

***Szükség van-e klímavédelemmel foglalkozó ENSZ szakosított intézményre?
Do We Really Need a UN Specialized Agency Dedicated to Climate Change?***

Absztrakt: A tanulmány számbaveszi azokat a törekvéseket, amelyek egy külön, klímavédelem céljára dedikált szakosított intézmény létrehozását sürgetik az Egyesült Nemzetek Szervezetén belül, bemutatva a mellette és ellene szóló érveket egyaránt. A tanulmány kitér az Egyesült Nemzetek Szervezetének (ENSZ) jelenlegi szervezetrendszerében a környezetvédelemmel kapcsolatos, a klímaváltozás elleni küzdelem jegyében született megoldásokra, esetlegesen a nyilvánosságot látott tervekre. Külön részben, a tanulmány foglalkozik egy környezetvédelmi kérdésekre fókuszáló nemzetközi bírói fórum létrejöttének esélyével, lehetőségeivel.

Kulcsszavak: nemzetközi szervezet, fenntartható fejlődés, szakosított intézmény, környezetvédelmi különbíróság

Abstract: The present study analyses the relevant initiatives as well as *pro and contra* arguments for establishing a specialized body within the United Nations dedicated to climate change, sustainable development and environmental protection. The article focuses on the current background and objectives of tackling climate change within the United Nations institutional system. A separate part within this study carries out thoughts on a special international court for environmental issues.

Keywords: international organization, sustainable development, specialized body, environmental court

Bevezetés – a fenntarthatóság fogalma és céljai az ENSZ és az EU szintjén

A vizsgálat fókuszja alapvetően leíró, bemutatva, és értékelve az Egyesült Nemzetek Szervezetének (ENSZ) vonatkozó tevékenységét, külön is központba állítva a Fenntartható Fejlődési Célok (*Sustainable Development Goals*, a továbbiakban rövidítve: SDGs) és egyes szakosított intézmények cselekvési terveire, lépéseire. A tanulmány hipotézisként fogalmazza meg, hogy a klímavédelmi intézkedések hatékonysága kevésbé függ az ENSZ mint nemzetközi szervezet szervezeti sajátosságaitól, ugyanakkor egy eme kérdéssel foglalkozó szakosított intézmény jelentős szakmai (tudományos) támogatást képes biztosítani az államok számára, hiszen a klímacélok elérésének sikere elsődlegesen az államok akaratán és cselekvésén múlik.

A tanulmánynak nem célja bemutatni valamennyi környezetvédelemmel foglalkozó nemzetközi szervezetet és az összes ilyen kezdeményezést, és nem tér ki részletesen a környezeti kérdések iránt fogékony és jelentős lobbierőt képviselő nem-kormányközi

¹ Kecskés Gábor, PhD., egyetemi docens, Széchenyi István Egyetem, tudományos munkatárs, TK Jogtudományi Intézet.

ORCID azonosító: 0000-0002-9621-2774

A szerző további munkásságát lásd a Magyar Tudományos Művek Tára oldalán: <https://m2.mtmt.hu/gui2/?type=authors&mode=browse&sel=10015006>.

E-mail cím:

szervezetekre (*non-governmental organization*, rövidítve NGO) sem. A tanulmány egy lehetséges, kizárólag környezetvédelemmel foglalkozó ENSZ szakosított intézmény létrehozásának esélyét elemzi, és értékeli ennek szükségességét.

Mindenekelőtt a környezeti és fenntarthatósági kérdéseknek, illetve a klímavédelemnek kiemelt figyelmet szentelő ENSZ-nek és az Európai Uniónak térek ki azon lépéseire, amelyek szervezetrendszeren belül a kérdéskör alapjait rendezik. A klímavédelemmel kapcsolatos ügyek ugyanis a fenntarthatóság fogalmának égisze alatt eme két nemzetközi aktor napirendjén fordulnak elő legtöbbször.

Az 1983-ban felállított, nagyhatású vezetője után ún. *Brundtland-bizottság* néven is ismert ENSZ Környezet és Fejlődés Világbizottsága (*United Nations World Commission on Environment and Development*) 1987-es, ún. *Közös jövőnk (Our Common Future)* című jelentésének² meghatározása szerint a fenntartható fejlődés: „*olyan fejlődés, amely kielégíti a jelen generációk szükségleteit anélkül, hogy veszélyeztetné a jövő generációk esélyeit arra, hogy ők is kielégíthessék fejlődési szükségleteiket.*” Az azóta a fenntartható fejlődés bevett definícióját tartalmazó jelentés szerint a globális válságokat, a környezet pusztulása által okozott problémákat a fenntartható fejlődés fogalma segítségével lehet kezelni. A második környezetvédelmi világkonferencián, 1992-ben elfogadott Riói Nyilatkozat a Környezetről és Fejlődésről³ a fenntartható fejlődés elvére alapozva deklarálta a környezetvédelem elveit és célkitűzéseit, melyeket a gazdasági és társadalmi fejlődéssel összhangban kell érvényre juttatni. 2002-ben a johannesburgi Fenntartható Fejlődés Világkonferencián az államok egy nyilatkozatban deklarálták, hogy a fenntartható fejlődés minden kultúra és civilizáció fontos és közös feladata, melynek megoldásáért együtt kell cselekedni; ennek eredményeként már számos nemzetközi szervezet és az államok többsége önálló célként és stratégiaként határozza meg (számos állam az alkotmány szintjén) a fenntartható fejlődést.⁴

A fenntarthatóság tehát valójában egy átfogó, alapvetően nem jogi fogalom, amely jóval többet jelent a környezeti értékeknek a jövő generáció számára való megőrzésének gondolatánál. Tág értelemben vett felfogása szerint a társadalom *valamennyi alrendszerét* befolyásoló tényezőként van jelen a döntéshozatal, jogalkotás és jogalkalmazás valamennyi területén (ez az interpretáció nyilvánvalóan nem alkalmas arra, hogy az alkotmányos alapelvek közé helyezzük az elvet). Szűkebb értelemben viszont kizárólag a környezetjogi implikáció minősül elsődleges tényezőnek, és a környezet védelmének hangsúlyos figyelembe vételét jelenti a gazdasági tárgyú döntések meghozatalakor és alkalmazásakor.

