

Dr. Salamon László,
Elnök
Alkotmány-előkészítő Bizottság

Budapest
Kossuth tér 1-3.
1055

Tisztelt Elnök Úr!

Nagy megtiszteltetésnek tekintem felkérését a készülő új alkotmány koncepciójához való hozzászólásra. Kollégáimmal a mellékelt rövid elemzést készítettük, amelyben áttekintjük az egészséges környezethez való jog hazai és nemzetközi fejlődését, illetőleg az Alkotmánybíróság vonatkozó gyakorlatát és ehhez képest javaslatokat fogalmaztunk meg tekintetben, hogy miként lehetne ezt a jogot a jövő nemzedékek érdekeire is figyelemmel hatékonyabban körülírni, megerősíteni. Tekintettel arra, hogy az átfogó alkotmányozási folyamatban az ombudsmanok rendszerbeli helye és szabályozási kérdései is felmerülnek, kitérünk az ezzel kapcsolatos tapasztalatainkra és észrevételeinkre is.

A világ környezetállapotában riasztó jelenségeket tapasztalunk az utóbbi évtizedekben. Az időjárási anomáliák, hőség és áradások, máshol csapadékhiány egyre nagyobb gyakorisággal és egyre intenzívebben jelentkeznek. A Földet borító és jelentős szabályozó funkciókat ellátó jégborítás gyorsuló ütemben zsugorodik, a tengeri élővilág bölcsőjeként aposztrofált - és mint ilyen, mintegy egy milliárd ember napi ételmezéséért közvetlenül felelős - korallzátonyok jelentős része elpusztult, és még sorolhatnám a riasztó tüneteket. Sajnos, hazánk természeti tőkéje is egyre amortizálódik, s így a természet által az embernek nyújtott védelem és ellátás nálunk is évről évre csökken.

Ebben a helyzetben nem tudunk mást tenni, a tudomány felé fordulunk, hogy megtudjuk, mik a kilátásaink és mi a teendőnk. A helyzet etéren annyiban változott, hogy ma már nem csak a környezetvédelemre specializálódott tudósok, hanem az akadémiák vezető természettudósai, a kormányok meghatározó közgazdászai is egyre másra jelentetik meg figyelmeztetéseiket és javaslataikat, és próbálják felrázni a világ döntéshozóit. Csak emlékeztetni szeretnék az utóbbi évekből az ENSZ klímaváltozási paneljének, a Nobel díjas IPCC-nek az egyre pesszimistább jelentéseire, a Nature tavaly szeptemberi számában megjelent, a szakma által sarokpontnak tartott „Planetary Boundaries” cikkekre (amely szerint az emberiség három területen, a klíma, a biodiverzitás és a termőföldek dolgában a veszélyes zónába jutott, ahol a különböző mértékű katasztrófák már elkerülhetetlenek) vagy a közgazdaságtan területén a Brit Kormányok készített hivatalos jelentésekre („Az éghajlatváltozás gazdasági következményei”, illetve „Jólét növekedés nélkül”). A legtöbb tudós szerint mód volna arra, hogy a ma még meglévő erőforrásokkal mérsékeljük a bekövetkező fizikai változások természeti és társadalmi hatásait, ehhez azonban gyors és határozott cselekvésre van szükség a politikusok és a jogalkotók oldaláról.

A magyar jog a kilencvenes évek elejétől sok tekintetben élenjáró anyagi jogi és eljárási, intézményi megoldásokat fogalmazott meg a környezet védelme érdekében. Az Alkotmánybíróság alaphatározatát a *visszalépés tilalma* megfogalmazásával (hogy ti. ha visszalépünk a környezet- és természetvédelem szintjében, az pótolhatatlan veszteségekhez vezethetne, a későbbiekben már előfordulhat, hogy nem volna mit védenünk, ezért tehát a visszalépés általában tilos), a Tisza ökoszisztéma-szolgáltatásainak sokoldalú felhasználását biztosító Vásárhelyi Terv eredeti célkitűzéseit, az Országos Környezetvédelmi Tanács egyedülálló összetételét és munkamódszerét vagy éppen a Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosa intézményének bevezetését az egész világon elismeréssel nyugtázták. Az új alkotmányban az egészséges környezethez való jog és a jövő generációk jogai megfogalmazásával, kiteljesítésével alkalmunk nyílna arra, hogy ezt az elismert vezető szerepünket megerősíthessük. Az alkotmány környezetvédelemmel foglalkozó bekezdéseire úgy tekintünk, mint ennek a megkezdett jogalkotási folyamatnak a megszilárdítására, a további munka megalapozására.

Ezért a mellékelt elemzés alapján azt javasoljuk, hogy az új alkotmányba kerüljön be az egészséges környezethez való jog részletesebben kifejtett megfogalmazása, amely magában foglalná az Alkotmánybíróság több döntésében kifejtett intézményvédelmi kötelezettséget és a visszalépés tilalmát, és tartalmazná a nemzetközi és uniós jog által kidolgozott (EU alapszerződésekbe foglalt) legfontosabb környezetvédelmi alapelveket is, így legalább az integráció elvét, az elővigyázatosság és a fenntartható fejlődés elveit. Fontosnak tartanánk, ha a szöveg valamilyen formában utalna a jövő nemzedékek érdekeire, vagy más megfogalmazásban a generációk közötti igazságosságra is. Végül pedig rámutatunk, hogy az elmúlt két évtized jogfejlődése a környezetvédelmi jog olyan alapvető eljárási jogintézményeit fejlesztette ki, mint a környezeti hatásvizsgálat vagy a közösségi részvétel (a környezeti információkhoz való hozzájutás, a vélemény-nyilvánítás és a jogorvoslat joga), amelyek közül az utóbbinak más alkotmányos jogokkal való szoros tartalmi összefüggései miatt szintén helye lenne az új alkotmány szövegében.

