

Julesz Máté

Top-down és bottom-up szabályozók a környezetvédelemben

DE MODERATIONE AB INFERIORE PARTE SOCIETATIS ET DESUPER

A *bottom-up* szabályozók – a környezet-, természet- és állatvédelmi közérdekű kereketek intézménye stb. – a társadalom környezetvédelmi szempontból direkt vagy indirekt módon érintett részesei kezébe helyeznek bizonyos eszközöket, amelyek a társadalmi közeg, a közösség(ek) számára kvázi önszabályozást engednek. Napjainkra mindez egyre fejlettebb formában jelenik meg a környezetvédelmi közéletben. A *top-down* intervenciós eszközök azonban továbbra is nélkülözhetetlenek a környezet- és természetvédelem ügyének előmozdításához. E tény intézményesülése több ponton tetten érhető társadalmunkban.

SALUBRIS NOBIS CIRCUNDANS NATURA QUAESTIO FUNDAMENTALIS SECURITATIS SIT

A közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény 4. § 2/A pontja értelmében az ország alapvető biztonsági érdeke – *inter alia* – a lakosság megfelelő környezetvédelmi, egészségügyi helyzete, állapota. Az Európai Unió ebbe az alapvető biztonsági kérdésbe, s ezen belül is egy különösen érzékeny témába, a nemzeti büntetőjogi politikába, illetve a törvényi diszpozíció megalkotásába kíván beleavatkozni: 2005. szeptember 13-án a C-176/03 számú, az Európai Bizottság kontra Európai Tanács ügyben az Európai Bíróság kimondta, hogy az EU környezetvédelmi célú büntetőjogi diszpozíciók megalkotását írhatja elő a tagállamok számára. A Bíróság az Európai Unió egyik fő célkitűzéseként jelölte meg a környezetvédelmet és annak felvételét a közösségi politikákba. A Bizottság tehát hozzáfoghatott a tagállamok környezet- és természetvédelmi, a hulladékgazdálkodás rendjét érintő büntetőjogi tényállásainak *top-down* harmonizálásához. Környezetvédelmi törvényünk – az 1995. évi LIII. törvény – 11. § (2) bekezdése értelmében nemzetközi szerződés hiányában is ügyelni kell más államok környezeti érdekeire, az országhatárokon áterjedő környezetterhelés, illetve környezetveszélyeztetés csökkentésére, a környezetszennyezés és a környezetkárosítás megelőzésére.

DE „MACHINIS VIVIS”

A *living machine*, az élőgép mint az energetikai valorizáció, az „élő energia” kifogyhatatlanságának szimbóluma született meg, s mára szerte a fejlett világban – például az USA-ban, az Egyesült Királyságban – alkalmazzák. Ez a gép valójában nem gép:

csigák, kagylók, halak ezrei villóznak a víztükroön, s eszik a csokoládégyár szennyvizét. Egyes speciális fajok kifejezetten ilyen összetételű táplálékon élnek (vö. JULESZ 1999). Saxen-Anhaltban a közelmúltban olyan *living machine*-t kezdtek üzemeltetni, amely a szárnyasok fekáliájából biogázt, abból pedig áramot, hőt és szerves trágyát állít elő. Hazánkban Pálhalmán helyeztek üzembe egy hasonló biomasszagyárat 2007 végén. A példa terjedését erősen gyorsítja a normatív háttér: az új hazai törvény a villamos energiáról 2008. január 1-jén lépett hatályba. Az élőgép már korántsem új koncepció, a jogszabályi háttér hiányában azonban egészen mostanáig nem látszott realizálódni. A hazai környezetvédelmi törvény 6. § (2) bekezdése szerint a környezet használatakor figyelembe kell venni az elővigyázatosság elvét, valamint a környezeti elemek kímélésére, takarékos használatára, továbbá a hulladékkezelés csökkentésére, a természetes és az előállított anyagok visszaforgatására és újrafelhasználására kell törekedni.

