

DR. GYÜRE ANNAMÁRIA CSILLA

TUDOMÁNYOS SEGÉDMUNKATÁRS

DEBRECENI EGYETEM ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KAR



A helyi önkormányzatok szerepe a környezeti jog és politika alakításában

(konferencia-beszámoló)

2016. november 18-án zajlott le a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Karán *A helyi önkormányzatok szerepe a környezeti jog és politika alakításában* című konferencia, a Magyar Tudomány Ünnepe debreceni programsorozatának zárásaként. A konferencia a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal által támogatott, 2015 szeptemberében indult (K 115530 azonosítószámú) projekt keretében, a debreceni jogi kar támogatásával került megrendezésre. A kutatócsoport a kar több tanszékén dolgozó kutatók együttműködésén alapul, és az önkormányzati környezetvédelem körében végez jog-, állam-, szociológia- és politikatudományi szempontú, empirikus és elméleti kutatásokat.¹

A konferencia résztvevői azonban túlnyomórészt külső vendégek, elméleti és gyakorlati szakemberek, önkormányzatok és vállalkozások képviselői voltak, akik nemcsak a szűken vett környezeti kérdéseket tekintették vizsgálatuk tárgyának, hanem a mai magyar önkormányzatok rendszerbeli elhelyezkedésével, azokat érintő kihívásokkal összefüggő áttekintést, elemzést is.

Az előadások az önkormányzati környezetvédelmet több aspektusból vizsgálták, így a reziliencia, a fenntarthatóság, a stratégiaalkotás, a nemzetiségi kisebbségeket érintő kérdések, a helyi szabályozási mozgástér, az együttműködési lehetőségek, és egy konkrét esettanulmány is szerepelt a kérdőíves felmérések első eredményeinek átfogó ismertetése mellett.

A konferenciát a vendéglátó kar dékánja, *Szikora Veronika* nyitotta meg. Az előadások sorát *Bándi Gyula*, a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog és Államtudományi Karának professzora, a „*Fenntarthatóság, reziliencia és önkormányzatok*” című előadásával nyitotta, amely a későbbi előadások felvezetéseként elméleti, megalapozó háttérrel nyújtott a környezetvédelem és azon belül is önkormányzati környezetvédelem kérdéskörének. A rezilienciát társadalomtudományi, jogtudományi nézőpontból vizsgálta, amit a fenntarthatóság

elvével kötött össze. Azt a konzekvenciát vonta le, hogy jelenleg ezek az elvek még nem nyertek teljes körű megvalósulást a környezetvédelmi jogi szabályozásban. Megállapította, hogy ennek kompenzálására a jog sokszor új fogalmak életre hívásával válaszol, és példaként a zöld gazdaság elméletének megjelenését említette.

A környezet, miközben egy dinamikus rendszer, addig a társadalom, a jog és a gazdaság merev, statikus jelleget képvisel, ennek áthidalására nyújt támpontot a reziliencia elve mentén történő jogi adaptivitás. A környezetvédelmi jogi normák megteremtésének, illetve érvényesülésének negatív megvalósulására a hulladékgazdálkodási köréből merített példát. Következtetéseiben megjelenik az, hogy a reziliencia feltételezi a nagyobb önkormányzati szerepvállalást a környezetvédelemben.

Ezt követően *Pump Judit*, az Alapvető Jogok Biztonságának Hivatala munkatársa, egyben a Pázmány Péter Katolikus Egyetem címzetes egyetemi docense a „*Helyi környezetpolitika – göröngyök az úton*” című előadásában a környezetpolitika fogalmi lehatárolásával, valamint a helyi környezetpolitika elhelyezésével problémaorientált nézőpontból foglalkozott. A helyi önkormányzati környezetvédelmi mozgástér lehetőségeit, annak korlátozottságát és okait vette górcső alá. Megállapította, hogy a dinamikusan változó jogszabályi környezet a helyi önkormányzatok számára korlátozott lehetőségeket kínál a környezetvédelmi kérdések szabályozásánál.

Bányai Orsolya, a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar egyetemi adjunktusa „*Helyi stratégiák és környezetvédelem*” címmel áttekintette a helyi szintű környezetvédelmi vonatkozású stratégia- és programalkotási lehetőségeket, illetve kötelezettségeket. E körben a környezeti, a fenntarthatósági és klíma-, valamint energiastratégiákra vonatkozóan tett megállapításokat. Összefoglalta azt, hogy miközben a környezeti programokra az önkormányzatoknak jogszabályi felhatalmazásuk, illetve kötelezettségük van, addig ez a fenntarthatósági, valamint a klímastratégiák esetében nem áll fenn, utóbbi szükségességét azonban megalapozottnak látja.

