

RECENZIO

SZILÁGYI JÁNOS EDE: VÍZSZEMLELETŰ KORMÁNYZÁS – VÍZPOLITIKA – VÍZJOG: KITEKINTÉSSEL A VÍZGAZDÁLKODÁSRA ÉS A VÍZTUDOMÁNYRA (MISKOLC: MISKOLCI EGYETEMI KIADÓ 2018) 313 OLDAL

Szilágyi János Ede évek óta foglalkozik a vízjog, a vízpolitika és a vízkormányzás holisztikus, társadalomtudományi megközelítésével. Ez a kötet is széles körű társadalomtudományi érdeklődés és vizsgálat bizonyítéka. A szerző e munkájának már a címválasztásával is egyértelművé teszi a három szegmens azonos keretben történő feltárását, ami korántsem könnyű feladat, hiszen egyik-másik megközelítés óhatatlanul is felülkerekedhet az egyéb vizsgálati módszereken, mi több, könnyű abba a hibába esni, hogy az egyik megközelítés fogalomkészletét, elemzési módszerét vetítjük rá a többire, torzítván azok hiteles alkalmazását. Jelen esetben a szerző kiválóan elkerülte ezt a csapdát, a vízjogi és általában a jogi-jogtudományi módszerek kizárólagos használatát, ami különösen is dicséretes annak fényében, hogy víztémában korábban leginkább (bár nem kizárólag) színvonalas vízjogi tárgyú publikációi jelentek meg. Érezhetően törekszik a vízpolitikai és egyéb közpolitikai (policyalapú) analitikus módszerek beépítésére, érdemi elemzésére, sok esetben hatékonysági, célszerűségi szempontokat is figyelembe véve (ami a jogtudományi kutatási módszereknek csak részben sajátja). Ugyanakkor természetesnek mondható, hogy az elemzésben a vízjogi rész a legkiforrottabb, igazán koherens és kompakt szerkezeti egység.

A monográfia nagyon nagy értéke a vízszemléletű kormányzás kifejezés szemantikai elemzésének egyfajta rövid és lényegre törő történeti áttekintése. Ebből kiderül, hogy a tudományos diskurzusban mennyi vita övezte az angol „*water governance*” kifejezés hivatalos magyar fordítását (53–56. o.), amelyet végül, egy munkabizottságban felmerült javaslat eredményeként, a szerző is következetesen vízszemléletű kormányzásként fordít.

A kézirat lezárása a nagy horderejű alkotmánybíróági döntés, a *vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvénynek* a vízkivételekkel összefüggő módosításáról szóló törvény 1. és 4. §-a alaptörvény-ellenességét megállapító 13/2018. (IX. 4.) AB határozat megszületése előtt történt, ugyanakkor a kifogásolt törvényjavaslatot és a jövő nemzedékek szószólójának állásfoglalását már érinti (195–196. o.). Az Alkotmánybíróság érvelése végül megerősítette a szerző (és természetesen a jövő nemzedékek szószólója) álláspontját, hogy a „mentesülési kedvezménnyel kapcsolatos elgondolások azonban újragondolást igényelnek, mivel azok nem segítik a felszín alatti vizek Viz Keretirányelvbe foglalt legfontosabb célkitűzésének elérését, nevezetesen a vizek jó állapotának teljes körű megvalósítását” (196. o.).

Ezt az érvelést lényegében az Alkotmánybíróság későbbi döntése is alátámasztja, mely szerint a „megvalósítandó új szabályozás tartalmában mind az 1992 óta általános jelleggel fennálló vízjogi engedélyezési kötelezettséggel, mind pedig a 2016. évi XLI. törvénnyel bevezetett módosítással ellenkező irányú, és általános jelleggel teszi lehetővé a felszín alatti vizekből történő vízkivétel engedély- és bejelen-

tésmentessé nyilvánítását, anélkül, hogy érdemi indokát adná annak, hogy a[z] [...] egymással lényegében egyező módon azonosított veszélyek immáron miért nem állnak fenn” {13/2018. (IX. 4.) AB határozat, Indokolás [64]}.

Bár az Alkotmánybíróság a víz keretirányelvre¹ nem mutat rá, hiszen az Alaptörvény szerinti alkotmányossági kérdésben kell állást foglalnia, a szerző a saját hasonló érvrendszerét meggyőzően támasztja alá a víz keretirányelvre való hivatkozással is.

Szokatlan, de mindenképpen üdvözlendő megoldás a természettudós és a társadalomtudós lektori véleményének szerepeltetése a monográfiában; a recenzió szerzője szerint erre ugyan nem feltétlenül lett volna szükség, de kétséget kizáróan üde színfolt a voltaképpen ajánlásnak és rövid ismertetésnek is betudható két lektori vélemény. Egy ilyen interdiszciplináris, természettudományos ismereteken alapuló, azok által jelentősen befolyásolt megközelítésmódnak meggyőző alátámasztása lehet ilyen szakértői vélemények közlése egy kötetben.

