

Állampolgári részvétel a környezetvédelmi döntéshozatalban

Kézikönyv

A jelenlegi gyakorlat és a jövő lehetőségei

Magyarország

Állampolgári részvétel a környezetvédelmi döntéshozatalban

Kézikönyv

A jelenlegi gyakorlat és a jövő lehetőségei

Magyarország

A könyv II. részét írták:
Fülöp Sándor, Kalas György, Ócsainé Naszádos Krisztina

Szerkesztette:
Tóthné Nagy Magdolna, Margaret Bowman, Jiri Dusik
Jerzy Jendroska, Stephen Stec, Karel van der Zwiep
és
Zlinszky János

Közép- és Kelet-Európai Regionális Környezetvédelmi Központ

Budapest, 1994

Szerzői jog

A mű teljes tartalmának szerzői joga © 1994 a Közép- és Kelet-Európai Regionális Környezetvédelmi Központot (REC) illeti meg.

Ezen túlmenően az I. rész I. fejezet szerzői joga © 1994 K. van der Zwiepet,
az I. rész II. fejezet, valamint az I. melléklet szerzői joga © 1994 a Környezetvédelmi Jogi Intézetet (ELI),
az I. rész III. fejezetének szerzői joga © 1994. S. Stecet és az Amerikai Jogász Szövetség Közép- és Kelet-Európai Jogi Kezdeményezését (ABA CEELI) és Tóthné Nagy Magdolnát, REC
A II. rész szerzői joga pedig © 1994. Fülöp Sándort, Ócsainé Naszádos Krisztinát és Kalas Györgyöt illeti meg.

Valamennyi olvasó sokszorosíthatja és terjesztheti az egész művet vagy annak egyes részeit, feltéve, ha a szóban forgó terjesztés ingyenes, és a szerzői jogok birtokosaira megfelelő módon hivatkozik.

A kézikönyv egyetlen része sem árusítható semmilyen formában, beleértve a bármilyen eljárással való sokszorosítást, a szerzői jogok birtokosainak előzetes írásbeli engedélye nélkül.

A könyvben kifejezésre juttatott nézetek nem feltétlenül képviselik a REC vagy azon intézmények törekvéseit vagy álláspontját, amelyekhez a szerzők, szerkesztők vagy a programban résztvevő más szakértők tartoznak.

Ez a könyv a "REC Initiatives" munkacsoport "Állampolgári részvétel a környezetvédelmi döntéshozatalban" című programjának kiadványa.

ISBN: 963 04 41624

Kiadó: REC, Budapest

Készült: AQUA Nyomda, Budapest

Tartalom

Előszó 11

Bevezetés 13

I. rész: Az állampolgári részvétel eszközének alkalmazása

I. fejezet: Az állampolgári részvétel, mint a környezetvédelem egyik eszköze

21

Karel van der Zwiep

Bevezetés

21

Az állampolgári részvétel

23

Az állampolgári (civil) szervezetek szerepe

34

Az állampolgári részvétel tárgya

38

Az állampolgári részvétel eszközei

48

Hogyan használjuk ezeket az eszközöket?

61

II. fejezet: Az állampolgári részvétel a gyakorlatban: Hogyan fogjunk hozzá?

67

Margaret Bowman és Veronika Thiebach

Milyen környezetvédelmi problémákra kell
odafigyelnünk és miért?

68

Hogyan kaphatunk részletes tájékoztatást az
adott problémáról?

69

Milyen célkitűzések megvalósítása révén lehet az adott
problémát megoldani? Melyek azok a lehetséges megoldások,

amelyek a legjobban szolgálják a közösség és az ország környezetének és egészségének védelmét?

74

Milyen lehetőségeink vannak a célkitűzések eléréséhez?

75

Melyik lehetőséget válasszuk?

78

III. fejezet: Az állampolgári részvétel

Közép- és Kelet Európában

79

Stephen Stec és Tóthné Nagy Magdolna

Bevezetés

79

Definíciós problémák és a jelenlegi helyzet

80

A politikai folyamat

88

A jogi folyamatok

94

A nyilvánosság fóruma

100

II. rész: Az állampolgári részvétel jogi szabályozása Magyarországon

I. fejezet: Az állampolgári részvételhez szükséges háttérinformációk

107

Fülöp Sándor

Az állampolgári részvétel jelenlegi lehetőségei

Magyarországon

107

Mit jelent a rendszerváltás a környezetvédelem szempontjából?

107

A társadalmi szervezetek helyzete

109

Az állampolgári részvétel jogi keretei

111

Az egyesületi forma alapvető jellemzői	
111	
Néhány szó az alapítványokról	
115	
A jogról, a jogrendszeréről	
118	
Jogi és nem jogi eszközök	
118	
A jog tartalma	120
A jog formája	122
Büntetőjog, államigazgatási jog, polgári jog	
122	
Az állampolgári részvétel alkotmányos alapjai	
123	
Az alkotmányos rendelkezések	
123	
Környezetvédelmi alapjogok	
124	
Az állampolgári részvételt alátámasztó alkotmányos alapjogok	127
Az állam és az állampolgárok viszonya	
130	
Az állampolgári jogok egyéb alkotmányos biztosítékai	
132	
Az Alkotmány felhasználása konkrét jogvitában	
134	
II. fejezet: Az állampolgári részvétel gyakorlati jogi formái	
137	
Fülöp Sándor	
A közvetlen demokrácia jogintézményei	
137	
Közvetlen demokrácia az önkormányzatok szintjén	
137	
Népszavazás	
141	
Népi kezdeményezés	
142	

Állampolgári részvétel

Állampolgári részvétel a jogalkotásban	
143	
Állampolgári részvétel a Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium gyakorlatában	147
Az információhoz jutás szabadsága	
149	
Passzív adatszolgáltatási kötelezettség; adatszolgáltatás és titokvédelem	
149	
A közérdekű adatok megismerésének eljárási, szervezeti garanciái	
152	
Aktív adatszolgáltatási kötelezettség	
152	
A közegészségügyi adatok megismerésének szabályai	
153	
Az Államigazgatási eljárási törvényben szabályozott információ-szolgáltatási kötelezettség	
154	
Az elkövetett szabálysértés közzététele	
154	
Környezetvédelmi államigazgatási anyagi jog	
155	
Az egyes környezeti elemekre vonatkozó szabályozás	
156	
Levegőtisztaság	
156	
Zaj és rezgés	
158	
Veszélyes hulladék	
158	
Mérgező anyagok	
160	
Vízszennyezés	161
Sugárzó anyagok, nukleáris energia	
162	
Talajvédelem	162
Természetvédelem	
163	

Szervezeti kérdések	164
Környezeti hatásvizsgálat	
166	
Egyéb, beruházásokkal kapcsolatos szabályok	
168	
Ahol a nagy kérdések eldőlnék	
169	
Az államigazgatási eljárásjog	
171	
A környezetvédelmi jog államigazgatási jogon kívüli része	
175	
Polgári jog	175
Szabálysértési jog	180
Büntetőjog	182
III. fejezet: Illeték és perköltség	
185	
Kalas György	
Az illeték	185
A perköltség	
191	
Költségmentesség	
193	

IV. fejezet: Egy komplex gyakorlati jogeset:

A győri garázs-ügy

197

Ócsainé Naszádos Krisztina

Bevezetés: A garázs-ügy előzményei és a kezdeti lépések

197

A jogi és nem jogi lehetőségek számbavétele

199

Az elsőfokú határozat megtámadása

200

Lakossági fórumok

202

A fellebbezés elbírálása

203

A közigazgatási határozat bíróság előtti megtámadása

203

Harc egy jogellenes államigazgatási határozat megsemmisítéséért

206

Kísérletek egy jogellenes építkezés leállítására

209

Az elsőfokú bírósági eljárás

211

A másodfokú bíróság ítélete

214

A megismételt eljárás

216

Kísérlet a munkajogi felelősség érvényesítésére

216

Összegzés

217

V. fejezet: Az állampolgári részvétel jogon

kívüli eszközei

219

Kalas György

Tiltakozó aláírások gyűjtése

219

Lakossági fórumok szervezése

220

Egyéb rendezvények szervezése	
222	
A nyilvánosság bevonása	
223	
"Lobbizás"	223
"De lege ferenda"	225
Fülöp Sándor	

Mellékletek

1. Az állampolgári részvétel formái a környezetvédelmi döntéshozatalban. Összefoglalás	
231	
Margaret Bowman és Edith Roberts	
2. Tárgymutató	257
3. Jogszabálymutató	
267	
4. Iratminták	269
5. A környezetvédelmi ügyekben érintett főbb hatóságok és néhány állampolgári szervezet címe	
295	

Előszó

A XX. század második felében két lényeges változást lehetett megfigyelni csaknem minden ország jogrendjében és a nemzetközi jogban egyaránt. Elsőként az emberi jogok, majd később a környezetvédelemhez való jog jelent meg, mint világszerte elismert két társadalmi érték. Mindkét esetben a jogrendnek és az állami szervezeteknek meg kellett felelni a fent nevezett értékek megőrzéséhez támasztott igényeknek.

Az emberi jogok és a környezetvédelemhez való jog közeledése elkerülhetetlen volt. Az emberek nem függetleníthetik magukat életük színterétől, amelynek romlása szükségszerűen hatással van rájuk és az emberi jogokra. Éppen ezért nem véletlen, hogy az 1972-es Stockholmi Konferencia zárónyilatkozatának első részében összekapcsolta az emberi jogok és a környezetvédelemhez való jog kérdését. A "környezethez való jog" így kapott először megfogalmazást.

Az 1972-es konferencia óta ez az új jog gyakorta helyet kap különböző országok alkotmányaiban vagy törvényeiben, csakúgy, mint a nemzetközi egyezményekben. Ugyanakkor – mivel tartalmát nehéz meghatározni – a jogi természete sokáig vitatott volt. Napjainkban növekvő egyetértést tapasztalhatunk abban, hogy ez az új jog lényegében eljárási jellegű, ugyanúgy, mint sok más alapvető emberi jog. A jog tárgya nem az elvont környezet, hanem az emberek joga arra, hogy védjék környezetüket. Tartalmazza minden egyén jogát arra, hogy pontos képet kapjon azokról a tervekről vagy projektekről, melyek esetleg károsíthatják környezetét. Minden egyént feljogosít arra, hogy részt vegyen a döntéshozatali folyamatokban, és – ha szükséges – rendelkezzen a megfelelő jogorvoslati eszközökkel károkozás vagy a jogi garanciák figyelmen kívül hagyása esetén.

E rendszer középpontjában az állampolgári részvétel áll, amely szükségképpen magába foglalja a megfelelő tájékoztatást. Ezért a nemzetközi jogban újabban kiemelt szerepet kap az állampolgári részvétel fontosságának hangsúlyozása. A

részvételt nemcsak az 1992-es Riói Deklaráció és az ott elfogadott "Agenda 21" hirdeti, hanem tartalmazzák azt a tengerek és folyók védelmével és a határokon átnyúló környezetszennyezéssel foglalkozó legújabb nemzetközi szerződések is.

Az állampolgári részvétel azonban megfelelő jogi kereteket igényel. Ez a könyv azért született, hogy bemutassa a megfelelő jogi keretek működését, és azt, hogyan lehet azokat olyan országokban kialakítani, ahol a megfelelő jogrendszer még hiányzik. Nem szabad elfelejteni, hogy ezek az államok nemcsak az állampolgári részvétel gyakorlatának kifejlesztéséhez járulhatnak hozzá, hanem annak elméletét is gazdagíthatják, hiszen új, innovatív megoldásokat is bevezethetnek és alkalmazhatnak.

Nyugat-Európa egyik első között kinevezett környezetvédelmi minisztere szerint a környezetvédelem a demokrácia iskolája. A megállapítást igazolta az, hogy a környezetvédelmi döntések meghozatalában az állampolgári részvétel fontossága egyre növekszik. Ennek felidézésével szeretnék köszönetet mondani a könyv kezdeményezőinek, és mindenkinek, aki a könyv megjelenéséhez hozzájárult. Ezért a könyvért nemcsak a környezetvédelemmel foglalkozó tudósok és jogászok lehetnek hálásak, hanem mindenki, aki ezen a területen végzi mindennapi munkáját, és aki részt vállal – a Környezet és Fejlődés Brundtland Bizottsága szóhasználatával élve – "közös jövőnk" építésében.

Alexandre Kiss professzor
Strasbourggi Egyetem (Franciaország)
Santa Clara Egyetem (Kalifornia, USA)

Bevezetés

Közép- és Kelet-Európa új demokráciáinak fontos feladata az, hogy hatékony eszközöket fejlesszenek ki és alkalmazzanak a múltban történt környezeti károsodások helyreállítására, valamint a közegészség és az ökoszisztéma jövőbeli károsodásainak megelőzésére. A kihívásra könnyebben lehet válaszolni, ha az állampolgárok számára (egyéni formában, vagy ipari és állampolgári szervezetek formájában) lehetővé válik és előtérbe kerül a környezetvédelmi folyamatban történő részvétel.

Az állampolgárok közössége a környezetvédelmi jog és politika kifejlesztésének és megvalósításának az ország egyik legbőségesebb erőforrása. Az állampolgárok sokkal közelebbről ismerik az ország területét, és annak természeti adottságait, mint ahogy az ország kormányzata valaha is meg fogja ismerni azokat. Egy ország állampolgárai pusztán nagy számuk miatt is ütőképesebbek a legnagyobb kormányhivatalnál is. Mivel az állampolgár dolgozik, utazik és kikapcsolódik a környezetben, személyesen is érdekelt annak szépségében, egészségében, és jó állapotának fennmaradásában. Az állampolgárok bevonása a környezetvédelmi folyamatokba nélkülözhetetlen egy igazságos és hatékony környezetvédelmi rendszer kialakításában és működtetésében. Számos lehetőség létezik az állampolgárok bevonására, melynek előnyei különfélék és szerteágazók.

Az állampolgári részvétel előnyei

A környezetvédelem egy olyan együttműködési folyamat, amely a kormányzat, az állampolgárok és az ipar összehangolt cselekvését igényli. Az állampolgári részvétel az említett csoportok mindegyikének külön-külön is előnyöket jelent. Talán még fontosabb azonban az, hogy az állampolgári részvétel a társadalom egésze számára is hasznos lehet.

Az állampolgári részvétel a környezetvédelmi folyamatokban hasznos az ÁLLAMPOLGÁRNAK, mivel lehetővé teszi az egyén

számára, hogy nagyobb hatást gyakoroljon a környezetvédelem döntéshozatali folyamataira. Ennek során az egyén megismerheti azokat a környezeti veszélyeket, amelyeknek ő maga, családja és közössége ki vannak téve, és ehhez igazíthatja tevékenységét. Ezenkívül az állampolgári részvétel hatalmat ad az állampolgárok kezébe, amelynek eredményeképpen érezhetik, hogy országuk bizonyos létfeltételeire pozitív hatással lehetnek.

Az állampolgári részvétel az IPAR számára azért fontos, mert bővíti az ismereteket arról, hogy egy adott iparág működése milyen hatással van a környezetre. A környezetvédelmi döntéshozatalban való állampolgári részvétel mechanizmusai gyakran arra készítetik a vállalatokat, hogy a szennyezéssel járó folyamatokat és tevékenységeket részletesen értékeljék. Az átfogó elemzések eredményeképpen a vállalatok fel tudják fedezni termelési módszerük, nyersanyagfelhasználásuk, és energiafelhasználásuk nem megfelelő hatékonysággal működő pontjait. Ezáltal csökkenteni tudják működési költségeiket és főlegessé válik a méregdrága szennyezésgátló berendezések beszerelése is. Ezek a költségcsökkentő elemek különösen akkor lehetnek rendkívül fontosak, amikor a nehéz gazdasági körülmények is gátolják az ipart abban, hogy megfeleljen az előírt környezetvédelmi szabályoknak. Az állampolgári részvétel során az ipar jobban meg tudja érteni a fogyasztók szempontjait, és útmutatást ad a termékek hatékonyabb piaci értékesítéséhez. Végezetül, mivel az ipari tevékenység maga is az állampolgári (civil) szférába tartozik, az ilyen szervezetek számára biztosított jogi és más beavatkozási lehetőségek az iparvállalatok számára is lehetővé teszik, hogy hangjukat hallassák olyan kormányzati döntésekben, amelyek közvetlenül érintik őket.

Az állampolgári részvétel a környezetvédelmi folyamatban a KORMÁNY számára is jelentős előnyököt hordoz. Az állampolgárok közvetlen, mindennapos ismerettel rendelkeznek közvetlen környezetük állapotáról. Ha lehetővé válik, hogy ezeket az információkat megosszák a kormánnyal, a döntések megalapozottabbak lesznek, és csökken annak a

valószínűsége, hogy javasolt intézkedések illetve módszerek fontosabb környezetvédelmi hatásai figyelmen kívül maradjanak. Az állampolgárok – mivel számuk nagy – jelentősen hozzájárulhatnak a kormány ellenőrző és felügyeleti tevékenységeihez is, ezzel pénzt és nem kis időt takarítva meg a kormány számára. Az állampolgárok, mint a kormányzat "szeme és füle", felismerhetik a környezetet fenyegető veszélyeket vagy a vonatkozó jogszabályok megsértésének tényét, és fel is léphetnek ellenük. Ezenkívül az állampolgárok részvétele egy adott környezetvédelmi kérdésben megerősítheti a Környezetvédelmi Minisztérium pozícióját más kormányzati érdekekkel és más minisztériumokkal folytatott viták során. Az állampolgárok igazolhatják a környezetvédelmi tárca nézeteit és biztosítani tudják, hogy a kormányzat egésze ne hagyja figyelmen kívül a környezetvédelmi szempontokat.

Amennyiben az állampolgárok már a kezdettől fogva hatással lehetnek a kormányzati döntésekre, az egyes kormányzati lépésekkel való szembenállás is mérséklődik, és a környezetvédelmi programokat széles körű konszenzusra lehet építeni. Ha az állampolgárok a döntéshozatali folyamat egészében részt vehetnek, érdekeiket már a tervezés korai szakaszában figyelembe tudják venni. Ekkor még sokkal könnyebb az elképzeléseken változtatni, míg később már igen kis változások is sok pénzt és időt emésztenek fel. Emellett, a teljes döntéshozatali folyamatba bevont állampolgár szembesül a döntés valamennyi tényezőjével. Ily módon ha az állampolgár nem is ért egyet a végső döntéssel, valószínűbb, hogy megérti annak okát és nem fogja azt ellenezni. Tehát, bár az állampolgárok bevonása a környezetvédelmi döntéshozatali folyamatokba rövid távon késleltetheti ugyan a döntéshozatali folyamatát, de hosszú távon értékes időt és pénzt takaríthat meg azáltal, hogy elejét veszi a döntéshozatal utáni hosszantartó és szövevényes vitáknak.

Bár az állampolgári részvétel minden egyes fentebb említett csoport számára értékes, a TÁRSADALOM egészére vonatkozó előnyök jelentősége meghaladja a csoportok egyedi előnyeinek összességét. A demokratikus eszmék tényleges

alkalmazása a környezet állapotának javítása területén megerősíti az önkormányzat alapvető elvét és gyakorlatát, s egyben erősíti az ország környezetvédelmi rendszerének legitimitását is. Az állampolgárok megbecsült partnerként való elfogadása a környezetvédelmi folyamatban erősíti az együttműködést az állampolgárok, a kormányzat és az ipar között, mely együttműködés nélkülözhetetlen a szabályozási rendszer sikeréhez.

A Regionális Környezetvédelmi Központ állampolgári részvétellel foglalkozó munkacsoportja

Ilyen körülmények között indított a Közép- és Kelet Európai Regionális Környezetvédelmi Központ (továbbiakban: Regionális Környezetvédelmi Központ) egy jogi célprogramot, amelynek munkájában vezető jogi és környezetpolitikai szakértők vesznek részt Közép- és Kelet Európából, Nyugat-Európából, és az Egyesült Államokból. A célprogram létrejöttének célja, hogy jogi és intézményi megoldásokat keressen a régió környezeti problémáira. A célprogram egyik munkacsoportja az állampolgári részvétel kérdésével foglalkozott. A munkacsoport egyik legfontosabb feladata a környezet- és természetvédelmi döntések és azok megvalósítása során megfigyelhető állampolgári részvétel lehetőségeinek és nehézségeinek kutatása és elemzése volt, valamint az, hogy meghatározza az állampolgári részvételt elősegítő jogi és egyéb eszközöket. Ennek a programnak az eredményeit közöljük ebben a könyvben annak érdekében, hogy az állampolgári részvétellel foglalkozó munkacsoport megállapításai a gyakorlatban felhasználhatóak legyenek mind a döntéshozók, mind pedig az állampolgárok számára.

Az állampolgárok részvétele során különböző országokban nyert tapasztalatok alapján több általános elvet ismertünk fel és fogalmaztunk meg. Ezek az alapelvek képezik az állampolgári részvétel megfelelő és hatékony rendszerének alapját. Az alapelveket a könyv I. részében tárgyaljuk, "Az állampolgári részvétel eszközeinek alkalmazása" címmel. Az I. rész I. fejezete, melynek címe: "Az állampolgári részvétel, mint a

környezetvédelem egyik eszköze", részletesen leírja, hogy mit jelent az állampolgári részvétel. Ebben a fejezetben tájékoztatást adunk az állampolgároknak arról, hogyan hozhatnak létre civil szervezeteket a környezetvédelem területén. Szólunk az állampolgári részvétel különböző formáiról, valamint annak kialakításáról és az eszközök alkalmazásáról.

Az alapelvek vizsgálatát tartalmazó fejezet után a könyv néhány gyakorlati tanácsot nyújt a környezetvédelem döntéshozatali folyamatában való részvétel elindításáról. Az I. rész II. fejezetében, melynek a címe: "Állampolgári részvétel a gyakorlatban: hogyan fogjunk hozzá?" a könyv kérdések sorozatát teszi fel, amelyek segítenek abban, hogyan szerezhetsz egy állampolgári szervezet vagy egy érdeklődő állampolgár információt az adott környezetvédelmi problémáról, és hogyan találja meg azt a módszert, amellyel a leghatékonyabban tud részt venni a döntéshozatali folyamatban.

Az I. rész III. fejezete: "Állampolgári részvétel Közép- és Kelet-Európában" címmel áttekintést ad az állampolgári részvétel helyzetéről a középkelet-európai régióban, s azt történelmi, politikai, jogi, stb. szempontból elemzi. E fejezet vizsgálja ezeknek az eszközöknek a fontosságát, rámutat hiányosságaikra, és javaslatot tesz azok kiküszöbölésére.

A könyv II. része részletesen bemutatja az állampolgári részvétel helyzetét, formáit és eszközeit Magyarországon. Ezt az anyagot egy magyar szakértőcsoport készítette, a kézikönyv angol nyelvű változatában szereplő, Magyarországra vonatkozó, rövid elemzés figyelembevételével.

A könyv I. sz. mellékletében az állampolgári részvétel rendszerét táblázatokkal szemléltetjük. Ezek a táblázatok nemcsak az állampolgári részvétel tárgyát, módszereit és mechanizmusát tartalmazzák, hanem azokat a problémákat is, amelyekkel a résztvevők találkozhatnak, és azokat a feladatokat, ahol az állampolgári részvételt a gyakorlatban szükséges alkalmazni. Egy másik mellékletben a témával foglalkozó szakértőket soroljuk fel, valamint tájékoztatást adunk arról, milyen jogszabályok vonatkoznak az állampolgári részvételre.

A program eredményeit két részben adjuk közre. A jelen kötetben is megtalálható első rész eredetileg angol nyelven készült (Manual on Public Participation in Environmental Decisionmaking, Current Practice and Future Possibilities in Central and Eastern Europe), második részében azonban tíz közép- és kelet-európai ország helyzetéről (Albánia, Bulgária, Horvátország, Csehország, Magyarország, Macedónia, Lengyelország, Románia, Szlovákia, és Szlovénia) adtunk közre rövid elemzéseket. Ezek körvonalazzák az állampolgári részvétel jelenleg létező formáit az egyes országokban. Az elemzéseket Stephen Stec (American Bar Association, Central and Eastern European Law Initiative) készítette az egyes országok, a CEELI és a REC szakértőinek részvételével. A program második részében az angol nyelvű kötetet a régió 10 országának helyzetére adaptáltuk. Ezek a kötetek ugyanazt az általános információt

tartalmazzák fordításban, mint ez a könyv, de a több országról szóló beszámolók helyett csak egy országgal foglalkoznak.

A Regionális Környezetvédelmi Központ reméli, hogy ezzel a kötettel is hozzá tud járulni ahhoz a több szinten folyó, nyilvános párbeszédhez, amely segíthet megtalálni a legjobb megoldást az egészséges, biztonságos és tiszta környezet megteremtéséhez.

Köszönetnyilvánítások

A kötet szerkesztői szeretnének köszönetet mondani azoknak a szakértőknek, akik részt vettek a kézikönyv-sorozat megszületéséhez vezető munka különböző fázisaiban: a Jogi Célprogram és az állampolgári részvétel munkacsoport tagjainak, akik értékes észrevételeket fűztek a kéziratokhoz; Hardi Péternek, a Regionális Környezetvédelmi Központ korábbi ügyvezető igazgatójának, aki létrehozta a Jogi Célprogramot és az állampolgári részvétel munkacsoportot, és 1993. április 1-ig elnökölt a vitaüléseken; a Közép- és Kelet-Európai Jogi Kezdeményezés (Central and East European Law Initiative, CEELI) és a Regionális Környezetvédelmi Központ helyi képviselőinek, akik anyagot gyűjtöttek az egyes országokról szóló beszámolókhöz; a régió tíz országában működő koordinátoroknak, akik elkészítették a kézikönyv-sorozatnak az adott országra vonatkozó változatát és összehangolták az azzal kapcsolatos munkálatokat; továbbá más szakértőknek és állampolgári szervezeteknek, akik szakértői megbeszéléseken véleményezték a nemzeti változatok kéziratait azok véglegesítése előtt. Külön köszönet jár Nyvelt Eriknek a III. fejezethez nyújtott értékes hozzájárulásaért.

A magyar kiadvány elkészítésében igen nagy segítséget nyújtott véleményével Dr. Bándi Gyula, Csapó Beatrix, Kizsel Vilmos és Lukács András. Köszönet illeti a lektorokat: Gulyás Mihályt és Burger Ferencet alapos munkájukért, amellyel a szerzőket pontatlanságoktól és tárgyi tévedésektől óvták meg. A kézikönyv magyar nyelvű változatának létrehozásában jelentős szerepet játszott Dr. Ruttner György szakmai és emberi támogatása. A kötet első három fejezetét és az 1. sz. mellékletet

Az állampolgári részvétel

Haspel Adrienn fordította, a második részt Antall Ágota lektorálta, Török Márta gépelte. A tördelőszerkesztést Biró Zsuzsanna végezte.

I. rész:

Az állampolgári részvétel eszközének alkalmazása

Karel van der Zwiep
Wadden Társaság

Margaret Bowman és Veronika Thiebach
Környezetvédelmi Jogi Intézet

Stephen Stec
Amerikai Jogászövetség
Közép- és Kelet Európai Jogi Kezdeményezés

Tóthné Nagy Magdolna
Közép- és Kelet-Európai Regionális Környezetvédelmi Központ

I. fejezet

Az állampolgári részvétel, mint a környezetvédelem egyik eszköze

Karel van der Zwiep

Bevezetés

Közös érdek

A tiszta, biztonságos és egészséges környezet mindannyiunk ügye. A halász számára nélkülözhetetlen a tiszta víz, a szennyezéstől mentes tenger és folyók léte; a mezőgazdasági termelő számára az egészséges talaj; a fogyasztó számára az olyan termékek, amelyek nem károsítják az egészségét; és az ipar számára pedig az, hogy termelését folytathassa. Röviden: a tiszta levegő, víz, talaj, és a természeti erőforrások gondos kezelése közös ügyünk, függetlenül attól, hogy a világ mely részén élünk.

Korlátok

Jól ismert tény, hogy minden emberi tevékenység befolyásolja a természetet és a környezetet, amely nagy mértékben – de nem korlátlanul – képes a megújulásra. Nagyon sok esetben ezeken a határokon már túlléptünk és a helyzet kritikussá vált. Európában a természet, a növény- és állatvilág egyre növekvő ütemben szegényedik. Számos növény- és állatfaj örökre kihalt. Az egészségtelen életkörülmények terjednek. A környezetszennyezés halmozódik, a szemétkupacok egyre nőnek.

Megzavart kapcsolatok

A természetes és a mesterséges környezet egyre romló állapota befolyásolja az emberek tevékenységét, és különösen az egészségre káros. Másszóval, tagadhatatlan a kapcsolat az emberek és természeti környezetük között. Minden jel arra mutat, hogy a kettő közötti kényes egyensúly komolyan megbomlott. Ez pedig nemcsak a természetet és a környezetet fenyegeti, hanem a szociális és gazdasági fejlődés folyamatát is.

Az egyensúly

Mindezek alapján nagyon lényeges az előbb említett kényes egyensúly feletti ellenőrzés visszaállítása. Sok országban ez az általános környezetvédelmi politika legfontosabb alapkérdése. Az Európai Unióban például a környezetvédelem kiemelt fontosságot élvez az elkövetkezendő öt évben. Napjainkig a környezetvédelem irányítását kizárólag kormányzati feladatnak tartották, olyan feladatnak számított, amely főként jogszabályok megalkotásából vagy átvételéből, és azok betartásából állt. A legjobb esetben ez a nemzetgazdaság valamennyi iparágát érintette. Fokozatosan világossá válik azonban, hogy a kormányzat, az ipar és az állampolgárok közösen felelősek a környezet jó állapotáért. A társadalom valamennyi tagja rendkívül fontos szerepet játszik bizonyos területeken és bizonyos időben:

- ök a termékek fogyasztói és a szolgáltatások igénybevevői;
- egyének, akik felelősnek érzik magukat a természeti környezet minőségéért és egészségük állapotáért;
- dolgozók, termelők, turisták, stb., akik a szennyezést és a károkat okozzák.

Az állampolgárok szerepe

Sok tekintetben az állampolgárok szerepét alig ismerték fel és aknázták ki. A döntéshozatali folyamatban az állampolgári részvétel egy viszonylag új jelenség. Éppen ezért sok országnak nincs gyakorlata abban, hogyan fejlessze ki és bátorítsa az állampolgári felelősséget úgy, hogy az sikeresen befolyásolja a döntéshozatali folyamatot.

A kulcsszó

Ezen a területen a kulcsszó az "állampolgári részvétel". Ez sokféle, főként jogi és alkotmányos jellegű problémát foglal magába. E problémák nemcsak a kormányzatra vonatkoznak, számos esetben az állampolgároknak is sok kérdés merül fel saját szerepükkel kapcsolatban. Azonban több ország tapasztalatai azt mutatják, hogy a kormányzat és az állampolgárok közötti közvetlen kapcsolat eredményes lehet, és a közös felelősségvállalás a környezetvédelmi

problémák kezelésében és megoldásában erős társadalmi támogatottságot élvez. Sok esetben az állampolgári részvételt a demokratikus fejlődés fontos elemének tekintik, amely kölcsönös tiszteleten és bizalmon alapul.

Az állampolgári részvétel

Nincsenek korlátok

A demokratikus társadalmakban a "nép szava" mindig fontos tényezőnek számított a politikai döntéshozatali folyamatokban. A szólásszabadság a demokratikus berendezkedés egyik alapvető eleme. Ebben a tekintetben az "állampolgári részvétel" nincs külön törvényekhez, rendeletekhez, vagy kifejezési formákhoz kötve. Az egyén véleménynyilvánításának az eszköztára gyakorlatilag korlátlan, feltéve ha mások véleményét is tiszteletben tartja. A fizikai erőszak alkalmazása itt természetesen szóba sem jöhet. A véleménynyilvánításra számos békés lehetőség áll rendelkezésre, például:

- demonstrációk;
- tiltakozó gyűlések;
- napilapok és folyóiratok szerkesztőihez küldött levelek;
- politikusoknak küldött levelek;
- szervezetek alapítása; és
- hírlevelek, pamfletok, prospektusok, és más nyomtatott kiadványok terjesztése.

Az állampolgári befolyás

Itt csak néhány példát soroltunk fel, a lehetőségek teljes sorát szinte lehetetlen bemutatni. Nagymértékben az egyén találékonyságától függ, hogyan terjeszt elő és támogat egy véleményt. Az azonban tény, hogy az egyén képes befolyásolni a politikai döntéshozatali folyamatokat. Az állampolgári részvétel célja pedig éppen ez, legyen szó az egészség védelméről, a biztonságos munkakörülmények megteremtéséről, a levegő és a víz tisztaságáról, vagy a talaj szennyezetlenségéről, egyszóval az egészséges környezetről.

Nagyon sok országban a lakosság egyre inkább tudatára ébred annak, hogy a környezetszennyezés és a természet túlzott kizsákmányolása káros hatásokkal jár. Ez többé-kevésbé arra kényszerítette a politikusokat, hogy az állampolgárok véleményét ne hagyják figyelmen kívül. Az állampolgár egyre többet foglalkozott a környezetvédelem problémájával, ez a törekvés politikai környezetbe került, s végül törvényekben, és a környezetet károsító hatások minimumra csökkentését célzó intézkedésekben öltött testet. Mind több országban lett a

1. példa: 50 000 levél

A lakosság körében nagy felzúdulást keltett, amikor Hollandiában egy regionális hatóság egy 4000 hektáros természetvédelmi területet szántóföld-dé akart átalakítani. A polgárok és különböző szervezetek 50000 tiltakozó levelet küldtek a hatósághoz, akiket rendkívüli meglepetésként ért ez a nagymértékű ellenállás. A tiltakozás az állampolgárok és különböző érdekcsoportok akcióival folytatódott. Hosszú és sokszor szenvedélyes viták után a hatóságok végül visszavonták a tervet. A természetvédelmi terület megemelt, sőt napjainkban jobban védett, mint azelőtt.

környezetvédelmi politika fő célja a természeti és környezeti értékek védelme lett mind regionális, mind pedig helyi szinten. Ez is azt mutatja, hogy az állampolgári részvétel nagyon hatékony lehet. Az állampolgári részvétel a szólásszabadságra, mint alapvető emberi jogra épül. Az állampolgári részvételnek ez a "hagyományos" formája és annak politikai elismerése hatékony eszközzé válik a társadalom szerepének és felelősségének kifejezésére. (lásd az 1. példát)

Az állampolgári részvétel történelmi háttere

Az állampolgári részvételnek ez a formája nem újdonság, könnyen, azonnal és hatékonyan alkalmazható. Például, ha bármilyen probléma merül fel, vagy ha egy állampolgár a véleményét vagy panaszát akarja kifejezni, egyszerűen levelet

Az állampolgári részvétel, mint a környezetvédelem egyik eszköze

küldhet az ő körzetében megválasztott parlamenti képviselőnek vagy akár a helyi újságnak.

A történelem során a polgárok különböző módokon hallatták hangjukat, tehát az állampolgári részvétel és az információszerezés szabadsága nem az elmúlt két évtized találmánya. A svéd jogrendszer például már a XVIII. században tartalmazott állampolgári részvételre vonatkozó szabályokat. Hasonló példákkal sokkal korábbról is találkozhatunk, például a középkorban vagy i.sz. 1000-ben. A tengerrel határolt "mélyen fekvő területek" (Hollandia, Németország és Dánia) lakossága örökös küzdelemben állt és áll a tengerrel, és küzd annak veszélyei ellen. Így – merő szükségből – állandó elfoglaltságot jelentett számukra a földek újra termővé tétele, vízmentesítése, a gátépítés és a vízszint állandó ellenőrzése. A gátépítés szigorú irányítást és szabályozást igényel. A legrégebbi ilyen szabályozás amit ismerünk, a Rüstringer Dekrétum, i.sz. 1100-ban született, és közvetlenül érintette a környező területek lakosságát. A közvetlen állampolgári részvételnek ez a rendszere és szerkezete még mindig létezik Hollandiában.

A természet megőrzésének és a környezetvédelemnek a kérdése azonban csak nemrégiben jelent meg a társadalmi rendszerekben. Az ezen a területen a 60-as évek második felében Nyugat-Európában végbement fejlődés igen látványos volt. A világszerte észlelhető társadalmi feszültségek hatására (diáklázadások Párizsban, Amszterdamban és az Egyesült Államokban, a vietnami háború elleni megmozdulások szerte a világon) jelentős változások mentek végbe Nyugat-Európában. A kormányzat hatalmát és jogkörét a társadalom széles körben megkérdőjelezte. Ebben a többé-kevésbé általános tiltakozási hullámban a társadalmi megmozdulások minden fajtája virágzásnak indult: diákmozgalmak, békemozgalmak, női egyenjogúsági mozgalmak, közegészségügyi, szociális és lakásügyi mozgalmak, és a fejlődő országokkal való szolidaritási mozgalmak.

A különböző mozgalmak közé tartozott a környezetvédelmi mozgalom is, amelynek eredményeképpen a társadalom egyre

inkább ráébredt a levegő, a víz és a talaj szennyezettségének súlyosságára, valamint a vegyi anyagokat használó mezőgazdaság és élelmiszertermelés által támasztott veszélyekre. Kiderült, hogy a mindennapi élet feltételeinek jó minősége a tét. A parlamenti képviselők és a politikusok számos országban rendkívül lassan reagáltak erre a társadalmi felismerésre. Mindazonáltal a 70-es évektől kezdve a környezetvédelem szabályozása és a természet megóvása a nyugat-európai országok legtöbb politikai pártja számára fontos kérdéssé vált. Ebben a rendszerben, amit a "politikai lehetőségek rendszerének" nevezhetünk, sokfajta csoport és szervezet alakult. A csoportok legtöbbször helyi szinten tevékenykedett: például csoportok tiltakoztak a közvetlen környezetükben építendő új autópálya, a repülőtér új kifutópályájának megépítése, valamint az abból eredő ipari zajok vagy hulladékok, vízszennyezés és talajszennyezés ellen.

Jogi keretek

Más országokban a tapasztalat azt bizonyította, hogy ez a fajta állampolgári részvétel nem elég. Az, hogy az állampolgárok ismerik a környezetvédelmi problémákat, csak az érem egyik oldala. A környezetvédelmi problémák felismerésével megnövekedett az állampolgárok felelőssége. Ennek alapján az érem másik oldala az állampolgár tényleges részvétele a problémák megoldásának kitalálásában és megvitatásában. Sok ország kormánya nehezen tudta ezt elfogadni, jöllehet környezetvédelmi politikájából logikusan következett. A kormánynak szüksége van az állampolgárok támogatására – az úgynevezett széles társadalmi bázisra –, ha intézkedéseit hatékonyan akarja megvalósítani. Éppen ezért nem kerülheti ki azt a kötelezettséget, hogy a köz véleményét komolyan figyelembe vegye. Máshol szerzett tapasztalatok segítséget nyújthatnak az állampolgári részvétel megfelelő jogi kereteinek kialakításához, hiszen az tény, hogy az állampolgári részvételnek a jogilag szabályozott formája szükségszerű kiegészítője a hagyományos formának.

Ökológiai katasztrófák

Az állampolgári részvétel rendszerének kifejlődésére nagy hatással voltak a nagyobb ökológiai katasztrófák, amelyek súlyos károkat okoztak (pl. az olaszországi Sevesóban 1976-ban, az ukrainai Csernobilban 1986-ban, vagy az indiai Bhopalban 1987-ben). Ezek a katasztrófák felhívták az állampolgárok figyelmét a környezet-szennyezés potenciális és nagyon is valóságos veszélyeire, akik ezért ragaszkodni kezdtek a jobb és biztonságosabb környezetvédelmi szabályozáshoz és a környezetet érintő ügyek nagyobb nyilvánosságához. A hatóságok arra kényszerültek, hogy az állampolgárokat bevonják a döntési folyamatokba, és ellássák őket a megfelelő információval. Ez számos országban speciális törvényi szabályozás kialakulásához vezetett. A bhopali katasztrófa után az Egyesült Államok kibővítette az "információhoz való jog" (Right-to-Know Acts) intézményét. A bővítés többek között előírja, hogy a vegyi és más nehézipari gyárak környezetében

élő lakosokat részletesen fel kell világosítani az őket fenyegető környezeti veszélyekről. Ily módon egy hatékony katasztrófaelhárítási és irányítási rendszert tudtak kialakítani. Az "információhoz való jog" azt jelenti, hogy a lakosságot megfelelően és folyamatosan tájékoztatni kell a környezetükben kibocsátott és tárolt veszélyes anyagokról és azok mennyiségéről.

A Sevesóban történt katasztrófa után a nyugat-európai országok kormányai hasonló szabályokat léptettek életbe az állampolgárok tájékoztatását illetően.

Jóllehet időnként nem könnyű az állampolgárokkal való együttműködés, kizárólag jogi eljárások biztosíthatják az állampolgárok beleszólását a környezetvédelmi ügyekbe. Ez világszerte elfogadott alap-elvvé vált. Az ENSZ 1992-ben tartott Riói Környezetvédelmi Konferenciájának zárnyilatkozatában az állampolgárok tájékoztatása és az állampolgári részvétel külön kiemelését kapott. (lásd a 2. példát)

2. példa: A Riói Nyilatkozat

10. Alapelv

A környezetvédelmi kérdések a megfelelő szinten legjobban úgy kezelhetők, ha minden érintett állampolgár részt vesz azok megvitatásában. Nemzeti szinten minden egyes állampolgárnak megfelelő módon hozzá kell férnie a hatóságok birtokában levő környezetvédelemmel kapcsolatos információkhoz, amelyek tartalmazzák a veszélyes anyagokra, és a közvetlen környezetükben folytatott veszélyes tevékenységekre vonatkozó információkat. Minden egyes állampolgárnak lehetőséget kell biztosítani, hogy részt vegyen az ezzel kapcsolatos döntéshozatali folyamatokban. Az információk széles körű hozzáférhetőségének biztosításával az országoknak meg kell könnyíteni és támogatnia kell az állampolgári részvételt. Biztosítani kell a lehetőséget a bírósági és államigazgatási folyamatokban való részvételre is, ideértve a kártérítési és jogorvoslati eljárásokat is.

Azokban az országokban, ahol már működik hasonló rendszer, az általános vélemény, hogy az államigazgatási folyamatok nyilvánossága és az

Az állampolgári részvétel, mint a környezetvédelem egyik eszköze

információkhoz való hozzájárulás lehetősége kedvezően hatott a következő területeken:

- egy olyan államigazgatási rendszer kifejlesztésére, ahol a nyitottság felváltja a bürokratikus titkolózást;
- az állampolgároknak és társadalmi szervezeteknek nagyobb szerepet biztosít a kormány és/vagy az ipar közötti – a politikák alakításával és végrehajtásával kapcsolatos – párbeszédben;
- a vállalatoknak ösztönzést jelent környezetvédelmi teljesítményeik javítására.

Alapvető jogok

Egyre szélesebb körben bontakozik ki az a nemzetközi felismerés, hogy az egészséges, harmonikus környezet az alapvető emberi jogok közé tartozik, bár ez még hivatalosan nem elismert. Az állampolgári jogok kérdéséről folytatott tudományos viták során ezt a tényezőt nem lehet figyelmen kívül hagyni. E felfogásnak messzemenő következményei vannak, különösen az állampolgári részvétel és annak szükséges jogi keretei tekintetében. Anélkül, hogy ezt az állítást részleteiben kifejtenénk, elmondhatjuk, hogy ez az alapvető emberi jog számos kötelezettséget támaszt az állammal szemben, különösen akkor, ha az alkotmányban is szerepel – és sok ország esetében pontosan ez a helyzet. Ebből az alkotmányos jogból származó főbb kötelezettségek a következők:

- az információhoz való jog;
- a jog az észrevételezésre;
- a jogi eljárást kezdeményező jog; és
- a részvételi jog.

Tájékoztató

A részvétel bizonyos ügyekben kizárólag akkor lehetséges és akkor hatékony, ha a megfelelő információ hozzáférhető. Amikor a kormányzat egy környezettel kapcsolatos intézkedést hoz, fel kell tárnia a mindenkori helyzetet: Miért hozta a kormány az adott intézkedést? Mi a kormány döntésének a háttere? Milyen pénzügyi és társadalmi következményekkel jár? Kiket érint? Hogyan ellenőrzik majd a szabályok betartását? Milyen hatásokat szeretnének elérni? Nem lehet-e a kívánt hatásokat más módon is elérni?

A kérdések fenti listája könnyen tovább bővíthető. Mi csak azt szerettük volna érzékeltetni, hogy sokkal könnyebb információt kérni, mint egyértelmű, világos választ adni. Általános probléma, hogy milyen mértékben hozzák nyilvánosságra az információt. Az ellentmondás nyilvánvaló a lehető legtöbb információ nyújtásának és bizonyos érdekek védelmének szükségessége között. Mit nem szabad nyilvánosságra hozni állambiztonsági okokból, vagy mert a magánvállalkozás érdekei úgy kívánják?

Az állampolgári részvétel, mint a környezetvédelem egyik eszköze

Erre a problémára nehéz egyetemes megoldást találni. Számos ország törvénybe foglalta az információhoz való jogot: az Egyesült Államokban ez az "információ szabadságára vonatkozó törvény" (Freedom of Information Act), Hollandiában a "közigazgatás nyilvánosságáról szóló törvény" (Act on the Public Nature of Administration) és az Európai Unióban a "környezeti információkhoz való szabad hozzáférés direktívája" (Directive on Free Access to Information on Environment). Ezen törvények alapján az adott ország kormányai kötelesek az állampolgárokat megfelelően tájékoztatni. A törvények ugyanakkor szabályozzák bizonyos érdekek védelmének kérdését is. (lásd a 3. példát)

3. példa: Az információ típusai

A kérhető információk típusai:

- | | |
|---|--|
| 1) szennyezőanyag kibocsátása
energiaforrások
a levegőbe
fűtésre | 15) felhasznált
16) hulladék
felhasználása |
| 2) vízszennyezés
(felszíni víz vagy talajvíz) | 17) energiaegyensúly
18) veszélyes anyagok szállítása |
| 3) zajkeltés
szennyező- | 19) számottevő
mennyiségű |
| 4) hulladék keletkezése
balesetek | anyag kibocsátásával járó
vagy rendellenességek |
| 5) hulladékfelhasználás vagy lerakás | 20) már meglévő szennyezett
helyek |
| 6) talajvízkiemelés | (talaj) |
| 7) ivóvízfogyasztás | 21) radioaktív sugárzás
vagy |
| 8) ipari víz fogyasztása
radioaktív | anyagok |
| 9) a forgalom nagyságára
vonatkozó adatok | 22) területfelhasználási tervek |
| 10) talajszennyezés | 23) építési engedélyek kérelmezése |
| 11) energiafogyasztás | 24) műtrágyák felhasználása |
| 12) energiatermelés | 25) szennyvíziszap felhasználása |
| 13) engedélyek beszerzése
felhasználása | 26) növényvédőszer |
| 14) engedélyek kérelmezése | 27) útépitési tervek |

A fenti lista a Betty Gebers által készített lista kivonata (Öko-Institut, Darmstadt, Németország). Megtalálható még: A környezeti információhoz való hozzájutás szabadsága: Útmutató a felhasználóknak. (Freedom of Access to Information on the Environment: A User's Guide) című anyagban. Írta: Ralph Hallo, Holland Természet- és Környezetvédelmi Társaság (Netherlands Society for Nature and Environment).

Passzív-aktív

A megfelelő információ iránti igény szorosan kapcsolódik ahhoz, hogy hogyan érhető el az állampolgárok, milyen módon nyújtják az információt és hol lesz rá szükség. Az egyszerű válasz erre, hogy az állampolgároknak maguknak kell az információt bekérniük. Ebben az esetben a kormányzat passzív marad. Ez a legegyszerűbb módszer, de a tapasztalatok azt mutatják, hogy kiábrándító eredményhez vezethet, különösen ha a kért információ késve érkezik. A tájékoztatási kötelezettség nem jelentheti azt, hogy a hatóságok rejtvényeket adnak fel az állampolgároknak vagy olyan információkat küldenek, amelyek nem érhetőek. A kormányzati apparátus egy bonyolult rendszer, amelyben egy átlagpolgár nagyon nehezen ismeri ki magát, és nehezen találja meg a megfelelő személyt, vagy a megfelelő ügyosztályt. Tehát a tájékoztatási kötelezettség a hatóságok aktív, segítő hozzáállását igényli. Biztosítaniuk kell, hogy a kívánt információ az állampolgárokhoz a megfelelő időben, a megfelelő helyre, és érhető formában jusson el. Ehhez minden lehetséges módszer rendelkezésre áll, amelyeket másutt már sikerrel próbáltak ki. Ilyen sikeresen alkalmazott módszerek: az ismertető terjesztése, tájékoztató gyűlések szervezése, sajtóhirdetések, rádió és televízió hirdetések, lehetőség a tervek, eljárások és határozatok átolvasására postahivatalokban, könyvtárakban, városházán vagy más nyilvános helyen.

Az információ hozzáférhetősége az állampolgári részvétel kulcsa. Általában a nyilvánosság a demokrácia egyik alapszabálya, míg a titkosság a kivétel. Ez valójában azzal jár, hogy aki részt kíván venni valamilyen tevékenységben, annak magához kell ragadnia a kezdeményezést az információszerzés tekintetében. Ez elsősorban a kormányzatot vagy az ipart érinti. Az információ nem lehet olyan drága, hogy csak egy kis csoport férhessen hozzá. Ezért sok országban egy hatékony tájékoztatási rendszer kifejlesztésére és szabályozására törekednek. Ezzel kapcsolatban érdemes lenne megfontolni annak a lehetőségét, hogy követeljük meg a kormányzattól és/vagy az ipartól: készítsenek és terjesszenek környezeti információs anyagokat az állampolgárok között, és ne várjanak, amíg az állampolgárok

fordulnak hozzájuk információért. Néhány országban például, az ipar köteles éves jelentést tenni a környezet mindenkori állapotáról. Az Egyesült Államokban megkövetelik, hogy az ipari üzemek őrizzék meg a mérgező anyagok kibocsátására vonatkozó adataikat (Mérgezőanyag-kibocsátási jegyzőkönyv – Toxic Release Inventory). Az Európai Unió hasonló szabályozással rendelkezik (Szennyezőanyag-kibocsátási regiszter – Pollution Emissions Register), és Hollandia kormánya nemrég dolgozott ki egy törvényjavaslatot, amely kötelezi az ipari üzemeket, hogy bárki számára hozzáférhető, éves környezetvédelmi jelentést adjanak közre.

Ellenvetések

Amikor a kormány törvényekkel vagy egyszerű engedélyekkel kapcsolatos döntéseket hoz, mindig lesznek olyan állampolgárok vagy csoportok, akiknek az érdekeit az adott döntés hátrányosan érinti. Egy demokratikus társadalomban ezt nem lehet elkerülni. Egy iparvállalat igazgatója természetesen ellenezni fogja a döntést, amely megtiltja, hogy üzeme a szennyvizet kibocsássa. Környezetszennyezést ellenőrző intézkedéseket kell majd tennie, ami többletköltséget jelent számára. Egy mezőgazdasági termelő nem fog repesni örömeiben, amikor arra utasítják, hogy csökkentse a felhasznált műtrágya mennyiségét, mert az szennyezi a talajvizet és az ivóvizet. A műtrágyafelhasználás csökkentése a termésmennyiség csökkenéséhez vezethet. A lakosság nem örül, ha otthonuk közelében autópályát, repülőteret vagy ipartelepét akarnak létesíteni.

Minden ilyen ügyben több fél érdekelt. Az állampolgárok, akik úszni vagy horgászni szeretnének a folyóban, ahová az ipari szennyezés kerül, pontosan szeretnék tudni, hogy mikor és hogyan fogják a folyót megtisztítani a szennyezettségtől. A szennyezés problémája tehát nemcsak az ipar és a kormányzat ügye; az állampolgárok szintén komolyan érdekeltek a témában. Ugyanez vonatkozik a mezőgazdaságra is. A termelők a műtrágya-felhasználás során szennyezik a talajvizet, s ennek következtében az ivóvizet is. Ez a probléma minden egyes állampolgárt érint. Tehát a műtrágya-felhasználás szabályozása

Az állampolgári részvétel, mint a környezetvédelem egyik eszköze

nemcsak a mezőgazdasági termelők és a kormányzat ügye. A harmadik érdekelt fél az állampolgár, aki tiszta és biztonságos ivóvizet szeretne kapni. De ugyanez vonatkozik az olyan autópályák építésére, amelyek lakott területeken vezetnek keresztül. Ebben az esetben is az állampolgár a harmadik érintett fél, aki csendes és biztonságos környezetben szeretne élni. Éppen ezért elvárja, hogy részt vehessen a tervezett autópálya gazdasági szükségességének megvitatásában azért, hogy a végső döntés az összes érdekelt fél számára a lehető legkedvezőbb legyen.

Az állampolgárok tájékoztatásának nem sok értelme van, ha a kapott információt nem tudják felhasználni. Az ilyen információ nem más, mint semmibe kiáltott szó, csupán nyugtatószer. A tapasztalatok azt mutatják, hogy ez is elégedetlenséghez és frusztrációhoz vezet az állampolgárok körében. Az emberek, akiket az intézkedések érintenek, általában széles körű ismeretekkel és tapasztalattal rendelkeznek a lakóhelyük és szélesebb környezetük állapotát illetően. Gyakran sokkal jobban tájékozottak, mint a rajzasztalok mögött dolgozó tervezők és távoli hivatali ügyosztályok alkalmazottai. A kormányzat felhasználhatná az állampolgárok ismereteit, amikor a végső döntéseket meghozza. Röviden: a kormányzati "politikacsinálók" és a lakosság közötti párbeszéd érdekében egy dolog nélkülözhetetlen: az észrevételezéshez való jog.

A lakosság így vagy úgy mindig ki fogja nyilvánítani a véleményét. Mégsem lényegtelen számukra hogy mikor, hol és hogyan teszik ezt. Különböző módszerek és technikák léteznek a jog biztosítására, amelyeket néhány országban már törvényben is rögzítettek. Rendszerint az ellenvéleményeket, megjegyzéseket és/vagy véleményeket a döntést hozó hatóságnak – országos, regionális vagy helyi hatóságoknak – kell eljuttatni. A megjegyzések megfogalmazása általában nem igényli a szakzsargon használatát, de ügyvéd vagy más specialista munkáját sem. Általában elegendő egy egyszerű, felbélyegzett levelezőlap, amelyet a megfelelő időben kézbesítenek. A szóbeli felszólalások különböző nyilvános meghallgatások során például ugyanolyan hatást érhetnek el, mint az írásbeliek.

Jogi lépések

Az állampolgári részvétel témakörének tárgyalása során gyakran felmerül a következő kérdés: mi a haszna? Más szóval: a megfelelő tájékoztatás és a véleményezés lehetősége mennyire befolyásolja a végső döntést? Erre a kérdésre sohasem adható válasz előre, mivel ez az ügyben érdekelt felek felelősségétől függ. A résztvevő állampolgárok saját érdekeiket képviselik vagy pedig egy csoport képviselőjében lépnek fel. Közös érdekeik vannak, amelyek egyéni és kollektív felelősségre utalnak. A döntést hozó kormány a közérdeket képviseli, az állampolgárok összességét, ezért általános felelősség terheli. Éppen ezért a kormányzat nem mindig tudja az egyéni vagy a kollektív érdekeket figyelembe venni. Más kérdés, hogy ez jogos-e. Helyes-e az, ha a kormányzat kevés figyelmet szentel – ha szentel egyáltalán – az állampolgári részvételből származó véleményeknek, ellenvetéseknek vagy érveknek? Ha ez a helyzet áll fenn, vagy a résztvevő állampolgárok jogtalanak ítélik a döntést, konfliktus keletkezik a döntést hozó kormányzat és az állampolgárok között. Ebben az esetben nyilvánvaló, hogy a bíró az, aki megfelelően rendezni tudja az adott konfliktust. Az állampolgári részvétel jogi kereteinek tehát ki kell egészülnie olyan törvényi szabályozással, amely előírja, hogy a kormányzati döntéseket független bíróság előtt meg lehet támadni. Számos ország törvényei tartalmazznak már ilyen szabályozást.

Állampolgári részvétel

A környezet védelmének alkotmányos joga és kötelezettsége minden állampolgárt felhatalmaz arra, hogy részt vegyen a döntéshozatali folyamatokban, a környezetvédelmi politika kialakításában és megvalósításában, valamint a környezetvédelemmel foglalkozó általános szabályozás és törvények megalkotásában. Számos országban a részvétel módozatait törvényben, hatóságok által szabályozzák, illetve a hagyományok és a kultúra határozza meg. A részvételhez való jogot mind az egyén, mind pedig a közösség gyakorolhatja. Minden állampolgárnak joga van arra, hogy másokkal

együttműködjön, szervezeteket alapítson, amelyek bizonyos környezeti érdekeket képviselnek vagy védelmeznek.

Érvek és ellenérvek

Azokban az országokban, ahol léteznek már az állampolgári részvétel többé-kevésbé fejlett jogi keretei, gyakran évekig vitáztak róla. Sok esetben ezek a viták még nem zárultak le. Az állampolgári részvételt ellenzők majdnem mindig ugyanazzal érvelnek: túl költséges, lassítja a döntéshozatali folyamatot, és egy hatékony és határozott politikát ellenőriz újra meg újra. Természetesen ez mind igaz. Ez az ára a demokratikus társadalomnak. A demokráciának ára van. Ugyanakkor a jogilag megfelelő állampolgári részvételi rendszer számos előnnyel jár a kormányzat számára, amit a gyakorlatban bizonyít a döntéshozatali folyamat minőségének emelkedése, s ezáltal a döntések megalapozottsága. Ezen kívül az állampolgári részvétel bizonyos intézkedések számára széles körű társadalmi támogatást nyújt, és egy kölcsönös bizalmon alapuló kapcsolatot eredményez a kormányzat és az állampolgárok között. Ezek azok az érvek, amelyek a mérleg nyelvét az állampolgári részvétel támogatása felé billentik.