Összefoglalva: az egészséges környezethez való jog az élet és a gazdaság természeti alapjainak védelmét biztosítja, vagyis a jelenleg még sok tekintetben természetesnek vett és külső tényezőként kezelt tiszta vizet, energiát, termőföldet és munkaerőt. Ennek következtében a környezeti változások óhatatlanul gazdasági-társadalmi válságot idéznek elő, ekképpen számos egyéb alapjog védettsége (pl. a gazdasági vagy a szociális jogok) is csökken vagy megszűnik. Az alkotmányt az elkövetkező évtizedekre írja a magyar jogalkotó, ami éppen egybeesik a legnagyobb környezeti kihívások (energia krízis, súlyos ivóvíz hiány, a világ egyes régióiban, de a többi régióra is kihatóan élelmiszer hiány stb.) jelentkezésével. Mindezek alapján meghatározó jelentősége van az egészséges környezethez való jog és az ahhoz kapcsolódó intézményvédelem biztosításának.

Az alkotmányozás folyamatában természetesen az országgyűlési biztosok intézménye sem maradhat ki a vitákból. A viták azonban nem csak oda vezethetnek, hogy a viszonylag új, a rendszerváltás utáni első kormány által 1993-ban bevezetett, majd 2007-ben módosított rendszerben alapvető változásokat kell tenni. Ezzel kapcsolatban rá szeretnék mutatni, hogy a négy ombudsman eddigi működésének hazai és nemzetközi megítélése kiemelkedően jó és jelenlegi formájukban évente több ezer helyi közösségi konfliktus megoldását segítik elő, amelyek enélkül csaknem bizonyosan a helyi vagy az országos politika számára okoznának fejtörést. A hatékonyan és sikeresen működő jogintézmények átalakításával esetleg ezeket az eredményeket kockáztatnánk.

Ami a szakbiztosok és az általános biztos viszonyát illeti, ebben nézetem szerint nem a konfliktus, hanem éppenséggel az együttműködés lehetősége rejlik. Az egyes alkotmányos jogosultságok ugyanis, bár kétségtelen, hogy tekintettel kell legyenek egymásra, a gyakorlati esetek túlnyomó többségében nem akadályozzák, hanem inkább kiegészítik egymást. Már a legújabb, mindössze két és fél éve működő környezetvédelmi biztos iroda gyakorlatából is számtalan olyan példát tudok idézni, ahol valamelyik másik biztossal vagy annak apparátusával konzultálva tudunk árnyaltabb, sokoldalúbb, ezért hatékonyabb megoldásokat kidolgozni.

Ha az általános biztos hatáskörébe kerülne mind az általános mind a speciális alkotmányos jogosultságok védelme, a kollízióban rejlő együttműködési lehetőség elesne, egy esetleges konfliktus esetén pedig a speciális szempontok értékelése csorbát szenvedne. A környezetvédelem sajátos természettudományos gyökerei miatt (a miénk az első ombudsmani iroda, amely jogászok mellett jelentős számban alkalmaz egyéb szakembereket is, természettudósokat, környezetgazdászokat stb.), az adatvédelem és a kisebbségvédelem pedig ugyancsak speciális háttértudás-igénye miatt aligha lenne hatékonyan kezelhető más irányú alkotmányjogi felkészültséggel.

Ahogy a mellékelt elemzésünkben rámutatunk, az alapjogvédelmi intézmények elengedhetetlen feltétele a függetlenség. A társadalomban valamilyen okból különösen veszélyeztetett, ezért kiemelt védelmet igénylő alapjogok, így az egészséges környezethez való jog, a kisebbségi jogok vagy az adatvédelmi jogok esetében ez hatványozottan így van. Az ezekkel az alkotmányos jogokkal foglalkozó biztosok álláspontom szerint csak az Országgyűlésnek lehetnek alárendelve, bármilyen közvetlen vagy közvetett (költségvetési, hivatali stb.) függőség károsíthatja e társadalmilag rendkívül fontos feladatok ellátását.

Az egészséges környezethez való joggal, az ombudsmani intézménnyel kapcsolatban vagy bármilyen egyéb kérdésben továbbra is örömmel állunk Elnök Úr rendelkezésére. Akár szóban, akár írásban szívesen kiegészítjük a jelenlegi elemzésünket, ha szükségesnek látja, szövegszerű javaslatokkal is. Kérem, hogy értesítsen minket a koncepció fejlődéséről és, amennyiben mód van rá, az egyes változatok megküldésével tegye számunkra lehetővé azok megismerését, véleményezését.

B u d a p e s t , 2010. szeptember 30.

Üdvözlettel:

dr. Fülöp Sándor
a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa