

Bartus Gábor

ALKOTMÁNYOZÁS ÉS A KÖRNYEZET VÉDELME*

Az ma már világos, hogy a természeti környezet védelemre szorul. Ennek oka *először* is az a felismerés, hogy mind az emberi élet fenntartásához, mind az emberi tevékenységek (a gazdaság) működtetéséhez szükségünk van megfelelő minőségű környezeti elemekre (levegőre, vízre, talajra) s kellő mennyiségű és minőségű természeti erőforrásokra. Ezt úgy is megfogalmazhatjuk, hogy az élő és élettelen természeti környezet különböző, gazdasági szempontból is értékelhető ökológiai szolgáltatásokat nyújt az emberiség számára. Sőt számosan gondolják azt is – akár vallásos, akár ateista alapon –, hogy a tőlünk különböző létezőket a számunkra nyújtott hasznuktól függetlenül is tisztelnünk, véde-nünk kell. *Másodszor* pedig azt kell megállapítanunk, hogy az ökológiai szolgáltatások iránti igényeink növekedésével számos természeti erőforrás, ökoszisztéma kerül egyre kifosztottabb és degradáltabb állapotba.¹

A kérdés az, hogy egy ésszerű, gazdasági értelemben hatékony és környezeti, ökoló-giai eredményeit tekintve hatásos gazdálkodás, társadalmi együttműködés és védelem a politikai közösség mely intézményeinek milyen típusú és mekkora mértékű beavatkozását igényli. Konkrétabban: milyen szerepe van a környezetvédelemben a jogi védelem-nek, ezen belül pedig az alkotmányos védelemnek?

Néhány előzetes megjegyzés

E tanulmány írója nem jogász és nem szakértője az alkotmányozásnak mint olyannak, hozzászólása környezetgazdaságtani** szakmai indíttatású. Mint ilyen értelemben laikus, tisztességesnek tartom összefoglalni, milyen alkotmányos, politikai filozófiai, a környezeti kérdések tárgyalásakor különösen releváns alapelvekre alapulnak az alábbi fejtegetések. Az ezeket az alapelveket elvetők számára a környezetvédelem alkotmánybeli szerepeltetésére vonatkozó javaslataim eleve tévesek lesznek (ami nem jelenti azt, hogy az alapelvekkel való egyetértés után még ne lennének vitatható tételek ebben a dolgozatban). Tehát:

* A dolgozat a „Minőségorientált, összehangolt oktatási és K+F+I stratégia, valamint működési modell kidolgozása a Műegyetemen” című projekt keretében készült, melynek megvalósítását az ÚMFT TÁMOP-4.2.1/B-09/1/KMR-2010-0002 programja támogatja.

¹ A környezet állapotáról világméretben átfogó képet ad: Millennium Ecosystem Assessment: *Ecosystems and Human Well-being. Synthesis*, Island Press, Washington D. C., 2005 (<http://maweb.org/documents/document.356.aspx.pdf>). A magyar természeti környezet állapotáról az ezredfordulón pedig lásd *A természet romlása, a romlás természete*, szerk. Gadó György Pál, Föld Napja Alapítvány, Budapest, 2000 (www.fna.hu/node/62).

** A „környezetgazdaság-tan” honi képviselői többnyire kötőjel nélkül írják saját diszciplinájukat. A szerző kérésére ezt tiszteletben tartjuk, és e dolgozatban mellőzzük a „mozgószabály” alkalmazását. (A Szerk.)

(1) Az alkotmány nem vezethető le utópiá(k)ból, nem az a feladata, hogy a társadalom felvilágosult része (gyakran kisebbsége) ezen keresztül vezesse el a nála kevésbé tudatos többséget egyfajta ígéret földjére. Ebből az is következik, hogy egy alkotmánymódosítás során igen ökonomikusan kell bánni az újításokkal. „Az újítás mindig kétértelmű vállalkozás, melyben a nyereség és a veszteség olyan szorosan összefonódik, hogy a végső eredményt jószerével lehetetlen megjósolni” – intette a reformereket a filozófus.²

(2) A társadalom működését nem kizárólag az alkotmány vezérli, tehát nem kell minden, a társadalom számára fontos értéket beleszuszakolni, s nem jelenti egyes égető problémák fontosságának tagadását, ha azok – vagy az azokra adott válaszok – nem szereznek az alkotmányban.