Nem vitatott tehát, hogy a kérdéssel az államokon túl a nemzetközi szervezetek is elkezdtek idejekorán foglalkozni. Az ENSZ mint globális nemzetközi szervezet 2015-ben, a másfél évtizeddel korábban megalkotott Millenniumi Fejlesztési Célok (*Millennium Development Goals*, rövidítve: MDGs) periódusa után fogadta el Fenntartható Fejlődési Célok keretrendszerét,⁵ amelyet valamennyi ENSZ-tagállam (2015-ben ez 193 államot jelentett) elfogadott. Itt a 2000-es Millenniumi Fejlesztési Célok mintájára a 2030-ig megvalósítandó Fenntartható Fejlődési Célok kerültek meghatározásra. A továbbra is holisztikus szemléletű, még *soft law*-nak is kevés és inkább csak politikai célokként értelmezhető általános globális vállalások most már 17 fő célt (*goal*) és jelentősen megnövelt számú, összesen 169 részcélt

² United Nations World Commission on Environment and Development. *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*. Oxford: Oxford University Press, 1987.

³ Report of the United Nations Conference on Environment and Development. U.N. Doc. A/CONF.151/26 (vol. I), 31 ILM 874 (1992).

⁴ Report of the World Summit on Sustainable Development, Johannesburg, South Africa, A/CONF.199/20, 2002.

⁵ Ld. *Transforming our world: The 2030 Agenda for Sustainable Development*. G.A. Res. 70/1, U.N. GAOR, 70th Sess., U.N. Doc. A/RES/70/1 (2015).

(target), valamint ezekhez kapcsolódóan 232 indikátort jelentettek.⁶ Ezek megvalósítása tehát az ENSZ mint nemzetközi szervezet és a tagállamok szintjén természetesen 2030-ig esedékes. A Fenntartható Fejlődési Célok eképpen horizontálisan alkalmazandók, megvalósításuk kulcsfontosságú az ENSZ teljes szervezetrendszerében, azaz valamennyi ENSZ-családbéli testületnek mindent meg kell tenni annak érdekében, hogy a 2015-ben megfogalmazott célok 2030-ra megvalósuljanak valamennyi területen és ágazatban. Ez rámutat tehát arra, hogy a legnagyobb nemzetközi szervezet tevékenysége során kiemelt figyelmet kell fordítani eme célokra és a célok megvalósítására képes szervezeti formákra.

Az Európai Unió (EU) vonatkozásában megjegyzendő, hogy regionális szervezetek szintjén maga az Európai Unióról szóló szerződés (Lisszaboni Szerződés) is több ízben rendelkezik a fenntartható fejlődés követelményéről.

Egyrészt a Lisszaboni Szerződés Preambuluma nevesíti mint az EU-tagállamok azon szándékát, hogy *„a fenntartható fejlődés figyelembevételével és a belső piac megvalósításának, a megerősített kohéziónak és a környezetvédelemnek a keretében előmozdítsák népeik gazdasági és társadalmi fejlődését, továbbá, hogy olyan politikát hajtsanak végre, amelyek biztosítják, hogy a gazdasági integráció előrehaladása más területek párhuzamos fejlődésével járjon együtt.”*

Másrészt, a Lisszaboni Szerződés V. cím, 1. Fejezet 21. cikke szerint *„az Unió közös politikákat és tevékenységeket határoz meg és hajt végre, és a nemzetközi kapcsolatok minden területén magas szintű együttműködés kialakításán munkálkodik, annak érdekében, hogy [...] hozzájáruljon olyan nemzetközi intézkedések kidolgozásához, amelyek a fenntartható fejlődés biztosítása érdekében a környezet minőségének és a világ természeti erőforrásaival való fenntartható gazdálkodásnak a megőrzésére és javítására irányulnak.”*

Harmadrészt, a Lisszaboni Szerződés II. cím, 11. cikke értelmében *„a környezetvédelmi követelményeket – különösen a fenntartható fejlődés előmozdítására tekintettel – be kell illeszteni az uniós politikák és tevékenységek meghatározásába és végrehajtásába.”*

Megfigyelhető tehát, hogy az Európai Unió is kiemelt hangsúlyt fektet a fenntartható fejlődés gondolatára, minek következtében egyértelműnek tűnik, hogy a következő időszakban az uniós jogalkotási és politikai döntéshozatali rendszer egyik legjelentősebb célkitűzéseként, alapvető princípiumaként jelenik meg az elv, fontos feladatokat szabva magának az EU-nak testületeire és természetesen a tagállamokra is.

Az egyéb, a környezetvédelem szempontjából releváns, nemzetközi szerződésekkel létrehozott kormányközi nemzetközi szervezetek közül kiemelhető továbbá a Duna Bizottság (*Danube Commission*), Mekong Folyó Bizottsága (*Mekong River Commission*), a Nemzetközi Bálnavadászati Bizottság (*International Whaling Commission*), a Globális Környezeti Alap (*Global Environmental Facility*) vagy a Globális Zöld Növekedési Intézet (*Global Green Growth Institute*).

Eme nemzetközi szervezetek profilja szorosan kapcsolódik egyes környezeti elemek és így általában is a klímavédelem, a környezetvédelem érdekeinek védelméhez, azonban e szervezetek korántsem tekinthetők globálisan jelentős és az érdeklődés homlokterében lévő entitásoknak.

