

A jövő nemzedékek érdekei az Alaptörvényben

ANTAL ATTILA

tanársegéd

ELTE ÁJK Politikatudományi Intézet.

„Amellett érvelnék..., hogy a nemzedéken belüli igazságosság a nemzedékek közti igazságosságból származik, vagy származhat, mivel létezik az időn átívelő partnerség és a nemzedékek közti egyenlőség fogalma...”¹

1. Kiindulópont

A 2011-ben elfogadott Alaptörvény Nemzeti hitvallása a következőképp fogalmaz: *„Felelősséget viselünk utódainkért, ezért anyagi, szellemi és természeti erőforrásaink gondos használatával védelmezzük az utánunk jövő nemzedékek életfeltételeit.”* A törvényszöveget magát is áthatja a jelen generációinak a jövő nemzedékek iránt érzett felelőssége: megjelenik ez az elv a természeti erőforrások, a biológiai sokféleség, valamint a kulturális értékek védelme és fenntartása kapcsán [P cikk] és a gazdasági alkotmányosságról szóló részekben is (A közpénzek, 38. cikk). Mindezzel Alaptörvényünk csatlakozott azokhoz a közjogi irányokhoz, amelyek alkotmányi szinten igyekeznek gondoskodni az utánunk jövő generációkról, célul tűzve a társadalmi igazságosság elvének megvalósítását. Ezzel párhuzamosan az új Alkotmány megszüntette a jövő nemzedékek érdekeinek megjelenítésére és képviselőre hivatott különbiztos intézményét, s áttért az „egybiztosi” modellre. Az Alaptörvényre épülő, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény pedig meglehetősen szűk körben határozta meg az alapvető jogok biztosának a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettese feladatkörét és lehetőségeit. Mindez jelentős aláássa az Alaptörvénynek a jövő nemzedékek iránti elkötelezettségét. Jelen tanulmány négy célt szolgál. (I.) Egyrészt röviden felvázolom azt, hogy az Alaptörvény megalkotási folyamatában miként alakult a környezetvédelemhez való viszony. (II.) Másrészt bemutatom azt, hogy az Alaptörvény értelmezése nyomán milyen kötelezettségek terhelhetik a jelen generációkat a jövő nemzedékek érdekeinek védelmére. (III.) Rávilágítok továbbá arra, hogy az Alaptörvény jövő nemzedékek iránti elköteleződése milyen belső ellentmondásokat tartalmaz és mindez hol futhat zátonyra (így többek között az ombudsmani rendszer átalakításán, másrészt a társadalmi részvételi jogosítványok korlátozásán). (IV.) Végül pedig mindezek alapján megkísérlek néhány kiindulópontot adni a generációkon belüli és generációk közötti igazságosság együttes értelmezéséhez.

¹ „A nemzedékek közti igazságosság koncepciója mára elfogadottá vált” – Edith Brown Weiss-szel, a Georgetown University Law Center professzorával Jávor Benedek beszélget. In: Fundamentum 2008/1. szám 33. o.