(3) Fentiekből az az igény is származik, hogy ahol lehet, érdemes a jelenlegi Alkotmány bevált részeit megtartani, s csak indokolt esetekben változtatni vagy új részekkel kiegészíteni. Ahogyan az alkotmányjogász mondja: „vélelem szóljon a jelenleg hatályos Alkotmány szövege mellett”.³

(4) Egy alkotmány igyekszik – bizonyos korlátok között – világnézetileg semleges, kiegyensúlyozott lenni, hogy a nemzet döntő többsége számára egyaránt elfogadható legyen. Az alkotmánynak nem a politikai vitákat kell előre eldöntenie, hanem a viták kereteit adó intézményeket, a döntési, hatalmi jogosultságok rendszerét, valamint a vitában és a hatalomgyakorlás által sérthetetlen alapjogokat kell rendeznie.

Mit védünk a környezetben?

A környezet védelmére mint homogén tevékenységre szoktunk utalni, holott a természeti környezet több aspektusa is védelemre szorulhat. A környezetgazdaságtan ezzel kapcsolatban a természeti erőforrások (vagy természeti tőke) teljes gazdaságiérték-konceptiójáról beszél.⁴ A természeti környezetünket használjuk közvetlenül vagy közvetve, de az értékes lehet nem használati értékekkel összefüggésben is.

A jó minőségű környezet először is lehetővé teszi a hosszú, betegségekben ritka életet, a szennyezés ezzel szemben egészségügyi problémákhoz vezethet és megrövidítheti az élettartamot. A környezetvédelem ebben az értelemben az ember szennyezésektől mentes környezetéhez való jogát jelentheti. A környezetet megóvhatjuk azért is, mert az esztétikai élvezetet, megszokott látványt, tájképet, életteret jelent. Megvédjük, mert ragaszkodunk az életünk nekünk kedves „díszleteihez”, az ismerőshöz, a beválthoz.⁵ Védhetjük a természetet azért, mert a gazdaság által előállított javak és szolgáltatások

² Michael OAKESHOTT: *Konzervatívnak lenni*, ford. Bánki Dezső, Holmi 2000/4.

³ Jakab András: *Az alkotmányozás előkérdései*. Az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő eseti bizottsága részére írt tanulmány, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Budapest, 2010 (www.parlament.hu/biz/aeb/info/jakab_andras.pdf).

⁴ Egy kiváló magyar nyelvű összefoglaló erről MARJAINÉ SZERÉNYI Zsuzsa: *A természeti erőforrások pénzügyi értékelése*, Közgazdasági Szemle XLVIII. (2001. február), 114–129.

⁵ OAKESHOTT, *I. m.*

erőforrásait jelentik (mert például nem főzhető jó sör tiszta, ízletes víz, egészséges komló és árpa nélkül). S óvhatjuk azért is, mert tudatosult bennünk: más fajok is érdemesek a túlélésre – a keresztények ezt teremtésvédelemként gondolhatják el, a nem hívők pedig a biodiverzitás vagy más szekuláris érték alapján védhetik a természetet önmagában. Mindezek fontosak lehetnek nekünk maguknak, s feltételezhetjük, hogy utódainknak is azok lesznek.

Egy adott alkotmányos megfogalmazás a fenti környezetvédelmi területek közül egyeseket előnyben részesíthet, másokat kihagyhat a védelemből. A védelem különféle megfogalmazásai továbbá más-más kérdéseket vetnek fel a tekintetben, hogy pontosan kit is illetnek majd az adott jogosultságok.

A jelenlegi Alkotmány 70/D. §-a például a már az egészséget veszélyeztető szennyezésektől mentes környezet jogát írja körül, míg a 18. § általánosabban érthető, az „egészséges környezet” kifejezés jelentheti a sokféleségét, minőségét megőrizni képes ökoszisztémákat is.⁶

A természeti környezet ökológiai szolgáltatásainak sokfélesége és összetettsége miatt az alkotmányos védelem lehetősége tehát nem feltétlenül csak abban áll, hogy speciális, ökológiai szempontú alapjogokat vagy állami kötelezettségeket fogalmazunk meg, hanem abban is, ha elsősorban az élethez, az egészséghez, továbbá a kulturális vagy nemzeti örökséghez, sőt még a gazdasági verseny szabadságához (egyik szereplő szennyezése korlátozhatja egy másik szereplő lehetőségeit) kapcsolódó jogokon és kötelezettségeken keresztül is. Ha a környezetvédelemmel kapcsolatos alkotmányos előírásokat gyarapítjuk, azt elsősorban ott és abban az értelemben szükséges megtenni, ahol a már létező alkotmányos garanciák nem nyújthatnak védelmet.

Minek nevezzetek?

A természeti erőforrásaink védelméről ma alapvetően három politikai koncepció mentén szokás beszélni. Így e tevékenységünk kaphatja a környezetvédelem, a fenntartható fejlődés és a nemzedékek közötti igazságosság (vagy a jövő nemzedékek védelme) címkéjét is. E három fogalmat gyakran egymás szinonimáiként is emlegetik, holott ezek a fogalmak egymással nem felcserélhetők, egymással nem azonosak. E végzetes összekeveredést itthon például a területet felügyelő szakombudsman intézményének létrehozása sem segítette elkerülni, amikor a hatáskörében környezetvédelmi biztost a jogszabály a jövő nemzedékek szószólójának nevezte el.

