének
egyes jogi szempontjai**

Tézisek

Dr. Bándi Gyula

2013. február hó

Tézisek

Témaválasztás és módszertan

Immár három és fél évtizede foglalkozom környezetjoggal, annak rendszerével, elveivel, intézményeivel, jogharmonizációval, illetve ezenközben jogközelítéssel, némi jogalkotási részvétellel, és alkalmanként mindennek gyakorlatával is. Ennek során óhatatlanul szembekerültem – és ez egyre többször történt - a fenntarthatóság vagy a fenntartható fejlődés fogalmával, illetve ennek esetleges jogi következményeivel. A fenntartható fejlődés vagy a fenntarthatóság szinte minden összefüggésben megjelenik (sokszor lejárattják ennek érdemi értékét), holott a klasszikus és tudatos értelmezés a környezet-társadalom-gazdaság hármasságát látja ebben, utalva annak három elemére - lábára/oszlopára/körére - (időnként akár képi megjelenítéstől is függően). Ezen belül a 'gyenge' és az 'erős' fenntarthatóság között leng az értelmezés ingája, amelyhez mostanában egy számomra teljesen új EU értelmezési megközelítés a 'zöld gazdaság' révén megpróbálja áthidalni a kétféle szélsőséget. Nem csoda hát, ha előbb-utóbb felvetődik a kérdés: mit is kell érteni a fenntartható fejlődés alatt, mennyiben kapcsolódik össze a környezetvédelemmel és különösen az, hogy mennyire lehet jogi megfelelőt találni neki. Mindenesetre éppen ezért elsőként azt kell tisztázni, mennyire lehet érdemben megfogalmazni, vagy legalábbis megközelíteni a fenntartható fejlődés és/vagy fenntarthatóság gondolatát. Minden, ami jogi következmény, csak ezt követően kerülhet sorra.

Az értekezés bevezetőjében számos kérdést fogalmazok meg, amelyre választ keresek a további oldalakon és mindezeket összegzem konklúzióként, illetve a kérdéseket és konklúziókat együtt jelen tézisekben. Elöljáróban le kell szögezni, hogy jelen értekezés teljes mértékben támaszkodik az eddigi környezetjogi munkáimra, aminthogy a fenntartható fejlődésnek is a környezeti láb az egyik erőssége, illetve az általam is jobban elfogadhatónak tartott erős fenntarthatósági gondolat értelmében inkább kiinduló forrása, alapja, ami nélkül társadalom és gazdaság nem működhet – mert aligha kétséges, hogy ez fordítva nem szükségképpen ilyen egyértelmű (az ökoszféra jól boldogult gazdaság nélkül is). E meghatározó alapállás okán munkám nem hoz mindenben újat, vagy az eddigiektől eltérőt, legfeljebb szemléletében, de azt mindenképpen – igyekeztem tágabbra tekinteni az eddigieknél, de megőrizve eddigi eredményeimet, tapasztalataimat.

Ebből két következmény adódik: először a jelen értekezésben feldolgozott háttér és irodalom nagy része újdonság (a legtöbb forrás a közeli hónapokban-években jelent meg), eddig azokat magam sem használtam, ugyanakkor az értekezés végén nem is jelöltem meg külön mindazon

forrásokat, amelyek itt kifejezetten ugyan idézetként, hivatkozásként nem szerepelnek, de meghatározói voltak az elmúlt évtizedeknek; másodsor, mindezzel összefüggésben, több olyan eleme van jelen értekezésnek, amelyet valamilyen formában már feldolgoztam a múltban, de soha nem ilyen részletességgel vagy legalábbis soha nem ilyen szemlélettel és korrelációban. Tehát mintegy 'megőrizve fejleszteni' próbáltam, törekedve rendszeralkotásra, amint eddig a környezetjog kapcsán is mindig. Jelen értekezés tehát összegzés is, de elsősorban új utak keresése, új szempontok beépítése, új kutatási irányok remélhető megalapozása.

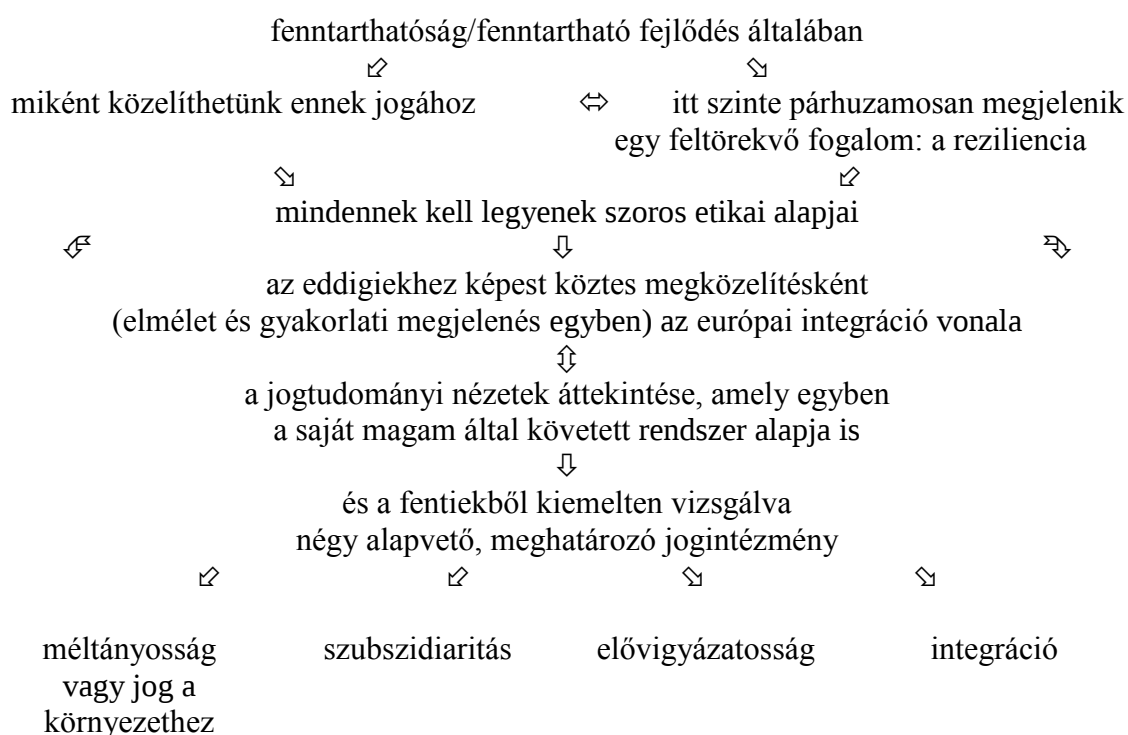
A feldolgozás, kutatás módszere hagyományosnak mondható, nem innovatív, forrásfeldolgozó, értelmező, rendszerező. Azt szeretném elsősorban elérni, hogy következtetéseim a rendelkezésre álló, a témára vonatkozó szakma-politikai (policy) keretek, nemzetközi szervezetek (különösen ENSZ, az európai integráció szervezetei, Európa Tanács, stb.), vagy sajátos nemzetközi hatású szervezetek (ilyennek tekintem a vatikáni forrásokat, a szakmai szervezeteket, mint az ILA, IUCN, stb.) által jegyzett dokumentumok, a minél szélesebb körű és minél frissebb jogirodalmi forrásokkal együtt, a jogi normaalkotás és gyakorlat aktualitásaival kiegészítve adjanak minél átfogóbb képet a fenntartható fejlődési vagy legalábbis az annak kapcsán megjelenő jog lehetőségeiről, értelméről, intézményi rendszeréről. Nem titkoltan rendszertant szeretnék kialakítani, rendet tenni a vonatkozó források és saját eddigi munkám segítségével.

A feldolgozás módszeréhez fontos adaléknak tartom elmondani, hogy ilyen összefüggésben, ilyen részletességgel és rendszerben ez a téma nem került feldolgozásra itthon sem, de ilyen tartalommal és rendszerrel máshol sem, tehát alapos áttekintést, méghozzá széles körű háttérrel, szeretnék biztosítani. Ennek következtében még az is lehetséges, hogy esetenként egy tudományos műtől általában elvárhatóhoz képest talán hosszabban idézek, elsősorban nemzetközi dokumentumokból, illetve ritkábban szerzőktől. Sőt, jellemző módon igyekszem a forrás saját szavait használni és nem saját összegzésemet. Ezt elhatározott szándékkal teszem, annak érdekében, hogy az e téma iránt érdeklődő számára tisztán álljon az is, mire alapozom véleményemet, következtetéseimet, ennek megfelelően ez a megoldás szerves része a kutatási módszertannak, és remélhetőleg ahhoz is segítséget ad, hogy más szerzők erre könnyebben alapozhassanak, esetleg más következtetésre jussanak.