DE AESTIMATIONE VALORUM

Környezetvédelmi törvényünk 12. § (1) bekezdése értelmében a környezet védelmével kapcsolatos állampolgári jogok gyakorlása, illetve a kötelezettségek teljesítése érdekében a közfeladatot ellátó szervek mindenki számára lehetővé teszik a környezet és az egészség lényeges összefüggéseinek, a környezetkárosító tevékenységeknek a megismerését. Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. tv. 38. § (1) bekezdése szerint mindenkivel meg kell ismertetni az egészséges környezet megteremtésére vonatkozó tudnivalókat. A Magyar Értékelemzők Társasága etikai kódexének 3.3. pontja megfogalmazza, hogy tiszteletlen a reklámanyagban olyan tevékenységet, szolgáltatást feltüntetni vagy olyat állítani, ami nem fedi a valóságot, illetve megtévesztő. Az ügyfél megtévesztésének számít, ha az értékmérnök (value engineer) az elemzés tárgyának lényeges tulajdonságával, összetételével, használhatóságával, az egészségre és a környezetre gyakorolt hatásával kapcsolatban megtévesztésre alkalmas tájékoztatást ad (vö. Btk. 296/A. §). A negatív üzleti érték kialakulásához a környezetszennyezésből eredő kötelezettségek is hozzájárulnak (vö. a számvitelről szóló 2000. évi C. tv.). Környezet- és természetvédelmet sohasem lehetett tiszta pitagoreizmusra építeni (vö. környezetvédelmi törvényünk 83. §, 102. § (4)–(5) bekezdése, 105. §). A felszámolási eljárás és a végelszámolás környezet- és természetvédelmi követelményeiről szóló 106/1995. (IX. 8.) kormányrendelet 1. melléklete szerint a környezeti állapot részletes jellemzése a levegőszennyezési (emissziós) adatokkal, a vizek igénybevételére és terhelésére, a hulladékkezelésre, -tárolásra, -szállításra, a veszélyes anyagok, alapanyagok kezelésére és tárolására, a zajra és egyéb fizikai tényezőkre, a talajvédelemre, az erdővagyon-védelemre és a természetvédelemre vonatkozó adatokkal történhet. Környezetvédelmi törvényünk 4. § (1) bekezdése értelmében a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőség a nyilatkozat alapján vizsgálja, hogy mennyiben állnak fenn, illetve mennyiben állapíthatók meg a környezethasználattal járó olyan környezeti hatások, környezeti terhek, amelyek megszüntetéséhez, rendezéséhez a felszámolás során jogok és kötelezettségek kapcsolódnak.

A környezetvédelmi értékelemzés során így – és még sokféleképpen – a zöldhatóság is beleszólhat az üzleti szempontokba, a cégértékbe. A közigazgatás környezetvédelmi kontrollja a gazdasági életben értékbecsélyes befolyásoló faktor lehet, s a legtöbb esetben ténylegesen az is. Ahogy a közfeladatot ellátó szervek fent említett környezetvédel-

mi kötelezettségeiknek, a környezetszennyezések megismertetésének eleget tesznek, az üzleti életben egyre jelentősebbé válik a cégek környezetszennyezésének a zöldhatóság segítségével történő feltárása. A környezeti-természeti szempontok nélküli értékelemzés csak hiányos-hibás eredményt hozhat, aminek pedig kettős visszacsatolása létezhet:

(1) a gazdasági élet szereplőinek megtevesztése (ekkor elsősorban a *bottom-up* irányított, relatív szerkezetű viszonyok alrendszere sérülhet);

(2) a környezetvédelmi közérdek negligálása (ez esetben főként a *top-down* irányított, abszolút szerkezetű viszonyok alrendszere szenved erkölcsi/materiális kárt).

A stratégiai mátrixban külön környezetvédelmi funkcionális költségközpontot érdemes létesíteni.

A régi jogban „csak kivételesen lehet találkozni a jogtudósok által 'obiter dicta'-nak tekintett gazdasági-társadalmi környezet ábrázolásával [...] a jogot a gazdasági-szociális valóságtól elvonatkoztatva szemlélik” (HAMZA 1985, 119). Mára a társadalmi-gazdasági környezet változásairól, azok szociális és természeti-környezeti impaktjáról az igazságszolgáltatást gyakorlóknak – a jogszolgáltatás igazságosságát erősítendő – írt *amicus curiae* levelek jelentős *bottom-up* szabályozókká váltak. 1908-ban Louis D. Brandeis írta az első ilyen levelet az USA-ban.¹ A gazdasági élet szereplői még mindig valamiféle abszolút szemléletű felső szabályozónak, gazdasági inhibitornak tekintik a környezetvédelmet. A KÖVET, az EMLA és más hasonló szerveződések térnyerése jelentős ugyan, de még mindig nem elégséges. A környezeti értékek konzerválása társadalmi szinten posztulálódott és konceptualizálódott. A zöldhatóság felülről szólhat bele a környezetvédelmi közérdekbe, hatékonysága az értékmérnökösökösödés során mutatkozik meg. A közigazgatási irányító folyamatok azonban a gazdaság szereplőinek megfelelő kooperativitása nélkül hatástalanok maradhatnak. Az 5.Pf.20.410/2007/2. számú, polgári ügyszakos jogesetben a Fővárosi Ítéltábla megállapította, hogy a felperesnek az alperesek által kitűzött közérdekű cél – az oktatási tevékenység fejlesztése, színvonallemelés – megvalósulásához fűződő társadalmi érdeket kell egyeztetnie a saját ingatlana rendeltetészerű használatához fűződő, jog védte érdekével. A bíróság a bevett szükségességi-arányossági tesztet vette elő. A felperes korábban megfellebbezte az építési engedélyt, majd bíróság előtt megtámadta az első fokú határozatot helybenhagyó másodfokú közigazgatási határozatot. A jelen perben a zavaró áthallással és természetes porfelverődéssel keletkezett hátrányt sérelmezte. A közigazgatási pert megnyerte: kimondták, hogy a hátrányt ellensúlyozni kell. A helyszíni szemle adatai szerint ez részben meg is történt. Ennek következményeként a felperes ugyanazon zavaró áthatások miatt további igényt senkivel szemben nem érvényesíthet, mert az kétszeres igényérvényesítésnek (*bis in eadem re*) minősülne. A Ptk. 100. §-a szerinti, a tulajdonjog gyakorlására vonatkozó általános magatartásszabály sérelme esetén *possessorius* (Ptk. 188–192. §) vagy *petitórius* (Ptk. 339. § (1) bekezdés) igényérvényesítés lehetséges. Ezek diszjunktíven érvényesíthető felelősségi rendszerek: az egyik út kizárja a másikat (EBH 2001, 517). A zöldhatóság így nemcsak a környezetvédelmi közérdekbe szól bele felülről, hanem a környezetvédelmi magánjogi kártérítési per kimenetelét is befolyásolni tudta (vö. JULESZ 2003). „Az a védelem és előny, amelyet a bizonyos magatartásoktól való kölcsönös tartózkodás jognak és

¹ A Muller kontra Oregon jogesetben. A Brandeis-level az *amicus curiae* levelek egyik fajtája. Léteznek kizárólag jogfelfogást elemző, valamint a jogszolgáltatási eljárás által csak közvetetten érintett, ügyfélnek nem minősülő személyek által írt *amicus curiae* levelek is.

erkölcsnek egyaránt alapul szolgáló rendszere nyújt, különböző társadalmakban igen különböző személyi körre terjedhet ki. [...] A hivatalosan vallott erkölcsi szemléletet általában az a felfogás hatja át, hogy – legalábbis ezekben az alapvető dolgokban – az emberi lényeknek joguk van az egyenlő bánásmódra, és ha mégis eltérnek attól, úgy ennek igazolásához nem elég csupán arra hivatkozni, hogy ez másoknak érdekében áll.” (HART 1995, 231–232.) Az Alkotmánybíróság a 64/1991. (XII. 17.) AB határozatában megállapította, hogy az államnak az egyes alanyi alapjogok biztosítása mellett az azokkal kapcsolatos értékeket és élethelyzeteket önmagukban is – azaz nem csupán az egyes egyedi igényekhez kapcsolódóan – védenie kell, és a többi alapjoggal összefüggésben kell kezelnie. Az alapjogok védelme része az alkotmányos rend fenntartásának és működtetésének, az állam tehát az egyes jogoknak az egész rend szempontjából legkedvezőbb érvényesülését teszi lehetővé, s ezzel az alapjogok összhangját is előmozdítja.

DE IURE PUBLICO, PRIVATO ET DE IURE PERTINENTI AD RES SANITARIAS OPERARIORUM

A környezet-, természetvédelem és hulladékgazdálkodás közrendi, azon belül közegészségügyi jellege a *ius publicum*-ban manifesztálódik. A *ius privatum* szintjén a környezetvédelmi kérdések részint abszolút, részint relatív jelleggel mutatkoznak.

A felülről jövő (*top-down*), állami beavatkozás expliciten az abszolút szerkezetű tulajdonjogi viszonyrendszerre jellemző. A polgári törvénykönyv kötelmi jogi, veszélyes üzemi, relatív struktúrájú környezetvédelmi felelősségi alakzata mentes a *top-down* megoldási technikáktól. A gazdasági büntetőjog, de érintőlegesen más büntetőjogi és büntetőjogi jellegű szabálysértési normatív megfogalmazások is tartalmaznak integratíven környezetvédelmi elemet, továbbá a közigazgatási jog és az alkotmány is rendez környezetjogi kérdéseket. E köz- és magánjogi partikuláris konceptualizálódnak a környezetvédelem egységes fogalmában. Ahhoz, hogy egységes környezetvédelmi szemléletmódot alakíthassunk ki a jogtudományban és a jogalkalmazásban, egységes környezetvédelmi normaközeget kell létrehozni, és meg kell teremteni az érintett jogágak és jogterületek fogalmi átjárhatóságát. Erre már Ptk.-tervezetünk is törekszik, például amikor az állat veszélyes karakterének meghatározásakor közjogi szabályhoz utal.

Az alacsonyabb szintű normaeszközök alkalmazásához elsősorban az alkotmányos környezeti értékek formális axiológiája ad értelmezést. Az alkotmányos megfogalmazás szemantikáján nem terjedhet túl egyetlen, az ott leírtakat kifejtő-részletező törvény, rendelet, jogi iránymutatás stb. sem.

A büntetőjog „végső eszköz” jellege kezd átalakulni: hétköznapivá válnak a büntető-eljárások környezet-, természetvédelmi, hulladékgazdálkodási ügyekben. A történeti tényállásnak megfelelő, kellő rendszerességgel alkalmazott szankcionálás hiányában a társadalom közönyössé válhat a környezetvédelem ügyével szemben.

A közigazgatási jogi szint két fő réteget foglal magában: környezetvédelmi törvényünk 10. szakasza értelmében az állami szervek, a helyi önkormányzatok, illetve a természetes személyek és szervezeteik, a gazdálkodást végző szervezetek és mindezek érdekvédelmi szervezetei, valamint más intézmények kötelesek együttműködni a környezet védelmében; az együttműködéssel járó jogokat és kötelezettségeket e törvény, illetve az önkormányzat rendeletben állapítja meg.

Egészségügyi törvényünk 153. § (1) bekezdésének c) pontja szerint a települési önkormányzat folyamatosan figyelemmel kíséri a település környezet-egészségügyi helyzetének alakulását, és ennek esetleges romlása esetén – lehetőségeihez képest – saját hatáskörben intézkedik, vagy a hatáskörrel rendelkező illetékes hatóságnál kezdeményezi a szükséges intézkedések meghozatalát.

A munkajogi szint a munkahigiéne és a foglalkozás-egészségügy, valamint a sugár-egészségügy és a munkavédelem környezetvédelemmel interdiszciplináris feladatait öleli fel. Mindez *top-down* módszerekkel, de csak a munkavállaló javára diszpozitív rendelkezésekkel operál, továbbá – az Alternative Dispute Resolution (ADR) révén – alapvetően a relatív szerkezetű jogviszonyokra alkalmazható megoldást visz a munkavégzéssel kapcsolatos relációkba. A metajurisztikus eszközrendszer munkajogi szinten csak *top-down* irányítással működhet. Ahogy a magánjogi mediáció intézménye a felek egyenjogúsításán (lásd fogyasztóvédelem) alapul, a munkajogi és a büntetőjogi mediáció is csak akkor tud jogilag-etikailag normaadekvátan funkcionálni, ha relativizálja az abszolút szerkezetű jogviszonyokat. A *top-down* szabályozók feladata e relativizálódás becsatornázása a szocioszférába. E speciális jogterület éppen a társadalmi vonatkozásai miatt igényel differenciált regulatív apparátust. A kontraktuális kötelmi viszonyokban polgári jogi – például megbízási – jogviszony esetén főszabályként a diszpozitivitás érvényesül, míg a munkajog a munkaadót alapvetően szigorú kógenciával köti. A munkaszerződés nagyobb védelmet nyújt a munkavállalónak, mint a megbízási, vagy a sportjogban a sportszerződés stb. Az egészséges környezethez való alapjog is tisztábban érvényesül a munkaszerződéses jogviszonyokban, mint a munkajogi jellegű, de in principio más jogterülethez tartozó szinallagmatikus kötelmekben. A Legfelsőbb Bíróság MK 29. állásfoglalása a bírói jogalkotás útján átlagolja a korábbi esetjogot, és strict jogi felelősséggel, felülről, de a munkavállaló egészségének, érdekeinek védelmében, munkahigiéne megfontolásból, quasi ex contractu érvényesíthető kötelelem meghatározásával kíván beavatkozni a hétköznapi társadalmi relációkba. Hétköznapi jogviszonyaink között leggyakrabban talán a munkával kapcsolatos relációk szerepelnek, ez a legrégebbi múltra visszatekintő obligatóriák egyike. Az agrárjogi, agrár-természetvédelmi jogi kérdések is ennek kapcsán jelentek meg először a jogtörténetben (lásd Jákob és Lábán), de további BH-k – egyedi jogesetek – is cízellálják a képet. A jogalkotási törvény szerinti normák ismeretének hiánya felülről szankcionálandó szakmai vétséget, a bíró alkotta jog negligálása azonban legfeljebb az ügyfél által, informálisan büntethető jogászai műhibát jelent a jogalkalmazás gyakorlatában. (Az utóbbi legjobb fokmérője az ügyfelek elmaradozása lehet.) A kazuisztikában fel-tűnő környezetvédelmi értékek csak absztrakció útján nyerhetik el az általános társadalmi akceptálást jelentő jogi védettséget. Mindez parallel a szupranacionális és az internacionalizált környezetben folyó relatív jogszolgáltatási attitűddel. „Ha a jog a törvény formájában létezővé lett, akkor magáértvaló, a különös akarattal és a jogról való vélekedéssel önállóan áll szemben, és általánosként kell érvényesülnie. A jog e megismerése és megvalósítása a különös esetben, a különös érdek szubjektív érzése nélkül, egy nyilvános hatalom dolga, a bíróságé.” (HEGEL 1971, 238.)