E három tevékenységi terület közül a legszűkebb fókuszú a *környezet- és természetvédelem*. Itt azokat a kölcsönhatásokat, kapcsolatokat vizsgáljuk, ahol az emberi tevékenységek fizikailag érintkeznek a természeti környezettel. Ide tartozik a természeti erőforrások elsajátítá-

⁶ A jelenleg hatályos Alkotmány környezetvédelmi rendelkezéseinek értelmezéséről lásd MAJTÉNYI Balázs: 18. § [Az egészséges környezethez való jog] = *Az Alkotmány kommentárja*, szerk. Jakab András, Századvég, Budapest, 2009, 512–537; Uő.: *A jövő nemzedékek és a természeti tárgyak köztársasága?*, *Fundamentum* 2008/1., 17–28; FODOR László: *Környezetvédelem az alkotmányban*, Gondolat – DE ÁJK, Budapest–Debrecen, 2006.

sa, kitermelése a társadalom–környezet kapcsolat „input oldalán”, valamint a szennyezések, a zaj és a hulladékok kibocsátása a természetbe a kapcsolat „output oldalán”.

A *fenntartható fejlődés* klasszikus definíciója kiterjeszti figyelmünket egyrészt a jövő felé, másrészt nem környezeti ágazatokra is. A fenntartható fejlődés koncepciójában a jelen szükségleteit úgy elégítjük ki, hogy nem fosztjuk meg az utánunk következő generációkat a saját, akkori szükségleteik kielégítésének forrásaitól. Ez pedig nemcsak a természeti erőforrások valamilyen mennyiségének továbbörökítési kötelezettségét vetíti elénk, hanem a társadalmi létezés más erőforrásairól való ugyanilyen gondoskodást. A múltba tekintve láthatunk olyan civilizációkat, amelyek természeti erőforrásaik végzetes kifosztása miatt hanyatlottak le, de láthattunk olyanokat is, amelyek például a nem kellően erős védelmi képességeik miatt, egy ellenséges haderő támadása nyomán tűntek el.

A *nemzedékek közötti igazságosság* vagy a *jövő nemzedékek védelmének* elmélete abban megy tovább a fenntartható fejlődés konstrukciójánál, hogy az erőforrásoknak a jövőre való megőrzésében morális – a gyakorlatban legtöbbször egalitárius – feltételeket is szab, amelyek egyébként nem feltétlenül lennének szükségesek a fenntarthatóság biztosításához, hiszen a jövő generációk akkori szükségleteit biztosító erőforrásoknak nem kell feltétlenül egyenlőnek is lenniük a maiakkal. Brown Weiss szerint az intergenerációs igazságosság három elvet foglal magában: 1) az egyenlő választási lehetőségek megőrzésének elvét, 2) az egyenlő minőség fenntartásának elvét és 3) az egyenlő hozzáférés elvét.⁷

A nemzedékek közötti igazságosság elve ma bizonyos esetekben persze beépült a fenntartható fejlődés koncepciójába, mely folyamatot híven tükrözi a fenntartható fejlődés szócikk tartalmának időbeli változása, kibővülése a *Környezet- és természetvédelmi lexikonban*. Az 1993-as első kiadásban a fenntartható fejlődés fogalma még csak a természeti erőforrások következő generációk számára való megőrzésére fókuszál, míg a 2002-ben megjelent második kiadásban ugyanezen szócikkben a környezet ügye mellé gazdasági, társadalmi feltételek csatlakoznak: az erőforrásokhoz való hozzáférés globális méretekben igazságos elosztása, a szegénység enyhítése, az egyes társadalmi csoportok közötti „szociális szakadék áthidalása”.⁸ Az alkotmányozás kapcsán pedig egy lényeges alapkérdés, hogy e három fenti koncepció közül vajon melyiket vagy melyeket lehetséges és érdemes alkotmányos rendelkezéssé formálni.

Hangsúlyozzuk, hogy a választásnak mélyreható politikai filozófiai következményei vannak, hiszen a három fent bemutatott koncepciónak mind tér- és időbeli kiterjedtségében, mind normatív tartalmában jelentős, el nem tüntethető különbségei vannak.

⁷ Edith BROWN WEISS: *Intergenerational equity: a legal framework for global environmental change = Environmental change and international law. New challenges and dimensions*, szerk. Edith Brown Weiss, United Nations UP, Tokyo, 1992. Lásd még „A nemzedékek közti igazságosság koncepciója mára elfogadottá vált”. *Interjú Edith Brown Weiss-szel*, *Fundamentum* 2008/1., 31–36.