Környezetvédelmi nevelés

Az egészséges környezet minden egyes állampolgár felelőssége. Az állampolgári részvétel egy olyan eszköz vagy módszer, amely ezt hivatott kifejezni. A rendszer azonban nem működik magától. Minden érintett polgárnak meg kell tennie a szükséges erőfeszítéseket, és a résztvevő állampolgárok belső készítetésére is szükség van. A kormányzatnak pedig tudomásul kell vennie, hogy nem minden állampolgár rendelkezik sokoldalú szakértelemmel. Amennyiben az állampolgárokat közvetlenül be akarják vonni a környezetvédelmi politika alakításába, amely a sikeres politika előfeltétele, a nevelés is a feladatuk. Azokban az országokban, ahol kiterjedt állampolgári részvételi rendszer működik, nagymennyiségű információt terjesztenek. A kormányzat többféle módszer segítségével tájékoztatja az állampolgárokat a környezet állapotáról, a szennyezés következményeiről, és arról, hogyan járulhatnak hozzá a

kedvező változásokhoz saját életstílusuk megváltoztatásával. Általában eligazítják az állampolgárokat a segítségnyújtásra hivatott hatóságok és ügyosztályok bonyolult útvesztőjében.

Az állampolgári (civil) szervezetek szerepe

Nem egységesek

A "köz" – az állampolgárok vagy szervezetek, akik vagy amelyek nem a kormányt képviselik – testesítik meg egy ország környezetvédelmi törvényei és politikája kialakításának legbősegebb forrását. Az állampolgárok, az állampolgári szervezetek és az ipar mind része a "köz"-nek. Egyénileg a "köz" minden tagja másképpen vélekedik egy adott környezetvédelmi kérdéstről. A közösség tagjai együttesen pedig sokkal több ismerettel rendelkeznek országuk természeti erőforrásairól és környezeti problémáiról, mint amivel a kormány valaha is rendelkezni fog. Csupán nagy számuknál fogva, önmagukban is jóval nagyobb hatóerőt képviselnek, mint a legnagyobb kormányhivatal. Annak érdekében, hogy megfelelő környezetvédelmi döntések és törvények szülessenek, a közösség valamennyi tagjának lehetőséget kell adni arra, hogy kifejtse véleményét, valamint megkérdőjelezze azokat a döntéseket, törvényeket vagy politikákat, amelyek nem képviselik az adott állampolgár nézeteit.

Az állampolgári részvétel, mint a környezetvédelem egyik eszköze

Ennek alapján az állampolgári (civil) szervezetek fajtáit a következő-képpen határozhatjuk meg:

- 1) állampolgárok olyan csoportja, amely helyi kezdeményezéseket szervez egy-egy tervezett kormányprojekt ellen;
- 2) tudományos szakértők szövetsége, amely egy adott kérdésben semleges, párton kívüli tanácsokat ad a kormánynak;
- 3) az ipar képviselőinek koalíciója, amely a saját vállalatuk nézőpontját közvetíti a kormánynak.

A természet- és környezetvédelemmel foglalkozó állampolgári szervezetek formája a laza szerkezetű csoporttól az ultramodern, országos és nemzetközi hálózattal rendelkező, tökéletesen szervezett intézetekig terjed.

Társadalmi mozgalom

A nyugat-európai országok többségében az állampolgári szervezetek a 70-es évek első felében alakultak. Ekkor kerültek felszínre a II. világ-háború után megindult, korlátlanul tűnő gazdasági fejlődés hátrányos hatásai: a szennyezett vizek, a savas eső, a kihaló erdők és a szennyezett levegő. Az ijesztő jelenségek által okozott aggodalom életre hívott egy új társadalmi mozgalmat: megszülettek a környezet-védelmi mozgalmak, amelyek számos állampolgári kezdeményezést eredményeztek. A helyi lakosok szervezkedni kezdtek bizonyos tevékenységek elleni

fellépésre: pl. autópálya-építés, ipartelepítés, repülő-téri kifutópálya építése, egy-egy folyó szennyezése, vagy természetvédelmi területek tönkretétele ellen. Mivel a kezdeményezések címzettje minden esetben a kormány volt, hamar nyilvánvalóvá vált, hogy a jól megszervezett és összehangolt akciók sikeresebbek lesznek, mint az egyéni. Egy csoport mindig többet tud elérni, több adatot tud összegyűjteni, és így jobban fel tud készülni az ellenzékkel való szembenállásra. Ezért számos olyan új szervezetet alapítottak, amelyek állampolgári (civil) szervezeteknek minősülnek. Az állampolgári kezdeményezések hatására a környezetvédelmi problémák politikai problémákká is váltak. A környezetvédelmi kérdések

4. példa: Vita az atomenergiáról

A legtöbb nyugat-európai országban az atomenergia elleni vita a 70-es évek egyik legfontosabb tárgyalt kérdése volt. A téma heves nyilvános vitákat és tüntetéseket eredményezett, ami az energia kérdéseire szakosodott helyi és regionális civil szervezetek számának gyors növekedéséhez vezetett. Ezek a szervezetek szorosan együttműködtek több más kérdéssel foglalkozó társadalmi mozgalommal, szakszervezettel, fogyasztói szervezetekkel, női egyenjogúsági ligákkal, egyházakkal, baloldali politikai pártokkal, stb. Az atomenergia kérdése a környezetvédelmi mozgalomban politikai áttöréshez vezetett. Az országok kormányainak politikai napirendjén a környezeti kérdések elsődlegessé váltak. Ennek eredményeképpen számos nyugat-európai országban beszüntették az atomerőművek építésére

megjelentek a politikai élet napirendjén. Ettől a pillanattól kezdve az állampolgári szervezetek folyamatosan erősödtek, egyre hatékonyabbak lettek és jelentős politikai tényezővé váltak. (lásd a 4. példát)

Különbségek

Az állampolgári szervezetek gyors fejlődése nagy különbségeket is a felszínre hozott. Jóllehet a közös kiindulópont – az állampolgárok aggodalma az egészséges környezetért – nem változott, a cél elérésének a módja viszont különbözik. Többféle lehetséges stratégia is alkalmazható az adott cél eléréséhez. Az alkalmazott stratégiák alapján az állampolgári szervezeteket három csoportba sorolhatjuk:

- 1) Csoportok és szervezetek, amelyek főként a kormányzat által folytatott természet- és környezetvédelmi politika kérdéseivel foglalkoznak. A hivatalos politika befolyásolására – és, ha szükséges, megváltoztatására – törekszenek. Ezek a csoportok az állampolgári részvétel közvetlen formáját képviselik.
- 2) Csoportok és szervezetek, amelyek főként tájékoztató és nevelő munkával foglalkoznak. Céljuk a természet- és környezetvédelmi problémák legszélesebb körű tudatosítása, és a természet- és környezetvédelemmel kapcsolatos szemlélet megváltoztatása. Ezek a csoportok a politikai döntéshozatali folyamatot és a hivatalos politikát közvetlen módon befolyásolják.
- 3) Csoportok és szervezetek, amelyek maguk is alkalmazzák a környezettudatos és az ökológiai feltételeknek megfelelő életformát. Példamutatással próbálnak másokat is meggyőzni életformájuk helyességéről, és ezáltal igyekeznek a közösségek mentalitását megváltoztatni.

A civil szervezetek rivalizálása

Az állampolgári szervezetek sokszínűsége nagy előnnyel járhat. Az előbbieken felsorolt típusok mindegyikének működése szükséges és fontos szerepet tölt be. Az állampolgári szervezetek hatékonyabban tudnak működni, ha egy bizonyos problémára koncentrálnak. Egyik típus sem "jobb" a másiknál. (lásd az 5. példát)

Tény azonban, hogy a szervezetek típusai közötti különbségek gyakran rivalizáláshoz vezetnek a szervezetek között. Ez gyakran konfliktusokat és diszharmóniát gerjeszt a környezetvédelmi mozgalom egészében. Az ilyen jellegű viták sok esetben politikai pártok kialakulásához vezettek. Azokban az országokban azonban, ahol a helyzet ilyen vagy hasonló, a zöld pártok sehol nem gyakorolnak erőteljes befolyást a természet- és környezetvédelmi politikára. A zöld pártok – akármilyen területen is legyenek aktívak – mindig az állampolgári szervezetekre támaszkodnak. Az együttműködésre kell koncentrálni, nem pedig a széthúzásra: ez a legjobb stratégia. A környezetvédelmi problémák sokkal széleskörűbbek annál, sem hogy megoldásuk minden egyes érdekcsoportnak megfeleljen.

5. példa: Az állampolgári szervezetek gyors fejlődése Hollandiában

Az 1990-es évekre a környezetvédelmi mozgalom vált Hollandia messze legnagyobb társadalmi mozgalmává, amely napjainkban kétmillió tagot számlál. Ez az egyik magyarázata annak, hogy az ország politikai életének napirendjén a természetvédelem és a természeti állapot megőrzése, mint az egyik legfontosabb kérdés szerepel. A 70-es években 6-700 környezetvédelmi akciócsoport alakult az országban. A legtöbbjük helyi problémákra összpontosított, pl. autó-pályaépítés, repülőgépek által okozott zajártalom, vagy más

Önszerveződés

Az állampolgári szervezetek számának növekedése és fejlődésük arra utal, hogy az állampolgárok felelősnek érzik magukat a

Az állampolgári részvétel, mint a környezetvédelem egyik eszköze

környezetük iránt. E felelősségérzet struktúrába öntésével és csoportba szerveződésével – ahogy ez sok országban történt – az országok kormányai kénytelenek ezt a folyamatot valamilyen módon figyelembe venni. Itt nem az állampolgári szervezetek által követett stratégia a lényeges, hanem a cél, ami azonos: az egészséges környezet. A kölcsönös rivalizálás és a megosztottság csak gyengíti az erőfeszítések hatását és kényelmetlen helyzetbe hozza a kormányt, amely kész az állampolgárokat bevonni politikájának megvalósításába. A kormányzat ugyanis ilyenkor arra kényszerül, hogy válasszon "A" vagy "B" csoport között, és sokszor ebben az esetben egyszerűen nem tesz semmit. A különböző állampolgári szervezetek között fennálló konfliktusok olykor jó kifogást jelenthetnek a kormányzatnak arra, hogy az állampolgári részvétel minden formáját elutasítsa.

Az állampolgári kezdeményezések bármilyen formája akkor lehet a leghatékonyabb, ha a különböző kezdeményezések valamilyen módon kombinálódnak. Ez ugyan nem előfeltétele az állampolgári részvételnek, de leegyszerűsíti az állampolgárok és a kormányzat közötti párbeszédet. Ha az állampolgári szervezetek együttműködnek, nemcsak erejüket, energiáikat, és ismereteiket, de pénzügyi forrásaikat és lehetőségeiket is egyesíthetik. Ha ez az ideális helyzet megvalósulna, a kormányzat nem lenne többé képes az állampolgári szervezeteket, valamint azok társadalmi és politikai befolyását figyelmen kívül hagyni.

Az állampolgári részvétel tárgya

Kapcsolatrendszer

Annak, hogy az állampolgári részvétel mire irányulhat, nincsenek korlátai. Gyakorlatilag az állampolgári részvétel tárgya lehet bármi, ami hivatalos döntést kíván, például a jogszabályalkotási vagy egyedi engedélyezési ügyek, vagy a magánszféra kezdeményezései, mint például egy gyár felépítése. Más szóval az állampolgári részvétel tárgya lehet bármilyen döntés vagy

Az állampolgári (civil) szervezetek szerepe

tevékenység, amely hatással van a környezetre. Minden emberi tevékenység befolyásolja a környezetet, a természet és a környezet azonban nem tud védekezni, nem tudja befolyásolni a döntéshozatali folyamatot. Ennek alapján jól érthető és logikus, hogy az állampolgároknak kell ezekért a jogokért harcolni. Az állampolgároknak érdekük is az egészséges környezet; az állampolgári részvétel során közvetve képviselik a természet és a környezet érdekeit.

Szabályok

Minden hivatalos döntést szabályok bástyáznak körül, legyen szó akár törvényekről és intézkedésekről, akár egy üzem vagy autópálya felépítésének engedélyezéséről. Mindezeknek a döntéseknek keresztül kell menniük az egész jogi folyamaton, amelyben az állampolgárnak is szerepet kell kapnia. Számos országban ezt törvényekkel is szabályozzák. Kérdés azonban az, hogy mely törvény vonatkozik az adott ügyre? Általában mindig a tevékenység jellege határozza meg, hogy melyik törvényt kell alkalmazni. Más törvény szabályai vonatkoznak egy gyár felépítésére, mint például a víz- és levegőszennyezésre. Így az emberek egy sor jogszabállyal kerülnek szembe, ami az állampolgári részvételt rendkívüli módon bonyolítja mind a résztvevő állampolgárok, mind pedig a véleményüket figyelembe venni kész kormányzat számára. Ezek a problémák azonban megoldhatóak. Némileg világosabbá tehetjük ezt a bonyolult kérdést, ha az állampolgári részvétel legfontosabb területeit felsoroljuk. Ezek:

- a környezetvédelmi politika kialakítása;
- a jogalkotás;
- a határértékek szabályozása;
- az engedélyek kiadása;
- a helyi és regionális településfejlesztési tervek;
- a törvények, jogszabályok, és engedélyek feltételeinek érvényesítése;
- a privatizáció; és
- a határokon átnyúló környezetvédelmi problémák.

Környezetvédelmi politika

Felelősséget vállalni az egészséges környezetért igen bonyolult feladat. Sok tényező szerepét kell figyelembe venni, mint például az egészségre és a természeti értékekre gyakorolt hatások és a környezetvédelem társadalmi funkcióinak (ivóvízszolgáltatás és a talaj mezőgazdasági célokra történő kiaknázása) veszélyeztetése. Sőt, a szennyezés forrásai is rendkívül sokfélék és változatosak, például a mezőgazdaság, a közlekedés, az ipar, az energiaellátás, az építőipar, a

háztartások, a szabadidő eltöltése, stb. Végül, az időtényező és a szennyezettség mértéke sem elhanyagolható. A környezetszennyezés káros hatásai (pl. bizonyos növény- vagy állatfajták kihalása, vagy egész területek használhatatlanná válása) gyakran csak sok év múltán válnak nyilvánvalóvá. A szennyezésnek sokszor nemcsak helyi, de regionális, országos vagy akár világméretű hatásai is mutatkozhatnak, mint például az üvegházhatást okozó gázok (széndioxid és szénmonoxid) mennyiségének növekedése nyomán kialakult éghajlatváltozások.

Tehát egy hatékony környezetvédelmi politika megvalósítása során a politikusnak először mindig számba kell vennie a problémákat, majd erre alapozva kell körvonalaznia a

6. példa: "Nyitott fülek"

"Bármely politika csak más hatóságok, az állampolgárok és társadalmi szervezetek támogatásával érvényesíthető. Kifejezetten szükséges a kapcsolattartás a különféle ügyszakllyokkal, vakációzókkal, mezőgazdasági termelőkkel, az iparral, a vízügyi hatóságokkal és környezetvédelmi csoportokkal ahhoz, hogy fel tudják mérni, hogy egy adott terv vagy elképzelés milyen támogatásra számíthat. A kormányzatnál "nyitott fülekre" talál minden ilyen információ."

A holland kormány nemzeti természetpolitikai terve, 1993.

stratégiáját, meghatározva, hogy egy adott területen, és adott időn belül (pl. egy generáció alatt) hogyan fogják kézben tartani ezeket a környezetvédelmi problémákat. A politikus itt rámutathat az elsőbbséget élvező és a szűk kereszt-metszeteket jelentő téma-körökre is. Az ilyen terveket nyilvános vitára kell bocsátani. Az így kialakított politika mindenkit érint: a politikusokat, az államigazgatási dolgozókat, a vállalatvezetőket és az

állampolgárokat is. Az állampolgári részvétel nem-csak a lehető legszélesebb körű társadalmi bázist biztosítja a terv számára. Az állampolgári részvétel során az állampolgárok ismereteiket és tapasztalataikat megoszthatják a terv készítőivel annak

Az állampolgári részvétel, mint a környezetvédelem egyik eszköze

érdekében, hogy a lehető legjobb megoldás szülessen. (lásd a 6. példát)

Jogalkotás

A környezetvédelmi politika végrehajtásának legfontosabb eszközei a jogi és államigazgatási intézkedések, valamint a jogalkotás. Egyszerűbben: ha az állampolgárokat felkérjük, hogy vegyenek részt egy stratégia kidolgozásában, ez egyúttal feljogosítja őket arra, hogy akkor is véleményt nyilvánítsanak, amikor az adott stratégia jogi eszközök segítségével megvalósításra kerül.

A jogalkotás természetesen tág fogalom, különösen, amikor környezetvédelmi jogszabályokról van szó. Az évek folyamán nagyon sokféle és -fajta környezetvédelmi jogszabály lépett életbe számos országban. Ezek a jogszabályok általában egy bizonyos környezeti problémára koncentráltak: vízszennyezés, levegőszennyezés, talajszennyezés, hulladékanyag kibocsátás, zajszennyezés, stb. A környezetvédelmi problémák azonban kiterjednek a társadalom teljes gazdasági és szociális rendjére. Éppen ezért néhány országban a környezetvédelmi jogszabályok már általánosabbak, és több területet ölelnek fel. Az ilyen szabályozás magába foglalja az egy, adott területre vonatkozó általános szabályokat, az engedélyek kiadását és koordinálását, a nyilvános és titkos adatok szabályozását, a betartandó határidőket, stb. Gyakran az állampolgári részvétel jogi kereteit is az általános jogszabályokon belül határozzák meg, beleértve az információhoz, a véleményezéshez és a fellebbezéshez való jogot is.

Határértékek

Naponta több ezer tonna olyan hulladékanyag kerül a környezetbe, ami természeténél fogva nem tartozik oda. Az anyagok rendkívül sokfélék, és számuk évente több tucattal bővül, veszélyesekkel és kevésbé veszélyesekkel egyaránt. Ezek az anyagok aztán különböző bonyolult kémiai és fizikai

folyamatok révén eljutnak az emberek, növények és állatok táplálkozási láncához.

Jól ismert tény, hogy a természet rendkívül nagy öntisztító képességgel rendelkezik, ahhoz azonban ez nem elegendő, hogy az összes kibocsátott hulladékanyagot feldolgozza. A természet öntisztító képességének határát már elértük. Maga a természet is áldozata az autópályák, ipari telephelyek, repülőterek, kikötők építésének, a városok terjeszkedésének, a természeti forrásokkal való rabló-gazdálkodásnak, az erdők pusztításának, stb. A természetet pusztító folyamatok látható eredménye: élettelen erdők, folyók és tavak, kihalóban levő növény- és állatfajták. A környezetszennyezés közvetlenül is veszélyezteti az emberek életfeltételeit.

A szennyezés mértéke sok esetben mérhető. Pontosan megállapítható, hogy milyen anyagok, milyen mennyiségben, hol és milyen módon kerültek a környezetbe. Ezeknek az anyagoknak a környezetbe kerülését elviekben meg lehetne akadályozni. Ez főleg technikai kérdés. Bár a környezetvédelmi technikák gyors ütemben fejlődnek, a technikai találékonságnak is vannak határai. A környezet-szennyezésnek egy bizonyos mértéke mindig elkerülhetetlen lesz, ami azt jelenti, hogy mindig meg is fog maradni. A környezetvédelmi problémákat kezelni igyekvő politikusoknak meg kell határozniuk, hol vannak a határok, és a szennyezés milyen mértékig elfogadható. Másszóval, a környezetvédelmi politika meghatározójának kell kialakítania a határértékeket.

Az évek folyamán nemzetközileg használt határértékek sokféle típusát dolgozták ki, mint például a számszerinti határértékeket, a nem- számszerinti határértékeket, az egészségügyi határértékeket, a dózis-küszöbértékeket, a minőségi határértékeket, kibocsátási és környezeti terhelési határértékeket. A határértékek segítik a szennyezés csökkentését és ellenőrzését. Mindig az adott helyzettől függ, hogy melyik határértéket kell alkalmazni. A választás mindig politikai jellegű is, hiszen egyértelműen el kell dönteni, hogy az igen veszélyes anyagokat (radioaktív és/vagy rákkeltő anyagok)

Az állampolgári részvétel, mint a környezetvédelem egyik eszköze

teljes mértékben betiltják-e vagy egy bizonyos szinten engedélyezik-e létüket. De melyik szint elfogadható?

A különböző határértékek és szintek meghatározásakor mindig különböző érdekek merülnek fel. Az embereknek az egészséges környezet és a jó életkörülmények iránti igénye nem mindig esik egybe az egész társadalom gazdasági és szociális fejlődésének érdekeivel. A határértékek megállapítása tehát olyan témakör, amely az egész társadalmat minden területén érinti, éppen ezért nyilvános vitára kell bocsátani.

Engedélyek

Majdnem minden emberi tevékenységhez szükséges valamiféle hivatalos jóváhagyás, vagy engedély. Így van ez pl. házépítés, szennyvíz kibocsátása, fák kivágása, vagy repülőtér, kikötő, vagy ipari terület létesítése esetén. Mindig a tevékenység jellegétől, és attól függ az engedély kiadása, hogy melyik az ügyben hivatalosan eljáró hatóság. Az engedélyek kiadása országos, regionális vagy helyi hatóságok és hivatalnokok hatáskörébe tartozhat. Az engedély megszabja a tevékenységet korlátozó feltételeket és a betartandó határértékeket. Az engedélyek ezért fontos eszközei a környezetvédelmi politikának, különösen az állampolgári részvétel szempontjából. Az engedélyezési eljárás rendszere során az adott környezetvédelmi probléma ismertté válik, mivel az engedélyezés egy olyan nagyon is valódi, és látható tevékenység kezdete, amelynek közvetlen hatásai lehetnek a területen élő polgárok életfeltételeire. Éppen ezért teljesen érthető, hogy az adott területen élő polgárok bele akarnak szólni az őket érintő ügybe. A tervezett tevékenység közvetlenül érinti őket, mivel esetleg az egészségüket vagy az addig kedvező élet-feltételeiket veszélyeztetheti. (lásd a 7. példát)

Területfelhasználási terv

Sok országban a földhasználat feltételeit kiterjedően szabályozzák; ezt a szabályozást nevezzük terület-rendezési tervezésnek. Ez különösen fontos olyan országokban, ahol nagy a nép sűrűsége, és az ország területe kicsi. E szabályozások alapján tervek készülnek a terület felhasználásáról. A tervezés lehet országos szintű, de regionális és helyi szintű is. Akár kötelező, akár nem, a legtöbb esetben az államigazgatás különböző szintjein készült tervek jól illeszkednek egymáshoz.

Ezek a tervek többnyire hosszabb időszakra meghatározzák az adott terület felosztásának, elrendezésének és felhasználásának módját. Például meghatározzák, hogy egy adott területet lakásépítésekre, városfejlesztésre, mezőgazdasági hasznosításra, természetvédelmi területek, ipari területek, repülőterek, kikötők, autópályák vagy vasutak kiépítésére szánják. Röviden: minden emberi tevékenységet és az emberi társadalmon belül végbemenő mindennemű fejlődést hasonló tervek határoznak meg. Így lehet megakadályozni, hogy gyárak épüljenek lakóterületek közepe vagy lakóterületeket építsenek repülőterek mellett. Emellett a tervek elkészítése lehetővé teszi a környezetszennyező tevékenységek számbavételét, ezáltal azok könnyebben ellenőrizhetőek.

Nyilvánvaló, hogy az ilyen tervek az állampolgárok számára nagyon drasztikusak lehetnek, hiszen meghatározzák

7. példa: Részvétel az engedélyezési eljárásban

Az állampolgári részvétel tárgya

Az Egyesült Államok északkeleti részén elterülő államban, Vermontban, minden egyes fejlesztési tevékenységet (pl. mezőgazdasági terület építési területté változtatása vagy szálloda építése egy korábban érintetlen tó mellett) engedélyeztetni kell a helyi környezet-védelmi bizottságnál. Az állampolgárok és állampolgári csoportok a legkülönbözőbb módon vehetnek részt ezekben az eljárásokban. Felszólhatnak a javasolt engedéllyel foglalkozó nyilvános meghallgatásokon, és véleményüket írásban is benyújthatják. Amennyiben egy adott állampolgár bizonyítja, hogy a tervezett fejlesztés közvetlen hatással lesz az életkörülményeire, kérelmezheti az ügyféli jogállást az eljárás során. Így, mint ügyfél, közvetlen beleszólásra jogosult az engedélyezési eljárás során, ideértve a felszólalást a tárgyalás bármelyik részében.

életmódjukat, fejlődésük kilátásait, és kikapcsolódásuk lehetőségeit egyaránt. Ezért teljesen érthető, hogy részt kívánnak venni – és részt is kell venniük – a tervezési folyamatban. Számos országban az állampolgári részvétel a környezetvédelmi folyamatokban éppen a területrendezés folyamatá-ban való részvétel nyomán bontakozott ki.

A jogszabályok érvényesítése

A törvények és jogszabályok elvesztik jelentőségüket, ha nem tartják be őket. Éppen ezért egy megfelelő környezetvédelmi politika számára nélkülözhetetlen a jogszabályok érvényesítése és betartásuk ellen-őrzése.

8. példa: Önkéntesek az ellenőrzésben

Az Egyesült Államokban a civil szervezetek és az állampolgárok nagymér-tékben részt vesznek a patakokba és folyókba történő szennyvízkibocsátás ellenőrzésében. Sok csoport kenukkal rendszeresen járja a vidék folyóit, hogy észrevegyék, ha valahol szennyvizet bocsátottak ki. Feljegyzéseket készíte-nek az eset pontos helyéről, a szenny-ezőanyag szagáról és színéről, a környező vegetáció egészségének állapotáról, stb. Néhány esetben fényképfelvételeket is készítenek, sőt vízmintát is vesznek a kibocsátás helyén. Ezek az információk ezután a jogszabályok végrehajtását ellenőrző hivatalhoz kerülnek. Az adatokkal a birtokában a hivatal

A jogszabályok érvé-nyesítésére természetesen ki-jelölhetők erre szakosodott ellenőrző szolgálatok és más jogi intézmények. A környezet-védelem problémaköre azon-ban nagyon bonyolult, szerte-ágazó, és a társadalom majd-nem minden részét érinti. Éppen ezért a fent nevezett intézmények számára szinte lehetetlen, hogy semmi se maradjon ki ellenőrzésük alól. Szinte lehetetlen, hogy ezek az intézmények mindent figye-lemmel kísérjenek, és ellen-őrizzék, hogy minden egyes vállalat betartja-e a számára kiadott engedély

feltételeit, vagy hogy észrevegyenek minden szennyezőanyagkibo-csátást. Ezen a ponton az állampolgárok fontos szerep-hez jutnak, és nagymértékben segítenek a környezetvédelmi politika érvényesítésében. (lásd a 8. példát)

A környezetvédelmi problémákat számos országban nyilvános vitákra bocsátják, s ilyen módon az állampolgári részvétel rendszerét segítik életre. Az állampolgárok jelezhetik a problémákat, de arra is lehetőségük kell legyen, hogy a megfelelő hatósághoz fellebbezzenek. Panaszt tehetnek bűz, zajártalom, vagy egészségügyi problémák miatt, amelyek forrása közvetlenül lehet hogy nem követhető nyomon, az engedélyben rögzített feltételek áthágása miatt, illegális szennyező-anyag-kibocsátások, stb. miatt. Ebben a tekintetben az állampolgári részvétel a környezetvédelmi politika érvényesítésének egyik hatékony eszköze. Különösen azért, mert az adott területen élő polgárok nagyon jól ismerik az adott terület vagy régió természeti körülményeit. Azonban pontosan tudniuk kell, hová forduljanak panaszukkal, és biztosnak kell lenniük abban, hogy azt komolyan is veszik. De mi a teendő, ha a felelős hatóságok nem akarnak vagy nem tudnak semmit tenni? Ezekben az esetekben az állampolgárok fontos szerepet játszhatnak abban, hogy ki-terjesszék a kormányzat lehetőségeit a jogszabályok

9. példa: Az állampolgári szervezetek ellenőrző tevékenysége

Argentínában az állampolgári szervezetek nemcsak az ipari környezetvédelmi jogszabályok betartásának gyártelepeken kívüli ellenőrzésében vesznek részt, hanem a telephelyeken belül is. Az állami ellenőrző hivatalok és a szabályozott iparágak közötti esetleges korrupció elkerülése érdekében a hivatal meghívja az állampolgári szervezetek képviselőit, hogy megfigyelőként vegyenek részt az ellenőrzési folyamatban. Az adott ügyben érdekelt állampolgári szervezetek közül a hivatal értesít egyet legalább egy nappal a tervezett ellenőrzési akció kezdete előtt. A szervezetet csak az ellenőrzés tényéről tájékoztatják, hogy elkerüljék az érintett vállalat előzetes értesítését. Az állampolgári szervezet előtt az ellenőrizendő vállalat neve és címe mindaddig rejtve marad, amíg az ellenőrző bizottság el nem indul az adott vállalathoz. Az ellenőrző folyamat alatt az állampolgári szervezet megfigyelőként vesz részt, közvetlenül nem vehet részt a mintavételben vagy a kérdésben.

betartására oly módon, hogy figyelemmel kísérik a környezet feltételeinek alakulását, azonosítják a szabály-sértéseket, és az illegális szennyezőanyagforrásokat. Még azt a lehetőséget is számba kell venni – ha ez jogilag megoldható –, hogy az állampolgárok a kormányzat nevében lépnek fel és akár be is perelhetik a szabályok ellen vétőket. (lásd a 9. példát)

Privatizáció

A kormányzatnak – legyen az helyi, regionális vagy országos szintű – mindig két arculata van. Vannak olyan törvények, jogszabályok vagy intézkedések, amelyek közvetlenül az állampolgárokat érintik. Máskor a kormányzat "magánemberként" jár el, például az egyik szerződő félként szerződések aláírásakor, bérlőként vagy tulajdonosként, vevőként vagy eladóként. A központi kormányzat számos országban (nyugat-európaiakban is) támogatja a privatizációt. A privatizáció során az állami tulajdon – eladás vagy bérletbe adás útján – magánszemélyek vagy magánintézmények kezébe kerül. A privatizáció tárgya lehet iparágak egésze (acélművek, erőművek, bányák vagy szállítási cégek) vagy a szolgáltatások különböző területei is (pl. postai és telefonszolgáltatások). Ezekben az esetekben a kormány az eladó.

Amikor egy vevő és egy eladó megköt egy szerződést, a harmadik személyek mindig kívülállóak. A legtöbb országban elvileg és jogilag általában ez a helyzet, de ez nem állandóan érvényes. Különösen akkor nem, ha a kormány az eladó, és olyan nagyméretű ipari vertikumokat bocsát áruba, amelyek szennyezhetik a környezetet. Ekkor jelennek meg a harmadik személyek: az állampolgárok. Ők is érdekeltek abban, hogy a szóbanforgó tevékenység milyen módon és milyen feltételek mellett történik, és pontosan tudni szeretnék, hogy kit terhel felelősség a múltban felmerült környezeti károkért.

Számos jogrendszer lehetővé teszi harmadik személyek beavatkozását. Különösen akkor, ha az esetleges kár valakit közvetlenül és személyesen érint és ezt igazolni is tudja. Gyakran komoly érdekek forognak kockán egy közszolgálati terület

privatizálásakor. Ezek az érdekek általában messzemenő következményekkel járnak mind a környezetre, mind pedig az állampolgárookra nézve. Sőt, ilyenkor általában olyan közösségi tulajdont adnak el, ami mindenkié. Éppen ezért az állampolgároknak lehetőséget kell adni, hogy részt vegyenek a privatizációs folyamatban annak ellenére, hogy ők maguk nem lehetnek az egyik szerződő fél. Azonban az állampolgári részvétel tárgya lehet egy vállalat vagy egy egész iparág privatizációjának szándéka, terve és a privatizációs döntések.

Itt felvetődhet az az érv, hogy a privatizáció különleges eseteiben az állampolgárok szerepe valamennyire megegyezik az eladóéval, hiszen az állam által eladásra kínált tulajdon gyakorlatilag a polgárok birtokában van. Így a közvéleménynek joga van arra, hogy némi szerepe és beleszólása legyen a privatizációs tranzakcióba.

Határokon átnyúló környezeti problémák

Sok ország előszeretettel telepít környezetszennyező ipari létesítményeket határai közelébe. Ez nemcsak az anyaország lakosságát érinti, hanem a szomszédos ország lakosságát is. A probléma nemcsak az atomerőművekre vagy az iparra vonatkozik, egyéb tevékenységek is kellemetlenséget okozhatnak a szomszédos ország számára (pl. a folyók medrének megváltoztatása, gátépítés, területek kiszáritása, vagy kikötők és repülőterek építése, stb.).

Általánosan elfogadott és nemzetközileg elismert elv az, hogy egy ország nem károsíthatja egy másik ország környezetét. Amennyiben ez mégis megtörténik, a károsított ország felelősségre vonhatja szomszédját, és az ügyet szükség esetén bíróság elé – akár a Nemzetközi Bíróság elé – is terjesztheti. Ezt az eljárást az országok kormányai kezdeményezhetik, ezen a területen az állampolgároknak nincs beleszólási joguk.

Mivel a környezetvédelmi problémák nem állnak meg egy ország határánál, az állampolgárokat egyre inkább érintik az országhatár mindkét oldalán. Ezekben az esetekben a fő probléma abból adódik, hogy egy ország törvényei csak az

Az állampolgári részvétel, mint a környezetvédelem egyik eszköze

adott ország állampolgáira nézve kötelezőek, az adott ország területén belül. Ilyenkor nehéz eldönteni, hogy a szomszédos ország polgárainak is megadják ugyanazokat a jogokat vagy sem. Másszóval, ha egy országban az állampolgároknak joguk van az információszerzésre, tiltakozásra, vagy jogi eljárások kezdeményezésére, meg kell-e adni ugyanezeket a jogokat a szomszédos ország állampolgárainak is? Egyre több ország ismeri el azt az elvet, hogy ilyen esetekben az állampolgári részvételnek is át kell nyúlnia a határokon, ami annyit jelent, hogy a szomszédos ország állampolgárainak ugyanazokat a jogokat kell biztosítani, mint saját állampolgárainak.

Az állampolgári részvétel eszközei

Játékszabályok

Amint az az előző fejezetekből látható, a hatékony állampolgári részvételnek vannak bizonyos feltételei. Az állampolgári részvétel a fontos környezetvédelmi döntésekben nem lehet véletlenszerű, vagy bizonyos pártok, szervezetek önkényes döntése. Ha az állampolgári részvétel joga egy adott országban tényleg létezik, akkor garanciáknak is lenniük kell arra, hogy az állampolgárok azt

10. példa: Az állampolgárok aktív tájékoztatása

Hollandia ombudsmanja minden évben számos panaszt kap arról, hogy a kormányzat elmulasztja az azonnali és megfelelő tájékoztatást. Hasonló panaszok vezették a listát 1992-ben, amikor az összes ügy 23.9%-a ilyen kérdésekre vonatkozott, és az esetek 76.6%-ában a panasz jogos volt. Ide az állampolgárok által küldött levelek a kormányzat által megfelelő módon történő megválaszolása is beletartozik. Amennyiben egy ügy nem kaphat azonnali elbírálást, a kormányhivatalnak kötelessége igazolni a levél átvételét, közölnie kell, hogy foglalkoznak az ügygel. Arról is tájékoztatnia kell az állampolgárt, hogy melyik ügyosztály foglalkozik a levélével, és körülbelül mennyi időn belül fognak neki válaszolni.

A nemzeti ombudsman éves jelentése
Hollandia, 1992

hatékonyan gyakorolhassák. Ehhez általános törvényi szabályozás szükséges, amely az állampolgári részvétel három alábbi alapelveire támaszkodik: 1) hozzájutás a megfelelő információkhoz, 2) a részvételhez való jog, és 3) az ellenvéleményhez, fellebbezéshez és jogi eljárás indításához való jog. Az állampolgári részvétel e három alapelvét már a korábbiakban említettük. Az állampolgári részvételnek a fent említetteken kívül természetesen más, informálisabb módjai is vannak, például levélírás az újságoknak, demonstrációk vagy tiltakozó gyűlések. Az "állampolgári részvétel demokratikus formái" szintén alkalmazhatók. Ide

Az állampolgári részvétel, mint a környezetvédelem egyik eszköze

tartozik például a szavazás olyan politikusokra vagy politikai pártokra, akik vagy amelyek a környezetvédelem kérdéseit komolyan veszik, a választott képviselők-höz eljuttatott levelek vagy népszavazáson való részvétel. A következő részben a fent említett három alapelvet részleteiben tárgyaljuk.

Tájékoztatás

Az előbbieken már megállapítottuk, hogy a tájékoztatás nélkülözhetetlen eleme az állampolgári részvételnek. A nyilvánosságnak részletesen ismernie kell az adott kérdést. Itt rögtön kérdések és problémák merülhetnek fel: milyen információkat kell közreadni? Milyen információ az, ami bizalmas, és nem szolgáltatható ki? Ki köteles tájékoztatást adni és kinek? Milyen határidőket kell figyelembe venni? Milyen formában kell a tájékoztatást adni és milyen nyelven? Az olyan országokban, ahol az állampolgári részvételt a döntéshozatali folyamatok fontos elemének tartják, mindezt vagy külön környezetvédelmi törvényekben, vagy általánosabb törvényekben szabályozzák. Ilyenek például az információ szabadságáról szóló törvény (Freedom of Information Act), az általános környezetvédelmi törvény (General Environmental Act), vagy az államigazgatási eljárás általános jogszabályai (General Act on Administrative Law) (lásd a 10. példát). Az általánosabb jogszabályoknak az az előnye, hogy az egész jogrendszert érintik és nemcsak annak egy részét. Szemléletes példája ennek az Európai Unió tagországaiban életbe léptetett "szabad hozzáférés a környezetvédelmi információkhoz" (Freedom of Access to Information on Environment). Ez a törvény az Európai Unió mind a 12 tagállamában érvényes. A törvény 1. és 2. bekezdései a következőket tartalmazzák:

- A jelen jogszabály célja a hatóságok birtokában levő, környezetre vonatkozó információkhoz való hozzáférés és terjesztés szabadságának biztosítása, és azoknak a feltételeknek a felsorolása, amelyek az ilyen információkat hozzáférhetővé teszik.
- "A környezetre vonatkozó információ" minden írásos, vizuális, szóbeli vagy számítógép adatbázisában tárolt információt jelent a vizek, a levegő, a talaj, a növény- és állatvilág, a földek és természetvédelmi területek állapotáról, és az ezekre ható, esetleg káros tevékenységekről, pl. zaj. Információt jelent olyan tevékenységekről, amelyek esetleg hátrányosan befolyásolják vagy befolyásolhatják a környezetet, illetőleg olyan tevékenységekről és intézkedésekről,

Az állampolgári részvétel, mint a környezetvédelem egyik eszköze

amelyek ezek védelmére szolgálnak, ideértve a környezetvédelem irányításának programjait.

- A "közszolgálati hatóság" olyan országos, regionális vagy helyi szintű szervezet, amely az adott szinten felelős a környezetért és arra vonatkozó információkkal rendelkezik, a bírói és jogalkotói szervek kivételével.

Ez a jogszabály azt is megállapítja, hogy az információt kívánságra hozzáférhetővé kell tenni "... bármely természetes vagy jogi személy számára, anélkül, hogy érdekeltségét az adott ügyben bizonyítania kelljen. A titkos és/vagy bizalmas információk esetében való teendőket további jogszabályok határozzák meg."

E tekintetben megkülönböztethetünk aktív és passzív információs törvényeket. Passzívnak nevezzük az olyan információs törvényt, amelynek érvényesítése során az állampolgárok kérésre juthatnak hozzá a kormányzat birtokában levő információkhoz (ezt biztosítja pl. az információhoz való hozzájutás szabadságáról szóló törvény). Aktívnek nevezzük az olyan információs jogszabályt, amikor a kormányzat vagy az ipar önmagától bocsátja az információt az állampolgárok részére (pl. éves jelentés a környezet állapotáról, vagy jegyzék a mérgezőanyagok kibocsátásáról). Aktív és passzív szabályozásra egyaránt szükség van ahhoz, hogy az állampolgárok megfelelő környezetvédelmi információhoz jussanak. (lásd a 11. példát)

Az állampolgári részvétel, mint a környezetvédelem egyik eszköze

11. példa: Az információval foglalkozó törvények

I. Passzív törvények	II. Aktív törvények
1) Általános jog az információhoz hatásvizsgálati	1) Környezetvédelmi törvény
• az ország alkotmánya, általános érvényű törvények, stb.	2) Jelentések balesetekről, egészség- veszélyekről, stb.
2) Általános tájékoztatási kötelezettség	3) Javasolt döntések publikálása
• speciális információk	• területfelhasználás
• általános információk	• szabályozás
3) Ügyfélként való részvétel (és információszerzési jog) kiadása	4) Éves összefoglaló jelentés
• államigazgatási eljárások során	• a környezet állapotáról
• polgári jogi eljárásokban	• az összegyűjtött adatokról
• az ügyben érintett polgárként információk	• az összegyűjtött elemzése
• állampolgári szervezet formájában	• a kormány részéről
4) A környezetvédelmi információk- hoz jutás törvénye	• az ipar oldaláról
5) Az információhoz jutás törvénye	5) Ombudsman
	6) Környezetvédelmi tanács
	7) Termékek feliratozása
	8) Az ipar önellenőrzése
	9) Az iparban használt mérgező- anyagok jegyzéke
	10) Technikai segítségnyújtás
	11) Meghallgatás engedélyezési ügyekben
	12) Környezetvédelmi adattár

Részvétel

Az állampolgári részvétel többféle módon valósítható meg. A módszer lehet egyszerű levél, egy cikk megjelentetése az újságban, speciális gyűlések szervezése, kongresszusok szervezése vagy részletes ellen-elemzések készítése. Két tényező alapvetően fontos: a hol és mikor kérdése, tehát a megfelelő

hatósághoz kell fordulni a megfelelő időben. Ezen a területen is van néhány jogszabály, ami az állampolgári részvételt többé-kevésbé szabályozza. Számos országban ezeket a szabályokat az előbbieken már érintett általános törvények tartalmazzák (az információhoz jutás szabadságáról szóló törvény, az általános környezetvédelmi törvény vagy az államigazgatás általános jogszabályairól szóló törvény).

12. példa: Értesítés és észrevételezés

Az Egyesült Államokban, mielőtt egy javasolt kormányzati szabályozást elfogadnak és véglegesítenek, közzé kell tenni egy hivatalos lapban, hogy az állampolgárok áttanulmányozhassák. A javaslat és a vonatkozó dokumentumok áttanulmányozására, valamint írásbeli észrevételek benyújtására meghatározott idő áll rendelkezésre. Esetenként nyilvános meghallgatást is szerveznek az adott javaslattal kapcsolatban. A jogszabályt kidolgozó kormányhivatal köteles az összes véleményt figyelembe venni. A jogszabály végső formáját és az állampolgárok véleményét tartalmazó jegyzéket szintén közzé kell tenni a hivatalos lapban. Amennyiben a javasolt változásokat a szabályozás nem tartalmazza, meg kell magyarázni ennek okát is. A véleményező folyamat megkönnyítésére és felgyorsítására a jogszabályt kidolgozó kormányhivatal egy véleménylistát készít az állampolgárok számára. Ez a lista tartalmazza az összes írásbeli véleményt és dokumentációt, amit a véleményezői időszakban az állampolgárok benyújtottak, továbbá a javasolt jogszabálytervezetet, és az ügyben esetleg megtartott nyilvános meghallgatás

1) Az értesítés és a véle-ményezés formái

Az állampolgári részvétel bár-mely eszközének az állampol-gárokat kielégítően hatékony működése érdekében nagyon fontos a felkészülés szakasza. Ehhez például szükség van arra, hogy a kormányzat (vagy más hivatalos hatóságok) írásban vagy szóban biztosítsa a javasolt döntések széleskörű megismerését, és megfelelő időt biztosítson az állampol-gárok számára a kérdés tanulmányozására a viták meg-kezdése előtt. Ezenkívül a kormányzatnak írásban kell megválaszolnia minden észre-vételt, magyarázatot adva a végleges döntésre. Amennyiben az állampolgárok által pl. a nyilvános meghallgata-son javasolt változtatásokat a végleges döntés nem tartalmazza, a válasznak erre is magyarázattal kell szolgálnia. Mint azt már az előzőekben többször is jeleztük, ezek na-gyon

fontos és hatékony eljárások. Azt mutatják, hogy a kormányzat

figyelembe vette a szóban vagy írásban kifejezett állampolgári véleményeket – mivel az emberek úgy érzik, hogy meghallgatták őket –, és ez segít a végleges döntés megértésében. (lásd a 12. példát)

2) Nyilvános meghallgatás

Valamilyen intézkedésről szóló végső döntés meghozatala előtt nyilvános meghallgatást lehet tartani. A meghallgatás során annak kezdeményezői (általában a kormányzat) tájékoztatják az állam-polgárokat a tervekről, és ezután a meghallgatáson résztvevő állampolgárok kinyilváníthatják véleményüket az ügyről. A nyilvános meghallgatások lehetnek kizárólag tájékoztató jellegűek, ami azt jelenti, hogy ott az állampolgárok csak információkhoz jutnak. Szerveznek azonban olyan meghallgatásokat is, ahol a résztvevő állampolgárok kifejezhetik a véleményüket és panaszt is tehetnek. Azok a legsikeresebb nyilvános meghallgatások, ahol mindkét fél kifejtheti álláspontját, és párbeszéd alakul ki a kezdeményező felek és a résztvevő állampolgárok között.

Ahogy már az előzőekben utaltunk rá, a nyilvános meghallgatásokat általában az adott intézkedés bevezetését tervező hatóság szervezi. Ez lehet az adott ország kormánya, de más regionális vagy helyi szintű hatóság is. Sok esetben a hatóságok jogilag kötelesek meghallgatást szervezni a végső döntés meghozatala előtt. A nyilvános meghallgatás jegyzőkönyve fontos okmány a döntéshozatali folyamatban.

3) Tanácsadó bizottságok

A tanácsadó bizottságok létrehozása egyre gyakrabban előforduló jelenség. Ezek általában országos testületek, amelyek a kormányzatot látják el tanácsokkal környezetvédelmi kérdésekre, illetve jogszabályokra vonatkozóan. A végső döntés előtt a kormányzat köteles ezekkel a testületekkel konzultálni. Az ilyen tanácsadó szervezetekben mindenféle

13. példa: Petíció

"Az eljárás befejezésétől számított egy éven belül bármely személynek joga van írásbeli petícióval fordulni az ombudsmanhoz, hogy kérje egy államigazgatási szerv eljárási módjának felülvizsgálatát egy természetes vagy jogi személy ellen. A petíció benyújtása előtt az állampolgár köteles az érintett államigazgatási szervet vagy az államigazgatási alkalmazottat panaszáról tájékoztatni. Az államigazgatási szervnek vagy alkalmazottnak megvan a lehetősége arra, hogy eljárását indokolja vagy helyesbitse."

társadalmi szervezetnek helyet biztosítanak, így a környezetvédelmi mozgalom szervezeteinek is. Ezért a környezetvédelmi mozgalomnak jól szervezettnek kell lennie ahhoz, hogy megfelelő képviselőket tudjon küldeni ezekbe a tanácsadó testületekbe. Természetesen figyelembe kell vennünk, hogy a tanácsadó bizottságban vagy hasonló szervezetben felkínált hely elfogadásához két alapvető feltételnek kell teljesülnie: 1) az üléseknek nyilvánosnak kell lennie, és 2) a kisebbségi véleményeket is kötelezően jegyzőkönyvezni kell. Ezek a feltételek hivatottak azt megelőzni, hogy az ügyek zárt ajtó mögött kerüljenek elintézésre, és/vagy egy kisebbségben maradt csoport véleményét a többség elnyomja. Ennek éppen azért van nagy jelentősége, hogy minden csoport láthassa vagy ellenőrizhesse az érdekében tett intézkedéseket, amikor az állampolgárok képviselőik útján részt vesznek a döntéshozatali folyamatban. (lásd a 13. példát)

4) Nemzetközi egyezmények

A nemzetközi egyezmény az állampolgári részvétel speciális formája. A nemzetközi egyezményt mindig két vagy több ország kormánya köti, tehát az kormányközi egyezmény. Az utóbbi húsz évben sok nemzetközi egyezményt kötöttek a természet- és környezetvédelem területén. Figyelembe véve, hogy a környezet szennyezése nem ismer határokat, sok környezetvédelmi problémát csak nemzetközi szinten lehet megoldani. Ez vonatkozik főleg a víz- és levegőszennyezésre, radioaktív sugárzásra, a ritka állatfajok kereskedelmére és a nagy, határokon átnyúló természetvédelmi területek és azok élővilágának védelmére.

Mivel az egyezményeket országok kormányai írják alá, az állampolgárok nem hivatkozhatnak rájuk közvetlenül. Néhány módon azonban feltétlenül fel lehet használni őket. Egy nemzetközi egyezményt megkötése, és az érintett országok aláírása után az aláíró országok parlamentjének is ratifikálnia kell. Az egyezmény csak ezután léphet életbe, és a kormányok csak ezután felelnek annak betartásáért. A nemzetközi egyezmény parlamenti vitája során fennáll az állampolgári részvétel lehetősége.

Az egyezményt előkészítő titkárságon keresztül az állampolgár közvetlenül is beleszólhat annak megkötésébe. Minden egyezménynek külön titkársága van, amely ellenőrzi az egyezmény szabályainak betartását, és megszervezi az aláíró országok rendszeres találkozóit. Ezekon a találkozókön mind az állampolgároknak, mind pedig azok szervezeteinek lehetősége van a felszólalásra. Egyre több egyezmény teszi lehetővé, hogy az állampolgári szervezetek megfigyelőként részt vegyenek ezeken a találkozókon. A szólás, levélírás és kérdés szabadsága elvének alapján az állampolgárok kérdéseikkel és panaszaikkal közvetlenül is fordulhatnak ezekhez a titkárságokhoz és az időszaki konferenciákhoz.

Az állampolgári részvétel, mint eszköze

Az egyezmények, amelyek általában részletes információt tartalmaznak a titkárságokról és az aláírók rendszeres találkozóiról, szabadon hozzáférhetőek az állampolgárok számára, hasonlóan más törvényekhez és politikai kérdéseket tartalmazó dokumentumokhoz. Egyre gyakrabban fordul elő, hogy az országok kormányait az állampolgárok bevonására kötelezik a nemzetközi egyezmények megvalósításában. (lásd a 14. példát)

5) Környezeti hatástanulmányok

Egyre több országban jogilag kötelező az úgynevezett környezeti hatástanulmányok elkészítése (KHV). A KHV egy törvényben előírt elemzés bizonyos tevékenységek környezeti hatásairól. Bármilyen végleges környezeti döntést csak az ebben foglalt tények gondos tanulmányozása után lehet meghozni. Ez a tanulmány azonban nem mindig szükséges. A KHV-ra vonatkozó

14. példa: A Ramsar Egyezmény és az állampolgári szervezetek

a környezetvédelem egyik A Ramsar Egyezmény alapján szerződő felek konferenciája:

tudatában annak, hogy az országokban a környezetvédelem területén működő állampolgári szervezetek befolyásos társadalmi mozgalmakat képviselhetnek, és – szakértelmüknél fogva – fontos szerepet játszhatnak a mocsaras területek körütekintő használatának, az azokkal való gazdálkodásnak és védelmének elősegítésében;

megértve, hogy néhány országban a környezetvédelem területén működő állampolgári szervezetek további megerősítést és fejlesztést igényelnek;

javasolja, hogy a Szerződő Felek jelen-tős támogatást nyújtsanak és különle-ges figyelmet fordítsanak a mocsaras területek védelmével foglalkozó orszá-gos és nemzetközi állampolgári szerve-zetek fejlesztésére és működésére;

ösztönzi a Szerződő Feleket, hogy konzultáljanak az állampolgári szerve-zetekkel, lássák el őket a megfelelő információkkal, és biztosítsák a lehe-tőséget arra, hogy részt vegyenek az országok kormányainak a mocsaras területekre vonatkozó politikájának kialakításában és megvalósításában."

A nemzetközi jelentőségű, mocsaras területekkel foglalkozó egyezmény szerződő feleinek 5. találkozója. 5.6 Ajánlás. (Ramsar Egyezmény)

Kushiro, Japán, 1993. június

jogszabály pontosan megnevezi azokat a tevékenységeket, amelyekhez környezeti hatástanulmányt kell készíteni. Meghatározza a tanulmány készítőjének személyét, határidejét és a tanulmány elkészítéséhez rendelkezésre álló időt, valamint azt, hogy milyen szempontokat kell különösképpen figyelembe venni. A hatástanulmány vázlata, tervezett, majd végleges szövege ezután nyilvános vitára bocsátható.

15. példa: Az ombudsman intézménye

Az elmúlt húsz év folyamán az ombudsman intézménye, amely a skandináv országokból származik, a világ közel 50 országában honosodott meg. A skandináv országokon kívül (Svéd-ország, Finnország, Dánia, Norvégia és Izland) a következő európai országok rendelkeznek az ombudsman intézményével, bár néha más elnevezéssel: Egyesült Királyság (Parliamentary Commissioner for Administration – csak a parlament tagjain keresztül elérhető), Írország, Franciaország (Médiateur de la République), Hollandia, Spanyolország (Defensor del Pueblo), Portugália (Provedor de Justicia), Ausztria (Volksanwaltschaft) és Lengyelország. Néhány esetben a pozíciót több személy is betöltheti. Néhány országban az ombudsman jogosultságai közé tartozik az is, hogy regionális és helyi szintű hatóságok elleni panaszokkal is foglalkozzon. Az ombudsman intézménye több Európán kívüli országban is elterjedt, így a Brit Nemzetközösség államaiban (Ausztrália, Kanada és Új-Zéland), Izraelben, a karib-tengeri országokban, Afrikában és Ázsiában.

6) Az ombudsman intézménye

Néhány országban létezik egy kormánytól független panasz-fórum; ez az ombudsman intézménye. Az állampolgárok itt panaszt emelhetnek valahányszor nem értenek egyet a kormányzat intézkedéseivel. Az ombudsman a kormánytól függetlenül működik, és arra jogosult, hogy a panaszokkal törvényességi szempontokból foglalkozzék. Az ombudsman intézményére vonatkozó törvény azt is meghatározza, hogy milyen típusú panaszokkal foglalkozhat. Általában olyan kérdésekről van szó, amelyek nem vihetők bíróság elé. Ha valaki mégis úgy dönt, hogy panaszával az ombudsmanhoz fordul, az ombudsman munkájához tartozik, hogy elmagyarázza a jogi lehetőségeket. Ebből a

szempontból az ombudsman tájékoztatási szerepe rendkívül jelentős. A jognak bizonyos területeit érintő panaszokkal speciális ombudsmanok foglalkozhatnak, így külön ombudsman nevezhetnek ki szociális ügyekre, fogyasztóvédelmi ügyekre vagy környezetvédelmi ügyekre. (lásd 15. példát)

7) Egyéb eszközök

Sokszor nem könnyű jól megalapozott véleményt adni, különösen a környezetre vonatkozó ügyekben, mivel itt gyakran sok összetett technikai és kémiai folyamatot kell vizsgálni. Ezen túlmenően a kormányzati szervezetek minden szinten önmaguk is valóságos útvesztői a jogi és egyéb szabályoknak. Sokszor ezekben a jogi útvesztőkben nem könnyű megtalálni a helyes utat. Az átlagpolgár általában nem szakértője minden területnek. Az állampolgárok által nyújtott fontos tanácsok legtöbbször nem is igényelnek speciális szakértelmet: személyes ismereteik a helyi viszonyokról nagyon hasznos lehet.

A szakmai ismereteket és tapasztalatokat az egyetemeken és a tudományos intézetekben találhatjuk meg. Néhány országban az aktív információnyújtás kezdeményezése az oktatás messzemenő demokratizálódásához vezetett. Hollandiában például bizonyos tudomány-egyetemek felsőbbéves diákjai megosztják tudásukat a társadalommal oly módon, hogy közvetlenül tanácsokat adnak azoknak az állampolgároknak, akik ennek szükségét látják. Így tudásukat már tanulmányaik során gyakorlatban érvényesíthetik, és fordítva: olyan tapasztalatokat szerezhetnek, amelyek nagyon fontosak lehetnek tanulmányaik során. E kezdeményezések nyomán jogi, kémiai és környezetvédelmi tanácsadó központok alakultak ki. Ezekben a központokban – amelyek mindenki számára elérhetők – az állampolgárok vagy csoportok a legkülönbébb kérdésekben kérhetnek tanácsokat nagyon alacsony tanácsadási díj ellenében. Ez a folyamat hatékony eredményekhez vezethet az állampolgári részvétel területén.

Ellenőrzés

Az állampolgári részvétel hatását a végső döntéshozatali folyamatokra nem könnyű felmérni. Nem mindig egyértelmű, hogy egy döntést ténylegesen az állampolgári részvétel hatására változtattak meg. Ezt azonban ellenőrizni lehet az alábbi kérdések alkalmazásával: igaza volt-e a döntéshozó testületnek abban, hogy az állampolgári részvétel eredményeit figyelmen kívül hagyta? Ha igen, milyen érvek és indokok

magyarázzák ezt? A választ a tiltakozáshoz és a fellebbezéshez való jog érvényesítése útján kaphatjuk meg. Ezen jogok érvényesítése egy kritikus pont, hiszen ez feljogosítja az állampolgárokat arra, hogy ellenőrizzék, vajon a politikusok tényleg komolyan vették-e az állampolgári részvételt, vagy csak afféle demokratikus trükknek tekintették, amely az állampolgárokat boldoggá teszi. Az ellenőrzés joga nélkül az állampolgári részvételnek annyi haszna van, mint egy hűtőgépnek az Északi-sarkon. Azokban az országokban, ahol többé-kevésbé kiterjedt állampolgári részvételi rendszer működik, törvényben szabályozták ezt a jogot. Általánosságban szólva ez annyit tesz, hogy a döntéshozó testületnél panaszt lehet emelni az adott döntés ellen. Amennyiben az adott hatóság nem megfelelően kezeli a panaszt, az állampolgárnak joga van a következő szinten elhelyezkedő hatósághoz fellebbezni. Nemritkán független bírósági testülethez is fordulnak a felek. Az eljárások menete országonként más és más.

Többféle válasz van arra a kérdésre is, hogy ki gyakorolhatja ezeket a jogokat. Nagyon sok esetben csak azok az állampolgárok, akiknek az érdekeit közvetlenül sértik vagy esetleg károsítják az adott döntés következményei. Ilyen példa lehet, ha egy autópálya egy lakóház mellett épül vagy egy ipartelep lakott terület mellett létesítenek. Az állampolgároknak sok esetben kötelező bizonyítaniuk, hogy a döntés káros következménnyel járt számukra.