2. Az alkotmányozás környezetvédelmi irányvai

A 2010-ben megindult és 2011 áprilisában zárult alkotmányozási folyamat meglehetősen hosszú utat járt be addig, amíg a 2012. január 1-jén hatályba lépett normaszöveg környezetvédelemmel foglalkozó részei kikristályosodtak – a folyamat meglehetősen ambivalens volt. Sokáig úgy tűnt, nemhogy a környezetvédelem alkotmányos szintjének továbbfejlesztése nem vehető készpénz, hanem még az 1989-ben kialakított – és az Alkotmánybíróság által gazdagított – konstrukciót sem biztos, hogy átemeli az alkotmányozó az Alaptörvénybe. A 2011. március 14-én előterjesztett², Magyarország Alaptörvényére vonatkozó törvényjavaslat (T/2627) a következőképp fogalmazott³: „*O. cikk (1) Magyarország védi és fenntartja az egészséges környezetet. (2) A természeti erőforrások, különösen a termőföld és az ivóvízkészlet, valamint a biológiai sokféleség és a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.*” Vagyis az előterjesztők egyrészt nem kívánták továbbvinni az 1989-es alapokat, mely szerint a környezethez való jog alapjog (az Alkotmánybíróság szerint ugyan nem alanyi alapjog, hanem olyan alapjog, amelynek az intézményvédelmi oldala a domináns⁴), másrészt pedig először fogalmazták meg alkotmányi szinten a jövő generációk érdekinek figyelembe vételét és az általános környezetvédelmi kötelezettség eszméjét. A törvényjavaslat indoklása szerint: „*A Javaslat deklarálja, hogy Magyarország védi és fenntartja az egészséges környezetet. Ezzel az Alaptörvényben új elemként megjeleníti a fenntarthatóság követelményét, ami az állam és a gazdaság részére irányt szab a környezeti értékekkel való felelős bánásmódhoz. A Javaslat külön kiemeli a sajátos magyar környezeti értékeket és a magyar kultúra értékeit, amelyek oltalmazását mindenki kötelezettségévé teszi a jövő nemzedékek számára való megőrzés érdekében.*”⁵ Vagyis az eredeti törvényjavaslat egyfajta államcélként tekintett volna a környezet védelmére.

A törvényjavaslat kapcsán a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa igen fontos fejtett ki, melyek végül is irányadókká váltak az egész alkotmányozási folyamat tekintetében⁶: „*A Magyarország Alaptörvényéről szóló T/2627 számú törvényjavaslat számos igen előremutató és a jövő nemzedékekért felelősséget vállaló rendelkezést tartalmaz. A törvényjavaslat – kisebb módosításokkal – valóban alkalmas lehet arra, hogy a jövő nemzedékek érdekeit, a környezeti értékek megóvását a legmagasabb szinten biztosítsa. Ennek a feltétlenül üdvözlendő és támogató alkotmányozói célkitűzésnek az érvényesülése jelen-*

² http://parlament.hu/internet/plsql/ogy_irom.irom_adat?p_ckl=39&p_izon=2627 (2012.05.01.)

³ <http://www.parlament.hu/irom39/02627/02627.pdf> (2012.05.01.)

⁴ Fodor László: *Környezetvédelem az alkotmányban*. Gondolat – Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának kiadványai közös kiadványai IV., 2006 és Antal Attila: *Környezeti demokrácia: alkotmányos alapok*. In: *Közjogi Szemle* 2010/3. 46–51. o.

⁵ Ezúttal csak utalnék rá, hogy álláspontom szerint a „*védi és fenntartja*” fordulat nem foglalja magában az indokolással ellentétben a fenntarthatóság követelményét. A „*fenntartja*” itt a környezet egészséges állapotára vonatkozik, s nem pedig a fenntarthatóság elvének közjogi-politikai érvényesítésére.

⁶ *A jövő nemzedékek országgyűlési biztósának módosító javaslatai a Magyarország Alaptörvényéről szóló T/2627 számú törvényjavaslatához.*
http://www.jno.hu/hu/alkotmanyozas/JNO_Modositasi_Javaslatok_Alaptorvenyhez.pdf
(2012.05.01.)

leg mégsem biztosított következetesen, annak elősegítésére bizonyos módosítások feltétlenül szükségesek. A környezetvédelmi célkitűzések tényleges megvalósulásához nélkülözhetetlen a mindenkit megillető egészséges környezethez való alapjog alkotmányos deklarálása, az embereket a hatályos alkotmány alapján húsz éve megillető alapjogot semmiképpen nem lehet visszavonni az Alaptörvényből. Az alapjog érvényesülését és az állami feladatok tényleges végrehajtását pedig a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának önállósága nagyban elősegítheti. Ellenkező esetben az alkotmányozás környezeti eredményei formálisak és a gyakorlatban tartalom nélküliek maradnak.”

Az alkotmányozás folyamatában végül is a helyzet sokat változott, s ha tetszik kialakult és finomodott az Alaptörvény – ahogyan ezt már máshol is kifejtettem – „környezetvédelmi filozófiája”⁷, amely alapvetően két rétegből tevődik össze: egyrészt benne van az 1989-es Alkotmány környezetvédelmi alapgon-dolata (a környezethez való jog, illetve a környezetvédelem hozzákapcsolása a testi és lelki egészséghez), másrészt pedig hatott rá az alkotmányozók és szakmai közösség hozzáadott értéke. Így az Alaptörvény 9 jól lokalizálható témakör mentén érinti a környezeti kérdéseket, melyek három gyűjtőpont köré összpontosulnak: a természetes és épített környezet értékei; a fenntarthatóság differenciált megközelítése; a jövő generációk érdekei.

3. Jövőre orientált Alkotmány

Az említett 9 tárgykör egyik legpregnansabb, az Alaptörvény egészén végig-húzódo területa a jövő nemzedékek érdekinek kérdése. Egy olyan területtel állunk szemben, ami egyrészt alapvető újdonságot hoz az 1989-es alapokhoz képest, másrészt pedig az alkotmányozó részben figyelembe vette az Alkotmánybírótság gyakorlatát.⁸

	Hol található az Alaptörvényben?	A rendelkezés
Jövő generációk	Nemzeti hitvallás	<i>„Felelősséget viselünk utódainkért, ezért anyagi, szellemi és természeti erőforrásaink gondos használatával védelmezzük az utánunk jövő nemzedékek életfeltételeit.”</i>
	Alapvetés	P) cikk <i>„A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.”</i>
	A közpénzek	38. cikk <i>„(1) Az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon. A nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megővése, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele.”</i> A jövő generációk az Alaptörvényben

⁷ Antal Attila: *Az új Alaptörvény környezetvédelmi filozófiája*. In: *Közjogi Szemle* 2011/4. 43–51. o. (Antal, 2011).

⁸ Lásd erre: *Fundamentum* 2008/1. szám.

A jövő generációk érdekének alaptörvényi megjelenítése lényegében egy kereset szerkezettel írható tehát le, amely kiindul a Nemzeti hitvallásból, s az Alapvetésen át eljutunk A közpénzek fejezetig.

A Nemzeti hitvallás⁹ mindjárt két ponton is megragadja jövő generációkkal kapcsolatos problémakört. Egyrészt deklarálja mindenki „felelősségét” az utódok iránt (ezt a kollektív felelősséget „váltja majd aprópénzre” a P) cikk általános környezetvédelmi kötelezettsége), másrészt elemi erővel veti fel a jövő generációkkal való kérdéskör legérzékenyebb szeletét: a generációk közötti igazságosság¹⁰ kérdéskörét. Itt az Alaptörvény egyértelműen elköteleződik a jövő generációk érdekei, az erőforrások igazságos elosztása mellett, hiszen anyagi, szellemi és természeti erőforrásaink gondos használatát jelöli meg a jövő nemzedékek létfeltételeinek eszközeként. Ennek kapcsán fel kell vetnünk egy fontos kérdést: mindez – lévén, hogy a preambulumról van szó – csupán egyfajta „bokréta az Alaptörvény kalapján” vagy pedig rendelkezik (köz)jogi relevanciával a fenti deklarációt.¹¹ Álláspontom szerint¹² mivel maga az Alaptörvény mondja ki [R) cikk (3). bek.], hogy „[a]z Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni”, ezért legalább egyfajta kötelező értelmezési segédletként a Nemzeti hitvallás egész szövege rendelkezik valódi normatív tartalommal.

Az Alapvetés P) cikke deklarálja – az Alkotmánybíróság által megalapozott – általános (vagyis mindenkire és nem csupán az államra kiterjedő) környezetvédelmi kötelezettséget, amelynek az a különlegessége, hogy az alkotmányozó mindjárt három konkrét aspektusát is felvázolja: a nemzet közös örökségének védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése. Tehát a nemzet közös öröksége (amely a természeti erőforrásokban és a kulturális értékekben ragadható meg) nem csupán a jelen generációk szempontjából védendő, hanem a jövő generációk számára is megőrzendő. Fontos hozzátenni, hogy az Alaptörvény itt nem arra tesz kísérletet, hogy „kitalálja” vagy körülírja a jövő generációk érdekeit¹³, hanem egészen egyszerűen azzal – az egyébként nagyon is helyes – a feltételezéssel él, hogy a jövő generációknak is szüksége lesz a természeti erőforrásokra és a kulturális értékekre. Vagyis a jelen generációk szükségleteiből következett a jövő nemzedékek érdekire, egyfajta „minimum követelményeket” felállítva.

