



XI. KÁRPÁT-MEDENCEI KÖRNYEZETTUDOMÁNYI KONFERENCIA

Tanulmánykötet

2015. május 6-9. Pécs



Szerkesztette:

Csicsek Gábor
Kiss Ibolya

ISBN 978-963-642-873-0

Kiadó: Szentágothai János Szakkollégium
dr. Hatvani Zsolt

Nyomda: B-Group Kft.
Felelős vezető: Borbély Zsolt

Gondolatok a környezetjogi szabályozás korlátairól

PÁNOVICS ATTILA

Pécsi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar,
7622 Pécs, 48-as tér 1.,
panovics.attila@ajk.pte.hu

Összefoglaló

Jogállami keretek között magától értetődőnek tűnik, hogy a felmerülő problémákat a társadalom elsősorban jogi eszközökkel kívánja megoldani. Az 1960-as évektől kezdve látványosan fejlődő környezetvédelmi szabályozás azonban a gyakorlatban csak viszonylag korlátozott eredményekhez vezetett. A fejlett országokban bizonyos területeken jelentős előrelépés figyelhető meg, az általános helyzet azonban egyre kedvezőtlenebb a nemzetközi együttműködés gyengeségei, valamint a környezeti problémák bonyolultsága, interdependenciája és összekapcsolódása miatt.

A joggal kapcsolatban közismert, általános problémákon túl a környezetjogi szabályozás számos speciális hiányossággal is szembesül, amelyek részben a jogalkotás, részben a jogalkalmazás során jelennek meg. Önmagában a környezetjog, mint önálló szabályozási terület elhelyezkedését is nehéz meghatározni a jogrendszeren belül, nemzetközi (uniós) és nemzeti szinten egyaránt.

A környezetvédelem eddigi története és a környezetromlás helyzete rávilágít a joggal szembeni elvárások túlzott mértékére, és segít tisztázni a jogi és egyéb eszközök szerepét és viszonyát a környezet megóvása terén. A környezetjogi szabályozás különféle korlátai ugyanakkor szinte lehetetlenné teszik a hatékony szabályozás kialakítását és végrehajtását a jelen körülmények között.

Kulcsszavak

környezetjog, környezeti felelősség, megelőzés, jövő nemzedékek, nemzeti szuverenitás

Bevezetés

Az elmúlt évtizedek mérlegét szemügyre véve szomorúan kell megállapítanunk, hogy a modern környezetvédelmi gondolkodás megjelenése óta eltelt évtizedek során nem sikerült megállítani a környezet romlását – bár kétségtelen, hogy egyes országokban néhány területen jelentős előrelépések történtek. Sajnálatos módon azonban az általános kép egyértelműen negatív: összességében a problémák súlyossága fokozódott, és a korábban ismertek mellett újabbak is megjelentek (pl. a génmódosítás, a nanotechnológia és az éghajlatváltozás kockázatai), aminek eredményeként mára egy tekintélyes problémahalmazzal állunk szemben. A környezeti problémák alapvető sajátossága, hogy kölcsönösen összefüggnek egymással, ezért az említett problémahalmaz hatékony kezeléséhez megfelelő tudásra, politikai akaratra, a szükséges erőforrásokra, és elegendő időre lenne szükség (Bell-McGillivray-Pedersen, 2013).

A szabályozás szempontjából a legелеmibb feltétel a megfelelő mennyiségű és minőségű, naprakész és könnyen hozzáférhető információ rendelkezésre állása a környezet állapotáról, hiszen a döntéshozatalhoz szükséges környezeti információk nélkül a kiinduló és a célállapot sem határozható meg. A mai, korszerű technológiák segítségével szerencsére lehetővé vált, hogy egyre pontosabb képet kapjunk a környezet állapotáról, a globálístól a helyi szintig. A gyakorlatban azonban nem csak a környezeti információk összegyűjtése, az adatbázisok létrehozása és naprakésszé tétele jelent komoly problémát, hanem gyakran a különböző szintű adatbázisok kompatibilitásának a biztosítása is. Alapvetően közpénzekből kell jelentős forrásokat biztosítani ahhoz, hogy az adatbázisok összekapcsolhatók legyenek egymással, hiszen a nyilvánosság is csak így juthat megfelelő információkhoz saját lakókörnyezetének a környezeti állapotáról, illetve a döntéshozók számára is ez teszi lehetővé a meghozott döntések hatásainak a vizsgálatát, a környezet állapotában bekövetkező változások nyomon követését (monitoringját), és ez alapján a szükséges korrekciók elvégzését.

Hatékonyak az olyan környezetpolitikát tekinthetjük, amely a kívánatosnak tartott környezetminőséget a legkisebb költségáfordítással állítja elő (Kerekes, 2007). A megindult folyamatok negatív következményeinek az enyhítése, a megváltozott körülményekhez történő alkalmazkodás nyilvánvalóan nem a leghatékonyabb módszer, de a kialakult helyzetben még ezek megvalósulása is kétséges. Jelen tanulmány elsődlegesen a legfontosabb szabályozási korlátokra kíván fókuszálni. A kérdés komplexitása miatt a felsorolt tényezők mindegyike önálló tanulmányokban is alaposan vizsgálható, illetve folytatni lehetne a sort számos egyéb problémával is, amelyek részben a környezetjogi szabályozás egészét, részben annak egyes területeit érintik. A terjedelmi korlátok miatt mindezek részletes elemzésére tehát most nincs lehetőség; mindössze érzékeltetni szeretném azt, hogy milyen jellegű nehézségekkel szembesülnek a döntéshozók (jogalkotók és jogalkalmazók), valamint mindazok a személyek, akik jogi eszközök segítségével kívánnak fellépni a környezet megóvása érdekében.