⁶ A célok a politikai üzenetet jelentik, a részcélok a megvalósítás lehetséges módjait, míg az indikátorok részcélonként 1 és 3 közötti számban a megfelelőségi, hatékonysági mutatót képesek mérni. 2015-ben a 70/1. számú határozatában az ENSZ Közgyűlése az indikátorok kérdését egy szakértői testületre bízta [Inter-agency and Expert Group on SDG Indicators, IAEG-SDGs – unstats.un.org/sdgs/iaeg-sdgs/ (Letöltve: 2022. 02. 01.)]. Ld.: *Transforming our world: The 2030 Agenda for Sustainable Development*. Ennek tevékenységét az ENSZ Közgyűlésének 2017. július 6-án elfogadott határozata részletezi. Ld.: *Work of the Statistical Commission pertaining to the 2030 Agenda for Sustainable Development*. G.A. Res. 71/313. U.N. GAOR, 71st Sess., U.N. Doc. A/RES/71/313 (2017).

1. Az ENSZ szerepe a fenntarthatóság, klímavédelem és környezeti célok elérésében

A nemzetközi szervezetek fő célja az államok közötti együttműködés intézményes formájának biztosítása. A vonatkozó célok között ma már kiemelt szerepet kap a környezet védelme, különösképpen az éghajlatváltozás elleni küzdelem, a klímasemlegesség és a fenntarthatóság kérése, különös tekintettel a Fenntartató Fejlődési Célok biztosítására. Mivel ezek mindinkább globális célokká váltak, ezért ma már valamennyi nemzetközi szervezet napirendjére felkerültek, és a XXI. században ezek fontossága felértékelődött. Az ENSZ mint univerzális szervezet, illetve valamennyi szervezetrendszerébe integrált szereplője⁷, valamint a regionális és partikuláris nemzetközi szervezetek céljai között egyaránt megtalálhatóak a környezeti kihívásokra adott közös válaszok. Nem kétséges a tanulmány lezárásakor már az sem, ha végignézzük valamennyi globális és regionális nemzetközi szervezet honlapját, plenáris szervének napirendjét, bizonyosan találunk a fenntarthatóságra, a környezetváltozás jelentette kihívásokra utaló pontokat. Általánosságban elmondható, hogy a nemzetközi szervezeteken belül főként nem önálló, korlátozottabb hatáskörökkel rendelkező programok vagy ügynökségek keretében foglalkoznak a környezetvédelem kérdésével (például Környezeti Program az ENSZ-en belül vagy az Európai Környezetvédelmi Ügynökség az Európai Unión belül).

Az ENSZ szervezetrendszerében a főszervek között az ENSZ Közgyűlés, valamint a Gazdasági és Szociális Tanács hatáskörébe tartoznak leginkább a környezeti, fenntarthatósági kérdések. 2021 decemberében az ENSZ Biztonsági Tanács elé került egy határozattervezet⁸, amely a klímaváltozást a nemzetközi békére és biztonságra gyakorolt veszélyként határozta volna meg, azonban végül a határozattervezet megvívására került Oroszország által, ezen kívül pedig India is nemmel szavazott, míg Kína tartózkodott. Több állam is kifejezte, hogy a kérdést inkább a meglévő szerződéses keretek között kellene kezelni, semmint az ENSZ Biztonsági Tanácsának mint a nemzetközi béke és biztonság fő letéteményesének hatáskörében és az ENSZ Alapokmányának VII. fejezete szerinti eljárásrendben kell ezzel foglalkozni. Utóbbi fejezet a béke veszélyeztetése, megszegése és más támadó cselekmények esetén irányadó eljárásrendről szól, és a Biztonsági Tanács tagjai nem gondolták úgy, hogy egyes környezeti veszélyek, kihívások végső soron közvetlenül elvezethetnek eme eljárásrendhez. A környezeti kérdések ENSZ-ben történő markánsabb, az ENSZ főszervek szintjén történő megjelenítésének feltételei tehát korántsem adóttak, legfeljebb a környezetvédelem terén eddig is aktív ENSZ Közgyűlés foglalkozhat ezzel ajánlásaiban, esetleg potenciálisan segédszervi jelleget kölcsönözve egy szervezeti formának, amely a Közgyűlés segédszerveként dedikáltan csak a Közgyűlést segíti környezeti ügyekben.

Ugyanakkor az ENSZ szervezetrendszerében kulcsszerepet tölt be az 1972-ben alapított, Nairobiban működő ENSZ Környezetvédelmi Programja (*United Nations Environment Programme*, a továbbiakban rövidítve: UNEP). Az UNEP mint program (és nem mint hivatalos szerv, szakosított intézmény) a 193 tagállammal, valamint a civil, a tudományos, illetve a döntéshozói szektor képviselőivel szoros együttműködésben dolgozik, és az ENSZ Környezetvédelmi Közgyűlését (*United Nations Environment Assembly*, rövidítve: UNEA) szervezi. Ez utóbbi a környezetvédelem ügyének dedikált legmagasabb szintű hivatalos fórum ma globális szinten, noha fontossága eltörpül például az ENSZ Közgyűléshez képest, mert az

⁷ Az ENSZ-családot alkotja az Alapokmányban létrehozott 6 fő szerv – Közgyűlés, Biztonsági Tanács, Gazdasági és Szociális Tanács, Gyámügyi Tanács, Nemzetközi Bíróság –, 15 szakosított intézmény, valamint számos programot, alapot és szervezetet is.

⁸ Security Council Fails to Adopt Resolution Integrating Climate-Related Security Risk into Conflict-Prevention Strategies. U.N. Security Council, 8926 mtg., SC/14732, 13 December 2021.

ENSZ-en belül egy alapvetően koordinatív funkciót betöltő szervezeti formáról beszélhetünk az UNEP esetében.