Az értekezés elején tehát számos kérdést tettem fel, amelyek logikai rendben sorjázta és azokra kívántam aztán válaszolni. Az első szükségképpen magával a fenntartható fejlődés/fenntarthatóság fogalmi körrel foglalkozott, de a központi kérdés az maradt, van-e, szükséges-e

hogy legyen a fenntartható fejlődésnek sajátos joga, avagy szorosan épül a meglévő, elsősorban környezetjogi szabályokra, miközben ezeket kiegészíti, cizellálja fenntarthatósági elemekkel? Melyek a fellelhető lényegi összefüggések – gondolva különösen egy másik szabályrendszerrel, az etikával való kapcsolatra, amit külön is vizsgálók -, de elsősorban arra keresve a választ, mi tartozik, tartozhat e tárgykörbe egyáltalában, miben fejeződnek ki a fenntartható fejlődés jogintézményei? Melyek azok az elvek, eszközök, intézmények, szervezetek, amelyek közelebb hozhatják a fenntartható fejlődést a megvalósuláshoz és miként lehet ezeket értelmezni? Mit kellene fejleszteni jobban, mire kell nagyobb hangsúlyt helyezni, és mindez mi módon kellene megformálni?

Ezen fő kérdéseken, irányokon túl aztán megjelennek egyes jogintézmények és elvek, ismét alapozva arra a bizonyos 35 évre, részben tehát új alapokat, szempontokat összekapcsolva a meglévőkkel, különösen a környezetjogon kívüli irányban, de nem elszakadva annak alapjaitól. Jelen tézisek éppen ezért, egyfajta pontonként, az értekezésnek fejezetenkénti rövid összegzését adják, támaszkodva elsősorban a konklúziókra. A gondolatmenet tehát, amit követtem:



Tartalmi kifejtés

A fenntartható fejlődés / fenntarthatóság problematikája

A kiindulási pont nem lehet más, mint a fenntarthatóság és/vagy fenntartható fejlődés általános értelmezése, azonban minél rövidebben és lehetőség szerint összegezve az ezzel kapcsolatos legfontosabb kérdéseket, nézeteket. Első kérdés, amire választ kellett találni, hogy a két fogalom azonos-e, illetve melyik a fontosabb és mi mit jelent. Ez a fogalmi enigma újra és újra visszaköszön, különösen plasztikusan az EU politikák elemzése kapcsán, így még fokozottabban a most formálódó Hetedik Környezeti Akcióprogram révén. Mindez sokban és elsősorban érinti a környezetgazdaságtan, környezetpolitika terrénumát, éppen ezért korlátozom magam ebben a tekintetben a minimumra, hiszen ezen értekezés nem kalandozhat sokat ezen területeken, ezért a vonatkozó fejezet szűkebbre szabja az elemzést, inkább befogadó. Első tisztázásra váró kérdésem is ebből indul ki, az alábbi megfontolásokkal.

Az értekezésben több alkalommal utalok arra, hogy a fenntarthatóság és a fenntartható fejlődés két fogalma értelemszerűen együtt kezelendő, és talán abban különböztethető meg, hogy az első némileg jobban, közvetlenebbül utal az ökológiai alapokra, míg a fenntartható fejlődés hajlamossá tesz az érdeklődés megosztására – olyan szempontok beemelésével, mint a szegénység elleni fellépés vagy más néven, generáción belül méltányosság, vagy a fejlődő országok jövője. Nyilván sokan nem értenének egyet ezzel a leegyszerűsítő megoldással, de én nem látok más lehetőséget. Ez a kissé zavarosnak mondható helyzet a fenntartható fejlődés fogalma intézményesülés körülményeire vezethető vissza, amikor elsősorban azt kellett bizonyítani, hogy a Római Klub jelentései, közöttük Meadows munkája a növekedés hatáiról (amit aztán 30 évvel később megújítottak, hasonló következtetésekkel) és a többiek a Klub keretében, illetve más jövőkutatási eredmények, amelyek hasonlóan hajlamosak 'pesszimista' – vagy inkább realista? - képet festettek a várható jövőről, és ennek következményeképpen szükségképpen a növekedés korlátozása felé vették az irányt, tehát a következtetések másként is értelmezhetők, nem akadályozva meg a gazdaság növekedését, hanem egy minőséginek mondott változás (Herman Daly: a növekedés azt jelenti, hogy nagyobbak leszünk, a fejlődés azt, hogy jobbak) felé vezetve azt, nevezetesen a fejlődés fogalma felé, amíg a növekedés mennyiségi orientáltságú. Gondolni kell a fejlődő országokra is, teret, jövőt kell hagyni nekik, az pedig ugyancsak lehetetlennek tűnt, hogy a fejlett országok ne legyenek még fejlettebbek, tehát létezik olyan irány, amely nem vezet kudarcba, nem vezet válságba, hanem 'fenntartható'

Ezzel aztán sokan meg is nyugodtak, hiszen ugyanúgy sokan ma is azzal nyugtatják magukat, hogy a klímaváltozásban az ember hatása elenyésző,

egy természetesen ciklikus folyamat melegedő fázisában vagyunk, tehát nem kell annyit aggódni. Ha tehát van fenntartható fejlődés, az egyenlő lehet a jelenlegi trendek kisebb kiigazításával, és így mindenki megkapja, amire vár. A fenntartható fejlődés fogalmát ezért mások (sőt ugyanazok, l. Meadows) nem tartják már járható útnak, figyelemmel pl. a Föld eltartóképességének korlátosságára (ökológiai lábnyom és hasonló értékelési szempontok). A fenntartható fejlődés mindenesetre nem arra készült, hogy arról beszéljen, ami nem fenntartható, hanem azt sugallja, hogy van fenntartható irány.

A fenntarthatóság egész problematikájának alapkérdése, mennyire fogadjuk el annak ökológiai, a természeti környezetre épülő mivoltát, annak ökoszférába ágyazottságát. Számomra ez nem tűnik igazán eldöntésre váró kérdésnek, mert kiindulásom inkább az 'erős' fenntarthatóságon alapul, amely prioritást biztosít a három jelzett elemből a környezetnek. Nem tartom elfogadhatónak a gyenge fenntarthatóság gondolatát, mert egyebek között azt feltételezi, mintha lenne társadalomtól és ökológiai alaptól független gazdaság. Ez távolról sem jelent ugyanakkor kizárólagosságot, mert nincs olyan eszköz, ami pillanatnyilag ezt megfelelően biztosítaná – még a gazdaság teljesítményének mérésére szolgáló megoldások is, különösen a GDP, eleve rossz következtetéseket alapoznak meg, nem értékelvén a környezet hatásokat megfelelően. És az is valószínűsíthető, hogy a kétféle fenntarthatósági szélsőség inkább csak jelzés, határkaró, közöttük vannak további átmenetek, de nem mindegy, milyen megközelítéssel. Az elvi alapok meghatározóak lehetnek, így nem csoda, ha a gazdasági válság jelenségei következtében ismét fogalmi átrendeződést tapasztalhatunk, lám az EU is már 'fenntartható növekedést' emleget, ami látszólag csekély, szóhasználati eltérés, de jelentheti akár azt is, hogy az egész eddigi fenntartható fejlődési történet relatívvá válik.

Mindenesetre ez az értekezés nem dönthet ezekben a kérdésekben, nem is kíván dönteni, nem lévén a jogász szférája, de a továbbiak megalapozás okán nem is lehet egyszerűen adottként kezelni fogalmakat, ha azok nem igazán egyértelműek, ha jelentős felfogásbeli különbséget tapasztalhatunk. Illetve állást kell foglalni, ha a továbbiakat megfelelően megalapozni kívánom. Az EU szabályok között jogi fogalomként is megjelenő fenntartható fejlődés¹ egyes elemei, az értekezésben elmondottak alapján amúgy is kisebb pontosításra várnak. Egy példát kiemelve: nem véletlenül írtam többször 'jól-létet' 'jólét' helyett, ha ugyanis az életszínvonal és a jólét a hagyományosnak mondott összefüggésben jelenik meg, akkor mindenki számára ez az anyagi jóléttel lesz azonosítható, és hajlamosak

¹ „adott népesség életszínvonalának és jólétének javítása az ökoszisztéma kapacitásának határain belül, megőrizve a természeti erőforrásokat és a biológiai sokféleséget a ma és a jövő generációi számára”

vagyunk megfeledezni arról, hogy vannak nem anyagi természetű összetevők is – olyan értékek, mint a boldogság, szeretet, béke (l. etikai vonatkozásokat). Az EU hetedik környezeti akcióprogramjának tervezetéhez csatolt és az adott fejezetben meg is jelenített vázlat, amely a 'zöld gazdaság' helyét kívánja megjelölni, miközben azt a furcsa érzést kelti, mintha a fenntartható fejlődés fogalma és szférája átrendeződne, jól illusztrálja azt a szeletet – az ábrán félkört (l. ott) -, ami a társadalommal kapcsolatban a gazdaságon kívül marad. És a 'jól-lét' kérdése csak egyike a lehetséges tisztázandó kérdéseknek.

