

ACTA

Karunk 2005. október 26–27-i rendezvénysorozattal ünnepelte alapításának tizedik évfordulóját. Az október 27-i konferencia-nap keretében a Kar oktatási egységei tudományos előadás-sorozatokat szerveztek.

Az Alkotmányjogi Tanszéken az Alkotmány továbbfejlesztésének, az alkotmányozás műhelymunkáinak aktuális kérdései képezték az ülés témáját nem annyira előadás, mint inkább kérdésfeleletések és vita formájában, számos szakértő részvételével, Kilényi Géza professzor úr vezetésével.

A Büntetőjogi és Büntetés-végrehajtási Jogi Tanszék szekcióülésén a nemzeti és nemzetközi büntetőjog és eljárásjog kapcsolata, egymásra való hatásuk, valamint a Nemzetközi Büntető Bíróság működésének kérdései kerültek megvilágításra néhány szempontból.

Az Európajogi Tanszéken elhangzott előadások az Európai Unió alkotmányos szerződésének egyes kérdéseit, lehetséges fejlődési irányait igyekeztek megvilágítani többféle szempontból, konkrét jogesetek elemzése alapján.

A Heller Farkas Közgazdaságtudományi Intézet két angol nyelvű szekcióban vitatta meg a versenyképesség témáját a globalizációval és a nemzetközi pénzügyi rendszerrel összefüggésben.

A Jogtörténeti Tanszék előadói a magyar és európai jogtörténet néhány érdekes témáját taglalták.

A Környezetjogi és Versenyjogi Tanszéken a környezetvédelem és annak kapcsolódási pontjai a keresztény hit, a politika, a gazdaság és nem utolsósorban a jog területével volt a téma.

A Pénzügyi Jogi Tanszék szekcióülésén a pénzügyi jog fejlődése a rendszerváltás után, valamint annak jövőbeli lehetőségei volt a téma.

ACTA rovatunk első tizenkét tanulmánya e rendezvény keretében elhangzott előadások szerkesztett változatai.

KÖRNYEZETVÉDELEM ÉS ... JOG

BÁNDI GYULA
tanszékvezető egyetemi tanár

A tudományos ülészak környezetvédelmi szekciójának alap gondolata az volt, hogy a környezetvédelem működési feltételeit, kereteit, nehézségeit vizsgáljuk meg, több oldalról, amelynek csak egyik oldala a jogi szempontok áttekintése. Nem volt szándékunk tudományos művek közreadása, hanem sokkal inkább beszélgetés, elmélkedés az etika, a politika, a gazdaság és a jog környezeti vonatkozásairól. Nehéz is papírra vetni a beszélgetésben kialakult nézeteket, gondolatokat, de mégis érdemes, mert alapkérdések kerültek szóba, röviden és lényegre törően.

A környezetvédelem és a jog kapcsolatát egyértelműen az határozza meg, hogy a jelen helyzetben a jog biztosítja a környezetvédelmi követelmények számára nélkülözhetetlen feltételeket, határozza meg az állam kényszerítő erejével a magatartási szabályokat, amelyek a környezethasználók, a társadalom és az állam számára egyaránt követendő zsinórmértékül szolgálnak. Ez is alaptétel, mint az is, hogy a környezetvédelem feltételezi az állam beavatkozását, az állam által intézményesített kereteket, anélkül – legalábbis a belátható jövőben – nem működhet. Az Alkotmánybíróság immár klasszikusnak mondható határozata¹ egyebek között leszögezi: III. 3.: „A környezetvédelemhez való jog mindezekkel szemben elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem [...] A környezethez való jog az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére, beleértve a környezet elért védelme korlátozhatatlanságának feltételeit is. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia.”

Ez mind igaz, és éppen ebben rejlik a környezetvédelem jogának alapvető anomáliája. A jog ugyanis nem képes feloldani a környezetre egyre jobban nehezedő terheket, nem képes arra, hogy leképezze a környezeti problémákat a maguk komplexitásában, nem képes arra, hogy valóban megelőző, előre látó módon lépjen fel a várható (megelőzés elve) és csak sejthető (elővigyázatosság elve) környezeti hatásokkal szemben. „A nemzetközi, az európai és a nemzeti környezetjogok egyik sajátosságaként egybehangzóan írják le a

¹ 28/1994. AB határozat

szakemberek a diagnózist: a környezetvédelmi szabályozás hatékonysága csekély.”² Csekély, mert a környezet megóvásához, proaktív alakításához – tehát nem csak védelméhez – az egész gazdasági rendszer, az egész jogrendszer átforgatására van szükség.

