

ve „Az utolsó utópia: emberi jogok a történelemben” című könyve.¹¹ Érdekes mellékzála a gondolatmenetnek, amikor az előadó felveti, hogy az egyes vallások között – még a keresztény vallásokon belül is – jelentős különbségek lehetnek a tekintetben, hogy gyakorolhatók-e a privát szféra területére szorítkozva (a protestáns vallások esetében ez könnyebben elképzelhető). Az előadásokhoz kapcsolódó, tág időkeretek között lebonyolított viták is figyelemre érdemesek: a láthatóan sokszínű hallgatóságtól érkező kérdések révén napirendre kerültek egyes résztémák tágabb globális összefüggései is; például az emberi jogok filozófiai alapjai kapcsán a Dél-afrikai Köztársaság alapításakor fontos szerephez jutó, az emberiségre vonatkozó eszme, az „ubuntu”. Az utolsó beszélgetést különösen megkapó rész zárja: a házigazda unszolására az előadó megvilágítja személyes háttérének azon vonatkozásait, amelyek a pályája, a szakmai érdeklődése alakításában szerepet játszottak. Az életút-ról szóló narratíva, amely tömörített formában helyet kapott a könyv előszavában, egyben történelmi lecke is: az előadó/szerző ugyanis Belfastban nőtt fel, itt kezdte meg egyetemi tanulmányait az 1970-es évek elején, amikor a vallásilag megosztott Észak-Írországból a függetlenség kérdése kapcsán polgárháborús helyzet alakult ki, évtizedekkel később pedig ugyanoda tért vissza.

*Balogh Lídia**

FODOR LÁSZLÓ: A FALU FÜSTJE. A TELEPÜLÉSI ÖNKORMÁNYZATOK ÉS A KÖRNYEZET VÉDELME A 21. SZÁZAD ELEJI MAGYARORSZÁGON (BUDAPEST: GONDOLAT 2019) 480 OLDAL

Fodor Lászlónak, a Debreceni Egyetem professzorának a könyve a települési önkormányzatok fenntarthatósági lépéseire fókuszáló hiánypótló környezetjogi munka. A kötet a szerző által vezetett kutatócsoport többéves kutatási projektje keretében készült el 2019 folyamán. A környezetjogi kötelezettségek települési szintű végrehajtásáról nagyon kevés tudományos mű született eddig, noha a környezet-tudatos, klímaszempontú helyi szintű aktivitás léte már régóta jól kitapintható. Ezt a sajnálatos hiányt hivatott pótolni a monográfia. Fodor könyve rendkívül gondolatgazdag, voltaképpen a fenntarthatóság nehezen talált (és talán igazán soha fel nem fedezett) fogalmát holisztikusan közelíti meg, szinte minden közigazgatási szint vonatkozásában, leginkább természetesen a települési szintre fókuszálva. Ahogyan az ENSZ Környezet és Fejlődés Világbizottsága 1987-es, Közös jövőnk című jelentéséből megismerhetjük, a fenntartható fejlődés egy olyan (gazdasági, társadalmi) fejlődés, amely „kielégíti a jelen szükségleteit anélkül, hogy csökkentené a jövőndő

¹¹ Samuel Moyn: *The Last Utopia: Human Rights in History* (Cambridge: Harvard University Press 2010).

* Tudományos munkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet, 1097 Budapest, Tóth Kálmán u. 4. E-mail: balogh.lidia@tk.mta.hu.

generációk képességét, hogy kielégítsék a saját szükségleteiket.¹ A gazdasági és az ökológiai szempontok kölcsönös figyelembevételét garantálni kívánó elv kálváriája talán közismert. 1992-től több világkonferencián, találkozáson próbálták az állami vezetők és/vagy tudós szakemberek megtölteni az elvet valódi tartalommal. De ezek csak messzebb vitték a nemzetközi közösséget a remélni vágyott megoldástól, egy egységes értelmezési alaptól. Az elvnek ma már társadalmi, gazdasági (ökonómiai) és környezeti (ökológiai) vetülete, pillére is létezik, azonban az államok szintjén az elv megvalósítása jelentős különbségeket mutat.²