⁹ A preambulum és a környezetvédelem kapcsolatára lásd: Fodor László: *Természeti tárgyak egy új alkotmányban*. In: Pázmány Law Working Papers, Nr. 2011/21. <http://www.plwp.jak.ppke.hu/images/files/2011/2011-21.pdf> (2012.05.01.)

¹⁰ „A nemzedékek közti igazságosság koncepciója mára elfogadottá vált” – Edith Brown Weiss-szel, a Georgetown University Law Center professzorával Jávor Benedek beszélget. In: *Fundamentum* 2008/1. szám 31–36. o.

¹¹ A preambulumok normativitásához lásd: Fekete Balázs: *Preambulumok és nyelvfilozófia avagy a preambulumok normativitásáról másként*. In: Pázmány Law Working Papers, Nr. 2011/33. <http://www.plwp.jak.ppke.hu/images/files/2011/2011-33.pdf> (2012.05.01.)

¹² Antal Attila: *A preambulum ornamentikája és közjogi ereje*. In: Antal Attila – Novák Zoltán – Szentpéteri Nagy Richard (szerk.): *Az alkotmány arca* L'Harmattan, Budapest 2011.

¹³ Sokan éppen a jövő generációk érdekének „körülírhatatlan” vagy „parttalan” jellege miatt ózkoznak e fogalom alkotmányos szintre emelésétől. Lásd erre: Bartus Gábor: *Alkotmányozás és a környezet védelme*. In: *Kommentár* 2010/6. 24–33. o.

Végül, de nem utolsósorban a jövő nemzedékek érdekei egy roppant jelentős témakör, a közpénzek kapcsán is előkerülnek. Ahogyan a P) cikk is konkretizálta a jövő generációk érdekeit, úgy a 38. cikk is megpróbálja ezt. Amíg a P) cikk abból indult ki, hogy a jövő nemzedékeknek is szüksége lehet élhető környezetre, úgy a 38. cikk alapvetése az, hogy az utánunk jövőknek is szüksége van anyagi erőforrásokra, s éppen ezért a nemzeti vagyon kezelésének és védelmének céljaként többek között a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevételét határozza meg. Kétségtelen, a P) cikk nem próbálta meg feltérképezni a jövő generációk érdekeit, s egyfajta vélelemként abból indult ki, hogy a természeti erőforrások minidig is fontosak lesznek. A 38. cikk azonban ennél bizonytalanabb kategóriát hoz be: a jövő nemzedékek „szükségeit”, amelyet nem határoz meg közelebbről. Ezen szükségletek figyelembevételét tulajdonképpen a nemzeti vagyon kezelésének egyfajta alapelvévé rendeli. Mindez természetesen fontos irány, ugyanakkor a bírósági és Alkotmánybírósági gyakorlatra fog hárulni annak kidolgozása, hogy egyrészt mit is jelent a „szükséglet”, másrészt pedig miként és mennyiben kell azt figyelembe venni.

4. Belső ellentmondások¹⁴

A fenti irányok – ugyan értelmezésük és a praxisba való beemelésük még hátravan – mindenképp fontos előrelépést jelenthetnek a jövő generációk érdekeinek közjogi védelmét illetően. Az Alaptörvény „környezetvédelmi filozófiájának” tehát fontos szeletét jelenti a jövő generációk érdekeinek védelme. Ugyanakkor a helyzetet árnyalja, hogy e filozófia kiépülésével párhuzamosan lebontásra került vagy súlyos korlátok közé került annak érvényesítésére hivatott intézményrendszer. Vagyis felvethető a kérdés: mit kezdhetünk az Alaptörvény környezetvédelmi filozófiájával filozófusok nélkül?¹⁵ Vagyis a megszüntetett önálló jövő nemzedékek biztosával és az jogköreiben, valamint értelmezési autonómiájában korlátozott Alkotmánybírósággal.