Némely esetben különbséget kell tenni természetes személyek (egyé-nek) és jogi személyek között (nyomásgyakorló csoportok, egyesületek, alapítványok, stb.). A jogi személyekre egyáltalán nem vagy csak korlátozott mértékben vonatkoznak a fent nevezett jogok. Erősödik azonban az a tendencia, hogy az állampolgári szervezeteknek adják meg mind a tiltakozáshoz, mind pedig a fellebbezéshez való jogot, különösen a környezetvédelmet érintő kérdésekben. Ez érthető is lenne, hiszen tényleges részvételre gyakran csak szervezeteken, mégpedig állampolgári szervezeteken keresztül van mód. Emellett a "csak az ügyben közvetlenül érdekelt természetes személynek lehet joga a tiltakozásra és fellebbezésre" szigorú

szabálya könnyen elmosható. Végülis egy állampolgári szervezet az állampolgárok nevében lép fel.

A tiltakozás és a fellebbezés általános joga, amely "bárki" számára érvényesíthető, ennek folytán az ellenőrzés egyik eszköze. Sőt mi több, nagy hatással van a szabályok összehangolására és azok betartására is. A tiltakozás és fellebbezés joga alapján ellenőrizhető, hogy a hasonló ügyeket mindenhol hasonló módon kezelik-e, így a jogegyenlőség jobban érvényesülhet. Általában ezt fejezi ki a joggyakorlat és az új, javított jogszabályok elfogadása is.

A tiltakozás, fellebbezés és panasz emelésének joga a hatóságokkal szemben ennek folytán nem csupán szükséges kiegészítője az állampolgári részvétel rendszerének, hanem a döntéshozatali folyamat minőségét is javítja. Sok országban a tiltakozáshoz és fellebbezéshez való jog arra kényszerítette a hatóságokat, hogy megfelelő jogszabályokat léptessenek életbe a környezet védelmében.

Konfliktuskezelés

Demokratikus társadalmakban a nyitottság és így az állampolgári részvétel rendkívül fontos. Ez biztosítja, hogy a kormányzati döntéshozatali eljárásokat ellenőrizzék, és ezáltal megakadályozzák a kormányzat részéről történő önkényes irányítást. Másfelől, a demokrácia ezen két alapvető elve lehetőséget nyújt a konfliktuskezelésre is. Minden olyan kormányzati döntés, amelyben valamilyen módon az állampolgárok nagy csoportja érdekelt, társadalmi feszültséghez vezet. A következő kérdések merülnek fel: mit jelent az adott döntés az állampolgár, vagy egy szakma számára? Milyen következményekkel jár? Milyen pénzügyi következményekkel kell számolni? stb. Ellentétes érdekek is felmerülhetnek, ami a környezeti kérdéseket érintő döntésekben biztosra vehető.

A műtrágyák használatának csökkentését előíró jogszabály befolyásolja ugyan a mezőgazdasági termelők jövedelmét, viszont hasznos a környezet számára és biztosítja az ivóvíz tisztaságát. Egy út építése jövedelmező lehet egy bizonyos

Az állampolgári részvétel, mint a környezetvédelem egyik eszköze

körzet ipara, közlekedése és gazdasági fejlődése szempontjából, de hátrányosan befolyásolhatja a lakott terület zajszintjét, biztonságát és tiszta levegőjét. Minden igazgatási szinten (országos, regionális vagy helyi) hasonló szembenálló érdekekkel számolhatunk.

Ilyen érdekösszeütközések esetén az állampolgári részvétel megfelelő formája felgyorsítja a folyamatot, és olyan döntéshez vezethet, amely többé-kevésbé minden érintett fél számára megfelelő. Egy nyilvános vita, amelyben minden érintett fél felszólalhat, észrevételeket tehet, érveket és ellenérveket hozhat fel, és ahol biztos, hogy ezeket az érveket figyelembe is veszik, bizonyos mértékig enyhíti a társadalmi feszültséget, sőt akár meg is előzheti annak kialakulását. A kormányzat számára az is előnyös, ha tudja, hogy a határozat végrehajtását bizonyos mértékű egyetértés fogja kísérni.

Néhány országban (pl. az Egyesült Államokban) az ilyenfajta konfliktuskezelésre speciális módszerek alakultak ki. Már a tervezés kezdeti szakaszában összehívják az összes érdekelt csoportot az adott projekt részletes megvitatására. A megbeszélés addig tart, amíg a főbb kérdésekben minden fél meg nem egyezik. Más országokban a nyilvános vitát többé-kevésbé hagyják a saját medrében folyni. Minden érdekelt csoport jó előre megkapja az adott projekt terveit, megismeri a lehetséges döntéseket, és így biztosítják a véleménnyilvánítás lehetőségét, valamint azt, hogy a véleményt komolyan is

16. példa: A természet, mezőgazdasági termelők és az ipar

A 80-as évek kezdetén a németországi Emden városban (Alsó-Szászország) egy új kikötő és az ehhez kapcsolódó ipari terület létesítéséről döntöttek (Dollart kikötő az Északi tengeren). A beruházás költségeit 1,7 milliárd német márkára becsülték. A kikötő építése azt is jelentette, hogy 600 hektár nagyon értékes mocsaras területet fel kell áldozni a beruházás érdekében. A projekt megvalósítása esetén a területen dolgozó számos halász elvesztette volna a munkáját.

A halászok és a környezetvédők ellenezték a tervet. Az ipar, valamint a helyi és a környéken élő lakosság nagy része azonban támogatta munkahely-teremtő hatása miatt. A német szövetségi kormány úgy döntött, hogy a természetvédelmi terület elvesztését 2000 hektár mezőgazdasági termőterület elmocsarasításával kompenzálja. Ekkor természetesen a mezőgazdasági termelők lázadtak fel a terv ellen.

Az egész terv ellentétes érdekek szövevényét érintette. Ez élénk és gyakran szenvedélyes vitákhoz vezetett, amelyben a helyi, a regionális és az országos politikai élet képviselői vettek részt. A viták eredményeképpen sok fontos információ került felszínre az adott projekt környezetre, a munkalehetőségekre, valamint a helyi és regionális gazdasági fejlődésre gyakorolt hatásairól. Minden érdekelt fél hozzájárult valamivel a megoldáshoz: a hatóságok, a politikusok, az állampolgárok, a tudományos intézetek, a média, a mezőgazdasági termelők, a halászok és a környezetvédelmi szervezetek. A vita csaknem 10 évig folyt. A 90-es évek elején az érdekelt felek végül megállapodtak a kikötő tervének egy olyan alternatívája mellett, amely nem károsítja a környezetet, nem veszi el a földet a termelőktől, nem fosztja meg a halászokat megélhetési forrásaiktól, viszont új munkahelyeket teremt.

fogják venni. (lásd 16. példát)

Hogyan használjuk ezeket az eszközöket?

Két fél

Az előző oldalakon az állampolgári részvétel megszervezésével és annak eszközeivel foglalkoztunk. Az állampolgári részvétel összes formáját aligha lehet felsorolni. Nagyon sok függ a résztvevők ötletgazdagságától, és ez az ami kimeríthetetlen. Az egyetlen vonás, ami minden részvételi formára vonatkozik, az a jogi keret megléte, amely rögzíti az alapelveket és a feltételeket, beleértve 1) az információhoz való hozzájutást, 2) a részvételi jogot és 3) a panaszhoz, fellebbezéshez és perléshez való jogot. A jogi feltételek mellett azonban nagyon sok informális, demokratikus módja is van az állampolgárok véleménynyilvánításának vagy tiltakozásának. A közös vonás az, hogy az állampolgári részvétel során mindig két fél érdekelt: a döntéshozók (általában a kormány) és az (érdekelt) állampolgárok vagy állampolgári szervezetek. Az eljárásban mindkét félnek megvan a maga speciális szerepe és felelőssége.

A döntéshozók

Az állampolgári részvétel elveit törvény szabályozza. A döntéshozók legfontosabb szerepe az, hogy meghallgassák és tájékoztassák az állampolgárokat. De nem passzívan – arra várva, hogy valaki hozzájuk fordul és kérdéseket tesz fel –, hanem aktívan. Az aktív szerepvállalás általában jelentős szervezési munkát igényel. Az állampolgárokat tájékoztatni kell a nyilvános viták lehetőségéről (a vonatkozó jogszabályokról, tervekről és engedélyekről), az erre vonatkozó információk beszerzési helyéről, a részvétel módjáról (pl. meghallgatás), valamint arról, hogy milyen módon és hová fordulhatnak panaszaiikkal. Az előző fejezetekben a különféle lehetőségeket és eszközöket már részletesen ismertettük.

Két szempont érdemel különleges figyelmet: a nevelés és a pénzügyi források. Ahogy ezt már több alkalommal megállapítottuk, a környezetvédelmi ügyek gyakran igen

Hogyan használjuk ezeket az eszközöket?

bonyolultak. Az ügyben érdekelt állampolgárok sokszor nincsenek a megfelelő ismeretek birtokában. E tekintetben a döntéshozók előnyösebb helyzetben vannak. Nemcsak több információ áll rendelkezésükre, de a megfelelő szakmai ismeretek birtokában is vannak. Az állampolgári részvétel csak akkor lehet hatékony, ha ezt az eltolódást csökkenteni tudjuk, pl. neveléssel. A nevelés céljából szervezhetnek teljes körű környezetvédelmi kampányokat, intézményes tanfolyamokat (a környezetvédelmi politika vagy a környezetvédelmi tudományok témáiban), vagy pénzzel támogatják ezeket. Az állampolgári szervezetek fontos szerepet játszhatnak ezen a területen. Ezért számos országban az állampolgári szervezeteket kéri fel, hogy vegyenek részt a nevelési tevékenységben és segítsék azt. A döntéshozó hatóságok szerint ez az állampolgári részvétel formába öntésének hasznos módja, így pénzügyileg támogatják ezeket a szervezeteket. Ez a pénzügyi támogatás lehetővé teszi az állampolgári szervezetek aktív, nagyon hasznos, és szakmailag magas színvonalú részvételét a tanácsadó bizottságokban, meghallgatásokon, stb. Ugyanakkor ezek a szervezetek az érdekelt és érintett polgárok tájékoztatásának és nevelésének terén fontos információk forrásai is a kormányzat számára.

Az állampolgári szervezetek és a hivatalos testületek ilyen szoros együttműködése azt a veszélyt rejti magában, hogy a szervezetek beépülnek a hivatalos politikába, és annak támogatóivá válnak. Az állampolgári részvételnek természetesen nem ez a célja. Viszont ha már létezik az állampolgári részvétel hivatalos (jogi) formája, a hatóságok kötelesek pénzügyileg megkönnyíteni a szervezetek és/vagy állampolgárok tevékenységét annak érdekében, hogy az állampolgári részvételben rejlő lehetőségeket kihasználják.

Ebből a szempontból a holland példa meglehetősen egyedülálló. Az elmúlt években az állampolgári szervezetek és a hivatalos hatóságok közötti kapcsolat egyre szorosabbá vált. Nagyon sok esetben a szervezetek tevékenységét a kormány részben vagy teljes mértékben pénzügyileg támogatja, tehát finanszírozza saját maga és döntései ellenzékét. Ez a helyzet jól

mutatja azt, hogy a kormányzat kívánatosnak tartja a szoros kapcsolatot állampolgáraival és arra törekszik, hogy ez a kapcsolat mindkét irányban működjék. Ezt a "partneri kapcsolatot" a kormányzat új ötletek forrásának tekinti, a környezetvédelem "házórző ebének", amely felismeri a környezetszennyező tevékenységeket, terveket és politikai lépéseket, tájékoztatja a közvéleményt, bővíti az állampolgárok ismereteit és fejleszti a nevelési tevékenységet.

Az alapvető támogatáson kívül lehetőség van arra, hogy az állampolgári szervezeteket vagy csoportokat egy bizonyos célra vagy projektre irányuló alapokon keresztül támogassák. Ilyen alapokat hozhatnak létre például független hatástanulmányok elkészítésének finanszírozására, vagy adott témákról tájékoztató kampányok szervezésére. Néhány országban ez a fajta projektfinanszírozás az állampolgári részvétel rendszerének szükségszerű eleme. Az Európai Unió, valamint a Világbank és az Európai Újjáépítési és Fejlesztési Bank (EBRD) és lehetőségeket kínál az állampolgári részvételű projektek finanszírozására, ezeket többnyire "kapacitásteremtés"-ként említik.

Mindebből az a következtetés vonható le, hogy az országos vagy nemzetközi hatóságok tudatában vannak az állampolgári részvétel előnyeinek, és annak, hogy kötelesek pénzügyi alapokat képezni a rendszer működésének finanszírozására.

A közösség és az állampolgári szervezetek

Az állampolgári részvétel másik oldalának résztvevői, az állampolgárok és az őket képviselő szervezetek, bonyolult feladatokkal találkozhatnak. Ezek a feladatok gyakorlatilag olyan bonyolultak, hogy az állampolgárok aligha képesek önmagukban reagálni a döntésekre, tervekre és jogszabályokra. Éppen ezért a szervezethez és az együttműködés a sikeres állampolgári részvétel nagyon fontos előfeltétele. Ezekkel a szempontokkal már korábban részletesen foglalkoztunk. Itt csak azt szeretnénk leszögezni, hogy a szervezethez és együttműködés valamilyen formája nélkül az állampolgári részvétel semmit sem ér, még akkor sem, ha a jogi keretei már

Hogyan használjuk ezeket az eszközöket?

megvannak. Ha az állampolgári szervezetek között nincs semmiféle együttműködés vagy szervezethez, még az is elképzelhető, hogy az állampolgárok és csoportjaik egymás ellen lépnek fel. Az állampolgári részvétel eszköze ily módon az állampolgárok ellen fordulhat. A döntéshozók meglövelhetik ezt a helyzetet: döntéseket érvényesíthetnek anélkül, hogy az állampolgárok érveit figyelembe vegyék, hiszen az nem egy kollektív véleményt tükröz, amit ők vitára bocsáthatnak. Az állampolgári részvétel megfelelő hatékonysága és sikeressége szempontjából nélkülözhetetlen a megfelelő szervezethez. Amint ezt korábban már megállapítottuk, ez lehet a helyi lakosok egyszerű nyomásgyakorló csoportja, de egy hivatalosabb testület, egyesület, vagy alapítvány is, vagy bármi, feltéve, ha világos, hogy mi a célja és ki a felelős az adott cél eléréseért.

A csoport a szervezethez és az együttműködés révén szerezhet szakmai ismereteket, gyűjthet tevékenységének céljára vonatkozó adatokat, képezhet alapokat tagsági díjakból és adományokból, továbbá ily módon fejlesztheti a tájékoztató és nevelési tevékenységeit. Ha a szervezetek ezeken a területeken sikereket érnek el, nagyobb esélyük van a kormányzati támogatásra is.

Ezen a módon az ismeretek, erőfeszítések és pénzügyi források szétaprózódása megelőzhető. Ezen kívül, speciális környezetvédelmi kérdés esetén a különböző érdekvédelmi csoportok (pl. mezőgazdasági szervezetek, fogyasztói szervezetek, vagy a munkaadók és a munkáltatók szervezetei) akár koalíciót is alakíthatnak. Éppen ezért az állampolgári részvétel nemcsak a kormányzat felelőssége, az állampolgároknak és szervezeteiknek szintén kezdeményezőknak kell lenniük. Ez az egyetlen módja annak, hogy a fent említett eszközök alkalmazása során maximális eredményeket érjünk el.

Ellenőrzési szempontok listája

Mi a cselekvés legjobb módja egy adott szituációban? Erre a kérdésre nagyon nehéz válaszolni. Az országok közötti

társadalmi, kulturális és gazdasági különbségek miatt lehetetlen az állampolgári részvételi rendszer egy olyan ismertetőjét összeállítani, amely mindenkire vonatkozik és minden ország minden lehetséges kérdését felöleli. A feladat megoldhatatlan az országok jogi és alkotmányos rendszerei közötti nagy különbségek miatt is. Sok esetben az állampolgári részvétel rendszerének működését a szokások alakítják, igazodva az egyedi lehetőségekhez, a különféle jogrendszerekhez és alkotmány-rendszerekhez, tekintet nélkül az adott kérdésre, még akkor is, ha a megelőző fejezetekben leírt elveket általánosan elfogadják. Az előbbieken említett előfeltételek nélkül az állampolgári részvétel nem lehetséges, vagy csupán nem más, mint formalitás.

Mindazonáltal adhatunk egyfajta általános listát a legfontosabb kérdésekről. A válaszokat minden egyes országban a helyszínen kell megkeresni egy valóságos helyzetben. A következő lista segítséget nyújthat mindenkinek, aki az állampolgári részvétel rendszerének elindításával és megvalósításával foglalkozik:

- Ki a felelős a környezetvédelmi politika kialakításáért helyi, regionális és országos szinten?
- Milyen környezetvédelmi jogszabályok (törvények, jogszabályok, programok, tervek) léteznek országos, regionális és helyi szinten?
- Ezek a szabályok a környezet mely összetevőjére vonatkoznak: levegő, víz, talaj, hulladékanyagok, vegyi anyagok, zaj, természetvédelem?
- Milyen az adott jogszabályok fogadtatása?
- Hol lehet ezeket a jogszabályokat megismerni és hogyan lehet bekapcsolódni a kialakításukba?
- Hogyan alkalmazzák ezeket a jogszabályokat (engedélyek, határértékek), mik a hatásai (környezeti hatástanulmány), és milyen módon vesznek részt benne az állampolgárok (állampolgári szervezetek)?
- Milyen jogai vannak az állampolgároknak (állampolgári szervezeteknek), és milyen részvételi eljárások léteznek?
- Milyen szerepet játszanak az igazságszolgáltatási szervek, milyen módjai vannak a részvételnek (lehetőség a fellebbezésre és/vagy perindításra)?

Hogyan használjuk ezeket az eszközöket?

II. fejezet

Az állampolgári részvétel a gyakorlatban: Hogyan fogjunk hozzá?

*Margaret Bowman és
Veronika Thiebach*

Az előző fejezetben az állampolgári részvétel különböző elméleteiről és módszereiről volt szó. Ebben a fejezetben néhány olyan gyakorlati lépést vázolunk fel, amelynek segítségével az állampolgár vagy az állampolgári szervezet felismerheti a számára legmegfelelőbb részvételi formát. Az állampolgári részvétel sokféle formában valósulhat meg. Lehet formális, tehát jogszabályokban meghatározott, és lehet informális, amikor az állampolgárok önmaguk döntenek a részvétel formájáról. A leghatékonyabb részvételi módszer gyakran e két fő típus kombinációja. Még ha egyes országokban az állampolgári részvétel formális típusait biztosító jogszabályok nem is léteznek, ritkán fordul elő, hogy a jog kifejezetten tiltaná a részvételt. Ezért az állampolgárok itt is ugyanúgy követelhetik a részvétel jogát, mint másutt.

Annak eldöntésére, hogy egy adott helyzetben melyik módszer működik a legjobban, az állampolgárnak vagy az állampolgári szervezetnek a következő kérdésekre kell válaszolniuk:

- Milyen környezetvédelmi problémákra kell odafigyelnünk és miért?
- Hogyan kaphatunk részletes tájékoztatást az adott problémáról?
- Milyen célkitűzések megvalósítása révén lehet az adott problémát megoldani?

II. fejezet: Az állampolgári részvétel a gyakorlatban

- Melyek azok a lehetséges megoldások, amelyek a legjobban szolgálják a közösség és ország környezetének és egészségének védelmét?
- Milyen lehetőségeink vannak a célkitűzések eléréséhez?
- Melyik lehetőséget válasszuk?

Az ebben a fejezetben felvázolt lépések csak javaslatok arra, hogyan kezdjük el gondolkodni a környezetvédelmi döntéshozatalban való részvétel módjáról. Mielőtt ezekre a kérdésekre válaszolnánk, az állampolgárnak meg kell győződnie arról, hogy országának jogrendje egyáltalán lehetővé teszi-e az állampolgári részvételt. Valójában bizonyos esetekben az alábbiakban felsorolt kérdésekhez képest teljesen más kérdések és módszerek sokkal alkalmasabbak lehetnek. Azonban bármilyen módszert is választunk, az állampolgári részvétel kidolgozása időt, kreativitást, kitartást, rugalmasságot és lelkesedést kíván. Az egyes helyzetekben alkalmazandó legelőnyösebb módszert sok próba és kísérletezés után lehet csak megtalálni. Ezt a fejezetet az állampolgárok és állampolgári szervezetek kiindulási pontként használhatják, ahonnan el tudnak indulni a hatékony állampolgári részvétel kiépítése útján.

Milyen környezetvédelmi problémákra kell odafigyel-nünk és miért?

Az emberek általában akkor ismerik fel a környezeti problémákat, amikor az közvetlen hatással van rájuk, vagy a médiákon keresztül értesülnek róla. A környezeti problémák a következők lehetnek:

- 1) Egy vállalat gyárat, szennyvíztisztítót vagy hulladéklerakó-helyet akar létesíteni a szomszédságunkban.
- 2) Egy már működő gyár vagy hulladéklerakóhely szennyezi a levegőt és a vizet, és a környéken élőket megbetegíti.
- 3) Egy régi vasútvonalon rendszeresen folyékony gázt szállít egy lakott területen keresztül.
- 4) Egy repülőtér erős zajt és rezgéseket kelt a környező településeken.
- 5) Valaki hulladékot kezdett lerakni az út mentén.
- 6) Valaki nagy területen elkezdte kivágni a fákat vagy megműveletlen földön kezdett építkezni.

- 7) A levegő káros az emberek tüdejére, a kifogott halakon sebeket találunk, vagy az ivóvíz elszíneződését figyelhetjük meg.
- 8) Egy állatfajt a kihalás veszélye fenyeget.
- 9) A savas eső és az általános felmelegedés veszélyezteti a Földet.
- 10) Nagy mennyiségű papír vagy más újra felhasználható anyag foglalja el a helyet a hulladéklerakóhelyen.
- 11) Országunk nagy mennyiségű veszélyes hulladékot termel vagy fogad el más országoktól.

Amikor felismerünk egy környezetvédelmi problémát, próbáljuk meg írásban a lehető legnagyobb részletességgel körülírni. Majd magyarázzuk meg, hogy az adott probléma miért érint bennünket. A probléma megállapítása és az okok megfogalmazása segítségünkre lesz a lehetséges megoldások megtalálásában és azoknak a területeknek a meghatározásában, ahol további információra van szükségünk. A kérdések, amelyeket magunknak fel kell tennünk, a következők lehetnek: Hol és mikor merült fel az adott probléma? Milyen gyakran találkozunk vele? Ki lehet a felelős érte, illetve mi lehet a forrása? Hogyan érint a probléma minket, a környezetet, és a lakosság egészségét? Van-e valaki, aki már dokumentálni tudta a hatásokat, és ha igen, milyen hatásokat állapított meg?

Hogyan kaphatunk részletes tájékoztatást az adott problémáról?

Általában minél több információval rendelkezünk egy adott környezet-védelmi problémáról, annál könnyebben meg tudjuk a kormányzatot és másokat győzni arról, hogy az adott probléma létezik és figyelmet érdemel. Az információk beszerzéséhez és a lehető legteljesebb kép kialakításához sokféle forrás áll rendelkezésre. Ilyen forrás például a kormányzat, a helyi közösség vagy az ipar.

A kormányzat:

Hogyan fogjunk hozzá?

Kormányzati információk beszerzéséhez pontosan ismerni kell a helyi, regionális és országos szintű irányítási szervek működését környezet-védelmi ügyekben – mind általánosságban, mind pedig a minket érintő bizonyos probléma tekintetében.

- 1) Győződjünk meg arról, vajon a kormányzat nem köteles-e bizonyos információval ellátni minket. Ismerjük meg az információ bekérésének módját.

II. fejezet: Az állampolgári részvétel a gyakorlatban

- a. Érvényben van-e olyan jogszabály, amely a kormányzatot bizonyos információk kiadására kötelezi, ha kérelmezzük azt (például az információ szabadságáról szóló törvény vagy a közzétételről szóló szabályok)? Szerezzük be a jogszabály szövegét és tanuljuk meg az alkalmazását.
- b. Érvényben van-e olyan jogszabály, amely előírja a kormányzatnak az állampolgárok tájékoztatását bizonyos döntéseiről (pl. engedélyezési ügyekben) vagy olyan rendeleteiről, amelyeket környezetvédelmi törvények megvalósítására ad ki. Ha létezik ilyen jogszabály, szerezzünk be egy másolatot.
- c. Érvényben van-e olyan jogszabály, amely a kormányzatot rendszeres jelentések közzétételére kötelezi a környezet állapotáról, adatokról, stb? Próbáljunk másolatot szerezni az adott jogszabályról és a rendszeres jelentésekről. Előző évek jelentései is hasznosak lehetnek.

2) Térképezzük fel a környezetvédelmi döntéseket hozó országos, regionális és helyi szintű szervezeteket.

- a. Ki irányítja a környezetvédelmi és szennyezést ellenőrző hivatalokat és milyen a szervezet felépítése?
- b. Mi a helyi, regionális és országos szintű hivatalnokok szerepe a környezetvédelmi döntéshozatali folyamatokban és mire terjed ki a hatáskörük?
- c. Vannak-e a környezetvédelmi hivataloknak különböző ügyosztályai vagy ágazatai – például vízszennyezési, levegő-szennyezési, veszélyes hulladékokkal kapcsolatos és természet-védelmi ügyek felülvizsgálatára? Próbáljuk megszerezni vagy elkészíteni az adott hivatalok szervezeti felépítését.
- d. Van-e olyan ügyosztálya a hivatalnak, amely a minket érintő környezetvédelmi problémát szabályozza és felügyeli? Ha igen, melyek azok a törvények és jogszabályok, amelyeknek a megvalósításáért az adott ügyosztály felelős?
- e. Hol állnak ezek a törvények és jogszabályok az állampolgárok rendelkezésére? Próbáljunk másolatokat szerezni.

Hogyan fogjunk hozzá?

- f. Rendelkezik-e az ügyosztály az adott problémára vonatkozó korábbi feljegyzésekkel vagy vizsgálati adatokkal? Hozzá-férhetőek-e ezek a feljegyzések és adatok?

II. fejezet: Az állampolgári részvétel a gyakorlatban

- g. Vannak-e olyan bizottságok a helyi választott önkormányzatban és az ország parlamentjében, amelyek környezetvédelmi ügyekben döntenek, jogszabályokat hoznak és pénzalapokat képeznek a jogszabályok végrehajtására?
- h. Amennyiben vannak ilyen bizottságok, kikből áll tagságuk, a tagok hogyan csatlakoztak a bizottsághoz (megválasztották őket?), mióta dolgoznak az adott bizottságban, kiknek az érdekeit képviselik és vannak-e alkalmazottaik?
- i. Létezik-e az ombudsman intézménye, amit azért hívtak életre, hogy a kormányzati döntésekkel kapcsolatos állampolgári panaszokkal foglalkozzon?

3) Ismerjük meg a kormányzat eljárásait a környezetvédelmi döntések meghozatala és a törvények érvényesítése során.

- a. Milyen eljárás során engedélyeznek bizonyos tevékenységeket és fogadnak el jogszabályokat?
- b. Köteles-e a kormányzat arra, hogy bizonyos időt (pl. 90 nap) adjon az állampolgároknak egy javasolt engedély, környezet-védelmi hatásvizsgálat vagy jogszabály véleményezésére mielőtt ezek bármelyikét véglegesítené? (Az ilyen időtartamot észrevételezési időnek nevezik.)
- c. Köteles-e a kormányzat válaszolni az észrevételezési idő alatt benyújtott véleményekre?
- d. Milyen hivatalok hatáskörébe tartozik a környezetvédelmi engedélyek kiadása?

A helyi közösség:

A helyi közösség tagjai rendkívül értékes információk birtokában lehetnek.

- 1) Keressük meg azokat az állampolgárokat vagy állampolgári szervezeteket, akik vagy amelyek szintén érdekeltek az adott problémában.
 - a. Milyen megfigyeléseket tettek az adott probléma területén és milyen információkkal rendelkeznek?
 - b. Kiknek az érdekeit képviselik?

Hogyan fogjunk hozzá?

II. fejezet: Az állampolgári részvétel a gyakorlatban

- 2) Érdeklődjünk arról, van-e olyan polgár a közösségben, aki ismer más, hasonló problémával küszködő közösséget.
 - a. Milyen információkat szerzett a másik közösség az adott problémáról, és milyen lépéseket tettek annak megszüntetésére?
- 3) Keressünk olyan embereket a közösségben, akik az adott probléma területén szakértelemmel rendelkeznek. Ilyen személyek lehetnek a biológusok, kémikusok, orvosok, jogi szakértők vagy mérnökök.
 - a. Ismernek-e más, az adott problémával foglalkozó szakértőket?
 - b. Mit tud a szakértő a problémáról mondani nekünk?
- 4) Keressünk olyan embereket a közösségben, akiket az adott probléma közvetlenül érint (pl. valakit, akinél valamilyen sérülést mutattak ki a szennyezés következtében, valakit, aki egy épülő gát közelében lakik, stb.).
 - a. Vannak-e jogi követeléseik (pl. a személyüket ért károsodás miatt)?
 - b. Rendelkeznek-e speciális eljárási jogokkal valamely lényeges államigazgatási eljárás során (pl. hivatalos félként vehetnek részt, mivel közvetlenül érintettek)?
 - c. Érdekl-e őket a velünk való együttműködés a probléma megoldására tett kísérleteinkben?

Az ipar:

Az adott környezetvédelmi probléma forrása lehet egy magánkézben levő vállalat is.

- 1) Érdeklődjük meg, hogy a vállalat (vagy a kormányzat) nem köteles-e információt adni az adott vállalat tevékenységéről és/vagy környezetvédelmi gyakorlatáról. (Egy társaság üzleti tervei és pénzügyi helyzete néha épp olyan fontos lehet – ha nem fontosabb – a probléma szempontjából, mint maga a szennyezés kibocsátására vonatkozó információ.)
 - a. Van-e érvényben olyan jogszabály, amely előírja a társaság számára, hogy a környezetvédelemre vonatkozó jegyzőkönyveit nyilvánosságra hozza (pl. éves

jelentés a társaságnál tárolt és onnan kibocsátott mérgezőanyagokról, jegyzőkönyv polgári vagy bűnügyi szankciókról, stb)?

- b. Kibocsátott-e az adott társaság pénzügyi helyzetére vagy üzleti terveire vonatkozó információt más célból (pl. a cég részvényeinek lehetséges vevői számára készített pénzügyi kimutatás, a részvényesek számára készített éves jelentés, vagy akár az adott cég hirdetéseiiben található információ)? Elérhetőek-e ezek az információk? (Amennyiben a vállalat kibocsátott részvényekkel rendelkezik, nem árt megfontolni akár egy részvény megvásárlását, amely lehetővé teszi a részvényesek számára fenntartott információkhoz való hozzájutást és az éves közgyűléseken való részvételt.)
- c. Köteles-e a cég beszámolni a kormányzatnak környezetvédelmi tevékenységéről (pl. a kormányzati engedély birtokában kibocsátott szennyezőanyag önellenőrzése)? Meg tudjuk-e szerezni ezeket az információkat a kormányzattól a kormányzat birtokában levő információkhoz való hozzájutás törvénye alapján?
- d. Köteles-e a cég beszámolni a kormányzatnak üzleti adatairól (pl. pénzügyi adatok közlése adózás vagy részvénykibocsátás céljából)? Be lehet-e szerezni a kormányzattól ezeket az információkat?
- e. Vannak-e olyan kormányzati jelentések az adott társaságról, amelyeket meg lehet szerezni az információhoz való hozzájutás törvénye alapján (pl. jelentések a törvények végrehajtásáról, esetleges pénzbírságokról vagy engedélyezési kérelmekről)?
- f. Beszerezhető-e információk az adott cégről a kereskedelmi kamarán vagy az alkalmazottak szakszervezetein keresztül?
- g. Hajlandó-e valamelyik alkalmazott beszélni velünk a társaság környezetvédelmi gyakorlatáról és terveiről?

2) Ismerjük meg az adott vállalat tulajdonosi és igazgatási szerkezetét.

- a. Kié a cég tulajdona? Magánszemélyek kis csoportja a tulajdo-nos, vagy nyilvános részvényeket bocsátottak ki?

- b. Ki ellenőrzi a vállalat irányítását? A társaság elnöke hozza a fontos döntéseket? Működik-e igazgatósági tanács a cégnél, s ha igen, mi a szerepe? Van-e különbség abban, hogy papíron ki a tulajdonos, és valójában ki hozza (vagy befolyásolja) a fontos döntéseket?
 - c. Van-e a társaságnál valaki, aki a környezetvédelmi ügyekért felelős? Milyen pozíciót tölt be a cégnél és mire terjed ki a hatásköre?
- 3) Mérjük fel a társaság helyzetét az adott közösségben.
- a. Jó-e a társaság megítélése a közösségben? Érdekelne-e a céget, ha egy nyilvános médiakampány hátrányosan befolyásolná a megítélését?
 - b. Az adott közösségből sok embert foglalkoztat-e az adott cég? Az alkalmazottaknak mi a véleménye a minket érintő problémáról?

Milyen célkitűzések megvalósítása révén lehet az adott problémát megoldani? Melyek azok a lehetséges megoldások, amelyek a legjobban szolgálják a közösség és az ország környezetének és egészségének védelmét?

Az összes információ alapján, amelyek az adott környezetvédelmi problémáról rendelkezésünkre állnak, meg kell határoznunk a probléma megoldása érdekében elérendő célokat. Néhány példa a célokra:

- 1) Megszüntetni az adott probléma forrását: például bezárni a gyárat, visszautasítani egy gyár telepítésére vonatkozó engedélyt, betiltani bizonyos anyagokat, betiltani az erdő fáinak kivágását.
- 2) Korlátozni a probléma forrását: például szigorúbb engedélyezési feltételek és szabályozások bevezetése a probléma forrásának területén.
- 3) Területek kijelölése az azokat fenyegető további pusztulás megelőzésére, pl. természetvédelmi területek létrehozása.

- 4) Olyan törvények és jogszabályok elfogadásának vagy módosításának biztosítása, melyek érvényesítése által a kormányzat védelmet nyújt a probléma veszélyei ellen.
- 5) A környezetvédelmi törvények és jogszabályok kormányzat által való megfelelő betartatásának biztosítása.
- 6) Az állampolgárok környezetvédelmi nevelésének fejlesztése, valamint a probléma veszélyeinek tudatosítása.

Függetlenül attól, hogy melyik célt választjuk a probléma megoldásának elősegítésére, alapvető tanács az, hogy próbáljunk már a kezdetektől részt venni a folyamatban és befolyásolni azt. Minél előrehaladottabb a döntéshozatali folyamat, annál nehezebb befolyásolni azt vagy eredményét megváltoztatni.

Milyen lehetőségeink vannak a célkitűzések eléréséhez?

Amikor lehetőségeinket egy környezetvédelmi probléma megoldásának befolyásolására felsoroljuk, gondolkodjunk olyan széles körben és kreatívan, ahogyan csak tudunk. Vegyük figyelembe a következő ötleteket:

- 1) Kezdeményezzünk párbeszédet:
 - a. Írjunk levelet és/vagy szervezzünk találkozót annak az iparágak, politikai pártnak vagy a kormánynak a képviselőjével, akiről úgy véljük, hogy felelősek a környezetvédelmi probléma felmerüléséért.
 - b. Szervezzünk találkozót közösségünkben a probléma megvitatására. Szervezzük meg a probléma megoldásán dolgozó csoportot.
- 2) Szervezzünk médiakampányt:
 - a. Írjunk levelet a napilapok vagy folyóiratok szerkesztőinek.
 - b. Lépünk érintkezésbe egy újságíróval, televízió- vagy rádióriporterrel, és kérjük meg, hogy írjon cikket vagy készítsen riportot az adott problémáról.
 - c. Írjunk újságcikket a problémáról.

II. fejezet: Az állampolgári részvétel a gyakorlatban

- d. Szervezzünk tiltakozó gyűlést, valamilyen szimbolikus eseményt (pl. veszélyes hulladékanyag-gyűjtő napot) vagy kiállítást, és tájékoztassuk a riportereket az eseményről.
 - e. Tartsunk sajtókonferenciát, amelynek keretében hozzuk nyilvánosságra a problémával kapcsolatos ismereteinket.
- 3) Indítsunk el egy köznevelési, felvilágosító és tudatosító kampányt.
- Küldjünk szét egy aláírási ívet a közösségben, majd juttassuk azt el a kormányzati képviselőknek arra kérve őket, hogy tegyenek valamilyen lépést az ügyben.
- a. Készítsünk a probléma ismertetését tartalmazó szórólapokat, terjesszük őket személyesen vagy postán, és biztosítsuk, hogy minél több emberhez eljussanak.
 - b. Szervezzünk gyűléseket és tanfolyamokat, melyek során az állampolgárok ismereteit bővítjük az adott problémával kapcsolatban.
 - c. Nyomtassuk ki a problémáról rendelkezésünkre álló összes információt és adatot. Ne felejtsük el beleírni a megállapításainkat és következtetéseinket sem.
 - d. Küldjük el ezeket az információkat tartalmazó kiadványokat a közösség tagjainak. Csatoljunk hozzá levelezőlapokat, amit a közösség tagjai el tudnak majd juttatni a kormányzati képviselőknek a probléma megoldását sürgetve.
 - e. Indítsunk el egy hírlevelet, amely az adott problémával foglalkozik.
 - f. Tervezzünk egy plakátot, ami a problémát írja le, és terjesszük azt a közösségünkben.
 - g. Gondoskodjunk róla, hogy a helybéli iskolásokat kioktassák az adott problémáról, és hogy ők is tegyenek valamit a megoldásért (pl. ellenőrizzék a folyó szennyezettségét és azonosítsák a szennyezés forrását).
 - h. Szervezzünk lakáslátogatásokat, melynek során a probléma-megoldó csoport tagjai végiglátogatják a közösség lakóit, megmagyarázzák az adott problémát és megkérik őket, hogy írjanak alá egy petíciót.

- 4) Befolyásoljuk a kormányzati hivatalnokok tevékenységeit és döntéseit:
- Írjunk levelet a helyi kormányzati képviselőkkel a saját körzetünket a parlamentben képviselő parlamenti tagnak vagy a környezetvédelmi bizottságban résztvevő parlamenti képviselőknek, illetve beszéljünk meg találkozót velük.
 - Kérjük kinevezésünket olyan tanácsadó testületekbe vagy munkacsoportokba, amelyek a környezetvédelmi problémák-kal kapcsolatosan nyújtanak tanácsot parlamenti képviselőknek.
 - Amennyiben létezik az ombudsman intézménye, nyújtunk be petíciót az ombudsmannak, és kérjük meg, hogy vizsgálja felül a kormány tevékenységét.
 - Készítsünk törvénytervezetet, jogszabálytervezetet, vagy már meglévő törvények és jogszabályok módosítását, és nyújtsuk be ezeket a minisztériumnak vagy a parlamentnek.
- 5) Kezdeményezzük a környezetvédelmi hatóságok döntéshozatali folyamatait vagy vegyünk részt benne:
- Szólalunk fel javasolt engedélyekre, jogszabályokra vagy projektekre vonatkozó nyilvános meghallgatásokon vagy munkacsoportüléseken. Némely esetekben a nyilvános meghallgatás jogilag kötelező, és a kormány azért szervezi őket, hogy lehetőséget nyújtson az állampolgároknak véleményük kinyilvánítására a kormányzat által javasolt tevékenységre vonatkozóan.
 - Írásban nyújtunk be észrevételeket a javasolt engedélyről, jogszabályról vagy projektről.
 - Hivatalos félként vegyünk részt az adott problémával kapcsolatos államigazgatási eljárás során.
 - Kifogásoljuk az államigazgatási eljárás keretében a kibocsátott engedélyt, az elfogadott jogszabályt vagy a jóváhagyott projektet.
 - Nyújtunk be szabályalkotási kérelmet, amelyben egy már érvényben levő jogszabály megváltoztatását indítványozzuk.

Ahhoz, hogy a felsorolt lehetőségek bármelyikét igénybe vegyünk, meg kell ismernünk a környezetvédelmi hivatal adminisztratív eljárásait és minden egyéb, az adott problémával kapcsolatos államigazgatási eljárásra vonatkozó jogszabályt.

- 6) Használjuk a bíróságokat is:
 - a. Indítsunk kártérítési pert a környezetvédelmi probléma eredményeként elszenvedett károsodások kompenzálásának céljából.
 - b. Indítsunk pert egy létesítmény tulajdonosa vagy működtetője ellen azért, hogy a környezetvédelmi engedélyben előírt feltételek betartására kényszerítsük. Igényeljük, hogy (i) a bíróság szankciókat hozzon a létesítmény ellen és/vagy (ii) rendelje el bizonyos intézkedések meghozatalát.
 - c. Indítsunk pert a kormányzat ellen annak kikényszerítésére, hogy teljesítse törvényben előírt kötelezettségeit (pl. léptessen érvénybe egy jogszabályt).
 - d. Kérelmezzük a büntető törvényszéken, hogy indítsanak bűnügyi pert a jogsértő ellen.

A jogi eljárás indításának joga az adott ország jogrendszerétől függ. Elképzelhető, hogy ügyvédet kell keresni a fent említett jogi lehetőségek megvalósítására.

- 7) Nyújtsunk be hivatalos panaszt az ombudsmanhoz vagy a jogi közvetítőhöz. Ez a lehetőség szintén az adott ország törvényeitől és jogi szabályozásától függ.

Melyik lehetőséget válasszuk?

Ha már minden információt összegyűjtöttünk, és számba vettünk minden lehetőséget az adott probléma megoldásának elősegítésére, el kell döntenünk, hogy melyik lehetőséget válasszuk céljaink elérése érdekében. Ez a döntés stratégiai kérdés. Próbáljuk meg számba venni minden egyes lehetőség előnyeit és hátrányait. Vegyük figyelembe a kiválasztott lehetőség

Hogyan fogjunk hozzá?

költségeit, az időigényét, a siker lehetőségét, és azt, hogy milyen hatással lesz a közösség többi tagjára, illetve hogyan fogadják majd. Erősíteni fogja-e az adott lehetőség ügyünk támogatottságát és másokat is csatlakozásra fog-e készíteni? Van-e értelme több változat kipróbálásának ahelyett, hogy a sikert csak egyetlen egy lehetőségre alapozzuk? Tekintettel a feltételek országonkénti és közösségenkénti különbözőségére, lehet, hogy hasonló esetekben más és más megoldások lesznek célravezetőek.

II. rész:

Az állampolgári részvétel jogi szabályozása Magyarországon

Fülöp Sándor
Ruttner & Partners Ügyvédi Iroda

Ócsainé Naszádos Krisztina
Ruttner & Partners Ügyvédi Iroda

Kalas György
Győri Reflex Környezetvédő Egyesület

Tanulmányunkban a magyar környezetvédelmi jogot az állampolgári részvétel szempontjából dolgoztuk fel. Mondanivalónkat két nagyobb fejezetre tagoltuk. Az elsőben az állampolgári részvétel bizonyos előismereteit szeretnénk felvázolni, a másodikban pedig a konkrét joggyakorlat kérdéseit vizsgáljuk.

I. fejezet

Az állampolgári részvételhez szükséges háttérinformációk

Fülöp Sándor

Az állampolgári részvétel jelenlegi lehetőségei Magyarországon

Mit jelent a rendszerváltás a környezetvédelem szempont-jából?

A rendszerváltás, vagyis az érdekeltségi alapokon nyugvó gazdaság kiépítése és a politikai demokrácia kiteljesedése komoly lehetőségeket rejt a környezetvédelem számára. Ugyanakkor, maga az átmenet és a célul kitűzött – növekedésre képes – gazdasági rendszer is jelentős veszélyeket hordoz a környezetre.

A gazdasági-politikai rendszer átalakításakor a környezetvédelem érdekei különösen háttérbe szorulhatnak. A politikusok, a döntési helyzetben levők sokszor azt hangoztatják, hogy a környezetvédelemre csak azután lehet komolyabb figyelmet fordítani, ha bizonyos életbevágó gazdasági, szerkezeti átalakításokat végrehajtottunk. Ez a sajátos, leegyszerűsítő gondolkodásmód nem képes több egyenrangú problémát egyszerre megoldani, mindenképpen igyekszik a feladatokat sorbarendezi. Csakhogy a környezetvédelmi feladatok jelentős része nem odázható el, a halasztás egyes feladatokat sokszorosán költsé-gesebbé, másokat pedig megoldhatatlanná tesz.

Egy stabil, megállapodott rendszerben a környezetvédelem előbb-utóbb kivívja az őt megillető helyet a társadalom

értékrendszerében, a változások alatt azonban "ideiglenesen" háttérbe szorulhat.

A gazdasági növekedés mint cél szintén komoly veszélyt jelenthet a környezetre. A mai fogalmak szerinti gazdasági növekedés mind több és több erőforrást igényel, a folyamat végén pedig egyre több hulladékot termel. Ráadásul, paradox módon a növekedés húzóágazatai egyre kevesebb munkaerőt igényelnek, így végső soron a fejlődés, a termelés tökéletesedése munkanélküliséghez is vezethet. A munkanélküliség pedig szerte a világon az egyik legfontosabb érv a környezetvédelemmel szemben: a mindennapi kenyérgondokkal küszködőket könnyű meggyőzni arról, hogy a környezetvédők az ellenségei. A környezetvédelmi mozgalmak ellen egyre átgondoltabban, szervezettebben fellépő környezetszennyezők a munkanélküliséggel fenyegetett társadalmi rétegekben szövetségest találhatnak. A hagyományosan felfogott gazdasági növekedésnek tehát van egy másodlagos, a környezetvédő mozgalmak gyengítésén keresztül érvényesülő negatív hatása is. Megjegyezzük, hogy a hazai környezetvédőknek véleményünk szerint ma még meg van a lehetősége, hogy ezt elkerüljék, és az emberekben tudatosítsák, hogy az ő hosszútávú érdekeiért lépnek fel.

A magyar gazdaság átalakításához a gazdasági fejlődés fogalmának sokkal modernebb felfogásra lenne szükség, ami nem elsősorban a gazdasági növekedés mennyiségi mutatóinak, hanem az emberek életminőségének a javítását tekintené értéknek. A közgazdászok már több éve kidolgozták a gazdasági növekedés környezetvédelmi szempontból is elfogadható fogalmát és mutatóit.

Ha igaz az, hogy maga az átmenet a piacgazdaságba a környezetre nézve különösen nagy veszélyekkel járhat, ráadásul az átmenet végére kitűzött cél, a "gazdasági növekedés" sem ígér alapvető javulást ebből a szempontból, akkor a környezetért aggódó állampolgárok és állampolgári csoportosulások különösen nehéz időszak elé néznek. Létfontosságú ezért, hogy a rendszerváltás másik lényeges

elemét, a politikai demokrácia bővítését kellőképpen felhasználják.

Magyarországon még a nyolcvanas évek első felében sem alakíthattak az állampolgárok szabadon egyesületet és nem nyilváníthattak ellenőrzésmentesen véleményt. Ilyen körülmények között természetesen a környezeti érdekekért sem lehetett hatékonyan szót emelni, amire jó példa a bős-nagymarosi államközi szerződés is.

A pártállami rendszer lebontása és annak jogi következményei (alkotmánymódosítás, egyesületi törvény stb.) ma már lehetővé teszik a környezet iránt elkötelezett állampolgároknak, hogy egy-egy ügyben szervezeten és hatékonyan lépjenek fel.

A társadalmi szervezetek helyzete

A nyolcvanas évek végén, a korábban is létező Duna Kör, a Göncöl Alapítvány, a hivatalosan is elismert Magyar Környezetvédő Egyesület és néhány laza szervezésű egyetemi klub mellett számtalan különféle környezetvédelmi szervezet jelent meg.

A Legfelsőbb Bíróság nyilvántartása szerint 1993-ban már több mint 2700, legalább részben környezetvédelemmel foglalkozó egyesület és alapítvány volt Magyarországon. Igaz, ezek nagy része csupán a személyi jövedelemadóról és a társasági adóról szóló törvény adóalapcsökkentő rendelkezései miatt tüntette fel célkitűzései között a környezetvédelmet. Azért persze, mert nem vagy nem elsősorban környezetvédelemmel foglalkoznak, többségük tiszteletreméltó és hasznos egyéb társadalmi célt követhet. Akad azonban néhány kifejezetten profitorientált vállalkozás, utazási iroda, építési vállalat, amelyik így kíván jogtalan előnyhöz jutni. Ezeket a Polgári törvénykönyv 74/F §-ában előírt ügyészégi törvényességi felügyeletnek kell kiszűrnie. Sajnos az ügyészség ezzel foglalkozó, általános felügyeleti szakágának a lehetőségei az utóbbi időben mintha beszűkülnének (pl. személyi helyzet, általános jogi eszközök),

I. fejezet: Az állampolgári részvételhez szükséges háttérinformációk

ezért nem képes arra, hogy vizsgálatai során az összes ilyen visszaélést feltárja.

Bár számszerűen igen sok környezetvédelmi állampolgári szervezet van, azt is meg kell állapítanunk, hogy a ténylegesen környezetvédelmi profilú, azon belül pedig a ténylegesen működő szervezetek száma hazánkban ennél lényegesen kevesebb, kétszáz körül van. Ez azonban a korábbiakhoz képest azonban mégiscsak nagyságrendi változást jelent.

A környezetvédelmi szervezetek között meg szokták különböztetni az ún. bevett szervezeteket és az ún. grassroot szervezeteket. A bevett vagy bevezetett egyesület ismérvei: a formális szervezeti kereteket megtöltő valódi működés, ehhez a megfelelő anyagi háttér, a bizonyos mértékű függetlenített munkavégzési lehetőség, a nélkülözhetetlen adminisztráció, továbbá a tartalmi működésükkel kapcsolatosan az, hogy néhány helyi akciót meghaladó, állandó tevékenységet fejtenek ki. A többi szervezet – a Magyarországon is meghonosodott kifejezéssel élve – ún. grassroot szervezet, ami a helyi közösségekben gyökerező, főként helyi problémákkal foglalkozó alkalmi társulásokat jelent. Ezek többnyire egy kiemelt ügy, cél érdekében tevékenykednek, majd feloszlának vagy elhal a tevékenységük.

Bármilyen szervezeti formában működjenek is, a hazai környezetvédő szervezetek viszonylag nagy száma mindenképpen öröndetes. Kérdés viszont, hogy az egyesülési, szervezkedési szabadság konjunkturális hatásának elmúltával nem fordul-e majd el az állampolgárok figyelme a közösségi kérdésektől. Különösen amiatt kell ettől tartani, mert Közép- és Kelet-Európában a társadalmi szervezeteknek működésük során számtalan nehézséggel kell szembenézniük. Anyagi forrásaik rendkívül szűkösek, a hatóságok pedig sokszor nem fogadják barátságosan őket, megnemértéssel, gáncsoskodással kell szembenézniük.

Fel kell figyelniük arra, hogy a társadalmi mozgalmak, különösen a grassroot szervezetek önmaguk is hordoznak olyan

tulajdonságokat, amelyek beeilleszkedésüket, sikeres működésüket akadályozzák. Ilyennek tartjuk például azt a környezetvédő körökben sűrűn előforduló nézetet, ami szerint a bíróságon bejegyzett egyesületi vagy az alapítványi forma csupán felesleges adminisztrációt okoz, különösen ami a könyvelést és az adóbevallást illeti. Ezt a véleményt egyáltalában nem osztjuk. Nincs még igazán benne a kultúránkban, de adózó állampolgárokká váltunk. Az ezzel kapcsolatos tudásanyag megszerzése, sőt a szükséges adminisztráció elvégzése előbb-utóbb valamennyiünk számára elkerülhetetlen. A tiszta elszámolás nemcsak a barátság alapja (régai kínai közmondás), hanem a társulási szabadsággal is együtt kell járjon. A modern állampolgár számára amúgy is kikerülhetetlen adminisztratív "kellemetlenségek" nem homályosíthatják el az önálló, tagjaitól független jogalanyiságú, azaz jogi személyiséggel rendelkező szervezetek előnyeit. A formalizált szervezetben elvileg tovább élhet a létrehozásakor működő eszmeiség, akkor is, ha az alapító tagok belefáradtak az ügy gondozásába.

Ezenkívül az egyesületi forma számos egyéb garanciát is nyújt a tagok egymással és a külső társadalmi környezettel való korrekt eljárásra. Így biztosítja a kisebbségvédelmet, rögzíti a határozatok meghozatalának bizonyos alapvető szabályait stb. Legvégső soron minden egyesületi tag

bírósághoz fordulhat az egyesület esetleges törvénysértő magatartása miatt.

Lehet, hogy a kezdetekkor, amikor az állampolgári szervezet alig különbözik egy baráti társaságtól, ezeknek a garanciális szabályoknak kevés gyakorlati jelentősége látszik. A nagyság átka azonban mindenkit fenyeget. Ha egy egyesület "kinövi magát" és többmilliós vagyonnal gazdálkodik és döntéshozó szervei nagyobb közösség életét komolyan befolyásoló határozatokat hozhatnak, bizony a tagjainak rá kell döbbernüük, hogy szükség van a jogi garanciákra.

Arra is kell gondolnunk, hogy a környezetvédelmi szervezetek ma még nem jelentenek komoly fenyegetést a gazdálkodó egységekre, ezért nincsenek kitéve komolyabb támadásoknak sem. Egy idő után azonban megtanulhatják a környezetvédő szervezetek, hogy hogyan lehet több információt szerezni egy-egy környezetszennyező cégről, és egyre komolyabban beleavatkozhatnak annak "magánügyeibe". Ezzel vége is lesz majd a mézesheteknek, a két oldal között egyre komolyabb összetűzések várhatók. Nem engedhetjük meg, hogy a környezetvédő társadalmi szervezeteket gazdálkodási szabálytalanságokkal, antidemokratikus működéssel, anarchikus felépítéssel stb. vádolhassák ezek során.

A következő fejezetben szeretnénk segítséget nyújtani a szervezeti keretek szabályos és működőképes létrehozásához.

Az állampolgári részvétel jogi keretei

Az egyesületi forma alapvető jellemzői

Az egyesület megalakításához az szükséges, hogy legalább tíz alapító tag kimondja a megalakulást, megalkossa az alapszabályt és megválassza a vezető szervezetet. A megalakult egyesület jogi személyiségét a székhely szerinti megyei bíróság bejegyző végzésével nyeri el.

A bejegyzéshez szükséges:

- a) Az alakuló ülés jegyzőkönyve. (Tűnjön ki belőle, hogy hol, mikor, kik határozták el az egyesület megalakítását, hogyan zajlott le az alapszabálynak és a vezető tisztségviselők megválasztásának a szavazása. Vigyázat, ha eltérő alapszabályi rendelkezés nincsen, akkor a szavazásnak ez utóbbi kérdésben titkosnak kell lennie! Ha tehát ragaszkodunk a nyílt vezetőségválasztáshoz, akkor előtte az erről rendelkező alapszabályt kell elfogadnunk.)
- b) A megválasztott tisztségviselők nyilatkozata arról, hogy nincsenek a közügyektől eltiltva és magyar állampolgárok. (Ez utóbbira nemzetközi jellegű egyesület esetében nincsen szükség.)
- c) Az alapszabály. (Három példányban szokták megkövetelni a bíróságok. Ebből egy példányt ún. felzettel – a beadás tényét és időpontját igazoló bírósági pecséttel – mindjárt vissza is kapunk, és ezt az APEH-nél rögtön, a bejegyzésről szóló bírósági végzést be sem várva, fel is használhatunk. Erre a későbbiekben még visszatérünk.)
- d) Végül néhány soros kérelem a bejegyzésre, amit az elnök ír alá. (Aláírását két tanúnak kell hitelesítenie a bírósági beadványok általános formai kötöttségei miatt. E beadványoknak, amennyiben nem ügyvéd szerkeszti őket, a Polgári Perrendtartás (Pp.) 93. § (3) bekezdése értelmében meg kell felelniük a teljes bizonyító erejű magánokiratok alaki kellékeinek, amelyeket részletesen a Pp. 196. §-a taglal.)

Az alapszabály-tervezet összállításakor a legtöbb alakulófélben levő egyesület egyszerűen és sallangmentesen lemásolja egy már működő, bejegyzett – tehát "megfelelt" – egyesület alapszabályát.

Ebből az egyesület működésekor gondok adódhatnak. Javasoljuk, hogy a mintát legfeljebb csak utólagos ellenőrzésre használjuk, nem felejtettünk-e ki valamilyen lényeges szabályozási tárgykört. Ha ugyanis elejétől a minta-alapszabályt

Az állampolgári részvétel jogi keretei

másoljuk, az könnyen tévútra visz minket, és végül is a szándékainktól eltérő szervezeti keretet hozunk létre.

I. fejezet: Az állampolgári részvételhez szükséges háttérinformációk

Az önálló alapszabályalkotáshoz hadd soroljunk fel néhány szükséges kelléket a következőkben:

- az egyesület neve;
- székhelye;
- célkitűzése;
- a tagsági viszony (keletkezésének körülményei, feltételei, a tag jogai és kötelezettségei, a tagsági viszony megszűnése);
- a szervezeti felépítés (vezetőség létszáma, megválasztása);
- a vezető testületek működése (határozatképeség, eljárás határozatképtelenség esetében, szavazati rend);
- az egyesületet képviselni jogosult személy vagy személyek;
- a működéshez szükséges anyagi fedezet forrása (ez legtöbbször a tagdíj, de lehet egyéb forrás is).

Az egyesület nevének megválasztásakor figyelemmel kell lennünk a névkizárólagosság, a névvalódiság és a névszabatosság hármaskövetelményére. A névkizárólagosság szerint az egyesület elnevezése nem keltheti azt a látszatot, hogy más jogi személy működéséhez kapcsolódik, hacsak az nem járult hozzá ehhez. A névvalódiság azt jelenti, hogy az egyesület neve nem kelthet hamis látszatot az egyesület célkitűzésével, jellegével vagy a tagsága körével kapcsolatban. Végül a névszabatosság követelménye szerint az elnevezésnek a magyar nyelv alapvető szabályait kell követnie – különösen vonatkozik ez a megfelelő magyar szóval helyettesíthető külföldi nevek használatának tilalmára.

Tapasztalataink szerint a bírói gyakorlat nem érvényesíti következetesen az egyesületi nevekre vonatkozó követelményeket. Leginkább a névszabatossággal, azon belül is az idegen nevek használatával kapcsolatban elnézőek a bíróságok.

