



Húsz évvel az ENSZ környezetvédelmi és fejlesztési konferenciája után -- "A jövő, amit szeretnénk"?

Az ún. Rió+20 világkonferencia (2012 Rio Conference on Sustainable Development) a nemzetközi közvélemény figyelmét - egy rövid időre ugyan - ismételten ráirányította a globális pénzügyi válság által rendre elhomályosított kérdéskörre: a környezet védelmére. Elgondolkodtató tény, hogy az állami, de főként a regionális és globális szinten véghezvitt, vagy csak ezt célzó intézkedési tervek jelentős sajtóvisszhangja szinte kizárólag a hasonló jellegű világtalálkozókra koncentrálódik, miközben bizonyos környezetkárosító tevékenységek, a környezeti elemeket súlyosan és negatívan befolyásoló balesetek, a klímaváltozás problémája az egyes embert a mindennapokban is érintik, és - noha nem feltétlenül tudatosulnak benne ennek tágabb, globális összefüggései - azok napi szinten is foglalkoztatják.

I.

A világkonferencia célja az 1992-es riói világkonferencia (1992 Rio Conference on Environment and Development) egyfajta "utókövetése", a húsz évvel korábban megfogalmazott célok és azok megvalósításának értékelése, és újabb kihívások feltérképezése volt; figyelemmel immáron azon - többségében negatív - tapasztalatokra is, amelyek tíz év után, a 2002-es Johannesburgi világtalálkozón (2002 World Summit on Sustainable Development) már felszínre kerültek az eredeti riói kezdeményezések egyfajta kudarcáról. A két évtizedes tapasztalatok számbavétele eszerint az értékelésen túl számos korábbi kezdeményezés, célkitűzés módosításának vagy újragondolásának lehetőségét hordozta magában, döntően a fenntarthatóság tágabb kontextusában, és ennek politikai-gazdasági-társadalmi és - korántsem elhanyagolható módon - jogi keretei között.

A világkonferencia megrendezéséről az ENSZ Közgyűlése 64. ülészakán, 2009 végén döntött 264. számú határozatával,¹ az érdemi tárgyalások pedig 2012. június 20. és 22. között zajlottak az ENSZ Gazdasági és Szociális Ügyek Főosztályának (Department of Economic and Social Affairs)² szervezésében. Fontos megjegyezni, hogy a nemzetközi közvélemény szemében a braziliai helyszín - túl az önmagában rejltő természetes szimbolizmuson, miszerint ugyanazon a helyszínen, húsz év múltán, az azóta jelentős fejlődésnek indult és politikailag, gazdaságilag egyre jelentősebb agrárállamban értékelik a két évtizedes folyamatokat - egybefonódott azokkal a problémákkal, amelyek éppen a környezeti krízis legégetőbb kérdéseit jelentik napjainkban. Braziliában a "Föld tüdejének" is nevezett esőerdők irtása mind jelentősebb méreteket ölt, veszélyeztetve az őslakosok, őshonos növény- és állatfajok természetes életterét is, az ipari fejlődés érdekében pedig az egyik legkirívóbb és legnagyobb

¹ Ld.: UNGA Res. 64/236 (A/RES/64/236). Implementation of Agenda 21, the Programme for the Further Implementation of Agenda 21 and the Outcomes of the World Summit on Sustainable Development. Sixty-fourth Session, 68th plenary meeting, 24 December 2009.

² A Főosztály akkori vezetője, egyben az ENSZ egyik főtítkárhelyettese, a kínai Sha Zukang volt a konferencia főtítkára.

volumenű népességrobbanással is sújtott állam környezetterhelése, környezetszennyező ipari kapacitása szinte példátlan mértékben növekszik.

A súlyos globális gazdasági krízis, következésképpen a gazdasági fejlődés rövid- és középtávú prioritása, a munkanélküliség ugrásszerű növekedése és az arab világból érkező ellentmondásos hírek, valamint az előbbi anomáliák, kiegészülve számos vezető politikus, döntéshozó távolmaradásával, a világkonferencia eredményességébe vetett hitet és az elvárásokat eleve alacsony szinten tartották.

II.

A konferencia végkimenetelét predesztinálta a magánszektor és az üzleti szektor hangsúlyos jelenléte, amely egyben a politikai szféra, a döntéshozatalért felelős szereplők - talán szimbolikusan mondható - hiányzására, bizonyos tekintetben "tüntető" távolmaradására is rávilágított. Ez már önmagában is magyarázatként szolgált arra, hogy e konferencián sem sikerült a fenntartható fejlődés tágabb témakörében (azaz környezeti, gazdasági és társadalmi szegmenseiben, ezek interdependenciájában)³ államközi szinten egy kötelező erejű dokumentumot megalkotni. Az 1992-es riói konferencia óta eltelt időszak (már 2002-ben is nyilvánvalóvá vált ennek hiánya, a tíz éves "utókövetés" során) e jelenségre immáron explicit módon is rámutat, és - véleményem szerint - ezzel a helyzettel most már a civil szférának is meg kell "barátkoznia", rövid- és középtávon egyaránt.