A környezeti demokrácia¹⁶ és az egészséges környezethez való jog a legnagyobb veszteséget a jövő nemzedékek biztosának az alapvető jogok biztosa helyettesének való lefokozásával szenvedte el. Az alkotmányozási folyamat az ombudsmani intézmény kálváriáját hozta el: az ombudsmani intézményrendszer átalakítása azon területek közé tarozott, ahol nem sikerült teljesen korrigálni az alkotmányozás már említett vargabetűit. Az Alaptörvényt előkészítői kezdettől fogva az egybiztosi modellben¹⁷ gondolkodtak, s ennek csak a korrekciójára nyílt mód az alkotmányozás során. Az eredeti elképzeléseket, melyek szerint az alapvető jogok biztosa különös figyelmet fordít a jövő nemzedékek érdekeinek védelmére, addig sikerült finomítani, hogy az alkotmányozók elfogadták azt, hogy a jövő nemzedékek érdekeinek képviselőtéről az alapvető jogok biztosának egyik helyettese gondoskodik. Az alkotmányozás

¹⁴ Ez a rész *Az Alaptörvény környezetvédelmi filozófiájának vakfoltjai* című (Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar, konferenciakötet – megjelenés alatt) tanulmányom alapján készült.

¹⁵ Antal, 2011.

¹⁶ Antal Attila: *A környezeti demokrácia elmélete*. In: Politikatudományi Szemle 2009/4. 82–101. o.

¹⁷ Antal Attila: *Egy a biztos? Jogi Fórum*, 2011. március 19.

stációi során a jövő nemzedékek biztosi posztját betöltő Fülöp Sándor rendre kifejezte álláspontját a készülő változásokkal kapcsolatban. Az Alaptörvény koncepciójának kidolgozásához küldött véleményében a következőket szögezte le: „A hatályos Alkotmány megfelelő módon biztosítja az egyes ombudsmanok szervezeti függetlenségét elsődlegesen a jelölési, választási, felelősségi, beszámolósi szabályokon keresztül. Kiemelten hangsúlyozandó, hogy az egyes külön országgyűlési biztosi hivatalok felállítását az egyes érintett alapjogok fokozott, különös védelmének szükségessége indokolja. A kiemelt védelmet tehát mindig társadalmi szükségesség, egyes különös védelemre szoruló értékek vagy érdekek teszik indokolttá. Ez az egyediség természetesen feltételezi és nélkülözhetetlenné teszi a megfelelő szakmai felkészültséget és speciális hatáskört is. Minderre tekintettel az országgyűlési biztosok intézményének Alkotmányban megfogalmazódó koncepciójának megőrzését, illetve azon túl az egyes rendelkezések pontosítását, kiegészítését tartjuk indokoltnak.”¹⁸ Amikor az Alaptörvényre vonatkozó törvényjavaslat már a parlament előtt volt a biztos elvi élel tapintott rá az Alaptörvény környezetvédelmi attitűdjére és a szakombudsmani rendszer felszámolása közötti ellentmondásra: „A törvényjavaslat előterjesztői a készülő Alaptörvény egyik legnagyobb érdemének tekintik a jövő nemzedékekért vállalt felelősség megfogalmazását, az Alaptörvény környezetvédelmi tartalmát. Ezzel a vitathatatlan törekvéssel nem áll összhangban az ombudsmani rendszer tervezett átalakítása, sőt éppen ellentétes azzal... A jövő nemzedékek érdekei gyakran konfliktusba kerülnek a gazdasági és egyéb érdekekkel, így a helyettes által képviselt egészséges környezethez való alapjog alacsonyabb szinten lenne védett még akkor is, ha lesz ilyen alapjog.”¹⁹ Végül az Alaptörvény elfogadása után, amikor az alapvető jogok biztosáról szóló törvényjavaslat (s benne az immáron helyettes jövő nemzedékek biztosának jogkörei) került előkészítésre, Fülöp Sándor közzétette az addigi legmarkánsabb álláspontját. A biztos szerint a törvénytervezet megalapozatlan előterjesztés alapján, több tekintetben az Alaptörvénybe ütköző módon, más vonatkozásokban az Alaptörvényben foglaltakat súlyosan mellőzve kívánta szabályozni az ombudsmani intézményt. A biztosi hatáskör és intézkedési kör szűkítésével, a jövő nemzedékek érdekeinek háttérbe szorításával teljes mértékben súlytalan helyettesi intézményt kívánt megteremteni. Az ombudsman szerint a tervezet súlyosan sértette az Alaptörvényt, alkotmányosan elfogadhatatlan visszalépést valósított meg, ezért visszavonását és átdolgozását javasolta.²⁰ Végül is elfogadásra került az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény, amely valóban meglehetősen puha jogosítványokkal ruházta fel az