Az egyesület célkitűzéséről megemlítjük, hogy az nem irányulhat gazdasági tevékenységre, mivel arra jogrendszerünk a gazdasági társaságok jogi formáit tartogatja.

A bejegyzés után (a beadástól számított egy-három hónapon belül) az egyesület vezetőjének adószámot kell igényelnie a területileg illetékes APEH-től. Ne szégyellje senki, hogy ehhez az eljáráshoz nem ért, az APEH-nek kiváló tájékoztatói vannak, ha pedig valamit rosszul csinálunk, azt úgymeg megmondják.

Ezek után tekintsünk át néhány részletkérdést a bírói gyakorlatból az egyesületek működésével kapcsolatosan.

Egy legfelsőbb bírósági eseti döntés szerint nem sérti az állampolgári szervezet demokratikus működését, ha az alapszabály a szervezet egyes tagjait többletjogokkal ruházza fel (pl. tiszteletbeli tagok jelölésére csak az alapító tagok jogosultak). Ezzel azonban – álláspontunk szerint – csinján kell bánni, amint azt egy másik döntés is mutatja. Ebben a bíróság törvénytelennek minősítette azt az alapszabályi rendelkezést, hogy egyes tagsági, szavazati jogok gyakorlását a tagok életkorához kötötte.

Általában ellene van a bíróság a közvetett választásnak. Törvénytelennek minősül például, ha a vezetőséget nem a teljes közgyűlés vagy legalább a küldöttgyűlés választja meg. Ugyanakkor nem látja annak akadályát a bíróság, hogy a vezetőség az elnököt és egyéb vezető tisztségviselőket maga válassza meg.

Kényes a bíróság a nem szabályszerűen összehívott közgyűlésekre, vezetői ülésekre stb. Szükséges, hogy az ilyen események helyéről, időpontjáról és a megvitatandó témakörökről minden érintett előre tudjon.

Az egyesületi joggal kapcsolatos pereknek további tapasztalata, hogy célszerű az alapításkor szabályozni a fegyelmi jogkör gyakorlására jogosult szervezeti egységet és a fegyelmi eljárást is. Az alapszabály összeállításakor általában ez

I. fejezet: Az állampolgári részvételhez szükséges háttérinformációk

nem jut eszébe az alapítóknak, és ezt utólag néhány egyesület meg is bánja.

Hogy az egyesületi joggal kapcsolatos áttekintésünk viszonylag teljes legyen, megemlítjük még: az egyesület megszüntetése a legfőbb testület, azaz a közgyűlés kizárólagos hatáskörébe tartozik. Törvénysértés esetén – az ügyészség indítványára vagy egyéb módon – a bíróság is kimondhatja az egyesület megszűnését. Erre azonban eddig a lehető legkevesebbszer került sor, mert a bíróságok arra az álláspontra helyezkednek, hogy az egyesületi élet az állampolgárok magánszférájába tartozik, ahol a jognak csak kivételes esetekben van keresnivalója.

Néhány szó az alapítványokról

A környezetvédelmi állampolgári önszerveződés alapítványi formája kevésbé elterjedt, mint az egyesületi, mert létrehozásához általában jelentős pénzre van szükség, amit az öntevékeny állampolgári csoportok ritkán tudnak előteremteni. Ugyanakkor reméljük, a jövőben egyre több pénzt szánnak majd a környezet iránt elkötelezett jogi személyek vagy magánosok meghatározott környezetvédelmi célra. Az alapítványok létrehozására az sem teljesen járhatatlan út, hogy néhány, egyenként kevesebb pénzzel rendelkező személy szerényebb induló vagyonnal hoz létre alapítványt, és azt a későbbiekben csatlakozók teszik életképessé.

Szükség lehet az alapítványi formára azért is, mert másféle támogatókat vonzhat, mint az egyesület. Ott a személyes tevékenység a döntő, itt a pusztán anyagi hozzájárulás. Ezenkívül egyes állami vagy külföldi támogatások az egyesületeknek, mások pedig az alapítványoknak férhetők hozzá könnyebben. Éppen ezért nem ritka ma már a két forma együttes használata sem.

Az alapítvány jogi lényege az, hogy a bíróság bejegyzése vagyonösszességet ruház fel jogi személyiséggel, és az a későbbiekben a létrehozóitól nagymértékben függetlenül működik az általuk megjelölt cél érdekében.

Mi kell ahhoz, hogy az alapítványt a székhelye szerint illetékes megyei bíróság bejegyezze?

- a. Tartós közérdekű célra rendelt alapítói vagyon. (A gyakorlatban igazolást kell csatolni az alapító(k) bankjától, hogy az alapítvány céljaira rendelt vagyont elkülönítette.)
- b. Alapító okirat.
- c. Kezelő szervezet, közismert nevén kuratórium. (Ez a gyakorlatban a kuratórium tagjainak az írásos nyilatkozatát jelenti, hogy elvállalják a feladatot.)
- d. A bejegyzésre irányuló kérelem. (Figyelem! A kérelmet nem terjesztheti elő a kezelő szervezet, mert az ő jogosultsága az alapítvány képviselőjére csak a

I. fejezet: Az állampolgári részvételhez szükséges háttérinformációk

bejegyzéskor kezdődik. Az alakiságra ugyanaz érvényes, mint amit az egyesületnél elmondtunk.)

A tartós közérdekű cél – kicsit hasonlóan az egyesületi célhoz – itt sem lehet gazdasági jellegű. Általában nem fogadja el a bíróság a mindössze néhány ember javát szolgáló alapítványtételt. Adott esetben azonban akár egy ember javára tett alapítványt is bejegyezhetnek, ha például súlyos beteg támogatásában több ember együttérzése nyilvánul meg, és ily módon az mintegy közüggé válik.

Az alapítói vagyonnal kapcsolatos leggyakoribb bírósági kifogás – ami általában a vagyonokkal kapcsolatban fel szokott merülni – az, hogy nem elég nagy. Ugyanakkor esetleg, ha egyéb feltételek megvannak, elegendő lehet annyi pénz, amennyivel a csatlakozás reményében szélesebb körben ismertetni lehet az alapítványi célokat. Az alapító okiratban a vagyon felhasználásának célját, továbbá az alapító által megengedett módját pontosan le kell írni (tőke is vagy csak a hozadékok stb.).

Azt is rögzíteni kell az alapító okiratban, hogy az alapítvány nyílt-e vagy zárt. Ugyanis elképzelhető, hogy az alapítók egyáltalán nem kívánják lehetővé tenni, hogy az alapítványhoz a későbbiekben bárki is csatlakozzék.

A csatlakozás önmagában érdekes jogintézmény, hiszen a csatlakozók jogállása nem azonos az alapítókéval, még akkor sem, ha az alapítók által befizetett összeg többszörösével járulnak hozzá az alapítványhoz. A különbség elsősorban abból adódik, hogy a pénzt adományozók jogai főként az alapítás köré összpontosulnak, a továbbiakban csak kivételesen szólhatnak bele az alapítvány sorsába, mert annak irányítása a kuratórium dolga. A kuratóriumot viszont esetleg visszahívhatják, és ehhez a csatlakozóknak is biztosítható jogosultság.

Érdekes jogi kérdés még az is, vajon hogyan oszlanak meg az alapítói jogok több alapító esetében. Egy legfelsőbb bírósági döntés alapján például e jogok nem függhetnek a hozzájárulás nagyságától, ami szerintünk több mint megkérdőjelezhető.

Az alapítói jogok főszabályként nem átruházhatók. Ezzel kapcsolatban azonban ellentmondásos a joggyakorlat, mert merev érvényesítése adott esetben egy jól működő alapítvány ellehetetlenülését okozhatja. Például az alapító halála vagy jogi személy alapító esetén annak megszűnése nem lehet akadály annak, hogy az örökös, illetve a jogutód az alapítói jogokat gyakorolja (pl. megüresedett kuratóriumi helyekre új tagokat nevezzen ki stb.).

A kezelő szervvel kapcsolatosan figyelemmel kell lenni az összeférhetetlenségre az alapítók és a kuratórium tagjai között. Általában nem lehetnek kuratóriumi tagok az alapítók közvetlen hozzátartozói, alkalmazottai, és semmiképpen sem lehetnek az ilyen személyek meghatározók a kuratórium összetételében. A közvetlen hozzátartozó jogi fogalmát egyébként a Polgári törvénykönyv 685. § b) pontja adja meg.

Az összeférhetetlenség szabályainak betartásán kívül is gondosan kerülni kell a kuratórium befolyásolásának bármilyen módját. Például tagjai nem kaphatnak költségtérítést közvetlenül az alapítótól, az alapító nem tehet számukra javaslatot egyes döntéseikre stb.

A kuratórium függetlensége azonban nem terjedhet addig, hogy saját személyi összetételét is maga határozza meg, a rosszemlékű kooptálást tehát a joggyakorlat nem tartja megengedhetőnek.

Végül nem követelmény, de hasznos, ha az alapító okirat pontosan meghatározza a kezelő szervezet szavazatképességét és döntési mechanizmusát.

Az APEH által kialakított rugalmas gyakorlat alapján már a bejegyzés előtt, a korábban említett bírósági felzettel ellátott alapszabállyal folyamodhat az alapítvány az adóhatósághoz, hogy engedélyezze számára olyan igazolások kiadását, amelyekkel az adakozók ezeket az alapítói vagy csatlakozói összegeket az adóalapjukból levonhatják. Mind a személyi

jövedelemadóról szóló, mind pedig a társasági adóról szóló jogszabályok lehetővé teszik a környezetvédelmi célú alapítványoknak (és egyesületeknek) fizetett hozzájárulások levonását. Az ehhez szükséges igazolásokat – amelyekről az APEH megfelelő tájékoztatót ad – az alapítvány (vagy az egyesület) képviselőjére jogosult személyeknek kell aláírniuk.

Az alapítványok névviselésére is érvényes az egyesületeknél említett névkizárólagosság, névvalódiság és névszabatosság hármas követel-ménye.

Az alapítvány megszüntetése nem tartozik az alapítók lehetőségei közé, mert az az alapítványtétel visszavonását jelentené, ami nem megengedett. Az alapító okiratot ugyanilyen okból csak úgy lehet módosítani, hogy az ne jelentse egyben az alapítói vagyon csökkenését vagy a cél szűkítését. Ezzel szemben az alapítvány megszűnik, ha a bíróság a nyilvántartásból törölte, mert az alapító okiratban meghatározott cél megvalósult, idő eltelt vagy feltétel bekövetkezett.

A jogról, a jogrendszerrel

Megalakult hát az egyesület vagy az alapítvány. Tagjai (kezelői) máris kész jogtudósok, hiszen, mint láttuk, pusztán a megalakulás meglehetősen elmélyülést igényel eme tudományban. Nem győzzük megnyugtatni az olvasókat, hogy a dolog nem olyan szörnyű, mint amilyennek látszik: úgy gondoljuk, a legtöbb, gyakorlatban előforduló jogi problémát vázoltuk, ez azonban nem jelenti azt, hogy mind együtt fog előfordulni ugyanannál a társadalmi szervezetnél.

Jogi és nem jogi eszközök

A továbbiakban a szervezet igyekszik a saját eszközeivel elérni célját, s ezek az eszközök alapvetően jogon kívüliek. Ugyanakkor egy idő után a működés közben felmerülhet, hogy jogi

eszközöket is igénybe kellene venniük céljaik elérése érdekében. Államigazgatási jogi eljárást kellene indítani vagy legalább jó lenne benne részt venni, be kellene perelni, fel kellene jelenteni valakit stb.

A környezetvédelmi szervezetek, a környezetvédelmi problémákkal találkozó állampolgárok számára az első kérdés az, hogy jogi vagy jogon kívüli eszközökkel próbálják-e megoldani azokat.

Ha ezt az első kérdést rosszul válaszolják meg, vagy föl sem teszik, akkor esetleg rendkívül sok felesleges erőfeszítést tesznek, látszólag értelmetlen ellenállásba ütköznek, az ügyük nem halad. Nem a világ esküdött össze ellenük, nem is arról van szó, hogy a hagyományos állami, jogi felépítmény alapjaiban hibás, csupán rossz eszközöz nyúltak.

Előfordulhat, hogy költséges peres eljárást kezdeményezünk akkor, amikor társadalmi, politikai eszközökhöz kellett volna nyúlnunk. Például egy önkormányzati helyi politikai döntést kellett volna kicsikarnunk – a döntés a jogi procedúra alatt zavartalanul megszületett, és mire rájövünk a tévedésre, már végre is hajtották azt.

Hasonlóképpen gyakori állampolgári tévedés a büntetőjog lehetőségeinek a túlbecsülése, pedig ha tisztában lennénk a bizonyítás és az okozati összefüggés szigorú követelményeivel a büntetőjogban, nem fordulnánk a rendőrséghez olyan ügyben, amelyekben az elkövetők valójában csak távoli összefüggésben állnak a bekövetkezett eseménnyel, ráadásul még ez sem bizonyítható kétséget kizáróan. Az ilyen ügyekben a nyomozó hatóság néhány hónap elteltével semmitmondó, nyomozást megtagadó határozatot bocsát ki, és közben az ügy el is alszik. Senkit sem érdekel már, elveszítettük például annak a lehetőségét, hogy az "elkövetők" ellen hatékony sajtókampányt indíthassunk.

A jogi eszközök hibás alkalmazásának másik tipikus esete az, amikor általánosságban megfogalmazott, kicsit mindenkit, de konkrétan senkit sem érintő ügyekben hatósági eljárásokat kezdeményezünk. Szemben az előzőleg említett két példával, amikor a jogszabályok nem terjednek ki az adott életviszonyra, azaz a kérdés jogilag irreleváns, az ilyen esetekben maguk a kérdéses életviszonyok nem tisztáztak eléggé, jogi szakkifejezéssel élve: a tényállás hiányos vagy megalapozatlan. Az ilyen eljárások a felelősségre vonható, kötelezhető személyek, az elkövetett cselekmények, a cselekmények által közvetlenül és bizonyíthatóan okozott károk tisztázatlansága miatt nem sok sikerrel kecsegtetnek. Ilyen esetekben inkább gondolnunk kellene a sajtó, a nevelés, a jól szervezett és megalapozott tömegdemonstrációk stb. erejére.

Mindezekkel egyáltalán nem akarjuk azt mondani, hogy az állampolgári szervezetek pusztán a társadalmi nyomásgyakorlás eszközeivel éljenek. Ellenkezőleg: helyes, ha eszköztárunkban a jogi fenyvegetések, a jog adta lehetőségek is szerepelnek.

Sokszor előfordul ugyanis az előzőkben bemutatott példák ellenkezője is: az állampolgári szervezetek hatalmas energiával tömegdemonst-rációkat szerveznek, szórólapokat terjesztenek, lobbiznak stb., holott a jogász számára napnál is világosabb, hogy egy viszonylag egyszerű kártérítési perrel, szabálysértési feljelentéssel, egyéb államigazgatási eljárással, töredéknyi pénz és idő árán is célt érhetnének.

A kétfajta tevékenység határainak tisztázása érdekében a továbbiakban megkíséreljük bemutatni a környezetvédelem szolgálatába állítható jogi lehetőségeket, és érzékeltetni a jog korlátait.

A tág értelemben vett környezetvédelmi jogi összefoglaló közreadásával azt a talán kissé idealista vélekedésünket is kifejezésre akarjuk juttatni, hogy a jog ismerete és alkalmazása egyre inkább az állampolgárok életének részévé válik.

A környezetvédelemért elkötelezett emberek között éppen sok olyan barátunkkal találkozhatunk, aki természetesnek veszi, hogy a jog, a társadalmi konfliktusfeloldás, konfliktuskezelés e nagy és bonyolult rendszere egyre jobban része mindennapjainak. Talán az ő számukra sem haszontalan, ha a részletszabályok előtt egy kis általános jogelméletet tárgyalunk.

A jog tartalma

A jog definíciója igazi elméleti síkon filozófiai kérdés. Kinek-kinek saját világnézete alapján kell eldöntenie, hogy isteni rendnek vagy az uralkodó osztály törvényerőre emelt akaratának kívánja tekinteni. Egy ezektől az ideológiai hátterektől független pozitivisták megközelítéséből pedig a jog olyan konfliktuskezelő eszközrendszer, magatartási szabályösszesség, amely a társadalom szervezett és legalább valamennyire hatékony működéséhez elengedhetetlen. Éppen ezért a jog szorosan kötődik az állami szervek létezéséhez, amelyek létrehozzák, illetve kikényszerítik azt.

Ezenkívül a jog egyik leglényegesebb, gyakran mégis figyelmen kívül hagyott sajátossága: rendszerjellege. E rendszerjellegről a jogkeresők vagy más szempontból jogalanyok, de a jogalkotók is gyakran elfeledkeznek.

Sokszor előfordul, hogy a jogkereső állampolgár értelmetlennek véli az ügyével kapcsolatos összes jogszabályt teljes mértékben áttanulmányozni, pusztán a konkrét esetre vonatkozó szabályt akarja megismerni. Holott az egyedi jogszabály olyan, mint egy célzás, mint egy rejtett utalás. Nem hivatkozhat állandóan a jogrendszer egészének összefüggő szabályaira, de például a hatóságok jogkörét, az ügyfelek jogképességét, a képviseleti jogosultságot, az okirati kellékeket, az illetéket és egy sor más hasonló jellegű általános szabályt egy adott rendelkezés mintegy ismertnek feltételez. Ráadásul a jog nem ismeretére senki sehol nem hivatkozhat sikerrel, mert bár a hatóságok készséggel elhiszik, hogy az ügyfél jóhiszeműen volt tudatlan, ilyesfajta kimentés bevezetése alapjaiban kérdőjelezné meg a jog működő-képességét.

A jog figyelemreméltóan ellenáll akár az elméleti, akár a gyakorlati erőszaknak, amikor valamilyen pragmatikus cél érdekében – egy társadalmi probléma gyors és radikális kezelése – úgy kívánják felhasználni vagy értelmezni, hogy közben nem veszik figyelembe rendszerjellegéből adódó belső törvényszerűségeit. Semelyik jogalkotó sem függetlenítheti magát a jogrendszer törvényszerűségeitől. Amikor egy új jogszabályt alkot, ideális esetben ismernie kell az összes megelőzőt a római jog óta, de legalább a hatályban levőket. Ezt a szabályt sajnos csak azok a titkárnők és joggyakornokok ismerték meg eléggé alaposan a mindennapi gyakorlatban, akik az utóbbi években arra kényszerültek, hogy a Hatályos Jogszabályok Gyűjteményének lapjait cserélgessék. Ezek az emberek egy-két havonta több tonna papírt mozgatnak meg az országban. Ennyit kell ugyanis kicserélni a gőzerővel folyó jogalkotási folyamatban. A cserék szükségességének két fő forrása van: a jó jogszabályok és a rosszak. A jó jogszabályok valódi működéséhez módosítani kell a velük összefüggésben levő hatályos jogszabályokat. A rosszakról csak a gyakorlati élet

fiaskói után bizonyosodik be, hogy ütköznek a korábbiakkal, ezért vagy ezeket, vagy azokat módosítani kell. Egyszerűbb az újabbat – akkor aztán majd másokkal fog ütközni. Hiába, a *jogrendszer* törvényszerűségeit igen nehéz megkerülni.

Mindezek figyelembevételével a gyakorlati környezetvédelmi szakjogi ismeretek előtt megpróbálunk kialakítani bizonyos szemléletet magáról a rendszerről. Ha sikerül elfogadható vázat adnunk a jogrendszeréről, az egyes jogágak egymás közötti viszonyáról, akkor az arra épített gyakorlati tapasztalatok többször hasznosabbak lehetnek, mint a sporadikus, összefüggéseiből kiragadott esetek.

A jog formája

A jog tehát eszköz, amellyel a társadalom irányítása során az állam a jogalanyok (egyének, szervezetek) magatartását kívánja befolyásolni. A jogot az államrendszer részei érvényesítik: a bíróság, az ügyészség és a rendőrség, valamint az államigazgatási hatóságok: a jegyzők hivatalai vagy a téma szerint szakosodott, többnyire centralizált szervezetű egyéb hatóságok. (Ez utóbbiakat hívják dekoncentrált szervezetrendszernek is.)

E hatóságok legfőbb jellemzője az, hogy az állampolgárokkal szemben kötelező érvényű döntéseket hozhatnak, és ezek kikényszerítésére végső soron az állami erőszakszervezet minden eszköze megvan a számukra. A jogszabályok kikényszerítésének a történelem folyamán számos formája alakult ki. Mivel a kikényszerítés, legalábbis a kikényszeríthetőség a jog fogalmának központi eleme, ezért az állami kényszer – jogi szakkifejezéssel élve: szankció – különféle formái struktúraképző tényezők. A szankciók különféle alapvető fajtái meghatározzák a jogrendszer alrendszeit, a jogágakat. Jellemző eszközökkel él a büntetőjog, a polgári jog és az államigazgatási jog. Nagyjából ez a három alapvető típus az, amely a jogrendszert alkotja, a további jogágak ezek kombinációi.

Büntetőjog, államigazgatási jog, polgári jog

A büntetőjog használja a legszigorúbb eszközöket, elmegy az emberi szabadság megvonásáig is, sőt egyes jogrendszerekben a halálbüntetésig is. Ezzel összhangban a büntetőjog a társadalom zavartalan működése elleni legveszélyesebb magatartásokkal foglalkozik.

Az államigazgatási jog által alkalmazott kényszer egyrészt enyhébb, másrészt kevésbé kategorikus, több kivételt, kimentési lehetőséget ismer. Jellemző az államigazgatási jogra a bírságok kiszabása, a különböző engedélyek kiadása, visszavonása, bizonyos cselekmények végrehajtására kötelező határozatok hozatala stb.

A jogágak rendszerében a polgári jog a másik szélsőség a büntetőjoghoz képest: a kényszer tulajdonképpen az esetek nagy többségében csak szimbolikus, bár az állami kényszer a bírósági végrehajtó személyében egyre nagyobb szerepet kap a gazdasági

életben. A polgári jog mégis főként az állampolgárok által szabad elhatározásukból vállalt vagyoni jogi kötelezettségek mögött áll, és a vitás esetek megoldásában igyekszik segíteni. A polgári jogban domborodik ki legjobban a jog konfliktusfeloldó szerepe.

A továbbiakban az egyes jogágak keretein belül maradunk, azonban talán nem kell már attól tartanunk, hogy a fától nem látjuk az erdőt. Igaz, egy-egy rubrikában forgolódnunk, de remélhetőleg végig tudatában leszünk annak, hogy ez csak egy része, alrendszere a jognak.

Az állampolgári részvétel alkotmányos alapjai

A jog a "kivételek birodalma", és természetesen a szankció tekintetében is akad kivétel. Az alkotmányjog mint jogág kivétel azért, mert nem közvetlenül kikényszeríthető, holott az egyes "igazi", "rendes" jogágak meghatározásakor láttuk, hogy az adott sajátos szabályrendszerhez sajátos kikényszerítés, más néven szankciórendszer tartozik. A szankció nélküli jog csak ún. "lex imperfecta", azaz nem teljes jog. Az alkotmányos szabályok valójában mindig számítanak a többi jogág részletszabályaira, amelyek majd teljessé teszik, megvalósítják általános céljait. Egyébként ilyen általános jellegű, lex imperfecta szabályokat nemcsak az alkotmányjogban, hanem egyéb jogágakban is találhatunk. A legjobb példa erre éppen a környezetvédelmi törvény, az 1976. évi II. törvény.

Mindezeket figyelembe véve, tekintsük át először a környezetvédelem és az állampolgári részvétel szempontjából lényeges alkotmányos szabályokat, hogy azután tekintélyükre hivatkozhatunk a többi "perfecta" jogág szabályainál.

Az alkotmányos rendelkezések

Az állampolgári részvétel alkotmányos alapjai

Az alkotmány rendelkezéseinek két csoportja lényeges témánk szempontjából. Először maguk a környezetvédelemre vonatkozó jogok, másodsor pedig azok az alkotmányos jogosultságok, amelyek lehetővé teszik az állami feladatok végrehajtásában a társadalom, az állampolgárok részvételét.

Környezetvédelmi alapjogok

Előrebocsátjuk, hogy a tiszta és egészséges környezethez való jog alkotmányos szabályozása tekintetében a magyar jogrendszer viszonylag előkelő helyen áll Európában. Sok állam alkotmánya nehezen fogadja magába ezt a viszonylag új alapjogot.

Ráadásul az egészséges környezethez való jog a magyar alkotmányban két helyen is szerepel. Először az első fejezetben, az általános rendelkezések között, amelyek meghatározzák az államszervezet felépítésének legalapvetőbb szabályait az államformától, a független, demokratikus jogállami berendezkedéstől kezdve a gazdasági rendszer és a külpolitika alapelvein keresztül az olyan alapvető társadalmi intézményekig, mint a család, az oktatás és a szociális intézmények.

a. Ezt a sort zárja a 18. §, amely így szól:

"A Magyar Köztársaság elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez."

Ezt a deklarációt sem alábecsülni, sem túlbecsülni nem szabad. Hangsúlyoztuk jelentőségét az ország jó hírneve szempontjából és ugyancsak fontosnak tartjuk, hogy ez a kinyilatkoztatás az alkotmányon belül is a legalapvetőbb rendelkezések között van. Nyilvánvaló, hogy a megfelelő részletszabályoknak különös nyomatókat kölcsönözhet egy-egy konkrét ügyben is, ha ezzel az alkotmányos rendelkezéssel erősítjük meg. Ugyanakkor, a lex imperfectáról mondtak értelmében mindenkit óvunk attól, hogy erre az alkotmányos szabályra közvetlenül kívánjon jogokat és kötelezettségeket alapítani. Önmagában ezektől még egyetlen egy szervezetnek, hatóságnak vagy szennyező nagyüzemnek sem lesz meghatározott cselekmény elvégzésére kötelezettsége, legalábbis nem abban az értelemben, hogy ez a kötelezettség jogi eszközökkel, az állami erőszakszervezetet felhasználva kikényszeríthető lenne. Egy kivétel van, és

Az állampolgári részvétel alkotmányos alapjai

ez maga a Parlament: a jogalkotás során törekednie kell arra, hogy az alkotmányban rögzített alapelveket tartalommal töltsse meg.

- b. Szerepel még az egészséges környezethez való jog az alkotmány XII. fejezetében az alapvető jogok és kötelezettségek között is. Maga a fejezet címe is beszédes: nem mondja azt, hogy állampolgári jogok, ugyanis a fejezet nemcsak a Magyar Köztársaság állampolgárai számára tartalmaz alapvető jogokat, hanem általános emberi jogokról is szól, amelyek minden embert megilletnek, tekintet nélkül arra, hogy hol született, illetőleg kik a szülei (általában ezek a tények szokták ugyanis eldönteni az állampolgárságot). Szenteljünk most egy kis kitérőt az emberi és állampolgári jogok csoportosítására.

Az emberi és állampolgári jogok között a kifejlődésük története alapján megkülönböztetünk első, második és harmadik generációs jogokat.

Az első generációs, legelőször teljességükben a Nagy Francia Forradalom idején megfogalmazott emberi jogok az ún. politikai szabadságjogok. Jellemzőjük, hogy az államtól nemtevést várnak el, azaz azt, hogy az emberek (eredetileg zömmel főként csak az állampolgárok) politikai mozgásterét ne korlátozza.

A második generációs jogok az államtól aktivitást várnak el; ezek többnyire gazdasági jellegű jogok, bár mint mondtuk, a környezethez kapcsolódó jogosultságok is ide tartoznak.

A huszadik század második felében az alkotmányjog elmélete kidolgozta a harmadik generációs emberi jogok fogalmát is. Ez azon a felismerésen alapul, hogy hiába léteznek az egyes államokban az első és második generációs emberi vagy állampolgári jogok, ha egyszer az állam nem tudja biztosítani azokat állampolgárainak. Ez a gondolatmenet oda vezet, hogy maguknak az államoknak is meg kell adni a megfelelő segítséget és támogatást ahhoz, hogy az emberi jogokat biztosíthassák. A harmadik generációs állampolgári jogoknak tehát az egyes országok kereteit meghaladóan, világméretben van értelmük. A környezethez való jog ilyen

szempontból a harmadik generációs emberi jogok közé is sorolható.

E kitérő után nézzük most az egészséges környezethez való jog szabályozását az Alkotmány XII. fejezetében. Az Alkotmány 70/D. § (1) bekezdése a következőképpen szól:

"A Magyar Köztársaság területén élőknek joguk van a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez."

Ezt némileg kifejti a (2) bekezdés:

"Ezt a jogot a Magyar Köztársaság a munkavédelem, az egészségügyi intézmények és az orvosi ellátás megszer-vezésével, valamint az épített és a természetes környezet védelmével valósítja meg."

A környezethez való jognak az egészséghez való joggal való illetően összefoglalt szabályozását kétféleképpen értékelhetjük, aszerint, hogy fanyalogni akarunk vagy lelkendezni. Egyiket se mulasszuk el.

Az egészségügy és a környezetvédelem ilyen együttes szabályozása azt mutatja, hogy a környezetvédelem még nem önálló. Más országok környezetvédelmi jogainak története során sem különült el a kezdeti időszakban a környezetvédelmi jog az egészségügyitől, különösen pedig nem a közegészségügyitől. Az Egyesült Államokban is így volt ez például (persze nem a közelmúltban, hanem az ötvenes években...).

Láthatjuk ugyanakkor az összeházasítás kezdvező oldalát is: az egészségügy és a környezetvédelem kölcsönös összefüggése alapján a környezetvédelemnek juthat az egészségügyi, különösen pedig a közegészségügyi intézményrendszer kapacitásának, forrásainak egy része. Emellett az sem baj, ha az egészségügyből bizonyos szemlélet is átszivárog a környezetvédelembe. Például figyeljük csak meg a 70/D. § (1) bekezdésének a megfogalmazását: "testi és lelki egészség". Igen, a környezetszennyezés következményeinél is előbb-utóbb

I. fejezet: Az állampolgári részvételhez szükséges
háttérinformációk

előtérbe kell kerüljenek a lelki következmények, hogy csak a legkézenfekvőbb példára, a zajszennyezésre utaljunk.

Persze a környezetvédelem nemcsak az egészségüggyel függ össze ilyen szorosan, hanem más társadalmi területtel is, ezért indokolt lenne önálló szabályozása alkotmányos szinten.

Az állampolgári részvételt alátámasztó alkotmányos alap-jogok

Ezek a jogok nagyjából egybeesnek az ún. első generációs állampolgári jogokkal, a politikai szabadságjogokkal. Közülük témánk szempont-jából különösen jelentősek:

A szabad véleménynyilvánítás joga és az információhoz való jog

az alkotmány 61. §-ában, amelyből különösen fontos az (1) bekezdés rendelkezése:

"A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a szabad véleménynyilvánításra, továbbá arra, hogy a közérdekű adatokat megismerje, illetőleg terjessze."

Felhívjuk a figyelmet a modern megfogalmazásra: nem köti a szabadságjog megadását az állampolgárok köréhez. Ráadásul az egész jogrendszert tekintve a rendelkezés ma már nem is teljesen imperfecta, hiszen lényegében erről szól az 1992. évi LXIII. törvény, amely a közérdekű adatok nyilvánosságát konkrétan szabályozza.

Mindkét joggal, sőt általában a szabadságjogokkal kapcsolatosan fontos megjegyeznünk, hogy az egyik ember joga nem sértheti a másik ember hasonlóan alapvető jogait. Ennek megfelelően mind a szólásszabadságnak, mind az információhoz való jognak megvannak a maga korlátai. A szólásszabadság például nem sértheti mások személyhez fűződő jogait, nem sérthet népcsoportokat, vallási felekezeteket stb. Az információhoz való jog pedig nem sértheti a személyes adatok védelméhez fűződő nyomós érdekeket. Kicsit más a helyzet a gazdasági vagy politikai érdekekből fakadó titkokkal, amelyeknél álláspontunk szerint adott esetben erősebb pl. a környezeti információkhoz való hozzáférés joga. Ugyanakkor a mindennapi életben akadhatnak bonyolult mérlegelést igénylő esetek, ahol a helyzet nem ennyire egyértelmű. Ezért az információs szabadságra komoly konfliktuskezelő gépezetet

I. fejezet: Az állampolgári részvételhez szükséges
háttérinformációk

telepített a jogalkotó az adatvédelmi ombudsman személyében, illetve az adatvédelmi ügyekben lehetővé tett bírósági út formájában.

A gyülekezési szabadság

az alkotmány 62. §-ában:

"A Magyar Köztársaság elismeri a békés gyülekezés jogát, és biztosítja annak szabad gyakorlását."

Az a) pontban említettekhez hasonlóan emberi jogról van szó, amelynek nyilvánvalóan szintén vannak korlátai. Mások nyugalmanak, indokolt és méltányolható érzelmeinek megzavarása például ilyen korlát.

A gyülekezési jogot szintén törvény szabályozza, az 1989. évi III. tv.

Felhívjuk a figyelmet a rendőrségnek való bejelentés kötelezettségére, a rendőrség megtagadási jogára, továbbá az ez ellen igénybe vehető soron kívüli bírósági út lehetőségére. (lásd az 1. példát)

1. példa

Egy igen aktív óbudai szervezet vállalta, hogy megszervezi az óbudai lakótelep nyugalma már évek óta zavaró kamionok elleni demonstrációt. A konfliktus oka az volt, hogy a kamionok a közeli, szerencsétlen helyen levő üdítőitalpalackozó üzembe jártak, és mivel az üzem forgalma az utóbbi időben alaposan föllendült, gyakorlatilag éjjel-nappal közlekedtek. Ez egyrészt zajszennyezést, másrészt levegőszennyezést okozott. Az egyre elviselhetetlenebb helyzet megoldására irányuló államigazgatási jogi próbálkozások nem vezettek sikerre, ezért döntött az állampolgári szervezet a tömegdemonstráció mellett. A demonstrációt bejelentették a rendőrségnek, az azonban megtagadta annak tudomásulvételét azzal az indokkal, hogy a demonstrációval együtt tervezett átmeneti útlezárások mások nyugalma és mozgásszabadságát korlátozzák, ez pedig meghaladja a gyülekezési jog adta lehetőségeket.

A demonstrációt szervezők a határozatot az utolsó előtti napon kapták meg, azonban a Pesti Központi Kerületi Bíróság elnökhelyettese – megértvén helyzetüket – soron kívül intézkedett és hatályon kívül helyezte a rendőrség államigazgatási jogi határozatát. Az ügyre a későbbiek során még vissza-térünk, ehelyütt csak a különféle állampolgári jogok ütközésének lehetőségességét kívántuk bemutatni.

I. fejezet: Az állampolgári részvételhez szükséges
háttérinformációk

Az egyesülési jog

az Alkotmány 63. §-ában:

"A Magyar Köztársaságban az egyesülési jog alapján mindenkinek joga van a törvény által nem tiltott célra szervezeteket létrehozni, illetőleg azokhoz csatlakozni."

Ismét emberi jog jellegű megfogalmazásról van szó, amit azonban az egyesülési jogról szóló 1989. évi II. törvény 8. § (1) bekezdése enyhén korrigál. A nem nemzetközi jellegű szervezetekben ugyanis nem magyar állampolgár vezető tisztséget nem tölthet be.

Ha megfigyeljük a 63. § szövegezését, láthatjuk, hogy már alkotmányos szinten is megjelenik a szabadságjog néhány korlátja. A törvény (nevezetesen az imént említett egyesülési törvény) meghatározza, hogy milyen célokra nem lehet egyesületet létrehozni, illetve az alkotmány szövegében az "egyesülési jog alapján" kitétel arra utal, hogy még a megengedett célú egyesületeknek is meg kell tartaniuk néhány alapvető demokratikus szabályt a megalakuláskor és a működés közben (pl. kisebbségvédelem, a szavazás formája, a közgyűlés alapvető hatásköre stb.). Ezekre viszonylag részletesen kitértünk az első fejezetben, amikor a környezetvédelmi egyesületek létrehozásáról és működtetéséről tárgyaltunk.

Alkotmányos jog panaszok előterjesztésére

a 64. § alapján:

"A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van arra, hogy egyedül vagy másokkal együttesen írásban kérelmet vagy panaszt terjesszen az illetékes állami szerv elé."

A panaszjogot legszélesebb értelemben véve már a közérdekű bejelentésekről szóló 1977. évi I. törvény is tartalmazta, és bizonyos védelmet nyújtott a közérdekű bejelentéssel vagy panasszal élő állampolgároknak.

A korlátlan panaszjogot meg kell különböztetnünk a korlátlan jogorvoslati jogosultságtól. Ez utóbbi egy már megindult államigazgatási vagy más hatósági eljárásban az elsőfokú – vagy rendkívüli jogorvoslat esetén a másodfokú – határozat elleni jogi lehetőség, amellyel az ügyfél az adott hatóság fölött álló hatóságtól kérheti a szóban forgó határozat felülvizsgálatát.

Nyilvánvaló, hogy a hatóságok munkájának teljes ellehetetlenüléséhez vezetne, ha a jogorvoslati jogosultságot vég nélkül lehetne használni kedvezőtlen döntés ellen. Ezért a jogorvoslati jog kimerítése után a határozatok jogerőre emelkednek, ami részben elvileg kizárja megváltoztatásukat, részben pedig általában a határozat végrehajtásának kezdetét is jelenti.

A panasz ezzel szemben nem kötött eljárásjogilag, már csak azért sem, mert általában nem már megindított jogi eljárásokhoz kapcsolódik, sőt sok esetben éppen az a célja, hogy a hatóságok hallgatását megtörje.

Az állam és az állampolgárok viszonya

A szabadságjogok fogalmának vizsgálatakor láttuk, hogy azok lényegében az államszervezet és az állampolgárok viszonyának alapvető szabályai. Éppen ezért szorosan az alkotmányos alapjogok témájához tartozik még az a néhány alkotmányos rendelkezés, amely erre a viszonyra vonatkozik, igaz, inkább a kormány szemszögéből.

Az állam és az állampolgárok viszonyáról az általános rendelkezések között az Alkotmány 2. § (2) bekezdése a következőket tartalmazza:

**"A Magyar Köztársaságban minden hatalom a népé,
amely a népszuverenitást választott képviselői útján,
valamint közvetlenül gyakorolja."**

Az utóbb említett, közvetlen demokratikus intézményekre még visszatérünk a népszavazás és a népi kezdeményezés tárgyalásakor.

Most a mondat első felével foglalkozunk, amely a hatalommegosztás magyarországi, illetve kelet-európai modelljének lényegét tárja elénk.

Mielőtt tehát a kormány környezetvédelmi feladataira rátérnénk, vizsgáljuk meg röviden a kormány, mint végrehajtó hatalmi ág viszonyát a többi hatalmi ághoz, azaz a törvényhozáshoz és a bíróságokhoz.

Köztudomású, hogy a felvilágosodás-korabeli politikai gondolkodók a társadalmi békének és az államszervezet "célirányos összeműködésé-nek" biztosítékait a hatalmi ágak egyensúlyában látták. Ennek alapján sem a törvényhozás, sem a végrehajtó hatalom, sem a bírói hatalmi ág nem emelkedhet a többiek fölé, de nem is kerülhet alávetett helyzetbe azokkal szemben.

A hatalommegosztás legjobb működő példája az Amerikai Egyesült Államok kormányzati rendszere, ahol a bíróság kontrollálja a jogalkotást és a jogszabályok végrehajtását, a kormányzatnak bizonyos szerepe van a bírák kinevezésében, néhol visszahívásában is, a törvények végrehajtása pedig önmagában is elegendő befolyást jelent számára a törvényhozással szemben. A törvényhozás természetesen a törvények megalkotásával, a kormányzat vagy néhol a bírák megválasztásával, kinevezésével szintén hat a másik két hatalmi ágra – de nem uralkodik felette.

Ezzel szemben a kelet-európai országok alkotmányai más államszervezési alapelvből, a népszuverenitás elvéből indulnak ki és a törvényhozás, a parlament hatalmi ágának elsőlegességét vezetik le belőle. Ezt a felfogást tükrözi az Alkotmány 2. § (2) bekezdésének idézett első tagmondata.

Ugyanakkor megemlítjük, hogy a magyar államberendezkedésben az Alkotmánybíróság létrehozása a hatalommegosztás eredeti felfogásához való közeledés jeleként is felfogható, hiszen ez azt jelenti, hogy egy bírói szervezet kontrollt gyakorol a törvényhozás, illetve a végrehajtó hatalmi ág felett.

Ezek után térjünk vissza a végrehajtó hatalom, a kormány környezetvédelmi szempontból is lényeges kötelezettségeihez, amelyeket az Alkotmány 35. § (1) bekezdés a), g) és i) pontjának egyes részei írnak elő:

"A kormány

- a. védi az alkotmányos rendet, védi és biztosítja az állampolgárok jogait (...)
- b. meghatározza a szociális és egészségügyi ellátás állami rendszerét, és gondoskodik az ellátás anyagi fedezete-téről (...)
- c. az állampolgárok élet- és vagyonbiztonságát veszélyeztető elemi csapásnak, illetőleg következményeinek az elhárítása, valamint a közrend és a közbiztonság védelme érdekében megteszi a szükséges intézkedéseket."

Az első pont az állampolgári szabadságjogok kiegészítése a jogviszony másik oldaláról. A másodikként idézett g) pont azért jelentős, mert, mint láttuk, az Alkotmány koncepciójában a környezetvédelem "egy hajóban utazik" az egészségüggyel.

Az elemi csapás kifejezés az i) pontban a környezeti katasztrófákat is jelenti, és ez azért különösen lényeges, mert az Alkotmány 35. § (3) bekezdése alapján ilyen veszélyhelyzetekben a kormánynak lényegében a rendkívüli állapotnak megfelelő kiszélesített jogköre van, tehát a törvényektől eltérő rendelkezéseket és intézkedéseket hozhat.

Valamennyi említett kormányfeladat szempontjából fontos rendelkezés a 36. §:

"Feladatának ellátása során a kormány együttműködik az érdekelt állampolgári szervezetekkel."

Ezzel kapcsolatban meg kell jegyeznünk, hogy az érdekelt állampolgári szervezet kifejezés az elmúlt évtizedekben is létezett a jogszabályokban, azonban sohasem jelentett valódi állampolgári önszerveződéseket. A jelenlegi történelmi szituációban viszont már megvan a környezetvédelmi szervezeteknek az esélye arra, hogy ezen a helyzeten kellő aktivitással változtassanak. Ugyanakkor azt is látnunk kell, hogy a világon minden kormányzat számára kényelmesebb saját fiókintézményeivel egyezkedni, amelyeket "állampolgári szervezeteknek" nevez, mint nehezen kezelhető, sokszor kissé anarchikus valódi állampolgári önszerveződésekkel.

Az állampolgári jogok egyéb alkotmányos biztosítékai

A bíróságok szerepe

Mint láttuk, magából az Alkotmány erejéből adódik a kormány felelőssége – a jogalkotó szervek, különösképpen a parlament működésével kapcsolatos általános kötelezettségen kívül – az állampolgári jog biztosításában.

Egy másik hatalmi ág, a bíróságok is kifejezett szerepet kapnak az állampolgári jogok biztosításában az alkotmány 70/K pontja alapján:

"Az alapvető jogok megsértése miatt keletkezett igények, továbbá a köteleességek teljesítésével kapcsolatosan hozott állami döntések elleni kifogások bíróság előtt érvényesíthetők."

Csak elvben merül fel az a kérdés, hogy közvetlenül e paragrafus alapján polgári bíróság előtt lehet-e keresetet indítani egy kormány szerv vagy maga a kormány, esetleg éppen a Magyar Állam ellen. A kérdés azért elvi, mert láttuk, minden alapjog mellé odahelyezhető a konkrét alacsonyabb

rendű jogszabály, amely a jog érvényesülését biztosítja a gyakorlatban. Jogelméleti szempontból – mint erre szintén utaltunk – ezek a végrehajtó jellegű jogszabályok teszik az Alkotmány lex imperfecta szabályait teljes, a jogi norma minden elemével rendelkező szabályokká. Így nyilvánvaló, hogy perelni a konkrét jogszabályban megfogalmazott tényállás alapján az abban foglalt szervezet vagy személyek ellen az ott meghatározott eljárási rendben és a jogszabályban körülírt jogkövetkezmények, szankciók érvényesítése érdekében lehet. Mindezek miatt állíthatjuk, hogy a közvetlen jogérvényesítés eszközeként – bár megfogalmazása mintha erre csábítana – az Alkotmány 70/K. §-a sem használható fel.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa

Az állampolgári jogok védelmének szervezeti biztosítékai között feltétlenül meg kell említenünk az Alkotmány V. fejezetében lévő ombudsmani jogintézményt.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának feladata, hogy az alkotmányos jogokkal kapcsolatban tudomására jutott viisszasságokat vizsgálja vagy kivizsgáltassa, és orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményezzen.

Ennek az alkotmányos rendelkezésnek is megszületett már a végrehajtó törvénye, azonban az ombudsmani pozíció, jobban mondva pozíciók betöltésére mindezidáig nem került sor.

Az Alkotmánybíróság

A hatalmi ágak megosztásáról szólva kiemeltük az Alkotmánybíróság szerepének fontosságát, mint a hatalmi ágak közötti egyensúly megteremtésének jelét.

Az erről szóló alkotmányi rendelkezést (az Alkotmány IV. fejezete) az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény tölti meg szervezeti, eljárási és részletes anyagi jogi, azaz a konkrét jogokról és kötelezettségekről szóló tartalommal.

Az Alkotmánybíróság feladatkörébe tartozik jogszabályok alkotmányellenességének vizsgálata meghozataluk előtt, azaz javaslati formájukban, illetve a már meghozott jogszabályok alkotmány-ellenességének utólagos vizsgálata.

Erre a vizsgálatra akkor is sor kerülhet, ha egyes állampolgárok vagy azok csoportja alkotmányellenes jogszabály alkalmazása miatt jogsérelmet szenvedett, és ezért az egyéb törvényes jogorvoslati lehetőségek kimerítése után közvetlenül az Alkotmánybírósághoz fordul. Erre a jogerős határozat kézbesítését követő hatvan napon belül van lehetősége az állampolgároknak.

Tévedünk azonban, ha azt hisszük, hogy az alkotmánybíróági eljárást jogvitáinkban a peres eljárás harmad- vagy negyedfokú eljárásának tekinthetjük. A panaszjoggal kapcsolatban már utaltunk az igazságszolgáltatás működőképességének arra az alapvető érdekére, hogy az ügyek túlnyomó többsége legalább a másodfokú eljárással véglegesen lezáródjon. A büntető-eljárásjogban és a polgári eljárásjogban a Legfelsőbb Bíróság is következetesen arra törekszik, hogy csak az egészen kirívó hiányosságban szenvedő jogerős másodfokú ítéletekhez nyúljon hozzá. Az Alkotmánybíróság eljárásától még ennek az igen kis százaléknak is csak a töredékében várhatnak orvoslást a jogsérelmet szenvedők.

Be kell látnunk, hogy a kis létszámú Legfelsőbb Bíróság, valamint az esetleges létszámfeltöltés után is csak 15 tagú Alkotmánybíróság nem vállalhatja az ország peres ügyeinek eldöntését pusztán azon az alapon, hogy ők értenek hozzá a legjobban.

Az Alkotmány felhasználása konkrét jogvitában

Összefoglalásként még egyszer feltesszük a kérdést: mit várhat a környezetvédelmi ügyben harcoló állampolgár vagy szervezet az alkotmányos rendelkezésektől, azok kormányzati, bírósági és egyéb szervezeti biztosítékrendszerétől?

I. fejezet: Az állampolgári részvételhez szükséges
háttérinformációk

Konkrét jogsegélyt többnyire nem. Erre jó példa az Alkotmánybíróság 52/1993. (X. 7.) AB. számú határozata.

A határozatban az Alkotmánybíróság elutasítja a Lágymányosi Duna-híd és csatlakozó úthálózata megvalósításáról szóló 24/1992. (V. 26.) Ogy. határozat alkotmányellenességének utólagos vizsgálatát, mert az lényegében nem általános jogi norma, hanem egy konkrét intézkedés jogszabályi formába öntve. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság hatáskörének hiányát állapította meg.

Ugyanakkor a más hatóságok előtt, a konkrét (lex perfecta) jogszabályok alapján folyó ügyekben az alkotmányos alapjogokra való hivatkozás kiváló alapot teremthet a mindig többértelmű jogi helyzet, illetve szabályozás helyes értelmezéséhez, a kedvező döntéshez. A jelenlegi részletesebb alkotmányos rendelkezéseket egyre több államigazgatási jogi kérelemben, fellebbezésben vagy polgári jogi, büntetőjogi perbeszédben látjuk viszont, és megállapíthatjuk, hogy komoly mértékben járulhatnak hozzá a sikerhez.

Elképzelhető, hogy az alkotmányos alapjogok szervezeti biztosítékai közül az ombudsmani intézmény, ha működési rendje a gyakorlatban is látható lesz, komoly segítséget jelent majd az állampolgári jogok, azon belül is az egészséges környezettel kapcsolatos alapjogok érvényesítésében. Ez annál is inkább így van, mert a környezetvédelmi kódex tervezete külön környezetvédelmi ombudsmani intézmény bevezetését kívánja elérni, amihez nagy reményeket fűzhetünk.

II. fejezet

Az állampolgári részvétel gyakorlati jogi formái

Fülöp Sándor

A közvetlen demokrácia jogintézményei

Közvetlen demokrácia az önkormányzatok szintjén

Visszautalunk az Alkotmány már idézett 2. § (2) bekezdésére a népszuverenitásról, amelyet a nép egyrészt választott képviselői útján, másrészt közvetlenül gyakorol. E két hatalomgyakorlási forma megfelel az irányítás demokratikus és szakmai elemének. A két elem között kényes egyensúly van azzal, hogy természetesen a szakmai elem, a választott képviselők által gyakorolt népszuverenitás a fő szabály. A nép óhaja ugyanis egyfelől szent, különösen választások előtt, ám a nép keveset konyít a szaktudományokhoz. Az állami szintű kérdések eldöntése viszont a megfelelő információk rendelkezésre állása mellett magas színvonalú közgazdasági, jogi, olykor műszaki és természettudományos ismereteket követel. Maga a politikatudomány is a szükséges szakismeretek közé sorolható.

Régi igény, hogy az ország sorsát vagy akár egy kisebb rész, régió vagy város sorsát meghatározó döntésben benne legyen a népakarat, azaz a döntés feleljen meg a többség akarátának. Ugyanakkor a szakismeret is játsszon szerepet a döntésben, nehogy a testvéri egyetértésben elfogadott döntés igazából az érintett közösség, rövid vagy hosszabb távú érdekeivel szöges ellentétben álljon.

Az állami döntések túlnyomó többségét hivatásos államigazgatási szakemberek hozzák, illetve hajtják végre. Ugyanakkor ezeknek a szakembereknek önálló érdekeik

alakulnak ki, tehát a döntések célszerűsége mégis torzulhat. Már csak ezért is elengedhetetlen az állampolgári részvétel, mint bizonyos kontroll a döntéshozók fölött.

Vannak olyan kérdések, amelyekhez viszonylag kevés speciális szaktudás kell, ellenben az állampolgárok például helyismeretük, élettapasztalatuk alapján a hivatásos döntéshozóknál megalapozottabb döntésre képesek.

Törvényszerű, hogy a túlnyomórészt csak profik által eldönthető és a közvetlen demokratikus úton is eldönthető ügyek aránya az államszervezetben a helyi szint felé közeledve az utóbbiak javára változik. Ez az, amiért a helyi önkormányzatok szintjén lehet a leghatározottabb az állampolgári részvétel, és ezen a szinten jelenhetnek meg valóban élő és rendszeresen működő közvetlen demokratikus intézmények is. Az önkormányzati törvény erre több lehetőséget is tartalmaz: a közmeghallgatást, a lakossági fórumokat és ide sorolható még a részvételi formaként külön nem szabályozott, de legalább nem tiltott részvételi jogosultság az önkormányzati testületi üléseken. Végül, de nem utolsósorban, az állampolgári részvétel nem jogi eszközei is a helyi szinten működnek a leghatékonyabban.

Közmeghallgatás

Az önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 13. §-a szerint a képviselőtestület évente legalább egyszer előre meghirdetett közmeghallgatást kell hogy tartson, amelyen az állampolgárok és a helyben érdekelt szervezetek képviselői közérdekű kérdésekkel fordulhatnak a helyhatósághoz és javaslatokat tehetnek.

Lakossági fórumok

Hasonló szellemben szól a törvény 18. § (2) bekezdése, amikor előírja, hogy a képviselőtestület a szervezeti és működési szabályzatban meg kell hogy határozza azoknak a fórumoknak a rendjét, amelyek a lakosság, az állampolgári szervezetek közvetlen tájékoztatását, a fontosabb döntések előkészítésébe való bevonását szolgálják. Ezek állásfoglalásáról és az ott

II. fejezet: Az állampolgári részvétel gyakorlati jogi formái

felmerült kisebbségi véleményekről tájékoztatni kell a képviselőtestületet.

A törvény idézett rendelkezése a szóban forgó fórumok közül felsorol néhányat, mint község- vagy várospolitikai fórum, városrész-tanácskozás, falugyűlés. Az elnevezés maga nem lényeges, a felsoroltak nem jogi fogalmak, jogszabályi meghatározásuk, alaki és tartalmi követelményeik nincsenek rögzítve.

Szemben a közmeghallgatással, amit a törvény erejénél fogva kötelező évente legalább egyszer megtartani, a fórumokkal kapcsolatosan a törvény nem határozza meg, hogy milyen sűrűn kell tartani azokat, és nem tér ki olyan lényeges kérdésekre sem, hogy milyen módon, mennyi idővel a fórum előtt kell értesíteni a lakosság érintett körét. Ugyanakkor álláspontunk szerint az Önkormányzati törvényben szereplő előírás, hogy a "fórumok rendjét" a képviselőtestületnek meg kell határoznia, éppen e feltételek konkretizálásának a kötelezettségét jelentik.

Önként adódik, hogy a helyi környezetvédelmi szervezeteknek tájékozódniuk kell a szervezeti és működési szabályzatból vagy annak valamely mellékletéből a fórumok rendjéről, és részvételükkel kell aláhúzniuk a törvényi rendelkezés szükségességét.

Felmerül az a kérdés is, hogy mi a teendő, ha az önkormányzat nem szabályozta a fórumokat, vagy szabályozta, de megfelelnek azok megtartásáról.

Az első esetben az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 49. §-a alapján mód van a jogalkotó szerv mulasztásban megnyilvánuló törvénysértése miatt az Alkotmánybírósághoz fordulni, amely, ha a kérést megalapozottnak tartja, felhívja az adott önkormányzatot a mulasztás pótlására.

A második esetben az önkormányzati törvény 98. § a) pontja alapján az önkormányzat felett törvényességi ellenőrzést ellátó köztársasági megbízottnak kell fordulni, aki a következő szakasz (2) bekezdés c) pontja alapján az ügyben kezdeményezheti a

képviselőtestület összehívását és a vétkes tisztségviselő felelősségének megállapítását.

Részvételi jog a képviselőtestületek ülésein

A teljesség kedvéért megemlítjük, hogy a felsorolt két intézményesített részvételi formán kívül a környezetvédelmi szervezeteknek és az állampolgároknak egyébként is joguk van a képviselőtestületek ülésein résztvenni, mivel az Alkotmánybíróság az 1992. V. 29-én nyilvánosságra hozott 32/1992. AB. számú határozatával alkotmányellenesnek minősítette az önkormányzati törvényben a képviselőtestület döntési lehetőségét, hogy ülésüket titkosnak nyilváníthatja. Más kérdés, hogy ezeken az üléseken a nem képviselőtestületi tagokat és a külön meghívott személyeket nem illeti meg a 13. §-ban írt javaslattételi jog és a közérdekű kérdések feltételének a joga. (lásd a 2. példát)

2. példa

Ennek ellenére egy konkrét példából látható, hogy esetenként még így is milyen jelentős szerepe van a környezetvédő állampolgári szervezetek részvételének. A szóban forgó ügyben az egyik belvárosi önkormányzat egy teljes történelmi városrész gigantikus átépítésének a tervével foglalkozik, föld alatti garázsokkal és kulturális, idegenforgalmi központokkal. A beruházás természetesen kedvező hatással van a kerület gazdasági helyzetére, azonban a megvalósítással és következményeivel járó környezetvédelmi hatások ellene szólnak. A környezetvédelmi szervezetek tehát tiltakoztak a terv ellen, és ezután hosszú játszma kezdődött közöttük és az önkormányzat között. A játszma tétje szemmel láthatóan az volt, hogy sikerüljön olyan önkormányzati képviselőtestületi ülést tartani, amelyen a környezetvédelmi szervezetek nem vesznek részt, és így nem tudnak a készülő döntésről információkat szerezni.

A közvetlen demokratikus véleménynyilvánítás egyéb lehetőségei

Mindezek a jogi eszközök kiegészíthetők a közvetlen demokratikus véleménynyilvánítás egyéb lehetőségeivel, amelyek a helyi önkormányzatok szintjén bőségesen rendelkezésre állnak.

A nyugati környezetvédő szervezetek gyakorlatában számos jó példát találunk a lakosság véleményének kifejezésére. Ilyen például a képviselők levelekkel való elárasztása, a fogadó órájukon vagy más módon való meggyőzése. Egy kisvárosban vagy faluban, ahol a képviselő a

választóinak közvetlen közelében él, aligha hagyható figyelmen kívül ez a lehetőség.

Maga a képviselőtestület is kénytelen számolni a lakosság véleményével, hiszen az hajtja vagy nem hajtja végre határozatait.

Ezek azok az okok, amelyek miatt úgy véljük, a helyi önkormányzat működése a közvetlen és közvetett demokrácia elegye, szemben a felsőbb szintű kormányzati munkával, ahol a szakmai elem természetesen sokkal inkább túlsúlyba tud kerülni.

Népszavazás

A népszavazásban és a népi kezdeményezésben való részvétel hangsúlyozottan állampolgári jog. Tehát kifejezetten a magyar állampolgároknak biztosított jogról van szó, de közülük is csak a választójogosultak az alanyai e jogosultságoknak.

A népszavazásról és a népi kezdeményezésről szóló 1989. évi XVII. törvény eredetileg szabályozta a két jogintézménynek mind a helyi, mind az országos formáját, de a helyi szintű szabályozást később átvette az önkormányzati törvény. Az említett jogintézményeket mintegy kiegészítve szól a törvény az aláírásgyűjtés jogosultságáról, mivel az többnyire az említett jogintézmények előkészítő fázisának nélkülözhetetlen eleme. Az aláírásgyűjtésről fontos megemlíteni, hogy az nem végezhető munkahelyen, fegyveres testületeknél, tömeg-közlekedési eszközön és egészségügyi intézményben.