¹ A kutatást bemutatja: Fodor László, Barta Attila, Fónai Mihály, Bányai Orsolya: *Települési környezetvédelem Magyarországon: Egy kutatás előfeltevései*. Tér és Társadalom, 2016/3. 19–39.

Fodor László, a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar professzora „A környezetvédelmi szabályozás helyi szintje” című előadásában a helyi környezetvédelmi szabályozás problémáinak felvázolásával foglalkozott. Vizsgálta a környezeti kérdések megjelenését a jogi önkormányzati szabályozórendszerben, felelevenítette, hogy vannak olyan szabályozási tárgykörök, amelyek nem jelennek meg helyi szinten, kitért az önkormányzati hatáskörtúllépés egyes eseteire, majd konkrét példát mutatott be a távhő helyi szabályozásával kapcsolatban. Arra a megállapításra jutott, hogy a jogszabályi környezet folyamatos változása megnehezíti a helyi önkormányzatok helyzetét a környezetvédelmi kérdések szabályozásakor.

Ezt követően Némédi Erika, az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala munkatársa „Partnerségi-e az egyeztetés? – A településrendezési eszközök nyilvánosságának kérdései egy esettanulmányon keresztül” címmel tartott előadásában a helyi környezetvédelem gyakorlati megközelítése került előtérbe. Ezzel kapcsolatban egy, a víz- és természetvédelmi céllal létrehozott egyesület és önkormányzat (Alsónémedi) közötti együttműködésre, illetve leginkább annak a hiányára mutatott példát, egy hétéves időszakot felölelő időszak vizsgálata alapján.

Barta Attila, a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar egyetemi adjunktusa pedig „Önkormányzati társulások a helyi környezetvédelmi feladatok ellátásában” címmel a környezetvédelmi kérdésekkel kapcsolatosan az önkormányzati társulások szerepét vizsgálta. Áttekintette, hogy a mai magyar elaprózódott önkormányzati struktúra ellenpontjaként, problémamegoldásként milyen körben lehetnek fel a társulási együttműködések. Ilyenek találhatóak, pl. a hulladékgyűjtés körében. Ugyanakkor, pl. a katasztrófavédelem terén – ahol pedig indokolt lenne – ilyenre nincs mód. Kitekintett a határmenti területi társulásokra is, ahol jellemzően a többcélú társulási formák jelennek meg, pl. az energetikai kérdésekkel összefüggésben.

Megállapította, hogy a jelenlegi magyar önkormányzati rendszer erősen fragmentált, ami a környezetvédelmi kérdések kezelésének eredményessége szempontjából nem méretgazdaságos. Azt vetítette a jövőre nézve előre, hogy a környezeti problémák jellege (méretük, területi kiterjedésük, kezelésük megvalósítása) az önkormányzatok részéről nagyobb fokú együttműködést igényel.

Fórika László, az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalának munkatársa „A vízhez való jog biztosítása az ombudsmani vizsgálatok tükrében” című előadásában alkotmányjogi megközelítést alkalmazva vizsgálta a vízhez való jog biztosításának önkormányzati kötelezettségét. Megállapította, hogy a víziközmű-szolgáltatás nagyfokú lefedettséget mutat országosan, az ellátási lefedettség hiánya az ország 2 %-ára tehető. Azonban, ahogy a Nemzeti Vízstratégia is mutatja, a vízzel való ellátottság problémái a legszegényebb régiókat érintik a leginkább, ezen belül is a roma lakosság kiszolgáltatottsága, érintettsége nagy. Példaként említette az ózdi vízkorlátozás esetét, és annak alkotmányossági vetületét elemezte. Végkövetkeztetésként megfogalmazta, hogy a legsúlyosabb problémák a szegregátumokban jelentkeznek.