A közzgazdászok által és a politika által előszeretettel alkalmazott fogalom, a fenntartható fejlődés fogalma önmagában sem egyszerűen ültethető át jogi fogalomrendszerbe. Az EU fenntartható fejlődési stratégiájának előkészítése érdekében létrehozott Bizottság által kidolgozott munkaanyag³ rávilágít a fenntartható fejlődés tartalmára, mely szerint: „1.3 [...] Mindenesetre széles körű egyetértés alakult ki arról, hogy a fenntartható fejlődés minimum a következő két fontos kérdéskört fogja át:

- hogy a fejlődésnek van gazdasági, társadalmi és környezetvédelmi dimenziója. A fejlődés csak akkor lesz fenntartható, ha a különböző elemek közötti egyensúly biztosított, hozzájárulva az életminőség egészéhez;
- hogy a jelenlegi generációnak kötelezettsége, hogy a jövő generáció számára megfelelő készleteket hagyjon a környezeti és gazdasági forrásokból, annak érdekében, hogy ők is legalább e források olyan szintjét élvezhessék, mint tesszük azt manapság.”

A fentieket felismerve, még 2000-ben bízott meg az EK Bizottsága egy jogi szakértőt, hogy a fenntartható fejlődés jogi kérdéseit kidolgozza. Egyik alapvető megfontolás arra int mindenkit, hogy még sok tennivaló akad e téren: „A fenntartható fejlődés szabályai nem léteznek, azokat ki kell alakítani. A társadalom tagjainak fenntartható magatartása sem adott, hanem azt meg kell teremteni. Sem az intézmények, sem a polgárok megfelelő magatartása ma még nem ismert. Amit mi tudunk, az a megkívánt végcél, nevezetesen a fenntarthatóság biztosítása, amelynek irányába haladnak a jogszabályok. Más szempontból [...] a fenntartható fejlődés joga elsősorban általános elveket és iránymutatásokat tartalmaz, amelyek lehetővé teszik a szabályok és magatartások alakítását. Ennek érdekében azonban, szükséges a jog újabb és szélesebb felfogása, amely helyreállítja az egységet globális méretekben.”⁴

Ha pedig mindehhez hozzáteszünk a külön tárgyalt etikai kérdéseket, akkor a megújulás igénye még élesebben kirajzolódik: „... vissza kell térnünk az alázathoz, valamint fel kell ismernünk hatalmunk korlátait, és ami még ennél is fontosabb: tudásunk és ítéletképességünk határait”.⁵

A környezetvédelem azonban jogi szabályozottságot igényel, a kapcsolódó emberi magatartások megfelelő mederbe terelése miatt. A jogi szabályozottságnak különböző módszereit ismerhetjük meg,⁶ röviden jellemezve:

² FODOR LÁSZLÓ: A hatékonyság kérdése és a végrehajtási deficit jelensége a környezetvédelmi szabályozásban. In FODOR LÁSZLÓ (szerk.): *A környezetvédelmi jog és igazgatás hatékonyságának aktuális kérdései*. (Debreceni Konferenciák III.) Debrecen: Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara, 2005. 19.

³ Consultation paper for the preparation of a European Union strategy for sustainable development – Working document from the Commission services (SEC (2001) 517.)

⁴ The Law of Sustainable Development. Report to the Commission by MICHAEL DECLERIS, 2000. 42.

⁵ Velencei Nyilatkozat – II. János Pál pápa és Őszentsége I. Bartolomeiosz ökumenikus pátriárka közös nyilatkozata a környezeti etikáról. 2002. június 10., hétfő

⁶ L. erről bővebben BÁNDI GYULA: *Környezetjog*. Budapest: Osiris, 2004. 4. fejezet

- a hagyományos, közvetlen közigazgatási, állami beavatkozáson alapuló szabályozás, amely a magatartásokat, elsősorban a környezethasználatot kívánja meghatározni, részben önkéntes jogkövetést feltételezve, jobbára azonban egyedi közigazgatási határozatok segítségével;
- a gazdasági vagy piaci eszközökön alapuló szabályozás, amely a közvetett megoldásokat követi, a piac értékítéletén, ezen belül is a jövedelmezőségen keresztül kíván hatni;
- az önszabályozás, amely szintén közvetett, ugyancsak a piacon keresztül jut érvényre, de az általános megítélés, a ‘good-will’, a társadalmi bizalom jelentik az érték-mérőt, persze ez nem zárja ki, hogy a háttérben materiális érdekek nem álljanak.