A civil szféra, a nem kormányzati és nem kormányközi szervezetek (összefoglalóan: NGO-k), bizonyos üzleti körök⁴ és magánszemélyek vagy spontán módon szervezett csoportok - úgymint aktivisták és őslakos-csoportok - részvételével zajló riói rendezvények (közel 50 000 fővel) lehetővé tették a ritkán tapasztalt sajtóvisszhanggal kísért, egymással párhuzamosan futó, különböző formátumok szerint, mint például klasszikus konferencia-előadások, vagy ún. town hall formátumú, interaktív módon szervezett szakmai események megrendezését, ahol lehetőség nyílt a laikus és a szakmai-tudományos vélemények artikulálására, ezek összevetésére, ütköztetésére. Ennek pozitív hatása egyértelmű, amennyiben a környezeti demokrácia, a transzparencia és a döntéshozatal átláthatósága a legfőbb szempont. A negatív hatás

³ Az ún. Brundtland-bizottság (ENSZ Környezetvédelmi és Fejlesztési Világ-bizottsága - World Commission on Environment and Development) 1987-es, Közös jövőnk (Our Common Future) c. soft law jelentésébe foglalt fogalmat használjuk továbbra is, függetlenül attól, hogy ennek normatív erejű dokumentumokba való foglalása mindeddig elmaradt, illetve a fogalom az elmúlt negyed évszázadban bekövetkezett változások, a technikai fejlődés és haladás miatt kiegészítésre, revízióra szorul, és ma már némiképpen más jelentéstartalommal is bír. A Közös jövőnk c. jelentés szerint "a fenntartható fejlődés olyan fejlődés, amely kielégíti a jelen generáció szükségleteit anélkül, hogy veszélyeztetné a jövő generáció esélyeit arra, hogy ők is kielégíthessék szükségleteiket."

⁴ E vonatkozásban viszont nem az ún. mainstreambe tartozó és az államok szintjén stratégiai fontossággal bíró üzleti csoportosulásokról beszélhetünk.

ugyanakkor még inkább szembeűnő, a körülmények, elsősorban a laikusok által sok esetben túlfűtött viták, a civil szférának a politikai, döntéshozói szférával szembeni felül-reprezentáltsága eleve nem kedvezett a jogi kötelezettségek manifesztálásának.

A környezeti és gazdasági célok összeegyeztethetősége - főként globális gazdasági krízis idején - és ezek összebékítése igen nehéz feladat elé állítja a jogalkotókat, akiknek a jog eszközeivel, voltaképpen mesterségesen kell e gazdasági és ökológiai törvényszerűségeket, axiómákat egyensúlyba hozni. A gazdasági válság okozta dilemmák - egyfajta kényszerűségből - az ún. zöld gazdaság (*green economy*) egyelőre kiforratlan és az állami politikák szintjén nemigen tapasztalható elméletével oldhatók fel, gondolták sokan a konferenciát megelőzően. Ez egyben rámutatott arra is, hogy a Rió+20 világkonferencián lehetőség volt ennek kidolgozására, ami azonban elmaradt, ráadásul a konferencián kötelező erejű normát, így nemzetközi kötelezettség-vállalást tartalmazó jogszabályt sem sikerült aláírni.

Elfogadták viszont "A jövő, amit szeretnénk" (*The Future We Want*) címet viselő *soft law* dokumentumot, amely a konferencia legjelentősebb hozzáadott értéke a globális problémákkal szembeni küzdelemben, noha megfogalmazása és a mögötte megbúvó filozófia számos esetben még a nem kötelező erejű dokumentumok szövegénél is puhább, megengedőbb és homályosabb elvárásokat nevesít. A szöveget ugyan már egy ENSZ közgyűlési határozatba is belefoglalták,⁵ megerősítvén azt, viszont ezáltal a rendelkezések kötelező erővel *de iure* még nem bírnak, így az abban foglaltak érdemi alkalmazhatóságát, ennek jogi kötőerejét ez a jogtechnikai megoldás lényegében nem érinti. A 49 oldalas, 283 bekezdésből álló dokumentum egyébiránt megerősíti az eddigi vállalásokat, akcióterveket (ld. Agenda 21), egyfajta politikai elkötelezettség meglehetősen absztrakt formájában.