Ehhez hasonlóan az összegző megállapítások előrehozatala sem szokványos megoldás; ezeket a szerző kifejezetten a könyv öt fő témakörére, azaz fejezetére vonatkoztatva fogalmazta meg. E körben teljes mértékben egyet lehet érteni Bujdos Ágnesnek a könyvről írott, a *Pro Futuro* című folyóiratban megjelent kiváló recenziójával, mely szerint „ennek a tárgyalási módszernek az a sajátossága, hogy az egyes (nem feltétlenül egymást követő) gondolatmenetek szoros kapcsolatban állnak egymással (olykor a mű több részével is), ezért az ilyen kutatások eredményeit absztrahálni mindig nagy kihívást jelent. Így ez a megoldás elsősorban azokat az olvasókat segíti a kutatás eredményeinek a megértésében, akik alapos előképzettséggel rendelkeznek a víztudományok területén.”² Ugyanakkor zavaró lehet, hogy a vízszemléletű kormányzás szemantikai elemzése előtt harminc oldallal már a koncepciótípusai összegzését, tanulságainak levonását végzi el a szerző (23. o.). Logikailag és rendszertanilag sem szerencsés ez a megoldás, miközben a szakértő olvasó számára ez aligha jelenthet nehézséget, hiszen a problémakör nómenklatúrájának és fogalomrendszerének előzetes ismeretében már előre kap egy világos és szemléletes összegzést a főbb megállapításokról. A könyv téziseinek összegzése lényegében a hármas vizsgálati fókusz, azaz 1. a vízszemléletű kormányzás,³ 2. a vízpolitika,⁴ valamint 3. a vízjog⁵ konklúzióit fogalmazza meg.⁶

¹ Az Európai Parlament és a Tanács 2000/60/EK irányelve (2000. október 23.) a vízpolitika terén a közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról.

² Bujdos Ágnes: „Vízszemléletű kormányzás – vízpolitika – vízjog” *Pro Futuro* 2018/2, 170, *bit.ly/2YCIIne*.

³ Itt mutatja be a könyv a vízszemléletű kormányzás jelentését, ideáltípusait, horizontális és vertikális dimenzióit, nemzetközi (és uniós) vetületeit, valamint magyarországi stratégiáját (23–30. o.).

⁴ E körben a szerző összegzi a vízstratégiai dokumentumok, a fenntartható fejlődéssel kapcsolatos implikációk, az uniós megközelítések főbb tanulságait, továbbá a Nemzeti Vízstratégia is kiemelt figyelmet kap (38–43. o.).

⁵ A vízjog tanulságainak összegzésében a nemzetközi, az uniós és a hazai vonatkozásokat emeli ki a szerző (44–52. o.).

⁶ Mindez kiegészül a vízgazdálkodással és a víztudományokkal kapcsolatos összegzésekkel is (30–38. o.).

A könyv öt fő szerkezeti egységből épül fel (vízszemléletű kormányzás, vízgazdálkodás, víztudomány, vízpolitika és vízjog), ugyanakkor az egyes szerkezeti elemek közötti átjárhatóság, átfedés is tetten érhető, így például az EU vízpolitikája (4.2. alfejezet) és vízjoga (5.1.2. alfejezet) nem feltétlenül választható szét ilyen markánsan, noha a szerző pontosan leírja a két vizsgálat közötti különbséget. A kötet tagolása azt mutatja, hogy a szerző nem a szabályozási vertikum (ti. nemzetközi/uniós/hazai szabályozási rendszer) szerinti csoportosításra, hanem egyfajta horizontális, a víz sokrétű szerepére és a vízzel kapcsolatos vizsgálatok eltérő szemléletmódjaira fókuszáló megközelítésmódot alkalmaz.

Az első szerkezeti egységben a vízszemléletű kormányzás jellemzőinek bemutatása jól reflektál egyrészt a hazai tudományos közösség körében lefolytatott vitákra (MTA Víztudományi Koordinációs Csoport), kijelölve e koncepció értelmezési kereteit, másrészt szemléletesen összefoglalja az eddigi víz világkonferenciák vegyes tapasztalatait, kitérve a releváns nemzetközi jelentésekre, különös tekintettel – messze a legnagyobb terjedelemben – a 2012-es jelentésre. Talán a 2013-ban Budapesten rendezett víz világkonferencia tapasztalatait, eredményeit is bővebben lehetett volna e körben ismertetni, ez közel sem kapott ekkora terjedelmet. Ugyanakkor a 2016-os budapesti világtalálkozót már a szükséges léptékben és részletességgel elemzi a szerző (115–116. o.).