Az értekezésben az egyszerűség kedvéért elfogadtam egy 'képletet', ami legalább annyira általános és legalább annyiféleképpen magyarázható, mint más megközelítések, de legalább világos:

Fenntartható fejlődés = (nemzedékek közötti méltányosság +
nemzedéken belüli méltányosság) x integráció

A képletben belül a legegyszerűbben azt mondhatjuk – valóban leegyszerűsítéssel -, hogy a nemzedéken belüli méltányosság a fejlődési oldal, a gazdasági elem megtestesítője – hiszen ez jelenti azt, hogy szűnjének meg a különbségek szegény és gazdag között -, a jövő generációk inkább a környezeti, ökológiai szempont, széles értelemben, mindenféle erőforrást értve ez alatt, amelyet károsítás/szennyez az ember által vezérelt gazdaság. Amíg a nemzedéken belüli méltányosság kézzelfoghatóbb lehet, hiszen látom, mit szeretnék elérni – pl. ennek és ennek az országnak az életszínvonalát -, addig a generációk közötti méltányosság már sokkal bizonytalanabb, mert nem ismerjük kiindulási feltételeit, mert változnak a súlypontok, mert a jelen generációk oly mértékben nyomják rá bélyegüket a következők igényeire, amit ma nem is sejthetünk. Számos kérdés várna tisztázásra, és ezek között a legizgalmasabb, hogy mi az az 'igény' vagy 'szükséglet' ami jogosnak tekinthető, és amiért küzdeni kell. Senki nem fog erre mindenki számára elfogadható választ adni, én sem kíséreltem meg, hiszen nem jogi feladat.

És előbb-utóbb következik a kérdés, ismét Meadows módra: valóban oximoron a 'fenntartható fejlődés' fogalma, akkor, ha eljutottunk abba az állapotba, amikor a rendelkezésre álló erőforrások már ma sem elegendőek? Ez esetben mit is szeretnénk 'fenntartani' – a már fenntarthatatlant? A felvetés teljesen reális, mégis úgy vélem, meg kell tartanunk a fenntartható fejlődés fogalmát, mert ezt legalább már valamennyire megszokta a politika és a közvélemény, túl nagy sokkot jelentene (íme annak magja, miért kell később szólni külön is a rezilienciáról!), ha egyszerűen kijelentenénk, hogy amit hangoztattunk és valóban kissé elcsépeltünk, az amúgy nem is létezik. Tehát nem elvi, hanem gyakorlatias szempontból, alkalmazzuk a jövőben is a fenntartható

fejlődés fogalmát, legfeljebb átalakított tartalommal és eszközrendszerrel, de mindenképpen az ökológiai alapokat helyezve előtérbe. Erre a prekonceptióra építem tehát a jogi következtetéseket.

A fenntarthatóság jogának körvonalai

Amíg a fenti alapozásban inkább elfogadtam a jellemző, ugyanakkor nekem reálisabbak tűnő szempontokat, az már mélyebb elemzést igényel, vajon a fenntarthatóság lefordítható-e a jog nyelvére, és ha igen, mit is tartalmaz? E tekintetben sokan - egyes szerzők és teljes intézmények, szervezetek - nyilvánultak meg, egészen a nemzetközi bírói fórumokig, komplett fenntarthatósági jogi jelentések, tanulmányok, elv-rendszerek vagy részek jelennek meg, illetve nyernek időnként megerősítést. A kérdés az, hogy – mint egyesek gondolják - valóban ki kell találni a fenntarthatóság jogát, mert az nem létezik (és ezzel egyben felmentést is adhatunk arra nézve, miért nem működik), vagy pedig alkalmazzuk azt, amink van, keresve a meglévők hasznát? Előre jeleztem, hogy hozzám ez utóbbi szemlélet áll közelebb, mert legalább nem toljuk magunk előtt az egyre sokasodó kérdéshalmazt, végül oda jutva, hogy maradjon ennek eldöntése is a jövő generációkra. A különböző munkák nagy alapossággal és rendkívül széles eszközrendszerrel közelítenek, érzékelhető, hogy a választ keresők maguk is hajlamosak keresni a rendelkezésre álló lehetőségek között az alkalmasakat.

Mindebből levonható az a következtetés, hogy egy ilyen határozatlan, bizonytalan fogalomból nem lehet egyértelmű jogszabályi következményeket levonni, új jogrendszert kialakítani, jogintézményeket levezetni, joggyakorlatot táplálni. Amit megtehetünk, az annak hangsúlyozása, hogy létezik valamiféle fenntartható fejlődés, amelyik az ökológiai fenntarthatóságra építkezik, és szoros kapcsolatot tart fenn a környezetjoggal. Utaltam rá, hogy íme, nyilatkozatban is, EU rendeletben is megkaptuk a fenntartható fejlődés három alapját: népesség életszínvonala és jóléte (mint a gazdasági elem), a ma és a jövő generációk számára (társadalmi elem, a generációk közötti méltányosság mindkét értelemben), mindez a környezet lehetőségeinek keretein belül. Nem is remélhettünk egy jogszabályi megjelenítéstől ennél többet, nem is érdemes tovább lépni a pontosítás felé. A fenntarthatóság konkrét jogi fogalmát nem érdemes tovább keresni. Mindenesetre már most el kell raktározni egy újnak tűnő, de valójában csak most felbukkanó fogalmat – a fenntartható fejlődéshez hasonlóan ez is létezett mindig, csak nem beszéltünk róla, mert nem volt rá szükség -, a rezilienciát, rugalmasságot, alkalmazkodást, az adaptivitás kapacitását.

Óhatatlanul adódik tehát immár a kérdés, hogy a fenntarthatóság lefordítható-e a jog nyelvére, és ha igen, mit is tartalmaz? E tekintetben nem elégszem meg azzal, hogy lám, van erre nemzetközi egyezmény vagy EU rendelet, tehát a határozott válasz: igen. A kérdés nem csak az, mit tartalmaz egy esetleges fogalom, hanem érdemben az, van-e ennek olyan jogi relevanciája, amelyet számon lehet kérni? Erre egyféle közvetlen választ ismét az EU szabályozásban találhatunk, a fenntarthatósági kritériumokat az un. RED irányelvben, de ezek nem az általánosság igényével kerültek megfogalmazásra, senki sem gondol rájuk ily módon.

Az értekezésben kitérek több kísérletre, amelyben egyes szerzők, de jobbra szakértői csoportok értelmezték a fenntartható fejlődés jogát, keresték annak összetevőit. Magam is velük jártam ezt az utat, eljutva egyes következtetésekre. Ezek az értelmezések különböző módon részletesek. Az ENSZ 1995-ös szakértői jelentésében egyenesen a bőség zavarával küzdhetünk, hiszen az ott megjelenő, és valóban a fenntartható fejlődés jogára vonatkozóan akkor és most létező legtagabb rendszerben megjelenített számos elvet és intézményt magam már eleve négy csoportba soroltam, megkülönböztetve

- olyan elemeket, amelyek valóban erőteljesebb, közvetlen összefüggést mutatnak a fenntartható fejlődés sajátosságaival, ezen belül is különösen a környezetvédelmi kérdésekkel (az elővigyázatosságtól az integráción és a kétféle méltányosságon túl a társadalmi részvételig, stb.);
- olyan elemeket, amelyekre elmondható, hogy legalábbis közvetett módon összekapcsolhatók a fenntarthatósággal, még ha annál általánosabb megközelítést is jelentenek (a fejlődéshez való jog, a természeti erőforrások feletti szuverenitás és az ahhoz kapcsolódó kérdések, a közös, de megkülönböztetett felelősség, stb.);
- olyan intézményeket, amelyek vizsgálódásunk szempontjából elég kevésbé mutatnak ki bármilyen sajátosságot (együttműködés, vitarendezés békés útjai)
- és a szegénység felszámolását külön tárgyalom, bár a nemzedéken belül méltányossághoz is tartozhat.

Az ENSZ anyag tehát messze a legrészletezőbb, ebből következően a legkevésbé konkrét, míg mások, mint az ILA vagy az IUCN összegzések már sokkal realistábbak, míg az EK Bizottság által megbízott szerző kissé túlzottan is eklektikus számomra, mert nem azonos szinten álló elemeket vegyít és némi érzelmi alapot sem felejt hozzátenni. Az ILA anyagát tekintettem a sok közül a leginkább időtállóknak, amit bizonyított az is, hogy 2012-ben érdemben megerősítették.

A jogi vonatkozások sokasodása terén egyre világosabban érzékelhető, hogy a fenntartható fejlődés jogához kapcsolható kört

- az elővigyázatosság,
- a – kétféle - méltányosság (generációs jogok),
- a társadalmi részvétel, és ezekhez szorosan kapcsolódóan az emberi jogok,
- valamint az integráció elve alapvetően meghatározza,

valamint ezt kiegészíthetik a kifejezetten nemzetközi jogi alapelvek (közös, de megkülönböztetett felelősség, stb.), megfejelve a jó kormányzással általában, amire mindenütt szükség lenne, tehát nem sajátosság. Mindezek a környezetjog alapján is megközelíthetők, ami nem csoda, hiszen ha a fenntartható fejlődés alapja ökológiai kell legyen, akkor az erre irányuló környezetjogi szabályozás jelenti azt a hozzáadott értéket, amely megkülönbözteti egy mindennapos gazdasági szabályozótól. Tegyük azt is hozzá, hogy már csak azért is indokolt a környezetjogi szempontok kiemelése, mert ez a rendszer legalább létezik.