A dokumentum hat nagyobb szerkezeti egységre, szabályozás-technikai részre tagolható: a közös vízió (I.) felvázolása után a politikai vállalások megerősítésén (II.) túl a zöld gazdaság (III.) és a fenntartható fejlődés intézményes keretei (IV.) közötti kapcsolatok kidolgozásának szükségességére mutat rá, majd a cselekvési eszközök megfogalmazására (V.) és ezek végrehajtására, értékelésére (VI.) fókuszál a *soft law* dokumentum, döntően pénzügyi, kereskedelmi, kapacitás-építési és technológiai, technológia-transzfer útján megvalósuló eszközök révén. Ezek szerepe azonban éppen egy globális pénzügyi krízis közepén erősen megkérdőjelezhető, mi több, talán e filozófia (a fenntartható fejlődés pénzügyi aspektusának egyre hangsúlyosabb előtérbe kerülése) szab gátat a jogalkotási és konkrét politikai kötelezettség-vállalásokkal fémjelzett törekvéseknek.

Konszenzussal ugyan hét kritikus területet sikerült kiemelni a témák közül (természeti katasztrófák, óceánok, vizek, élelmiszer, városok, energia, munkalehetőség), mi több, ezek kapcsán vészjósló forgatókönyvet is felvázoltak a 2050-es 9 milliárd főt eltartani kénytelen bolygóról; a tömeges, milliárdos nagyságrendet elérő éhezőről - köztük legnagyobb számban a gyerekekről -, az ivóvíz hiányáról, az üvegházhatású gázoknak a biodiverzitásra gyakorolt igen negatív hatásáról stb., de az imént felsorolt problémák kiküszöbölését, feloldását szolgáló politikai akarat hiánya már szembeűnő, főleg a felismerés meglehetősen pontos és részletekbe menő szemlélteté-

sének és ehhez képest a cselekvések elmaradásának összevetésekor.

III.

A folyamatot (és nemcsak magát a Rió+20 konferenciát, valamint *A jövő, amit szeretnénk* c. dokumentumot) értékelve és a tanulságokat levonva megállapítható, hogy párhuzamosan két ellentétes trendnek vagyunk tanúi. Egyrészt a kormányok szerepe, szerepvállalása az 1992-es konferencia után csökken, hiszen még Johannesburgban (noha már itt is jelentősen elmaradt a tíz évvel azelőtti riói részvételtől, kötelezettség-vállalásuktól) is jóval hangsúlyosabb volt a szerepük, mint 2012-ben, Rióban. Másrészt viszont a civil és üzleti szféra - kiegészülve olyan szubregionális és az állami szint alatti aktorokkal, mint például a helyi önkormányzatok - mind nagyobb szerepet játszik a folyamatban, és kezdeményezéseikkel egyfajta tematizálási és alternatív megoldási módokat is felvázolnak, miközben a legfőbb döntéshozók szintjén, azaz állami és államközi szinten mindezen törekvéseket nem találjuk.

Szomorú tény továbbá, hogy egy globális krízis sem tud megfelelő alkalmat kínálni a kodifikációs törekvések eredményre váltásában, hiszen az államok magatartása érdemben változatlan az 1992-es és 2002-es állapotokhoz képest, amikor pedig általánosságban még a gazdasági prosperitás és - főleg 1992-ben a gyors gazdasági fejlődés - korszakát élte a nemzetközi közösség. A pénzügyi és környezeti válság egymástól nem független, ezek kiegészítik egymást, sőt egyszersmind erősítik egymás hatását, de egyben alkalmat is kínálnak arra, hogy a válságok megoldását, negatív hatásainak csökkentését közös eszközökkel, esetleg más területek megoldásaival érhék el. Annak jelei viszont, hogy a környezeti válság megoldása a nemzetközi közösség döntéshozóinak a pénzügyi válsággal szembeni "gigászi", immáron közel fél évtizedes küzdelmében is szerepet kapna, célként fogalmazódna meg, egyelőre nem látszanak.

Johannesburg után tíz évvel ismét megerősítésre kerültek azok a tételek, célok, vagy inkább csupán absztrakt célkitűzések, amelyeket két évtizede (és a johannesburgi találkozón tett "megerősítésük" után tíz évvel) az államok többsége elmulasztott megvalósítani, illetve azok érdemi előkészületeinek még neki sem fogott. A gazdasági válság elleni küzdelem sikere - még ha ennek jelei csak közép- vagy hosszútávon mutatkoznak a jövőben - viszont alkalmat és muníciót adhat arra, hogy az államok és a nemzetközi közösség valamennyi szereplőjének figyelme a környezeti krízisre irányuljon, hiszen ennek gazdasági-társadalmi és politikai vetületei szorosan összefonódnak, ezek kölcsönösen befolyásolják, és feltételezik egymást. Kizárólag így valósulhat meg a "jövő, amit szeretnénk", miképpen arra a 2012-ben, Rióban elfogadott dokumentum címe is rámutat.

Kecskés Gábor
tudományos segédmunkatárs

⁵ Ld.: UNGA Res. 66/288 (A/RES/66/288). *The Future We Want*. Sixty-sixth Session, 123rd plenary meeting, 27 July 2012.