Környezeti kérdésekben továbbá megkülönböztetett fontossága van az ENSZ Európai Gazdasági Bizottságának (*United Nations Economic Commission for Europe*, rövidítve: UNECE), amelynek égisze alatt több nemzetközi szerződést is aláírtak az államok, ezek közé tartozik az 1991-ben Espoóban aláírt, az országhatáron áttérjedő környezeti hatások vizsgálatáról szóló egyezmény (*1991 Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context*),⁹ valamint az 1998-ban aláírt, a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló aarhusi egyezmény (*1998 Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters*).¹⁰

Az ENSZ szakosított intézményei közül a környezetvédelmi kérdések leginkább az Élelmezési és Mezőgazdasági Szervezetenél (*Food and Agriculture Organization*, rövidítve: FAO), a Nemzetközi Atomenergia Ügynökségnél (*International Atomic Energy Agency*, rövidítve: IAEA), a Nevelésügyi, Tudományos és Kulturális Szervezetenél (*United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*, rövidítve: UNESCO), a Kereskedelmi Világszervezetenél (*World Trade Organization*, rövidítve: WTO), a Meteorológiai Világszervezetenél (*World Meteorological Organization*, rövidítve: WMO), és a Nemzetközi Tengerészeti Szervezetenél (*International Maritime Organization*, rövidítve: IMO) jelentkeznek a tevékenységük során. Azonban azt meg kell jegyeznünk, hogy általánosságban a Fenntartható Fejlődési Célok és általában a környezetvédelem kérdései az említett szakosított intézmények tevékenysége során csak másodlagos jelleggel, az alapító okiratuk szerinti főfeladathoz képest csekélyebb súllyal esnek latba, így a szakosított intézmények missziója mindig alkalmazásbeli és horizontális szakpolitikai elsőbbséget élvezhet a környezetvédelem céljaihoz képest.

E körben külön figyelmet kell fordítanunk az ENSZ égisze alatt 1988-ban létrejött (és 2007-ben megosztott Nobel-békedíjjal kitüntetett) Éghajlatváltozási Kormányközi Testületre (*Intergovernmental Panel on Climate Change*, rövidítve: IPCC), amelyet az UNEP és a Meteorológiai Világszervezet hozott létre. Az alapvetően tudományos profilú testület tehát nem szakosított intézmény, az államokra kötelező döntéseket nem hoz, egyáltalán az államok bevonásával döntések kidolgozását és előkészítését sem végzi el, kizárólagosan tudományos kutatáson alapuló (kutatási) háttérmunkát végez az Meteorológiai Világszervezet és általában az ENSZ szervezetrendszer (így közvetetten tehát az államok) számára.

Hasonlóan az IPCC-hez, egy szakosított intézmény, nevesül az UNESCO égisze alatt jött létre a Természetvédelmi Világszövetség (*International Union for Conservation of Nature*), amely a biodiverzitás megőrzésében játszik tudományos igényességgel kulcsszerepet, összhangban az UNESCO és általában az ENSZ célkitűzéseivel.

Felmerül a kérdés ugyanakkor, hogy egy önálló, kizárólag a környezetvédelemmel foglalkozó nemzetközi szervezet, különösen ENSZ szakosított intézmény keretei között hatékonyabban lehet-e megvalósítani eme célokat? A tanulmány további részei ezzel a kérdéssel foglalkoznak hangsúlyosan.

2. Elmélkedések egy „zöld szakosított intézmény” esélyéről

⁹ Magyarországon a 148/1999. (X. 13.) Korm. rendelet hirdette ki. Az espooi egyezmény 1997. szeptember 10-én lépett hatályba, majd két ízben módosították. Ezekről ld.: *2001 Amendment to the Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context* és *2004 Amendment to the Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context*.

¹⁰ Az aarhusi egyezmény 2001. október 30-án lépett hatályba. Magyarországon a 2001. évi LXXXI. törvény hirdette ki.

Előrebocsátandó, véleményem szerint arra kevés esély mutatkozik a közeljövőben, hogy az ENSZ főszervei közé kerüljön egy dedikáltan a környezetvédelemmel foglalkozó testület. Ez azonban nem is feltétlenül szükséges, mivel a legfontosabb környezetvédelmi kérdésekkel maga az ENSZ Közgyűlése is foglalkozik, mi több, az ENSZ Közgyűlés mint globális reprezentatív döntéshozó szerv képes lehet a környezeti kérdések markáns megjelenítésére, amennyiben emögött az államok döntő többségének egyetértése áll. Az ENSZ Közgyűlése tehát arra is képes, hogy az ENSZ szervezetrendszerén belülről, így például az UNEP vagy a Természetvédelmi Világszövetségtől (de akár az ENSZ-en kívülről érkező, például Duna Bizottságtól, Nemzetközi Bálnavadászati Bizottságtól) érkező kezdeményezéseket felkarolja, és azokat az államok plénuma előtt vitassa meg. Ennél nagyobb hatású törekvés sokszor nem létezhet a környezetvédelem kérdéseinek globális megvitatására. A kérdés egyébként az 1990-es évek végén, a 2000-es évek elején volt leginkább a tudományos diskurzus érdeklődésének középpontjában, azóta azonban már a szakirodalomban is csak sporadikusan kerülnek elő ilyen tárgyú írások.¹¹

Az azonban érdemes – legalább az elmélet szintjén – fontolóra vennünk egy potenciális, kizárólag környezetvédelemmel foglalkozó ENSZ szakosított intézmény lehetőségét.¹² Minden szakosított intézménynek van külön alapító szerződése, ennek aláírása történhet függetlenül az ENSZ-től. Az ENSZ szervezetrendszeréhez úgy kötődhet, hogy vagy a Közgyűléssel vagy pedig (és ez a főszabály) a Gazdasági és Szociális Tanáccsal köt az intézmény megállapodást, és az ENSZ Alapokmány szerint ezt a szakosított intézmény az imént említett szervek útján kell az ENSZ-szel kifejezett „kapcsolatba hozni”, azaz a megállapodást jóváhagyni a Közgyűlés részéről.

