

KÖRNYEZETVÉDELEM ÉS ... JOG

BÁNDI GYULA
tanszékvezető egyetemi tanár

A tudományos ülésszak 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 egybehangzón 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 átfelmérésére van szükség.

A közgazdászok 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 ítélőképességünk 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 vízügygel, 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 felelőssége igen nagy, bízunk abban, hogy képes megfelelni az elvárásoknak.

¹⁵ OJ No. C. 112, 20.12.73