A környezetjogi szabályozás korlátai

Általános problémák

A jogi szabályozással kapcsolatban számos olyan probléma megemlíthető, amelyek általános jellegűek, azaz a jogrendszer szinte valamennyi elemével, minden jogággal és szabályozási területtel kapcsolatban ismertek. Ilyennek tekinthető elsősorban a jogi szabályozás bonyolultsága, a jogrendszer „kazuisztikus” jellege, amellyel szemben manapság már igen furcsán hangzik annak ismételgetése, miszerint „a jog nem tudása nem mentesít” (*Ignorantia juris non excusat*). Már a rómaiak is ismerték azt a mondást, hogy *Jura novit curia*, azaz a bíróságnak hivatalból kell ismernie, értelmeznie és alkalmaznia a jogszabályokat. Sajnos több esetben is azt látjuk, hogy még ez sem érvényesül, ami persze nem csak és kizárólag az igazságszolgáltatást (jogszolgáltatást?) végző bírák (bíróságok) hibája.

Szintén általános jellegű problémának tekinthető, hogy a jog jellemzően csak utólag képes reagálni a megváltozott körülményekre. A környezetjog esetén gyakori problémaként merül fel, hogy a tudományos fejlődés – új módszerek, anyagok, tech-

nológiák, stb. felfedezése, előállítása révén – túllép a szabályozás addigi keretein, és a jogi szabályozás csak késve tud alkalmazkodni a megváltozott körülményekhez. A problémák megelőzéséhez szükség lenne tapasztalatokra, de új technológiák és termékek esetében sajnos éppen ez az, ami rendszerint hiányzik a valós kockázat mértékének az ismeretéhez. Nem véletlen, hogy a környezetjogi szabályozásnak egyik „klasszikus” alapelve a megelőzés (prevenció), amihez szorosan kapcsolódik az ún. elővigyázatosság elve.

Az előbb említett kérdés elvezet a természettudományok és a jog, mint társadalomtudomány viszonyához is. Egyrészt sokáig úgy tűnt, hogy a környezeti problémák megoldásának a feladata alapvetően a természettudományok fejlődésétől függ, és az új tudományos felfedezések lehetővé teszik majd a bioszféra megóvását. Ehhez képest mostanra nyilvánvalóvá vált, hogy a válság leküzdésében legalább ekkora szerepe van (lenne) a társadalomtudományoknak is, hiszen az ember és a környezete közötti viszony megváltoztatásához sokkal többet kell tudnunk az ezt akadályozó társadalmi (kulturális) korlátokról. Másfelől a jogi szabályozás megváltoztatásához szükség van a természettudományos bizonyítékok rendelkezésre állására (Holder-Lee, 2007), ami feltételezi azt is, hogy a jogalkotók és a jogalkalmazók is birtokában legyenek olyan természettudományos alapismereteknek, amelyek elengedhetetlenek a megfelelő döntések meghozatalához. Nem véletlen, hogy környezetvédelmi vonatkozású perekben igen gyakori, hogy az eljárás az igazságügyi szakértők közti vitává válik, ahol a bíró jobb híján a megalapozottabbnak tűnő szakértői vélemény alapján tud csak döntést hozni (Gondi, 2001).

A jogrendszerek eltérő jellege

A jog több ezer éves története során a 20. század második felében került sor annak felismerésére, hogy az emberi tevékenység okozta környezeti problémák globálissá váltak, és az idő előrehaladtával egyre nyilvánvalóbbá vált/válik, hogy ezek a problémák belátható időn belül az egész emberiség jövőjét kezdik fenyegetni.

A fejlettnek tekintett országokban érvényesül „a jog uralma” (*rule of law*), mind a kontinentális (ide tartozik a magyar is), mind az ún. angolszász típusú jogrendszerek esetében. A nemzeti vagy belső jog (pl. a magyar jog) mellett (pontosabban felett) önálló jogrendszerként létezik és fejlődik a nemzetközi jog, amely azonban szervesen összekapcsolódik az egyes országok jogrendszereivel. A nemzeti és a nemzetközi jog viszonyának vizsgálata a jogtudomány egyik „klasszikus”, szinte kihagyhatatlan témája (ahogy mondani szokták, nem is igazi nemzetközi jogász, aki legalább egy tanulmányt nem publikált ebben a témában). A két jogrendszer között fennálló kapcsolat jellege alapvetően attól függ, hogy az adott ország monista vagy dualista megközelítést alkalmaz, azaz a jogrendszer egységessége mellett foglal állást, vagy szükség van valamilyen aktusra, amin keresztül a nemzetközi jogi norma a belső jog részévé válik (ez a helyzet például a magyar jog esetében is).

Bár sokan vitatják, de az 1950-es évek elején megindult európai integrációs folyamat eredményeként létrejött Európai Unió is önálló, autonóm jogrendszert hozott létre (Mohay, 2015), amely sok tekintetben eltér a hagyományos nemzetközi jogtól. Az

uniós (korábban közösségi) jog nemzetek feletti (szupranacionális) jellegű, és egyértelműen felette áll az EU-tagállamok jogának (így a magyar jognak is), ami a környezetjogi szabályozás szempontjából jó kiindulópontnak tűnik, hiszen a tagországok nem alkothatnak az uniós joggal ellentétes szabályokat. Léteznek különféle mechanizmusok (pl. az ún. kötelezettségszegési eljárások) és megfelelő intézmények is (elsősorban a brüsszeli Európai Bizottság és a luxemburgi székhelyű Európai Unió Bírósága, mint a tagállamoktól független intézmények), amelyek révén az uniós szabályok végrehajtása sokkal hatékonyabb, mint általában a nemzetközi normáké.