Elfogadtam Bosselman véleményét², ami arra vezet, hogy akkor is van értelme közelebb kerülni a fenntarthatóság jogának megértéséhez, ha nem számíthatunk sok eredményre: „A fenntarthatóság elve léte önmagában két fontos következménnyel jár. Először is, a fenntartható fejlődésnek értelme és iránya alakult ki. ... A második következmény, hogy a meglévő szerződéseket, jogszabályokat és jogi elveket a fenntarthatóság fényében kell értelmezni.” Egyszerű és tiszta következtetés.

Reziliencia

Több alkalommal felmerül, illetve visszaköszön, még a legfrissebb EU tervezetekben is, a reziliencia fogalma. Tekinthetjük régi koncepciónak, mert nem csak a fenntartható fejlődés politikai irányvonalai vagy jogi megoldásai számára ismert, hanem létező ökológiai fogalom – akár beszéltek róla, akár nem -, és új megközelítésnek is, mert mindezek számára most kezd ténylegesen ismertté válni. Nem is feltétlenül emlegetik csupán a rezilienciát, vannak sokkal tudományosabb megközelítések is e témakörben – SES (társadalmi-ökológiai rendszerek), policentrikusság, adaptáció -, amelyek esetében megismételhetjük a következő kérdést: része mindez a fenntartható fejlődésnek, avagy eszköze, esetleg konkurencia? És mit kezd ezzel a jog? Ha a fenntarthatóságnak külön jog kellene –

² BOSSELMANN, Klaus: The Principle of Sustainability (Transforming Law and Governance), Ashgate, 2008, 41. old

legalábbis egyes vélemények szerint -, akkor erre ismét egy más rendszert kell kialakítani? Vagy elég a szerző által eddig is preferált egyszerűsített – de nem leegyszerűsítő! - megközelítés, tehát emeljük ki és értelmezzük (vagy értelmezzük át) azt, amink van, hogy megfeleljünk az elvárásoknak? Különösen sok még a nyitott kérdés e téren és jó lenne, ha ezzel egy kis közös gondolkodást indíthatnánk el.

A rezilienciát a jogrendszer és a társadalom esetében is úgy értelmezzük, mint az ökológiában, tehát azon képességként, aminek következtében az adott rendszer, szervezet, egység, igazodik a változó körülményekhez és a váratlant kezelni próbálja. Tehát az adaptálódás képessége, a megfelelő rugalmasság készsége. A társadalomtudományban ezzel együtt, ezt kiegészítve a már említett társadalmi-ökológiai rendszerek vagy a policentrikusság fogalmai is érvényesülnek, tehát valójában mindaz, amit magától a környezettől annak önszerveződése kapcsán tanulhattunk, és amit sajnos, jellemző módon nem alkalmazunk megfelelően.

A reziliencia lényege a válsághelyzetekhez való adaptáció, illetve a rugalmas reakció képessége, amely számos elemet foglal magába, a rendszerszemlélet, az elővigyázatosság, a kockázatmanagement, az alkalmazkodás, a rugalmasság, az együttműködés, a társadalom bevonása, a szubszidiaritás, az integráció, a komplex eszközrendszer, és adaptivitás, adaptivitás ..., illetve új fogalmakat, új elemeket, mint a fentebbi policentrikusság, ami ebben az összefüggésben is a rendszer változatosságát jelenti. Arra a következtetésre jutottam, hogy a reziliencia az én olvasatomban a fenntarthatóság egy megnyilvánulási, megvalósulási formája, eszköze. Ez természetesen vitatható megközelítés, noha azon igyekszik, hogy ne az ellentéteket keresse, hanem a hasonló fogalmi-megközelítési rendszerben a lehetséges közös gondolkodást. Tehát a kérdés szerintem nem az, hogy a fenntartható fejlődés vagy a reziliencia között válasszunk, hanem az, hogy a fenntartható fejlődést és a rezilienciát együtt értelmezzük. Az első adná a célt – mit kívánok elérni -, a másik (természetesen nem egyedül, nem önmagában) a módszert, eszközt, mégpedig minél többféle eszközt, lévén hogy a komplex adaptív rendszer kialakítása komplex intézményrendszert is jelent.

Nem ismétlem meg azt a csoportosítást, amit nyilván tovább lehetne bővíteni, ami a reziliencia vagy mellette a policentrikusság gondolati tartalmának megfelel, de arra kellett következtetnem, hogy az értekezés további részében elsősorban olyan elveket és intézményeket vizsgálók részletesebben, amelyek a fenntartható fejlődés joga iránti elvárásnak és egyben a reziliencia módszerének egyképpen megvalósítói. Ezek tehát ismét az integráció, a szubszidiaritás, az elővigyázatosság, az

együttműködés, a tervszerűség, az emberi jogok (amelyekre nézve megismétlem, hogy a fenntartható fejlődés összefüggésében a generációk közötti és generáción belüli méltányosságra adott válaszként is felfoghatók) és ezekhez kapcsolódóan a társadalmi részvétel.

Etikai alapozás

A társadalom magatartási szabályainak az etika jelenti a legrégebbi változatát, a jog mellett. Mielőtt egyes részterületekre, a címben is szereplő „egyres jogi szempontokra” rátérnénk, feltétlenül át kell tehát gondolni az etikai alapokat, hiszen a jog és etika tartósan nem válhat el egymástól. Különösen sokat adhat az etika a fenntarthatóság / fenntartható fejlődés rendszerének kialakításához, amely olyan kérdéseket tekint alapjának, mint a kétféle generációs méltányosság. A méltányosság és az etika aligha állhatnak szemben egymással, már a fogalmi rendszer önmaga is etikai indíttatású. Az etikai alapok abban is segítenek, hogy még jobban világossá tegyék: nem új jelenséget kerülgetünk, csak megpróbálunk visszatérni az elfelejtett kiindulási alapokhoz (pápai megfogalmazással: ’elárultuk küldetésünket’). Ez lehet akár a Teremtés is, ha etikai alapunkat a vallások etikai felfogásában keressük. Valójában minden vallás számára adottak, ismertek a fenntarthatóság etikai alapjai, és ezzel uralja az emberek gondolkodását. A lehetőségek között a kereszténységet, és ezen belül különösen a római katolikus egyház etikáját veszem alapul, és itt is inkább a szelektálás és összegzés, mintsem a mély elemzés szándéka vezérel, tehát be szeretném mutatni, miként is olvashatók a valójában adottként megjelenő etikai alapok. Elsődlegesen a vatikáni dokumentumokat vizsgálom közelebbről, keresve a fenntarthatóságot és természetesen a már említett jogi vonatkozásokat egyaránt. Ezek nem feltétlenül szó szerint jelennek meg, de összefüggéseikben feltétlenül.

Az etikai háttér jelentős segítséget nyújthat ahhoz, hogy a jogi eszközök olyan tartalommal legyenek megtöltve, amelyek eltérnek a hagyományos haszonelvű megközelítésektől, pl. a gazdasági érdekek túlsúlyától, a piac szerepének túlzott hangoztatásától. Mindezt felhasználom abban a meggyőződésben, hogy akár a piac, akár a fenntartható fejlődés, akár a környezetvédelem jogban is megjeleníthető törvényszerűségei, eszközei emberi kéz – illetve emberi értelem – művei, tehát nem tőlünk független erők, és éppen ez az emberi beavatkozás pedig egyre jobban igényli az önkorlátozást. Akár a közjó, akár a teremtésvédelem, akár az emberi jogok, akár az elővigyázatosság kérdését próbáljuk értelmezni, beleütközünk az etikai alapokba, amelyeken nem lehet úgy túllépni, hogy ezzel ne sérüljön a rendszer integritása. A szegénység elleni fellépés szolidaritás nélkül nem lehetséges, a jövő generációk felé való nyitás önmegtartóztatás nélkül nem

működik, az együttműködés a másik fél tisztelete nélkül nem megvalósítható, a béke és a fenntartható fejlődés, vagy a pápai üzenetben 'a teremtett világ védelme', összefüggenek – és mindenre lehet és kell is hasonló kapcsolatot teremteni. Az elővigyázatosság a felelősség etikai kifejeződésének egyik érvényesülési lehetősége, a szubszidiaritás az állam önkorlátozása és a politikai tisztesség mércéje is. Az integráció arra utal, hogy elfogadjuk, hogy amint magunk is egy nagyobb egység részei vagyunk, úgy a problémáink is azok, az emberi jogok pedig minden etikai megközelítés egyfajta közösségét feltételezik. Minderre ugyan a katolikus egyház dokumentumait használtam példának, de ezek ebben az esetben bármely más kortárs etikai felfogásra is jellemzőek lennének. Legtöbb szerző, aki a fenntartható fejlődésről ír, eljut az értékek válságáig, az ember hibás döntéseire, és tisztán látja, hogy a gondok és bajok forrása nem a rosszul működő környezet, hanem az emberi magatartás, amely a társadalmat és gazdaságot működteti.