A magánjogi viszonyokban a *kontraktuális* és az *extrakontraktuális* obligatóriák relatív szerkezetébe a normatív háttér kisebb *top-down* beleszólást enged, mint az abszolút szerkezetű magánjogi viszonyokba. A *sic volo, sic iubeo* típusú hozzáállás demokratikus államberendezkedésben még közjogi szinten sem volna elképzelhető – a magánjogban pedig letűnt korok jogrendjét, világnézetét idézné.

DE MODERATIONE EX PARTE MERCATORUM

A *top-down* „beleszólás” nem kizárólag az állam sajátja, de a környezetvédelemben – mivel az az ország alapvető biztonsági érdeke – főként az államra jellemző magatartásforma.

„Beleszólás” történhet a környezetvédelmi megbízott, az ökoauditáló vagy más, jogszabályban előírt módon „kötelezően választható”, a környezetvédelmet érintő szolgáltatást gyakorló részéről is. Ilyenkor a választás végső soron kötelező jellege és a „kínálat” beszűkültsége szintén *top-down* beleszólásnak enged teret. Igaz, ekkor a szabályozók nem (vagy nem direkten) állami típusúak: kommercializált szabályozók keverednek a környezetvédelem rendszerébe, amelyek felülről irányítják-terelik a kontrolljuk alatt álló környezethasználókat, de egyúttal alulról is fejlesztik-befolyásolják a környezetvédelem állami-jogi irányító mechanizmusait.

Jogszabályt akkor kell alkotni, ha a társadalmi-gazdasági viszonyok változása, az állampolgári jogok és kötelességek rendezése, az érdek-összeütközések feloldása szükségesé teszi (lásd a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény [a továbbiakban: Jat.] 17. §).

ANALYSIS ORDINIS INSTRUMENTORUM MODERANTIUM

A társadalom szabályozórendszerei természetesen nem csak jogi szempontból vizsgálhatók, de ez az aspektus áll legközelebb a szabályozás fogalmához, és a tapintható valóság is ezen az értékrendszeren épül fel. Az elemző többféle szempontrendszert vihet a *top-down* szabályozók analízisébe, ezek azonban eltérő eredményre vezethetnek. Eltérően értelmezi a környezetvédelmi univerzáliát a pszichológia, a biológia, az élettelen tudomány, a közgazdaságtan, a szervezéstudomány, a művészet stb. A környezetvédelem *top-down* szabályozóinak társadalomtudományi értelmezéséhez a gazdaság- és jogtudományi, valamint a szociológiai megközelítés vezet, ezért a többi szempontot az érintett tudományágaknak kell górcső alá venniük. A környezetvédelem szabályozói, mint már szó volt róla, *bottom-up* jelleggel is működhetnek. A *bottom-up* szabályozómechanizmusok csak felülről irányított társadalmi közegben, normaadekvátan fungálhatnak, így a *top-down* direktívák szerepe erőteljesebb, központi jelentőségűek a szocioszféra működésében.