Az olvasó a könyv elolvasása után a fenntarthatóság jelentéséhez bizonyosan közelebb kerül, azonban a munka igazi erénye, hogy a települési környezetvédelem minden dilemmájáról, nehézségéről, de egyben korlátozott lehetőségeiről is pontos és teljes képet mutat. A mégoly gyorsan változó (települési) önkormányzati hatáskörök ismeretében is időtállóak a gondolatai, lévén a helyi cselekvési szint és a környezeti kihívások kapcsolatairól rendkívül fontos alapinformációkat közöl. Ugyanakkor például a kérdőíves felmérésben már sokkal inkább az aktuális, jogszabályi és hatásköri, ezáltal pedig közhatalmi és feladatellátási változások települési önkormányzati szintre lecsapódó – rendszerint negatív – környezetvédelmi következményei kerülnek előtérbe, nem kizárólag a kérdésekben, hanem a megfogalmazott válaszokban és ezek kiértékelésében.

A könyv öt érdemi részre tagolódik: 1. elméleti megalapozás, 2. az önkormányzatok környezetpolitikai-környezetjogi kapcsolatrendszere, 3. a helyi környezetpolitika eszköztára, 4. a levegővédelmi aspektusok, valamint 5. környezetpolitikai, környezetjogi értékelések.

A kötet igazi erénye a helyi cselekvési szint részletes bemutatása, az ugyanis már régen bebizonyosodott, hogy a globális, regionális, azaz államközi fenntarthatósági politikák, lépések kevésbé hatékonyak, leginkább a nemzeti fenntartható fejlődési stratégiák említhetők sikeres politikai és jogalkotási szabályozásként, azonban a gyakorlatban a kisközösségek fenntarthatóságot elősegítő lépései értékelhetők csak igazán eredményesnek.

A kutatás módszertana dicséretesen túlmegy a jogtudományi kereteken; ahogy a szerző az előszóban is fogalmaz, „elméleti munkáról van szó, amely mögött azonban nemcsak jogtudományi, hanem amelletts főként környezet-gazdaságtani és környezetpolitikai megközelítések is állnak. Egy kutatási projekt segítségével [...] kérdőíves felmérésre és interjúk felvételére is mód nyílt” (14. o.). Meggyőző és példaértékű a 68–69. oldalon részletesen ismertetett – alapvetően szélesebb spektrumú társadalomtudományi kutatási – módszertan,³ amely két fókuszcsoporthoz önkormányzati interjú tapasztalatai (73–74. o.)⁴ alapján készült kérdőívre épült (a könyv függelék-

¹ *Our Common Future. World Commission on Environment and Development* (Oxford: Oxford University Press 1987) 27.

² Magyarország fenntartható fejlődési stratégiája: 18/2013. (III. 28.) OGY határozat a Nemzeti Fenntartható Fejlődés Keretstratégiáról. Lásd még *A fenntartható fejlődés indikátorai Magyarországon, 2016* (Budapest: Központi Statisztikai Hivatal 2017), bit.ly/2XMvVaQ.

³ Ezt a kötet szerzője a 2.2.4. pontban a tudományközi megközelítés igényeként aposztrofálja.

⁴ Ennek lényege: a hivatal és a képviselőtestület (közgyűlés) munkatársainak/tagjainak részvételével (nagyobb településeken 7-8, kisebb településeken 2-4 helyi szakember) készültek az interjúk.