Pénzes Ferenc, a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar egyetemi adjunktusa „Az önkormányzatok szerepe

és lehetőségei a helyi környezetpolitikában – az empirikus kutatások első tapasztalatai” című előadásában a kutatócsoport által végzett kutatás empirikus, online kérdőíves felmérésének részeredményeit vázolta fel, a módszerre jellemző grafikonok, táblázatok és egyéb szemléltető eszközök segítségével. Foglalkozott az önkormányzaton belüli külön környezetvédelemmel foglalkozó szerv meglétével, illetve hiányával. Megállapította, hogy a központi környezeti jogi szabályozás helyi alkalmazása körében, nem általánosságban merülnek fel jogértelmezési problémák, hanem konkrét esetek vonatkozásában. Következtetéseihez tartozott, hogy az önkormányzatok a helyben jelentkező környezeti problémákkal foglalkoznak jellemzően, ennek oka pedig nemcsak az, hogy a központi szabályozás túl általánosnak mutatkozik, hanem az is, hogy a helyi kérdések jogszabályok alapján nehezen kezelhetők. A változó jogszabályi környezethez való alkalmazkodás körében pedig rögzítette, hogy az önkormányzatok többnyire a meglévő jogszabályi környezetbe ágyazzák a változtatásokat, s csak kisebb részben alkotnak teljesen új jogszabályt. A többi módszer (pl. nemzetközi minták, jó gyakorlatok átvétele) nem jellemző. Végkövetkeztetéseihez tartozott, hogy az önkormányzati környezetvédelmi mozgástér és lehetőségek behatároltak, hiányosak és megelőzés helyett problémakezelés történik. Megállapításai több helyütt is összecsengtek a korábban elhangzottakkal, így ez az előadás egyfajta áttekintést és összefoglalást is nyújtott az előadásorozatról.

Az előadásokat követő kerekasztal-beszélgetésen kötetlenebb formában vitatták meg az előadók a résztvevőkkel a felmerült kérdéseket. Ezen az általánostól kezdve a speciálisabb kérdéseken, az elméleti és gyakorlati problémák felvetésén át a gazdasági és jogi aspektusok felelevenítéséig számos megközelítés, probléma és magyarázat is szóba került. Előtérbe került a központi szabályozás helyi szintre gyakorolt hatása, valamint a helyi környezetvédelmi szint jelenlegi érvényesülése, hatékonysága. Felmerült annak a kérdése is, hogy az alkalmazott szabályozási modellek különbözősége milyen hatást gyakorol egy-egy területen annak megvalósulására. Ehhez kapcsolódóan merült fel, pl. a hulladékgyűjtésben, hogy a különböző üzleti stratégiák versengése eltérő modellt alakít ki a jogi szabályozásban. Továbbá a szelektív hulladékgyűjtéssel kapcsolatos megvalósítási problémák is szóba kerültek.

Az egyik hozzászóló a környezetvédelmi szereplők magatartása, szerepe meghatározásának nehézségére hívta fel a figyelmet, majd egyik megoldásként az ökotudatos szemléletmód meghonosításának igényére hívta fel a figyelmet, ami úgy tűnik, ugyanolyan aktuális ma is, mint néhány évtizeddel ezelőtt. Említésre kerültek speciálisabb (zaj-, levegő- és klímavédelmi) témák, és az azokkal összefüggő egyes problémák. Volt olyan észrevételtevő, aki az átláthatóság igényét vetette fel, és azt, hogy a gazdasági szempontok érvényesítése olykor a környezeti érdekek háttérbe szorítását eredményezik.

Összességében a konferencián elhangzott előadásokat, hozzászólásokat a változatosság, sokszínűség jellemezte, hiszen egyaránt hallhattunk problémaorientált, valamint elemző és áttekintő jellegű előadást. A helyi szintű környezeti problémák és az arra adandó/adott önkormányzati válaszok igénylik ezt a több szempontú megközelítést, hiszen a kör-

nyezetvédelem szabályozásának komplexitása nem ragadható meg egyféleképp sikeresen. Ugyanakkor a fellépés színterei is ilyen változatosságot és leleményességet kívánnak az önkormányzati szereplőktől.

Azt is láthatjuk, hogy az önkormányzati környezetvédelmi szerepvállalásban a jog csak korlátozott lehetőségeket kínál, az együttműködés, a példamutatás, a fenntarthatóság, a rezilien-

cia elveinek érvényesítése olyan új utakat nyithat meg, amelyek a környezeti problémák kezelésének megoldásához közelebb visznek, és amelyekre a folyamatos változás alatt álló jogi rendszer önmagában nem képes. Az előadásokon elhangzottak ennek megragadásához és továbbgondolásához nyújtottak támpontot. A szervezők ígéretet tettek arra, hogy a konferencia írásos anyagát a szélesebb közönséggel is megosztják majd.