A helyzetet tovább bonyolítja az EU (korábban az Európai Közösség – EK) önálló jogi személyisége, aminek köszönhetően egyes területeken maga az Unió is köthet – két- vagy többoldalú – nemzetközi szerződéseket, csatlakozhat meglévő nemzetközi rezsimekhez, stb. A három, eltérő típusú jogrendszer egymáshoz fűződő viszonyának, a köztük lévő kölcsönhatásoknak a vizsgálata különösen fontos a környezetvédelmi szabályozás során, hiszen a hatékonyság érdekében a környezetjogi szabályozás filozófiája, módszerei, elvei és eszközei is sok tekintetben azonosak kell, hogy legyenek.

Más országok, országcsoportok esetében a jogi normák szerepe jóval kisebb, hiszen tradicionálisan az egyéb társadalmi normák voltak a meghatározóak a közösségek életében. A globalizáció folyamata elősegítette a jogi eszközök jelentőségének az elismerését, a nemzetközi jog fejlődését, miközben a másik oldalon alapvetően hozzájárult a környezetromlás felgyorsulásához is globális szinten.

A szabályozás tárgya és a környezetjog sajátosságai

Magától értetődő, hogy a környezetjog célja a környezet védelme, a környezeti rendszerek megóvása, a környezetterhelés csökkentése, a környezetszennyezés csökkentése és a károkozás elkerülése. A jogszabályok azonban *per definitionem* magatartási szabályok, amelyek az emberi életviszonyokat, az emberek („természetes személyek”) közti jogviszonyokat rendezik (ebből a szempontból más jogalanyok, így az állam vagy a jogi személyek mögött is megtalálhatók mindig a döntésekért felelős emberek).

Véleményem szerint tehát a környezetjog is alapvetően az emberek védelmét szolgálja, hiszen ebből a szempontból – legalábbis egyelőre – az egész jogrendszer menthetetlenül emberközpontú (antropocentrikus). Persze sokkal szimpatikusabbnak tűnik mindenki számára az ún. biocentrikus szemlélet, ám ez a radikálisabb megközelítés még inkább generálja és elmélyíti a konfliktusokat a környezetjog, illetve más szabályozási területek között. A jogrendszer jelen körülmények között nem tud mit kezdeni olyan komplex és bonyolult jelenséggel, mint amilyen maga az ökoszisztéma (a magyar jog ezt a kifejezést nem is használja).

A jogrendszer tagozódása nem csupán a nemzeti-nemzetközi (és uniós) rendszerek közötti eltérésekkel írható le, hanem a közismert (és sokak által kritizált) különbségtétellel közjog és magánjog, illetve az ezek körébe tartozó jogágak (pl. alkotmányjog, közigazgatási jog, büntetőjog, nemzetközi közjog, illetve polgári jog, kereskedelmi, nemzetközi magánjog) és egyéb szabályozási területek között. A jogtudomány önálló jogágnak tekinti a jogszabályok minőségileg elkülönült, meghatározott struktúrával

rendelkező csoportját, amely sajátos tartalommal és módszerrel szabályozza a jogalanyok (természetes és jogi személyek) magatartását a társadalmi együttélés jogilag meghatározott körében (Visegrády, 2003). Vannak azonban olyan „vegyes szakjogok”, amelyek a fejlődésük során még nem érték el az önálló jogágiság szintjét, vagy valamilyen oknál fogva egyszerűen nem illenek bele ebbe a hagyományos jogági struktúrába (pl. az agrárjog vagy az infokommunikációs jog).

Ebből a szempontból a szerzők többsége a környezetjogot nem is tekinti önálló jogágnak, hanem ún. „keresztbe fekvő” jogterületnek, amelynek eleve nehéz meghúzni a határait, hiszen ezer szállal kötődik más szabályozási területekhez, jogágakhoz (Farkas Csamangó, 2014). Ebben a megközelítésben a környezetjogi normák döntően inkább a közjoghoz kötődnek, a legtöbb kapcsolódási pontjuk ugyanis a hagyományos jogágak közül a közigazgatási joggal van: gondoljunk a különféle környezetvédelmi célú engedélyezési eljárásokra, a hatóságok meghatározó szerepére, vagy a szankciók közül a közigazgatási bírságok számtalan fajtájára.

A környezetjog ezen sajátosságaiból fakad az egyik legfontosabb alapelv, az integráció (pontosabban külső integráció) követelménye, ami a szabályozás esetén azt jelenti, hogy a környezeti érdekeket be kell építeni a többi gazdasági-társadalmi terület szabályai közé (Fodor, 2014), a jogalkotónak tehát folyamatosan törekednie kell arra, hogy az ágazati szabályok megalkotása során végig nyomon követhető legyen a környezetvédelem szempontjainak – elvileg kötelező jellegű – figyelembe vétele. A többi környezetjogi alapelvhez (pl. szennyező fizet elve, elővigyázatosság elve) hasonlóan ennek az érvényesítése is rendkívül nehéz és korlátozott a gyakorlatban.

Hosszú távú és holisztikus szemlélet

A jog alapvetően a gazdasági élet, a piaci mechanizmusok működését, illetve – ezzel szoros összefüggésben – az egyéni, szubjektív érdekek érvényesülését és védelmét képes hatékonyan elősegíteni. Az (első) ipari forradalom óta lett a piac szerepe domináns jellegű (Olajos, 2011), ennek megfelelően a jogrendszer is jelentősen átalakult a megváltozott (gazdasági) igények kielégítése érdekében. Ez mostanra túlzottá is vált, különösen a transznacionális gazdasági társaságok (TNC-k) esetében; gondoljunk például a gazdasági szereplők érdekeit védő szerzői jogi, beruházásvédelmi és egyéb rendelkezésekre, vagy a tevékenységükre vonatkozó, kötelező erejű nemzetközi szabályok hiányára.