Kiválóan feltárul ugyanakkor az olvasó számára a nemzetközi vízpolitikai témák, kardinális szabályozási kérdések hosszú listája, amely témakörökre a vízszemléletű kormányzásnak is reflektálnia kell. A szerző egyértelműen kijelöli a vízjog és a vízpolitika értelmezési kereteit, amikor a 2015–2030 közötti időszakban megvalósítandó Fenntartható Fejlődési Célokra⁷ és a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) 2015-ben elfogadott elveire (*Principles on Water Governance*) utal a nemzetközi kontextusba helyezéskor. Ezeknél absztraktabb, ugyanakkor stratégiai fontosságú, széles körben elfogadott *soft law* dokumentumokra a kérdéskör nemzetközi vetületeinek vizsgálatkor nem is szükséges hivatkozni. A víz világlejelentések bemutatása lényegre törő, ezekből jól megrajzolhatók az egyes világtalálkozásokon tapasztalható hangsúlybeli eltolódások a vízkormányzás témakörét illetően. Pontosán elemzi továbbá a vízstratégia szempontjából el nem hanyagolható energia-, éghajlatváltozási és biodiverzitási stratégiai kérdéseket is, amelyeket például hazánk stratégiáinak ismertetésekor fejt ki hosszabban és igen részletesen.

A második szerkezeti egységben az *integrált, adaptív és tájszemléletű* vízgazdálkodás kérdéskörét fejtegeti a szerző. A jogász olvasó számára bizonyosan ez az egyik legérdekesebb része az elemzésnek; a három részterület bővebb kifejtésekor kiderül, hogy a vízgazdálkodás e három irányának meghatározásakor, kijelölésekor, akár szelekciójakor döntő szerepet játszik a települések és a vizek speciális kapcsolata (például mennyire kitett az áradásnak egy helyi közösség), illetve e három

⁷ A munka inkább a Fenntartható Fejlesztési Célok kifejezést használja – noha felváltva találkozunk a kétféle változattal (163. és 164. o.) –, de talán szerencsésebb lett volna a Fenntartható Fejlődési Célok megfogalmazás használata. Ugyanakkor kétségtelen tény, hogy a *Sustainable Development Goals* hivatalos magyar fordításai között mindkét megoldással találkozhatunk.

fogalom több olyan jelentéstöbbletet foglal magában, amelyekre az egyes hazai víz-szektorbeli szereplőknek is reagálniuk kell.

A monográfia harmadik szerkezeti egysége voltaképpen az interdiszciplináris hidrológiai tudományok kontextusában vizsgálja a vízszemléletű kormányzás jelentés-tartalmát, ugyanakkor nem biztos, hogy ilyen rövid terjedelemben ennek a résznek önálló egységet kellett volna szentelni, hiszen kimerítően elemezhető lett volna valamelyik másik fejezeten belül is. Viszont semmi esetre sem tekinthető struktúraidegen résznek, hiszen érdemben szól a hazai víztudomány lényegében összes megközelítéséről, az egyes tudományágak főbb szempontjairól, mi több, leírja azt is, hogy hazánkban mely felsőoktatási intézményekben oktatják az egyes hidrológiai tudományágakat (153. o.).

A negyedik szerkezeti egység a vízpolitika rendkívül izgalmas témakörét járja körül. Helytálló és biztos alapnak tűnik a szerzőnek az az állítása, hogy „vízpolitikán általánosságban egy olyan *közpolitikát* értünk jelen munkában, amely szándéka szerint kiterjed [a] *vízzel, illetve vízkörforgással kapcsolatba kerülő minden tevékenységre*” (kiemelés az eredetiben, 156. o.). Ez az igen általános közpolitikai megfontolás önmagában lehetőséget ad a vízpolitikai célok megfogalmazására és azok szabályozásának bemutatására. E körben a vízpolitikai célok nevesített cél-tételezései is megjelennek, ugyanakkor strukturáltabban, a megvalósítandó közpolitikai cél és az ahhoz rendelt eszköz felosztásban bizonyosan szemléletesebben lehetett volna ezekre rámutatni (elsősorban a hazai rész vonatkozásában). Viszont pontosan és kimerítően mutatja be a szerző a Fenntartható Fejlődési Célok összes releváns, a vízpolitika szempontjából kiemelt célját és az ezekhez rendelt megvalósítandó feladatokat (167–182. o.). A vízpolitikával kapcsolatos részben esetleg röviden lehetett volna szólni a Rio+20 világtalálkozón 2012-ben elfogadott „A jövő, amit szeretnénk” című jelentés⁸ egyes részéről is, amelyek stratégiai, általános politikai célkitűzéseként definiálnak a vizeket érintő több problémakört. Így a víz és a higiénia kérdéséről szóló 119–124. bekezdés felsorolja a vízzel kapcsolatos legégetőbb kihívásokat, valamint a 205–208. bekezdés témái, az elsvatagosodás, a talajerózió és az aszályosodás is felvethetők mint amelyeket a kormányoknak kezelniük kell a fenntartható fejlődés jegyében. Ezek tehát azok a stratégiai feladatkielölések, amelyekről a 2012-es világkonferencián egyetértés alakult ki az államok között az általános vízpolitikai célok körében.