A jelenlegi környezetjog ezeknek olyan keveréke, amelyen belül a hagyományos eszközök túlsúlya érvényesül, a másik kettő szerepe pedig ugyan egyre növekszik – pl. a Ket.⁷ vezette be a régen várt közigazgatási szerződés intézményét, hatósági szerződés néven, illetve az üvegházhatású gázok alkalmazásának visszaszorítása esetére alkalmazott kibocsátási jogok kereskedelme⁸ –, de még távolról sem meghatározó módon. A jog tehát nehezen lendül ki megszokott kerékvágásából.

Visszatérve a fenntarthatóság jogi elemeire, egy kicsit nézzük meg, mit is mond a szerző arról, mit is kellene a nemzeti jogoknak lépniük: új közösségi értékek alkalmazása, a fenntarthatóság tudományának gyors fejlődése, a piac feletti állami felügyelet, elsősorban a tervezés és ellenőrzés vonatkozásában, erős, etikus, intelligens és hatékony állam, nyitott, igazságos és hatékony jogrendszer.⁹ Mindössze ennyi lenne a kívánalom.

A környezetjog természetesen nem csupán a közigazgatáson és annak jogi lehetőségein keresztül érvényesül, mert szerepet kapnak a polgári jog és büntetőjog elemei is. Az előbbiek minden esetben látens módon jelen vannak, mindenféle mellérendeltségi viszonyt szabályozva, generális követelményeken alapulva, míg a büntetőjog itt is ultima ratio. Mindkét esetben azonban meghatározó lesz a jogi igény érvényesítésének szándéka és készsége, ami nagy mértékben visszafogja ezen jogterületek alkalmazását, ellentétben a közigazgatással, amellyel szemben követelmény az aktív, „hivatásszerű” jogalkalmazás.

A jogalkotás és jogalkalmazás alapvető fontosságát az EK Hatodik Környezetvédelmi Akcióprogramja¹⁰ is felismeri. A Program 3. cikkelye a stratégiai célokat egyebek között – a jogi szabályozás, jogalkalmazás számára legfontosabb kérdéseket kiragadva az összesen 10 résztémából – a következőkben állapítja meg:

⁷ 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól.

⁸ A legfontosabb szabályok csokra: 2005. évi XV. törvény az üvegházhatású gázok kibocsátási egységeinek kereskedelméről; 183/2005. (IX. 13.) Korm. rendelet az üvegházhatású gázok kibocsátásával kapcsolatos hitelesítési tevékenység személyi és szakmai feltételeiről; 143/2005. (VII. 27.) Korm. rendelet az üvegházhatású gázok kibocsátási egységeinek kereskedelméről szóló 2005. évi XV. törvény végrehajtásának egyes szabályairól; 272/2004. (IX. 29.) Korm. rendelet egyes létesítmények üvegházhatású gázkibocsátásának engedélyezéséről, nyomon követéséről és jelentéséről

⁹ DECLERIS i. m. 36–37.

¹⁰ Decision No. 1600/2002/EC of the European Parliament and of the Council of 22 July 2002 laying down the Sixth Community Environment. Action Programme. *Official Journal L 242*, 10/09/2002 P. 0001–0015.

- a közösségi jog fejlesztése és módosítása;
- a közösségi jog hatékonyabb alkalmazása, érvényesítése;
- a környezetvédelmi célok integrálása a Közösség más politikáiba és tevékenységébe;
- együttműködés és partnerség javítása a gazdasági élet szereplőivel;
- közösségi felelősségi rendszer megteremtése;
- a társadalmi részvétel erősítése.

A fentiek között nincs ellentmondás. A fenntarthatóság megváltozott jogi körülményeket, megváltozott érték- és jogrendet követel meg, az EK pedig elismeri, hogy a most felsorolt területeken is van még javítanivaló. Mindkét oldalról azt érzékelhetjük tehát, hogy a jelenlegi rendszer még távolról sem elégséges, hiszen a környezetvédelem fogalmai gondos értelmezést igényelnek,¹¹ a környezetjog elvei meghatározó jelentőségűek¹² – különösen ha nincsenek egyértelmű szabályozók –, a közigazgatásnak a várható környezeti hatásokhoz és a minden pillanatban változó technikához kell igazítania döntéseit¹³ stb.