Fontos mindenekelőtt leszögezni, hogy a környezetvédelem nem önmagában álló terület, hiszen az szoros összefüggésben áll más, a nemzetközi szervezetek fókuszában álló egyéb területekkel (például kereskedelem, hajózás, energetikai biztonság, élelmezés, gazdasági fejlődés, globális biztonsági kérdések, etc.), így könnyen magyarázható, hogy eme fókuszterületekkel kell egyedileg összehangolni a környezeti érdekeket. Ezt támogatja voltaképpen a Fenntartható Fejlődési Célok rendszere is, eszerint ugyanis minden szakpolitikában horizontális jelleggel meg kell jelenni a környezet védelmének is. Azt is meg kell jegyezni, hogy eddig sem a szervezetek hiányával volt a gond (hiszen több szervezet régóta foglalkozik a kérdéssel), hanem sokkal inkább az államok mértéktartó, gyakran tartózkodó hozzáállásával és a végrehajtás csekély hatékonyságával, amely minden bizonnyal egy önálló szakosított intézmény esetében sem változna jelentősen. Ráadásul a még több

¹¹ Tinker, Catherine (1992). Environmental Security in the United Nations: Not a Matter for the Security Council. *Tennessee Law Review*, 59, 787-802.; Biermann, Frank (2000). The Case for a World Environment Organization, 42 (9), 22-31.; Charnovitz, Steve (2002). A World Environmental Organization. *Columbia Journal of Environmental Law*, 27 (2) 323-362.; Najam, Adil (2003). The Case against a New International Environmental Organization. *Global Governance*, 9 (3), 367-384.; Knight, Alexandra (2005). Global Environmental Threats: Can the Security Council Protect Our Earth. *New York University Law Review*, 80 (5), 1549-1585.

¹² A szakosított intézményekre vonatkozóan az ENSZ Alapokmányának 57. és 63. cikke ad támpontot. Az 57. Cikk szerint „1. Azokat a különböző szakosított intézményeket, amelyek Kormányok közötti megállapodás útján jöttek létre és szabályzatuk értelmében gazdasági, szociális, kulturális, nevelésügyi és egészségügyi téren, valamint ezekkel kapcsolatos területeken jelentős nemzetközi feladatokat látnak el, a 63. Cikk rendelkezéseinek megfelelően az Egyesült Nemzetekkel kapcsolatba kell hozni. 2. Azokat az intézményeket, amelyek ily módon kapcsolatba kerülnek az Egyesült Nemzetekkel, a következőkben a „szakosított intézmény” kifejezés jelöli meg.” A 63. cikk alapján a „1. A Gazdasági és Szociális Tanács az 57. Cikkben említett intézményekkel oly megállapodásokat köthet, amelyek meghatározzák az illető intézmény és a Szervezet kapcsolatán ak feltételeit. Ezekhez a megállapodásokhoz a Közgyűlés jóváhagyására van szükség. 2. A szakosított intézmények működését az intézményekkel folytatott tanácskozások, a nekik tett ajánlások, valamint a Közgyűlésnek és az Egyesült Nemzetek tagjainak tett ajánlások révén összehangba hozhatja.”

nemzetközi szervezet, a még több szakosított intézmény még több partikuláris célért lenne felelős, a hatásköri, illetékességi kérdések és átfedések egyre jelentősebbek lennének és az „illetékességi összeütközések” akár komolyabban is veszélyeztethetnék a környezetvédelmi célok elérését.

Egy önálló, kifejezetten a zöld ügyekkel foglalkozó szakosított intézmény az ENSZ szervezetrendszerében ugyanakkor – álláspontom szerint – jelentős előnyökkel is szolgálhatna. Ezek köré sorolható feltétlenül, hogy az önálló szakosított intézmény saját szakmai struktúrával és saját szakértői bázissal működhetne, amely fontos szempont a környezetvédelem területén is. A szakosított intézményeknek továbbá jóval nagyobb a mozgásterük, már önmagában a költségvetésük nagysága okán is, és e körben ambiciózusabb célokat, célkitűzéseket (*agenda*) is megfogalmazhat egy önálló szakosított intézmény. A szakosított intézmények egyes szakpolitikai kérdések, ágazat csúcsát jelenthetik egy globális nemzetközi szervezetben, e körben igen befolyásos lépésként döntések, ajánlások megfogalmazására is lehetőséget kapna egy zöld szakosított intézmény, ezen kívül pedig lehetősége lenne egyfajta befogadó intézményként vonatkozó tárgyú nemzetközi szerződések tárgyalását, aláírását, végrehajtását szervezni és felügyelni. Egy saját vitarendezési rendszer kialakítására is nagyobb esély van önálló szervezeti struktúraként, ahogy az sem elhanyagolható előnye lehetne, hogy a saját hatáskörében felmerült kérdésben például tanácsadó véleményt kérhetne az ENSZ Nemzetközi Bíróságától. Az önállóság előnyei közé sorolható a nemzetközi környezeti kormányzás (*international environmental governance*) lehetősége, amelyet leginkább egy más fókuszterülettel nem van kevéssé foglalkozó, az államok napi befolyásolásától mentes és jelentős tudományos háttérrel kutatói kapacitással dolgozó autonóm intézmény képes globálisan ellátni, amikor is a szükséges anyagi fedezet, a személyi és dologi infrastruktúra, valamint a hatásköri egyértelműség, illetékességi kizárólagosság is a szervezet rendelkezésére áll.