A jogrendszer maga alapvető, szemléletbeli változásokat nem képes elérni, de a döntéshozók akaratának megfelelően átalakítható és fejleszthető, akár rendkívül rövid idő alatt is. A jog vagy bármely más normatív szabályozás azt közvetíti, amit mondanak neki, amire rendelik, bár ugyanúgy tudna távlati értékeket is szolgálni, ha erre kapna felhatalmazást (Bándi, 2013). A környezetvédelem pedig alapvetően hosszú távú gondolkodásmódot igényel, hiszen a problémák – rendszerint igen költséges – megoldására rendelkezésre álló források korlátozottsága miatt a teendőket rangsorolni kell, ami miatt hosszabb távú stratégiákban, koncepciókban, tervekben kell meghatározni a prioritásokat (ebből következik, hogy a környezetjog egyik alapelvének tekinthető a tervezés elve is), másrészt a meghozott döntések hatásai gyakran csak

egy bizonyos idő elteltével kezdenek láthatóvá válni. Azonban a gazdasági élet, de még a politikai rendszer szereplői számára is inkább az eredmények mielőbbi elérése, tehát a rövid távú szempontok érvényesülése a fontos, ami alapvető feszültséget eredményez a jogrendszer elemei között is. Ehhez persze azt is érdemes hozzátenni, hogy a jó környezetpolitikus képes kiaknázni azokat a lehetőségeket, amelyek a környezetvédelem népszerűségéből, „pártsemlegességéből”, jól kommunikálhatóságából és egyéb jellemzőiből fakadnak, ügyesen érvényesítve ezeket a szempontokat a szabályozás során is.

A nemzetközi együttműködés hiányosságai

A globális környezeti problémák megoldása elképzelhetetlen hatékony nemzetközi együttműködés nélkül. A nemzetközi (nemzet-közi) jog azonban továbbra is alapvetően államközi jog, amely az államok szuverén egyenlőségének az elvére épül (Marauhn, 2007). Ebben a rendszerben nincs legfőbb jogalkotó szerv, nincs megfelelő végrehajtó hatalom, és még a nemzetközi vitarendezés lehetőségei és esélyei is az egyes országok akaratától függenek.

Ilyen körülmények között nem meglepő, hogy a nemzetközi közösség – talán az ózonréteget károsító anyagok felhasználásának betiltása kivételével – eddig nem volt képes semmilyen területen hatékony nemzetközi szabályokat alkotni a környezeti problémák megoldása érdekében. Az egyes országok még mindig inkább a gazdasági „fejlődés” korlátjaként tekintenek a környezetvédelemre, illetve előszeretettel mutogatnak más országokra (országcsoportokra) a kialakult helyzettel kapcsolatban (pl. a fejlődő és a kevésbé fejlett országok a fejletteknek tekintett államok évszázados felelősségét firtatják az éghajlatváltozás kialakulásában). Mivel az egyes országok erőfeszítései önmagukban csekély eredményeket hozhatnak csak a többi ország elkötelezettsége nélkül, és nincs lehetőség rákényszeríteni az államokat a közös fellépésre, a globális környezeti problémák hatékony megoldására kevés az esély (Bothe, 2006).

A klímátárgyalások eddigi története kiválóan illusztrálja, hogy a nemzetközi közösség, melynek együttműködési kereteit az 1940-es évek közepén (tehát jóval a modern környezetvédelem megszületése előtt) fektették le, mennyire alkalmatlan olyan összetett problémák kezelésére, mint az éghajlatváltozás. Hiába bizonyítja most már tanulmányok sora, hogy a környezetvédelmi szempontok előtérbe helyezése (ennek megfelelően az üvegházhatású gázok kibocsátásnak radikális csökkentése) nem csak úgy általában a jövő, hanem konkrétan a gazdaság szempontjából is igen előnyös lenne, az egyes országok szemszögéből nézve mégis „jobban megéri” az ehhez szükséges döntések elodázása, az egymásra mutogatás, és a közvélemény előtti magyarázkodás az évenként megrendezésre kerülő nemzetközi találkozók eredménytelensége miatt.

A 2015 végén, Párizsban megrendezésre kerülő, soron következő ENSZ „klímacsúcs” ékes példája lesz a nemzetközi közösség jelenlegi állapotának. Amennyiben az egyébként egyre inkább érezhető nemzetközi nyomásnak engedve mégis születne egy új klímavédelmi megállapodás, kérdéses lesz, hogy hány ország hajlandó ezt aláírni, utána mennyien fogják ezt ténylegesen ratifikálni a hatályba lépés érdekében, illetve

hogy mire elegendőek az egyes országok által bejelentett vállalások a kibocsátás csökkentése terén. De még ebben az esetben is megmarad fő kérdésként, hogy a gyakorlatban végül mi fog ténylegesen megvalósulni belőlük. A nemzetközi jog jelen állapotában (megfelelő kikényszerítési mechanizmus hiányában) nagyon kevés segítséget tud ehhez nyújtani.

Fogalmak tisztázatlansága

A környezetjogi szabályozás rengeteg utalást tartalmaz széles körben ismert és használt kifejezésekre, kezdve a fenntartható fejlődéstől (gyenge és erős fenntarthatóságtól), illetve gazdasági-társadalmi-környezeti, sőt „ökológiai” fenntarthatóságtól) a paradigmaváltáson át az utóbbi években különösen népszerűvé vált rezilienciáig. De ilyennek tekinthető például az uniós jogban a „magas szintű védelem” kifejezés is, amely hiába célja évtizedek óta az EU környezeti politikájának, a pontos tartalmát kezdettől fogva homály fedti.