keként elérhető, 471–480. o.⁵⁾), azt a szerző által vezetett kutatócsoport az interneten keresztül tette elérhetővé, illetve a Belügyminisztérium önkormányzati hírlevelén keresztül eljuttatta valamennyi hazai települési önkormányzatnak.⁶⁾ Ezt követően az egyes megyék és településtípusok megfelelő aránya, valamint a reprezentativitás elérése érdekében telefonos megkereséseket is végeztek a kutatók. Összességében elmondható, hogy 516 települési önkormányzat válaszait, adatait⁷⁾ tudta felhasználni a kutatócsoport, illetve a szerző e könyvben, és ez rendkívül nagy adathalmazt jelent, még akkor is, ha ez Magyarországon az adatfelvétel és interjúzás idején működő 3177 települési önkormányzat mindössze 16%-ára terjed is ki (69. o.).⁸⁾ A második empirikus módszertani vizsgálati forma az esettanulmányok készítése volt, amely alatt a szerző (és a kutatócsoport) egyszerre ért(ett) „módszert és műfajt, amennyiben az esettanulmány »mélyfúrás« jelent egy-egy település, illetve egy-egy jogintézmény gyakorlata kapcsán; illetve amennyiben a kutatási eredmények egy része egy-egy településről, jogintézményről szóló publikációkban jelent meg” (71. o.).⁹⁾

Rendkívül értékes rész a kötetben az önkormányzatok környezetpolitikai és környezetjogi tevékenységi köréhez kötődő kapcsolatrendszer vertikális és horizontális dimenziójának elemzése. A vertikális kapcsolat keretében az önkormányzatoknak a közhatalmi, államszervezeti berendezkedésben betöltött szerepét és kapcsolatrendszerét vizsgálja, míg a horizontális aspektusnál a települési önkormányzatok helyi szinten betöltött szerepét, helyi hatalmi viszonyrendszerét bontja ki, így például az önkormányzatok közötti kapcsolatokat, a rendőrséggel, a helyi közösséggel (ideértve egyes társadalmi szervezeteket), a szakmai és gazdálkodó szervezetekkel való kapcsolat kerül górcső alá. Ennek a résznek a következtetései a kötet legfontosabb megállapításai (184–190. o.). Eszerint a centralizálódó erős állam eszméje nincs ellentétben a helyi közösség aktivitásának támogatásával, a széles mozgás-

A kutatás során mintegy 20 további interjú készült, többek között a környezetpolitikával, környezetjoggal foglalkozó szakemberekkel, társadalmi szervezetek képviselőivel, valamint az egyik környezetvédelmi hatóság vezetőjével és az Alapvető Jogok Biztosa Hivatalának több munkatársával.

⁵⁾ Az itt taglalt 26 kérdés alapján kapott empirikusan adatok, válaszok szolgálnak a mű tézisének megalapozásul. E kérdéseket a „jogsabályi környezet és jogértelmezés”, a „helyi rendeletalkotás, döntéshozatali mechanizmus”, a „külső és belső kapcsolatok, önkormányzati bizottságok, szakemberek”, a „környezeti problémák és jogviták, környezeti konfliktusok kezelése”, a „beruházások, beszerzések és környezeti szempontok”, valamint a „helyi eszközök és lehetőségek” kategóriája szerint csoportosítja, ezzel is mutatta a településpolitika és a környezeti szempontú helyi kormányzás metszéspontjait.

⁶⁾ A kötet felsorolja a korábbi, hasonló módszertanon alapuló kutatásokat is (69–70. o.).

⁷⁾ A szerző összegzése szerint az 516 települési önkormányzat megoszlása: 295 község (57,2%), 187 város (36,2%), 15 megyeszékhely/megyei jogú város (2,9%) és 19 fővárosi kerület (3,7%).

⁸⁾ A szerző szerint ugyanakkor a mintában a községek és a városok (valós létszámarányukhoz képest) alulreprezentáltak.

⁹⁾ A módszer alapján több települést jelöltek ki a kutatók (Miskolc, Debrecen, Szarvas, Bogács, Somogyvámos, Tiszaújváros, Siófok, a főváros IX. kerülete, Dorog, Biharkeresztes, Hajdúböszörmény, Lakitelek), megjelenítve egyfajta reprezentatív heterogenitást a szelekció során (településtípus, régió, földrajzi adottságok, településfejlődési sajátosságok, ismert környezeti problémák). A kutatócsoport ezeken a településeken „áttekintette a helyi dokumentumokat (rendeleteket, stratégiákat, jegyzőkönyveket), és a helyszínen fókuszcsoportos interjúkat készített az önkormányzat illetékeseivel” (71. o.).

tér biztosításával, a jó kormányzás ideája ezt a két trendet képes hatékony egységbe forrasztani. A kutatás során bebizonyosodott az is, hogy az öfenntartásra törekvő, ökológiai tudatosságot célul kitűző ún. élőfalvakban élők környezettudatossága rendkívül mélyen, voltaképpen a hagyományokban gyökerezik (188. o.), ugyanakkor egyre több környezetpolitikai civil szereplő esett ki a döntéshozatalból, de már önmagában a helyi környezetpolitika alakításából is. A kötet fő általános megállapítása szerint „bonyolult környezeti, illetve az annál is jóval összetettebb fenntartható fejlődési kihívásoknak való megfelelést az önkormányzatok szemszögéből nézve a decentralizáció, az autonómia, a demokrácia és az ökológiai korlátok elvi-fogalmi keretei között látom teljesíthetőnek. [...] a jövő útja a valódi hálózatok szerepének az erősödése, az oldalirányú kapcsolatok elmélyülése lehet, nemcsak egymással, hazai és nemzetközi szövetségeken belül, civilszervezetekkel, szakemberekkel stb., hanem az államszervezeteken belül, a közigazgatási kapcsolatokban is” (189–190. o.).

Hasonlóan izgalmas rész még az interjúk, kérdőívek értékelése (328–344. o.). Eszerint a települési önkormányzatok saját környezetpolitikai eszközeit a következőképpen rangsorolják (fontossági sorrendben): rendeletalkotás, ellenőrzés, közszolgáltatások biztosítása, engedélyezés, tulajdonosi jogok gyakorlása, stratégiaalkotás és szankcionálás. Beszédes továbbá az a markáns megállapítás, hogy csupán a (kutatásban részt vevő, adatot szolgáltató) települési önkormányzatok 18%-a szerint elegendő a jelenlegi eszközrendszer a környezeti fenntarthatóság céljaira, míg 75% szerint mindez jelenleg nem elegendő, 7% pedig nem is válaszolt erre a kérdésre (332–333. o.). A szerző táblázatba foglalva mutat rá a nemleges válaszok elsődleges kiváltó okaira, amelyek döntően a forráshiánynak (56%), a szakemberhiánynak, a jogi eszközök hiányának, a központi szabályozásban rejlő okoknak és általában a pályázatok hiányának tudhatók be a válaszadók szerint (333. o.). Lényegre törő összegzést hordoz a szerző megállapítása, mely szerint „ahelyett, hogy az önkormányzatokat tettük volna még jobb gazdáivá a környezeti ügyeknek, a központi intézkedések (különösen a közszolgáltatások államosítása) még az ebben való érdekeltségüket is csökkentik, és egyre több a gazdátlan helyi érdek, érték” (341. o.).

A IV.3. szerkezeti egységben a szerző számos klímavédelmi megközelítés, cselekvési lehetőség ötletét tárgyalja, amelyek ismeretében bebizonyosodik, hogy valamilyen település kiemelt figyelmet szentel a klímaváltozás helyi közösségre gyakorolt hatásának (életkörülmények, mezőgazdaság stb.). A kutatás során készült interjúkból, esettanulmányokból megállapítható a településfejlesztés összetett folyamatában a területi önkormányzatoknak a környezetvédelem és a fenntarthatósági célkitűzések összefüggéseire való határozott figyelme, törekvése a környezettudatosság szintjének növelésére. Ezt mutatja, hogy nagy számban fogadtak el települési szinten klímavédelmi stratégiákat (ez a leggyakoribb cselekvési lehetőség), több önkormányzat ismeri a külföldi példákat, hasonló kezdeményezéseket, és határozottan kíváncsiak az alkalmazkodás (adaptáció, reziliencia) nemzetközi tapasztalatainak hazai hasznosítására is.¹⁰

¹⁰ Ezek közül kiemelhető pl. az *ICLEI – Local Governments for Sustainability* (Helyi Önkormányzatok a Fenntarthatóságért, www.iclei.org), valamint a *Covenant of Mayors for Climate and Energy* (Polgármesterek Klíma- és Energiaügyi Szövetsége, www.covenantofmayors.eu).