Az országos népszavazást az Országgyűlés rendeli el. Kezdeményezési joga van a köztársasági elnöknek, a kormánynak, legalább 50 országgyűlési képviselőnek együtt, vagy legalább 50.000 választó-jogosult állampolgárnak. Ebben az esetben a kérdés föltevését értelmezésünk szerint az 1989. évi XVII. törvény 9. § (3) bek. b) pontja alapján az Országgyűlés Jogi, Igazgatási és Igazságügyi Állandó Bizottsága fogalmazza meg.

Nem elhanyagolható különbség, hogy ha 100.000 állampolgár kezdeményezi a népszavazást, akkor az országgyűlés köteles azt elrendelni, mégpedig abban a megfogalmazásban, ahogyan az az indítványban szerepel.

A helyi népszavazás esetében a választójogosultsággal kapcsolatos követelmény kiegészül, mert csak az a választópolgár jogosult a részvételre (és álláspontunk szerint ez nemcsak a szavazásra, hanem a kezdeményezésre is kiterjed), akinek az adott településen állandó lakóhelye van. (Az önkormányzati tv. 45. § (2) bekezdése alapján ebből a szempontból kivételnek számítanak az üdülőterületek.)

II. fejezet: Az állampolgári részvétel gyakorlati jogi formái

A helyi népszavazást a helyi képviselőtestület írja ki. Kezdeményezésre jogosult a törvény 48. § (1) bek. c) pontja alapján a helyi állampolgári szervezet vezető testülete (!) is, továbbá az önkormányzati rendeletben meghatározott számú választópolgár, ami nem lehet kevesebb a választópolgárok 10%-ánál, és nem lehet több a 25%-ánál.

Ezzel együtt a helyi népszavazásról szóló önkormányzati rendeletben a választópolgároknak egy olyan százalékát is meg kell határozni, amely felett az országos szintű népszavazásnál látott szabályokhoz hasonlóan a népszavazás kiírása már kötelező. Vitatott, hogy ennek a számnak is az adott 10-25%-os határon belül kell-e mozognia. A magunk részéről inkább azt tartjuk elfogadhatónak, hogy az önkormányzat szabadon határozza meg ezt a felső határt, amelynek mindössze a még mérlegelést engedő százaléknál kell magasabbnak lennie.

Mind országos, mind helyi szinten az akár kötelezően, akár mérlegelés alapján elrendelt népszavazás eredménye kötelező a testületre nézve.

Népi kezdeményezés

A népi kezdeményezés a népszavazással ellentétben nem önálló döntés, hanem csupán az adott szintű képviselői szerv döntésének kötelező érvényű kezdeményezése. Ennek megfelelően kevesebb választópolgár aláírása is elegendő a jogintézmény működtetéséhez.

Az Országgyűléshez legalább 10.000 ember nyújthat be népi kezdeményezést, amiről ugyancsak egy állandó bizottság – nem a jogi és igazgatásügyi, hanem a téma szerint illetékes – véleménye alapján az Országgyűlés dönt.

Kötelező az Országgyűlés napirendjére tűzni a népi kezdeményezésben meghatározott tárgykör megtárgyalását, ha azt legalább 50.000 állampolgár kéri.

Helyi szinten a népi kezdeményezés szabályait a népszavazáshoz hasonlóan rögzítették; a képviselőtestület

Alkotmánybíróság intézkedését lehet kérni a mulasztásban megnyilvánuló törvénysértés ellen, vagy nem megfelelő végrehajtás esetén a köztársasági megbízotthoz lehet fordulni.

Állampolgári részvétel a jogalkotásban

A magyar jogrendszer területi hatályát tekintve hármas tagozódású: országos, megyei és helyi szintű jogszabályokból áll. Bár jelenleg megyei szinten nincs jogalkotás, a korábbi megyei szintű jogszabályok megváltoztatásával sajátos probléma jelentkezik.

Helyi szinten

A helyi önkormányzatok jogalkotási folyamatában az előző pontban vázolt lehetőségek messzemenően lehetővé teszik az állampolgári részvételt, már ami annak jogi feltételrendszerét illeti. Nyilvánvaló, hogy ehhez megfelelő helyi politikai légkör és a környezetvédő csoportok, szervezetek felkészültsége, szervezettsége éppoly elengedhetetlen, mint a pusztai jogi, szervezeti keretek megléte.

Regionális (megyei) szinten

Regionális vagy megyei szinten a jelenlegi önkormányzati rendszerben nincs jogalkotási folyamat, így ezzel kapcsolatosan természetesen állampolgári részvételről sem beszélhetünk. Sajátos az ilyen szintű, korábban született rendeletek sorsa a jogalkotási szint megszűnése után. A korábbi szabályozás hatálya alatt például a megyei tanácsnak joga volt megyei szintű természetvédelmi területeket kijelölni. Ma már rendeletben meghatározott védettségről – általában persze a védettség megszüntetéséről – a helyi önkormányzatok is jogosultak dönteni. A Belügyminisztérium állásfoglalása alapján ugyanis a különböző szintű, illetve különböző időben létezett önkormányzatok között alá- és fölérendeltség nem lehet, a helyi önkormányzat egyenrangú a megyeivel, így jogosult annak korábbi döntését megváltoztatni. E tekintetben is tapasztalható

tehát, hogy a hatáskörök túlzott decentralizációja adott esetben a helyi önkormányzatok rövid távú gazdasági érdekeinek rendeli alá a szélesebb körű, hosszabb távra ható érdekeket, mint amilyen a környezetvédelem is. Talán mondanunk sem kell, hogy az ügy kapcsán az Országos Természetvédelmi Hivatal a Belügyminisztériuméval ellenkező állásfoglalást bocsátott ki.

Országos szinten

Az országos szintű jogalkotásban a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény meglehetősen széles körű állampolgári részvételt tesz lehetővé. A 19. § szerint:

"Az állampolgárok – közvetlenül, illetőleg képviseleti szerveik útján – közreműködnek az életviszonyaikat érintő jogszabályok előkészítésében és megalkotásában."

Az "életviszonyaikat érintő" kifejezés némi értelmezésre szorul, és nyilván függ a politikai légkör demokratizmusától is. A mi szempontunkból nézve aligha lehet olyan környezetvédelmi jogalkotási témát említeni, amely ne érintené az állampolgárok széles körének életviszonyait. Egyébként a jogszabály nem tartalmazza "az állampolgárok széles köre" megszorítást, így elvileg egy szűk csoportot érintő jogszabállyal kapcsolatban is életbe léphetnek a részvételi jogosultságok.

A következő, 20. § mégis a közvetlen és közvetett demokratikus részvételi formák közül inkább az utóbbi felé tolja el a részvétel esetleges gyakorlatát:

"A jogalkalmazó szerveket, az állampolgári szervezeteket és az érdekképviseleti szerveket be kell vonni az olyan jogszabályok tervezetének elkészítésébe, amelyek az általuk képviselt és védett érdekeket, illetőleg társadalmi viszonyokat érintik."

A jogalkotásról szóló törvény az általános részvételi jogok deklarációján némileg túl is megy, és konkretizálja a részvétel lehetőségét.

A 27. § alapján a mi olvasatunkban elvileg minden, a kormány elé terjesztendő jogszabálytervezetről véleményt *kell* kérni (nem véleményt *lehet* kérni) a minisztereken és az érdekelt országos hatáskörű szervek vezetőin kívül az érdekelt állampolgári szervezetektől és érdekképviselői szervektől is. Még egy szinttel lejjebb, a miniszteri rendeletek és államtitkári rendeletek tervezetét is meg kell küldeni más, a szabályozásban érdekelt miniszterek, országos hatáskörű szervek vezetőin kívül az érdekelt állampolgári szervezeteknek és érdekképviselői szervezeteknek. A törvény erről szóló 29. §-a szintén nem megengedő, hanem ún. kogens formában szól erről a kérdésről, azaz a tervezet készítőinek nem enged mérlegelési lehetőséget.

A jogszabálytervezetek véleményeztetésénél a jogalkotásról szóló törvény figyelme még arra is kiterjedt, hogy azt ne lehessen irreális határidő kitűzésével formálissá tenni, mivel a 31. § kimondja, hogy a véleménynyilvánítás határidejét a tervezet előkészítőjének úgy kell megállapítania, hogy a véleményező megalapozott véleményt adhasson, és azt a tervezet elkészítésekor figyelembe lehessen venni. Ráadásul a határidő megállapításakor tekintettel kell lenni a jogszabálytervezet terjedelmére és a véleményező szerv testületi jellegére, vagyis arra, hogy nem állandóan ülészik.

További kibújási lehetőségtől fosztja meg a tervezetek készítőit a törvénynek az a rendelkezése, hogy a jogszabály tervezetével egyidejűleg meg kell küldeni véleményezésre a végrehajtási jogszabály tervezetét is.

A legutóbbi időszak jogfejlődésének érdekes fejleménye, hogy az 1987. évi XI. törvény 33-36. §-ait, amelyek a társadalmi vitáról szóltak, és egyes kiemelten fontos jogszabályok esetében még további részvételi jogosultságokat biztosítottak, az 1990. évi XXXI. törvény hatályon kívül helyezte.

Ennek értékelésére talán érdemes néhány szót vesztegetnünk. Nem lehetünk álszentek: a plusz részvételi jogosultságok eltörlése nem okozott hátrányt a környezetvédelmi állampolgári részvétel ügyének, mert környezetvédelmi szervezeteink még a

meghagyott jogultságokkal sem tudnak élni, mivel a kormányzat nem tartja be ezeket a jogszabályokat, a szervezetek pedig nem elég erősek annak kikényszerítésére.

Másfelől a jogalkotásról szóló törvény – tisztán jogi szempontból egyértelműen világszínvonalú jogalkotási munka – meghozatalakor még egészen más társadalmi környezetben működött a kormányzat. Az akkor meglévő, meglehetősen rövid kantárszáron tartott állampolgári szervezeteknek viszonylag könnyű volt széles körű részvételi jogosultságokat biztosítani, azok azzal úgysem "éltek vissza", azaz nem támasztottak különösebb nehézséget a kormánykonceptiók megvalósítása elé.

Mégis: ne vitassuk el a Kulcsár-féle igazságügyi minisztériumtól azt, hogy a jogalkotásról szóló törvény állampolgári részvétellel foglalkozó részeit már új társadalmi közegre szabta, ahol az állampolgári részvételt valódi önszerveződések gyakorolják, hiszen ennek csirái 1987-ben már észlelhetők voltak. Álláspontunk szerint viszont ehhez a koncepcióhoz képest az állampolgári vita eltörlése határozott visszalépés.

3. példa

A jogalkotásban az állampolgári részvétel alighanem egyedülálló példája a váci Göncöl Alapítvány aktivitása a környezetvédelmi kódex tervezetének előkészítő munkáiban. Mint ismeretes, a parlamenti bizottság által támogatott, Sajó András professzor munkacsoportja által készített tervezet és a minisztérium által kidolgozott tervezet támogatói között hosszú, meglehetősen terméketlen vita, úgy is mondhatnánk, állóháború folyt 1992-ben. Ekkor lépett föl a Göncöl Alapítvány, és sikerült tárgyalóasztalhoz ültetnie a két felet, továbbá szakmai és állampolgári szervezetek képviselőit. A tizfordulós tárgyalássorozat alapján megállapodtak az összes elvi kérdésben. Ráadásul ezután a szövegezési munkában is fontos szerepet játszott az állampolgári szervezet külföldi és hazai jogi szakemberek segítségével. Állithatjuk, hogy a jelenlegi tervezet létrehozásában a minisztérium természetesen vehető tevékenysége mellett a Göncöl Alapítvány rendkívüli erőfeszítéseinek mulhatatlan érdemei vannak.

A jogalkotásban biztosított állampolgári részvétel szabályozásának van még egy fontos gyakorlati tanulsága. Már a könyv első fejezetében – a Karel van der Zwiep által összeállított anyagban – többször találkozzunk azzal a javaslattal, hogy a környezetvédelmi állampolgári szervezetek egyes akcióik során alkossanak koalíciót más állampolgári szervezetekkel, pl. a szakszervezeti, munkavállalói érdekképviseleti mozgalmakkal. Ezt a javaslatot a szóban forgó törvény szintén megelőlegezi, amikor az érintett állampolgári szervezetek és az érdekképviseletet jogosultságait együtt szabályozza. (lásd a 3. példát)

Állampolgári részvétel a Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium gyakorlatában

A Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium (KTM) gyakorlatát értékelve meg kell állapítanunk, hogy ez a minisztérium sem tesz eleget a Jogalkotásról szóló törvény 29. §-ában írt követelménynek. Ugyanakkor legújabb tapasztalataink szerint a környezetvédelmi tárca – a hozzá tartozó terület természetéből következően – mégiscsak tovább ment a többi minisztériumnál az állampolgári részvétel elősegítésében, adott esetben munkájának felhasználásában.

Elsősorban meg kell említeni a készülő környezetvédelmi kódex megalkotásában a széles körű állampolgári részvételt. Úgy tűnik, a minisztérium megérezte, hogy a többi kormányzatszerv-vel vívott presztízsharcban – aminek tétje az, hogy a környezetvédelmet ne tekint-sék mintegy mellékes témának például a források szétosztásakor vagy az érdekérvényesítés egyéb eseteiben – lényegében felhasználhatja az állampolgári részvételt, a közösségek támogatásában rejlő politikai erőt.

4. példa

A budapesti Levegő Munkacsoport álláspontja szerint különösen aggályos az alap 25%-át kitevő rész elosztási mechanizmusának szabályozatlansága, áttekinthetatlensége. Bár azzal sem értenek mindig egyet, ahogyan a minisztérium elosztja a szóban forgó összeget, azt azonban, hogy az elosztásnak nincsen világosan követhető eljárása, eleve helytelennek tartják.

A polémia többek között az újságok hasábjain folytatódik. Témánk szempontjából mindenesetre tanulságos, hogy az állampolgári részvétel milyen színes formákat ölthet a jogi kérdéseket illetően is. Az egyik szervezet, mint láttuk, jogalkotási kérdésekben, a másik pedig gazdasági, elosztási kérdésekben tesz szert egyre nagyobb szaktudásra és értékes tapasztalatokra.

Ezenkívül a környezetvédelmi alap egy részének elosztását végző bizottság

II. fejezet: Az állampolgári részvétel gyakorlati jogi formái

munkájában

szintén

résztesz

a környezetvédelmi civil szervezetek egy képviselője. Ugyanakkor az alap elosztásával más állampolgári szervezetek élesen támadják a minisztériumot (lásd a 4. példát)

5. példa

Egy a minisztérium említett szervezeti egysége által összehívott, a termékdíj elosztásának elveit megvitató tanácskozást az állampolgári részvétel szempontjából rendkívül tanulságosnak tartottuk. Ezen a minisztérium képviselői jó példáját nyújtották a hivatalok és a laikusok megfelelő kapcsolatát elősegítő attitűdnek. Minden álláspontot türelmesen végighallgattak, igyekeztek minden megjegyzésre reflektálni és több érdemi párbeszéd alakulhatott ki. Ugyanakkor a rendkívül hosszúra nyúlt értekezlet felvetett bizonyos módszertani kérdéseket is. Az állampolgári szervezetek hozzászólói között ugyanis akadt néhány önmagát szükségtelenül ismétlő, szakmailag nem kellően felkészült is. Időnként az az érzésünk támadt, hogy önmagán kívül lényegében senkit sem képvisel. Talán nem lenne haszontalan, ha a nagyobb környezetvédelmi szervezetek – a kérdés túlformalizálása nélkül – komolyabb figyelmet szentelnének annak, hogy kit delegálnak a hasonló eseményekre, illetőleg a delegáltak mélyeket milyen, legalább részben kötött mandátummal látják el.

A KTM-nek az állampolgári részvétel elősegítése érdekében tett hasznos kezdeményezésének tartjuk, hogy a minisztériumban létrehoztak egy olyan szervezeti egységet, amely kifejezetten az állampolgári szervezetekkel való kapcsolattartást kapta feladatául. Más kérdés, hogy a környezetvédelmi miniszter feladat- és hatásköréről szóló 43/1990. (IX. 15.) MT. számú rendelet kifejezetten kötelezi a minisztert arra, hogy folyamatosan kapcsolatot tartson az állampolgári szervezetekkel és mozgalmakkal, tartsa számon a közönség véleményét a környezetvédelemről. (lásd az 5. példát)

Az információhoz jutás szabadsága

Az állampolgári részvétel alkotmányos alapjainál jeleztük, hogy az Alkotmány 61. § (1) bekezdésében lévő tájékoztatáshoz való jogot megfelelően részletes törvényi szabályozás igyekszik közelebb hozni a gyakorlathoz. Ez a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (röviden: adatszolgáltatási törvény).

A törvény alapkonceptiója világos és jó: meg kell határozni a személyes adatok védett körét. Az e körön kívül levő adatokról fő szabályként feltételezzük, hogy közérdekűek, tehát nyilvánosak, de egyéb nyomós közérdekekre hivatkozva meghatározunk kivételeket. A koncepciót azért tartjuk jónak, mert elvileg a minimálisra csökkenti a bizonytalanságot. Világos definíciót kapunk a személyes adatról (meghatározott természetes személlyel kapcsolatba hozható adat, az abból levonható, az érintettre vonatkozó következtetésekkel együtt). Ezután az összes többi adat közérdekűnek minősül és hozzáférhető, ha nem nyilvánította azt a törvény alapján arra jogosult szerv állam- vagy szolgálati titokká, vagy nyilvánosságát az Adatszolgáltatási törvényben meghatározott témakörökben törvény általános érvénnyel nem korlátozza.

Passzív adatszolgáltatási kötelezettség; adatszolgáltatás és titokvédelem

Az Adatszolgáltatási törvény alapkonceptiója a hatóságok passzív adatszolgáltatási kötelezettségét is behatárolja: a korlátozásokon kívül minden hatóságnak információt kell adnia, ha kérelem érkezik hozzá.

A korlátozások, mint láttuk, két csoportba sorolhatók: az arra törvény által feljogosított szerv valamely konkrét adatot előzetesen szolgálati vagy állami titokká nyilvánított; illetőleg maga az adatvédelmi törvény meghatározott ügycsoportokat, amelyek adatait külön egyedi határozat nélkül sem lehet kiszolgáltatni.

Az adatszolgáltatás korlátozása törvény alapján

Az idézett első feltétellel kapcsolatosan megjegyezzük, hogy az államtitokról és a szolgálati titokról az 1987. évi 5. tvr. és a 17/1987 (VI. 17.) MT. rendelet szól, amelyeket természetesen nem lehet törvényi szabályozásnak tekinteni. A jogszabályi hierarchia alapján a közérdekű adatokra vonatkozó törvényi rendelkezés, amely az állam vagy szolgálati titokká minősítésről szól, nem kerülhet szembe alacsonyabb rendű jogszabállyal.

Ez a jogi okfejtés végül oda vezet, hogy a jelenlegi jogi szabályozás alapján az államtitok és a szolgálati titok joghatályosan nem is létezik. Nyilvánvalóan a joggyakorlat szükségszerűen szemel huny a szabályozási anomália felett, és elfogadja a törvéynél alacsonyabb szintű felhatalmazást is.

Korlátozások kiemelt ügykörökben

Egy közérdekű adat kiszolgáltatását az előbbiek értelmében olyan alapon is meg lehet tagadni, hogy az adott információ a törvény 19. § (3) bekezdésének a)–f) pontjaiban felsorolt kiemelt ügykörök valamelyikébe esik.

Ezek az ügykörök a honvédelmi, nemzetbiztonsági, bűnüldözési vagy bűnmegelőzési, központi pénzügyi vagy devizapolitikai érdekekkel, külügyi kapcsolatokkal, nemzetközi szervezetekkel vagy a bírósági eljárással összefüggő információk.

Vállalati vagy üzleti titok

A személyes adatokon, az állam vagy szolgálati titkokon kívül nem szól a törvény a titokfajták negyedik válfajáról, a vállalati vagy üzleti titokról. Ennek egyszerű a magyarázata: a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvényi rendelkezés csupán a hatóságokkal foglalkozik ("állami vagy helyi önkormányzati feladatot ellátó szerv és személy"), amelyeknek értelemszerűen ilyen jellegű titkok elsődlegesen nincsenek birtokában, illetőleg az üzemek, gazdálkodók szempont-jából üzemi titoknak minősülő információk az ő részükre egyenrangúak a többi információval, különös védeltséget nem élveznek. Más

megfogalmazásban: ami titok a vállalatok, a gazdálkodók szintjén a saját vagyoni érdekeik alapján, az nem titok akkor, ha az államigazgatás nyomósabb érdekei felől közelítjük.

Az üzemi, vállalati titkot másik jogág, a polgári jog védelmezi a maga sajátos eszközeivel. A Ptk. 81. §-a alapján:

"Személyhez fűződő jogot sért, aki a levéltitkot megsérti, továbbá, aki magántitok, üzemi vagy üzleti titok birtokába jut, és azt jogosulatlanul nyilvánosságra hozza vagy azzal egyéb módon visszaél."

Láthatjuk, hogy ennek alapján nem jogellenes az üzleti vagy üzemi titok megszerzése, sőt a törvény szerint a nyilvánosságra hozatalhoz is kapcsolódhatnak a személyhez fűződő jogoknál erősebb olyan érdekek, amelyek a nyilvánosságra hozatal jogosulatlanságát megszüntetik.

Álláspontunk szerint a környezetvédelemmel kapcsolatos adatok kiszolgáltatását a hatóságok semmiképpen sem tagadhatják meg üzemi vagy üzleti titokra való hivatkozással, már csak azért sem, mert ez a kategória a rájuk vonatkozó törvényi szabályozásban nem szerepel.

Ugyanakkor ha a gazdálkodó szervezet úgy érzi, hogy az üzleti titkát jogosulatlanul hozták nyilvánosságra vagy azzal visszaéltek (pl. a konkurencia pozícióját erősítették vele stb.), a polgári jog eszközeivel védekezhet. Akciója, keresetindítása álláspontunk szerint nem lehet sikeres – még az őt ért esetleges károsodás, pl. üzleti hírnevének és emiatt gazdasági forgalmának romlása esetén sem –, ha az adat felhasználása és nyilvánosságra hozatala nyomós környezetvédelmi érdekből történt.

Ettől eltérő lehet a gazdálkodó szervezettel munkaviszonyban állók tevékenységének megítélése. Ha a munkaszerződésben vagy a munkaviszonyra vonatkozó jogszabályban (pénzüntézeti dolgozónál külön jogszabályban, egyébként a Munka törvénykönyve, vagy speciálisabban a kollektív szerződés esetleg egyéb belső szabályzatban) kikötötték az üzemi titok

védelmét, akkor annak megszegése munkajogi következményeket, adott esetben a munkaviszony megszűnését vonhatja maga után.

E bonyolult fejtegetést röviden összegezve általánosságban megállapíthatjuk, hogy nem igaz az a gyakran elhangzó tézis, hogy a közérdekű adatok nyilvánossága és a vállalati üzemi titkot védő rendelkezések szöges ellentétben állnak egymással, és az ellentét feloldhatatlan lenne.

A közérdekű adatok megismerésének eljárási, szervezeti garanciái

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvény sorra veszi az adatszolgáltatás alóli kibújási lehetőségeket: az ügy elhúzását, az adatért túl nagy költség kérését, valamint az adatszolgáltatás indokolatlan megtagadását. Pedig a hatóságnak 15 napon belül érdemben teljesítenie kell az adatszolgáltatást, ha pedig megtagadja, a válaszadás határideje 8 nap. A megtagadó határozatokat az adatvédelmi ombudsman külön kérés nélkül évente felülvizsgálja. A törvény 20. § (3) bekezdése a költségtérítést a közléssel ténylegesen felmerült költségek mértékében maximálja, és ezt az összeget az adatot kérővel előre közölni kell.

Az adatvédelmi biztosnak – ő az információhoz jutás jogának egyik intézményi biztosítója – a már említetten kívül is széles körű ellenőrzési joga van. Megválasztásának feltételeiből következően nagy szakmai tekintéllyel is kell rendelkezzen. Ez az informális hatalom biztosítja azt, hogy az adatvédelmi ombudsman hatékonyan járjon el az adatszolgáltatás megtagadásával kapcsolatos ügyekben, még akkor is, ha a tényleges, kötelező határozatot nem ő, hanem a bíróság adhatja ki. A megyeszékhelyi városi bíróságok az ügyben soron kívül járnak el.

A magyar jogrendszerben ma már csaknem általános az államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának a

lehetősége. Ez a tájékozódás állampolgári jogának másik intézményi biztosítója is.

Aktív adatszolgáltatási kötelezettség

A kérelemre szolgáltatott adatokon kívül az adatszolgáltatásnak van egy másik nagy csoportja, amely kevesebb figyelmet kap, sőt megkockáztathatjuk, az erre vonatkozó világos törvényi rendelkezéseket alig vagy egyáltalán nem hajtják végre.

Az 1992. évi LXIII. törvény 19. § (1) bekezdése rendelkezéseinek alapján a hatóságok kötelesek elősegíteni a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását oly módon, hogy rendszeresen közzé vagy más módon hozzáférhetővé teszik a tevékenységükkel kapcsolatos legfontosabb adatokat, így a hatáskörükre, illetékességükre, szervezeti felépítésükre, a birtokukban levő adatfajtákra és a működésükről szóló jogszabályokra vonatkozókat. A törvény megfogalmazása kissé ellentmondásos, mert a példaként felsorolt statikus adatok éppen nem azok, amelyek rendszeres közzétételére szükség van. Ezekkel kapcsolatosan nyilván elegendő, ha a hivatal egyszer kibocsát egy tájékoztató kiadványt. Álláspontunk szerint – az adatvédelmi ombudsman hatékony közreműködésével – e törvényi rendelkezés alapján a legfontosabb adatszolgáltatóktól évente érdemi, a felügyelt, vizsgált területre vonatkozó adatok közzétételét lehetne megkövetelni.

A közegészségügyi adatok megismerésének szabályai

A közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvény rendelkezéseinél kisebb jelentőségű az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálatról szóló 1991. évi XI. törvény (3) szakaszának rendelkezése, amely szerint:

"Az emberi környezet szennyezettségéről és a járványügyi helyzetről megállapított adatok nyilvánosak. Az életet vagy egészséget veszélyeztető mértékű környezetszennyezésről,

illetve járványról megállapított adatokat a szolgálat köteles nyilvánosságra hozni."

Valójában a közérdekű adatok általános szabályozása hasonló gondolatmenetet követ. Mint láttuk, az összes hatóság köteles aktívan is közreműködni a közösség információ-ellátásában, nem pedig csak passzívan kiszolgáltatni a kért adatokat.

Az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálatra (ÁNTSZ) vonatkozó szabályozás valamivel több támpontot ad az aktív és a passzív információ-szolgáltatási kötelezettség közötti határvonalról, amikor az életet vagy egészséget veszélyeztető mértékű környezetszennyezésről szól. Mindez persze nem jelenti azt, hogy az ÁNTSZ-re ne vonatkozna a rendszeres beszámolási kötelezettség, amelyet az 1992. évi LXIII. törvény 19. §-ából levezettünk.

Az Államigazgatási eljárási törvényben szabályozott információ-szolgáltatási kötelezettség

Fontos információ-szolgáltatási kötelezettségeket ró az államigazgatási hatóságokra egyedi államigazgatási ügyekben az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (Áe).

Érdekes, jelenleg ritkán előforduló jogintézmény az Áe 13. § (2) bekezdése szerint az érdekeltek értesítése:

"...jogszabályban meghatározott esetben az eljárás megindításáról az ügyfelet értesíteni kell, a nagyszámú érdekeltet érintő eljárás megindítását pedig közhírré kell tenni."

Jelenleg a környezetvédelmi jogszabályok ilyen értesítési kötelezettséget nem írnak elő, pedig kézenfekvő lenne, és az adott területen működő környezetvédelmi szervezetek munkáját nagymértékben megkönnyítené.

Mindenesetre önmagában ígéretes a jogintézmény létezése. A környezetvédelmi kódex tervezetének előkészítésekor javasoltuk felhasználását, azonban eddig nem került a tervezetbe erre vonatkozó rendelkezés.

Már ma is használhatók ellenben az Áe. 41. §-ában biztosított rendkívül széles iratbetekintési jogok. Eszerint a közigazgatási szerveknek az ügyfelel és képviselőjén kívül más személynek vagy szervezeteknek is meg kell hogy engedjék az iratokba való betekintést vagy másolat készítését, ha igazolják, hogy az iratok tartalmának ismerete jogaik érvényesítése vagy feladataik teljesítése céljából szükséges. Mivel a környezetvédő szervezetek alapszabályukban rögzített feladata esetleg éppen az, hogy területük környezeti állapotát, az arra vonatkozó ügyeket áttekinthessék, a mi értelmezésünk szerint az Áe 41. §-a alapján joggal igényelhetik a betekintést egyes államigazgatási iratokba. A betekintés joga egyébként együtt jár az iratokról másolat készítés jogával.

Az elkövetett szabálysértés közzététele

Az érintett közösségek tájékoztatását szolgálja, de komoly joghátrány is lehet a Szabálysértésekről szóló 1968. évi I. törvény 22. §-ában írt

II. fejezet: Az állampolgári részvétel gyakorlati jogi formái

rendelkezés, amely megengedi egyes jogerős határozatok közzétételét meghatározott körben (munkahely, lakóház, kisebb település, közösség előtt), ha az elkövetett szabálysértés súlyára és jellegére, valamint az elkövető személyére tekintettel alaposan lehet következtetni arra, hogy a nyilvános közzététel fokozott nevelő és visszatartó hatású.

A gyakorlatban azért használják rendkívül ritkán ezt a szabálysértési szankciót, mert nagysága esetleg felmérhetetlen: elképzelhető, hogy miatta valaki egész életére megbélyegzetté válik egy közösségben, ami messzemenően nem áll arányban egy szabálysértés súlyával, társadalomra való veszélyességével. Ez azonban, úgy gondoljuk, szélső eset.

Környezetkárosító szabálysértés esetében, különösen, ha az elkövető egy gazdálkodó szerv képviselőjében járt el, igenis elképzelhető, sőt kívánatos lenne e szankció alkalmazása.

Környezetvédelmi államigazgatási anyagi jog

A környezetvédelmi jogot jelenleg Magyarországon túlnyomórészt az államigazgatási jog eszközeivel kényszerítik ki. Ezért célszerű részletesen áttekintenünk, hogy milyen jogterületeken, milyen hatóságok előtt, milyen eljárási szabályok alapján kísérhetik meg az állampolgárok és szervezeteik az információkhoz való hozzájutást, a döntések befolyásolását, ellenük a jogorvoslatot.

A környezetvédelemmel kapcsolatos államigazgatási jog több csoportra osztható aszerint, hogy mennyire szoros az összefüggés ezzel az egyébként mindennel összefüggő témakörrel.

A legbelső kör az ún. média szerinti (egyreszt természeti közegeknek megfelelő, illetőleg egyes szennyező forrásokra irányuló), "kifejezetten" környezetvédelmi jogszabályok köre. A

hazai szabályozásban ennek nagyjából a következő csoportjait ismerjük:

- levegőszennyezés,
- zaj és rezgés,
- veszélyes hulladék,
- háztartási (szilárd) hulladék,
- mérgező anyagok,
- vízszennyezés,
- az atomenergiával összefüggő kérdések,
- talajvédelem,
- természetvédelem.

A második kört a hatásvizsgálat jogi szabályai jelentik, amelyek alapján véve gazdasági kérdéssel, a beruházásokkal foglalkoznak kifejezetten környezetvédelmi szempontból.

Kicsit távolabb vannak olyan szabályok, amelyek elsősorban a beruházások, illetve a területrendezés témakörét érintik, azonban mivel ezek környezetvédelmi szempontból alapvető fontosságú kérdések, jelentős környezetvédelmi szabályokat és elvétve állampolgári részvételi lehetőségeket találunk a jogszabályokban.

Végül tárgyalunk néhány olyan jogszabályt is, amelynek alig akadnak környezetvédelmi rendelkezései, azonban a gazdaság, és ezzel a környezet fejlődése szempontjából olyan alapvető jelentőségűek, hogy nézetünk szerint nem mellőzhető hozzá bizonyos környezetvédelmi állampolgári kontroll.

Az egyes környezeti elemekre vonatkozó szabályozás

Levegőszennyezés

Négy lényeges jogszabállyal találkozhatunk ebben a témában.

A levegő tisztaságának védelméről szóló kormányrendelet

A legalapvetőbb szabályokat a levegő tisztaságának védelméről szóló 21/1986. (VI. 2.) MT. rendelet tartalmazza. Ez szabályozza a kiemelten védett kategóriába és a védett kategóriába tartozó területek kijelölésének szabályait, előírja a levegőtisztaság-védelmi követelmények figyelembevételét a különféle gazdasági tervek, fejlesztési programok és különösen a területrendezési tervek

Az egyes környezeti elemekre vonatkozó szabályozás

készítésekor. Szabályozza a helyhez kötött (lásd a 6. példát) új és már működő légszennyező forrásokkal kapcsolatos teendőket, továbbá az egyes termékek levegőtisztaság-védelmi követelményeit.

Lényegesek a környezetvédelmi hatóságok jogkörei rendkívüli helyzetekben: egyes tevékenységek megtiltása, a közlekedés korlátozása stb.

6. példa

A helyhez kötött légszennyező források értelmezésével kapcsolatban érdekes jogi probléma merült fel a Levegő Munkacsoport által kezelt Bocskai úti levegőszennyezési ügyben. A kérdés az, hogy vajon a közút, amelyen rendkívül nagy a forgalom, és ezért önmagában komoly levegőszennyezési forrás, minősíthető-e helyhez kötött levegőszennyezési forrásnak, tehát vonatkozhatnak-e rá az előírt határértékek.

A kérdés súlyát az adja, hogy a mozgó légszennyező forrásra vonatkozó szabályokkal semmire sem megyünk az ügyben, hiszen az egyes gépjárműveket levegőszennyezési szempontból ellenőrzik, és lehet, hogy a Bocskai úton végighajtó összes jármű megfelel a követelményeknek, mégis maga a Bocskai út és közvetlen környezete már annyira szennyezett, hogy nem alkalmas emberi tartózkodásra, kisgyermek huzamosabb tartózkodására pedig különösen nem. Egy felmérés során a Bocskai út melletti általános iskolában több gyermek vérében veszélyes mértékű ólomtartalmat találtak.

A Levegő Munkacsoport polgári peres eljárás indítását határozta el a kérdésben. Már önmagában az alperes megválasztása meghatározó lehet. Ha ugyanis az utat főntartó Fővárosi Önkormányzatot (mivel főútvonalról van szó) jelöljük meg alperesnek, azzal mintegy feltételezzük, hogy magát az utat tekintjük légszennyező forrásnak, mégpedig helyhez kötött forrásnak. Álláspontunk szerint a joghézag feloldása ilyen módon több mint elképzelhető. Tudomásunk szerint egy ilyen értelmezéssel világviszonylatban is úttörő szerepet játszhatna a magyar joggyakorlat.

A 21/1986-os rendelet alapján a levegőtisztaság-védelmi hatáskörök megosztottak a környezetvédelmi felügyelőségek és az önkormányzatok között.

Légszennyezési bírság

A megállapított határértékek túllépéséért légszennyezési bírságot szabnak ki, amelynek mértékét, megfizetésének és felhasználásának módját a 4/1986. (VI. 2.) OKTH rendelkezés szabályozza.

Mozgó légszennyező források

A mozgó légszennyező forrásokkal a 18/1991. (XII. 18.) KHVM. sz. rendelet foglalkozik, amely szabályozza a gépjárművek levegőszennyezési határértékeit és felülvizsgálatának a rendszerét.

Levegőminőségi határértékek és szmogriadó

Az 5/1990. (XII. 6.) NM. sz. rendelet a szmogriadó elrendelésének a feltételeit taglalja. Érdekes módon a riadó feltételei a korábbi jogszabály 1990-es módosításáig csupán a tárcaközlönyben jelentek meg, tehát a szélesebb közönség számára nem voltak ismertek. Az érintett település polgármestere bizonyos esetekben el kell hogy rendelje a szmogriadót. Ezek az esetek egyrészt a rendeletben felsorolt egyes anyagok szintjétől, másrészt külön-külön nem veszélyes kombinációjától függenek.

Ugyanez a rendelet határozza meg a levegőminőségi (imissziós) határértékeket is. Az ebben követett jogtechnikai eljárás garanciális, törvényességi szempontból aggályos, szemben áll a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény rendelkezéseivel. A határértékeket ugyanis nem közvetlenül tartalmazza, hanem csak utal az MSZ 21 854. sz. szabványra, amely nem publikus és nem számít jogszabálynak.

Zaj és rezgés

A 2/1983. (V. 25.) OKTH sz. rendelkezés szerkezetileg hasonló a levegőtisztaság-védelmi alapjogszabályhoz. Érdekes, hogy a kiszabható bírság összegét egy 1990-es módosítás lényegében enyhítette. Ez azért megdöbbentő, mert az 1983-ban meghatározott bírságtételeket az infláció még óvatos számítás szerint is legalább ötödére csökkentette. A már más

összefüggésben említett decentralizációs szabályozási hullám keretében pedig egy 1992-es módosítás eredményeképpen a helyi önkormányzat nagyobb szerepet kap a káros zaj- és rezgésbocsátással kapcsolatos ügyekben. Ily módon ide tartozik a szolgáltató egységekkel kapcsolatos eljárás, tehát számos elmérgesedett konfliktus megoldását jelenti ez a hatáskör.

Veszélyes hulladék

E témakör alapvető szabályait az 56/1981. (XI. 18.) MT. sz. rendelet adja meg. Ennek végrehajtását a témakörben érintett minisztériumok minisztériumi rendeletben szabályozzák. Van azonban néhány minisztérium, amely utasítással szabályoz (pl. a HM), ami azért nem megfelelő megoldás, mert az utasításhoz az állampolgárok nem férhetnek hozzá.

Az alaprendelet meghatározza a veszélyes hulladék fogalmát, a keletkezésével, tárolásával és ártalmatlanításával kapcsolatos szabályokat.

Fontos új szabály az 1992-es módosításban megfogalmazott 14. § (5) bek.:

"Az átmeneti tárolással, illetve ártalmatlanítással kapcsolatos valamennyi költség a hulladék termelőjét – ha annak kiléte nem állapítható meg –, az államot terheli, és annak megfizetésére a környezetvédelmi hatóság határozatban kötelezi a termelőt."

Ez a szabályozás rendkívül modernnek tűnhet, mivel erős rokonságot mutat az amerikai ún. superfund jogintézményekkel. Ezek lényege az, hogy ha a kötelezett személye vitás, az állam megelőlegezi a szennyezett helyek tisztításának költségeit. Ezzel megakadályozza azt, hogy az esetleg évekig elhúzódó jogi procedúra alatt megmaradjon, adott esetben a talajvizben tovább terjedjen a környezetszennyezés.

Az idézett magyar szabályozás "ha a szennyező kiléte nem állapítható meg" kitétele alkalmas lenne a superfund szabályozás előnyeinek felhasználására. Tudnunk kell azonban, hogy a szabályozás önmagában nem elég, a jogintézmény nevében is szereplő szuper nagyságú pénzalap is szükséges a működtetéséhez. Ez nem áll rendelkezésre, illetve kifejezetten erre a célra jelenleg nem léteznek adók Magyarországon.

Jelentős érdeklődésre tarthat számot a veszélyes hulladékok importjának kérdése is, ezért megemlítjük, hogy ezt az 55/1987 (X. 30.) MT. sz. rendelet szabályozza. A szabályozás egyebek között kiterjed a nyersanyagként behozott anyagokkal kapcsolatos engedélyezési eljárásra is. Sajnos a nyersanyaggá minősítés alkalmas lehet a veszélyes hulladék behozatali tilalmának kijátszására. Nem véletlen, hogy ez volt az egyik fő vitapontja a közelmúltban a veszélyes hulladékok nemzetközi forgalmáról szóló baseli nemzetközi egyezmény továbbfejlesztésével foglalkozó tanácskozásnak.

Szintén fontos határterület, de a végtermékek miatt határozottan a veszélyes hulladékok témaköréhez tartozik a szilárd kommunális hulladékok égetéséről szóló 11/1991. (V. 16.) KTM. sz. rendelet, amely a többi között a por, a kéndioxid, a nitrogéndioxid, a szénmonoxid és egyéb anyagok kibocsátási határértékét is tartalmazza.

A veszélyes hulladékok tárgykörének fontosságát, valamint a szakmai kérdések túlsúlyát mutatja, hogy e téren a környezetvédelmi hatóságok mellett az önkormányzati államigazgatási szerveknek csak elvétve akad hatáskörük.

A települési szilárd hulladékok ártalmatlanításáról és hasznosításáról tartalmaz rendelkezéseket az egyébként a köztisztasággal és a települési szilárd hulladékkal összefüggő tevékenységekről szóló 1/1986. (II. 21.) ÉVM–EüM. sz. együttes rendelet.

Mérgező anyagok

Az egyes környezeti elemekre vonatkozó szabályozás

Álláspontunk szerint a környezetvédelemmel együtt kell szerepeltetni ezt a témakört, még akkor is, ha hagyományosan a médiumok listájából kimarad, mert ha a dolgok rendben mennek, a mérgező anyagok szabályozásának valóban nincs közös területe a környezetvédelemmel. A dolgok azonban sajnos nem mindig mennek rendben, előfordul, hogy mérgező anyag kerül a környezetbe akár a kezelés szabályainak megszegése, akár külső, elháríthatatlan ok miatt.

Ugyanakkor a teljes magyar környezetvédelmi jogalkotásból hiányzik az ún. "community right to know" jellegű szabályozás. Ennek a szabályozásnak az alapelve az lenne, hogy a veszélyes anyagokkal foglalkozó üzemek környezetében lakó állampolgároknak alanyi joguk pontosan tudni, mit, milyen mennyiségben, hol tárolnak, kezelnek, dolgoznak föl a környezetükben. Ez teszi lehetővé, hogy baleset, katasztrófa esetén mindenki pontosan tudja a menekülés irányát, a védekezés célszerű módjait.

Mindenesetre a témakört szabályozó 16/1988. (XII. 22.) SZEM. sz. rendelet még nem szerepelteti a mérgező anyagokkal kapcsolatos szabályok között a közösségek tájékoztatásának kötelezőségét.

A szervezeti megoldás hiven tükrözi az anyagi jogi koncepciót: a téma az egészségügyi hatóságokra tartozik.

Vízszennyezés

Magyarország igen régi szabályozással dicsekedhet ezen a területen: az 1964. évi IV. törvénnyel. A meghozatalakor modern szabályozás azonban elvetette a mai problémák magvát is: vízügyben egyesíti a vízvédelmet és a vízgazdálkodást. Ez, mint a későbbiekben nyilvánvalóvá vált, a környezet kárára van, mivel a gazdasági, gazdálkodó célok számos esetben akadályozzák a környezetvédelmi szempontok érvényesülését. (lásd a 7. példát)

A vizek védelmét a nyílt vizek szennyezése ellen a szenny-vízbírságról szóló 3/1984. (II. 7.) OVH rendelkezés, a csatornák szennyezése ellen pedig a 4/1984. (II. 7.) OVH rendelkezés próbálja megoldani a határértékek és a bírságtételek részletes szabályozásával.

Lényeges szépséghibája a kormányzati erőfeszítéseknek, hogy a tíz éve megállapított bírságtételek egészen 1994-ig egyszer sem változtak, ami azt jelenti, hogy évi 20%-os inflációval számolva is azok csupán az eredeti reálérték egyhatodát érik ma. Mivel a jogszabályváltozás csupán kétszeresére emelte a bírságot, a reálérték-csökkenés még mindig jelentős. A kiszabott

7. példa

Legutóbb egy dunaparti üdülőterületen tapasztaltuk a vízügyi kettősségének hátrányát. A vízügyi igazgatóság szakaszmérnöksége árvíz-védelmi okokra hivatkozva kivágásra ítélte egy gyönyörű partmenti fasort azzal, hogy az a töltés szilárdságát veszélyezteti. A helyi lakosok környezetvédelmi szakértőhöz fordultak, aki egyértelműen megállapította, hogy éppen a fák eltávolítása veszélyezteti a töltés biztonságát, mivel a fák kivágásával megszűnik az aljnövényzet, ami szilárdan tartja a töltés felső rétegét. Ezután csak folyós homok marad, ami nem mutatna sok ellenállást az esetleg megemelt vízzinttel szemben. Ráadásul a fákat úgy távolították el, hogy kitépték őket a helyükből, tehát a töltést állítólag zavaró gyökerek éppen a helyükön maradtak. Mivel a helyszínen dolgozó munkások úgy tudták, hogy feladatuk meghatározott köbméter fa kitermelése, joggal merül fel a gyanú, hogy a kivágást elsősorban gazdasági, és nem árvízvédelmi szempontok diktálták.

bírságtételek persze így is szépen nőnek, de pusztán a szennyezés dinamikus növekedése miatt. A gazdasági törvényszerűség keményen jelentkezik: a szennyezés egyre olcsóbb lesz, így egyre inkább szennyezni éri meg, nem pedig a szennyezés elleni védekezés akár legolcsóbb, legegyszerűbb módjait alkalmazni.

Sugárzó anyagok, nukleáris energia

Itt az alapvető szabályozást az atomenergiáról szóló 1980. évi I. törvény jelenti, amelynek a végrehajtó rendeletei viszont mintha kicsit lassan akartak volna megszületni. Gondolunk itt az atomenergia felhasználásának részletes szabályairól szóló 7/1988. (VII. 20.) SZEM. sz. rendeletre, a radioaktív anyagok szállításáról szóló 8/1988. (X. 31.) KM. számú rendeletre, a 104/1990. (XII. 15.) Korm. sz. rendeletre a Nemzeti Atomenergia-bizottságról, valamint a 17/1992. (I. 28.) Korm. sz. rendeletre a köztársasági megbízottak atomenergiával kapcsolatos jogköréről. Nem hallgathatjuk el azt a megérzésünket, hogy ha a csernobili katasztrófa nem következik be, az atomenergiáról szóló 1980-as törvénynek talán még ma sincsenek részletes végrehajtási rendeletei.

Talajvédelem

A talajvédelem környezetvédelmi szabályozása bizonyos mértékig – úgy véljük – gazdátlan terület. A földtörvény (1987. évi I. törvény) és az azt végrehajtó rendeletek csupán mezőgazdasági szempontú talajvédelemmel foglalkoznak, ami, mint még mi, jogászok is tisztában vagyunk vele, sokszor nem esik egybe a hosszabb távú környezetvédelmi érdekekkel.

Nem lennének azonban igazságosak, ha nem említенék meg olyan rendeleteket, amelyek azt mutatják, hogy a földművelési tárca a környezetvédelmi szempontokat is figyelembe veszi. Ilyen a 7/1992. (II. 25.) FM. sz. rendelet, amely a légi permetezésről szól, és tartalmazza a megfelelő levegőtisztaság-védelmi, vízvédelmi és természetvédelmi rendelkezéseket is.

II. fejezet: Az állampolgári részvétel gyakorlati jogi formái

Hasonló a földadóról szóló 1991. évi LXXIX. törvény 6. §-a, amely 50%-os adókedvezményt nyújt a környezetbarát mezőgazdasági technikák használóinak. A törvényt a végrehajtásáról szóló 17/1992. (VI. 17.) FM. sz. rendelet részletezi. Lehetséges, hogy szakmai szempontból ez a lista vitatható, mert a hasonló nyugati jogszabályokkal szemben nem foglalkozik kiemelten az ún. nedves földek (wetlands) témakörével, amelyeknek pedig, mint tudjuk, a környezetvédelemben alapvető jelentőségük van.

Természetvédelem

E témakörben az alapvető jogszabály a természetvédelemlről szóló 1982. évi 4. törvényerejű rendelet és a végrehajtására kiadott 8/1981. (III. 15.) MT. sz. rendelet. Felhívjuk a figyelmet az utóbbi rendelet 10. §-ának rendelkezéseire a védetté nyilvánításról, amely a (3) bekezdésben szabályozott egyeztető megbeszélés alapján jelentős állampolgári részvételi lehetőségeket rejt. A védetté nyilvánítási eljárással kapcsolatosan egyébként is igen szép példáját láthatjuk a szakmai és a demokratikus elemek összehangolásának. (lásd a 8. példát)

8. példa

Sajnos manapság nem a védetté nyilvánítás, hanem a védettség megszüntetése van inkább napirenden, amire, mint az az alábbi példából is látható, a jogalkotó nemigen volt felkészülve.

Egy dunai sziget három települése úgy döntött, hogy gazdasági érdekeik, nevezetesen idegenforgalmi beruházásaik érdekében megszüntetik a hozzájuk tartozó területek természetvédelmi védettségét. Ezt a védettséget korábban megyei tanácsi határozat rendelte el. A védettség megszüntetésének bejegyzési eljárásában a földhivatalban felmerült a kérdés, törvényes-e, bejegyezhető-e a határozat. Állásfoglalást kértek a Belügyminisztériumtól és az Országos Természetvédelmi Hivataltól. A két állásfoglalás szerencsétlen módon egymásnak szögesen ellentmondott. A Belügyminisztérium önkormányzati szempontól arra az álláspontra helyezkedett, hogy az önkormányzatok egyenrangúak, emiatt nincs akadálya annak, hogy a korábbi megyei szintű döntést a községi önkormányzatok felülbírálják. A természetvédelem álláspontja természetesen az volt, hogy a védettség megszüntetése törvénytelen. A mi véleményünk ez utóbbival egyezik: mint utaltunk rá, a védetté nyilvánításnak a törvényben meghatározott eljárási folyamata van, amelyben résztvesz az indítványozó, az érintett önkormányzat, szerepet kap a természetvédelmi hatóság és a lakosság is. Véleményünk szerint a jogszabály nem értelmezhető másképpen, mint hogy a védettség megszüntetésekor is hasonló eljárást kell követni, különben a határozat törvénytelen.

Ez a tanulmányunkban már korábban is bemutatott eset jó példa arra, hogy esetleg az összes jogi lehetőség kimerítése sem hoz a környezet számára kielégítő megoldást. Ilyenkor lenne nagy szükség az állampolgári részvételre, nem elsősorban a jogi procedúrában, hanem a politikai nyomásgyakorlásban a számukra rendelkezésre álló eszközökkel.

Szervezeti kérdések

Az államigazgatási anyagi jogi kérdések rövid tárgyalásakor igyekeztünk egy-egy mondatban kitérni azokra a hatóságokra, amelyek az adott ügyfajttal foglalkoznak. Ha ezeket a mondatokat most felidézzük és egymás mellé rajuk, igen tarka

II. fejezet: Az állampolgári részvétel gyakorlati jogi formái

kép bontakozik ki a szemünk előtt. A Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztériumon kívül jelentős szerepe van a környezetvédelem elsődleges körét jelentő anyagi jogszabályok végrehajtásában még legalább öt másik minisztériumnak és az alájuk rendelt szervezetrendszernek. Lássunk erre konkrét példát egy igen szép jogesetből! (lásd a 9. példát)

9. példa

Budapest egyik kerületében egy kertes családi házas övezetben az egyik lakó elhatározta, hogy kft-je számára telephelyet létesít családi házának udvarán. Sajnos a vállalkozás éppenséggel aszfaltútépítés volt, így a telephelyen négy-öt dizelmonstrum dübörgött, tartályaikban forró, gőzölgő aszfalttal. A szomszédokban lakók sérelmezték mindezt egyrészt a zaj, másrészt a levegőszennyezés miatt.

Az ügyben a birtokháborítási államigazgatási eljárást, majd az ugyanilyen tárgyú polgári pert egyaránt megnyerték. A hatóságok persze nem szüntették meg a zavaró tevékenységet – erre környezetvédelmi jellegű birtokvédelmi eljárásokban aligha volt még példa –, viszont kötelezték a jogsértő tevékenysége korlátozására mind időben, mind helyét tekintve. A birtokvédelemben, ebben a sajátosan megosztott eljárásfajtaiban előbb az önkormányzat jegyzője, majd a polgári jogi bíróság szerepelt hatóságként.

A környezetvédelmi felügyelőség az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálattal karöltve mind a zajvédelmet, mind a levegőtisztaság-védelmet tekintve érdekelt volt az ügyben. Kötelező határozatokat hoztak a határértékek méréséről és betartásáról.

A tűzoltóság ellenőrizte a létesítmény tűzbiztonságát, és szintén tett bizonyos korlátozó intézkedéseket.

Mint elsőfokú ügyi hatóság, a rendőrség is szerepelt az ügyben, mert felmerült, hogy a nehéz gépek túlterhelik a nem éppen rájuk méretezett alsóbbrendű utat.

Szerepelt még a helyi növényegészségügyi állomás is, amely a tulajdonost a vadkender – mint veszélyes gyom – irtására kötelezte.

Az ilyen jellegű környezetvédelmi ügyben szóba jöhető hatóságok közül tulajdonképpen egyedül az építésügyi hatóság nem szerepelt, mivel a szóban forgó tevékenység sem építési engedélyhez, sem – egy joghézag folytán – telephelyengedélyhez nem volt köthető.

A számos hatóság számos eljárása ellenére nem a sokoldalú jogi eljárás mozdíthatja ki az ügyet a holtpontról, hanem az önkormányzat, ha megfelelő helyen lehetőséget ad az egyébként hasznos közösségi munkát végző aszfaltozó telephelynek.

Az ügy atekintetben is tanulságos, hogy rámutat a jogi eljárások korlátaira, valamint a gazdasági-politikai megoldás alapvető fontosságára.

II. fejezet: Az állampolgári részvétel gyakorlati jogi formái

Környezeti hatásvizsgálat

Az anyagi jogszabályok második körében említett jogszabályok, bár alapvetően beruházásokkal kapcsolatosak, az állampolgári részvétel szempontjából a legfontosabb környezetvédelmi jogterületnek mondhatók. Ezek a jogszabályok ugyanis több-kevesebb közvetlen állampolgári részvételi lehetőséget rejtenek.

E szabályok közül is a leglényegesebb az egyes tevékenységek környezeti hatásvizsgálatának átmeneti szabályozásáról szóló 86/1993. (VI. 4.) Korm. sz. rendelet.

Mindjárt a címhez kommentárt kell fűznünk. Átmeneti jellegű a szabályozás, mivel meghozatala körül hatalmas szakmai vita bontakozott ki: érdemes-e ezt a lényeges témakört az akkor már régen előkészületben levő környezetvédelmi kódex előtt, attól elkülönítetten is szabályozni? A külön szabályozás ellen szólt, hogy a környezetvédelem egyik alappillérenek számító jogintézmény esetleg nem fog szervesen illeszkedni a környezetvédelmi jog egészébe. Másfelől éppen azért, mert igen fontos jogszabályról van szó, komoly érvek szóltak amellett, hogy a kész szabályozás minél előbb megjelenjen. Szerepet játszott a jogszabály korábbi meghozatalában az is, hogy a minisztérium álláspontja szerint a Országgyűlés esetleg jobban elfogadja majd a környezetvédelmi kódexet, ha annak néhány alapvető jogintézménye, mint a hatásvizsgálaton kívül a környezetvédelmi alap és a termékdíj legalább egy fajtája már élő, működő joganyag.

A környezeti hatásvizsgálatról szóló jogszabály talán legfontosabb része a melléklete. Ez sorolja fel ugyanis azokat a tevékenység-, illetve beruházásfajtákat, amelyekhez környezetvédelmi engedélyre van szükség. A lista világviszonylatban is vállalható, bő, a mezőgazdaság, a bányászat, a feldolgozóipar, az energiaszektor, a szállítás, a hulladékkezelés és egyéb területen számos tevékenységet sorol föl. A melléklet fontosságát mutatja, hogy önállóan is módosítható. Ez történt a 67/1994. (V. 4.) Korm. sz. rendelettel is.

II. fejezet: Az állampolgári részvétel gyakorlati jogi formái

A szabályozás – az európai példákat követve – a beruházó vagy a szóban forgó tevékenységet végző, módosító személyt kötelezi a hatásvizsgálat

elvégzésére, elvégeztetésére. Fontosnak tartjuk megemlíteni, hogy az előzőekkel szemben az amerikai megoldásban a hatásvizsgálatot a hatóság végzi el, ami nyilvánvalóan objektívabb döntést tesz lehetővé, némileg talán drágábban.

A hatásvizsgálati eljárás két fő szakaszból áll: az előzetes (előkészítő) és a részletes vizsgálatból. A rendelet mindkét vizsgálathoz részletesen leírja az elkészítendő tanulmány tartalmi követelményeit. Az előzetes és a részletes szakasz között döntő különbség, hogy az előbbiben lényegében csak a kérelmező és a hatóság vesz részt, az utóbbiban pedig tárgyalás tartása kötelező (az Áe. 26. §-ában adott lehetőség konkretizálásával), és arra az érintetteket meg kell hívni. Érintett pedig a hatástanulmánnyal érintett települések lakossága és önkormányzata. A tárgyalásról szóló értesítésnek tartalmaznia kell egyebek között azt is, hogy a hatástanulmány előzetesen hol tekinthető meg. Ez módot ad a lakosságnak és szervezeteinek a főlkészülésre.

A tárgyaláson az érdekeltek kifejtethetik álláspontjukat, azonban az elhangzott érvekkel kapcsolatosan a rendelet meglehetősen homályosan fogalmaz. Azt mondja: az ügyben a környezeti hatás megítélése szempontjából lényeges észrevételeket a felügyelőség köteles a döntéshozatal előtt érdemben megvizsgálni, majd döntésének indokolásában részletesen ismertetnie kell azokat a körülményeket, amelyek figyelembevételével megadta vagy elutasította az engedélyt, illetve amelyekre döntését alapozta. Nyilvánvalóan előfordulhat, hogy a felügyelőség egyes észrevételeket elintéző annyival, hogy nem tartotta őket lényegesnek a környezeti hatás megítélése szempontjából, ezért azokat érdemben nem is vizsgálta. Álláspontunk szerint azonban a szakmai szempontból védhető és megalapozott állampolgári állásfoglalások elutasítása az államigazgatási határozat bírósági megtámadásával orvosolható.