Míg a *bottom-up* szabályozók – például a szakmai-etikai magatartáskódexek – a *soft law*-ból a direktívaalapú szabályozás rendszerkeretei között legalizálódhattak, ezen direktíva-rendszer csak alulról kaphat legitimitációt működéséhez. A környezetvédelmi szempontrendszer – mint amúgy is viszonylag új szemléletmód – a társadalmi-gazdasági átalakulások, a politikai változások, a gazdaság, *ezáltal* a társadalom struktúrájának átforgatólódása útján juthatott egyáltalán szerephez. A környezetvédelem individualista alapokról indult; míg a természetvédelem kollektivisták nézőpontból eredt. A környezetvédelem először az épített környezet, a magántulajdon védelmét, a természetvédelem az emberiség közös értékeinek konzerválását-ameliorálását tűzte ki céljává.

A kezdeményezés tehát (1) a környezetvédelemben az egyéntől, (2) a természetvédelemben a közösségtől (minél tágabb közösségtől) indult ki. A környezetvédelem ezért természetesen jobban igényelte a felülről érkező szabályozók segítségét, mint a természet védelme. A *bottom-up* szabályozók szerepe a természetvédelemben így már igen korán – a XIX. század végétől – növekedni kezdett. Mára rendkívül komplex rendszerré fejlődött; alapját jelentős mértékben a legalizálódott *soft law* alkotja. A környezetvédelem ezzel szemben megőrizte a felső kontroll igényét és társadalmi legitimitációját.

Mindez jól elkülönülő formális és informális szabályozási folyamatok kialakulásához vezetett a köz- és magánjogi környezetvédelemben, illetve a köz- és magánjogi természetvédelemben.

(1.1) A közjogi környezetvédelem alapvetően a normaalkotásra feljogosított szerv által megformált, írott szabályanyagra épül; példa erre a környezetvédelem szektorális nemzeti és szupranacionális szabályozottsága.

(1.2) A magánjogi környezetvédelem – szemben a magánjogban megszokott diszpozitivitással – strict regulatív keretek közé szorul. Ezt éppen a tulajdonjogi viszonyokba környezetvédelmi alapon engedett állami befolyás bizonyítja (vö. JULESZ 2006).

(2.1) A közjogi természetvédelem kiegészül a *bottom-up* befolyással. Ezt példázza a közigazgatási természetvédelmi jogban – különösen szomszéd államok közötti ügyekben – alulról, elsősorban az érintett lakosság részéről kifejtett nyomásgyakorlás, illetve a – jogszerű vagy anarchista módszerekkel, különösen nemzetközi jogi egyezmények betartásáért tevékenykedő – nemzetközi természetvédelmi szervezetek, társadalmi önszerveződések működése.

(2.2) A magánjogi természetvédelem rendkívül rugalmas, egészen pontosan nem definiált és nem is körülírható, ezért sokszor inkoherens szabályok halmazán alapul. Ezt a természetvédelem magánjogi szabályainak több ponton is érezhető inkongruenciája, a jogalkalmazók oldaláról is megnyilvánuló bizonytalanság, így az esetjog gyakori ellentmondásai illusztrálhatják.

ALTERO BRACCHIO ORBUS LEVIATHAN (?)

„The rule of law is an ideal which transcends politics, it is non-political, and, at least to a degree, it protects people from the consequences of the political contest.”² (RAZ 1995, 309.) Az alulról érkező hatások szerényebb, a felülről jövők növekvő intenzitással irányítják-szabályozzák a környezet- és a természetvédelem jogszabályi lefedettségét. A *bottom-up* hatásmechanizmus mégis nagyobb mértékben befolyásolja a közigazgatási normaalkotás rendszerét például a környezetvédelmi hatósági engedélyezési eljárásokban a közmeghallgatás intézményén keresztül (lásd a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 5. és 63. §-át, illetve a környezetvédelmi törvény 67. § (4) és (6) bekezdését és 80. §-át), vagy a jogalkotási törvény szerinti, a normaalkotási folyamatban kötelező szakmai-társadalmi véleményezés révén (lásd Jat. 38. § (3) bekezdés).