Az EU és a fenntartható fejlődés

Az etikai alapozást követően egyre többet foglalkozunk a jogi alapokkal, a címben jelzett 'egyes' jogi vonatkozásokkal. Két irányban szűkítettem ezen belül a kört: elsőként a számunkra alapvető fontosságú európai integráció és a fenntartható fejlődés kapcsolataira igyekszem rámutatni, majd pedig azokat az elvi jelentőségű jogintézményeket emeltem ki, amelyek a fenntartható fejlődéssel foglalkozó szinte valamennyi forrásban megjelentek, és amelyek – újra el kell ismernünk – a környezetjog talaján értelmezhetőek a legjobban. A kétféle választás közötti elhatárolás alapja az lett, hogy az általános alapozást jelentő elsőbe illet bele jobban az európai integráció, hiszen annak egyben horizontális vonatkozásait is meg kell ismerni, míg a további elvek és intézmények kerültek a részleteket bemutató részbe. Mindkét jellemzőből kapunk európai integráció címszó alatt, ezért tartottam szükségesnek ezt a félig elméleti, félig gyakorlati átvezetést beiktatni, és éppen az adott helyre.

Az európai integráció fenntarthatósági forrása, alapja, mint minden más fenntartható fejlődési területnek, a környezetvédelem. Mindennek integrációs politikai változásait érdemes nyomon követni, egészen a legutóbbi hónapokig, amikor még következetesen marad a környezetvédelmi politika a meghatározó elem. Az elsődleges jog változásai jelentik az integrációs politika elsődleges leképezését, ugyancsak a környezetvédelemtől indulva a fenntartható fejlődésig. Az európai integráció terén – tagországként különösen – elsőrendű lehetőség kínálkozik a politika és 'alkotmányos' alapok megjelenítésére, a rendszeralkotó másodlagos jogban, illetve mindennek joggyakorlati

értelmezésében, tehát a bírói gyakorlatban. Végül is itt lehet legegyszerűbben ellenőrizni: mi lesz az elvekből, ha azokat jogi követelményekké formáljuk? Az elméleti alapok és a szabályozási realitás elsőrendű gyakorlótere az európai integráció, ami számos következtetésre adhat alkalmat.

Amikor éppen ide helyeztem ezt a logikai egységet, tekintettel kellett legyek arra, hogy az európai integráció 'kicsiben' leképezi a nemzetközi együttműködést, de egyben némileg egyszerűbb a helyzet, kisebb a közösség és nem is divergál annyira, pl. a szegénység elleni fellépésnek EU szinten merőben más szerepe van, inkább irányul kifelé, a fejlődő országok támogatása felé, és kevésbé befelé. Ugyancsak merőben eltérő helyzetet eredményez az EU intézményrendszerének léte és döntési kompetenciája, amely mögött még a jogi kényszer lehetősége is megjelenik, még arra is rendszeresen és nem esetileg van mód, hogy az államok felett egy független bírói fórum mondjon ítéletet. A fenntartható fejlődés – vagy újabban a 'növekedés' összefüggésben jelenik meg látszólag ugyanaz a fogalom (?) – politikája jól nyomon követhető, és nem titkoltan a környezetvédelemhez áll legközelebb. Megjelenik emellett a fenntartható fejlődés cél- és eszközrendszere a jogi szabályozásban, az egyedi döntéshozatalban egyaránt.

A fenntartható fejlődés hármassága természetesen EU szinten is adott, bár ezen belül továbbra is a gazdasági szerep marad a legfontosabb EU szerep, de az egyensúlyosság iránti törekvés egyértelmű. Ami az elsődleges jog esetében fontos elem, hogy a szerződéses változások nyomán Lisszabonban egyebek között egyre alaposabb és terjedelmesebb lesz a fenntarthatóságra való utalás, emellett a béke, biztonság, szolidaritás, emberi jogok, szegénység, stb. együtt jelennek meg, egy rendszert alkotnak a fenntarthatósággal, a szélesebb horizontú megközelítés jegyében. Az EU szerepére pedig immár követelményként jellemző a nemzetközi együttműködésben, hogy a fenntarthatóságot szolgálja, különösen a fejlődő országok irányában. A fenntartható növekedés újabban emlegetett megközelítése ugyan sokban hasonlít a fejlődésre, mégsem azonos azzal, benne van a fenntartható gazdaság, de mintha az nem az egész lenne, hanem a rész. Így a stratégiák, politikák iránya is megváltozott a legutóbbi időkben, és ez az irány ma nem látszik egyértelműen pozitívnak.

Egyre világosabban érzékelhető, hogy a fenntartható fejlődés részben alapelv, részben cél, amelyet maga a Szerződés nem törekszik meghatározni, de ami azt jelenti, hogy van benne számonkérhető elem, ha nem elsősorban politikai formában is. A megfogalmazás nélküli mind a jogi tisztázottságot, mind pedig a tényleges jogi kötelezettség érzetét -

törekedni kell erre, általános iránymutatásként szolgál, de ez semmilyen módon nem számonkérhető, mint jogi követelmény. A fenntarthatóság elsődleges jogi és stratégiákban megjelenő elemei nem teszik tehát lehetővé, hogy annak jogi jelentéstartalmáról beszéljünk. A fenntarthatóság elemei között talán legjobban az integrációt lehet gyakorlati követelményként megközelíteni, amire külön fejezetben ki is térünk.

A másodlagos jog sem nélkülözi a fenntarthatóság immár tényleges jogszabályi megjelenését, de általában a fenntarthatóság közvetlen fogalomként nem található, sokkal inkább, mint közismert hivatkozás, alapelv. Ez az elv számos esetben hangsúlyozza annak környezetvédelmi tartalmát, vélhetően azért, hogy ez nem menjen feledésbe. Ami inkább kiolvasható, az a sajátos célokkal kapcsolatos néhány fenntarthatósági vonatkozás. 2009-ben találkozunk az első olyan másodlagos jogi szabállyal, amelyik már megpróbálja a fenntarthatóságot végrehajthatóvá tenni, mégpedig a megújuló energiák és azon belül is a bioüzemanyagok kapcsán. Ez tehát már jogi tartalom, kötelezettség, amely itt a fenntarthatósági kritériumokban nyilvánul meg. A fenntarthatóság a joggyakorlatban, az EU bíróságok ítélkezési gyakorlatában is megjelenik, tehát igyekszik jogi követelménnyé válni. Ami ezen ítéletek legnagyobb tanulsága, az sajnos nem a tartalmi meghatározottság – egy környezeti hatásvizsgálati esetben éppen az válik világossá, hogy egy ilyen feltétel önmagában nem jelent olyan jogi követelményt, amely kötelezettségek megfogalmazását válthatná ki -, mert az következetesen hiányzik, hanem két elem:

- maga az a tény, hogy a fenntarthatóság alapelve joggyakorlati hivatkozás; illetve
- a jogesetek változatossága, a környezetvédelemtől a támogatáspolitikáig, a halászatától a közbeszerzésig. Különösen fontos e tekintetben a béke, biztonság, demokrácia és jogállamiság egybefoglalása a fenntarthatósággal vagy a kulturális dimenzióval (pl.: a fenntartható fejlődés és a szegénység felszámolása nem lehetséges béke és biztonság nélkül, és hogy az új közösségi fejlesztési politika célkitűzései szükségképpen a demokrácia és az emberi jogok tiszteletben tartásával érhetők el).

Összességében tehát jogi fogalom, amely mindent eldöntő érvként állhatna elő bármely jogszabály vagy jogvita esetében, nincs. Van azonban már rész-fogalom, illetve a fenntarthatóság elve, gondolata nem kerülhető meg, érvrendszerek része, elvi szinten, de határozottan. A meglévő jogi fogalmak jogi követelményként nem minősíthetők – az egy kivétel a RED fenntarthatósági kritériumainak rendszere, de az korlátozott a saját jelentésére. A fenntarthatóság tehát számtalan helyen, már szinte mindenütt

hivatkozási, utalási alap, ennek következtében értelmezése is eltérő lehet, tehát akármilyen tevékenységre, akcióra rá lehet sütni a 'fenntartható' bélyeget, ha ez a szándék. A fenntartható növekedés koncepciója aligha segített ebben.

Az világosan látható, hogy a XXI. század kezdetétől – és ez még fokozottabban igaz 2008 után – az EU a növekedést, a munkahelyteremtést, a versenyképességet tekinti elsődleges politikai szempontnak, ezért sem törekszik arra, hogy a fenntarthatóság jogi követelménnyé válását nagyon szorgalmazza. Az is érzékelhető, hogy a fenntarthatóságot az adott kérdéshez igazítjuk, így nem egy esetben pl. a környezeti szempontok háttérben maradnak.