⁸ *Környezet- és természetvédelmi lexikon*, I. (A–K), szerk. Láng István, Akadémiai, Budapest, 1993, 283; 2002², 344.

Mi fenntartandó? Mi a fejlődés?

Induljunk ki abból, hogy az alkotmányos védelem csak olyan fogalmon alapulhat, amelynek tartalma egyértelmű legalább például olyan mértékben, hogy egy, az Alkotmánybíróság elé kerülő ügyben az értelmezések ne túl tág tartományát tegye lehetővé. Ha egy alkotmány szövegében azt olvassuk, hogy senkit sem lehet kínzásnak alávetni, hogy senkit sem lehet életétől önkényesen megfosztani vagy hogy a szülőket megilleti gyermekük nevelése megválasztásának joga, akkor e jogok tartalmával – bizonyos határterületi problémákat leszámítva – tisztában vagyunk. De ilyen egyértelműek-e a környezet védelmével kapcsolatos fogalmaink is?

A „környezetvédelem” kifejezésnek egy viszonylag jól körülhatárolható, egységesen használt tartalma alakult ki, de a „fenntartható fejlődés” koncepciója például az értelmező előzetes normatív elkötelezettségei, ízlése szerint egymástól igen eltérő narratívákat is alátámaszthat.

Bár a heves viták leginkább a fogalom „fenntartható” részének elemzését igénylik, nem kevésbé vannak jelen eltérő nézetek a „fejlődés” mibenlétéről. Az alternatív közgazdaságtan művelői például a gazdasági növekedést nem tekintik fejlődésnek, mert a növekedés azt jelenti, hogy nagyobbak leszünk, míg a fejlődés azt, hogy jobbak. Ugyanakkor, ha egy termék vagy szolgáltatás jobba válik, akkor sok esetben annak gazdasági értéke, így a nemzeti össztermék is nőhet, azaz a fejlődés ilyen értelmű megvalósítása vélhetően gazdasági növekedéshez vezetne, ami pedig az előzetes definíció szerint nem lehetne fejlődés. S mivel „fenntartható fejlődés” alatt sokan értik a jelenlegi, főként a gazdasági növekedésre mint prioritásra épülő gazdasági berendezkedést, az ökológiai értékek iránt elkötelezettek gyakran szívesebben beszélnek ezért például „fenntartható társadalomról”.

Említhetjük még azt is, hogy míg a keleti vallások és filozófiák követői a dematerializációt, az anyagok fogságából való kiszabadulást tekintenék fejlődésnek, addig a nyugati kereszténység hívei ezt jóval árnyaltabban, kiegyensúlyozottabban ítélnék meg, a materialisták pedig egyértelműen elvetnék.

De különbség van a fenntarthatóság megítélése kapcsán azok között is, akik a) úgy gondolják, hogy a piacgazdaság ellentétes a fenntartható társadalom megvalósulásával;⁹ b) azt tartják, hogy a fenntarthatóságot önmagában nem a gazdasági rendszer típusa (piacgazdaság vagy valami más), hanem az allokációs mechanizmust körülölelő intézmények minősége, az általuk érvényesített szabályok határozzák meg.

A fejlődés gyakran kap értelmet egy utópiától. Ezekben a koncepciókban először felvázolnak egy minden tekintetben, de leginkább ökológiai működésében, a természettel való viszonyában ideális társadalmat, majd ezen ideális képből mint célállapotból vezetnek le ennek elérésének útját, folyamatát. Fejlődés pedig az, ami a felvázolt vízióhoz közelebb visz bennünket.

⁹ Lásd erről a Magyar Természetvédők Szövetsége javaslatát az Alkotmány koncepciójához (www.parlament.hu/biz/aeb/info/termeszetvedok.pdf), valamint: az MTVSZ véleményét az Alkotmány részkoncepciókról, és javaslataikat a fenntarthatósági értékek erősítésére (www.parlament.hu/biz/aeb/info/mtvsz.pdf).

Látható tehát, hogy a „fenntartható fejlődés” vagy a „fenntartható társadalom” fogalmának nincs egy mindenki által ugyanolyan módon értelmezett és elfogadott jelentése.