A könyv leghosszabb részében, az ötödik szerkezeti egységben önálló vízjogi témakifejtést olvashatunk, amely jól bizonyítja, hogy kétségek nélkül ebben a rész-témában mozog a legotthonosabban a szerző, ez áll az ő felfogásához a legközelebb.⁹ A vizet a jogi szabályozás vonatkozásában hét szempontból vizsgálja, lényegében tehát – a szerző felfogásában – a víz kérdéskörének szabályozásakor ez a hét jogi

⁸ The Future We Want. Outcome document of the United Nations Conference on Sustainable Development, Rio de Janeiro, Brazil, 20–22 June 2012. United Nations, 2012, bit.ly/2MCfA4S.

⁹ Ami persze természetes is, hiszen munkásságának nagy része e témakörhöz kötődik. Lásd pl. egyik legújabb tanulmányát: SZILÁGYI János Ede: „A víz jogalanyisága új-zélandi példájának alkalmazhatósága a Balaton és a magyar jog viszonyrendszerében” *Pro Futuro* 2018/2, 9–23, bit.ly/2YI8KB6, vagy a hazánkban szintén mértékadó korábbi monográfiáját: SZILÁGYI János Ede: *Vízjog: aktuális kihívások a vizek jogi szabályozásában* (Miskolc: Miskolci Egyetem 2013).

tárgy irányul a közpolitikai célok elérésére.¹⁰ E felosztás szerint a víz lehet egyfajta 1. „jogalany” (vagy jogi tárgy államcélként), 2. a rendelkezési hatalom tárgya, 3. környezeti elem, 4. természeti erőforrás és kereskedelmi ügylet tárgya, illetve áru és szolgáltatás, 5. alapjogi garancia, 6. káresemény és védelmi helyzet, valamint 7. intézményszervezési alap. Ez a legterjedelmesebb szerkezeti egység (ez a rész önmagában 80 oldalt tesz ki), mely teljességre törekszik, és valóban minden vízjogi részkérdésről szinte teljes képet kaphat az olvasó, elsősorban persze ezek hazai vonatkozásairól.

Tulajdonképpen nem kelt hiányérzetet, de számos további dokumentum is citálható, elemezhető lett volna ebben a fejezetben, így például az ENSZ globális tengerjogi egyezménye,¹¹ vagy olvashattunk volna a határokat átlépő vízfolyások és nemzetközi tavak védelmére és használatára vonatkozó helsinki egyezmény 1999-ben elfogadott ún. Víz és Egészség Jegyzőkönyvéről,¹² amely a víz egészségügyi hasznát, ennek jogi kereteit állítja a középpontba. A *soft law* dokumentumok között a történeti elsőség kedvéért megemlíthetők lettek volna még például a nemzetközi folyók használatára vonatkozó 1966-os helsinki szabályok is (*1966 Helsinki Rules on the Uses of the Waters of International Rivers*). Azonban ezek hiánya semmiképpen sem ront a kötet színvonalán, mi több, az ezekben tárgyalt elvek, szabályok más vonatkozásban több helyen azért visszaköszönnek.

Összességében elmondható, hogy Szilágyi János Ede kiváló munkája jó szívvel ajánlható minden olyan olvasó számára, aki a víz, a vízhez való hozzáférés kérdését komplex társadalomtudományi, voltaképpen holisztikus megközelítésben is meg kívánja érteni, és ismerni szeretné a témakör nemzetközi, uniós és hazai jogi vetületeinek teljességét.

*Kecskés Gábor**

¹⁰ Csak apróbb kiegészítésként, nyelvtani korrekcióként a recenzius szeretné megjegyezni, hogy ha a *mint* szót '-ként' értelemben használjuk (ahogy az 5.2. alpontjainak címében is történik), akkor nem kell kitenni a vesszőt a *mint* elé.

¹¹ A tengerjog markánsabb szerepeltetése talán szerencsésebb lett volna az egyes nemzetközi implikációk megjelenítésekor (most elsődlegesen az uniós közösségi normatív másodlagos jogforrások között kerül elemzésre a monográfiában).

¹² Magyarországon kihirdette: 213/2005. (X. 5.) Korm. rendelet a határokat átlépő vízfolyások és nemzetközi tavak védelmére és használatára vonatkozó, Helsinkiben, 1992. március 17-én aláírt egyezményhez kapcsolódó Víz és Egészség Jegyzőkönyv kihirdetéséről.

* 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.