Fenntarthatóság és jogtudomány

Az európai integráció sajátosan kettős szerepű fejezete – alapozás és megjelenítés – után fontosnak tartottam, hogy a jogirodalom, a jogtudomány vonatkozó nézeteit is áttekintsem, amelyek közül persze nem egy már az előző fejezetekben is helyet kapott, tehát nem koncentrálok a jogtudományi nézeteket ezen adott fejezetre. Megkísérelek az esetleges fenntarthatósági jognak, az eddigiek alapján, valamilyen elméleti alapot, rendszert találni, illetve egyben körvonalazni azt a néhány választott intézményt, amire nagyobb gondot fordítok az értekezés második részében, valamint azokra, amelyek most nem kerülnek részletes elemzésre. Ez az összesítés indokolt és egyben alkalmat adott arra is, hogy egy évtizedes, hasonló, de sokkal vázlatosabb saját válasz-kísérletemre is visszavezzem gondolataimat, illetve egyben az eddigiek némi szintézisét adjam. Az adott fejezet nem a jogtudomány vonatkozó elméleteinek teljes kritikai elemzése, csupán fontos összekötő kapocs a vonatkozó politikák és jogi irányok és az egyes lehetséges jogi eszközök között. Az itt kiválasztott és e minőségében megindokolt egyes jogi elvek/eszközök kerülnek majd az értekezés második nagy egységébe.

Az mindenesetre várható volt, hogy a fenntartható fejlődés kihívására adott jogi válaszok rendkívül sokrétűek lehetnek, attól is függően, vajon milyen tartalmat adunk a fenntarthatóságnak és/vagy fenntartható fejlődésnek, hogy általános jogi vonatkozásait, nemzetközi vonatkozásait, környezeti vagy éppen fejlődési vonulatait emeljük-e ki, elfogadjuk-e pl. a szegénység felszámolásához kapcsolódó érveket, avagy elfogadjuk azt a nézetet, amely ezeket elkülöníteni szeretné. Az is várható következtetés volt, hogy a jog önmagában tehát nem feltétlenül alkalmas eszköz a fenntarthatóság kezelésére, lévén a szabályozandó, ellenőrizendő terület részben kevésbé egységes, részben pedig annak is betudhatóan, hogy a jog módszerei nem

igazán felelnek meg minden esetben a mozgó célok, rugalmas területek kezelésére (utalhatunk itt a jogbiztonság kérdésére, a mérlegelési lehetőségek korlátaira, a fogalmi pontatlanság által előidézhető bonyodalmakra, hogy csak néhány gyakorlati példát említsek, amelyek ellenhatást jelentenek).

Előre látható volt, hogy a fenntarthatóság jogát is legegyszerűbben a környezetjoggal lehet összekapcsolni, sőt kell összekapcsolni, aminek rendszere ugyancsak alakulóban van még, de legalább évtizedek óta formálódik. Erre azért is szükség van, mert nem tudjuk jogi szempontból meghatározni a fenntartható fejlődés jogi tartalmát, de arra kellett jutnom, hogy nem is szükséges feltétlenül meghatározni egy fogalom tartalmát, elegendő, ha van erre irányuló elhatározás és ennek megfelelő jogi követelmény is rendelkezésre áll a változó fogalom adott helyzetre irányadó alkalmazásának kötelezettségére. Azt kellett mondjam, hogy a fenntarthatóság és/vagy fenntartható fejlődés olyan szlogen, amit gyakran használnak, tényleges tartalom nélkül, tudván, hogy reálisan nem számonkérhető, nincs konzisztens rendszere. A reziliencia pedig mindehhez hangsúlybeli kiemelésekkel járul hozzá.

Az értekezésben arra a következtetésre jutottam, hogy ha mindezekből a jogintézményekből, jogi eszközökből, alapvető követelményből válogatni és rendszerezni próbálunk, a legkonzekvensebbnek az tűnik, ha azokat az elemeket emeljük ki a hivatkozott variációkból, amelyek a fenntarthatóság (és/vagy fenntartható fejlődés) – illetve ehhez szorosan kötődően az azt megvalósítani próbáló, azt segítő reziliencia – számára közvetlenül értelmezhetők, mint arra már fentebb is utaltam. Így visszatérünk arra, hogy a legminimalistább fenntartható fejlődésre irányuló rendszerben is megtalálhatók, tehát véleményem szerint annak a legbensőbb lényeghez tartozhatnak a következők:

- a jövő generációk védelme, és ennek egyszerűbb, közvetlenebb megközelítéseként a környezethez való jog,
- a társadalmi részvétel,
- az együttműködés, a kooperatív eszközök,
- az integráció,
- az elővigyázatosság, és
- a szubszidiaritás, mint a reziliens megoldások számára különösen fontos előfeltétel.

A fentiek közül az értekezés nem vizsgál minden egyes területet, hanem pusztán gyakorlati okokból – más saját, folyamatban lévő kutatások vonatkoznak a társadalmi részvétel és az együttműködés kérdéskörére, és ezeket nem kívánom megfosztani tartalmuktól - négy kérdést vizsgál

részletesen, mindegyiket hasonló módszerrel: elvi alapok, jogi szabályozás, jogalkalmazói gyakorlat, illetve a mindebből leszűrhető következtetések. Ez az a négy kérdés, amely többé-kevésbé minden, a fenntartható fejlődés jogával foglalkozó hivatalos irományban, tudományos megközelítésben, értelmezésben valamiképpen szerepel, egyfajta legkisebb közös többszörös.

Emberi jogok és fenntarthatóság (equity)

Az első vonatkozó fejezetem a jövő generációk jogának is egyszerűsített, közvetlenebb megközelítése, de egyben a fenntarthatóság egyik alapvető elemének elvi leképeződése, nevezetesen a környezethez való jog. Ez az emberi jog önmagában is elég nehezen talál helyet az emberi jogok rendszerében, pedig az erre irányuló próbálkozások régebbre datálhatók, mint a jövő generációs jogoké, pláne egy esetleges 'jog a fenntartható fejlődéshez' megközelítésé – mert azért ilyen is létezik. A kisebb ellenállás – bár jelen helyzetben még ez sem olyan kicsi, amint erre az értekezésben részletesen kitérek – okán a közvetlenebbül elhelyezhető harmadik generációs jogot, a környezethez való jogot szélesítjük oly módon, hogy ebbe beleférjenek akár a következő generációk is. A jelen generációk közötti méltányosság már más kérdés, az nem annyira a mostani értekezés alaphangját adó környezeti, ökológiai fenntarthatósági elemhez kapcsolható, hanem sokkal inkább a fejlődés jogához, tehát a gazdaság és társadalom területéhez, ahol önmagában is nehezen helyezhető el. Nem is térünk ki rá részletesen. A környezethez való jog azonban kitűnő példája annak, hogy globális, regionális és nemzeti szinten – az ENSZ emberi jogi kódextól egészen a magyar Alaptörvényig – miként kellene megjelennie, illetve miként jelenik meg ténylegesen és kap tartalmat ez az emberi jog. A tartalom erősen közelít a fenntarthatóság értelmezéséhez. Mindennek még joggyakorlati vonulata is van, ami ugyancsak figyelmet érdemel, akár regionális – esetünkben az európai emberi jogi bíróság -, akár nemzeti (itt globálisról természetesen nem tudunk számot adni) téren. E területen tehát ismét szerencsésen találkozhat a forráselemzés, az elméletek összevetése és a gyakorlat értelmezési ereje.

Magának a környezethez való jognak sorsa sem egyszerű, hiszen alapvető, generális emberi jogi dokumentumban a mai napig nem jelenik meg, holott gyakran szerepeltetnék a különböző szakértői csoportok. Megjelenik politikai állásfoglalásokban, kisebb hatású regionális emberi jogi dokumentumokban, illetve környezetvédelmi témájú egyezményekben. Sajnálatos módon ez a jog, mint a harmadik generációs – sőt utalunk olyan, nem is elvetendő, nézetre is, amely a kötelezettségek kidomborítása okán már negyedik generációsnak látja – emberi jogok egésze, sok ponton ütközik a hagyományos emberi jogi gondolkodással és a kötelezettségek

hangsúlyozása ezek között csak az egyik. Ide sorolható a kollektív jogként való megjelenés, a jövő generációkra utalás általában, a közös cselekvés, a szolidaritás erősebb érvényesülése, e terület dinamikus felfogása és a statikusabb hagyományos ember jogi felfogás különbsége.

Ugyanakkor a környezethez való jogot nem lehet egyszerűen átlépni és erre legjobb példa az Európai Emberi Jogi Bíróság gyakorlata, amely ugyan korlátok között, de mégis teret enged a környezethez való jognak, amit azonban nem követ az európai emberi jogi konvenció módosítása. A magánlakás-magánélet jogához fűzött kapcsolat jelenti a legjobb példát, hiszen ennek keretében kimondható volt az állam kötelezettsége, illetve a fizikai ártalmakon túli jogvédelem iránti igény is. A birtokvédelem ehhez képest nem tekinthető annyira mindennapos kérdésnek, az élet-egészség vonatkozások pedig már szélsőségesek, legalábbis a következmények tekintetében. Az EU Alapjogi Charta sem igazán mondja ki a környezethez való jogot, de jó példája annak, hogy talán nem is feltétlenül a jog tartalmi, hanem eljárási megvalósulása, tehát az érvényesüléséhez kapcsolódó elemek révén tehető élővé – mint pl. a társadalmi részvétel vagy az állami kötelezettségek kiterjesztő értelmezése, amire az európai bírósági (ECJ-CJEU) gyakorlat jól példát ad, reményt keltve a Charta majdani rugalmas, célunknak megfelelő alkalmazására.