Az intergenerációs igazságosság értelmezhetősége

A fenntartható fejlődés eredeti, Brundtland-bizottság szerinti fogalma¹⁰ továbbá nem tartalmazza a nemzedékek közötti egyenlő erőforrás allokáció követelményét, míg a modern értelmezések egy része már igen. A jövő generációk szükségleteinek kielégíthetősége, az ehhez szükséges erőforrások és tőkék fenntarthatósága adott esetben egyenlőtlenül is megvalósulhat. Sőt a gyakorlatban valószínűleg ez is a mindenkori helyzet. A jelenben élők egyszerűen sosem lehetnek a jövőről olyan mértékben informáltak, minek következtében pont olyan mértékben korlátozzák a jelenbeli erőforrás-felhasználást, hogy néhány évtizeddel később ez éppen a kellő mennyiségű erőforrás-felhasználási lehetőséget jelentse utódaik számára. Ha pedig nem vagyunk tökéletesen informáltak, szinte bizonyosan valamilyen egyenlőtlenség keletkezik. Vagy a jelen generáció, vagy a jövő generációk lesznek kedvezményezettek. Azaz a nemzedékek közötti viszony óhatatlanul és kikerülhetetlenül aszimmetrikus. A természeti erőforrásokat általában valamilyen mértékben fogyasztjuk, míg a gazdasági és tudástőke általában nő. A nemzedékek közötti egyenlő választási lehetőség garantálása tehát jóval szigorúbb követelmény, mint hogy a jövő generációk számára is biztosítsuk a természeti erőforrások rendelkezésükre állását.

A generációk közötti egyenlőség értékelésének vagy megtervezésének egy további jelentős, közgazdasági jellegű korlátja a jelenbeli és a távoli jövőbeli értékek összehasonlításának rendkívüli problematikussága. Elméletileg a megfelelő diszkontráta kiválasztásával a különböző időpontokban esedékes költségek és hasznok összemérhetőkké válnak. Csak hogy a megfelelő, azaz igazságos diszkontráta megválasztására jelenleg semmilyen konszenzusos elméletet vagy módszert nem ismer a közgazdaságtan. Márpedig ennek kritikus szerepe lenne a helyes egy fenntartható döntés meghozatalában. Tekintsük példának a klímaváltozás és az üvegházhatású gázok kibocsátásnak kérdéskörét. Tudjuk, hogy amennyiben a szén-dioxid és más gázok emisszióját korlátok nélkül folytatjuk a jelenben, valószínűleg jelentős, a klimatikus feltételek megváltozásából eredő természeti változásokat és az azokból fakadó károkat, többletkiadásokat okozunk a jövőben. A jövőbeli károk csökkenthetők, megelőzhetők jelenbeli intézkedésekkel, többek között a megújuló energiaforrásokra való nagyobb arányú támaszkodással, aminek viszont általában a fosszilis eredetű energiánál magasabb előállítási költségei vannak. A nemzedékek közötti igazságosság elve szerint a klímaváltozással kapcsolatos terheket egyenlően kellene megosztani a generációk között,¹¹ de ha nincs biztos támpontunk a diszkont-

¹⁰ World Commission on Environment and Development: *Our Common Future*, UN General Assembly document A/42/427, 1987.

¹¹ Tulajdonképpen már az is egy vitapont, hogy minden egyes tevékenységünk kapcsán külön-külön kell ennek az egyenlőségnek teljesülnie, vagy a cselekvéseink összességét tekintve. Azaz például lehetséges-e,

ráta megválasztására, az egyenlő tehermegosztás nem lesz lehetséges: túl alacsony diszkontrátával a jövő generációknak fogunk kedvezni, s túlzott (igazságtalan) terhet rakunk a jelenben élőkre (az eredmény az önsanyargatás lesz), túl magas diszkontrátával pedig saját feladatainkat hártjuk az utánunk következőkre (gyakran inkább ez szokott megtörténni). Azt pedig, hogy mi számít túl alacsony vagy túl magas diszkontrátának, s mi lenne az optimális választás, nem tudjuk. Ebből származik, hogy a diszkontráta az addig használnál alacsonyabb mértékben való megválasztásával a jelenben élőket sokkoló nagyságú jövőbeli károkat és a jelenben való, minden eddiginél nagyobb áldozatvállalásra felszólító elemzéseket lehet a közvélemény elé tárni, ahogy ez az elhíresült Stern-jelentéssel is történt.¹²

A nemzedékek közötti igazságosság koncepciója bár elméletileg triviálisan vonzó, csak óriási nehézségek leküzdésével operacionalizálható. Az egyenlő választási lehetőség tehát a generációk között sosem – legfeljebb véletlenszerűen – állhat fenn, bizonyos típusú gazdasági tevékenységek ellehetetlenülnek, mások viszont a helyükbe lépnek. Ezek aztán teljesen más természeti erőforrásokat igényelnek. Hiába gondolták volna mondjuk 18. századi őseink a fenntarthatóság jegyében – ha ismerték volna a fogalmat –, hogy gondosan megőrzik a zabtermelő kapacitásokat a közlekedés hosszú távú biztosíthatósága jegyében, ha ma már viszonylag kevés zabot használunk erre a célra. Ma az energia-termelés fenntarthatósága kapcsán az az állam a nyerő, amely sok szénhidrogén-készlettel rendelkezik, ötven év múlva pedig vélhetően az, ahol sokat süt a nap és erős, állandó szelek fújnak.