Az előnyök esetében természetesen azonnal meg kell jegyezni, hogy eme pozitívumok voltaképpen egy önálló szakosított intézmény hiányában is maradéktalanul megjelenhetnek, amennyiben a jelenlegi struktúrában a környezetvédelemért felelős szervezetben, testületekben (így például az ENSZ Közgyűlésében vagy a fentiekben említett, jelenleg is működő szakosított intézményekben) eme kezdeményezések mögött egyértelmű többséget alkotnának az ezeket támogató államok.

A realitás talaján maradván azonban be kell látni azt is, hogy a környezetvédelem területén mindeddig tapasztalt visszafogott állami végrehajtási kedv sem azon múlt, hogy nem önálló szerv hozta meg ezeket a döntéseket, állt be eme kezdeményezések mögé. Ezen kívül megjegyzésre érdemes ismételt, hogy az ENSZ Közgyűlés mint reprezentatív döntéshozó szerv vonatkozó határozatai, ajánlásai sem jelentenek garanciát a sikerre, amennyiben nincsen meg emögött a kellő volumenű állami végrehajtási szándék.

Meglátásom szerint ugyanakkor a fentiekben is taglalt okok miatt (illetékességi kérdések, szakpolitikák szerteágazó jellege, a környezeti részkérdések szétaprózódásának és a partikularitásnak az elkerülése) egyelőre igen kevés esélyét látom annak, hogy az ENSZ szervezetrendszerén belül egy önálló zöld szakosított intézmény jöjjön létre a közeljövőben. Viszont, ha újonnan alapított szakosított intézmény létrehozására csekély is az esély, a már meglévő és jól működő UNEP szerepének növelése, a Természetvédelmi Világszövetség és az Éghajlatváltozási Kormányközi Testület bevonásával, az így rendelkezésre álló erőforrásokkal egy teljesen reális és pozitív kimenetelű forgatókönyv lehetne, amennyiben az ENSZ a környezeti kérdések terén az érdekképviselő szervezeti formáját a jelenleginél markánsabb módon jelenítené meg.

3. Önálló környezetvédelmi különbíróság létrehozásának gondolata – és ennek kritikája

Egy koherens *jurisdikciós gyakorlat* kialakítása – egy olyan, egyedi sajátosságokkal bíró területen, mint a nemzetközi környezetvédelmi jog – leginkább egy környezetvédelmi különbíróóság keretében valósítható meg a legegyszerűbben, legtisztábban. Eme felfogás reflexiójaként egy különálló, kifejezetten a környezetvédelmi tárgyú ügyek elbírálására szakosodott nemzetközi bírói fórum létrehozására irányuló törekvések a nemzetközi környezetvédelmi jog fejlődésével párhuzamosan jelentek meg.¹³ Intő jel azonban, hogy egy állandó bírói fórum keretében működő, az ENSZ legfőbb bírói fórumának, a Nemzetközi Bírósnak a kvalifikált tagjaiból álló speciális Környezeti Kamara sem váltotta be a hozzá fűzött reményeket, és 13 év után, egyetlen napirendjére került ügy nélkül 2006-ban már meg is szűnt. E Környezeti Kamarát a Nemzetközi Bíróóság 1993-ban, a Statútum 26. cikke¹⁴ alapján, saját tagjai közül egy héttagú (*Schwebel* elnök, valamint *Bedjaoui, Evensen, Herczegh, Ranjeva, Shahabuddeen* és *Weeramantry* bírák), környezetjogi-környezetvédelmi kérdésekkel foglalkozó tanácsként alapította, tekintettel a nemzetközi környezetvédelmi jog, valamint a környezet védelme terén végbement fejlődésre és változásra. Elviekben egy kisebb létszámú testület egyik nagy előnye lehetett volna – amint arra *Merrills* rámutatott –, hogy önmaga integrálja az állandó bírászkodás és a választottbíráskodás kombinációjával a két bírászkodási forma előnyeit,¹⁵ miközben a megfelelő tapasztalat birtokában a negatív vonatkozások, a hatékony bírászkodást akadályozó tényezők kiküszöbölésére alkalmasnak mutatkozott. Egy ilyen típusú testületnek ugyanakkor jelentős presztízst és legitimációs bázist szolgáltatott az a tény, hogy szervezetileg mégis a Nemzetközi Bíróóshoz kötődik, mivel az ENSZ legfőbb bírói fórumának berkein belül, annak hét nagy tudású, a nemzetközi jogban rendkívüli jártassággal rendelkező bírása részvételével jött létre. A Kamara viszont érdemben egyetlen üggyel sem foglalkozott, és 2006-ban megszűnt („nem választottak tagokat”). *Higgins*, a Bíróóság akkori elnöke szerint egyértelmű, hogy az államok a nemzetközi környezetvédelmi jogot a „nemzetközi jog mint egész” részeként, azaz annak egyfajta jogágaként fogják fel, és ez magyarázhatja azon tény, hogy 13 év alatt egyetlen esetben sem fordultak a Kamarához,¹⁶ holott arra számos ügyben lehetőség lett volna. Ezen ügyekben viszont – kivétel nélkül – mindannyiszor a Bíróóság plénuma elé vitték az ügyet. Az Állandó Választottbíróóság (*Permanent Court of Arbitration*) részéről már 1993 szeptemberében megszületett azon felismerés, hogy – Nemzetközi Környezetvédelmi Bíróóság hiányában – az Állandó Választottbíróóságnak kell a környezetvédelmi ügyekkel kapcsolatos jogvitákban fontos szerepet szánni, és ehhez bizonyos hatáskört delegálni. Ennek érdekében a Választottbíróóság adminisztratív tanácsa 2001-ben megalkotta a környezetvédelmi választottbíráskodás fakultatív szabályait¹⁷ (*Permanent Court of Arbitration Optional Rules*

¹³ Erről ld. ICE Coalition törekvéseit: <https://static1.squarespace.com/static/56c0ae80ab48de4417bd17fa/t/56d33d594c2f85dc2df9ef37/1456684377825/Draft+Protocol+for+an+ICE.pdf>. Letöltve: 2022. 02. 01.). Továbbá: <https://static1.squarespace.com/static/56c0ae80ab48de4417bd17fa/t/56d5b71362cd94808b9040a5/1456846612833/The+Case+for+an+ICE.pdf>. Letöltve: 2022. 02. 01.