¹⁸ A jövő nemzedékek országgyűlési biztosának javaslatai az új alkotmány koncepciójának kidolgozásához (2010) 12. o. http://jno.hu/hu/pdf/jnob_alkotmany_javaslatok.pdf (2012.05.01.)

¹⁹ A jövő nemzedékek országgyűlési biztosának módosító javaslatai a Magyarország Alaptörvényéről szóló T/2627 számú törvényjavaslatához (2011).

²⁰ „A Tervezetet áttekintve megállapítható, hogy az:

- ellentétes az Alaptörvény Hitvallásával és egyes tételes rendelkezéseivel,
- felszámolja a jövő nemzedékek érdekeinek intézményes képviselését, és jelentősen gyengíti az egészséges környezethez való jog védelmét,
- ezáltal kiüresíti az Alaptörvény előremutató vívmányait, továbbá
- súlyos visszalépést jelent a környezet védelmének ma hatályos jogszabályokkal biztosított szintjétől.”

A jövő nemzedékek országgyűlési biztosának véleménye az alapvető jogok biztosáról szóló törvény tervezetéről (2011)

http://jno.hu/hu/alkotmanyozas/JNO_Modositasi_Javaslatok_Alaptorvenyhez.pdf (2012.05.01.)

alapvető jogok biztosának helyetteseit. Így az alapvető jogok biztosának a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettese figyelemmel kíséri a jövő nemzedékek érdekeinek érvényesülését. E feladatkörében a következő jogosítványokkal rendelkezik:

- a) rendszeresen tájékoztatja az alapvető jogok biztosát a jövő nemzedékek érdekeinek érvényesülésével kapcsolatos tapasztalatairól,
- b) felhívja az alapvető jogok biztosának figyelmét a természetes személyek nagyobb csoportját érintő jogsértés veszélyére,
- c) az alapvető jogok biztosának hivatalbóli eljárás megindítását javasolhatja,
- d) közreműködik az alapvető jogok biztosának vizsgálatában,
- e) javasolhatja, hogy az alapvető jogok biztosa az Alkotmánybírósághoz forduljon.

Álláspontom szerint a jövő nemzedékek biztosának megszüntetése, ennek ténye és az eljárás mikéntje nem csupán a környezeti demokrácia elveibe ütközik és az egészséges környezethez való jog érvényesítését jelentősen megnehezíti, hanem egyenesen ellentétes az Alkotmánybíróság által kidolgozott védelmi szinttől való visszalépés elvével, amely szerint az intézményrendszer változása nem vetheti vissza a már elért alapjogvédelmi szintet. Az AB a 28/1994. (V. 20.) határozatában a következőképp fogalmazta meg a védelmi szinttől való visszalépés elvét: „A környezethez való jog tárgyából és dogmatikai sajátosságából az következik, hogy a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét az állam nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alkotmányos jog vagy érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. A védelmi szint csökkentésének mértéke az elérni kívánt célhoz képest ekkor sem lehet aránytalan.” Vagyis az egybiztosos rendszer magában rejtheti azt a kockázatot, hogy az alkotmányozó megszegi a védelmi szinttől való visszalépés tilalmát a jövő nemzedékek biztosa intézménynek megszüntetésével, amely nemzetközi szinten is elismert intézménnyé nőtte ki magát (csakúgy, mint a többi biztos). Mindez felveti továbbá azt is, hogy az alapvető biztos – még ha kiterjedt apparátussal rendelkezik is – képes-e folytatni a több éve bejáratott alapjogvédő gyakorlatot a korábbi (védelmi) szinttől való visszalépés nélkül.