A nemzedékek közötti egyenlőség mint igazságosság elméletével mindezeket túl még az is gond, hogy axiómának tekinti az egyenlőtlenség elfogadhatatlan voltát, miközben mindez nem feltétlenül van így.¹³ Nem minden egyenlőtlenség igazságtalan. Ráadásul az igazságosság azon koncepciói, melyek jellemzően az egy generáció tagjai közötti vitákra kerültek kidolgozásra, a generációk közötti esetekben alkalmazhatatlanok.¹⁴ Az, hogy a generációk közötti igazságosság mennyire egyenlőség is egyben, megint csak alapvető viták tárgya, s ez jelentősen megosztja a fenntarthatóságról gondolkodókat, egyben egy bal–jobb törést is okozva a fogalmon.

Ennek az a következménye, hogy *amikor a fenntartható fejlődés vagy a jövő generációk védelmének fogalma túllép a természeti erőforrások, a biodiverzitás hosszútávú megőrzésének alapvető igényén, s vagy ennek a megőrzésnek mennyiségi, elosztási szemléletet is ad (az erőforrásokhoz való hozzáférés az időben*

hogy mondjuk a klímavédelemben a jövő generációk számára kedvezőtlenül döntünk, de ezt kompenzáljuk a vízgazdálkodásban, az egészséges ivóvízforrások terén elért jelenbeli eredményeinkkel, amiben a jövő generációknak kedvezünk? A környezetgazdaságtanban erre rímel a szigorú és enyhe fenntarthatósági kritérium koncepciója, ugyanakkor ezek szélsőséges helyzeteket írnak le, a való világban e két pólus határterületén döntünk.

¹² A Stern-jelentés kritikájával és a diszkontráta-választás problémájával kapcsolatos érveket és az idevágó irodalmak egy részét egy korábbi cikkemben foglaltam össze, lásd BARTUS Gábor: *A klímaváltozás mint apokalipszis*, Kommentár 2009/5., 3–12 (különösen 8–10).

¹³ Vö. BALÁZS Zoltán: *Valódi és hamis erkölcsi kérdések a globalizáció kapcsán*, Kommentár 2007/1., 3–10.

¹⁴ Lásd HUORANSZKI Ferenc: *A nemzedékek közti igazságosság*, Századvég 1994/1., 57–65.

legyen egyenlő), vagy pedig a fenntarthatósághoz hozzákeveri a szociális egyenlőség eszméjét, menthetetlenül elveszíti politikai semlegességét, és világnézetileg elkötelezetté (ez esetben baloldali) válik.

A generációk közötti igazságosság biztosításának vagy a jövő generációk védelme alkotmányos kötelezettségének megfogalmazása tehát szép deklaratív tett lenne, de az egyes, a környezethasználók és a környezetvédők közötti vitás esetekben annak megítélése, hogy vétett-e valaki ezen elvek ellen: lehetetlen vagy csak rendkívül nagy költségű eljárásokban lenne megítélhető. A környezeti szabályozással kapcsolatban a jelenleg érvényesnek tekintett tétel az, hogy amennyiben az esetek eldöntésével, a döntéshez szükséges adatok, tények megismerésével, összegyűjtésével és értékelésével kapcsolatos tranzakciós vagy információs költségek magasak, úgy az optimális környezethasználat jogosultságok védelmén keresztül, azaz bírói úton nem lehetséges.¹⁵

Borítékolható, hogy amennyiben a „fenntartható fejlődés” vagy „a jövő generációk védelme” alapjogként, államcélként vagy más érdemi módon az Alkotmányba kerül, az ezzel a rendelkezéssel érvelő beadványok elbírálhatósága érdekében az Alkotmánybíróság ismét kénytelen lesz a láthatatlan alkotmányt bővíteni, s sokak elgondolásával garantáltan nem egyező módon annak saját értelmezést adni.¹⁶

A magyar Alkotmány-kommentár a 18. §-hoz kapcsolódó elemzésében jogtudományi oldalról közelítve a kérdéshez azt találta, hogy a „jogilag nehezen körülírható fogalmak alkalmazásával nem biztosítható hatékony védelem”.¹⁷ Ehhez fenti érvelés mentén csak azt tudjuk hozzátenni, hogy e fogalmak környezetvédelmi, környezetgazdasági szempontból is rendkívül nehezen körülírhatóak.

A környezetpolitikai alapelvek érvényessége

Ha a környezetvédelmet túl szűk alapnak tekintjük, de érezzük a fenntartható fejlődés és a jövő nemzedékek védelme fogalmainak problémáit, felmerülhet még a környezetvédelemmel kapcsolatos környezetpolitikai alapelvek alkotmányos szintre emelése is.¹⁸ Ezeket az alapelveket gyakran megtaláljuk az Európai Unió dokumentumaiban vagy tagállami szinten, a környezetvédelmi alaptörvényekben. Ide tartozik – a teljesség igénye nélkül – a megelőzés elve, a szennyező fizet elve vagy az elővigyázatosság elve.¹⁹

Ezen elvek deklaratív használata ma sokszor túlmegegy azon az ésszerű határon, amit ezeknek az elveknek a tartalma és korlátai megengednének, amivel egy időben pedig

¹⁵ Michael I. KRAUSS: *Property Rules vs. Liability Rules = Encyclopedia of Law and Economics*, II. *Civil Law and Economics*, főszerk. Boudewijn Bouckaert – Gerrit De Geest, Elgar – University of Ghent, Cheltenham, 2000, 782–794 (<http://encyclo.findlaw.com/3800book.pdf>).

¹⁶ Azaz az alkotmány jóval kreatívabb és szabadabb értelmezésére lesz majd szükség, mint ahogy az a jelenlegi Alkotmány 18. §-ával kapcsolatban a 28/1994. (V.20.) AB-határozatban történt.

¹⁷ MAJTÉNYI: 18. §, 514.

¹⁸ Ezt javasolja többek között a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa is, lásd Fülöp Sándor: *A jövő nemzedékek országgyűlési biztosaának javaslatai az új alkotmány koncepciójának kidolgozásához*, Budapest, 2010. szeptember 30. (www.parlament.hu/biz/aeb/info/jovo_memz_bizt.pdf).

¹⁹ A környezetpolitika (ökopolitika) alapelveinek részletesebb katalógusát adja BODA Zsolt: *Globális ököpolitika*, Helikon, [helymegjelölés nélkül], 2004, 131–138.

gyakorlati alkalmazásuk, megvalósításuk alatta marad az elvárható szintnek. E környezetpolitikai paradoxon oka, hogy a hazai környezeti szabályozást teleírtuk „jókívánságokkal”, míg az objektíven ellenőrizhető és kikényszeríthető kritériumokat nem megfelelő szinten hangoltuk be.

A megelőzés gyakran hatékonyabb, mint a már létrejött szennyező anyagot kezelni, ártalmatlanítani, vagy a szennyezett környezeti elemet utólag megtisztítani, esetleg a károsultat meggyógyítani vagy részére kártérítést fizetni. Nyilván olcsóbb lett volna, ha az ajkai timföldgyár biztonságosabb technológiával kezeli és tárolja a vörösiszapot, mint most a vörösiszap-ömlés áldozatait kórházban kezelni, új lakóházakat építeni, a szennyezett talajt megtisztítani. De nem mindig a megelőzés az optimális választás. A települési hulladékok esetében például egyes hulladékot eredményező termékek fogyasztásáról való lemondás (az így elveszített jóléti haszon) súlyosabb teher lehet, mint az adott termékből keletkezett hulladékot lerakóban elhelyezni.

A szennyező fizet elv a tevékenységekkel okozott külső gazdasági hatások (externáliák) értékének az okozó általi megfizettetését mondja ki. Például az autósok fizessenek a kipufogógázok által előidézett, emberi egészségben vagy a természetben létrejött károkért. Az elv érvényesítésének azonban jelentős korlátja, hogy a kormányzatok által preferált megfizetési módszer (az úgynevezett pigou-i internalizáció) intézményesítése (a szennyezések és azok hatásainak szisztematikus felderítése, az okozott kár nagyságának megállapítása, a szabályozás optimális szintjének kiszámításához szükséges egyéb információk, adatok összegyűjtése, majd az optimális környezethasználat kalkulálása, azután az ezt kikényszerítő megfelelő szabályozóeszköz kiválasztása, mértékének megállapítása, bevezetése, ellenőrzése és a nem teljesítés szankcionálása) sokszor rendkívül költséges, így a szabályozás költségei meghaladhatják az egyébként szabályozás nélkül létrejövő externáliák nagyságát. Azaz tudomásul kell vennünk, hogy nem minden külső hatást érdemes szabályozni, az externáliák teljeskörűen nem szüntethetők meg. A gyakorlatban ezért a kritikus mértékű külső hatások (szennyezések) szabályozása lehet értelmes feladat.