Nagyobb baj az, hogy a jogszabály lehetővé teszi, hogy a részletes hatástanulmány szakaszára ne is kerüljön sor. A rendelet 4. § (2) bek. b) pontja szerint ugyanis a felügyelőség az

előzetes hatástanulmány alapján is kiadhatja az engedélyt. Ezt csak kismértékben korlátozza a melléklethez fűzött néhány lábjegyzet, amely a megjelölt témakörökben mindig részletes hatástanulmányt ír elő. Egyéb esetekben az igen költséges vizsgálati folyamat folytatása vagy megállítása csupán a hatóság mérlegelésétől függ.

Mivel az európai állampolgári jog (közelebbről a 337/85/EEC. sz. Direktiva) határozottan előírja az állampolgári részvételt minden környezeti hatástanulmányban, ez a szabályozás nemcsak célszerűtlen, bizonyos fokig veszélyes, hanem az európai jogharmonizációs törekvéseinkkel is ellentétben áll.

Egyéb, beruházásokkal kapcsolatos szabályok

Nagyon fontos jogszabály az építésügyről szóló 1964. évi III. törvény, valamint az azt végrehajtó 30/1968. (XII. 2.) Korm. sz. rendelet. Nemcsak azért, mert az építésügyi szabályok a környezetvédelem szempontjából általánosságban véve is alapvető jelentőségűek, hanem azért is, mert a rendezési programok, rendezési tervek állampolgári részvételi szabályokat is tartalmaznak.

Az előbbiekre csak általánosságban írja elő a törvény, hogy a programot az államigazgatási és érdekképviselői szervekkel egyeztetni, közben pedig a lakossággal ismertetni kell. A rendezési tervnél a törvény ehhez már bizonyos jogkövetkezményeket is fűz, ugyanis az észrevételek, vélemények el nem fogadása esetén az önkormányzatot indokolási kötelezettség terheli.

A végrehajtó rendelet a rendezési tervek részletes szabályozását a környezetvédelmi és területfejlesztési miniszterre bizza, de ezzel kapcsolatos nyilvános jogszabály jelenleg még nincs. Használják viszont az Építésügyi és Városfejlesztési Minisztérium 9007/1983. ÉVM. számú Közleményét a területrendezési tervek tartalmi követelményeiről, amely ma már szinte nem is lelhető fel. Az

1983. évi 23. számú Építésügyi Értesítőn kívül csak féltve őrzött fénymásolatokból ismerheti meg a jogkereső nagyközönség.

Tapasztalataink szerint ugyancsak fontos, környezetvédelmi ügyekben sűrűn használt jogszabály az Országos Építésügyi Szabályzat (OÉSZ) közzétételéről szóló 2/1986. (II. 27) ÉVM. sz. rendelet, amely szintén tartalmaz néhány rendelkezést a rendezési tervekről. Az OÉSZ fővárosi kiegészítése, az ún. BVSZ, azaz a Budapesti Városrendezési Szabályzat a Budapest Főváros Tanácsa 5/1986. sz. rendelete, amely a Fővárosi Közlöny 1986. évi 7–8. számában jelent meg.

Sűrűn találkozunk az építési és használatbavételi engedélyezési eljárásról szóló 12/1986. (XII. 30.) ÉVM. sz. rendelettel is, amely azonban sajnos csak a közvetlen szomszédoknak biztosít részvételi jogot. A szomszéd fogalmát a joggyakorlat igen megszorítóan, szigorúan a területi összefüggés alapján értelmezi, még akkor is, ha az építménynek nyilvánvaló hatása van a távolabbi szomszédokra is (a magyar nyelv kicsit segítene a helyes értelmezésben, hiszen szomszéd alatt a hétköznapi beszédben sem feltétlenül a birtokunkkal közvetlenül érintkező telekszomszédot értjük!).

Ahol a nagy kérdések eldőlnék

A környezetvédelemmel összefüggésben álló joganyag legkülső, negyedik körébe olyan jogszabályokat soroltunk, amelyeknek ugyan nincs, vagy elhanyagolható a közvetlen környezetvédelmi tartalma, közvetett hatásukban viszont alapvető jelentőségük a környezet szempontjából. Ezek közül a privatizációs jogszabályok, az egyes tartósan állami tulajdonban levő vagyontárgyak egyik hasznosítási módjáról, a koncesszióról szóló törvény, valamint a csőd és felszámolási eljárás szabályai érdemelnek különös figyelmet.

A tulajdonváltás

Az ideiglenesen állami tulajdonban levő vagyontárgyak kezeléséről és védelméről szóló 1992. évi LIV. törvény a jövőbeli tulajdoni struktúra szempontjából alapvető jogszabály. Maga a tulajdonváltás folyamata, valamint az új tulajdonosok személye hosszú távon meghatározó a környezetvédelem szempontjából.

Az 1992-es szabályozás a hasonló tárgyú előző törvénnyel szemben némi szerepet szán a környezetvédelmi hatóságoknak a privatizációs folyamatban.

A törvény 35. § (2) bek. f) pontja alapján az átalakulási terv kötelező részét alkotják a környezeti károsodások kezelésére vonatkozó elképzelések. A környezetvédelmi és területfejlesztési

miniszternek jóvá kell hagynia ezeket az elképzeléseket. Igaz, ha 30 napon belül nem nyilatkozik, a jóváhagyást megadottnak kell tekinteni.

Úgy gondoljuk, nem szükséges annak részletesebb indokolása, hogy egy ilyen szabályozás mellett óriási jelentőségű lehetne bizonyos állampolgári kontroll.

A koncesszió

A koncesszióról szóló 1991. évi XVI. törvény 8. § (3) bek. a) pontja is tartalmaz környezetvédelmi utalást. Eszerint a koncesszióra irányuló kérelemnek környezetvédelmi elemeket is tartalmaznia kell. Az viszont nem szerepel a törvényben kifejezetten, hogy a kérelmek elbírálásakor a kedvezőbb környezeti feltételeket kínáló vállalkozó előnyben részesülne. Minden bizonnyal állampolgári támogatást kapna egy erre irányuló joggyakorlat – ha a magyar környezetvédelmi mozgalom rendelkezne annyi energiával és szaktudással, hogy az ilyen jellegű eljárásokhoz közel tudna jutni, ott a szavát hallatná.

Csőd, felszámolás, végelszámolás

Szintén jelentős figyelmet érdemelne a felszámolási eljárásban érvényesíthető környezetvédelmi szempontok miatt a módosított 1991. évi XL. törvény a csődeljárásról, a felszámolási eljárásról és a végelszámolásról.

A törvény szerint a felszámolás elrendeléséről a bíróság értesíti a többi között az illetékes környezetvédelmi felügyelőiséget. Továbbá: a felszámolás kezdő időpontjától számított 30 napon belül a felszámolónak és az illetékes környezetvédelmi felügyelőiségnek nyilatkozatot kell tennie arról, hogy maradtak-e olyan környezeti károsodások, terhek, amelyekből bírságfizetési vagy egyéb fizetési kötelezettség, a károsodás, illetve terhek rendezéséhez szükséges kiadás származhat.

A felszámolónak a felszámolás során ugyancsak lényeges környezetvédelmi kötelezettségei vannak a törvény 47. § (3)–(5) bekezdései alapján.

II. fejezet: Az állampolgári részvétel gyakorlati jogi formái

Fel kell tennünk a kérdést, hogy a csődeljárásokkal foglalkozó bíróságokon vajon érvényesülnek-e a gyakorlatban az itt felsorolt környezetvédelmi követelmények? Egy megyei bíróságon a kollégák úgy nyilatkoztak, hogy a felszámolási eljárás során a jogszabályban

szereplő környezetvédelmi követelmények közül egyetlen egy sem jelenik meg ténylegesen a gyakorlatban.

Ilyen körülmények között nem lehet eléggé hangsúlyozni, hogy mekkora szükség lenne a törvény adta lehetőségek betartatásához a hathatós állampolgári kontrollra, az ország gazdasági és ezzel együtt környezetvédelmi jövőjét hosszú távra is megszabó jogszabályok betartásának ellenőrzésére.

Az államigazgatási eljárásjog

Az előző fejezetekben tárgyalt államigazgatási anyagi jogi szabályokat az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló, többször módosított 1957. évi IV. törvény szabályai alapján lehet érvényesíteni. Az ott meghatározott jogokból és kötelezettségekből az itt rögzített eljárás keretein belül születik határozat, illetve ennek alapján történik a határozat végrehajtása.

Az államigazgatási eljárásban mindenki részt vehet, aki ügyfél, és mindenki ügyfél, akinek jogát vagy jogos érdekét az ügy érinti, legyen az magánszemély, jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező más szervezet. Ennek alapján azt gondolhatnánk, hogy a környezetvédelmi szervezetek előtt nyitva állnak a hivatalok, tetszésük szerint lapozgat-

10. példa

Üdítő ellenpélda ezzel szemben a Györi Reflex Egyesület, amely sok éves munkával kivívta magának azt a ma már természetesen elfogadott státust, hogy a környezetvédelmi államigazgatási ügyekben ügyfélként szerepelhet. Úttörő szerepe azért rendkívül lényeges, mert rávilágít arra, hogy a környezetvédő állampolgári szervezetek ügyféli részvételi jogait megtagadó hatóságok megfelelően szilárd jogi alap nélkül járnak el másutt az országban.

hatják az aktákat, indítványokat tehetnek, fellebbezéssel élhetnek, ha a határozat nem tetszik nekik stb. Ez értesüléseink szerint nem így van. Az államigazgatási hatóságok minden

rangú és rendű fajtája, különösebb összebeszélés nélkül hajlik az ügyfél fogalmának megszorító értelmezésére: ügyfél az, akinek az ügyből kifolyólag konkrét jogosultsága vagy kötelezettsége származik. (lásd a 10. példát)

Az ügyféli pozíció azért kulcsfontosságú, mert az ügyfelet minden lényeges eljárási cselekményről legalább értesíteni kell (ha megjelenése szükséges, akkor idézik), így a tanú, a szakértő meghallgatásáról, a szemléről és a tárgyalásról is. Ezenkívül a határozat jogerőre emelkedéséhez elengedhetetlenül szükséges annak közlése az ügyféllel, aki a határozat ellen jogorvoslattal élhet.

Az Áe. jogorvoslati rendszere a közelmúltban sokat egyszerűsödött, azonban még mindig eléggé bonyolult. A hibás elsőfokú határozatok kijavítása az ügyfelek kérelmére vagy – ha észreveszi – az adott szerv, illetve felettes hatósága saját kezdeményezésére történhet. A hivatalból történő kijavításnak természetesen korlátai vannak, különben a jogbiztonság szenvedne csorbát. A hatóság kezdeményezésére történő módosításra vagy kijavításra egy ügyben csak egyszer, a közléstől számított egy éven belül kerülhet sor, mégpedig úgy, hogy azzal jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogokat ne sértsenek.

A másodfokú szerv hasonlóan hivatalból történő jogorvoslata a felügyeleti intézkedés, amelynek további feltétele, hogy csak jogszabálysértés esetén kerülhet rá sor. Ez azt jelenti, hogy nincs helye felügyeleti intézkedésnek, ha az elsőfokú hatóság a jogszabályokat megfelelően alkalmazta, ám az általa megállapított tényállás valami miatt nem felel meg a valóságnak, azaz a döntés megalapozatlan. A jogrendszer egészében is általában érvényesül az, hogy az elsőfokú hatóságok főleg a tényállás helyes megállapítására koncentrálnak, a másodfok alapvető feladata pedig a jogszerűség, a jogegységesség biztosítása. Ez a felépítés több szempontból is logikus, célszerű. Az elsőfokú hatóságoknál jelennek meg közvetlenül a bizonyítékok, másodfokon pedig természetesen nagyobb tapasztalatú, alaposabb jogi képzettségű kollégák dolgoznak.

Az államigazgatási jogi jogorvoslati rendszerben az ügyfél kérelmére történő jogorvoslatot fellebbezésnek nevezzük. Lényeges, hogy erre általában csak a közléstől számított 15 napon belül van lehetősége az ügyfélnek, sőt már e határidő letelte előtt is lemondhat a fellebbezési jogáról, ha a jogerő, és ezzel a végrehajthatóság valamiért különösen sürgős számára. Szintén nagyon lényeges, hogy a fellebbezésnek a jogerő beálltára halasztó hatálya van. Kivételes esetben azonban a határozat azonnali végrehajtása rendelhető el az Áe. 63. § (2) bekezdésében felsorolt esetekben, amely ún. taxatív felsorolás, azaz kimerítően tartalmazza azokat az eseteket, amikor a jogerőtől független, azonnali végrehajtásra sor kerülhet.

Az ügyfél kezdeményezésére és a hivatalból végzett jogorvoslat az államigazgatási eljárásban összefonódik, hiszen a fellebbezést az elsőfokú hatóságnak kell benyújtani, és ha ez a hatóság maga is észleli a jogszabálysértést, akkor visszavonhatja, módosíthatja, kijavíthatja vagy kiegészítheti a határozatát.

Ha a fellebbezést elutasították, az ügyfél a bíróság előtt érvényesítheti igazát, ahol a polgári bíróság előtt a polgári eljárásjog szabályai alapján folyó perben az államigazgatási hatóság mint vele egyenrangú fél, mint alperes szerepel.

Lényeges rendelkezés, és ezúton is felhívjuk rá a figyelmet, hogy nem indíthat államigazgatási pert az az ügyfél, aki fellebbezési jogát nem merítette ki, azaz az elsőfokú határozatot tudomásulvette, vagy a fellebbezésre nyitva álló – általában 15 napos – határidőt egyszerűen elmulasztotta, ezt nem igazolta, illetve az igazolásnak nem adtak helyt.

Sokszor megkérdezik tőlünk, hogy mi a teendő akkor, ha a jogorvoslatra azért nem nyílik lehetőség, mert az elsőfokú hatóság egyszerűen nem hajlandó határozatot hozni az ügyben. Ez az alapján véve törvénytelen eljárás tapasztalataink szerint meglehetősen elterjedt. Sokszor előfordul, hogy az ügyfél kérelmére a hatóság mindössze egy udvarias,

II. fejezet: Az állampolgári részvétel gyakorlati jogi formái

vagy kevésbé udvarias hangú levélben válaszol, amiben arról igyekszik meggyőzni őt, hogy ügye nem is ügy, vagy ha igen, akkor semmiképpen sem az illető hatóságra tartozik.

Ez utóbbi egyébként egy másik törvénytelenséget is magában rejt: hatáskör hiányában ugyanis az államigazgatási hatóság köteles áttenni az ügyet a hatáskörrel rendelkező másik közigazgatási hatósághoz ahelyett, hogy visszaküldi az ügyfélnek.

Az ún. mulasztásban megnyilvánuló törvénytésértés, amiről most szó van – számunkra úgy tűnik – voltaképpen lyuk az államigazgatási jog rendszerében. Az Alkotmánybírósról szóló törvényben ugyan van egy "Mulasztásban megnyilvánuló törvénytésértés" című fejezet, de ez csak a jogalkotási mulasztásokra vonatkozik. Egyedi ügyekben az ombudsman felhívhatja majd a hatóságok figyelmét eljárási kötelezettségeikre, ez a jogintézmény azonban ma még nem létezik.

A kérdés megoldására a jelenlegi jogi helyzetben az ügyészségről szóló 1972. évi törvény 16. § (1) bekezdése nyújt lehetőséget, amely szerint az ügyész a mulasztásban megnyilvánuló törvénytésértés megszüntetése érdekében a szerv vezetőjénél felszólalással élhet. Az adott hatóság a felszólalást 30 napon belül köteles elbírálni. Ha egyetért vele, meg kell tennie a szükséges intézkedést, ha nem, a felszólalást a felettes szervéhez kell felterjesztenie, és erről a felterjesztés indokaival együtt az ügyészt is értesítenie kell.

Ismerve az államigazgatási joggal foglalkozó ún. áfeles (teljes nevükön általános felügyeleti) ügyészek szakmai presztízsét és mindennapos munkakapcsolatát az egyes államigazgatási hatóságokkal, nem csodálkozhatunk azon, hogy a felszólalások elenyésző számban maradnak eredménytelenek.

Az általános felügyeleti ügyészi tevékenység egyéb esetekben, például vizsgálatok tartása az államigazgatási hatóságoknál (egy megelőző időszak bizonyos számú aktájának kiemelése,

átolvasása, a hatóság figyelmének felhívása a törvénysértésekre, javaslatok tétéle), továbbá az állampolgárok legkülönbélebb törvényességi kérelmének intézése – álláspontunk szerint – komoly biztosítéka az államigazgatás törvényes működésének.

Az ügyészség szakmai értékelésével ellentétben politikai presztízse az utóbbi években sokat romlott, a jogalkotásban erőteljes törekvés érezhető az ügyészség nem büntetőjogi tevékenységének visszaszorítására, majd megszüntetésére. A mulasztásban megnyilvánuló törvénysértések orvoslásának hiányos rendszere azt példázza, hogy az ügyészség ún. általános felügyeleti (áfeles) tevékenységére nagy szükség van.

A környezetvédelmi jog államigazgatási jogon kívüli része

Már utaltunk rá, hogy a magyarországi környezetvédelmi jog, de főleg annak gyakorlati kikényszerítésének egyik legfőbb hiányossága, hogy szinte kizárólag az államigazgatási jogra támaszkodik. Hiába lenne teljes körű az államigazgatási jogi ellenőrzési (monitoring) rendszer, hiába lennének megfelelő szintűek a bírságtételek, az államigazgatási jog önmagában nem meríti ki a környezetvédelmi jog összes lehetőségét, a bírságok megfizetése után a környezetszennyezők nagy része megtalálja a gazdasági kiutat, és tevékenységét változatlanul folytatja.

Nem így lenne ez, ha a céget sújtó bírságon kívül a menedzsernek számolnia kellene a személye elleni szabálysértési és büntetőjogi következményekkel is. Maga a cég is másként állna hozzá a környezetvédelemhez, ha a néha nevetségesen alacsony összegű bírság megfizetésén kívül reálisan számolnia kellene a teljes okozott kár megtérítésével, ami egy polgári jogi kártérítési perrel fenyegetné.

Álláspontunk szerint az állampolgári részvételnek komoly lehetősége van arra, hogy a környezetvédelmi jog kikényszerítésének egyoldalúságán változtasson, elsősorban a polgári jog segítségével.

Polgári jog

A polgári jogban három jogintézmény érdemel kiemelt figyelmet a környezetvédelem szempontjából: a szomszédjog, a birtokvédelem és a kártérítés.

Szomszédjog

A Polgári törvénykönyv (Ptk.) 100. §-a szerint a tulajdonos a dolog használata során köteles tartózkodni minden olyan magatartástól, amellyel másokat, különösen szomszédait szükségtelenül zavarná vagy amellyel jogaik gyakorlását

veszélyeztetné. Már a "másokat, különösen szomszédait" kifejezés is jelzi, hogy a polgári jog kevésbé rigorózus, mint az államigazgatási jog a szomszédi viszony megítélésekor. Valóban, szomszédjogi alapon nem csak a közvetlen telekszomszédok perelhetnek.

Birtokvédelem

Nézetünk szerint a szomszédjogival elvileg egyenértékű a Ptk. birtokvédelmi szabályozása, a birtoklás zavartalanságához fűződő érdekek alapján indított eljárás. Eljárásjogilag annyiban különbözik mégis, hogy ez utóbbi birtokvédelmi eljárás két szakaszból áll, nem minden esetben kezdődik közvetlenül a bíróságon. Ha a birtoksértés óta nem telt el egy év vagy nem vita tárgya a birtokláshoz való jogosultság, a birtoklásában sértett fél az illetékes jegyzőhöz kell, hogy forduljon az eredeti birtokállapot helyreállítása illetve a birtoksértőnek e magatartásától való eltiltása érdekében. A jegyző határozatának megváltoztatását, ha az nem orvosolta megfelelően a birtoksértést a kézbesítéstől számított 15 napon belül a polgári bíróságtól lehet kérni. Közvetlenül a bírósághoz kell fordulni, ha a birtoksértéstől már egy év eltelt, vagy a birtoklás jogalapja is vitatott. Ez a per nem követi az államigazgatási perek szerkezetét, mert nem a jegyző az alperes, hanem a birtoksértő vagy a birtokos, ha a másik fél perel.

Az állandó joggyakorlat egyértelműen birtoksértőnek minősíti a zajjal, füsttel vagy egyéb környezetszennyezéssel járó magatartásokat. Sajnos abban is állandó a bírói joggyakorlat, hogy következetesen megegyezést, kompromisszumot keres a szennyező és a szennyezést elszenvedők között, környezetszennyező ipari tevékenységtől való teljes eltiltásról szóló bírói döntést még nem ismerünk. Ehelyett a szennyező magatartás csökkentésére, védő, szűrő stb. berendezések felszerelésére vagy kártérítésre szokták kötelezni az üzemeket és egyéb környezetszennyezőket. (lásd a 11. példát)

11. példa

Jellemző példa a polgári bíróságok kompromisszumos szemléletére a Fűzfői Nitrokémia igen régi jogesete. Már a hatvanas években a balatonfűzfői gyár környékén élők, különösen pedig a szélirányban fekvő községek lakosai, mezőgazdasági termelői kártérítési pert indítottak a vegyi üzem ellen, mivel kertjeikben, földjeikben a legtöbb növényfajta elpusztult, vagy betegségektől szenvedve rendkívül silány termést hozott. A környéken lakók romló életminőségét is értékelni tudja a polgári jog, a maga gazdasági jellegű megközelítéséből: elsődlegesen a telekárak és egyéb ingatlanok értékcsökkenésén keresztül.

Ebben a kivóan súlyos környezetszennyezési ügyben az anyagi javakat és az emberi egészséget súlyosan veszélyeztető szennyezőt végülis arra kötelezte a bíróság, hogy fizesse meg a környező területen mezőgazdasággal foglalkozó felpereseknek azt a költséget, amellyel áttérhetnek a szennyezést jobban tűrő mezőgazdasági kultúrák termesztésére... A bíróság álláspontja szerint ugyanis a vegyiüzem termeléséhez fűződő gazdasági érdekeket, akkori kifejezéssel élve a gyár "népgazdasági hasznosságát" is figyelembe kellett venni és – a polgári jog szellemében – az érdekek között kompromisszumot kellett keresni.

A környezetvédelmi jogi ügyekben ez az alapvető érdekkiegyenlítő szemlélet máig sem változott meg. Ezt láthattuk már a tanulmányunkban korábban említett példából is, amikor az útburkoló telephely tulajdonosát nem a telephely felszámolására kötelezte a jegyző vagy később a bíróság, holott mind a két hatóság elismerte, hogy a szomszédok birtoklását súlyosan zavaró tevékenységről van szó.

A birtokháborítás kapcsán meg kell említenünk egy rendkívül érdekes lehetőséget, az ún. jogos önhatalmat. A Ptk. 190. § (1) bekezdése alapján ugyanis a birtokos a birtoka ellen irányuló támadást a birtok megvédéséhez szükséges mértékben önhatalommal is elháríthatja. (lásd a 12. példát)

12. példa

Ezzel kapcsolatban vissza kell térnünk az óbudai kerékpárkedvelőknek az óbudai lakótelepen szervezett demonstrációjára. A demonstráció lényeges eleme volt, hogy a lakótelep nyugalma zavaró kamionok előtt rövid időre lezárta a lakótelepen át és mellette vezető utakat. Eredetileg ezzel ideiglenesen arra akarták rávenni a vezetőket, hogy másik útról közelítsék meg az üdítőitalgyártó telephelyet. Közben akár be is láthatták volna, hogy céljukat úgy is elérhetik, ha nem vernek föl éjszaka és hajnalban több ezer embert az álmából.

Ezt a magatartást többen a gyülekezési jogról szóló törvényben írt lehetőségeken túlhaladónak ítélték meg, mondván a gyülekezési jog, mint állampolgári jog gyakorlása nem vezethet más állampolgárok szabadságának korlátozásához, ideértve a szabad helyváltogatás jogát is.

Ez az érvelés alighanem igaz. Ugyanakkor felmerült bennünk a gondolat, hogy a kamionosok birtoksértő magatartásának fizikai kizárása nem minősíthető-e jogos önhatalomnak.

Távol álljon tőlünk az, hogy a környezetszennyező és ezzel többnyire birtoksértést is elkövető vállalatokkal, közlekedési eszközök tulajdonosaival szemben bárkit erőszakos cselekményre szólítsunk fel, azért sem, mert a jogos önhatalommal kapcsolatos jogi álláspontunkat bírói döntés még nem erősítette meg. Hosszabb távon azonban, amennyiben ezt támogató joggyakorlat alakulna ki, a jogos önhatalom, mint a polgári jogi birtokvédelem több ezer éves jogintézménye a környezetszennyezés legkirívóbb esetei elleni harcra is megfelelő eszköze lehetne.

A kártérítési jog és a veszélyes üzemi felelősség

Igazán komoly eredményeket azonban, meggyőződésünk szerint a környezetszennyezéssel okozott jelentős anyagi károk következtében, jól szervezett érvényesítésével, tehát a szomszédjog és birtokvédelem után egy harmadik fontos polgári jogi lehetőséggel, a kártérítési joggal lehetne elérni.

Nem kell külön hangsúlyoznunk, hogy ez csak hozzáértő társadalmi szervezetek közreműködésével érhető el. A környezetvédelmi kártérítési perek tehát az állampolgári részvételnek és a környezetvédelmi állampolgári szervezetek

működésének sarkalatos pontja kell hogy legyen. Nyilván nem minden szervezet jut hozzá megfelelő jogász segítséghez, vagy szerzi meg az ilyen perek megszervezéséhez szükséges ismereteket, azonban előbb-utóbb Magyarországon is kifejlődik a környezetvédelmi szervezetek kifejezetten jogérvényesítésre szakosodott fajtája. Ebben nagy segítséget jelenthet egy környezetvédelmi perlési szolgálat (litigation service), amelynek megszervezésére a közeljövőben van remény.

A magyar polgári jog 1977 óta különösen kedvező feltételeket teremt a környezetszennyezéssel okozott károk megtérítéséhez. A Ptk. 345. § (1) bekezdése ugyanis azóta tartalmaz egy olyan fordulatot, amely szerint az emberi környezetet veszélyeztető tevékenységgel okozott károkat a veszélyes üzemi felelősség szabályai szerint kell elbírálni. Ennek lényeges eleme, hogy a károsultnak kedvezőbb a bizonyítási teher, mint a közönséges kártérítési esetekben. A bizonyítási teher azt jelenti, hogy egy károsodásból eredő jogvita esetén melyik fél kötelessége a tényt bizonyítani, illetőleg ha egy tényt nem bizonyítanak, az melyik félre nézve hátrányos.

A bizonyítási teher a kártérítési ügyekben általában a következőképpen alakul. A károsult bizonyítja, hogy kára keletkezett, valamint azt, hogy a kár keletkezése okozati összefüggésben van az alperes jogellenes magatartásával. A károkozónak pedig megvan az a lehetősége, hogy kimentse magát, a kártérítés általános szabályai szerint azzal, hogy bizonyítja, úgy járt el, ahogyan az adott helyzetben általában elvárható volt, azaz a károkozás neki nem róható fel.

A veszélyes üzemi felelősségben ezzel szemben a károkozó kimentési lehetősége jelentősen csökken. A felelősség alóli mentesüléséhez ugyanis nem elegendő azt bizonyítani, hogy tevékenysége során gondosan járt el, hanem azt is bizonyítani kell, hogy a kárt olyan elháríthatatlan ok idézte elő, amely a fokozott veszéllyel járó tevékenység körén kívül esik. Vitatott a jogászok között, hogy egyáltalán vétkességi felelősségről, vagy objektív felelősségről van-e szó a veszélyes üzemekkel kapcsolatosan. Annyi mindenestre bizonyos, hogy a károkozó

a többi kártérítési ügghöz képest jóval nehezebb helyzetben van az ilyen perekben.

Mindezek ellenére a károsultak nem használják ki a lehetőséget, pedig meggyőződésünk, hogy a környezetszennyezéssel okozott károk következetes érvényesítése önmagában hathatósabb környezetvédelmi eszköz lehetne az összes államigazgatási jogi eszköznél. A károsultak passzivitásának sok oka van; ilyen a tájékoztatatlanság, vagy a per költségeitől való félelem. Mivel az eljárási költségek, illetékek kérdése más eljárások során is felmerül, ezekkel a témakörökkel egy későbbi fejezetben külön is foglalkozunk.

Szabálysértési jog

A szabálysértési jog bár nem helyez kilátásba hatalmas szankciókat, a felelős személyek személyes érintettsége miatt

13. példa

Egy vízszennyezési ügyben tapasztaltuk, hogy a Tisza egyik jelentős mellékfolyóját évek óta, lényegében változatlan mértékben szennyezte egy vegyi tisztítóüzem. A vízszennyezési bírságot évenként emelkedő összegben szabta ki az államigazgatási hatóság, az ötödik évben a teljes összeg már meghaladta a hétmillió forintot. Az üzem egyetlen esetben sem emelt kifogást a határozatok ellen, nem élt fellebbezési jogával, és mindig határidőn belül megfizette a bírságot. Ekkor a hatóság – szokatlan módon – szabálysértési feljelentés megtételére szánta el magát a szennyező üzem vezetője ellen. A háromezer forintos bírságot kiszabó határozat ellen az elkövető fellebbezett és számtalan tanút vonultatott fel, valamint újabb szakértői véleményeket szerzett be és javasolt figyelembe venni. Vagyis: oroszlánként küzdött a személye ellen indított rendkívül kis jelentőségű eljárásban, holott előtte évekig figyelemre sem méltatta a cége ellen lényegében ugyanazon az alapon folyó államigazgatási eljárást.

néha hatásosabb kényszerítő eszköz, mint a gazdasági szervezetet sújtó akár több milliós állam-igazgatási jogi bírság vagy polgári jogi kártérítési szankció. (lásd a 13. példát)

Sajnos a hatóságok, bár birtokukban van az összes szükséges információ, általában nem élnek a szabálysértési feljelentés eszközével.

Elgondolkodtató, hogy adott esetben, jóval nehezebben ugyan, de állampolgári szervezetek is hozzáférhetnek a szabálysértési felelősséget, az elkövető személyét bizonyító információkhoz, így ők is megtehetik a szabálysértési feljelentést. Ez a joga akárcsak bűncselekmények esetében, a szintén hivatalból üldözendő szabálysértések esetében

is minden állampolgárnak és szervezet-nek megvan. Álláspontunk szerint ez is olyan lehetősége a környezetvédelmi jog kikényszerítési rendszerének, amellyel az állampolgári részvétel minőségi változásokhoz vezethetne.

Röviden utalunk a környezetvédelem szempontjából jelentős szabálysértési tényállásokra.

Az egyes szabálysértésekről szóló 17/1968. (IV. 14.) Korm. sz. rendelet 108. §-a a vízjogi szabálysértést, 109. §-a a vízszennyezést, 111. §-a a természetvédelmi szabálysértést, 111/A. §-a a levegőszennyezési szabálysértést, 111/B. §-a a veszélyes hulladékkal kapcsolatos kötelezettség megszegésének szabálysértését szankcionálja.

Jelentősége lehet még az egyes környezetvédelmi ügyekben a rendelet 23. §-ában írt csendháborításnak, a rendelet II. fejezet I. címében írt közlekedésügyi szabálysértések közül a 40/A §-ban írt veszélyes áru szabálytalan közúti szállítása elnevezésű szabálysértésnek, a II. fejezet I. címében írt egészségügyi szabálysértések közül a 71. és 72 §-ban szabályozott köztisztasági és közegészségügyi szabálysértéseknek, a IV. fejezet I. címében a mezőgazdasági szabálysértések között a 83. §-ban írt növényvédelmi szabálysértésnek, a II. címben szereplő földvédelmi szabálysértések közül pedig több szabálysértésnek is, így például a 98. §-ban írt talajvédelmi kötelezettség elmulasztásának, továbbá a IV. címben írt csaknem valamennyi erdőgazdálkodási szabálysértésnek.

Felhívjuk a figyelmet még a rendelet VII. fejezetére, az építésügyi szabálysértésekre. Ezek közül különösen jelentős a 140. §-ban írt parkrongálás és a 141. §-ban írt tilos fakivágás szabálysértése.

Ez utóbbi szerint, aki – gyümölcsfa kivételével – a községek (városok) bel- és külterületén álló, valamint a közutak

14. példa

Ez utóbbi jogszabály jelentős szerepet kapott a nyugati pályaudvar mellett levő néhány hatalmas fa kivágásakor, amiről a sajtóból valamennyien tudunk. A jogeset azt példázza, hogy a rendeletben szereplő többes hatásköri rendelkezések (a jegyző hatásköre mellett a természetvédelmi igazgatóság vagy a műemlékvédelmi hatóság is szerephez juthat) arra is alkalmasak, hogy a hatóságok egymásra mutogassanak, miközben a kérdéses fákat kivágják.

tartozékát képező élő fát – az előírt engedély, illetve bejelentés nélkül vagy a hatóság tilalma ellenére – kivágja, szabálysértést követ el. Esetleg természetesen még a lopás szabálysértése vagy – az értéktől függően (5.000,- Ft fölött) – bűncselekménye is megvalósul.

Az engedélyre való utalás egyébként a fák védelméről szóló 21/1970. (VI. 21.) Korm. sz. rendeletre vonatkozik. (lásd a 14. példát)

Büntetőjog

A büntetőjog szerepe a környezetvédelemben egyes nyugati államokban egyre jelentősebb. A hazai környezetvédelmi mozgalmak is előszeretettel fordulnak a büntetőjoghoz a jelentősebb környezet-szennyezési esetekben, mert természetes jogérzékük azt diktálja, hogy a társadalom érdekeit alapvetően semmibevevő, súlyosan veszélyeztető, adott esetben önző nyereségvágyból elkövetett cselekmények valamilyen módon a legösibb jogághoz, a büntetőjoghoz kell tartozzanak. A közösség indokolt haragját azonban a mai magyar büntetőjog semmiképpen sem alkalmas képviselni. Az 1976. évi II. tv. (környezetvédelmi törvény) meghozatala utáni jogalkotási hullám elérte ugyan a büntető törvénykönyvet is, az 1978. évi IV. törvény már tartalmazza a környezetkárosítás és a természetkárosítás című tényállásokat, ezek azonban a gyakorlatban úgyszólván semmit sem jelentenek.

A környezetkárosítás alapesetének szövege a következő:

"Aki az emberi környezet védelem alatt álló tárgyát jelentős mértékben szennyezi, rongálja vagy pusztítja büntetést követ el, és három évig terjedő szabadság-vesztéssel büntetendő."

A megfogalmazás látszólag alkalmas a környezet hatékony védelmére a legkirívóbb szennyezési esetekben. A valóság azonban nem ez. A tényállás ugyanis az ún. eredménybűncselekmények közé tartozik, amint azt egy 1986-os legfelsőbb bírósági eseti döntés egyértelműen megállapítja. Ez azt jelenti, hogy nem elég a bűncselekmény megvalósulásához

A környezetvédelmi jog államigazgatási jogon kívüli része

az, ha valaki bármilyen veszélyes anyagot bármilyen nagy mennyiségben, bármennyi időn keresztül a környezetbe juttat, ha nem bizonyítható teljes egyértelműséggel, hogy azáltal és csakis azáltal következett be a környezet valamely védelem alatt álló tárgyában valamilyen jelentős károsodás. A büntetőjog ugyanis képtelen kezelni az egymástól függetlenül okozott, de együtt ható károkat. (lásd a 15. példát) Ebben a jogágban a felelőség nem állapítható meg becsléssel.

Ez a megközelítés lényegében az összes levegő-szennyezési esetet kizárja a büntetőjog hatálya alól, és hasonló a helyzet azokkal a vízszennyezésekkel is, amelyeknél többen szennyeznek egyszerre a vizet.

A kodifikációs munkák során javaslatot tettünk a büntetőjogi szabályozás megfelelő korrigálására, illetve arra, hogy az eredmény helyett maga a szennyezés, vagy annak kirívó mértéke önmagában elegendő legyen a bűncselekmény megállapításához. Ezzel azonban csak azt értük el, hogy a korábbi tervezetekkel ellentétben a jelenlegi már egyáltalán nem tartalmaz a Btk. módosítására vonatkozó rendelkezéseket.

Tehát, bár a társadalmi felháborodás sokszor jogosan igényelné a büntetőjog alkalmazását, egyelőre nem javasoljuk a környezetvédelmi szervezeteknek, hogy büntetőjogi szakemberekkel való előzetes konzultáció nélkül bármilyen eljárást is

15. példa

A több szennyezővel kapcsolatos jogi helyzetet érzékeltesük egy nem környezetvédelmi tárgyú, egyébként megtörtént esettel.

Egy kórházudvaron két munkás építési törmelékkel lapátolt egy teherautóra. A teherautó mögött betegek haladtak el az autó takarásában. A rakodás közben lehulló kő betörte az egyik beteg orrát, nyolc napon belül gyógyuló sérülést okozva ezzel.

Felmerült a kérdés, hogy a két gyanúsított felelőse hogyan alakul az elkövetett, a Büntető törvénykönyv 170. § (6) bekezdésébe ütköző gondatlanságból okozott súlyos testi sértés vétsége miatt. Mindketten felelősek, egyikük sem, csak egyikük, de akkor melyikük? A kérdés megválaszolásához a büntetőjog régi alapelvét, az ártatlanság vélelmét kell segítségül hívunk: ha nem bizonyítható teljes bizonyossággal, hogy a bűncselekményt a gyanúsított követte el, ártatlannak kell tekintenünk őt. Ezen az alapon tehát a kérdéses ügyben mindkét gyanúsítottal szemben megszüntették a nyomozást.

Könnyű belátni, hogy az azonos befogadó közegre nézve elkövetett párhuzamos környezetszennyezések nagy része jogi szempontból, a felelősséget tekintve hasonló szerkezetű.

kezdeményezzenek. A nyomozást megtagadó határozat ugyanis mintegy erkölcsi győzelmet jelent a szennyezőnek, nemritkán menlevélként kezelik a további szennyezéshez.

16. példa

Végképp kudarcra volt ítélve az az állampolgári kezdeményezés, amely néhány évvel ezelőtt állami vezetőket, minisztereket és polgármestereket jeleltett fel azzal, hogy vétkes mulasztásuk sok ember egészségének romlásához vezetett. Nem kérdőjelezzük meg a feljelentők jóhiszeműségét és környezetvédelmi szakmai hozzáértését, azonban ez a büntető feljelentés semmiképpen sem járhatott sikerrel, hiszen az említett vezetők tevékenysége csak igen távoli okozati összefüggésben állt az esetleg valóban bekövetkezett súlyos következményekkel. A büntető-jog nem vállalkozhat arra, hogy az ilyen közvetett okozatokat szankcionálja, hiszen mint utaltunk rá, a legalapvetőbb emberi kapcsolatokat szabályozó legősibb jogágról van szó, és mint ilyen, csak arra van berendezkedve, hogy a mindennapi emberi tevékenységek során előálló legsúlyosabb, erkölcsileg is mélyen gyökerezett konfliktusokat kezelje, a hétköznapi felfogással is belátható okozati összefüggésekben mozogva.

Különösen nem értünk egyet jogi szempontból azokkal a néha előforduló törekvésekkel, hogy az állampolgári szervezetek egyéb törvényi tényállásokat igyekeznek mozgósítani a környezetvédelem ügyében. Még egyetlen sikeres közveszélykózzással, súlyos testi sértéssel vagy egyéb, a szorosan vett környezetvédelmen kívüli tényállással kapcsolatos környezetvédelmi ügyről sem hallottunk. Általában leszögezhető, hogy a szennyező magatartással végülis valóban összefüggésben állhat közveszély, személyek egészségének, testi épségének sérülése, azonban a büntetőjog által megkívánt szoros, közvetlen okozati összefüggés még kevésbé állapítható meg, mint a szerencsétlenül megfogalmazott környezetkárosítás

büntette esetében. (lásd a 16. példát)

II. fejezet: Az állampolgári részvétel gyakorlati jogi formái

A büntetőjoggal kapcsolatosan különösen igaz az a tanulmányunk első fejezetében példával alátámasztott tény, hogy köznapi jogérzékünk gyakran megcsal bennünket. Érdekes módon a nyugati környezetvédelmi szervezetek mégis egyre nagyobb előszeretettel fordulnak a büntetőjog felé. Ebben nagy szerepe van az ún. watchdog ("házőrzőkutya") elnevezésű figyelőszolgálatoknak, amelyek főként veszélyes hulladékok illegális lerakását kívánják megelőzni, vagy az elkövetők megbüntetését elősegíteni.

III. fejezet

Illeték és perköltség

Kalas György

Az illeték

Az eljárási illeték

Abban az esetben, ha a tanulmányunk elején felvetett választási lehetőséggel élve arra a döntésre jutunk, hogy érdekeinket hatósági úton érvényesítjük, a korábban már leirtakon kívül azt is figyelembe kell vennünk, hogy ez az út nem ingyenes. Mind az államigazgatási hatóság, mind a bíróságok előtt indítandó eljárásoknak illeték, illetve perköltség vonzata van.

Ezért érdemes kicsit közelebről megismerkedni e fogalmakkal.

Az Országgyűlés az állami és állampolgári feladatokhoz való arányos hozzájárulás érdekében létrehozta az 1990. évi XCIII. törvényt az illetékről.

E jogszabály alapján az államigazgatási és a bírósági eljárás alanyait illetékfizetési kötelezettség terheli.

Általános szabályként az illeték fizetése az eljárást indító felet kötelezi.

A jogszabály azonban mint általában, most is meghatározza a kivételeket; mely esetekben jogosultak a felek illetékmentességre.

III. fejezet: Illeték és perköltség

Az illetékmentességnek két köre van:

- az úgynevezett alanyi (személyes) illetékmentesség, amit a törvény az általános szabályai között határoz meg;
- a tárgyi illetékmentesség, amit az egyes illetékfajtáknál ír le.

Mindezek alapján a mi esetünkben is az a logikus és praktikus, ha itt ismertetjük a személyes illetékmentességet, hiszen ez valamennyi későbbi illetékfajtára érvényes, a tárgyi mentességet pedig az egyes eljárások között tárgyaljuk, kiemelve közülük azokat, amelyek tanulmányunk témája szempontjából érdekesek lehetnek.

Személyes illetékmentesség illeti meg a következőket:

- magyar állam;
- helyi önkormányzat;
- nyugdíjbiztosítási és egészségbiztosítási önkormányzat;
- költségvetési szerv;
- állampolgári szervezet (!);
- egyházak;
- alapítvány (!);
- vizsgadálkodási társulat.

Az utolsó öt szervezetet csak akkor illeti meg az illetékmentesség, ha az eljárás megindítását megelőző naptári évben folytatott vállalkozási tevékenységéből származó jövedelme után társasági adófizetési kötelezettsége nem keletkezett.

Ezek alapján tehát azok a szervezetek, amelyekre a fentiek vonatkoznak, akár ne is olvassák tovább tanulmányunk illetékkal foglalkozó részét.

Azoknak, akik nincsenek ilyen szerencsés helyzetben, folytatjuk az illetékre vonatkozó rendelkezések ismertetését.

Az államigazgatási eljárás illetéke

Vizsgáljuk meg először az államigazgatási eljárásra vonatkozó illetékszabályokat közelebbről, ugyanis ez az a hatóság,

amelytől – mint már hivatkoztunk rá – elsősorban várhatjuk a jogvédelmet.

Az államigazgatási eljárásban az illeték tárgya nem meghatározott összeg, hanem maga az államigazgatási cselekmény.

Az általános államigazgatási illeték mértékét a jogszabály 500,- Ft-ban határozza meg az elsőfokú eljárás során.

A fellebbezési illeték – abban az esetben, ha az eljárás tárgyának értéke pénzben megállapítható – a fellebbezéssel érintett összeg minden megkezdett 10.000,- Ft-ja után 100,- Ft, de legalább 1.000,- Ft, legfeljebb 200.000,- Ft.

Mint arra már utaltunk, a személyes illetékmentességen kívül van az úgynevezett tárgyi illetékmentesség.

Az államigazgatási törvény 30 pontban ismerteti a tárgyi illetékmentes ügyek körét. Ezek felsorolásától most eltekintünk, csak azokat említjük meg, amelyek témánk szempontjából lényegesek lehetnek.

Tárgyi illetékmentes:

- a közérdekű bejelentés, panasz elbírálására irányuló eljárás;
- a széles körben fenyegető veszély elhárítása céljából, a tulajdonos vagy a kezelő, használó helyett viselt költségek megtérítésére irányuló eljárás;
- a költségmentesség feltételei meglétének igazolásához kiállított irat;
- a kisajátítási, a földrendezési és a földfelajánlási eljárás, valamint az ilyen eljáráshoz szükséges irat;
- az állategészségügyi eljárásban kezdeményezett eljárás;
- a szabálysértési eljárás kezdeményezése (kivéve: becsületsértés és magánlaksértés).

Külön szabályozza az illetéktörvény a környezetvédelmi és természetvédelmi eljárások illetékét.

A környezetvédelmi és természetvédelmi államigazgatási eljárásban:

- az alapeljárás illetéke: 500,- Ft;
- a fellebbezés illetéke:
 - kérelemre indult eljárásban az alapeljárás illetékének a kétszerese;
 - hivatalból indult vagy folytatott eljárásban a határozat elleni fellebbezés esetén: 2.000,- Ft;
 - veszélyes hulladék bírságot, zajbírságot, lészennyezési és természetvédelmi bírságot megállapító határozat esetén a fellebbezéssel megtámadott bírságösszeg minden megkezdett 1.000,- Ft-ja után 20,- Ft, de legalább 600,- Ft.

Mint azt a tanulmány korábbi részeiben már említettük, a másodfokú államigazgatási határozat ellen nincs helye további fellebbezésnek, de az a bíróságnak beadott keresettel 30 napon belül megtámadható.

A polgári bírósági eljárás illetéke

Ennek alapján itt az ideje, hogy áttérjünk a bírósági eljárás illetékének ismertetésére.

Bírósági eljárást kezdeményezhetünk a másodfokú államigazgatási határozat megtámadásakor, vagy lehetnek olyan helyzetek, hogy a jogérvényesítés egyetlen lehetséges, illetve ésszerű módja az, ha közvetlenül a bírósághoz fordulunk jogvédelemért.

- a) Abban az esetben, ha az államigazgatási hatóság határozatát támadjuk meg a bíróság előtt (az általánoshoz képest ez a speciális helyzet), tételes illetéket kell fizetnünk, amelynek összege: 6.000,-Ft.
- b) A polgári peres eljárásban az illeték megállapításának alapja az eljárás tárgyának az eljárás megindításakor fennálló értéke, jogorvoslati eljárásban pedig a vitás követelés, illetve követelésrész értéke.

- c) Azokra az esetekre, ha ilyen módszerrel a pertárgy értékét nem lehetne megállapítani a polgári peres eljárásról szóló jogszabály tételesen felsorol néhány (számunkra érdektelen) perre vonatkozó pertárgy értéket.
- d) A többi esetben, ha az általános szabály szerint nem állapítható meg a pertárgy értéke, az illetékszámítás alapja :
- helyi bíróság előtt
 - peres eljárásban: 150.000,- Ft,
 - nem peres eljárásban: 75.000,- Ft
 - fővárosi, illetve megyei bíróság előtt
 - elsőfokon indult
 - peres eljárásban: 250.000,- Ft,
 - nem peres eljárásban: 125.000,- Ft
 - fellebbezési eljárásban,
 - peres eljárás esetén: 125.000,- Ft,
 - nem peres eljárásban: 70.000,- Ft.

III. fejezet: Illeték és perköltség

- a Legfelsőbb Bíróság előtt:
- elsőfokon indult
nem peres eljárásban: 150.000,- Ft.
- jogorvoslati eljárásban
peres eljárás esetén: 225.000,- Ft,
nem peres eljárásban: 100.000,- Ft.

Ha tisztában vagyunk az illeték alapjával, megvizsgálhatjuk az illeték mértékét.

Nézzük az általános szabályt!

Az illeték általános mértéke peres eljárásban: 6%, de legalább 2.000,-, legfeljebb 750.000,- Ft.

Miután áttekintettük az illetékfizetési kötelezettség általános szabályát, vizsgáljuk meg, hogy milyen kedvezmények illetik meg a feleket a bíróság előtt.

Az illetékkedvezménynek a bírósági eljárás során három fajtája van:

- 1) illetékmentesség;
- 2) mérsékelt illeték;
- 3) illetékfeljegyzési jog.

Illetékmentesség esetében is a már megismert két formával találkozunk, az egyik a személyes, a másik a tárgyi illetékmentesség.

Az illetéktörvény a személyes illetékmentességet egy másik fogalomhoz, a költségmentességhez köti, amikor megállapítja, hogy nem kötelezhető illeték fizetésre az, aki a külön jogszabály szerint költségmentességet vagy e törvény szerint illetékmentességet élvez.

Magával a költségmentességgel később, külön címben foglalkozunk, így itt csak azt jegyezzük meg, hogy aki költségmentességet élvez, az egyben illetékmentességre is jogosult.

A személyes illetékmentesek körét az általános részben már tárgyaltuk, így áttérhetünk a tárgyi illetékmentességre, de ezzel a kérdéssel nem érdemes foglalkoznunk, mert a köre nem érinti tanulmányunk témáját.

Jó, ha megismerkedünk a mérsékelt illeték esetével, hiszen lehetőség van arra, hogy a már lerótt illeték egy részét visszaigényeljük, így

- a) A peres eljárás illetékének 10%-a az illeték, ha
 - a felperes legkésőbb az első tárgyaláson eláll a keresettől;
 - az első tárgyalás után a pert szüneteltetik, és e szünetelés folytán a per megszűnik;
 - az alperes az első tárgyaláson elismeri vagy az első tárgyalás előtt teljesíti a követelést;
 - a felek az első tárgyaláson egyezséget kötnek;
 - az első tárgyaláson közösen kérik a per megszüntetését.

- b) A peres eljárás illetékének 30%-a a lerovandó illeték, ha az első tárgyalást követően az eljárás
 - szüneteléssel vagy
 - a felperes keresettől való elállása miatt szűnik meg, illetve
 - a felek közösen kérik a megszüntetést.

- c) Az illeték a peres eljárás illetékének 50%-a, ha az egyezségkötésre az első tárgyalást követően kerül sor.

ad 3.

Az illetékfeljegyzési jog ismertetésekor vissza kell térnünk arra, a fejezet elején már említett szabályra, hogy az eljárást kezdeményező fél kötelezettsége leróni az illetéket, majd az eljárás befejeztével a bíróság ítéletében a pervesztes felet kötelezi annak megfizetésére.

III. fejezet: Illeték és perköltség

Az illetékfeljegyzési jogban a jogszabály lehetőséget ad az eljárást kezdeményező félnek, hogy az illeték megfizetése nélkül indítsa meg az eljárást. Tehát mentesül az illeték előzetes megfizetésének kötelezettsége alól, és majd az eljárás végén az a fél fizeti meg az illetéket, akit erre a bíróság kötelez. (Pervesztesség esetén lehet akár az a személy is, aki a feljegyzési jogot kapta.)

A jogszabály a következőképpen fogalmazza meg ezt a jogosultságot:

**"Abban az esetben, ha az illeték megfizetése a
félnek jövedelmi és vagyoni viszonyaival arányban
nem álló**

megterhelést jelentene, mentesíteni lehet az illeték előzetes megfizetése alól, különösen ha a lerovandó illeték a fél és házastársa, valamint vele egy háztartásban élő, általa eltartott gyermekei előző adóévben elért adóköteles jövedelme 25%-át meghaladja."

Mindez azt jelenti, hogy a jövedelmi viszonyok igazolása mellett kérelmet kell előterjeszteni a bíróságnak, ahol döntenek arról, hogy megadják-e ezt a jogot vagy sem.

A törvény kötelezően is meghatároz néhány esetet, amikor az illetékfeljegyzési jog a jövedelmi viszonyra való tekintet nélkül megilleti a felet.

Ezek közül megemlítjük azokat, amelyek megítélésünk szerint tanulmányunk szempontjából is lényegesek lehetnek:

- személy életében, testi épségében vagy egészségében okozott, illetve olyan kár megtérítése iránti igény esetén, amikor a személy élete, testi épsége vagy egészsége is veszélyeztetve volt;
- bűncselekményből, szabálysértésből származó kár megtérítése iránti per esetében;
- személyek polgári jogi védelmével kapcsolatos perben;
- közigazgatási jogkörben okozott kár megtérítése ügyében;
- közigazgatási határozat felülvizsgálata iránti eljárásban.

A perköltség

Miután az illetékre vonatkozó rendelkezéseket megvizsgáltuk, térjünk át a perköltség fogalmára. Ez bizonyos szempontból tágabb, bizonyos szempontból szűkebb, mint az illeték.

Tágabb, mert a polgári peres eljárás keretében magába foglal minden olyan költséget, ami az eljárás során keletkezik, így az

III. fejezet: Illeték és perköltség

illetéket is. Szűkebb, mert a perköltség ebben az esetben csak a polgári eljárásra vonatkozik, az illeték pedig az élet igen sok területét átszövi (pl: öröklési illeték, vagyonátruházási illeték, államigazgatási eljárási illeték stb.).

A perköltség fogalmát a polgári peres eljárásról szóló 1952. évi. III. törvény (Pp.) a következőképpen határozza meg:

"Perköltség - a törvényben meghatározott kivételeket nem tekintve - mindaz a költség, ami a felek célszerű és jóhiszemű pervitelével kapcsolatban akár a bíróság előtt, akár a bíróságon kívül merül fel (előzetes tudakozódás, levelezés költsége, eljárási, meghatalmazási és egyéb illeték, tanú és szakértői díj, ügygondnoki és tolmácsolási díj, helyszíni tárgyalás és szemle költsége stb.). A perköltséghez hozzá kell számítani a felet képviselő ügyvéd készkiadásait és a munkadíját is."

Igen fontos az a kérdés, hogy kit terhel a per során felmerült perköltség.

A fejezet elején, az illeték körében már utaltunk a költségmentességre, de itt tágabb fogalommal állunk szemben, ezért érdemes a kérdést kicsit részletesebben megvizsgálni.

A perköltség viselésének kérdésében a bíróság az ítéletben, vagy az eljárást befejező egyéb határozatában dönt. Ha valamilyen költség a felek bármelyikét a per eldöntésére tekintet nélkül terheli, a bíróság ebben a kérdésben nyomban dönt.

A bírósági döntés alapszabálya, hogy a pernyertes fél költségének megfizetésére a pereszes felet kell kötelezni.

A bíróságnak az eljárást befejező határozatában hivatalból kell határoznia a perköltség viseléséről, kivéve azt az esetet, ha a pernyertes fél az e tárgyban való határozathozatal mellőzését kéri.

Ha a felek a per során egyezséget kötnek, a bíróság csak kimondott kérésükre határoz a perköltségről.

III. fejezet: Illeték és perköltség

A bíróság a perköltség összegét a fél által előadott és igazolt adatok figyelembevételével állapítja meg, de a fél által felszámítottnál több perköltséget nem lehet megállapítani.

Fontos szabály még, hogy a költségek utólagos felszámításának nincs helye.

Az ismertetett általános szabály alól természetesen vannak kivételek, amelyek közül a legfontosabbakat ismertetjük néhány szóban:

- Abban az esetben, ha az alperes a perre nem adott okot és a követelést az első tárgyaláson elismeri, az ő költségei a felperest terhelik.
- Az a fél, amely az eljárás során feleslegesen költséget okoz (késlekedés, mulasztás stb.), az ebből származó költségek megtérítését, pernyertessége esetén sem követelheti, illetve az ellenfél ebből eredő költségeinek a megtérítésére kötelezhető pernyertességétől függetlenül.
- Ha valamelyik fél pernyertessége csak részleges, a bíróság a pernyertesség arányában határoz a perköltség viseléséről úgy, hogy az egyes felek által előlegezett költségeket figyelembe veszi.
- Abban az esetben, ha az előlegezett költségek és a pernyertesség és pervesztesség aránya között nincs számottevő különbség, a bíróság úgy határoz, hogy mindegyik fél viseli saját költségeit.
- Amennyiben a per kártérítésre irányult, vagy egyéb olyan követelés iránt folyt, aminek összegszerű megállapítása bírói mérlegeléstől függ, az ellenfelet akkor is kötelezni lehet a terhére megállapított marasztalási összegnek megfelelő perköltség megfizetésére, ha a bíróság a keresetlevélben követelt összegnél kevesebbet ítélt meg, de a követelt összeg nem tekinthető nyilvánvalóan eltúlzottnak.

Miután megismertük a perköltséget és annak fizetési szabályait, lássuk a kivételt, a költségmentességet.

Költségmentesség

A költségmentesség megfogalmazásával a jogszabály alkotójának az volt a célja, hogy azok elől az emberek elől se legyen elzárva a bírói út igénybevétele a lehetősége, akik

III. fejezet: Illeték és perköltség

jövedelmi és vagyoni viszonyuk miatt nem tudják fedezni a perköltséget.

Nekik a következő kedvezmények igénybevételére van lehetőségük a költségmentesség keretében:

- a) illetékmentesség;
- b) mentesség az eljárás során felmerülő költségek (tanú és szakértői díj stb.) előlegezése vagy megfizetése alól;
- c) mentesség a perköltség biztosíték megfizetése alól;
- d) pártfogó ügyvéd kirendelésére való igény.

Igen fontos szabály a mi esetünkben, hogy jogi személy nem részesíthető költségmentességben! (Ez azonban csak a személyes költségmentességre vonatkozik, ugyanis – a Legfelsőbb Bíróság állásfoglalásai alapján – tárgyi költségmentesség a jogi személyeket is megilletheti.)

Tehát azok a kedvezmények, melyek a személyes költségmentesség címszó alatt szerepelnek, kizárólag magánszemélyekre vonatkoznak.

A költségmentesség vizsgálatakor is találkozunk – mint éppen az előbb utaltunk rá – a tárgyi és a személyes költségmentesség fogalmával.

Először a tárgyi költségmentességet vizsgáljuk, ugyanis jelen esetben ez az egyszerűbb. E pereknek a körét, a Pp. felhatalmazása alapján alacsonyabb szintű jogszabályok állapítják meg. A mi témánk szempontjából nemigen van jelentőségük, ugyanis többségük a családjog és a munkajog körébe tartozik, az a néhány pedig, amely az államigazgatásba esik, nem érinti szorosan könyvünk témáját. Talán a kisajátítási és a kártalanítási perek lehetnek kivételek.

Sokkal érdekesebb a személyes költségmentesség áttekintése.

Személyes költségmentesség az eljárás során azt a felet illeti meg, aki "kereseti, jövedelmi és vagyoni viszonyai folytán a perköltséget, vagy annak egy részét fedezni nem tudja."