A környezeti jog tehát komoly kihívást jelent a jogalkalmazóknak, minden szerepben, akár környezethasználók, akár hatóságok, akár a társadalom képviselői – mely utóbbiak számára semmilyen más területhez képest nem hasonlíthatóan széles körű jogosítványokat ad a jog, a jelentős érdekérvényesítési készségbeli különbséget ki egyenlítése érdekében.

Mégis, ha megkérdezzük: milyenek a magyar környezetvédelmi szabályok, akkor a válasz egy volt környezetvédelmi felügyelőségi igazgató tollából: „Bonyolultak, sokszor az ágazati joganyagban belül sem koherensek, gyakran változnak, így nehezíti az önkéntes és hatósági jogalkalmazást. A speciális eljárási szabályok megnehezítik az ágazaton kívüliek jogkövetését.”¹⁴ A szerző egyébként több pontban sorolja fel javaslatait, miképpen lehetne növelni a hatékonyságot.

A környezetvédelem nem vált a mindennapi emberi magatartások, a mindennapi gazdasági ügyek, a mindennapi hatósági jogalkalmazás, a mindennapi magánjogi ítélkezési gyakorlat, stb. részévé, tehát tartósan kívülről kell hatást gyakorolni mindezekre. Ennek hatékonysága számos tényező függvénye, melyek között a jól megalkotott jog – van ilyen? – csak egyik feltétel, mert nevelés kell, tudatformálás kell, fogyasztói szokások változtatása kell (a Hatodik Akcióprogramnak ez is stratégiai célja), belsővé kell tehát tenni a külsőnek tűnő érdekeket. Ehhez azonban messze nem elegendő a gazdasági szabályozás megváltoztatása – ami persze szintén jogi szabályozási kereteket igényel –, a költségek között a környezeti költségek megjelenítése. Kell ehhez az erkölcsi értékrend helyreállítása, ami pedig nagyon elszakadt a józan és természetes gyökerektől. Mert lehet büntetni azt, aki szemetel, de mit érünk vele, ha csu-

¹¹ Lásd *Palin Granit* ügy, előzetes döntéshozatali eljárás – C-9/00 ügy, 2002. április 18.

¹² Lásd *Standley és Metson* ügy, előzetes döntéshozatali eljárás – C-293/97 [1999] ECR I-2603

¹³ Mindkét kérdéskörré választ ad a megújult szabályozás: 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet, a környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról

¹⁴ BOGDÁNYINÉ MÉSZÁROS ÁGNES: Hatékony szabályozás a magyar környezetvédelemben? In FODOR (szerk.) i. m. 56.

pán azt dobja el, amit a fogyasztói társadalom rövid távra tervezett, vagy amibe feleslegesen csomagoltak, és mindezt legalisan reklámozzák, mint egy igazi emberi ideál feltételeit. A jog ezen az úton nem a szennyezés forrásánál lép fel, amint azt a legelső EK Környezetvédelmi Akcióprogram¹⁵ megkívánta.

Mindehhez tegyük hozzá a környezet védelmére elsődlegesen hivatott közigazgatás működési feltételeit. Az elmúlt négy évben a környezetvédelmi igazgatás szervezeti- és hatásköri rendje négy változatot ért meg, minden évben volt változás, ebből három alapvető, mélyreható. Nem múlt el persze a környezetvédelmi szervezet átalakítása nyomtalanul az azt megelőző években sem. 15 éven belül kétszer volt összevonva a környezetvédelemért felelős tárca a vízüggyel, egyszer a területfejlesztéssel, és az ötleteknek távolról sincs vége. Vajon szükséges-e a stabilitás a hatékony működéshez? A válasz aligha lehet kétséges.

A környezetvédelem gondjait tehát a jog megoldani nem tudja, de segítséget tud nyújtani a megoldáshoz, ami az ún. fenntartható fejlődés, vagy nevezzük akárminek a hagyományos értékrendek visszaállítását, amelyben nem csak a közvetlen meggazdagodás, a materiális értékek állnak első helyen. A hatályos jogrendszer és közigazgatási szervezetrendszer ezt elő is segítheti, de hátráltathatja is. A jogalkotás felelősége igen nagy, bízunk abban, hogy képes megfelelni az elvárásoknak.

¹⁵ OJ No. C. 112, 20.12.73