A környezetjog esetében különösen fontos annak megértése, hogy az egyértelmű és következetes fogalomhasználat hiánya, és ebből fakadóan a többféle értelmezés lehetősége a tapasztalatok szerint a környezetromlás kockázatával jár együtt. Jó példa erre a hulladék fogalma: az EU Bírósága számos ítéletében foglalkozott azzal a kérdéssel, hogy egyáltalán mi minősül hulladéknak, vagy hogy mi a különbség a termékek, a hulladéknak nem minősülő melléktermékek és a hulladékok között (Krämer, 2012). Konkrétan felmerült például, hogy hulladéknak minősülnek-e a bányászati tevékenység során megmaradó kövek, a szerves trágya, a petrolkoksz vagy a szennyezett talaj, illetve az utóbbival kapcsolatban még további kérdés volt, hogy összességében a szennyezett talajt vagy a talajt szennyező anyagokat kell hulladéknak tekinteni.

A jogalkotó felelőssége egyértelmű: olyan szabályozást kell kialakítani, amely nem ad lehetőséget eltérő értelmezésekre, nem biztosít jogi kiskapukat a szabályokat megszegő személyek számára, ezáltal hatékonyan képes betölteni a szabályozás célját, és végső soron kevesebb terhet ró a jogalkalmazókra is, miközben hozzájárul a társadalmi-gazdasági élet szereplőinek szemléletváltozásához, a környezettudatosság szintjének az emeléséhez. Ennek egyik legfontosabb eszköze a pontos és egyértelmű fogalmak használata, amely jelentősen segíti a későbbi viták megelőzését, elkerülését is. A jogi szabályozás szempontjából nehezen megfogható kifejezések használatából fakadó következmények mindig a környezetet érintik a leghátrányosabban. A hazai gyakorlatban is megfigyelhető, hogy a jogalkotó időnként új fogalmakat vezet be, amelyek burkoltan épp a környezetvédelmi szempontok háttérbe szorítását szolgálják és eredményezik, megkönnyítve a gazdasági célkitűzések elérését. Erre jó példa a magyar jogban a „nemzetgazdasági szempontból kiemelt beruházás” vagy a „beruházási célterület” kifejezések meghonosítása, amelyeknek köszönhetően felgyorsulnak és egyszerűsödnek az engedélyezési eljárások – elsősorban a gazdasági célú fejlesztések, beruházások megvalósítása érdekében.

A jövő nemzedékek védelme

A környezet védelme kezdettől fogva szorosan összekapcsolódik a generációk közötti és a generációkon belüli igazságosság kérdésével. Jogi szempontból az előbbi probléma különösen összetett, ti. hogyan tudunk jogokat biztosítani az utánunk következő nemzedékek tagjainak? Egyáltalán milyen szempontokat vegyünk figyelembe, hiszen nem láthatunk a jövőbe, így aztán nem lehetünk tisztában számos olyan körülménnyel sem, amelyek nélkül gyakorlatilag lehetetlen a jelenben a következő generációk szempontjaira tekintettel lenni (főleg miközben még a most élő generációk problémáit sem vagyunk képesek megoldani, az alapvető emberi szükségleteket, „az emberhez méltó életet” sem tudjuk biztosítani a jelenben élők egy jelentős része számára).

Kétségtelen, hogy a jogszabályok képesek előtérbe helyezni bizonyos – valamilyen oknál fogva hátrányos helyzetben lévő – társadalmi csoportok (gyermekek, nők, fogyatékkal élők, bennszülött népek, stb.) érdekeit. Ennek megfelelően lehet beszélni például „gyermeki jogokról” vagy az őslakosok jogairól, bár az utóbbi esetben is hiányoznak az ehhez szükséges nemzetközi szerződések.

Könnyebb a helyzet a már megfogant gyermekek esetében. Az nem képezi vita tárgyát, hogy a fogantatás pillanatától kezdve a méhmagzat ember, aki él, táplálkozik (fogyaszt), és bizony már hulladékot is termel. Érdekeinek védelme érdekében már a római jog is képes volt biztosítani a még meg nem született gyermek jogképességét (*Nasciturus pro iam nato habetur, quotiens de commodis eius quaeritur*), feltéve hogy élve születik meg (Benedek-Pókecz, 2014), ahogy ezt az új magyar Polgári Törvénykönyv (2013. évi V. törvény 2:2. §) is tartalmazza. A jog tehát hatékonyan képes a méhmagzat bizonyos jogainak a biztosítására, és ez alapján azt mondhatjuk, hogy jogi szempontból a választóvonal a jelen és a jövő nemzedékek között a fogantatás pillanatánál húzható meg: az utánunk következő generáció tagjai jogi szempontból azok a természetes személyek, akik még meg sem fogantak.

Mindezek alapján már az is érthetővé válik, hogy miért hangzik a jogászok többsége számára egészen abszurdnak például az a klasszikus felvetés, hogy legyenek-e a fának jogai? (Stone, 1972) Bár voltak/vannak próbálkozások arra nézve, hogy az emberek kívül más élőlények (pl. főemlősök), sőt egyéb elemek (pl. a táj), hovatovább a világ egésze kapjon jogokat (lásd a „világjog” kifejezést), ezek a próbálkozások eddig kézzelfogható eredményhez nem vezettek a jog alapvetően antropocentrikus jellege miatt.

A károk visszafordíthatatlansága

A hatályos szabályozás szerint a környezet károsodása a környezet állapotának, illetve valamely környezeti elem által nyújtott szolgáltatásnak a jelentős mértékű és kedvezőtlen irányú romlását jelenti (a kettő általában szorosan össze is kapcsolódik). Környezetkárosodáshoz valamely környezetet veszélyeztető emberi magatartás (tevékenység vagy mulasztás) vezethet. Ilyen helyzetben a környezet korábbi állapota már egyáltalán nem, vagy legfeljebb csak aránytalan költségekkel járó intézkedések eredményeként állítható helyre.