Az előbbihez járuló többletelem, hogy az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény már hatályos szövege alapján, a 27/B. § (3) bekezdés i) pontja értelmében a jövő nemzedékek országgyűlési biztosára részt vehet a jogszabály rendelkezése alapján kötelezően tartandó, feladatkörével összefüggő közmeghallgatáson, amelyről előzőleg értesíteni kell őt, s kérésére a közmeghallgatásról készült jegyzőkönyvet szintén meg kell kapnia. Kezdeményezheti azt is, hogy a települési önkormányzat, a környezetvédelmi hatóság, a természetvédelmi hatóság vagy más államigazgatási szerv a jövő nemzedékek országgyűlési biztosára feladatkörébe tartozó ügyben közmeghallgatást tartson (1993. évi LIX. tv. 27/G. §). Ez a szabályozó a felülről legitimizált, de a környezetében érintett lakossághoz közel álló személytől, az ombudsman személyétől függ. A jövő nemzedékek országgyűlési biztosának – mint a többi ombudsmannak is –

² A joguralom átértelmezi a politikát; a jog politikától mentes idea, és – legalábbis részben – megóvja az embereket a politikai vita hatásaitól.

speciális kvalitásokkal kell rendelkeznie, mindenekelőtt gyakorlattal az állami környezetvédelmi, természetvédelmi jogi mechanizmusok működésében. Ki kell ismernie magát abban a közegben, ahol a társadalmi participációt egy személyben gyakorolja majd.

A kérdés továbbra is nyitva marad: mennyiben alulról jövő az ombudsman környezetvédelmet érintő kezdeményezése? A választ a mindenkori biztos környezetpolitikát formáló szakmai habitusa adja meg, így ezen intézmény átalakulhat de facto *bottom-up* szabályozóvá is.

Az említett intézmények elősegítették az alulról érkező szabályozó folyamatok térnyerését a közelmúlt környezetvédelmében, hatásuk azonban így is megkérdőjelezhető. A minisztériumok évente – december 31-ig – megküldik a következő évre tervezett, környezettel kapcsolatos jogszabályaik cím szerinti jegyzékét a környezetvédelemért felelős miniszternek, aki közzéteszi azt a tárca hivatalos lapjában. A települési önkormányzatok az általuk kiadni szándékozott ilyen jogszabályokról a helyben szokásos módon adnak tájékoztatást (környezetvédelmi tv. 98. § (4) bekezdés). A környezetvédelmi társadalmi szervezetnek joga van a környezettel kapcsolatos állami és önkormányzati jogszabályok tervezeteit véleményezni (uo. (2) bekezdés c) pont), ezen igényét a jogszabályt előkészítő minisztériumnál, illetve települési önkormányzatnál jelentheti be (uo. (3) bekezdés).

Elégtelen implementációjuk miatt mindkét, példa gyanánt felhozott intézményt érik támadások. Valójában nem a jogi intézmény hiátusa, hanem az alkalmazás folyamata az, ami a gyakorlatban gyengíteni látszik a társadalmi participáció illetően formáit. Az semmi esetre sem felel meg a realitásnak, hogy mindkettő felesleges jogi máz volna a társadalom testén, és mindössze az állam önigazolását szolgálják. Az intézmények megalkotásakor modellként szolgáló országokban is hosszabb idő kellett a meghonosodásukhoz, a kézzelfogható, gyakorlati társadalmi haszon eléréséhez. Az állampolgárok – közvetlenül vagy képviseleti szerveik útján – közreműködnek az életviszonyaikat érintő jogszabályok előkészítésében és megalkotásában (Jat. 19. §). A jogalkalmazó szerveket, a társadalmi szervezeteket és az érdekképviseleti szerveket be kell vonni az olyan jogszabályok tervezetének elkészítésébe, amelyek az általuk képviselt és védett érdekeket, illetve társadalmi viszonyokat érintik (Jat. 20. §). A környezetvédő civil szervezetek – alapítványok, egyesületek – a fiscusból, az állami költségvetés megfelelő előirányzatából finanszírozhatják működésüket, ami esetleg rejtett *top-down* szabályozóként hat az alulról jövő irányítási kezdeményezésekre.

Tanulmányomban a társadalmi részvétel több esetét említettem, ám az idea árnyékában mindegyiknél jelen volt a felülről érkező befolyás gyengítő hatása. Ez ambivalens érzést kelthet, hiszen éppen a felülről érkező regulatív eszközök hivatottak biztosítani a „legalizált” *bottom-up* szabályozók megfelelő működését, ami viszont az érintett lakosság normaadekvát magatartását kívánja meg. A társadalom egyes csoportjai azonban – természetesen – mozgásterük kiszélesítésén fáradoznak, ehhez pedig a legmegfelelőbb kiindulási pont éppen a már meglévő társadalmi participációs intézmények rugalmasabbá tétele, tágítása.