A környezethez való jog hazai története egyszerűbb, hiszen megjelenik előbb törvényi, majd alkotmányos szinten, sőt az Alkotmánybíróság számos ítéletében azt értelmezi is. A kiindulás ugyancsak inkább eljárási, vagy inkább a kötelezeti oldal és nem a tartalom pontosítása, de ezen belül számos lényegi kérdést tisztázhatunk, az alapjogi jellegtől, az alanyok körének szükségképpen kitérítésén át a visszalépés tilalmának megfogalmazásáig vagy a megelőzés elsőbbségének kifejezett kimondásáig. Az Alaptörvény is követi ezt az utat, amihez több más olyan elem is csatlakozik, amely a fenntarthatóság számára külön is kiemelendő.

Annak ellenére, hogy a környezethez való jog tartalmának meghatározásától általában ódzkodnak az értelmezések, és jobbra az eljárási természetű garanciák megteremtésében látják a megfelelő irányt, érdemes elgondolkodni azon, mi is sorolható a környezethez való jog körébe, akár mint tartalom, akár mint összetevő. Már az AB határozatokból is érzékelhető, hogy széles értelmet kell e jognak tulajdonítani, annál mindenestre sokkal szélesebbet, mintsem hogy e jogot azonosítsuk az emberi egészség szűk értelmezésével. Az is világos, hogy a kötelezettségek, az ember felelősségének hangsúlyozása is megkülönböztető sajátosság (negyedik generáció?). A környezethez való jog kötelezeti oldala széleskörű, mindenkire vonatkozik. És miközben nincs konkrét

tartalom, egyre szélesebb kapcsolódási körre gondolhatunk, akár a migráció akár a háborús konfliktusok területére. A környezethez való jog mára nélkülözhetetlen tartalmi elemeit vagy összetevőit a következőkben látom és magyarázom részleteiben az adott fejezetben:

- az egészséges környezethez való jog,
- a biztonságos környezethez való jog,
- a zavartalan környezethez való jog,
- az esztétikus környezethez való jog és
- a környezet egészsége.

Szubszidiaritás

Az emberi jogok, de különösen ennek méltányossági alapja átvezet a szubszidiaritás irányába, amelynek kiindulási pontja, hogy mit hagyunk meg a közösségek számára – márpedig a környezethez való jog kollektív jog. A szubszidiaritás elve a több szintű kormányzás fogalmaira utal és a szabályozási hatáskörökre, melynek legismertebb megfogalmazása a kisegítésből indul ki, és forrása az ember méltósága is, ami ismét összeköti az emberi jogokkal. Ugyanakkor a szubszidiaritásnak van célja, létjogosultsága ezen túlmenően is, és ez a döntéshozatal és cselekvés hatékonyságához kapcsolódik. Felismerhető benne ugyancsak a népszuverenitás, a közösségi autonómia.

Az ökológiai gondolkodás példája kapcsán utalhatunk az államok saját természeti erőforrásai feletti szuverenitása kérdésére, amely azonban együtt jár azzal a kötelezettséggel, hogy ne okozunk kárt más államoknak. Az erőforrások feletti szuverenitás azt mondatná tehát, hogy jogom van, a más állam károsításának tilalma pedig, hogy kötelezettségem. Mindezt ki lehet egészíteni olyan fenntartható fejlődési gondolatokkal, mint az emberiség közös öröksége – amely eleve azt jelenti, hogy mégsem kerülhet minden valamely nemzeti szuverenitás körébe – vagy ezen is túlmenően az emberiséget közös foglalkoztató kérdések, amelyek koncepciója messze el is tér az erőforrások feletti szuverenitástól, és akkor a szubszidiaritásnak csupán egy nemzetközi szint - egyes államok szintje vetületét érintetem.

Ha pedig a szubszidiaritást az államszervezés elveként nézzük, akkor ismét a többszintű kormányzáshoz juthatunk, többféle értelemben is – területi szintek, szakmai szintek, önkormányzatiság, társadalmi kapcsolatok és együttműködés, stb.. Mindez még a reziliens megoldások számára is kezelhető.

Természetesen a legtöbbet az európai integráció szubszidiaritási elvével foglalkoznak, amely első megközelítésében a Közösség és a tagállamok

közötti feladatmegosztás hatékonysági és célszerűségi elve volt. Célja, hogy lehetőség szerint korlátozza az Unió centralizáló törekvéseit, minél több hatalmat visszahagyva a tagállamoknak, valójában védelmezze a tagállamok szuverenitásának fennmaradó részét, tehát nem kifejezetten hatásköri szabály, még ha kapcsolódik is a megosztott felelősséghez. A szubszidiaritás a már sokszor hangsúlyozottak szerint a kérdéses jogterületen, a kérdéses védendő érdekekkel kapcsolatos fellépés hatékonyságát is elvárja, tehát minőségi követelményt és nem csupán eljárási vagy formai elvárást jelent

Az értekezésben áttekintettük a szubszidiaritás elsődleges jogban jelentkező szerepét, illetve az elv érvényesülésének útját a joggyakorlatban. Úgy tűnik e tekintetben, mintha a szubszidiaritás környezetvédelmi megjelenése éppen a közösségi cselekvési szint igazolását szolgálta volna és szolgálná, éppen ezért kiemelkedő fontosságú az itteni jól megalapozott értelmezés. Nem feledkezhetünk meg arról sem, hogy a szubszidiaritás és az arányosság elve együtt irányadó, és mindkettő igényli a sajátos indokolást, amire több példát is felhoztam a másodlagos jogból arra mutatva rá, hogy maga a jogalkotó milyen támpontokat ad a tekintetben, miért is működik „jobban” a közösségi szint, miért is szükséges a tagállami jogalkotások harmonizálása. Figyelmet érdemel még az is, hogy az Alapjogi Charta kifejezetten kiemeli a szubszidiaritás elvét az emberi jogok biztosításában.

Amikor a fenntartható fejlődés és a szubszidiaritás kérdését kapcsoljuk össze, annak számos vetülete jelenhet meg, kezdve a legkisebb helyi közösségek jogainak védelmétől, egészen a globális problémákkal kapcsolatos fellépésig. Különösen jól példázza a reziliens, adaptív gondolkodás iránti igény a szubszidiaritás, tehát a megfelelő döntési szintek kialakításának fontosságát. Olyan kérdések merülhetnek fel, mint pl. az erőforrások feletti szuverenitást, összekapcsolva az ezek felhasználásával kapcsolatos felelősséggel, vagy másik szinten a társadalmi részvételt, amelynek minden összetevője arra mutat, hogy a döntésekbe be kell vonni az állami szerveken kívül a társadalmat, a társadalmi szerveket is, illetve ugyanezek jogosultak az ellenőrzés, számonkérés, jogorvoslat eszközeinek igénybevételére, stb. – hogy két, látszólag ellentétes példát emeljek ki.

Elővigyázatosság

A fenntartható fejlődés kiemelt jellemzőjének tekintett elővigyázatosság elve néhány évtizedes múltra tekint vissza, az emberi magatartásokkal kapcsolatos erkölcsi felelősség megnyilvánulásaként. Az elővigyázatosság elve a beavatkozást megalapozó következmények bizonyítandóságának szintjét szállítja le, megelégedve a tudományos bizonytalansággal, ami

azonban nem azonosítható a megalapozatlansággal. Az elővigyázatosság révén tehát az emberi magatartásokról eleve feltételezzük az esetleges későbbi környezeti ártalmak bekövetkezésének lehetőségét, az ártatlanság védelme helyett valójában a bűnösség védelmét alkalmazva. Az elv nemzetközi megjelenésének rövid áttekintése után kétséggkívl a Riói Nyilatkozat megfogalmazásából, mint legáltalánosabból, kiindulva kell tisztázni a részkérdéseket, amelyek között külön értelmeztem az értekezésben a következőket:

- a környezet védelme, amit már a kezdeteket követően sokkal szélesebb körben értelmezték;
- a súlyos vagy visszafordíthatatlan károsodás, amelyek fogalmai önmagukban is bizonytalanok;
- a tudományos bizonyosság kérdése, amelynek határait kell tisztázni, az elővigyázatossági kockázatok kiterjesztésével, illetve
- a szükséges lépések és azok minősége, amelyekkel szemben elsődleges kíváncsalom, hogy arányosak legyenek és semmiképpen sem lehetnek diszkriminatívak;

illetve ehhez tegyük hozzá azt a kérdést, amelyik ugyan nem szerepel a riói fogalomban, de óhatatlanul felmerül, és ez

- a bizonyítási teher alakulása. A bizonyítási teher nem fordul meg teljesen, hanem megoszlik, mégpedig érzékelhetően a kötelezett oldal terhét növelve meg.

Az elv legjobban az EU szabályozásában és joggyakorlatában értelmezhető, amelyen belül az un. Artegodan eset szerint „az elővigyázatosság elvét úgy határozhatjuk meg, mint a közösségi jog általános elvét, amely azt követeli meg, hogy a hatáskörrel rendelkező hatóságok tegyék meg a szükséges lépéseket annak érdekében, hogy megelőzzék az emberi egészséget, a biztonságot és a környezetet érő lehetséges kockázatokat, oly módon, hogy elsőbbséget adnak ezen érdekek védelmének a gazdasági érdekekkel szemben.” Tehát ez már nem csupán lehetőség, hanem éppen kötelezettség, méghozzá jogi kötelezettség, amely lehetőséget ad arra, hogy védelmi intézkedéseket tegyenek anélkül, hogy ki kelljen várni, hogy a kockázat léte és súlyossága teljesen nyilvánvaló legyen.