Az Alaptörvény korlátok közé szorítja az Alkotmánybíróság aktivizmusát²¹, s megteremti az értelmezési „röghöz kötés” alapvető alkotmányos szabályait és elveit. Mindez négy alapvető szempontban érthető tetten: az Alaptörvény meghatározza az alkotmányértelmezés főszabályát; ehhez egy kiegészítő alapelvet is kínál; sőt az Alkotmánybíróság általános működési elvére (így többek között feltehetőleg magára is alkotmányértelmezésre) is szabályt alkot; végül ezt egészíti az egyik legfontosabb faktor, az alkotmánybírói szerepfelfogás, az alkotmányóri habitus, vagyis az, hogy a mindenkor alkotmánybírák mit kezdenek a kialakult helyzettel.²² Ez az értelmezési „röghöz kötés” igen jelentős hatással lehet mind a környezeti demokráciára, mind a

²¹ Ezúttal nem foglalkozom a már ismert jogkörkorlátozással, aminek ugyan lehet köze a környezet védelméhez és a jövő generációkhoz, de úgy vélem, hogy az „értelmezési röghöz kötés” sokkal jelentősebb vizsgált témánk szempontjából.

²² Ehelyütt csupán a „működési szempontot” vizsgálom. A többi korlátozásra lásd: Antal Attila: *Értelmezési paradigmák*. <http://www.meltanyosság.hu/node/1965> (2012.05.01.)

környezetjogi dogmatikára, ugyanis az alkotmánybíróági határozatok jogfejlesztő értelmezései jelentősen hozzájárultak a környezetvédelmi apparátus fejlesztéséhez (többek között a már említett védelmi szinttől való viszszalépés kidolgozásával). Az Alaptörvény meghatároz egyfajta működési alapelvet az Alkotmánybíróság tekintetében, méghozzá úgy, hogy azt a fiskális fenntarthatósághoz köti: „N) cikk (1) Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti. (2) Az (1) bekezdés szerinti elv érvényesítéséért elsődlegesen az Országgyűlés és a Kormány felelős. (3) Az Alkotmánybíróság, a bíróságok, a helyi önkormányzatok és más állami szervek feladatuk ellátása során az (1) bekezdés szerinti elvet kötelesek tiszteletben tartani.” Az N) cikk értelmezésének két lehetséges iránya van: egyrészt a fiskális fenntarthatóság elve az Alkotmánybíróság belső gazdálkodása kapcsán számít alapelvnek²³; másrészt pedig kérdéses, hogy jelent-e ennél többet, vagyis a taláros bírácoknak alá kell-e rendelniük jogértelmezésüket a fiskális fenntarthatóságnak.

Álláspontom szerint az Alkotmánybíróság feladatának ellátása nem csupán a belső működésben merül ki, hanem ide tartozik többek között az Alaptörvény értelmezése. Ha ez így van és az Alkotmánybíróság adott esetben nem hozhat olyan határozatot, amely a költségvetést megterheli, akkor ez az Alkotmánybíróság jogkörének ismételt csorbítását eredményezi, megint csak fiskális szempontok apópióján [amint ez megtörtént az Alkotmányban és az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében]. A jövő generációk kapcsán ez nem jelent mást, mint hogy a természeti erőforrásoknak a jövő nemzedékek számára való megőrzésének a szempontja nagyon könnyen szembekerülhet a jelen generációk fiskális, pénzügyi érdekével. Vagyis az Alaptörvény önmagába foglalja a jövő és a jelen generációk közötti ellentmondás potenciális lehetőségét.

5. Nemzedékeken belüli és/vagy nemzedékek közötti igazságosság

A fenntartható fejlődés és az intergenerációs igazságosság alkotmányba való foglalását ellenzők általában a következőkkel érvelnek: „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.”²⁴ Akik így közelítik meg a jövő nemzedékekkel kapcsolatos kérdéseket, felvetik azt is, hogy nem kell minden körülmények között az egyenlőségre törekedni, hiszen nem minden egyenlőtlen ség elfogadhatatlan és egyben igazságtalan.