Az első esetben a jogi lehetőségek véget érnek, a jog eszköztára inntól kezdve tulajdonképpen hatástalannak bizonyul: akármilyen szigorú és cizellált a szabályozás, akármekkora növeljük a szankciók mértékét, a környezet végérvényes romlását nem tudjuk megakadályozni. Szerencsére az élővilág megújulási képessége gyakran nagyobb, mint azt korábban gondoltuk, de például a biodiverzitás csökkenése esetén a károkozás valamennyi következményét gyakorlatilag lehetetlen megfelelően figyelembe venni, hiszen a fajok pusztulása a genetikai diverzitás csökkenését is magával vonja (Kerényi, 2003).

Zárójelben jegyzem meg, mindig furcsának tűnt számomra, mikor (hivatalosan „természetvédelmi értéket”, a köznyelvben „eszmei értéket”) határoz meg egy jogszabály – Magyarországon jelenleg a 13/2001. (V. 9.) KÖM rendelet – a védett és fokozottan védett fajok esetében, azaz megfelelőnek tekintett összegek hozzáadásával a jogalkotó „forintosítja”, tehát pénzben fejezi ki az egyes egyedek értékét (például egy uhu 500ezer forint, a fehér gólya, valamint a magyar természetvédelem címerállata, a nagy kócsag 100ezer forint, a túzok ennek tízszerese, stb.), hátha ennek ismeretében sikerül részben megtéríteni az okozott kárt, illetve sikerül visszatartani az elkövetőket az egyedek szándékos vagy gondatlan elpusztításától. Erősen kétséges számomra, hogy pl. rétisas esetén az 1 millió forintos értékhatár valóban elgondolkodtatja azokat a gazdákat, akik szándékosan mérgezett csalétket helyeznek ki a földjeiken. Ehhez egyéb feltételeknek is teljesülnie kellene, amelyekről a továbbiakban lesz szó.

Bizonyítási nehézségek

A gyakorlatban a környezetjog szabályainak érvényesítése során az egyik legérzékenyebb pont a felelősségre vonás kérdése. A jogi felelősségnek több fajtája lehet a polgári jogi felelősségtől a közigazgatási felelősségen át egészen az *ultima ratio*-nak tekinthető büntetőjogi eszközökkel kapcsolatos felelősségig. Sőt, a felelősségi alakzatok közül több is felmerülhet egyszerre, ugyanazon jogsértő tevékenység kapcsán, még akkor is, ha az illető például rendelkezett a tevékenysége végzéséhez szükséges hatósági engedéllyel.

A felelősség megállapításához a konkrét esetekben tudni kell bizonyítani, hogy a kár bekövetkezte és az adott személy(ek) tevékenysége között fennáll az okozati összefüggés. A jogászok számára ez utóbbi jelenti a legfontosabb kérdést az ügy végső kimenetele szempontjából. Az ún. diffúz szennyezések esetében pedig eleve sokkal nehezebb az okozati összefüggés megállapítása a feltételezett károkozó (személy vagy szervezet) magatartása, valamint az okozott kár között.

Általában sokkal könnyebb a bizonyítás, amennyiben a szennyezés térben és időben jól körülhatárolható, illetve amennyiben a konkrét esettel összefüggésben korlátozott a környezethasználók száma. Különösen nehéz azonban a helyzet az országhatárokon áttérjedő szennyezések által okozott problémák esetén. Mivel az egyes államok a nemzetközi jog szabályainak elsődleges alkotói és egyben alkalmazói, nem preferálják a felelősségükre vonatkozó kötelező, *hard law* szabályok elfogadását (Kecskés, 2013). Ezért nincs jelenleg olyan vitarendező fórum sem nemzetközi szinten, amely viszonylag könnyen és gyorsan el tudna jární az államok közötti vitás ügyekben. Ezek

után magától értetődő, hogy az államok különösen nem tekintik felelősnek magukat a területükön, tőlük független (tehát nem állami) szereplők és szervezetek szennyező tevékenységéért.

A jogalkalmazás gyengeségei

Alapigazságnak tekinthetjük, hogy minden jogszabály annyit ér, amennyi a gyakorlatban megvalósul belőle. A környezetjog esetén valamennyi jogrendszerben és minden szinten megfigyelhető az ún. „végrehajtási deficit” jelensége. Egyrészt ahogy az már korábban is említésre került, gyakran igen költséges, és csak hosszabb távon eredményeket hozó döntések meghozatalára van szükség. Másrészt, ha a tendenciákat nézzük, a vonatkozó előírások fokozatosan szigorodnak (módosulnak a határértékek, emelkednek a bírságok, nő a kötelezően előírt engedélyek száma, bonyolódnak az engedélyezési eljárások, stb.), így egyre költségesebb a jogszabályoknak történő megfelelés, ezáltal egyre nagyobbá válik a kockázata a jogszabályok tudatos megsértésének is.

Az európai országok azt a megoldást választották, hogy elsődlegesen a közigazgatási szervek (a hatóságok) kezébe adták a környezethasználók tevékenységével kapcsolatos igazgatási feladatok többségét. Így főleg az „adminisztráció” munkájától függ a környezet állapota, és ő felel annak romlásáért is, hiszen a hatóságok rendelkeznek a legtöbb eszközzel a környezethasználók tevékenységének a befolyásolására (engedélyek kiadása, tevékenységek korlátozása-felfüggesztése-tiltása, hatósági ellenőrzés végzése, bírságolás, stb.).