A kötet IV.4. pontja bemutatja a német önkormányzatok eszközeit, ami esettanulmányoknak kiváló, ahogyan az is közismert tény, hogy a szerző igen behatóan ismeri a németországi szabályozást. Kétségtől erős kontraszt, hogy a magyar helyzet elemzése után ezt az egyetlen külföldi példát említi, miközben „egy gazdagabb országról van szó, de emellett az önkormányzati rendszer racionálisabb térszerkezete, a klímavédelmi célkitűzések komolyan vétele, a kulturális eltérések és az energiarendszer radikális megújítása – amelyben jelentős szerepet szánunk az önkormányzatoknak” (405. o.). A jelentős kontraszt tényén túl az, hogy lényegileg egyetlen külföldi esettanulmány szerepel, talán nem feltétlenül elégséges ahhoz, hogy a kötet nemzetközi kitekintéssel szolgáljon; igaz, a szerző célja nem is ez volt. Bizonyosan érdekes lett volna egyes szomszédos, közel azonos környezeti hatásoknak kitett, hasonló történelmi fejlődésű és gazdaságszerkezetű államok vonatkozó rendszeréről is olvasni, ahogyan az is rendkívül fontos szempont egy ilyen nemzetközi összehasonlításban, hogy az önkormányzati rendszer sajátosságait, és a feladatellátást (a központi kormányzatot és a települési önkormányzati rendszert) tekintve is nagyon hasonló modelleket lehessen összehasonlítani. Mivel ez a kérdés komplex, és megjelenik benne az önkormányzati rendszer felépítése és súlya, az eltérő környezeti adottságokból következő potenciális sérülékenység miatt gyökeresen eltérő alkalmazkodási stratégiák, valamint a helyi társadalmak (például civil szervezetek) faktorszerepe, elmondható, hogy az összehasonlítás jelentősen torzíthat, ezért félok, hogy ebben a témában vajmi csekély sikerrel kecsegtet egy mégoly körültekintő módszertannal végzett érdemi nemzetközi összehasonlítás is. Egyrészt ezt a szerző fel is ismerte, másrészt a német példa szerepeltetése tulajdonképpen ezt a nehézséget is jól szemlélteti.

Külön örömteli és üdítő a szakirodalomban, hogy a nehéz téma végén, a V.2. pontban szellemes alcímekkel (például füstölgések) összegzi megállapításait, amelyeket egyes problémacsoportok szerinti bontásban már a fentiekben is említett a recenzió.

A kötet végkicsengése talán az, és a jelen sorok írója is azt szúrta le tanulságként (amely egyben egyfajta szükségszerű optimizmusra is okot ad, minden feladatellátási nehézség dacára), hogy a fenntarthatóság megvalósítása vagy a megfelelő alkalmazkodási stratégiák megtalálása leginkább mikroszinten, azaz települési szinten lehet hatékony és sikeres, így a mindennapi emberi együttélés során az életközösségünkben, helyben tanúsított rutinjaink alkalmazásakor, ezek esetleges tudatos megváltoztatásakor érvényesíthetjük leginkább a fenntarthatóságra törekvést.

A muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről szóló 1997. évi CXL. törvény VI. fejezet (Közkönyvtári ellátás) 64.§ (1) bekezdése szerint a „települési könyvtári ellátás biztosítása a települési önkormányzatok kötelező feladata”. E recenzió szerzője csak reménykedik abban, hogy e kötetből minden települési önkormányzat könyvtárába eljut egy példány, ugyanis nemcsak a fenntarthatóság, hanem a XX–XXI. század fordulójának empirikus alapokon nyugvó, települési környezetjogi mementója is a kötet, noha elsősorban a jövőről és a jövőért szól, vagy stílszerűen ennek érdekében „füstölög”. Ahogy a szerző találoán fogalmaz előszavának végén: „muló érvényességű pillanatfelvétel egy olyan korból, amelyekben még nem látszik, hogy a társadalmi rendszerek, s bennük a helyi autonómia

struktúrái hogyan vészeli át a globalizációval, a gazdasági és környezeti válsággal [...] együtt járó, világszerte jelentkező kihívásokat” (14. o.).

*Kecskés Gábor**

BODNÁR KRISZTA – FEKETE BALÁZS (SZERK.): IUSTITIA MEGHALLGAT. TANULMÁNYOK A „JOG ÉS IRODALOM” KÖRÉBŐL (BUDAPEST: MTA TK JOGTUDOMÁNYI INTÉZET 2018) 234 OLDAL

2019 első napjaiban jelent meg – elektronikus és nyomtatott formában – a *Tanulmányok a „jog és irodalom” köréből* alcímű sorozat legújabb kötete. A cím ezúttal *Iustitia meghallgat*, a kiadó immár – a sorozat korábbi köteteitől eltérően – az MTA TK Jogtudományi Intézete, az olvasó pedig kíváncsian várja, hogy a hagyományok követése vagy a változás jellemzi-e inkább.

Ami a hagyományokat illeti: ezúttal is a „Jog és irodalom” szimpóziumsorozat legutóbbi, 2017 őszén megrendezett alkalmán elhangzott előadások szerkesztett változatát olvashatjuk, s a szerzők között jelen vannak a korábbi kötetekben is szereplő „akadémiai” jogászok. A szerkesztők egyike, az előszót is jegyző Fekete Balázs személye szintén a folytonosságot jelzi. Ez a fajta kontinuitás a tudományos könyvkiadás mai viszonyai között önmagában is figyelemre méltó; csak remélni lehet, hogy a Jogtudományi Intézet tartós otthona maradhat a sorozatnak.

Hogy a változások közül a legfájóbbal kezdjük: a kötet már csak emlékezhet és emlékeztethet a 2018-ban elhunyt Nagy Tamásra, a hazai „jog és irodalom” kutatások egyik első és máig legnagyobb hatású képviselőjére. A többi újdonság viszont örvendetes: ezek közé tartozik elsősorban a fiatal oktatók és kutatók magasabb aránya, valamint a bölcsészettudományok művelőinek növekvő száma a szerzők közt. Nagy Tamással – ebben már most biztosak lehetünk – lezárult a magyar „jog és irodalom” első korszaka, a kezünkben tartott gyűjtemény ugyanakkor bizakodásra ad okot, hogy ezt az elsőt további korszakok is követik majd.

Formai szempontból is feltűnő változás az anyag tematikus blokkokra tagolása. Ezek címe javarészt a tárgyalt korszakra utal, történetként nevezve meg anyagát (ókori, XIX., XX. századi és közelmúltbeli történetek), ami összecseng a kötet címével (*Iustitia* ezek szerint történeteket hallgat meg), egy további fejezet írásait viszont nem a korszakszempontra terelte egybe, hanem, ahogy a fejezetcím mondja, ezek „megértéstörténetek”. A tematikus blokkokba rendezett tanulmányokon túl szerepel a kötetben még egy nyitó és egy záró – elő-, illetve utótörténetnek nevezett – szöveg. Maga a tagolás persze a szerkesztői szerencsén is múlhat. Érdekes – és örömteli – azonban, hogy az egyes fejezetek írásai közt szinte kivétel nélkül szorosabb

* Tudományos munkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet, 1097 Budapest, Tóth Kálmán u. 4.; egyetemi docens, Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar, 9026 Győr, Áldozat u. 12. E-mail: kecskes.gabor@tk.mta.hu.