Ld. továbbá: <https://www.icefcourtpress.org/>. Letöltve: 2022. 02. 01.

Ld. még: Lehmen, Alessandra (2015). The Case for the Creation of an International Environmental Court: Non-State Actors and International Environmental Dispute Resolution. *Colorado Natural Resources, Energy & Environmental Law Review*, 26, 179-217.

¹⁴ Az idézett cikk (1) bekezdése szerint a Bíróóság „időről időre saját rendelkezése szerint három vagy több bíróból álló egy vagy több tanácsot alakíthat, bizonyos meghatározott ügycsoportok (...) letárgyalásavégett.”

¹⁵ Vö.: Merrills, John (1991). *International Dispute Settlement*. Second Edition. Cambridge: Grotius Publications Limited. 130.

¹⁶ Ld.: *I.C.J. Reports*, 2006-2007. Letöltés helye: <https://www.icj-cij.org/public/files/annual-reports/2006-2007-en.pdf>. Letöltve: 2022. 02. 01.

¹⁷ Ld.: *P.C.A. Reports*, 2001. Letöltés helye: <https://docs.pca-cpa.org/2015/12/PCA-annual-report-2001.pdf>. Letöltve: 2022. 02. 01.

for Arbitration of Disputes Relating to National Resources and/or the Environment),¹⁸ amelyek a választottbíróság – képzett, szakértő bírákkal – környezeti tárgyú specifikus ítélkezését elősegíthetik, ezáltal létrejöhet egy környezeti ügyekkel foglalkozó szekció a Választottbírószágon belül, amely választottbírói fórumként már alkalmas lehet a környezeti ügyek elbírálására. Így reális lehetőség adódik arra, hogy a környezeti kérdésekkel kapcsolatos vitákat a megfelelő, a szükséges szakértelemmel rendelkező bírákból álló fórum dönti el. Viszont az továbbra sem lehet reális cél, hogy a nemzetközi környezetvédelmi jog területén egy speciális hatáskörű állandó bírói fórum jöjjön létre, ezáltal tagolva tovább az egységesítés szándékával kialakított ítélkezési struktúráját.

Ugyanakkor vannak ellenpéldák, például a nemzetközi jog egyik önálló jogágán, erőteljes nemzetközi környezetvédelmi jogi leágazódásokkal rendelkező területén belül, a tengerjog rezsimjében ugyanis már létrejött egy állandó, terület-specifikus bírói fórum, a Nemzetközi Tengerjogi Törvényszék. Márpedig a szokásjogi alapon kiforrott tengerjog rezsimje egészen az ókorig nyúlik vissza, míg a nemzetközi környezetvédelmi jog kezdetét csak 1972-re tehetjük, így e jogterület normarendszere egyelőre elmarad a tengerjog szabályozási struktúrájától, annak kiforrottságáról. Talán a Tengerjogi Törvényszék felállításának is köszönhető, hogy egyes szerzőknél felmerült az ún. „Nemzetközi Környezetvédelmi Bírószág” létrehozásának gondolata,¹⁹ azonban ez az álláspont egyelőre mindössze a jogirodalom szintjén jelent meg.

Mindezek tükrében jelen sorok írója erősen szkeptikus egy ilyen fórum létrehozását illetően, hiszen az – a jelenlegi tapasztalatok birtokában, a környezeti tárgyú ügyekben a bírói fórumok eddigi „széttöredezett” ítélkezési praxisát szemlélve – nem feltétlenül szolgálná az egységes ítélkezési gyakorlat, ezáltal pedig a környezetvédelmi jog és a környezeti felelősség elméletének és gyakorlatának fejlődését. Egy ilyen bíróság felállításának talán legnagyobb gátja az, hogy minden különbíróság nemzetközi szerződésen alapul, és egy összefüggő, speciális jogi rezsimet feltételez, amely az államok számára kikényszerítő mechanizmussal is párosulhat. Ilyen típusú normarendszer a nemzetközi környezetvédelmi jog területén még nem alakult ki, és figyelembe véve a terület alapvetően továbbra is *soft law*-jellegét, valamint az államok gazdasági érdekeivel sokszor összeegyeztethetetlen környezetjogi szabályokat, nem tűnik reális lehetőségnek, hogy a közeljövőben egységes környezetvédelmi egyezmény kerüljön elfogadásra, benne egy olyan bírói fórum létrehozásának jogi háttérszabályait tartalmazó résszel, amely a *soft law* szabályok uralta területen hatékony jogvédelmet és kikényszeríthető szankcionálási gyakorlatot intézményesít.

Konklúzió

Tanulmányomban röviden bemutattam a főbb nemzetközi szervezeteken belül a környezetvédelemért felelős testületeket, említés szintjén utaltam azon kisebb nemzetközi szervezetekre, amelyek tevékenysége erőteljesen kapcsolódik a környezeti kérdésekhez, illetve részletesebben kitértem egy önálló, környezetvédelemmel foglalkozó ENSZ szakosított intézmény létrehozásának esélyeire, lehetőségeire, míg külön szoltam egy nemzetközi környezetvédelmi különbíróság felállításának – egészen minimális – esélyéről.