Az elővigyázatosság is sok esetben indokolt, de túlzott alkalmazása ahhoz vezethet, hogy semmilyen új terméket és technológiát nem merünk bevezetni, ugyanis egy cselekvés minden lehetséges mellékhatása és következménye nehezen térképezhető fel előre. Itt érdemes arra utalni, hogy a gyógyszerek bevezetésénél – ahol talán a legszigorúbban kell érvényre juttatni az elővigyázatosság elvét – irdatlan költségeket emészt fel a mellékhatások és kockázatok elemzése. Nyilván a környezethasználó technológiák esetében is a lehetséges kockázatok függvényében célszerű az elővigyázatosság mértékét beállítani, például a nukleáris energiatermelés vagy a génmódosított termények esetén szigorúbban érvényesíteni.

A fenti példák azt sugallják, hogy a környezetpolitikai elvek alkotmányos normává emelése kockázatos, mert ezen elvek érvényesülését nemcsak más alkotmányos elvek vagy alapjogok érvényesülése korlátozhatja, hanem egyszerűen az ésszerűség, a célszerűségre és a költséghatékonyságra törekvés is. Fenti elvek szakirodalomban való megjelenésekor még tisztában voltunk érvényesíthetőségük természetes korlátaival és problémáival,

azonban környezetpolitikai népszerűsödésükkel és közhelyesedésükkel ezen elvek használata dogmatikussá, az érvényesíthetőségi korlátokról elfelejtkezővé vált.

Mi kerüljön az Alkotmányba?

A fenntartható fejlődés és a nemzedékek közötti igazságosság fogalmai, bár a jelen igen súlyos mértékű környezetpusztításait látva érthető törekvéseket jelentenek, pontatlan-ságaik, homályosságuk miatt alkotmányos alapjogként vagy alapvető állami feladatként való megjelenítésre alkalmatlanok. A homályosság csökkentésével, a fogalmaik pontosításával pedig semlegességüket veszíthetik el, markáns ideológiai arcélt kaphatnak.

Hangsúlyoznunk kell továbbá: az, hogy bizonyos fogalmak alkotmányos alapjogként való szerepeltetése nem lenne ésszerű, nem jelenti azt, hogy ne kellene az ezekkel a fogalmakkal körülírni próbált kérdésekkel, problémákkal és kihívásokkal intenzíven, a társadalom legkülönbözőbb intézményeiben foglalkozni, s megoldási alternatívákat felvázolni és megvizsgálni, majd persze hatásosan cselekedni is.

Láttuk azt is, hogy az egyes környezetpolitikai elvek alkotmányba foglalása sem tűnik gyümölcsöző megoldásnak.

Járható út lehetne talán a következő:

1) A pontosabban értelmezhető környezet- és természetierőforrás-védelmi rendelkezések megfogalmazhatók lennének a jelenlegi Alkotmány 18. §-ának módosításával, kibővítésével. *Itt egyértelművé lehetne tenni, hogy az „egészséges környezet” fogalmába a biodiverzitás, az ökológiai sokszínűség védelme, a megújuló természeti erőforrások alkalmazásának a megújulás üteméhez igazodó használati kötelezettsége, a nem megújuló erőforrások mértékletes kitermelésének korlátja is beleértendő. A szerkesztés során érdemes lehet a környezethez való jogot az élethez való jog közelében elhelyezni, hogy utaljunk arra a kapcsolatra, ami az élet hosszútávú fennmaradása és a megfelelő minőségű természeti környezet (mint az emberi élet biológiai alapja) között fennáll.*

2) A jövő generációkra való odafigyelés (amibe beleérthetnénk a fenntarthatóság problémájával való tisztában levést is) pedig megjelenhetne szimbolikusan az új alkotmány preambulumban. Jelen sorok írójának ízléséhez itt egy olyan megfogalmazás állna közel, amely az államot, miként a múltban élő elődeink, a jelen generációk és az utódaink közötti viszonyként, szerződésként írná le. (Ma sokkal többet beszélünk a mi generációnk és az utánunk jövők kapcsolatáról, mint a jelenben élők és elődeink viszonyáról.) Mert „egyike a legelső és legfőbb elveknek, amelyek alapján az állam és a törvények megszenteltetnek, hogy ideiglenes birtokosaik és hasznélvezőik ne tegyenek úgy, megfélemlítve arról, hogy mit kaptak őseiktől és mivel tartoznak utódainknak, mintha ők lennének a teljhatalmú urak; ne képzeljék, hogy joguk van hitbizományt kinyarítani maguknak, vagy tékoználni az örökséget, kényük-kedvük szerint roncsolva társadalmunk eredeti szövetét; azt kockáztatván, hogy emberi lakóhely helyett pusztaságot hagynak az utánuk következőkre...”²⁰

²⁰ Edmund BURKE: *Töprengések a francia forradalomról*, ford. Kontler László, Atlantisz–Medvetánc, Budapest, 1990, 188.