A globális értelemben vett társadalom aktívabb csoportjai „catch-as-catch-can”-szerű viselkedési formát internalizálnak, és minden lehetőséget megragadnak, hogy továbbberősíthessék a társadalmi játékszabályok alulról jövő befolyásolását. Céljuk nem csupán a „megengedett” eszközök minél tökéletesebb felhasználása, hanem – a törvényességi felügyelet figyelmének kijátszásával – további hatalmi partikulárik megszerzése is. A hangsúly az utóbbin van. A megengedő állam könnyen válhat olyan „leviatánná”, amelynek azért hiányzik a fél karja, mert a kisujját már odanyújtotta.

DE FORMULA MODERATIONIS AB INFERIORE PARTE SOCIETATIS

A *bottom-up* befolyásgyakorlásnak elengedhetetlen feltétele az interperszonális kapcsolatok vertikális és horizontális kiterjesztése.

A vertikális kontaktálás a szabályozó társadalmi szerkezeten belüli mozgását biztosítja, azaz a közvetíteni kívánt érdek vektora. Vivőanyagra az érdekérvényesítésben is szükség van. A megfelelően artikulált környezetvédelmi értékszemponatok a szocioszféra rétegei közötti kontaktálás útján juthatnak el A-ból B-be, ahol A az alul elhelyezkedő érdekérvényesítő(ke)t, B pedig a befolyásgyakorlás (többnyire) passzív alanyát szimbolizálja. A tárgy a közvetített információ, sokszor *expressis verbis* jogszabályi forma keretei közé csomagolva. A környezetvédelmi érdekek képviselőit létrehozott egyesületeket – és más, e területen működő társadalmi szervezeteket – a környezetvédelmi közigazgatási eljárásokban az ügyfél jogállása illeti meg (környezetvédelmi tv. 98. § (1) bekezdés). A társadalmi szervezet joga, hogy tagsága érdekeit képviselve

(1) közreműködjön a működési vagy tevékenységi területét érintő területfejlesztési, területrendezési tervek és környezetvédelmi programok kidolgozásában;

(2) részt vegyen a környezetvédelmi engedélyezési eljárásban;

(3) véleményezze a működési vagy tevékenységi területét érintő, környezeti vizsgálatra kötelezett terv, illetve program tervezetét és környezeti értékelését (uo. (2) bekezdés).

A természeti területek és értékek jogellenes károsítása, veszélyeztetése esetén a természetvédelmi célú társadalmi szervezetek jogosultak fellépni a természet védelmében (a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. tv. 65. § (1) bekezdés).

Az azonos érdekek mentén szerveződő társadalmi csoportosulások, cél-érdek konglomerátumok között horizontális kommunikációra, párbeszédre van szükség. Részint metakommunikált, részint verbalizált igények alkotják a később vertikálisan továbbított, axiológikusan meghatározott egyéni (individuális), csoport- (kollektív-individuális) és osztálytársadalmi (kollektív) környezetvédelmi célokat.

A *bottom-up* környezetvédelmi szocioregulativitásról megfogalmazott metaelmélet képlete egyszerű. Az alsó, irányított entitás – lehetőségei szerint lineárisan – a döntéshozó helyzetben lévő(k) befolyásolására törekszik egy megfelelően közvetített környezeti érték mentén. A társadalmi közegben szükséges vehiculum a jogi vagy parajogi forma. A hatásmechanizmus formális vagy informális döntésbefolyásolással mehet végbe. A mediális környezeti értéket formaliter legalizált *soft law*, valamint állami-közigazgatási norma, illetve informaliter legalizálatlan, de bevett parajogi eszközök közvetíthetik.

IRODALOM

HAMZA Gábor 1985. *Jog-összehasonlítás és antikvitás*. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.

HART, Herbert Lionel Adolphus 1995. *A jog fogalma*. Ford.: Takács Péter. Budapest: Osiris.

HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich 1971. *A jogfilozófia alapvonalai, vagy a természetjog és államtudomány vázlatai*.

Ford.: Szemere Samu. Budapest: Akadémiai.

JULESZ Máté 1999. Kiteljesedés és integrizmus. *Európai Szemmel* 2–3, 88–102.

JULESZ Máté 2003. A közigazgatási határárték szerepe a környezetvédelmi magánjogi kártérítésben. *Magyar Közigazgatás* 11, 703–704.

JULESZ Máté 2006. Az állam, a tulajdonjog és a környezet-természet kapcsán. *Magyar Közigazgatás* 11, 657–660.

RAZ, Joseph 1995. Formalism and the Rule of Law. In Robert P. George (ed.): *Natural Law Theory (Contemporary Essays)*. Oxford: Clarendon.