Az elővigyázatosság elve a fenntarthatóság, és különösen a környezetvédelem egyik legsajátosabb jogi elve, amely értéket közvetít, szemléletváltozást szeretne elérni, és ennek érdekében a hagyományos felfogástól eltérő, szélesebb területen ad felhatalmazást a beavatkozásra.

Integráció

A fenntartható fejlődés elvével vagy jogával foglalkozó minden megközelítés egyetért abban, hogy az általam utolsóként vizsgált kérdés, az integráció szervesen kapcsolódik a fenntarthatósághoz, vagy más szavakkal, a fenntartható fejlődés igényli az integrációt. A Gabčíkovo-Nagymaros ítélet pedig voltaképpen ugyanazt emeli ki, amint magam is hangoztatok, tehát lényegében és gyakorlati szempontból azonosítja az integrációt a fenntartható fejlődés koncepciójával. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy elegendő csak az integrációt elérni, hanem inkább azt, hogy az integráció megvalósítása jelenti a fenntartható fejlődés minimumát. Ezek szerint a feladat az, hogy olyan jogi keretet alakítsunk ki, amelyik a környezeti és társadalmi megfontolásokat a fejlődésre irányuló eljárásokba integrálja. Az integráció e téren tehát azt jelentheti, hogy a környezeti érdekek nem sajátosként, különlegesként kezelendők, hanem azok részeivé kell válniuk az emberi fejlődés bármely más folyamatának.

A legegyszerűbb és legátfogóbb képet akkor kapjuk, ha a környezetvédelem és más közösségi politikák integrációjának európai történetét vizsgáljuk, lényegében a harmadik környezeti akcióprogramtól, illetve az elsődleges jogban különösen az Amszterdami Szerződéstől nézve. A joggyakorlatban pedig ugyancsak évtizedek óta elfogadott a gazdaság környezeti szempontok miatti korlátozása, a környezetvédelem elsőbbsége. A környezetvédelmi szempontok integrációja ezen jelentős történeti háttér ellenére sem mondható sikeresnek, nem csoda, ha újra és újra kiemelik, mint alapvető, megvalósításra váró célkitűzést.

A Lisszaboni Szerződés jelentős változást hozott az integráció terén, az eddigi egy környezeti integráció helyett többféle integrációt nevesít, így mára megszűnt a környezetvédelmi integráció kényelmes egyeduralma. Természetesen, az integrációs szempontok virágzása – ’burjánzása’ – kérdéseket vet fel, amelyekkel az európai környezetjog ismert szerzői nyomban foglalkozni kezdtek. Ez az új folyamat azért jelent veszélyt, mert nem tudjuk meghatározni, mit is jelent az integráció – legjobban úgy jutunk közelebb, ha ezt egy folyamatnak, törekvésnek tekintjük; nem világos, hogy a sok integrációban mi jut a környezeti integrációnak – sajnos aligha kiemelt prioritás -, illetve miként érvényesül majd az EUMSZ 7. cikke, a konzisztencia (vagy ’szuper-integráció’) követelménye – rendet teremti-e vagy feleslegessé teszi a különböző integrációs elveket.

A joggyakorlat ugyan nehezen értelmezi ezt a fogalmat, illetve intézményt, de a nemzetközi jog, a másodlagos jog vagy a nemzeti jogrendszerek intézményei között szép számmal vannak olyanok, amelyek éppen az integrációt szolgálják – környezeti hatásvizsgálat, stratégiai hatásvizsgálat vagy szervezeti keretként hazánkban az Országos Környezetvédelmi

Tanács.

Az integráció elve tehát osztja a fenntartható fejlődés sorsát, részben mert annak egyik jellemző megvalósulási útja, sőt, véleményem szerint voltaképpen a jogi követelményeket tekintve annak tényleges megvalósítója, más szavakkal, mintegy életszerű változata, hanem abban is, hogy sem pontos tartalmát, sem pontos kereteit nem tudjuk megadni.

Amint a konklúziók elején is kiemeltem, nem csupán az általam vizsgált kérdések jelentik a fenntartható fejlődés jogi vetületeit, ennél némileg árnyaltabb a kép, de ezek jelentik a legfontosabb, legjellemzőbb elemeket, amelyek kiteszik a kérdéses terület nagy részét, összességében rendszeralkotó tényezők, amelyek hozzásegíthetnek a fenntartható fejlődés felé irányuló törekvések megvalósításához.

Válogatott publikációk az értekezés tárgykörében

- Az ember és a teremtet világ: felelősség, szubszidiaritás, szolidaritás, együttműködés in 120 éves Rerum Novarum, Tanulmánykötet, szerk.: Tóth Tihamér, Pázmány Press 2012, ISBN 978-936-308-068-9, p. 63-85.old.
- Környezetjog, 2011 Szent István Társulat, ISBN 978 963 277 254 7, 511 p.
- Magyarország Alaptörvénye és a környezeti értékek, Magyar Bioetikai Szemle, 2011. évi 2. sz., 43-53. old, ISSN 1218-3911
- Környezethez való jog, in: Alkotmányjog – Alapjogok, szerk.: Schanda Balázs-Balogh Zsolt, PPKE JÁK tankönyvei, Budapest, 2011, 327-348. old. ISBN 978 963 908 021 4
- A környezetvédelmi célok érvényesüléséről, in: Ratio Legis – Ratio Juris, Liber Amicorum, Studia A. Tamás dedicata, szerk: Gerencsér Balázs és Takács Péter, Szent István Társulat, Budapest, 2011, 326-334. old. ISBN 978 963 277 257
- A fogalmak szerepe a környezetjogban in Reformato iuris cooperandi, Tanulmányok Veres József 80. születésnapja tiszteletére, Pólay Elemér Alapítvány, Szeged 2009, 55-70. old.
- A környezethez való jog aktualitása, Rendészeti Szemle, 2009. évi 1. sz. 17-32. old
- Bándi Gyula – Csapó Orsolya – Kovács-Végh Luca – Stágel Bence – Szilágyi Szilvia (szerk.: Bándi Gyula): Az Európai Bíróság környezetjogi ítélkezési gyakorlata (A másodlagos jog intézményeinek fejlődése és az esetjog), Budapest, 2008, Szent István Társulat, p. 285
- EU Charter of Fundamental Rights and the Cases of the ECJ and European Court of Human Rights in Rada Európy a Ochrana Zivotného Prostredia, Zbornik príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie konanej 11. septembra 2008, Typi Universitatis Tyrnaviensis, 2008, Trnava 2008, ISBN 978-80-8082-243-9, CD publikáció, p. 9-19.
- Jogunk a környezethez, in 'Remény a fennmaradásra – Fenntartható-e a fejlődés?', összeállította: Kóródi Mária, Budapest, Kossuth Kiadó, 2007, 169-198. old.
- Szubszidiaritás és környezetvédelem, in Szubszidiaritás és szolidaritás az Európai Unióban, Agóra VI. (szerk.: Frivaldszky János), OCIPE Magyarország és a Faludi Ferenc Akadémia kiadása, 2006, p. 13-31.

- Fogalmak és az EU környezetjog in Formatori Iuris Publici, Ünnepi kötet Kilényi Géza professzor hetvenedik születésnapjára, Szent István Társulat, Bp. 2006. (szerk.: Hajas Barnabás és Schanda Balázs), p. 39-53
- Fenntartható fejlődés és környezethez való jog in Fenntartható fejlődés – fenntartható jogállam, Emberi Jogok Magyar Központja Közalapítvány, ACTA Humana Studiosorum, Kutatók emberi jogi tanulmányai, 2005, p. 100-1.27
- A környezetjog elveiről, Jogtudományi Közlöny, 2005. évi 11. szám
- Environmental Principles – Experiences of Transition Countries in 'Principles of European Environmental Law' ed. by Prof. Richard Macrory, Europa Law Publishing, Groningen 2004, pp. 215-222
- Környezetjog, OSIRIS Kiadó 2006, ötödik, átdolgozott kiadás. p. 600 Egyetemi tankönyv, első kiadás 1999, második, javított kiadás 2000, harmadik, átdolgozott kiadás 2002, p. negyedik. átdolgozott kiadás 2004.
- Környezetvédelmi kézikönyv, Budapest, KJK negyedik, javított kiadás 2002, 356 p. első kiadás 1995, második, javított kiadás 1998., harmadik kiadás 2000
- A fenntarthatóság lehetséges jogi keretei in Vissza vagy hova – Útkeresés a fenntarthatóság felé Magyarországon, szerk.: Pálvölgyi Tamás, Nemes Csaba, Tamás Zsuzsanna, Tertia Kiadó, 2002
- The Right to Environment in Theory and Practice: The Hungarian Experience Connecticut Journal of International Law, 1993/2., pp 439-465