²³ Jakab András: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei*. HVG–ORAC, 2011. 196. o.

²⁴ Bartus Gábor: *Alkotmányozás és a környezet védelme*. In: *Kommentár 2010/6.* 30. o.

A magam részéről nem értek egyet az olyan álláspontokkal, amelyek szembeállítják a jelen és a jövő generációk érdekeit, mondván, hogy aránytalan áldozatot nem érdemes hozni a jövő nemzedékekért, különben sem vagyunk teljesen tisztában a preferenciáikkal. Úgy vélem – ahogyan a környezeti problémák nem ismernek sem időbeli, sem térbeli korlátokat – olyan közjogi és politikai stratégiát kell alkalmazni a környezet védelme érdekében, amely egyszerre felel meg a nemzedékeken belüli és a nemzedékek közötti igazságosság követelményének.²⁵ Felfogásom szerint a környezetvédelem ügye egyszerre igazságossági (nemzedékeken belül és azok között), tehát morális és szakpolitikai kérdés. Ebben a rendszerben az intergenerációs igazságosság érvényesítése, a jövő nemzedékek érdekeinek figyelembe vétele nem teherként a jelen generációkon, hanem a környezetvédelem lehegyesebb és mindeddig legteljesebb felfogása, hiszen „[a] társadalom nem csupán maguk az élők, hanem az élők, a már holtak s a még meg nem születettek közötti társas viszony”²⁶ – hogyan egyébként erre az elvre maga az Alaptörvény is utal.²⁷

Éppen ezek miatt tartom előremutató megoldásnak az Alaptörvény fent leírt felfogását a jövő nemzedékekről, különösen azt, hogy az általános környezetvédelmi kötelezettség egyik faktoraként veti fel a jövő generációk érdekében való gondolkodást. Ez magában foglalja a már jelzett konstrukciót: nem (csak) a jövő generációk érdekeit kell kutatni a jelenben, hanem sokkal inkább a jelen környezeti problémáinak kezelésén keresztül érdemes „pillanatnyi” környezetvédelmünknek távlatokat adni azáltal, hogy eljárásunk a jövő generációk homlokterében történik. E felfogás mentén pedig „elvész” a különbség a jelen és a jövő generációk között (ez azért fontos, mert általában épp azt látjuk, hogy óriási a feszültség és a szembenállás e két „érdekcsoport” között): a jelen generációk érdekei a jövő nemzedékek érdekei lesznek és viszont. Ezen a ponton azonban elérünk az Alaptörvény egyik legnagyobb dilemmájához: az új Alkotmány ugyan elültette a jövő generációk „magját”, de paradox módon éppen azokat az intézményeket gyengítette meg (a jövő nemzedékek biztosa és az Alkotmánybíróság), amelyek a környezet védelmében és a jövő nemzedékek egyfajta képviselőitén keresztül egyensúlyt próbálnak meg teremteni a jelen és a jövő generációk érdekei között meghúzódó feszültségekben. Félő, hogy az ellentmondás feloldása ahhoz vezet, hogy hajlamosak leszünk (mind intézményi, mind személyes szinten) a jelen generációk érdekei mellett dönteni, s rendre figyelmen kívül hagyni a jövő nemzedékek érdekeit – ez a felfogás ugyanakkor élesen szembemegy az Alaptörvény szellemiségével.

²⁵ E mögött természetesen az húzódik meg, hogy a környezeti kérdésekben (illetve a környezeti erőforrásokhoz való hozzáférés kardinális kérdésében) az egyenlőtlenség általában igazságtalan, s épp ezért, a modern jogrendszernek törekednie kell ennek kiküszöbölésére.

²⁶ Edmund Burke: *Töprengések a francia forradalomról*. Atlantisz Könyvkiadó, 1990.

²⁷ Nemzeti hitvallás: „Alaptörvényünk jogrendünk alapja: szerződés a múlt, a jelen és a jövő magyarjai között.”