A bíróság a személyes költségmentesség engedélyezésekor együttesen vizsgálja a kérelmező fél vagyoni és jövedelmi viszonyait. Ennek megismerésére egy külön erre a célra rendszeresített nyomtatvány van, amelyen fel kell tüntetni a

III. fejezet: Illeték és perköltség

kérelmező és házastársa jövedelmét (munkahelyi igazolás), valamint adóköteles vagyontárgyait (önkormányzati igazolással).

A személyes költségmentesség lehet teljes vagy részleges.

A teljes költségmentesség az említett valamennyi kedvezményt tartalmazza: az illetékmentességet, a mentességet az eljárás során felmerülő költségek előlegezése, illetve megfizetése alól, a mentességet a perköltség-biztosíték letéte alól, a pártfogó ügyvéd kirendelésére való igényt. A részleges költségmentesség értelemszerűen csak a kedvezmény egy részét teszi lehetővé.

A teljes költségmentesség megadására akkor kerül sor, ha a fél családjában az egy főre jutó jövedelem nem haladja meg a mindenkori létminimumot.

A Pp. azonban megjelöl néhány olyan esetet is, amikor a fél annak ellenére nem részesíthető költségmentességben, hogy a fentiek alapján jogosult lenne rá.

Nem adható költségmentesség annak,

- akinek a perlekedése előre rosszhiszeműnek, vagy teljesen eredménytelennek látszik;
- valamint aki engedményesként lép fel, és valószínű azért teszi ezt, hogy a költségmentességet megkapja.

Mindkét esetben egyértelmű, hogy a rosszhiszemű, felesleges perlések számát kívánja a jogalkotó csökkenteni.

Egy mondat erejéig talán érdemes foglalkozni a külföldiek költségmentességének a kérdésével is. Ezt a jogszabály akkor engedélyezi, ha e tárgyban nemzetközi szerződés vagy viszonyosság van a külföldi peres fél államával, és ha a külföldi peres fél is megfelel azoknak a feltételeknek, amelyeket a jogszabály a költségmentesség megadásához egyébként megkíván.

Igen fontos annak a szabálynak a megismerése is, amely szerint a bíróság a költségmentességet kérelemre engedélyezi, de

határozhat úgy is, hogy az egyszer már megadott költségmentességet visszavonja.

Tehát az a fél, aki jövedelmi és vagyoni viszonyai alapján nem képes az eljárási költségeket viselni, kérelemmel fordulhat a bírósághoz – amelyhez csatolja a már ismertetett kitöltött nyomtatványt –, és ebben kérheti a bíróságtól a kedvezmény megadását.

Ha a bíróság illeték- vagy költségmentességben részesíti a felet, ez kiterjed a kérelem benyújtásától kezdve az egész per tartamára, beleértve a végrehajtási eljárást is.

Természetesen itt is van kivétel, mégpedig a végrehajtási eljárásban az itt le nem rótt illeték és az állam által előlegezett költségek.

Ugyancsak nem terjed ki a költségmentesség az ellenfél javára megítélt perköltségre. Ennek az a magyarázata, hogy költségmentesség esetén az állam lemond az öt megillető illetékről, illetve általa megelőlegezett költségek megfizetéséről – hiszen költségmentesség esetén ezeket ő viseli –, azonban méltánytalan lenne az ellenfelet erre kötelezni.

A jogszabály részletesebben tárgyalja még a perköltség és a költségmentesség fogalmát, de mivel nem polgári jogi eljárás tankönyvet, hanem környezetvédelmi tanulmányt tart kezében az olvasó, úgy érezzük, hiba lenne ezekkel a kérdésekkel tovább terhelni.

Abban a reményben, hogy a fentiek bizonyos eligazítást adnak a jogi út igénybevétele esetén felmerülő költségekről és azok viseléséről, áttérünk egy olyan fejezetre, amely szorosabban kötődik az alap-témához, és valószínűleg az olvasónak is nagyobb öröme szolgál.

IV. fejezet

Egy komplex gyakorlati jogeset: A győri garázs-ügy

Ócsainé Naszádos Krisztina

Bevezetés: A garázs-ügy előzményei és a kezdeti lépések

Tanulmányunk gyakorlati jogesetként a győri garázsügy feldolgozására vállalkozott. Ebben az ügyben egy sűrűn lakott lakótelepen olyan beruházást kívántak megvalósítani, amely tovább csökkentette volna a zöldterületet és a nem fizető parkolóhelyeket, így jelentősen rontotta volna a lakosság életfeltételeit. Az emberi életfeltételek veszélyeztetése, illetve a várható káros környezeti hatások miatt a REFLEX Környezetvédő Egyesület is bekapcsolódott a beruházás elleni harcba.

A jogesetből jobban érthetővé válik, hogy milyen jogi és nem jogi eszközök állnak az állampolgárok rendelkezésére érdekeik megvédéséhez, és az is, hogy miképp avatkozhat be és szervezheti-segítheti a lakosság harcát egy helyi környezetvédő szervezet.

Marcalváros Győr egyik legnagyobb, tízezeres házakkal beépített, zsúfolt "modern" lakótelepe, mintegy 20.000 lakossal. A beruházók ide készítettek "parkolásfejlesztési javaslatot", amely a lakótelepen összesen 684 fedett gépjárműtároló (elsősorban sorgarázsok) építését irányozta elő. Ez részben a meglévő parkolóállások felszámolását, részben pedig a lakóházak közötti, illetve a lakótelepet övező zöldterület "vissafejlesztését" jelentette. Az elképzelés végrehajtásához szükségessé vált a

területet érintő részletes rendezési terv (RRT) felülvizsgálata, majd módosítása.

Mint általában, ezúttal sem jelentett problémát a módosításhoz szükséges előzetes szakhatósági hozzájárulások beszerzése, és teljes érdektelenség kísérte a beruházási szándék lakossági egyeztetését is.

Az önkormányzatban a részletes rendezési terv ilyen módosítását egyedül a környezetvédelmi bizottság ellenezte, de ezt a döntést hozó Területfejlesztési Bizottság nem volt köteles figyelembe venni. Ez utóbbi bizottság garázsépítést támogató határozatára azután az önkormányzat közgyűlése is rábólintott.

A rendezési tervekkel kapcsolatosan, mint utaltunk rá az érintett lakosságnak bizonyos – a jogszabályokban jelenleg még csak rendkívül vázlatosan megfogalmazott – részvételi jogaik vannak. Mivel ezek teljesítésének elmulasztása vagy formális teljesítése nem von maga után joghátrányt, kikényszerítésük nehéz, a jelen ügyben agilis környezetvédelmi szervezet közreműködésére lett volna szükség. Sajnos a témakör nem egyértelmű, építészeti szaknyelven történő kiírása megtéveszti a lakosságot és ezért általában nem figyel fel idejekorán a rendezési tervekkel kapcsolatos lehetőségeire. Mint utaltunk rá, nem tett a jelen ügyben sem a lakosság semmiféle észrevételt a tervekre és nem vett részt képviselői útján az azt jóváhagyó önkormányzati ülésen sem.

A döntés után az önkormányzat versenytárgyalást hirdetett meg a garázsok felépítésére. A versenytárgyalásokkal kapcsolatosan szabálytalanságokra lehetett következtetni, azonban sajnos ezekre is csak utólag figyeltek fel az érintettek.

A versenytárgyaláson építési jogot nyert vállalkozók építési engedélyt kértek és kaptak az illetékes építési hatóságtól, a városi önkormányzat polgármesteri hivatalának építési osztályától. Mivel az építési engedély kiadása során az államigazgatási eljárásban a szomszédokat értesítették, a lakosság körében ekkor tudatosult, hogy lakásaik mellett mi is fog épülni és mik lesznek annak a következményei.

Ekkor a lakók fellebbezést nyújtottak be az építési engedély megadásáról szóló államigazgatási határozat ellen, amelyben meglehetősen sok érzelmi és nem jogi érvet felsorolva sérelmezték, hogy az építkezés nem veszi figyelembe alapvető érdekeiket.

Bár a fellebbezést lényegében ez esetben is alaptalannak találta a másodfokú államigazgatási hatóság, a köztársasági megbízotti hivatal, az eset jól példázza, hogy egy sérelmes határozatot mindig érdemes megfellebbezni.

A jogi és nem jogi lehetőségek számbavétele

Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló törvény 66. § (2) bekezdése szerint ugyanis a másodfokú hatóság "a fellebbezéssel megtámadott határozatot és az azt megelőző eljárást teljes egészében megvizsgálja, tekintet nélkül arra, hogy ki és milyen okból fellebbezett."

Könnyen elképzelhető, hogy a jogorvoslati eljárásban olyan anyagi vagy eljárásjogi hiányosságok is kiderülnek, amelyek megalapozzák a kiadott határozat megváltoztatását vagy megsemmisítését. Ez utóbbi történt ebben az esetben is, mivel az egyik sorgarázásra úgy adták ki az építési engedélyt, hogy arra az építési telek még nem is volt kialakítva.

Az ilyen megismételt eljárásnak megvan a maga előnye: kezdődik minden előről, a lakosság időt nyer ahhoz, hogy az ügyében megfelelő szakmai segítséget keressen.

A jogi és nem jogi lehetőségek számbavétele

Miután az elsőfokú hatóság a megismételt eljárásban néhány hét múltán másodjára is kiadta az építési engedélyt, a lakossági remények megtestesítője a helyi Reflex Környezetvédő Egyesület lett. Nagy kár, hogy csak ekkor szereztek tudomást az egész beruházási szándékról.

A Reflex természetesen elvállalta a lakosság és a környezet érdekvédelmét, annak ellenére, hogy látta, az építkezések megakadályozására az ügynek ebben a fázisában már nincs sok esélyük. Az egyedi építési engedélyt az előzetes döntésre, a részletes rendezési terv módosítására alapítják, hozzáigazítva mindenben az építési jogszabályok előírásaihoz köztük elsősorban az Országos Építésügyi Szabályzat (OÉSZ) sokféleképpen értelmezhető rendelkezéseseihez.

A helyzetelemzés és értékelés után stratégiai tervbe foglalták a számba jöhető jogi és nem jogi beavatkozási lehetőségeket:

A jogi lehetőségek a következők voltak: a fellebbezések kimerítése az államigazgatási eljárásokban; perindítások a

IV. fejezet: A györi garázs-ügy

közigazgatási bíróságon; utcai demonstrációk szervezése; helyi népszavazás, népi kezdeményezés.

A nem jogi lehetőségek: lakossági fórumok rendezése; tiltakozó aláírások gyűjtése; a nyilvánosság bevonása a médiumok segítségével; lobbizás.

A fejezetben a következőkben az egyes jogi lehetőségekről lesz szó, a nem jogi eszközöket a tanulmány 19. fejezete külön tárgyalja.

A jogi eszközök használatánál hadd bocsássunk előre néhány általános tudnivalót. Ezek közül a legfontosabb arra figyelni, hogy a közigazgatási és a bírósági eljárás is törvényben előirt határidőkhöz kötött. Bár nem minden ügyfél részére előirt határidő elmulasztása jár jogvesztéssel, jobb ha ezeket mindig pontosan betartjuk.

A beadványokat mindig ajánlva postázzuk, és egy másolatot feltétlenül őrizzünk meg irattárunkban. Ez egyfelől a beadvány megtörténtét magát bizonyíthatja, másfelől a postára adás időpontja számít a határidő szempontjából, nem pedig a bírósághoz érkezés, illetőleg a bírósági irodában történő iktatás, ahogyan a sima levelek esetében.

Vannak jogi eszközök, melyek egyidejűleg, egymás mellett is alkalmazhatók (pl. a folyamatban lévő bírósági szakasz nem zárja ki az építésrendészeti bírság vagy szabálysértési eljárás kezdeményezését).

Az államigazgatási, illetve szabálysértési eljárás megindulhat hivatalból is (Áe. 13. § (1) bek.), de jobb, ha követjük az eseményeket, és magunk kezdeményezünk a hatóságnál. Ha beadványunkra nem indul be az "államigazgatási gépezet", vagy ha az államigazgatási szerv feltűnően túllépi a részére előirt ügyintézési határidőt, az Áe. 4. § (1) bekezdésére hivatkozva forduljunk a felettes szervhez, vagy kérjük ügyészi intézkedést.

Az elsőfokú határozat megtámadása

A Reflex legsürgősebb feladata az elsőfokú határozat megfellebbezése volt (az Áe. 62.§ (I) bekezdése alapján).

Fellebbezésében igyekezett több lábra állni, és minél több megtámadhatósági okot felsorakoztatni. Ehhez szükség volt

"szakértelem-pótlásra"; tehát tagjaik között megkeresték azokat a szakembereket, akik otthon vannak az adott szakterületen és a jogszabályokon kívül ismerik az egyéb szabályozási előírásokat is (OÉSZ, szabványok, műszaki irányelvek, határértékek, belső utasítások, stb.). Általában igaz, hogy az így összegyűjtött érveket akkor is érdemes leírni, ha nem vagyunk bennük biztosak. A fellebbezést elbíráló szervnek ugyanis kötelessége érveinket érdemben megvizsgálni és határozatának indoklásában azok megalapozottságára kitérni.

Az elsőfokú határozat mindig tartalmazza, hogy fellebbezésünket mennyi időn belül, kinek címezve, hová kell benyújtani, és rendelkezik a lerovandó jogorvoslati illetékről is.

A fellebbezésnek a jogszabályi követelmények alapján tartalmaznia kellett:

- a fellebbező nevét, címét;
- a megtámadott határozatot hozó szervet;
- a sérelmezett határozat számát;
- indoklásként az előzmények rövid leírását;
- a megtámadás jogalapját (az összes lehetőségre kiterjedően);
- kérelmet a sérelmezett határozat megváltoztatására.

Ha a fellebbezést az alapeljárásba be nem vont ügyfél nyújtja be, akkor – a fentiek alapján – nem árt a beadványban külön kérni az ügyféli minőség elismerését. Például így:

"Környezetvédő szervezetünk alapszabálya értelmében a beruházás hatásterületén, Győr térségében fejtí ki a környezet és az állampolgárok életminőségének védelmével kapcsolatos szakmai tevékenységét.

A tervezett beruházás nemcsak a környezetvédelem érdekeit sérti, de többszáz lakó életminőségét is hátrányosan befolyásolja. Az érintett állampolgárok között több egyesületi tag is található.

Mivel egyesületünket az adott ügyben az Áe. 3. § (4) bek. alapján ügyféli minőség illeti meg, a hivatkozott határozat ellen a törvényes határidőn belül

f e l l e b b e z é s t

jelentünk be, kérve a megtámadott határozat megsemmisítését, megváltoztatását "

A továbbiakban elő kell adni a tényállást és a fellebbezés érdemi indokolását. (lásd az I/1. mellékletet) Mivel a jelen ügyben a másodfokú hatóság érveink elemzésére részletesen kitért, az ismétlések elkerülése végett rájuk a másodfokú döntés elemzése során utalunk majd.

Lakossági fórumok

A fellebbezések benyújtásával egyidejűleg a társadalmi nyomás fokozása érdekében a Reflex a témában lakossági fórumot hívott össze.

Alapos szervező munkával, előzetes aláírásgyűjtésekkel sikerült az állampolgároknak a beruházással kapcsolatos veszélyeket széleskörűen tudatosítani. Az izzó hangulatú lakossági fórumon végülis több száz érdeklődő és minden illetékes megjelent, álláspontját mindenki kifejtette.

Az önkormányzat képviselőit váratlanul érthette a végletekig elszánt lakosság hol indulatosan kemény, hol tényszerűen elutasító megnyilvánulása. A megjelent tisztségviselők megígérték, hogy az ügyet ismét az önkormányzati testület elé viszik, kezdeményezik a marcalvárosi garázsépítési koncepció felülvizsgálatát és bevonják ebbe a Jogi-Etikai Bizottságot is (feltehetően az elhangzott gyanúsítgatások miatt). Minderre egy hónapot kértek.

IV. fejezet: A györi garázs-ügy

Az egy hónap múlva másodszor összehívott lakossági fórumon mindenki ott volt, aki az elsőn. Az önkormányzat ismertette döntését, miszerint a garázsépítésre kijelölt hat helyszínből hármat törölnek a tervekől. Azon a három telken azonban, ahová az építési engedélyeket elsőfokon már kiadták, a garázsok meg fognak épülni.

A fellebbezés elbírálása

A garázsok ügyében hozott megismételt építési engedélyezési eljárásban a fellebbezést elutasították. A határozatot az alábbi, megítélésünk szerint alapvetően téves álláspontra a Köztársasági Megbízotti Hivatal:

"Nem fogadhatók el a fellebbezésben felhozott érvek. A garázsépítéssel érintett terület közterület, illetőleg zöldterület jellege már akkor megszűnt, amikor a Területfejlesztési Bizottság módosította a Marcalváros I. ütem részletes rendezési tervét. Ezt követően az építésügyi hatóság erre a kérdéses területre semmilyen más építésügyi hatósági engedélyt nem adhatott ki, mint amit a rendezési terv módosítás elhatározott. Rendezési tervvel ellentétes döntést az építésügyi hatóság akkor sem hozhatna a már hivatkozott építési törvény előírásának figyelembevételével, amennyiben ezt a többség érdeke esetleg meg is követelné. A fellebbezés tulajdonképpen a rendezési tervben foglalt elhatározás ellen irányul, ezt pedig nem az egyedi építésügyi eljárások során kell kifejtetni, hanem a rendezési terv jóváhagyását megelőző lakossági fórumon kellett volna érvényesíteni. Mindaddig, míg a területre vonatkozó rendezési elképzelés meg nem változik, az építésügyi hatóságnak nincs joga megkérdőjelezni semmilyen szempontból sem a terület garázsépítés céljára való alkalmasságát."

A közigazgatási határozat bíróság előtti megtámadása

A közigazgatási per megindításához először is azt a biztos támadási alapot kell megtalálnunk, amellyel keresetlevelünkben valószínűsíteni tudjuk a jogszabálysértést. Tehát egy olyan

általános vagy/és konkrét eljárásjogi vagy/és anyagi jogi támpontot kell keresnünk, amellyel kikényszeríthető az államigazgatási hatóságok döntésének hatályon kívül helyezése vagy kivételes esetekben megváltoztatása. A megtámadási alap lehet a határozat törvénysértő volta (ha tartalma jogszabályba ütközik, illetve azzal ellentétes) vagy megalapozatlansága. Ez utóbbi a gyakoribb. Jelezheti keresetlevelünk a határozat alapjául szolgáló tényállás fogyatékoságát (felderítetlenség, helytelen következtetés levonása, indoklási kötelezettség elmulasztása stb.).

Anyagi jogilag a Reflex közvetlenül az építési engedélyezési eljárásról szóló 12/1986. (XII. 30.) ÉVM sz. r. rendeletére, illetve előírásaira koncentrált (a határozat ezen a jogi normán alapult).

A jogvita alapja ugyanis nem az, hogy a hatóság nem engedélyezhetett az adott területre más építményt, mint garázst, hanem hogy köteles volt-e az engedélyt kiadni akkor is, ha valamelyik jogszabályi feltétel teljesülése nem volt biztos.

Számunkra nyilvánvaló, hogy a környezetvédelmi érdekek kellő súlyú mérlegelésével ez a határozat meg sem született volna. A határozat alapos megtámadásához azonban a meggyőződés nem elég. Esetünkben azt kell megkeresni, hogy mi az, amit a határozatot hozó szerv eljárása során elmulasztott tisztázni, és hogy milyen mélységben köteles az eljáró építési hatóság az egyes szempontokat vizsgálni, mérlegelni.

A hivatkozott rendelet 16. §-a kilenc pontban sorolja fel azokat a szempontokat, amelyeket az eljáró hatóság döntése előtt köteles vizsgálni. Ebből csak egy szempont a rendezési tervnek való megfelelés, amire a másodfokú államigazgatási határozat hivatkozik.

A sorgarázsok megépítése és üzemeltetése ugyanakkor várhatóan komoly környezetterhelést jelent az érintett lakóknak (belső forgalmi rend hátrányos megváltozása, fák kivágása, növekvő zaj-, por- és légszennyezés, bűz stb.). Mindezek hatását a rendelet 16. § e) pontja alapján vizsgálni és értékelni kellett

volna. Az eljáró építési hatóság ugyanis köteles meggyőződni arról, hogy:

"...az építmény megépítése, illetőleg fenntartása víz, gőz, gáz, füst, korom, hő, bűz, por, zaj, rázkódtatás, sugárzás vagy más ok miatt nem jár-e a környezetre olyan káros hatással, amely a területre vonatkozó környezetvédelmi határértékeket, illetve ezek hiányában a terület rendeltetésének megfelelő mértéket meghaladná, a

szomszédos ingatlanok használatát számbavehetően korlátozná, az állékonyságot, az egészséget, az élet- és közbiztonságot veszélyeztetné vagy a közérdeket egyéb módon sértené..."

A rendelkezés ugyan elsősorban a környezet védelméről szól, de értékelendő szempontként említi a "közérdek sérelmét" is. Tudjuk jól, a közérdek meglehetősen sokoldalúan értelmezhető. A Reflex a beruházással érintett lakók érdekeit tekintette annak. Azokét az érintett lakókét, akik közül bizonyíthatóan igen kevesen tudják majd megvenni a drága garázsokat. Az ő gépkocsiaiállásaikat számolják fel, őket sújtja a zöldterület beépítése, a fák kivágása a védősávként szolgáló részen.

Mindezeket a körülményeket, tényeket részletesen vizsgálva, majd kellő súllyal értékelve feltehetően a rendelet 17. § (2) bekezdését kellett volna alkalmazni. Ez az a rendelkezés, amely lehetővé teszi az engedély megtagadását, ha a tervezett építési munka nem felel meg a 16. §-ban említett valamelyik (akármelyik) követelménynek.

Ezt részletesebben itt azért fejtjük ki, mert megítélésünk szerint a hivatkozott jogszabályhelyek jogilag megalapozott mozgásteret jelentenek a környezetvédő szervezeteknek a hasonló jellegű hatósági eljárásban.

A pert a megtámadott határozatot hozó szerv ellen kell megindítani. A keresetlevél beadható az illetékes bírósághoz vagy az elsőfokú államigazgatási szervhez. (lásd az 1/2. mellékletet)

Hogy mi mindent kell feltétlenül tartalmaznia egy keresetlevélnek, arra legjobb, ha szó szerint idézzük a Polgári Perrendtartás (Pp.) 121. § (1) bekezdését:

"A pert keresetlevéllel kell megindítani, a keresetlevélben fel kell tüntetni
a) az eljáró bíróságot,

- b) a feleknek, valamint a felek képviselőinek nevét, foglalkozását, lakóhelyét és perbeli állását,
- c) az érvényesíteni kívánt jogot, az annak alapjául szolgáló tényeknek és azok bizonyítékainak előadásával,
- d) azokat az adatokat, amelyekből a bíróság hatásköre és illetékessége megállapítható,
- e) a bíróság döntésére irányuló határozott kérelmet (kereseti kérelem)."

Eljárásjogilag ebben a szakaszban a másodfokú határozat jogerős ugyan, de a 30 napos megtámadási idő alatt, illetve sikeres megtámadás esetén mindaddig, amíg az ügyben jogerős bírósági határozat nem születik, a fő szabály szerint nem végrehajtható. Tehát az engedélyes semmit sem csinálhat jogszerűen (ha mégis, akkor azt azonnal jelezni kell az elsőfokú határozatot hozó hatóságnak, vagy szabálysértési eljárást kell kezdeményezni).

Harc egy jogellenes államigazgatási határozat megsemmisítéséért

A kereset beadásával lényegében beindult a közigazgatási bíróság gépezete, és normális esetben nyugvási időszak következik. Addig ugyanis, amíg a bíróság az ügyben jogerősen nem dönt, az alaphatározatot (építési engedélyezés) nem lehet végrehajtani.

Esetünkben azonban másképpen történt. Egy olyan "államigazgatási mélyütés" következett, amely a legtöbb ügyfelet bizonyára sokkolta volna. Az építési engedélyt kérő ügyfélnek "súgtak", mire az azonnal beadott egy kérelmet. Kérte a számára előnyös, de a Reflex által időközben keresettel megtámadott határozat azonnali végrehajt-hatóságának kimondását. A kérést a másodfokú államigazgatási hatóság azonnal teljesítette, határozatát utólagosan végrehajthatónak nyilvánította s ezzel legális utat nyitott az építkezés

IV. fejezet: A győri garázs-ügy

megkezdéséhez (amihez az engedélyes nagy gyorsasággal neki is látott).

Az új helyzetben a Reflex az esélyeit mérlegelve három új frontvonal nyitásáról döntött:

- bíróságnál kéri a végrehajtás felfüggesztését;
- a közigazgatási intézkedés megalapozatlansága és jogbiztonság ellenessége miatt ügyészi intézkedést kezdeményez;

- utcai demonstráció szervezésével próbálja követeléseit nyomatékosítani, felhiva a figyelmet a hivatali apparátus jogbiztonságot veszélyeztető döntésére.

A végrehajtás felfüggesztésének kérése

A végrehajtás felfüggesztését kérő beadvány eljárásjogilag a Pp. 330. § (3) bekezdésén alapult, tartalmilag pedig az intézkedés megalapozottságát (jogszerűségét) vitatta.

Az Áe. 63. § (2), illetve a 72. § (3) bekezdése ugyanis pontosan megjelöli, hogy milyen esetben lehet azonnali végrehajthatóságot kimondani. A Reflex sorra cáfolta, hogy ezek a törvényi feltételek meglennének. (lásd az I/3. mellékletet)

Ügyészi intézkedés kérése

Ügyészi intézkedést általában csak akkor kezdeményez az ember, ha büntetőjogi területre téved. Pedig ha jobban ismernénk az ügyész általános törvényességi felügyeleti jogositványait (lehetőségeit), rájönnénk, hogy valójában egy potenciális szövetségestől tartjuk távol magunkat.

Mivel esetünkben államigazgatási ügyről volt szó, a Reflex az ügyészségi törvény megfelelő szakaszára hivatkozott. Más jellegű ügyben az a legbiztosabb, ha beadványban csak az ügyészségi törvényről szóló 1972. évi V. törvényt jelöljük meg hivatkozási alapul. Az ügyész ugyanis a leírt tényállás, a beadvány tartalma alapján dönt a beavatkozásról. (lásd az I/4. mellékletet)

Utcai tüntetés

Az utcai tüntetéssel azt szerették volna elérni, hogy az időközben megkezdett – és másképp le nem állítható – építkezést legalább addig szüneteltessék, amíg a végrehajthatóság jogszerűsége tekintetében nem születik bírósági döntés. (Erre 8 napot ad a jogszabály.) A tiltakozó gyűlés, felvonulás és a Városháza előtti (tehát közterületen tartott) tüntetés a

gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. tv. hatálya alá tartozik. Ezért a törvény 7. §-a előírásainak megfelelően előzetesen azt be kellett jelenteni a rendőrségen (lásd az I/5. mellékletet).

Az első pontban megkezdett jogi folyamatot követve, az illetékes városi bíróság az ilyen ügyben előírt nyolc nap helyett kb. két hét alatt döntött. A Reflex kérelmét elutasítva az azonnali végrehajtás elrendelését jogszerűnek találta. Az ügyben hozott végzés indoklása lényegében előrevetítette a későbbi bírói alapállást:

"A bíróság ezeket a szempontokat mérlegelve végülis arra az álláspontra helyezkedett, hogy egy lakókörnyezetben önmagában az a tény, hogy garázsok épülnek, nem jelent további súlyos környezeti megterhelést, hiszen ezáltal több gépkocsi azon a környéken nem lesz. Ha azonban a garázsok felépítésével a zöldterület némileg csökkenni is fog, ez a bíróság álláspontja szerint nem olyan, ami veszélyeztetné az ott lakóknak az egészséges lakókörnyezethez való jogát, éppen amiatt, hogy egyébként is fokozottan vannak kitéve egy panel városrész lakói az urbanizációs ártalomnak."

A Reflex az első fokon hozott végzést természetesen azonnal fellebbezte a megyei bíróságnál. Közben kiderült, hogy az ügyben benyújtott ügyészégi beadványuk sem volt hatástalan, mert az ügyész önálló fellebbezést nyújtott be ugyanazon elsőfokú bírósági végzés ellen.

Érdemes volt fellebbezni, ügyészhez fordulni: a megyei bíróság határozatával alaposnak találta kérelmüket, és elrendelte a végrehajtás felfüggesztését. Részlet az indoklásból:

"A fellebbezések alaposak.

Az Áe. 72. § (3) bekezdése meghatározott közérdekre vagy az ügyfél nyomós érdekére tekintettel lehetőséget ad arra, hogy közigazgatási szerv a határozatát azonnal végrehajthatóvá

nyilvánítsa. Helyesen mutat rá a fellebbezés arra, hogy a felfüggesztés kérdésében történő döntés meghozatala során kizárólag azt kellett volna vizsgálnia a bíróságnak, hogy fennállnak-e olyan körülmények, amelyek az ügyfél nyomós érdekeire való tekintettel indokoltá teszik a határozat végrehajthatóságát. A 20%-os inflációra történt hivatkozás önmagában nem alapozza meg az azonnali végrehajthatóságot. Nem eredményezhet azonnali végrehajthatóságot a bírósági eljárás elhúzódásának

veszélye sem. Ezek egyike sem meríti ki az ügyfél nyomós érdekének jogszabályi feltételeit. Nem tekinthetők olyan további körülményeknek, amelyek az érdemi felülvizsgálatot megelőzően valóban visszafordíthatatlan vagy csak jelentős költséggel visszafordítható építkezésre jogosíthatják az építő közösséget..."

Kísérletek egy jogellenes építkezés leállítására

Született tehát az ügyben egy "köztes" határozat (végzés). E jogerős, végrehajtható végzés alapján az építkezést azonnal le kellett volna állítani (mindaddig, amíg az ügyben jogerős bírósági határozat nem születik). Bár az államigazgatási szerv állítólag elküldte a végzést az építkezőnek, az nem vette át. Ezáltal magát továbbra is jóhiszemű építkezőnek tekintve – rohammunkában építette föl a garázsait. Megjegyezzük, hogy a határozat joghatályos kézbesítésének elmaradása részben az államigazgatási hatóság mulasztása is, mivel a hivatalos iratok kézbesítésének megvannak a maga jogszabályi feltételei (egy régi, de még hatályos technikai jellegű jogszabályban a 43/1953. (VIII. 20.) MT. sz. rendeletben), és ha az ügyfél nem hajlandó azokat átvenni, meghatározott eljárás után – amelyet a hatóság a jelen esetben elmulasztott – az iratokat mégiscsak kézbesítettnek kell tekinteni.

A bíróság tehát kitzúzte a garázsügy első érdemi tárgyalását. (Érdemi tárgyalás alatt azt értjük, hogy nem közbenső, eljárási kérdésekben, hanem most már az ügy érdemében, a feleket illető jogok és kötelezettségek tárgyában járnak el). A garázsépítő ügy döntött, hogy akkorra mindenkit kész tények elé állít (az államigazgatási építési hatóság pedig úgy tett, mintha nem lenne a szabálytalan építkezéstről tudomása). Az ügy technikai része végül is ebben a másfél hónapban eldőlt: a garázsokat felépítették. Az építkezés leállítása érdekében az egyesület levelezett, faxolt, telefonált, helyszíni szemlét kért,

sajtónak írt, hátha... (Az egyik ilyen eredménytelen próbálkozást mutatja az I/6. melléklet.)

Mivel a beadványok válasz és eredmény nélkül maradtak, a felettes szerv intézkedését kérték. Beadványukat mellékletként közöljük – nem minden célszerűség nélkül (lásd az I/7. mellékletet). Sok szervezet (ügyfél) panasza ugyanis, hogy beadványára a hatóság nem reagál, vagy – hogy ne kelljen eljárást indítani – semmitmondó levelekben válaszol. Ilyen esetben nem árt, ha tudunk az Áe. 4. § (1) bekezdéséről:

"A közigazgatási szerv a hatáskörébe tartozó ügyben az illetékességi területén köteles eljárni. Ha e köteletségének nem tesz eleget, erre a felettes szerve – kérelemre vagy hivatalból – utasítja."

A beadvány hatására az építési hatóság nagynehezen megirt az építkezőnek egy felszólító levelet, egy újabb hónap múlva pedig – mire a garázsok felépültek – a hatóság végképp elszánta magát, és 1.000,- Ft végrehajtási bírságot szabott ki a 30 garázst engedély nélkül felépítő szövetkezetre. A Reflex erre a komolytalan lépésre azt a megoldást választotta, hogy egyébként alakilag tökéletes fellebbezésben kérte a bírság összegének módosítását – 1,- Ft-ra... Úgy gondolták, ez a legjobb módja annak, hogy az elsőfokú hatóság határozatának és azt megelőző eljárásának abszurdítására felhívják a figyelmet (lásd az I/8. mellékletet). A másodfok – rémült szaladgálás után – végül is a legjobb technikai megoldást választotta. Hogy az összeghez ne kelljen nyúlnia, törvénysértőnek nyilvánította és megsemmisítette az egész elsőfokú határozatot. Az elsőfok pedig elfelejtett újabb bírságot hozni. Ehhez már aligha kell külön kommentárt fűzni.

Más jogágba tartozó jogi eszközöket is felhasználtak az időközben jogellenesen felépített és ráadásul már használatba is vett garázsokkal kapcsolatosan. A garázsoknak a kötelezően előírt használatbavételi engedély nélküli átadása ugyanis szabálysértést valósít meg. A szabálysértési feljelentést megtehetette volna hivatalból a hatóság is, de azt hisszük, már minden olvasó számára nyilvánvaló, hogy ez ettől az építési

IV. fejezet: A györi garázs-ügy

hatóságtól nem volt várható. Így az egyes szabálysértésekről szóló 17/1968. (IV. 14.) Korm. sz. rendelet megfelelő cikkelye alapján a Reflex kezdeményezte a szabálysértési eljárás megindítását. (lásd az I/9. mellékletet)

A szabálysértési eljárást mindig a felelős személy, ha ez nem állapítható meg, a szervezet vezetője ellen kell megindítani (a szabálysértésekről szóló 1968. évi I. tv. 6. §). Az engedély nélküli építkezés szakaszában (ez is szabálysértés) így feltehetően a garázsszövetkezet elnökét vonták volna felelősségre. A mostani, jogellenes használatbavétel tényállását azonban minden garázstulajdonos egyenként is kimerítette – ezért a feljelentés 30 személyt jelölt meg.

Az eljárás lefolyt. A garázsszövetkezet elnökét 5.000,- Ft-ra büntették, ami legfeljebb az íméntiekben említett 1.000,- Ft-os végrehajtási bírságnál több, egyébként nevetséges. A döntésbe ennek ellenére a Reflex belenyugodott. Nem így a bírságot elnök, aki az összeget sokallta, és fellebbezett. Vesztére...

A másodfok nemcsak hogy jóváhagyta az elnök úr bírságát, de ugyanakkor utasította az elsőfokú szabálysértési hatóságot, hogy az eljárást – a feljelentésnek megfelelően – a maradék 29 garázstulajdonos ellen is folytassa le.

Persze mindettől függetlenül a garázsokat azóta is engedély nélkül használják...

Az elsőfokú bírósági eljárás

A bírósági tárgyalás kapcsán szólunk néhány szót a perképeségről és a perbeli képviselő mikéntjéről.

Ahhoz, hogy valaki közigazgatási perben bíróság előtt perelhessen, ügyfélként kell részt vennie az előzetes államigazgatási eljárásban. Még nehezebb a helyzete annak, aki környezetvédelmi igényt államigazgatási előzmény nélkül akar perrel érvényesíteni. "Csak úgy", alanyi jogán, mivel emberi egészséget vagy természeti értékeket súlyosan károsító vagy veszélyeztető környezetszennyezést észlelt valahol. Bár ezek az igényérvényesítések legtöbbször elismerten a köz érdekét szolgálják, perindítási jogosultsága a Pp. 2. § értelmében rendszerint csak a "vitában érdekelt félnek" van. Tehát aki az ügyben nem közvetlenül érintett, az sikerrel nemigen indíthat pert sem a környezetszennyezés megelőzéséért, sem az okozott kár megtérítéséért.

Kitörést ebből a szerintünk tarthatatlan helyzetből a perlési jogosultság kibővítése – az ún. populáris actio bevezetése – jelenthetne. Ennek lényege az, hogy a bíróság gépezetét bizonyos közérdekű ügyekben bárki (minden természetes és jogi személy) megindíthatja, tekintet nélkül arra, hogy őt magát,

IV. fejezet: A györi garázs-ügy

azaz valamely jogát érte-e sérelem (dr. Sólyom László vetette fel ezt először a magyar környezetvédelmi jogi szakirodalomban). Sajnos ma még erre nincs lehetőség és a készülő új környezetvédelmi törvény is csupán a környezetvédelmi szervezeteknek készül perlési jogosultságot adni, azt is korlátozottan.

A gyakorlat azt mutatja, hogy a környezeti ártalommal érintett állampolgárok saját ügyüknek nem mindig jó szószólói a bíróság előtt. Érthetően izgulnak, vagy elkeseredettségükben érzelmi alapon érvelnek. Ezért szerencsésebb, ha jogvégzett emberre bizzák az ügy képviseletét.

A képviselet mikéntjéről a Pp. V. fejezete rendelkezik. Ha a környezetvédelmi szervezet a bírósági eljárásban peres félként jelenik meg és van saját jogász-alkalmazottja, akkor ő megfelelő képviselő lehet (csakhogy a Reflexen kívül ilyen ritkán fordul elő más társadalmi szervezeteknél). Egyébként marad a "külső" képviselet: az ügyvéd meghatalmazása. Itt is van szerencsés eset: ha a környezetszennyezés érintettjei között akad ügyvéd. Tapasztalatból tudjuk ugyanis, hogy a személyes érintettség minden pénznél nagyobb mozgósító erő: ilyenkor az ügyvéd belső tüzzel, teljes lendülettel, felkészülve képviseli a lakosságot (netán ingyen, mint a mi egyik esetünkben). Ha más nincs, akkor ügyvédet kell keresni. Lehetőleg olyat, akinek kellő jártasságga van a környezetvédelmi-közigazgatási ügyekben. Alapvető érdekünk, hogy az ügyvédet szakmailag lelkiismeretesen készítsük elő: minél több információt, adatot bocssáunk rendelkezésére, összehozhatjuk őt szakemberünkkel stb. Előre egyeztetni kell vele a bizonyítandó tényeket, a kiállítandó tanúkat, a minimális követeléseinket, valamint be kell szerezni a meglévő szakértői véleményeket.

Persze akármilyen nagy a vélt igazunk, és bármennyire "menő" is az ügyvédünk, egy per kimenetele mindig többesélyes.

A mi garázsügyünkben tartott tárgyalásokon az elsőfokú bíróság lényegében nem vett igénybe külön bizonyítást.

Az alperes államigazgatási szerv (oldalán a perbe beavatkozott kivitelezővel) lényegében az ismert indokai alapján azt bizonygatta, hogy határozata megalapozott, másképp nem is dönthetett.

A Reflex egyesület a már említett jogsértésre hivatkozott – hiába. Az elsőfokú bíróság a kiadott államigazgatási határozatot megalapozottnak, az eljárást jogszerűnek találta, a keresetet elutasította.

Részletek az egyik határozat indoklásából:

"... a bíróság álláspontja az, hogy gyakorlatilag egy erősen beépített városrészről van szó, ahol az urbanizációs káros jelenségek egyébként is fokozottabban jelentkeznek. A már idézett 12/1986. (XII.30.) ÉVM. sz. rendeletet összevetve az OÉSZ rendelkezéseivel, nem teszi kötelezővé az építésügyi hatóság számára azt, hogy sorgarázsok építési, engedélyezési eljárásban környezeti terheléssel kapcsolatos szakhatósági véleményt szerezzen be, így tehát ennek hiányát jogszabálysértésre hivatkozva nem lehet kifogásolni." /.../ "Az egységes szerkezetbe foglalt Alkotmány 18. § akképpen rendelkezik, hogy a Magyar Köztársaság elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez. Az Alkotmányban megfogalmazott, ez az általános kitétel a bíróság megítélése szerint a konkrét jogszabályokon, és az azokon alapuló gyakorlaton realizálódik, és a közigazgatási perben a bíróság azt vizsgálja, hogy konkrét jogszabályokban előírtakat betartotta-e a hatóság az egészséges környezet biztosítása érdekében. Jelen esetben megállapítható az, hogy a hatóság egy jóváhagyott RRT-re alapította a döntését, és az építési eljárás során figyelemmel volt minden olyan kitételre, amit az építési, engedélyezési eljárásról szóló korábban idézett ÉVM. rendelet 16. §-a kötelezővé tesz." /.../ "A felperesek közérdek, egyéb

módon történő sérelemre való hivatkozása sem helytálló, mivel azok a gépkocsik, melyek ezekben a tárolókban nyerne elhelyezést, részesei a nemzeti vagyonnak, így legalább olyan érdek fűződik azok megvalósításához, mint amelyre a felperesek hivatkoznak a garázsok megépítése ellen. Éppen ezért ezt a jogszabályi kitélt erre a perre vonatkoztatva sem lehet úgy értelmezni, hogy ezáltal törvénysértővé minősülne az alperesi határozat. Az emberi környezet védelméről szóló 1976. évi II. tv. 38. § (1) bekezdése csupán annyit ír elő, hogy a települési környezetben csak olyan létesítmény építhető, ami a lakosság életfeltételeit károsan nem befolyásolja. A 30 db. garázs megépítése ezzel a törvényi megfogalmazással összevetve a bíróság szerint nem jelentheti a környékbeli lakosság életfeltételeinek rosszabbodását, vagy megnehezítését, ezért a bíróság e perben mellőzte esetleges erre irányuló mindennemű szakértői vizsgálat elvégzését, megállapítva azt, hogy az alperesi határozat mindenben megfelelt a részletes rendezési terv és a konkrét, az előzőekben idézett építési igazgatásra vonatkozó anyagi jogszabályok előírásainak, ezért a bíróság a kereseti kérelmeket elutasította."

A másodfokú bíróság ítélete

A városi bíróság ítélete nem jogerős, ellene 15 napon belül lehet a megyei bírósághoz fellebbezni (a határidő számításához a Pp. nyújt segítséget).

A fellebbezésben a Reflex leírta, hogy miért tartja fenn álláspontját a megtámadott közigazgatási határozattal kapcsolatban, illetve miért nem ért egyet az elsőfokon eljáró bíróság álláspontjával. Felsorakoztathatók új tények, érvek is. (lásd az I/10. mellékletet)

A fellebbezésre megszületett a jogerős másodfokú bírósági döntés. A döntéseiket tanácsban hozó nagytekintélyű megyei bírák a Pp. másodfokú eljárási szabályai alapján tárgyalás nélkül hoztak határozatot. Ítéletük végül is helyt adott a Reflex kereseti kérelmének. Az építést engedélyező határozatot hatályon kívül helyezte, és az építési hatóság az alperest új eljárás(ok) lefolytatására kötelezte. Néhány kiemelés az ítélet indoklásából:

"A fellebbezés alapos az alábbiak szerint:

A 12/1986. (XII. 30.) ÉVM sz. rendelet 16. §-a tételesen felsorolja, hogy az építési hatóságnak milyen körülményeket kell megvizsgálnia az építési kérelem elbírálása során, egyúttal az ez irányú vizsgálatot a jogszabály az építési hatóság számára egyértelműen kötelezővé teszi, amiből következően nem mérlegelheti a hatóság, hogy e körülményeket vizsgálja vagy sem. A 16. § b) pontjának értelmében vizsgálja a hatóság, hogy az építkezés, illetőleg a megépítendő létesítmény megfelel-e

az OÉSZ és a helyi településrendezési tervek előírásainak. Ehhez képest külön pontban (e) nevesíti a jogalkotó azt is, hogy az építmény megépítése, illetőleg a fenntartása víz, gőz, gáz, füst, korom, hő, bűz, por, zaj, rázkódtatás, sugárzás, vagy más ok miatt nem jár-e a környezetvédelmi határértékeket, illetőleg ezek hiányában a terület rendeltetésnek megfelelő mértéket meghaladná, a szomszédos ingatlanok használatát számbavehetően korlátozná, az állékonyságot, az egészséget, az élet- és közbiztonságot veszélyeztetné vagy a közérdeket egyéb módon sértené. E vizsgálati kötelezettség jogalkotó általi külön nevesítettségéből egyértelműen következik, hogy a hatóságnak az építmény RRT-nek való megfelelőségén túl vizsgálnia kell a rendelet 16. § e) pontjában foglalt körülményeket is. Nyilvánvaló, hogy az RRT elfogadásakor mérlegelésre kerültek környezetvédelmi szempontok is, azonban a hatóságnak nem az RRT környezetvédelmi előírásoknak való megfelelését, hanem a konkrét építési terv és a megvalósítandó egyedi építmény műszaki paramétereinek az e) pontban foglalt körülményekhez való viszonyát kell vizsgálnia. Az a fentiekből kitűnően nem az RRT felülvizsgálatát jelenti, amire az építési hatóságnak egyébként sincs hatásköre.

Mivel az alperes a rendelet 16. §-ában foglalt körülményeket nem teljeskörűen vizsgálta, az ebben a §-ban foglalt kötelezettségének megszegésével a tényállás megállapítási és indoklási kötelezettségének sem tett eleget: határozata jogszabálysértő. Ezért a megyei bíróság a városi bíróság ítéletét Pp. 253. § (2) bekezdése alapján megváltoztatva az alperes határozatát és az elsőfokú közigazgatási határozatot a Pp. 339. § (1)

bekezdése alapján hatályon kívül helyezte és az alperest új eljárás lefolytatására kötelezte."

A megismételt eljárás

Egyéves küzdelem után visszatértünk tehát a kiindulási pontra, előlről kellett kezdeni az egész építési engedélyezési eljárást...

Ebben a helyzetben a Reflex úgy gondolta, hogy ha már egyszer újra indították az egész jogi procedúrát, megpróbálják kezdeményezni a hibás alapdöntés megváltoztatását (lásd az I/11. mellékletet). Ez nem jogi tartalmú beadvány volt, hanem egész egyszerű kérés a lakossági óhaj és a környezetvédelmi érdekek érvényesítése érdekében. Az, hogy a döntés alapvetően hibás, beigazolódott. Az egyesület úgy vélte, talán ez az az optimális időpont, amikor az önkormányzat kellő bölcsességet gyakorolhat, és építési hatósága is tekintélyvesztés nélkül kerülhet ki az ügyből. A beadvány válasz nélkül maradt.

Az elsőfokú építési hatóság lefolytatta megismételt eljárását, és ismételten kiadta az építési engedélyt. A határozatot az egyesület ismételten megfellebbezte. Indokai: továbbra is az a véleménye, hogy a beruházás káros; környezeti hatásait nem vizsgálták és nem értékelték megfelelően; a csődtörvénnyel nem egyeztethető össze, hogy egy felszámolás alatt álló cég nagy építkezésekbe fogjon.

Ez a fellebbezés a másodfokra már fel sem jutott. Határozatát az elsőfokú hatóság saját hatáskörében visszavonta...

Ez önmagában is minősíti az elsőfokú építési államigazgatási hatóság munkájának színvonalát.

Kísérlet a munkajogi felelősség érvényesítésére

A garázsügy valós vagy vélt háttéréről jónéhány állampolgár hajlamos feltételezésekbe bocsátkozni és az ilyen "tényállásokból" rendőrségi feljelentéseket gyártani. Ennek

A másodfokú bíróság ítélete

nemkívánatos eredménye: értelmetlen gyanúsítgatások, a nyomozást megtagadó vagy megszüntető határozatok.

Esetünkben is csupán az a tény, hogy az elsőfokú hatóság a lefolytatott eljárásokban finoman fogalmazva "nem a legjobb formáját hozta" (jogsértő, komolytalan határozatok, intézkedési kötelezettség elmulasztása).

A Reflex tehát mással próbálkozott: egy beadvánnyal azt szerették volna kideríteni, hogy használható-e valamire a közalkalmazotti törvény olyan esetben, mikor a lakosság nagy része korrupciót emleget, az apparátus ügyintézési színvonala pedig feltűnően alulmúlja saját képességeit? Az 1992. évi XXIII. tv. 50. § (1) bekezdése a polgármesternek ad jogot arra, hogy fegyelmi vétség esetleges megállapítása érdekében vizsgálatot indítson. Ezt kezdeményezték az I/12. mellékletként szereplő beadványunkban.

A beadványra másfél hónap múlva érkezett válasz. Idézni belőle nem érdemes. A válasz lényegét úgy értelmezhetjük: egy ügyfél ne kívánjon túlterjeszkedni a számára rendszeresített Ae. keretein. Ne akarjon ő még állampolgár is lenni. Ha valami baja van, akkor fellebbezen az államigazgatási eljárásban – a közalkalmazotti felelősséget pedig inkább felejtse el.

Összegzés

Másfél év, nem kevés pénz és fáradság árán a leglényegesebb, államigazgatási jogi ügyben lényegében nyert a Reflex egyesület.

Az elhúzódó ügy során az egyik vállalkozó csődbe ment (nem a garázsügy miatt), a másik pedig úgy döntött, hogy semmibe veszi a lakosságot és a jogot. Végrehajtható határozat nélkül is felépítette, használatba vette garázsait. Hogy ezt megtehetette és megúszta államigazgatási szankciók nélkül – ezzel az építési hatóság magát minősíti. A visszavont, hatályon kívül helyezett, megsemmisített határozatok ismeretében – továbbra is ez az álláspontunk – nem ártana eltöprengeni az államigazgatási munka színvonalán sem.

Kísélet a munkajogi felelősség érvényesítésére

Általánosítani persze botorság – hiszen ez csak egy ügy volt.

V. fejezet

Az állampolgári részvétel jogon kívüli eszközei

Kalas György

A jogrendszer tárgyalásánál jeleztük, hogy a társadalmi szervezeteknek céljaik eléréséhez hatékony szakmai-szervezeti munkára, jó taktikára egyaránt szükségük van. Ehhez azonban nemcsak a jog nyújtotta lehetőségeket és korlátokat kell ismerniük, de biztonsággal kell alkalmazniuk a fegyvertárukban tartott nem jogi eszközöket is. Ebben a fejezetben részletesebben és gyakorlatiasabban vesszük számba a rendelkezésünkre álló legális (megengedett, megtűrt) "nem jogi" eszközöket. Nem véletlen a "legális" szó felbukkanása a nem jogi eszközökkel foglalkozó fejezetben: majd mindegyikükre igaz, hogy a feltételeit, felhasználásának módját a jog valamilyen módon szabályozza. Ugyanakkor, mivel nem jogi eszközökről van szó, a jogi ismeretek önmagukban semmit sem mondanak a lényegükről. Éppezért, míg a korábbi fejezetekben azt hangsúlyoztuk, hogy a nem-jogászoknak is rendelkezniük kell bizonyos jogi alapismeretekkel, itt most jogosan vetődik fel az ellenkezője: a környezetvédelemmel foglalkozó jogászoknak is tisztában kell lenniük a nem jogi eszközök alapvető vonásaival.

Az egyes témaköröknél az adott nem jogi eszköz körülírása után technikai tanácsokat is igyekeztünk összeállítani az illető eszköz használatához.

Tiltakozó aláírások gyűjtése

A törvényekben szabályzott közvetlen demokratikus jogintézményeknél (népszavazások, népi kezdeményezések) az

adott jogszabály pontosan szabályozza az aláírásgyűtések módját, tartalmát, illetve következményeit is.

A "sima" aláírásgyűjtés a fentiek kötetlen, de korántsem haszontalan formája. Súlyt adhat a lakossági követeléseknek, látványosan átadható, joggal lehet rá hivatkozni – de jogi vonzata nincs. (A garázsügyben is alkalmazták, és bizonyára nem véletlen, hogy pontosan a másolat nélkül becsatolt aláírásívek tűntek el a nagy hivatali ügyintézésben...)

További előnyt jelenthet, hogy aláírásgyűtések alkalmával aktivistáinknak lehetősége van a lakossággal való közvetlen kapcsolatteremtésre, véleménycserére – értékes állampolgári javaslatokkal gazdagodhatunk.

Technikai tanácsok:

- minthogy nem "hivatalos" aláírásgyűjtésről van szó, elég ha csak név és lakcím szerepel a gyűjtőíveken (így szívesebben is aláírják, mint személyi számmal)
- a gyűjtőív legyen sorszámozott és felül tartalmazza röviden a kérés (tiltakozás) lényegét
- "házasos" gyűjtésnél válasszuk meg jól az időpontot: amikor a lakók otthon vannak, de legkevesebbé zavarjuk őket (általában hétfőn vagy késő délután)
- ha a gyűjtéshez közterületen állítunk fel kisasztalt, vagy valamit, ami helyet foglal, ahhoz előzetesen közterületfoglalási engedélyt kell beszereznünk a polgármesteri hivatalnál
- gyűjtéshez használjuk ki a forgalmas helyeket (pl. ABC-k előtt), illetve a tömegrendezvényeket.

Lakossági fórumok szervezése

A lakossági fórum alapvetően fontos eszköz a "köz megnyilatkoztatásához" – a vélemények és álláspontok megismeréséhez, az érdekek ütköztetéséhez. Nagyon fontos a fórum gondos, körültekintő előkészítése, különösen a lakosság minél teljesebb mozgósítása annak megértésével, hogy mi a fórum tétje. A mozgósítást – a helyi adottságokhoz igazodóan –

Tiltakozó aláírások gyűjtése

sokoldalúan kell megszervezni (falragaszok, szórólapok, társasházi közös képviselők, helyi sajtó, rádió értesítése stb.).

Technikai tanácsok:

- biztosítani kell, hogy a megfelelő szakértelemmel és döntési jogkörrel bíró illetékesen kívül az érintett (országgyűlési vagy önkormányzati) képviselők is megjelenjenek. Legyen jelen annak a szervnek a képviselője is, amely a problémás döntést meghozta
- kapjanak meghívót a környezet- illetve egészségvédelmi kérdésekben megfelelően jártas szakemberek és a tárgykör szerint hatáskörrel rendelkező hatóságok is
- a fórumot megfelelően felkészült, annak levezetésére alkalmas személy irányítsa (lehetőség szerint ügyeljünk a tárgyilagosságra). A szervező környezetvédők véleményét ne ő, hanem egy, a hallgatóságban helyet foglaló aktivista fejtse ki
- szakmailag legyenek felkészültek a lakosság "szószólói" is (erre előzetesen ki kell választani a legagilisebb és legértelmesebb embereket – ellátva őket megfelelő szakmai információkkal, pontosítva velük a lehetséges alternatívákat illetve a minimális követeléseket)
- biztosítani kell a megfelelő technikai feltételeket (terembérlet, hangosítás, térképek, szakvélemények, stb.)
- szükség esetén nem árt az adott ügyben előre megfogalmazni (javaslatként) a lakossági álláspontot rögzítő nyilatkozatot, illetve a környezetvédő szervezet véleményét
- fontos a rendezvény helyszínének, időpontjának körültekintő megválasztása (lehetőleg "semleges" helyen legyen, ne ütközzön más rendezvénnyel, meccsel, népszerű TV műsorral, legyünk tekintettel a kisgyermekes családokra stb.)
- az előzményeket, a fórum célját a levezető elnök tárgyilagosan ismertesse; adjon alkalmat minden vélemény kifejtésére. Nem árt, ha az elhangzott ígéreteket megismételteti, határidővel pontosítja vagy konkrétan megfogalmazott kérdéseivel ki is kényszeríti ezek megtételét. Ha van diktafonunk, használjuk azt is, ehhez azonban előzetesen az

érintettek legalább hallgatólagos beleegyezését kell bírunk. Hallgatólagos beleegyezésen itt azt értjük, hogy a diktafonnak jól látható helyen kell lennie

- a fórumot egy általunk – pár napon belül megszerkesztett, a fontosabb elhangzottakat tartalmazó – "emlékeztetővel" tehetjük hivatalossá (célszerű ezt megküldeni minden fontos szereplőnek illetőleg kifüggeszteni olyan helyeken, ahol a résztvevők elolvashatják).

Egyéb rendezvények szervezése

A gyülekezési szabadság alkotmányos alapjog, amely mindenkit megillet. Azt, hogy a gyülekezési jog gyakorlása keretében mi mindent lehet csinálni, az erről szóló 1989. évi III. törvény szabályozza.

Az utcai demonstrációk, békés felvonulások, tüntetések előzetes bejelentés-kötelezettek (kivéve például, ha nem közterületen kerül rájuk sor). A bejelentést az illetékes rendőrkapitányságnak legalább három nappal a rendezvény tervezett időpontja előtt kell írásban megtenni. Arra nézve, hogy a bejelentésnek mit kell tartalmaznia, a törvény 7. §-a ad eligazítást.

Nem bejelentés-köteles a rendezvény, ha

- 1) nem közterületen (magánterület, zárt épület) kerül megrendezésre
- 2) egyéb okból nem tartozik a fenti törvény hatálya alá (pl. kulturális, sport illetve családi rendezvények).

ad 1.) Ha eleve olyan közterületet érintő rendezvényről van szó, melyet a rendőrség (közbiztonsági, közlekedési stb.) okokból előreláthatóan nem fog engedélyezni, próbáljuk meg egy közeli magánterülettel beérni (a tulajdonossal előzetesen természetesen egyeztetni kell).

ad 2.) Ezekkel a rendezvényekkel kapcsolatosan megjegyezzük, hogy a szervezet tekintélyét alááshatja a hatóságok előtt, ha engedélyezés nélküli tüntetésünket műsoros- kulturális

V. fejezet: Az állampolgári részvétel jogon kívüli eszközei

rendezvényként "adjuk el", a jogi következményekről nem is beszélve.

Technikai tanácsok (mind a gyülekezési jog hatálya alá tartozó, mind az egyéb rendezvények vonatkozásában):

- elsősorban szabadtéri rendezvényeknél nagyon fontos a helyszín előzetes bejárása, a körülmények megismerése
- a rendezvényről előzetesen minden lehetséges módon tájékoztassuk a lakosságot. A sajtót, rádiót, TV-t értesítsük

időben. De ne csak a rendezvény közzétételét kérjük tőlük, hanem külön azt is, hogy tudósítójuk tisztelje meg az eseményt (nyilvánosság biztosítása)

- nagyon fontos, hogy rendezvényeinkkel a lehető legkisebb mértékben terheljük meg környezetünket hulladékkal, zajjal stb. A rendezvények környezetbarát lebonyolításához nyújt segítséget az Ökohepaj kiskaté c. kiadvány (ÖKO STÚDIÓ, 1994).