A közigazgatási rendszerek természetesen országonként igen eltérőek, viszont egyik esetben sem válhatnak az említett szervek a környezet valamiféle „tulajdonosává”. Kulcsfontosságú ezért, hogy legyen állandó szakmai-társadalmi kontroll a tevékenységük felett, akár „belső” lehetőségként (felettes szervek), akár független szervként (bírószékek), akár külső formában (nyilvánosság, civil szervezetek). Utóbbival kapcsolatban érdemes rámutatni még egy jól kitapintható fejlődési irányra a környezetjog esetén: miután az állam önmagában nem képes megoldani a környezeti problémákat, a gazdasági társaságok pedig nem igazán érdekeltek ezek megoldásának a finanszírozásában, másrészt mivel a környezetromlás negatív hatásai egyre több embert érintenek közvetlenül, megnőtt a szerepe a társadalom tagjainak. A társadalmi részvétel (*public participation*) elve alapján az egyes személyek tehát nem csak fogyasztóként jelennek meg, hanem egyben állampolgárok is, akiket megilletnek bizonyos jogok (ún. „környezeti jogok”), de terhelnek kötelezettségek is (többek között a környezet megóvása). Ez jelenti az alapját a „környezeti demokráciával” kapcsolatos megközelítéseknek, amelyek egyelőre sehol nem kerültek még kipróbálásra.

A jog esetében „felülről lefelé”, azaz nemzetközi szintről kiindulva erősödött meg az igény, hogy a nyilvánosság tagjait (különösképpen a környezetvédelmi céllal létrehozott civil szervezeteket) mindig vonják be a környezetet érintő döntések meghozatalába. Ennek a folyamatnak egyik csúcspontja volt 1998-ban, az ENSZ Európai Gazdasági Bizottsága (EGB) égisze alatt az ún. Aarhusi Egyezmény aláírása (Anton-Shelton, 2011), amely kifejezetten a társadalmi részvétel három alapvető „pillérével”:

a környezeti információkhoz való hozzáféréssel, a döntéshozatalban való részvétellel, illetve a jogorvoslati joggal összefüggésben biztosít konkrét eljárási jellegű jogokat („környezeti jogokat”). Ez a nemzetközi szerződés viszonylag rövid időn belül, 2001-ben hatályba is lépett; maga az EU és valamennyi uniós tagállam részesévé vált az egyezménynek (utolsóként Írország, 2012 júniusában).

A társadalmi részvételi jogosítványok (az ún. „környezeti jogok”) fejlődése az utóbbi években – részben a 2008-ban bekövetkezett gazdasági-pénzügyi válság hatására – érezhetően lelassult, elsősorban az egyes országok szintjén, a nemzeti jogrendszerekben. Illetve a még megmaradt jogosítványok is gyengülnek, mivel egyre kevesebb azoknak a személyeknek és szervezeteknek a száma, akik képesek és hajlandók is élni a jog által biztosított lehetőségeikkel a környezet védelme érdekében.

Kapacitás- és forráshiány

A jog hatékony működéséhez különösen fontos annak biztosítása, hogy az illetékes szervek ne csak a jogszabályokban rögzített feladat- és hatáskörökkel rendelkezzenek, hanem a szükséges személyi és anyagi erőforrásokkal is a feladataik ellátásához. Ez nem csak az egyes országok számára állandó probléma (fejlettségüktől függetlenül), hanem nemzetközi szinten is ugyanúgy megfigyelhető, a nemzetközi szervezetek (pl. UNEP) tevékenysége során.

Ha a hazai viszonyokat nézzük, azt láthatjuk, hogy a környezet- és természetvédelmi szempontok – annak ellenére, hogy a Bős-Nagymaros ügynek mekkora jelentősége volt a rendszerváltozás időszakában – soha nem voltak meghatározóak a kormányzaton belül. Az ágazat irányítása gyakran került a kisebbik koalíciós partnerhez, illetve a közigazgatási reformintézkedések is rendre hátrányosan érintették a környezeti igazgatást (különösen az uniós csatlakozás körüli évektől kezdődően).

2010-től ez a folyamat felgyorsult az önálló környezetvédelmi tárca és a Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosa (JNOB) önállóságának a megszüntetésével, a vízügy kettéválasztásával, az új ágazati törvényekkel (termékdíjas szabályozás, hulladékgazdálkodási törvény, stb.), a termőföldekkel kapcsolatos botrányokkal, az Alkotmánybíróság újabb tagjainak elsősorban politikai alapon történő kiválasztásával, vagy például a kormányzat munkájával elégedetlen civil szervezetek (például az Ökotárs Alapítvány) elleni erőszakos kormányzati fellépéssel. Bár az új Alaptörvény kétségtelenül részletesebb és gazdagabb környezeti szempontból a korábbi Alkotmánynál, a fékek és ellensúlyok egy jelentős részének a kiiktatásával, a jogi védelem szintjének csökkenésével maga a jogállam és az alkotmányos demokrácia gyengült meg jelentősen Magyarországon.

Ami a környezetvédelmet illeti, önmagában a korábbi Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium (KvVM) beolvasztásának és szétdarabolásának nem csak az lett a következménye, hogy innentől kezdve a minisztériumok között, a költségvetési forrásokért folyó küzdelemben jelentősen csökkent az ágazat érdekérvényesítő képessége, hanem látványosan meggyengült a hazai zöld mozgalom is, amely normális körülmények között a környezetvédelemért felelős minisztérium és a hozzá kapcsolódó igazgatási szervek egyik legfontosabb szövetségese és stratégiai partnere kellene, hogy

legyen. Bár ismét bebizonyosodott, hogy a zöld szervezetek nem véletlenül jelentik a legjobban szervezett szektorát a hazai civil társadalomnak, és még fokozatosan megszűnő források esetén, egyre kilátástalanabb körülmények között is próbálják folytatni a tevékenységeiket, a jelenlegi gazdasági-társadalmi helyzetben, belátható időn belül nem lesznek képesek függetleníteni magukat az állami forrásoktól. Ennek hiányában pedig csak néhány nagyobb szervezet lesz képes talpon maradni, ami alapvetően ellentétes a civil társadalom alulról, helyi szintről építkező természetével, és a környezeti demokrácia gondolatával.