¹⁸ Egy évvel később, 2002-ben pedig elfogadták a környezetvédelmi „békéltetés” fakultatív szabályait (*Permanent Court of Arbitration Optional Rules for Conciliation of Disputes Relating to National Resources and/or the Environment*). Ld.: *P.C.A. Reports* 2002. Letöltés helye: <https://docs.pca-cpa.org/2015/12/PCA-annual-report-2002.pdf>. Letöltés ideje: 2022. 02. 01.

¹⁹ Egy hasonló bírói fórum esetleges létrehozásának indokairól, a kezdeti lépésekről, valamint a lehetséges modellekről ld.: Hinde, Susan (2003). *The International Environmental Court: Its Broad Jurisdiction as a Possible Fatal Law*. *Hofstra Law Review*, 32(2), 729-736.

Tanulásként megállapítható, hogy vajmi kevés esély mutatkozik a közeljövőben egy autonóm zöld szakosított intézmény és egy környezetvédelmi bírói fórum megalapítása, miközben ez nem feltétlenül ad csalódásra okot, hiszen környezeti kérdések nemzetközi szervezeteken belül való kezelése végső soron nem feltétlenül függ a nemzetközi szervezet sajátosságaitól, illetve a környezetvédelemért felelős testület státusától. A döntő tényező ugyanis a szervezetben résztvevő államok végrehajtási hajlandósága, ugyanakkor egy környezetvédelemmel, klímavédelemmel foglalkozó szakosított intézmény jelentős szakmai (elemzői, stratégia-alkotási és tudományos) támogatást biztosíthat az államok számára, hiszen a klímacélok elérésének sikere elsődlegesen az államok akaratán és cselekvésén múlik. Ha az önállóság nem valósulna meg például az ENSZ szervezetrendszerén belül, mindenképpen kívánatos volna az UNEP (és ezen belül is a szervezése alatt megvalósuló UNEÁ-nak, azaz ENSZ Környezetvédelmi Közgyűlése) szerepének növelése.

Felhasznált irodalom

1956. évi I. törvény az Egyesült Nemzetek Alapokmányának törvénybe iktatásáról

United Nations World Commission on Environment and Development. *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*. Oxford: Oxford University Press, 1987.

Merrills, John (1991). *International Dispute Settlement*. Second Edition. Cambridge: Grotius Publications Limited.

Tinker, Catherine (1992). Environmental Security in the United Nations: Not a Matter for the Security Council. *Tennessee Law Review*, 59, 787-802.

Report of the United Nations Conference on Environment and Development. U.N. Doc. A/CONF.151/26 (vol. I), 31 ILM 874 (1992).

148/1999. (X. 13.) Korm. rendelet az országhatáron áterjedő környezeti hatások vizsgálatáról szóló, Espoóban (Finnország), 1991. február 26. napján aláírt egyezmény kihirdetéséről.

Biermann, Frank (2000). The Case for a World Environment Organization, 42 (9), 22-31.

2001. évi LXXXI. törvény a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott Egyezmény kihirdetéséről.

Report of the World Summit on Sustainable Development, Johannesburg, South Africa, A/CONF.199/20, 2002.

P.C.A. Reports, 2001. Letöltés helye: <https://docs.pca-cpa.org/2015/12/PCA-annual-report-2001.pdf>. Letöltve: 2022. 02. 01.

Permanent Court of Arbitration Optional Rules for Conciliation of Disputes Relating to National Resources and/or the Environment). *P.C.A. Reports* 2002. Letöltés helye: <https://docs.pca-cpa.org/2015/12/PCA-annual-report-2002.pdf>. Letöltés ideje: 2022. 02. 01.

Charnovitz, Steve (2002). A World Environmental Organization. *Columbia Journal of Environmental Law*, 27 (2) 323-362.

Hinde, Susan (2003). The International Environmental Court: Its Broad Jurisdiction as a Possible Fatal Law. *Hofstra Law Review*, 32 (2), 729-736.

Najam, Adil (2003). The Case against a New International Environmental Organization. *Global Governance*, 9 (3), 367-384.

Knight, Alexandra (2005). Global Environmental Threats: Can the Security Council Protect Our Earth. *New York University Law Review*, 80 (5), 1549-1585.

I.C.J. Reports, 2006-2007. Letöltés helye: <https://www.icj-cij.org/public/files/annual-reports/2006-2007-en.pdf>. Letöltve: 2022. 02. 01.

Transforming our world: The 2030 Agenda for Sustainable Development. G.A. Res. 70/1, U.N. GAOR, 70th Sess., U.N. Doc. A/RES/70/1 (2015).

Lehmen, Alessandra (2015). The Case for the Creation of an International Environmental Court: Non-State Actors and International Environmental Dispute Resolution. *Colorado Natural Resources, Energy & Environmental Law Review*, 26, 179-217.

Work of the Statistical Commission pertaining to the 2030 Agenda for Sustainable Development. G.A. Res. 71/313. U.N. GAOR, 71st Sess., U.N. Doc. A/RES/71/313 (2017).

Security Council Fails to Adopt Resolution Integrating Climate-Related Security Risk into Conflict-Prevention Strategies. U.N. Security Council, 8926 mtg., SC/14732, 13 December 2021.

ICE Coalition (Creating the International Court for the Environment): <https://static1.squarespace.com/static/56c0ae80ab48de4417bd17fa/t/56d33d594c2f85dc2df9ef37/1456684377825/Draft+Protocol+for+an+ICE.pdf>. Letöltve: 2022. 02. 01.

ICE Coalition (Creating the International Court for the Environment): <https://static1.squarespace.com/static/56c0ae80ab48de4417bd17fa/t/56d5b71362cd94808b9040a5/1456846612833/The+Case+for+an+ICE.pdf>. Letöltve: 2022. 02. 01.

International Court of the Environment Foundation: <https://www.icefcourtpress.org/>. Letöltve: 2022. 02. 01.