Következtetések

Az eddig felsorolt, majdnem tucatnyi szempont korántsem jelenti kimerítő listáját a környezetjog korlátainak. Számos egyéb körülményre fel lehetne még hívni a figyelmet (pl. a szennyezések esetén a térbeliség és az időtényező fontossága, bizonyos szennyezőanyagok akkumulálódása), amelyekkel a jogi szabályozás nehezen tud megbirkózni, illetve tágabb összefüggésben folytatni lehetne a sort a környezetpolitika egyéb eszközei (stratégiák, pénzügyi ösztönzők, stb.) előtt tornyosuló akadályokkal is.

A fentiek fényében azonban nem megalapozatlan, és ezért bátran kijelenthető, hogy a döntéshozók részéről a jogi eszközök alkalmazása mellett legalább akkora figyelmet kell (illetve kellett volna már eddig is) szentelni az ún. „nem jogi” eszközöknek, például az oktatásnak, nevelésnek, szemléletformálásnak, valamint a különféle környezetpolitikai eszközök kombinációjának, illetve elősegíteni az olyan, alapvetően önkéntes jellegű és rugalmas eszközök elterjedését, amelyek idővel akár kötelező erejű jogszabályi rendelkezések formájában is bevezetésre kerülhetnek.

Úgy tűnik, hogy a joggal foglalkozók (jogalkotók és jogalkalmazók) esetében is valódi paradigmaváltásra lenne szükség, ez alatt értve annak az alapvető szemléletváltásnak a bekövetkezését, amely ismét megteremti a harmóniát az emberiség és a jövőbeni lehetőségeit alapvetően meghatározó környezeti rendszerek között. Nem kétséges, hogy hatékony jogrendszerre, jogi normákra, egyértelmű és kikényszeríthető magatartási szabályokra ebben a remélt jövőben is szükség lesz.

Irodalomjegyzék

- ANTON, D. K. – SHELTON, D. L. (2011) Environmental Protection and Human Rights. Cambridge University Press, p. 408.
- BÁNDI, GY.: Hozzászólás a Túlélés Szellemi Kör üzenetéhez egy jogász szemével. Magyar Tudomány, 2013/9., p. 1120.
- (http://epa.oszk.hu/00600/00691/00120/pdf/EPA00691_mtud_2013_09_1119-1125.pdf)
- BELL, S. – MCGILLIWRAY, D. – PEDERSEN, O.W. (2013) Environmental Law. Oxford University Press, pp. 44-45.
- BOTHE, M. (2006) Whose environment? Concepts of commonality in international environmental law. In: Winter, G. (szerk.): Multilevel Governance of Global Environmental Change (Perspectives from Science, Sociology and the Law). Cambridge University Press, pp. 539-548.
- FARKAS CSAMANGÓ, E. (2014) Környezetjogi szabályozások. SZTE ÁJK – JÁTE Press, Szeged, p. 16.
- FODOR, L. (2014) Környezetjog. Debreceni Egyetemi Kiadó, pp. 47, 97.
- GONDI, F. (2001) A környezetvédelmi szakértői tevékenység. In: Bándi, Gy. (szerk.): Környezetvédelmi jogesetek és a szakértői tevékenység. KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, pp. 319-328.

- HOLDER, J. – LEE, M. (2007) *Environmental Protection, Law and Policy*. Cambridge University Press, p. 12.
- KECSKÉS, G. (2013) Néhány gondolat a felelősség történeti fejlődéséről a nemzetközi jogban. In: Szoboszlai-Kiss K. – Deli G. (szerk.): *Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére*. Universitas-Győr Nonprofit Kft., Győr, p. 266.
- KEREKES, S. (2007) *A környezetgazdaságtan alapjai*. Aula Kiadó, p. 177.
- KERÉNYI, A. (2003) *Környezettan (Természet és társadalom – globális nézőpontból)*. Mezőgazda Kiadó, p. 111.
- KRÄMER, L. (2012) Az Európai Unió környezeti joga. *Dialóg Campus Kiadó*, Budapest-Pécs, pp. 329-362.
- LÁNYI, A. (2012) Fenntarthatóság és közpolitika. In: Pánovics, A. – Glied, V. (szerk.): *...Cselekedj lokálisan! – Társadalmi részvétel környezeti ügyekben*. PTE ÁJK – IDResearch Kft./Publikon Kiadó, Pécs, pp. 9-31.
- MARAUHN, T. (2007) Changing Role of the State. In: Bodansky, D. – Brunnée, J. – Hey, E.: *The Oxford Handbook of International Environmental Law*. Oxford University Press, p. 746.
- MOHAY, Á. (2015) Az uniós jogrend autonómiája. In: Nocht, T. – Monori, G. (szerk.): *IUS EST ARS – Ünnepi tanulmányok Visegrády Antal professzor 65. születésnapja tiszteletére*. Pécs, pp. 329-337.
- OLAJOS, P. (2011) Konzervatív zöldség – Politikáról, gazdaságról jövő időben. *L'Harmattan Kiadó*, p. 70.
- STONE, C. D. (1972) Should trees have standing? – Toward legal rights for natural objects, *Southern California Law Review*, Vol. 45, p. 450.
- VISEGRÁDY, A. (2003) Jog- és állambölcselet. *Dialóg Campus Kiadó*, Budapest-Pécs, p. 111.