A nyilvánosság bevonása

Ez egyrészt a lakosság folyamatos tájékoztatása miatt nélkülözhetetlen kelléke munkánknak, másrészt segítséget nyújthat a törvénytelenségek felderítéséhez és (objektív tájékoztatás esetén) nagyobb odafigyelésre, precízebb, megalapozottabb szakmai munkára ösztönzi a hatóságokat is. Ez utóbbiak miatt a nyilvánosság és a hatósági munka általában nem fér meg jól egymással. Mindenesetre a Reflexnek is könnyebb dolga lett volna a garázsügyben, ha – az alternatív újságok megszűntével – nem kellett volna még a Kisalföld c. lappal is küszködnie...

"Lobbizás"

A lobbizás azoknak a befolyásos személyeknek (politikusoknak és szakembereknek) a számbavételét, megkeresését jelenti, akik feltehetően egyéttérnek az általunk képviselt állásponttal, információkat, ötleteket adhatnak, szakmai segítséget nyújthatnak, véleményüknek pedig súlya van (és azzal hajlandók a nyilvánosság elé kiállni).

Helyi szinten a következők kerülhetnek szóba: önkormányzati képviselők, önkormányzati környezetvédelmi bizottság, önkormányzati környezetvédelmi vezető.

Bár sok környezetvédelmi szervezet vonakodik a lobbizástól, be kell látni, hogy a politika eszközeinek bekapcsolásával:

V. fejezet: Az állampolgári részvétel jogon kívüli eszközei

- könnyebben juthatunk fontos információkhoz (vagy legalább is a közelükbe)
- növelhetjük munkánk hatékonyságát és a környezetvédelem súlyát a döntéshozatalnál.

Politikai "nyomásgyakorlásunk" történhet jogilag körülbástyázott keretben: mint például különféle erődemonstrációk, aktív részvétel és jelenlét az önkormányzati testületek munkájában, lakossági meghallgatáson, képviselői fogadóórákon. Ide tartozik az is, hogy nyújtsunk anyagi-szakmai segítséget akkor, ha egy-egy jelentősebb környezeti probléma megoldására önálló helyi polgári kezdeményezés indul.

A nem közvetlen jogi keretek között folyó nyomásgyakorlás során alkalmazzuk az olyan véleményalakító-nyomásfokozó eszközöket, mint a különféle szórólapok, nem jogi tartalmú beadványok készítése, terjesztése, újságcikkek írása stb.

Különösen nehéz a döntéshozó politikusok meggyőzése, ha a pártfegyelem, illetve a láthatatlan (főleg gazdasági) érdekösszefonódások ellen kell harcolnunk. Ekkor kezdődik számunkra a klasszikus lobbymunka, amikor számbavesszük, megkeressük mindazon befolyásos, nagytekintélyű személyeket (politikusokat, szakembereket), érdekképviselői vagy szakmai (netán politikai) szervezeteket, akikkel elveink feladása nélkül alkalmi szövetségre léphetünk. Akik az adott ügyben álláspontunkkal egyetértenek, számunkra értékes információkat, ötleteket adhatnak, szakmai segítséget nyújthatnak. Jobbik esetben vállalják a velünk való közös fellépést – és így, mivel véleményüknek jelentős súlya van, növelhetjük a nyomást a döntéshozókra. Nem kizárt, hogy az alkalmi érdekszövetség tartós szakmai kapcsolattá alakul, így a környezetvédelmi szervezetekben meglévő ösztönös idegenkedést a politikai szférával szemben mégiscsak érdemes félretenni és vállalni az ilyen emberek megközelítésének és meggyőzésének fáradságos munkáját.

"De lege ferenda"

Fülöp Sándor

A kézikönyvnek a magyarországi környezetvédelmi joggal foglalkozó része egyfelől megkísérelte bemutatni az állampolgári részvétel jogi eszközeit és a nem jogi eszközöket, azok meglévő jogi háttérével, másfelől a környezetvédelmi jog egészéről is megpróbált áttekintést adni. Mint láttuk, a környezetvédelmi jog olyan jogterület, amely szinte kivétel nélkül, minden jogágból merít. Komoly alkotmányjogi alapjai vannak, szerteágazó államigazgatási jogi szabályozása, speciális büntetőjogi tényállásai. Számtalan környezetvédelmi szabálysértést ismerünk és a polgári jog is tartalmaz a környezetvédelem számára különösen jól felhasználhatónak tűnő jogintézményeket. A győri garázsügyben felfigyelhettünk rá, hogy adott esetben még a munkajog is az eszközeink között szerepelhet.

Tanulmányunkban több helyen említést tettünk a szabályozás hiányosságairól, vagy olyan jogintézményekről, amelyek meglétük esetén hathatósan segítenék elő a környezet védelmét. Érdeemes mégegyszer felidézni ehelyütt is az ún. community right to know, a superfund jellegű szabályozások vagy éppen a popularis actio hasznosságát. Azt is be kell ugyanakkor ismernünk, hogy ezek a jogintézmények olyan jogi, társadalmi és nem utolsósorban pénzügyi, gazdasági háttért igényelnének, ami miatt Magyarországon bevezetésük a közeljövőben nem várható és nem is várható el.

Ismeretes, hogy hazánkban több éve folynak egy átfogó környezetvédelmi kódex előkészítő munkálatai. Az említett jogintézmények természetesen ebben sem szerepelnek, azonban maga a környezetvédelmi kódex megjelenése a magyar jogban egyéb szempontból rendkívül ígéretes. Összefogja, rendszerezi majd az eddig szétszórta rendelkezésre álló környezetvédelmi jogintézményeket. A dolog természetéből fakadóan ennek során előtűnnek a rendszer hiányosságai,

hiányzó elemei és a jogalkotók napirendre tűzik majd azok pótlását is.

A jelenlegi tervezeteket ismerve elmondhatjuk, hogy jelentősen megerősödnek majd a környezetvédelem anyagi alapjai (legalábbis ami a szabályozásukat illeti), kiteljesedik a hatásvizsgálati eljárás, annak különböző formái kerülnek bevezetésre az új és a már működő létesítményekre. Nagy jelentőségű, hogy a környezetvédelmi kódex tervezete a környezetvédelem állami szervezetrendszerét is nagymértékben ki kívánja bővíteni. Az országos szintű környezetvédelmi tanács léte például önmagában is javítja majd a környezetvédelem pozícióit a nagypolitikában, a gazdasági, társadalmi döntéshozatali folyamatokban. Egyes tervezetekben szerepel külön környezetvédelmi ombudsmani intézmény meghonosítása is, amelynek jelentőségét szintén nem lehet túlhangsúlyozni. Sajnos nem egyöntetű vélemény még a környezetvédelem államigazgatási szervezetrendszerével kapcsolatosan az sem, hogy szükség van helyi szintű környezetvédelmi hatóságokra, bár egyes tervezetek ezt is tartalmazták.

A környezetvédelmi kódex eddig napvilágot látott valamennyi tervezetével kapcsolatosan egyöntetűen azt is meg kell ugyanakkor állapítanunk, hogy elmulasztanak bizonyos kínáló lehetőségeket. A környezetvédelmi kódex egyik legfontosabb jogtechnikai feladata volna a szakma jogi kifejezéseinek, fogalomrendszerének egységesítése, tiszta, ellentmondásoktól mentes, egyértelmű fogalomrendszer bevezetése. Ezzel a tervezettel adósak maradnak.

A hatásvizsgálattal kapcsolatosan, bár, mint említettük komoly fejlődés észlelhető a meglévő állapottal szemben. A tervezetek elmulasztják az állampolgári részvétel megkerülésének lehetőségével kapcsolatos súlyos szabályozási hiányosságok kiküszöbölését. Ez ismét felveti az Európai Unió jogával való harmonizáció kérdését. Ezen a területen számos részletkérdés vár még megoldásra, felsorolásuk meghaladná terjedelmi kereteinket. Itt is fel szeretnénk hívni azonban arra a figyelmet, hogy a magyar környezetvédelmi jog nem csak egyes tartalmi

elemeiben mutat lemaradást az európai joghoz képest, hanem szemléletében, szabályozástechnikai megoldásaiban is. Nem alkalmazkodik eléggé a szabályozott területek sajátosságaihoz, nem megy elébe a jogalanyok speciális igényeinek. Alig alkalmazzuk például az egyes határértékek bevezetésének lépcsőzetes rendszerét, a szabályozási tervek előzetes, kiszámítható jelzését a jogalanyok számára és a jogkikényszerítés új, kreatív módzatait. Ilyenekre az Európai Unió jogában számos példa akad, így például gyakran élnek azzal az eszközzel, hogy előírják, hogy az a szennyező, aki a határértékeket valamilyen okból *előreláthatólag* nem fogja tudni betartani, az köteles ezt előre jelenteni. Egy ilyen eljárás párbeszédet indíthat meg a hatóság és a szennyező között és a problémát az esetek egy részében megoldhatja, mielőtt az teljes következményeivel együtt felmerülne.

Sok követelményt támaszthatunk a készülő magyar környezetvédelmi kódexszel szemben a szükséges jogintézmények ("de lege ferenda") tekintetében, mégis a legfontosabb követelmény, hogy végre megszülessen. Elfogadása, életbeléptetése sok jogbizonytalanságot megszüntetne, megindulhatna a kormány szintű és minisztériumi szintű végrehajtó jellegű szabályozás. Ennek során az állampolgári részvétel biztosításának követelményeit is hatékonyabban lehetne érvényesíteni.

Mellékletek

1. melléklet

Az állampolgári részvétel formái a környezetvédelmi döntéshozatalban

Összefoglalás

Margaret Bowman és Edith Roberts

Bevezetés

A mellékletben található táblázatokat a Környezetvédelmi Jogi Intézet (Environmental Law Institute) és a Regionális Környezetvédelmi Központ (REC) Állampolgári Részvétellel Foglalkozó Munkacsoportja készítette. A táblázatokban foglaltak támpontul szolgálhatnak az állampolgári részvétellel foglalkozó viták során felmerülő ötletek koncentrálásához, ahhoz, hogy az állampolgári részvétel alkalmazását akadályozó tényezőket tárgyaló viták szerkezetét a felsorolt kérdések alapján állítsák össze, valamint hogy felismerjék a hatékony állampolgári részvétel támogatásának módjait.

Az állampolgári részvétel nem egy monolitikus fogalom. A nem hivatalos állampolgári nyomásgyakorlás (lásd a 9. táblázatot) általánosan alkalmazható módszerei mellett az állampolgárok vélemény-nyilvánításának több lehetséges módja van. A környezetvédelmi döntéseknek számos különböző típusa létezik. A különböző típusú környezetvédelmi döntések esetén az állampolgári részvétel is más és más formában lehet hatékony. A táblázatokban megpróbáljuk a döntések különböző típusaihoz rendelni az állampolgári részvétel különböző formáit.

Az 1-8. táblázatokban olyan típusú környezetvédelmi döntéseket sorolunk fel, ahol az állampolgári részvétel szükséges. Ezek a döntések a következők:

- A környezetvédelmi politikák kialakítása
- Az állampolgári részvétel jogi kereteinek kialakítása
- A szabályozási szabványok kialakítása

- A környezetvédelem szempontjából káros hatásokkal járó tevékenységek engedélyezése
- Helyi és regionális tervezés döntései
- Törvények, jogszabályok és engedélyek érvényesítése
- Privatizáció
- Határokon átnyúló környezetvédelmi kérdések

Az első oszlopban a táblázat néhány olyan módszert sorol fel, amelyek a fent említett környezetvédelmi döntések esetén alkalmazhatóak. Például: az állampolgári részvétel jogi kereteinek kialakítása során az állampolgárok írásbeli észrevételeket tehetnek a törvénytervezetre vonatkozóan, részt vehetnek a tervezettel kapcsolatosan szervezett nyilvános meghallgatáson, vagy akár elkészíthetik saját maguk tervezetét, stb.

A részvétel módjainak gyakorlati alkalmazásához az állampolgárnak néhány olyan jogi mechanizmusra is szüksége van, melyek biztosítják számukra a részvétel alapját képező eljárási jogokat. A táblázatokban ezeket a mechanizmusokat három alapvető jog alapján vizsgáljuk: (1) ismereti jog, (2) meghallgatást biztosító jog, és (3) a döntések befolyásolását biztosító jog. Vázzuk a három jogot érvényesítő különböző jogi mechanizmusokat a különböző döntési típusok esetén.

Egy tökéletes világban az állampolgári részvétel módszereinek és a részvételt biztosító jogi mechanizmusoknak bármely személy számára lehetővé kell tennie a hatékony részvételt egy adott típusú döntés esetén. Sajnos, számos országban az állampolgári részvétel módszerei közül jónéhány nem alkalmazható. A részvételt akadályozó tényezők ismertetése és értékelése céljából a táblázatokban felsoroljuk a különböző típusú döntések során az állampolgári részvételt akadályozó tényezőket. Ezenkívül a táblázatokban olyan feladatokat is felsorolunk, amelyek megvalósítása révén az említett akadályok elháríthatók.

A táblázatoknak az akadályozó tényezőket és az elhárításuk céljából javasolt feladatokat tartalmazó két oszlopa korántsem

teljes, azokból csupán néhányat tartalmaz. Ezeket a tényezőket és feladatokat abban a reményben soroltuk fel, hogy az állampolgárok és/vagy állampolgári szervezetek fel tudják ismerni a saját országukra és az adott környezetvédelmi problémára vonatkozó akadályozó tényezőket, és meg tudják határozni az azok elhárítását célzó feladatokat.

Végül, az állampolgári részvétel nem lehet hatékony néhány alapvető fontosságú alapfeltétel nélkül, még akkor sem, ha a táblázatokban felsorolt jogi mechanizmusok léteznek. Ilyen előfeltételek az információforrások megléte, pénzügyi források, valamint a környezetvédelmi nevelés és oktatás. A táblázatokban vázlatosan ismertetjük az állampolgári részvétel e három alapvető előfeltételét, megvizsgáljuk azok biztosításának módszereit, felsoroljuk a hatékonyságukat akadályozó tényezőket, valamint néhány megoldást javasolunk az adott akadályok elhárítására.

Itt mondunk köszönetet a Regionális Környezetvédelmi Központ (REC) állampolgári részvétellel foglalkozó munkacsoportja tagjainak a táblázatok elkészítésében nyújtott segítségéért.

I. rész

Az állampolgári részvétel típusai

1. A környezetvédelmi politika kialakítása	
Módszerek	Mechanizmusok
<p>Az állampolgárok és állampolgári szervezetek részvétele az ország környezetvédelmi programjának kialakításában</p> <p>Az állampolgárok és állampolgári szervezetek részvétele a nemzetközi környezetvédelmi programok kialakításában</p> <p>Az állampolgárok és állampolgári szervezetek részvétele a politikai pártok környezetvédelmi programjainak kialakításában</p> <p>Az állampolgárok és állampolgári szervezetek javaslatot tesznek a környezetvédelmi politika alakítására</p> <p>Az állampolgárok és állampolgári szervezetek részvétele a kormányzat által javasolt környezetvédelmi politika hatástanulmányának (EIA) elkészítésében</p> <p>Az állampolgárok képviselőit tartalmazó tanácsadó bizottság(ok) alakítása</p> <p>A környezetvédelemmel foglalkozó ombudsman szerepe állampolgári tanácsadóként</p> <p>Az állampolgárok és állampolgári szervezetek részvétele demonstrációk vagy írásbeli kampányok szervezésében</p>	<p>Ismereti jog</p> <p>Az állampolgárok tájékoztatása a javasolt vagy véglegesen elfogadott környezetvédelmi politikáról</p> <p>Az állampolgári részvétel lehetőségeire vonatkozó információk terjesztése</p> <p>Ismertetés a médiákban</p> <p>Meghallgatást biztosító jog</p> <p>Törvényes jog a javasolt környezetvédelmi politika véleményezésére (tartalmazza a megfelelő tájékoztatást és a megfelelő véleményezésre szánt időt)</p> <p>Törvényes jog a környezetvédelmi politikára vonatkozó állampolgári javaslatok kormányzathoz történő benyújtására</p> <p>Törvényes jog a javasolt környezetvédelmi politikával foglalkozó nyilvános meghallgatás szervezésére</p> <p>A döntések befolyásolását biztosító jog</p> <p>Az állampolgárok/ombudsman/tanácsadó bizottság véleményeit beleépítik vagy komolyan figyelembe veszik a végleges politika elfogadása során</p> <p>A döntéshozók ésszerűen megindokolják a döntéseket és válaszolnak a véleményekre</p> <p>A tanácsadó bizottságok az állampolgárokat képviselik a politika kialakítása során</p> <p>Az ombudsman az állampolgárokat képviseli a politika kialakítása során</p> <p>Fellebbezéshez való jog, a részvételi jog megtagadása esetén</p>

1. A környezetvédelmi politika kialakítása (folyt.)	
Akadályozó tényezők	Feladatok
<p>Jogi keretek/világos eljárási szabályok hiánya</p> <p>A környezetvédelmi politika tervezeteinek, a törvénytervezeteknek és a tervek vázlatainak, stb. nem megfelelő ismertetése az állampolgárokkal</p> <p>Aggodalom arra vonatkozóan, hogy az állampolgári részvétel lelassítja a döntéshozatali folyamatot</p> <p>A részvételben érdekelt/részvételre képes állampolgári szervezetek hiánya</p> <p>Túl rövid idő és a részvételhez nem elegendő források az állampolgári szervezeteknél</p>	<p>A környezetvédelmi döntéshozatal jogi szabályozóinak kialakítása</p> <p>A nyilvános meghallgatáson való részvételt és a politikatervezetek véleményezését biztosító jogok kialakítása</p> <p>A környezetvédelmi politika és tervek elfogadása előtt ragaszkodjunk a környezetvédelmi hatástanulmányok elkészítéséhez (az állampolgári részvételre vonatkozóan is), és lobbizzunk annak megvalósítása érdekében</p> <p>Tanácsadó bizottság(ok) alakítása</p> <p>Az ombudsman intézményének kialakítása</p> <p>Segítségnyújtás az állampolgároknak és állampolgári szervezeteknek a környezetvédelmi politika kialakításában és véleményezésében</p> <p>Segítségnyújtás a kormányzatnak a javasolt környezetvédelmi politikával kapcsolatos állampolgári vélemények megválaszolásában</p> <p>A fellebbezéshez való jog széleskörű érvényesítése a részvételi jog megtagadása esetén</p> <p>Minden, az ügyben érintett törvényhozási szerv állítson össze egy listát a működő állampolgári szervezetekről, akiknek a folyamatban levő döntésekről vagy eljárásokról információt kell küldeni</p> <p>Újságírók és más médiák képviselőinek környezetvédelmi témákkal kapcsolatos képzése</p> <p>Az állampolgárok környezetvédelmi témákkal és az állampolgári részvétel jelentőségével kapcsolatos nevelése</p>

Az állampolgári részvétel

2. A jogi kerék kialakítása	
Módszerek	Mechanizmusok

<p>Az állampolgárok és állampolgári szervezetek írásban véleményezik a jogszabályok tervezetét</p> <p>Az állampolgárok és állampolgári szervezetek részvétele a jogszabálytervezetekkel foglalkozó nyilvános meghallgatásokon</p> <ul style="list-style-type: none"> • a jogszabálytervezet készítői előtt • a törvényhozás előtt <p>Az állampolgárok és állampolgári szervezetek javaslata a jogszabályok kialakítására vonatkozóan</p> <p>Az állampolgárok és állampolgári szervezetek kidolgozzák a jogszabályok tervezetét</p> <p>Az állampolgárok és állampolgári szervezetek lobbiznak a jogszabálytervezetek kidolgozóit, a törvényhozás és/vagy más döntéshozók ellen (parlamentari képviselők, miniszterek, stb.)</p> <p>Az állampolgárok és állampolgári szervezetek érdekeit a "zöld" parlamenti képviselők képviselik</p> <p>Az állampolgárok és állampolgári szervezetek részvétele a jogszabálytervezet véleményező tanácsadó bizottság(ok) munkájában</p> <p>A környezetvédelemmel foglalkozó ombudsman véleményezi a jogszabálytervezet</p> <p>Az állampolgárok és állampolgári szervezetek részvétele demonstrációk vagy írásbeli kampányok szervezésében</p>	<p>Ismereti jog</p> <p>Az állampolgárok tájékoztatása a jogszabályok tervezetéről és azok végleges formájáról</p> <p>Az állampolgárok hozzáférhetősége a jogszabályok tervezetéhez és azok végleges formájához</p> <p>Ismeretetés a médiákban</p> <p>Nemzetközi egyezmények közzététele</p> <p>Az egyetemek bevonása (tanulmányi projektek)</p> <p>A meghallgatást biztosító jog</p> <p>Az állampolgárok és állampolgári szervezetek törvényes joga a jogszabályok tervezetének véleményezésére (tartalmazza a megfelelő tájékoztatást és a megfelelő véleményezésre szánt időt)</p> <ul style="list-style-type: none"> • az államigazgatási jogszabályokra, és • a környezetvédelmi jogszabályokra vonatkozóan • a döntéshozatal különböző stádiumaiban <p>Törvényes jog a jogszabálytervezetekkel foglalkozó nyilvános meghallgatás szervezésére (a döntéshozatal különböző stádiumaiban)</p> <p>Az állampolgárok és állampolgári szervezetek törvényes joga jogszabálytervezetek javaslatainak vagy jogszabálytervezetek benyújtására a minisztériumokhoz vagy a törvényhozáshoz</p> <p>A tanácsadó bizottságok törvényes joga a jogszabálytervezetek véleményezésére</p> <p>Az ombudsman törvényes joga a jogszabálytervezetek véleményezésére</p> <p>A döntések befolyásolását biztosító jog</p> <p>Az állampolgárok/ombudsman/tanácsadó bizottság véleményeit beleépítik vagy komolyan figyelembe veszik a végleges jogszabály elfogadása során</p> <p>A jogszabálytervezet készítői/törvényhozók ésszerűen megindokolják a döntéseket és válaszolnak a véleményekre</p> <p>Az állampolgárok és állampolgári szervezetek törvényes joga a végleges jogszabály vagy a jogszabály alkalmazásának megfellebbezése</p> <p>A nemzetközi egyezmények érvényesítése országos szinten</p>
--	---

2. A jogi keretek kialakítása (folyt.)	
Akadályozó tényezők	Feladatok

Az állampolgári részvétel

<p>Az állampolgárok nem megfelelő tájékoztatása a jogszabálytervezetről</p> <p>A jogszabályok kialakításában való állampolgári részvételre vonatkozó világos eljárási szabályok hiánya</p> <p>Az állampolgári részvételt támogató/megengedő politikai hajlandóság hiánya</p> <p>A részvételben érdekelt/részvételre képes állampolgári szervezetek hiánya</p> <p>Túl rövid idő és a részvételhez nem elegendő források az állampolgári szervezeteknél</p> <p>Az állampolgárok lehetőségeinek korlátozottsága abban, hogy bíróság előtt vonják felelősségre a törvényhozást</p> <p>A törvényhozás bíróságon történő felelősségrevonására jogosult környezetvédelemmel foglalkozó állampolgári szervezetek hiánya</p> <p>Aggodalom arra vonatkozóan, hogy az állampolgári részvétel lelassítja a törvényhozási folyamatot</p>	<p>Alakítsuk ki az állampolgári részvétel jogi kereteit és lobbizunk mellette a következő kérdésekre vonatkozóan:</p> <ul style="list-style-type: none">• határozzuk meg, hogy mikor van szükség az állampolgári részvételre• az állampolgárok/állampolgári szervezetek/ ombudsman joga a részvételre• állampolgári véleményezést kívánó eljárások• a döntéshozók kötelesek az állampolgárok véleményeire válaszolni és megmagyarázni a döntéseket• a bírósági felülvizsgálati eljárás eredményeinek közzététele <p>Más országok (pl. EU jogszabályok) gyakorlatának figyelembevétele</p> <p>Segítségnyújtás az állampolgároknak és állampolgári szervezeteknek a jogszabályok tervezetének kialakításában és véleményezésében</p> <p>Segítségnyújtás a kormányzatnak a javasolt jogszabályokkal kapcsolatos állampolgári vélemények megválaszolásában</p> <p>Az ombudsman intézményének kialakítása</p> <p>Tanácsadó bizottság(ok) alakítása</p> <p>Minden, az ügyben érintett törvényhozási szerv állítson össze egy listát a működő állampolgári szervezetekről, akiknek a folyamatban levő döntésekről vagy eljárásokról információt kell küldeni</p> <p>Újságírók és más médiák képviselőinek környezetvédelmi témákkal és az állampolgári részvétel jelentőségével kapcsolatos nevelése</p>
---	---

Az állampolgári részvétel

3. A szabványok kialakítása	
Módszerek	Mechanizmusok

<p>Az állampolgárok és állampolgári szervezetek jogszabályok tervezetére vonatkozó véleményezése</p> <p>Az állampolgárok és állampolgári szervezetek részvétele a jogszabályok tervezetével kapcsolatos nyilvános meghallgatásokon</p> <p>Az állampolgárok és állampolgári szervezetek részvétele a jogszabályok/határértékek javaslatában és kialakításában szakértők/tudósok/egyetemek segítségével</p> <p>Az állampolgárok és állampolgári szervezetek részvétele a döntéshozók elleni lobbizásban</p> <p>Az állampolgárokat és állampolgári szervezetek képviselőit tartalmazó tanácsadó bizottságok részvétele a jogszabályok tervezetének véleményezésében</p> <p>A környezetvédelemmel foglalkozó ombudsman részvétele a jogszabályok tervezetének véleményezésében</p> <p>Az állampolgárok és állampolgári szervezetek jogi eljárásokat kezdeményeznek a kormányzati jogszabályok megkérdőjelezése érdekében, vagy a szabályozók nem megfelelő érvényesítése miatt</p> <p>A nemzetközi szabványok és egyezmények beépítése a szabályozás folyamatába</p> <p>Az állampolgárok és állampolgári szervezetek részvétele demonstrációk, írásbeli kampányok, stb. szervezésében</p>	<p>Ismereti jog</p> <p>Az állampolgárok tájékoztatása a jogszabályok tervezetéről és azok végleges formájáról</p> <p>Az állampolgárok hozzáférhetősége a jogszabályok tervezetéhez és azok végleges formájához</p> <p>Ismeretetés a médiákban</p> <p>A meghallgatást biztosító jog</p> <p>Az állampolgárok és állampolgári szervezetek törvényes joga a jogszabályok tervezetének véleményezésére, amely tartalmazza a megfelelő tájékoztatást és elegendő véleményezésre szánt időt (ez az Egyesült Államokban "az értesítés és véleményezés szabályozása"-ként ismeretes)</p> <p>Törvényes jog a jogszabálytervezetekkel foglalkozó nyilvános meghallgatás szervezésére</p> <p>Az állampolgárok és állampolgári szervezetek törvényes joga a jogszabálytervezetek javaslatának benyújtására a minisztériumokhoz</p> <p>Az ombudsman törvényes joga a jogszabályok tervezetének véleményezésére</p> <p>A tanácsadó bizottságok törvényes joga a jogszabályok tervezetének véleményezésére</p> <p>A döntések befolyásolását biztosító jog</p> <p>Az állampolgárok/ombudsman/tanácsadó bizottság véleményeit beleépítik vagy komolyan figyelembe veszik a végleges jogszabály elfogadása során</p> <p>A kormányzat köteles válaszolni az állampolgárok véleményére és megindokolni a döntéseit</p> <p>Az állampolgárok és állampolgári szervezetek törvényes joga a végleges jogszabály vagy a jogszabály alkalmazásának megfellebbezése</p> <p>A kormányzat nem megfelelő szabályozását felelősségre vonó jogi eljárások kezdeményezésének joga</p>
---	--

3. A szabványok kialakítása (folyt.)	
Akadályozó tényezők	Feladatok

<p>Az állampolgárok nem megfelelő tájékoztatása a jogszabálytervezetetről</p> <p>Az állampolgári részvételre vonatkozó világos eljárási szabályok hiánya</p> <p>A részvételben érdekelt/részvételre képes állampolgári szervezetek hiánya</p> <p>Túl rövid idő, és a részvételhez nem elegendő források az állampolgári szervezeteknél</p> <p>Az állampolgárok lehetőségeinek korlátozottsága abban, hogy bíróság előtt vonják felelősségre a törvényhozást</p> <p>A törvényhozás bíróságon történő felelősségre vonására jogosult környezetvédelemmel foglalkozó állampolgári szervezetek hiánya</p> <p>Aggodalom arra vonatkozóan, hogy az állampolgári részvétel lelassítja a törvényhozási folyamatot</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Alakítsuk ki az állampolgári részvétel jogi kereteit és lobbizzunk mellette a következő kérdésekre vonatkozóan: • határozzuk meg, hogy mikor van szükség az állampolgári részvételre • az állampolgárok/állampolgári szervezetek/ ombudsman joga a részvételre • állampolgári véleményezés kívánó eljárások • a döntéshozók kötelesek az állampolgárok véleményeire válaszolni és megmagyarázni a döntéseket • a bíróság összefoglaló közzététele <p>Más országok gyakorlatának figyelembevétele</p> <p>Segítségnyújtás az állampolgároknak és állampolgári szervezeteknek a jogszabályok tervezetének kialakításában és véleményezésében</p> <p>Segítségnyújtás a kormányzatnak a javasolt jogszabályokkal kapcsolatos állampolgári vélemények megválaszolásában</p> <p>Az ombudsman intézményének kialakítása</p> <p>Tanácsadó bizottságok alakítása</p> <p>Minden, az ügyben érintett törvényhozási szerv állítson össze egy listát a működő állampolgári szervezetekről, akiknek a folyamatban levő döntésekről vagy eljárásokról információt kell küldeni</p> <p>Újságírók és más médiák képviselőinek környezetvédelmi témákkal kapcsolatos képzése</p> <p>Az állampolgárok környezetvédelmi témákkal és az állampolgári részvétel jelentőségével kapcsolatos nevelése</p>
---	---

Az állampolgári részvétel

4. A környezetvédelem szempontjából káros hatásokkal járó tevékenységek engedélyezése	
Módszerek	Mechanizmusok

<p>Az állampolgárok és állampolgári szervezetek véleményezése az engedélyezési eljárások során</p> <p>Az állampolgárok és állampolgári szervezetek részvétele a környezetvédelmi engedélyek kiadásához szükséges környezetvédelmi hatástanulmányok elkészítésében</p> <p>Az állampolgárok és állampolgári szervezetek saját maguk megszervezik a környezetre káros tevékenységekkel kapcsolatos nyilvános meghallgatásokat</p> <p>Az állampolgárok és állampolgári szervezetek képviselőit tömörítő tanácsadó bizottságok véleményezik az engedély tervezetét és/vagy részt vesznek a környezetvédelmi hatástanulmány elkészítésében</p> <p>A környezetvédelemmel foglalkozó ombudsman véleményezi az engedély tervezetét és/vagy részt vesz a környezetvédelmi hatástanulmány elkészítésében</p> <p>A média nyomon követi az engedély kiadását és a környezetvédelmi hatástanulmány elkészítését</p> <p>Az állampolgárok és állampolgári szervezetek részvétele demonstrációk, írásbeli kampányok, stb. szervezésében</p> <p>Az állampolgárok és állampolgári szervezetek koalícióra lépnek más érdekképviseleti csoportokkal (szakszervezetek, fogyasztói érdekvédelmi szervezetek, mezőgazdasági termelők szervezetei)</p>	<p>Ismereti jog</p> <p>Az állampolgárok tájékoztatása az engedélyek tervezetéről és azok végleges formájáról</p> <p>Az állampolgárok hozzáférhetősége az engedélyek tervezetéhez és azok végleges formájához</p> <p>Az állampolgárok tájékoztatása a környezetvédelmi hatástanulmány elkészítésének folyamatáról</p> <p>Az állampolgárok hozzáférhetősége a környezetvédelmi hatástanulmány jelentéseihez és háttérinformációkhoz</p> <p>Ismertetés a médiákban</p> <p>A meghallgatást biztosító jog</p> <p>Az engedélyezési kérelmekre vonatkozó nyilvános meghallgatások és/vagy véleményezési eljárások követelménye (megfelelő tájékoztatást és megfelelő véleményezésre szánt időt feltételezve)</p> <p>A környezetvédelmi hatástanulmányra vonatkozó nyilvános meghallgatások és/vagy véleményezési eljárások követelménye (megfelelő tájékoztatást és megfelelő véleményezésre szánt időt feltételezve)</p> <p>Az ombudsman törvényes joga az engedélyezési eljárás és a környezetvédelmi hatástanulmány elkészítésének folyamatában való részvételre</p> <p>A tanácsadó bizottságok törvényes joga az engedélyezési eljárás és a környezetvédelmi hatástanulmány elkészítésének folyamatában való részvételre</p> <p>A döntések befolyásolását biztosító jog</p> <p>Az állampolgárok/ombudsman/tanácsadó bizottság véleményeit beleépítik vagy komolyan figyelembe veszik a végleges engedély kiadásakor és a környezetvédelmi hatástanulmány elkészítése során</p> <p>A kormányzat jogilag köteles az engedélyt és a környezetvédelmi hatástanulmányt írásban prezentálni, beleértve az állampolgárok véleményének megvitatását és a döntés indoklását</p> <p>Az állampolgárok és állampolgári szervezetek törvényes joga a kiadott engedély megfellebbezésére</p> <p>Az állampolgárok és állampolgári szervezetek joga jogi eljárást kezdeményezni a környezetvédelmi hatástanulmány és a döntések ellen, illetve olyan döntések ellen,</p>
---	--

Az állampolgári részvétel

4. A környezetvédelem szempontjából káros hatásokkal járó tevékenységek engedélyezése (folyt.)	
Adadályozó tényezők	Feladatok

<p>Az állampolgári részvételre vonatkozó világos általános és eljárási szabályok hiánya</p> <p>A politikai hajlandóság hiánya</p> <p>Az állampolgárok lehetőségeinek korlátozottsága abban, hogy részt vegyenek az engedélyezési eljárásban és a környezetvédelmi hatástanulmány elkészítésében, illetve bíróság előtt kérdőjelezzék meg azokat (pl. Lengyelországban kizárólag állampolgári szervezetek és az érintett személyek jogosultak erre)</p> <p>A részvételben érdekelt/részvételre képes állampolgári szervezetek hiánya</p> <p>Túl rövid idő és a részvételhez nem elegendő források az állampolgári szervezeteknél</p> <p>Aggodalom arra vonatkozóan, hogy az állampolgári részvétel lassítja a törvényhozási folyamatot</p> <p>Az engedélyezési eljárás és a környezetvédelmi hatástanulmány elkészítési folyamatának nem megfelelő nyilvánossága</p>	<p>Alakítsuk ki azokat a jogszabályokat, amelyek az engedélyezési eljárások során állampolgári véleményezést és nyilvános meghallgatást, valamint a kiadott engedélyek nyilvános hozzáférhetőségét írják elő; lobbizzunk a jogszabályok mellett</p> <p>Alakítsuk ki azokat az KHV jogszabályokat, amelyek a környezetvédelmi engedélyek és fejlesztések jóváhagyására vonatkoznak, és tartalmazzák az engedélytervezetek és a végleges környezetvédelmi hatástanulmány értékelésében való állampolgári részvételt (a nyilvános meghallgatás és írásbeli véleményezés eszközein keresztül)</p> <p>A fellebbezéshez való jog széleskörű biztosítása engedélyezési és KHV eljárások során</p> <p>Az ombudsman intézményének kialakítása</p> <p>Tanácsadó bizottságok alakítása</p> <p>Segítségnyújtás az állampolgároknak és állampolgári szervezeteknek az engedélyezési és EIA eljárásokban való részvétel során</p> <p>Segítségnyújtás a kormányzatnak és/vagy iparnak az állampolgári vélemények megválaszolásában</p> <p>Minden, az ügyben érintett törvényhozási szerv állítson össze egy listát a működő állampolgári szervezetekről, akik a folyamatban levő eljárásokról információt szeretnének kapni</p> <p>Újságírók és más médiák képviselőinek környezetvédelmi témákkal kapcsolatos képzése</p> <p>Az állampolgárok környezetvédelmi témákkal és az állampolgári részvétel jelentőségével kapcsolatos nevelése</p>
---	--

5. Helyi és regionális területfejlesztési döntések	
Módszerek	Mechanizmusok
<p>Az állampolgárok és állampolgári szervezetek véleményezése helyi és regionális tervezési folyamatokban</p> <p>Az állampolgárok és állampolgári szervezetek részvétele a tervezési döntésekhez szükséges környezetvédelmi hatástanulmány elkészítésének folyamatában</p> <p>Az állampolgárokat és állampolgári szervezetek képviselőit tartalmazó tanácsadó bizottság(ok) tanácsadóként vesznek részt a tervezési folyamatban</p> <p>A környezetvédelemmel foglalkozó ombudsman, mint állampolgári tanácsadó vesz részt a tervezési folyamatban</p> <p>Az állampolgárok és állampolgári szervezetek részvétele demonstrációk, írásbeli kampányok, stb. szervezésében</p>	<p>Ismereti jog</p> <p>Az összes helyi és regionális terv nyilvánossá tételének jogi követelménye</p> <p>Az állampolgári szervezetek kötelező tájékoztatása a tervezett vagy folyamatban levő tervezési döntésekről</p> <p>Ismertetés a médiákban</p> <p>A meghallgatást biztosító jog</p> <p>Az állampolgárok és állampolgári szervezetek törvényes joga a tervek véleményezésére (ez tartalmazza a megfelelő tájékoztatást és elegendő időt a véleményezésre)</p> <p>Törvényes jog a tervezési döntésekkel foglalkozó nyilvános meghallgatás szervezésére</p> <p>Az ombudsman törvényes joga a tervezési döntések véleményezésére</p> <p>A tanácsadó bizottságok törvényes joga tervezési döntések véleményezésére</p> <p>Az állampolgárok és állampolgári szervezetek törvényes joga tervjavaslatok benyújtására</p> <p>A döntések befolyásolását biztosító jog</p> <p>Az állampolgárok/ombudsman/tanácsadó bizottság véleményeit beleépítik vagy komolyan figyelembe veszik a végleges döntés elfogadása során</p> <p>A kormányzat köteles döntéseit írásban prezentálni, beleértve az állampolgárok véleményének megvitatását és a döntések indoklását</p> <p>A tervezési folyamatban résztvevők fellebbezési joga</p>

5. Helyi és regionális területfejlesztési döntések (folyt.)	
Akadályozó tényezők	Feladatok
<p>Az állampolgárok nem megfelelő tájékoztatása a javsolt döntésekről</p> <p>Lehetőségek hiánya az állampolgárok és állampolgári szervezetek tervezési folyamatban való részvételére</p> <p>A részvételi és fellebbezési lehetőségek korlátozottsága</p> <p>Az információterjesztés rendszerének hiánya</p> <p>A politikai hajlandóság hiánya</p> <p>Az erre a célra szervezett, illetve a részvételben érdekelt állampolgári szervezetek hiánya</p> <p>Túl rövid idő és a részvételhez nem elegendő források az állampolgári szervezeteknél</p> <p>Aggodalom arra vonatkozóan, hogy az állampolgári részvétel lassítja a döntéshozatali folyamatot</p>	<p>Alakítsuk ki azokat a jogszabályokat, amelyek állampolgári véleményezési időszakot és nyilvános meghallgatást irnak elő minden javasolt tervezési döntés esetében. Lobbizzunk e jogszabályok mellett</p> <p>Alakítsuk ki azokat a KHV jogszabályokat, amelyek a helyi és regionális tervezési döntésekre vonatkoznak és tartalmazzák az állampolgári részvételt (referenciaként az Európai Unió Direktíváit használjuk)</p> <p>A fellebbezéshez való jog széles körű biztosítása KHV és helyi tervezési döntések során</p> <p>Az ombudsman intézményének kialakítása</p> <p>Tanácsadó bizottságok alakítása</p> <p>Segítségnyújtás az állampolgároknak és állampolgári szervezeteknek a tervezési döntésekben való részvétel során</p> <p>Segítségnyújtás az kormányzatnak a tervezési döntéssel kapcsolatos állampolgári vélemények megválaszolásában</p> <p>Minden, az ügyben érintett törvényhozási szerv állítson össze egy listát a működő állampolgári szervezetekről, akiknek a folyamatban levő döntésekről vagy eljárásokról információt kell küldeni</p> <p>Újságírók és más médiák képviselőinek környezetvédelmi témákkal kapcsolatos képzése</p> <p>Az állampolgárok környezetvédelmi témákkal és az állampolgári részvétel jelentőségével kapcsolatos nevelése</p>

6. Törvények, jogszabályok és engedélyek érvényesítése	
Módszerek	Mechanizmusok
<p>Az állampolgárok és állampolgári szervezetek figyelemmel kísérik a törvények, jogszabályok és engedélyek feltételeinek betartását, és azok megsértését jelentik a kormányzatnak és/vagy az elkövetőnek</p> <p>Az állampolgárok és állampolgári szervezetek jogi eljárást kezdeményeznek az államigazgatási hivatal ellen, amennyiben az nem kényszeríti ki a jogszabályok, stb. betartását</p> <p>Az állampolgárok és állampolgári szervezetek hivatalos félként vesznek részt a kormányzat jogszabály betartását kikényszerítő akcióiban</p> <p>Az állampolgárok és állampolgári szervezetek közvetlenül beperelhetik a szabálysértőket</p> <p>Az ombudsman és a tanácsadó bizottságok közvetlenül beperelhetik a szabálysértőket</p> <p>Az állampolgárok és állampolgári szervezetek saját szakértői csoportot szerveznek (tudósok, az adott területtel foglalkozó diákok, stb.)</p> <p>Az állampolgárok és állampolgári szervezetek részvétele demonstrációk és írásbeli kampányok, stb. szervezésében</p>	<p>Ismereti jog</p> <p>Az állampolgárok és állampolgári szervezetek tájékoztatása a jogszabályok, stb. betartásának folyamatáról</p> <p>Az ipar önellenőrzésének követelménye, valamint jelentési kötelezettsége a kormányzat és az állampolgárok felé</p> <p>Az állampolgárok joga a kormányzat birtokában levő környezetvédelmi információk megismerésére</p> <p>Ismeretetés a médiákban</p> <p>A meghallgatást biztosító jog</p> <p>Az ellenőrzési adatoknak a kormányzathoz való benyújtását biztosító jog</p> <p>A javasolt, a szabálysértő és a kormányzat által aláírt jogszabály-betartási megegyezés véleményezésére vonatkozó jog</p> <p>A döntések befolyásolását biztosító jog</p> <p>Az állampolgárok és állampolgári szervezetek törvényes joga jogi eljárás kezdeményezésére a kormányhivatalok ellen a jogszabályok, stb. betartását kikényszerítő intézkedések céljából</p> <p>Az állampolgárok/állampolgári szervezetek/ ombudsman/tanácsadó bizottság törvényes joga hivatalos félként való részvételre a kormányzat jogszabály, stb. betartását kikényszerítő akciói során</p> <p>Az állampolgárok/állampolgári szervezetek/ ombudsman/tanácsadó bizottság törvényes joga jogi eljárások kezdeményezésére a szabálysértők ellen</p>

6. Törvények, jogszabályok és engedélyek érvényesítése (folyt.)	
Akadályozó tényezők	Feladatok
<p>Az állampolgárok és állampolgári szervezetek jogainak korlátozottsága a jogszabályok, stb. betartását kikényszerítő akciókban, feltéve ha közvetlenül érintettek és pénzügyileg érintettek az ügyben</p> <p>A politikai hajlandóság hiánya</p> <p>A jogi eljárások kezdeményezésének pénzügyi terhei</p> <p>A megfelelően felszerelt és részvételben érdekelt állampolgári szervezetek hiánya</p> <p>Túl rövid idő és a részvételhez nem elegendő források az állampolgári szervezeteknél</p> <p>Aggodalom arra vonatkozóan, hogy az állampolgári részvétel lassítja a jogszabályok, stb. betartásának kikényszerítését</p>	<p>Alakítsuk ki azokat a jogszabályokat (vagy javasoljuk érvényben levő törvények módosítását), melyek széleskörű jogokat biztosítanak a jogszabálysértők és a kormányzat beperelésére. Lobbizzunk a jogszabályok mellett</p> <p>Alakítsuk ki azokat a jogokat, amelyek biztosítják valamely ügy felperesének a perköltségek és az ügyvédi díjak visszaigénylését, amennyiben az ügyet megnyerte (az USA-ban ez a gyakorlat)</p> <p>Az állampolgárok és állampolgári szervezetek képzése a környezetvédelmi szabályok betartásának ellenőrzésére vonatkozóan</p> <p>EU szintű környezetvédelmi panasz eljárások rendszerének kialakítása</p> <p>Újságírók és más médiák képviselőinek környezetvédelmi témákkal kapcsolatos képzése</p> <p>Az állampolgárok környezetvédelmi témákkal és az állampolgári részvétel jelentőségével kapcsolatos nevelése</p>

7. Privatizáció	
Módszerek	Mechanizmusok

<p>Az állampolgárok és állampolgári szervezetek hozzáférhetnek a privatizáció előtt álló vállalatok környezetvédelmi auditálásának során nyert információkhoz</p> <p>Az állampolgárok és állampolgári szervezetek részvétele a környezetvédelmi auditálási folyamatokban</p> <ul style="list-style-type: none"> • az auditálás folyamatában való részvétel • az auditálás eredményeinek összefoglalása <p>Az állampolgárok és állampolgári szervezetek tájékoztatása a privatizációs tranzakcióra vonatkozó környezetvédelmi jogszabályokról</p> <ul style="list-style-type: none"> • a privatizációs tranzakció befejezése előtt • a privatizációs tranzakció befejezése után <p>Az állampolgárok és állampolgári szervezetek véleményezése a privatizációs tranzakcióra vonatkozó környezetvédelmi jogszabályokról</p> <p>Az állampolgárok és állampolgári szervezetek részvétele a privatizációs tranzakcióra vonatkozó környezetvédelmi jogszabályokkal kapcsolatos meghallgatáson</p> <p>A környezetvédelemmel foglalkozó ombudsman a privatizációs tranzakciókban az állampolgárok érdekeit képviseli</p> <p>Az állampolgárok részvétele a tanácsadó bizottságok privatizációs tranzakcióra vonatkozó véleménnyilvánításában</p> <p>Az állampolgárok és állampolgári szervezetek részvétele a privatizált cégek számára készített jogszabály-betartási tervet megalkotásában és véleményezésében</p> <p>Az állampolgárok és állampolgári szervezetek részvétele demonstrációk és írásbeli kampányok, stb. szervezésében</p>	<p>Ismereti jog</p> <p>Az állampolgárok tájékoztatása a privatizációs tranzakciókról</p> <p>Az állampolgárok hozzáférhetősége a privatizációs tranzakciókra vonatkozó környezetvédelmi jogszabályokhoz</p> <p>Az állampolgárok hozzáférhetősége a környezetvédelmi auditálás eredményeihez</p> <p>Ismeretetés a médiákban</p> <p>A meghallgatást biztosító jog</p> <p>Az állampolgárok és állampolgári szervezetek törvényes joga a kormányzat által vagy a kormányzat megbízásából végzett környezetvédelmi auditálási folyamatban</p> <p>Az állampolgárok és állampolgári szervezetek törvényes joga a privatizációs tranzakcióra vonatkozó környezetvédelmi jogszabályok véleményezésében</p> <p>A privatizációs tranzakcióra vonatkozó környezetvédelmi jogszabályokkal kapcsolatos nyilvános meghallgatás szervezésének joga</p> <p>Az állampolgárok és állampolgári szervezetek joga a privatizált cégek számára készített jogszabály-betartási tervet megalkotásában és véleményezésében való részvételre</p> <p>Az ombudsman törvényes joga a privatizációs tranzakcióban való részvételre</p> <p>A tanácsadó bizottságok joga a privatizációs tranzakcióban való részvételre</p> <p>A döntések befolyásolását biztosító jog</p> <p>Az állampolgárok és állampolgári szervezetek joga bírósági felülvizsgálati eljárás kezdeményezésére a privatizációs szerződések ellen, amennyiben környezetet fenyegető veszély áll fenn</p>
---	---

7. Privatizáció (folyt.)	
Akadályozó tényezők	Feladatok
<p>A privatizáció megkezdése előtt számos országban nem végeznek környezetvédelmi auditálást</p> <p>Az üzleti információk nyilvánossá tételének korlátozottsága</p> <p>Vonakodás a privatizációs folyamat lelassítása miatt</p> <p>A környezetvédelmi minisztériumok intézménye nem elég erős</p> <p>A privatizációs tranzakcióban való részvételben érdekelt/részvételre képes állampolgári szervezetek hiánya</p> <p>Túl rövid idő és a részvételhez nem elegendő források az állampolgári szervezeteknél</p>	<p>A privatizációra vonatkozó jogszabályoknak tartalmazniuk kell a következőket:</p> <ul style="list-style-type: none"> • a környezetvédelmi auditálás követelménye • jövőbeli tervek a jogszabályok betartására • a megegyezés környezetvédelemre vonatkozó feltételeinek közzététele • állampolgári részvétel a környezetvédelemre vonatkozó feltételek meghatározásában • széleskörű fellebbezési jog <p>Az ombudsman intézményének kialakítása</p> <p>Tanácsadó bizottságok alakítása</p> <p>Segítségnyújtás az állampolgároknak és állampolgári szervezeteknek a környezetvédelmi auditálás eredményeinek és más privatizációs információk értékelése során</p> <p>Segítségnyújtás a kormánzatnak/iparnak a privatizációval kapcsolatos állampolgári vélemények megválaszolásában</p> <p>Újságírók és más médiák képviselőinek környezetvédelmi témákkal kapcsolatos képzése</p> <p>Az állampolgárok környezetvédelmi témákkal és az állampolgári részvétel jelentőségével kapcsolatos nevelése</p>

8. Határokon átnyúló környezetvédelmi kérdések	
Módszerek	Mechanizmusok
<p>A szomszédos országok állampolgárainak és állampolgári szervezeteinek ugyanolyan jogokat kell biztosítani, mint saját országuk állampolgárainak és állampolgári szervezeteinek annak érdekében, hogy a szomszédos országokban környezeti károkkal fenyegető döntéseket felülvizsgálhassuk</p> <p>Más országokat is érintő környezetszennyezést olyan komolyan kell tárgyalni, mintha a szennyezésnek kizárólag hazai hatásai lennének</p>	<p>Ismereti jog</p> <p>A szomszédos ország kormányzatának/ állampolgárainak/állampolgári szervezeteinek tájékoztatása az olyan tervezett döntésekről, amelyek hatással lehetnek a szomszédos országra</p> <p>A kormányzat és az ipar birtokában levő információk biztosítása a szomszédos ország állampolgárai és állampolgári szervezetei számára</p> <p>Ismertetés a médiákban</p> <p>A meghallgatást biztosító jog</p> <p>A szomszédos ország állampolgárainak és állampolgári szervezeteinek részvételi joga az adott ügygel kapcsolatos nyilvános meghallgatásokon</p> <p>A szomszédos ország állampolgárainak és állampolgári szervezeteinek joga a javasolt jogszabályok, tervezési döntések, engedélyek és környezetvédelmi hatástanulmányok véleményezésére</p> <p>A döntések befolyásolását biztosító jog</p> <p>A szomszédos ország állampolgárainak és állampolgári szervezeteinek joga a környezetre káros hatásokkal járó döntések ellen</p> <p>A szomszédos ország állampolgárainak és állampolgári szervezeteinek joga a környezetvédelmi szabálysértők elleni jogi eljárás kezdeményezésére</p>

8. Határokon átnyúló környezetvédelmi kérdések (folyt.)	
Akadályozó tényezők	Feladatok
<p>Határokon átnyúló hatásokkal rendelkező projektekre vonatkozó KHV eljárások hiánya</p> <p>Nem megfelelő kommunikáció a szomszédos országokban működő állampolgári szervezetekkel és kormányzati környezetvédelmi szervekkel</p> <p>A politikai hajlandóság hiánya</p> <p>Túl rövid idő és a részvételhez nem elegendő források az állampolgári szervezeteknél</p> <p>Az állampolgárok korlátozott lehetőségei a megfelelő bírósági fórumok igénybevételére</p>	<p>A határokon átnyúló hatásokat eredményező projektekre vonatkozó KHV szabályok kialakítása és lobbizás mellettük (referenciaként az KHV határokon átnyúló hatású projektekre vonatkozó ECE Megegyezést tekintjük)</p> <p>Az újonnan elfogadott környezetvédelmi jogszabályokban szögezzük le, hogy a szomszéd ország állampolgárainak és állampolgári szervezeteinek ugyanazokat a jogokat biztosítjuk, mint a hazaiaknak</p> <p>Újságírók és más médiák képviselőinek környezetvédelmi témákkal kapcsolatos képzése</p> <p>Az állampolgárok környezetvédelmi témákkal és az állampolgári részvétel jelentőségével kapcsolatos nevelése</p>

9. Nem hivatalos állampolgári nyomásgyakorlás a környezetvédelem támogatása érdekében	
Módszerek	Mechanizmusok
<p>Az állampolgárok és állampolgári szervezetek bojkottálják vagy más módon befolyásolják a környezetvédelmi jogszabályok előírásainak nem megfelelően működő iparágakat</p> <p>Az állampolgárok és állampolgári szervezetek demonstrációkat szerveznek</p> <p>Az állampolgárok és állampolgári szervezetek levélíró kampányt szerveznek, aminek a címzettjei a döntéshozók</p> <p>Az állampolgárok és állampolgári szervezetek hirdetések és nyílt leveleket jelentetnek meg</p> <p>Az állampolgárok és állampolgári szervezetek kapcsolatba lépnek a médiákkal (pl. levelet írnak újságok és folyóiratok szerkesztőinek, stb.)</p> <p>Az állampolgárok és állampolgári szervezetek negatív kampányt szerveznek a környezetvédelmi jogszabályokat megsértők ellen, valamint a kormányzat ellen, ha nem tesz eleget környezetvédelmi kötelezettségeinek</p> <p>Az állampolgárok és állampolgári szervezetek lobbiznak a törvényhozásban ülő képviselőkkel</p> <p>Az állampolgárok és állampolgári szervezetek kapcsolatba lépnek a nemzetközi egyezmények bizottságaival és titkárságaival</p> <p>Az állampolgárok és állampolgári szervezetek koalícióra lépnek más csoportokkal (egyház, szakszervezetek, stb.) és együtt gyakorolnak nyomást</p> <p>Az állampolgárok és állampolgári szervezetek tudományos szimpóziumokat és tanfolyamokat szerveznek</p>	<p>Ismereti jog</p> <p>Széleskörű tájékoztatás</p> <p>Független elemzések készítése az ipar környezetvédelmi tevékenységeiről (példa: Lengyelország)</p> <p>A meghallgatást biztosító jog</p> <p>Alkotmányos jogok: sajtószabadság, gyülekezési szabadság</p> <p>A döntések befolyásolását biztosító jog</p> <p>A termékek választható vagy kötelező jelölése, amely környezetvédelemre vonatkozó információkat tartalmaz</p>

9. Nem hivatalos állampolgári nyomásgyakorlás a környezetvédelem támogatása érdekében (folyt.)	
Akadályozó tényezők	Feladatok
<p>Az aggodalmak a környezetvédelem területén nem számítanak elsődleges fontosságúnak</p> <p>Az állampolgárok közömbössége a környezetvédelmi problémákkal kapcsolatban</p> <p>A kormánydöntések befolyásolására megfelelően képzett/a befolyásolásban érdekelt állampolgári szervezetek hiánya</p> <p>Túl rövid idő és nem elegendő mennyiségű forrás az állampolgári szervezeteknél</p> <p>A termékjelölést figyelemmel kísérő kormányzati hatáskör és/vagy források hiánya</p>	<p>Az állampolgárok és állampolgári szervezetek képzése a szervezési technikákra vonatkozóan</p> <p>Újságírók és más médiák képviselőinek környezetvédelmi témákkal kapcsolatos képzése</p> <p>Lobbizás az állampolgárokat és állampolgári szervezeteket indokolt nyilvános akciók szervezése miatti jogi elmarasztalását megakadályozó új jogszabályok (vagy már érvényben levő jogszabályok megfelelő módosítása) elfogadása mellett</p> <p>Az állampolgárok környezetvédelmi témákkal és az állampolgári részvétel jelentőségével kapcsolatos nevelése</p>

II. rész

Az állampolgári részvétel előfeltételei

1. Információforrások	
Módszerek	Mechanizmusok
<p>Az állampolgárok és állampolgári szervezetek számára a környezetvédelmi kérdésekre vonatkozó már meglévő kormányzati információk biztosítása</p> <p>Az állampolgárok és állampolgári szervezetek számára az iparnak a környezetvédelmi szabályok betartására vonatkozó adatok biztosítása</p> <p>A kormányzat (beleértve az önkormányzatokat is) összegyűjti és tárolja a nyilvánosan hozzáférhető környezetvédelmi információkat (például önellenőrzés, jelentéstétel, engedélyezési eljárás és KHV eljárás során szerzett információk)</p> <p>Az ipar összegyűjti és tárolja a nyilvánosan hozzáférhető környezetvédelmi információkat</p> <p>Az állampolgárok és állampolgári szervezetek önmaguk is gyűjtenek és közzétesznek információkat egyetemek, diákok, az adott terület specialistái, stb. segítségével</p> <p>Az állampolgárok/állampolgári szervezetek/kormányzat információk leveleket készít és ad ki</p> <p>Környezetvédelmi információk közzététele a médiákon keresztül</p> <p>Az állampolgárok és állampolgári szervezetek (hivatalos vagy nem hivatalos) meghallgatást tartanak a környezetvédelemmel kapcsolatos kérdésekről</p> <p>Az állampolgárok és állampolgári szervezetek részvétele a tanácsadói bizottságok munkájában, jelentéstétel a tevékenységükről</p> <p>A környezetvédelemmel foglalkozó ombudsman, mint az állampolgárok képviselője információkat szerez és rendszeresen közzéteszi azokat</p>	<p>A kormányzati információkhoz való általános hozzáférhetőséget biztosító jogszabály kidolgozása</p> <p>Ennél korlátozottabb jogszabály kialakítása, amely csak a kormányzat birtokában levő környezetvédelmi információk hozzáférhetőségét biztosítja</p> <p>A kormányzat köteles a környezetvédelmi információkat beszerezni és mindenki számára elérhető helyen közzétenni</p> <p>A környezet állapotáról szóló éves kormányzati jelentés elkészítése</p> <p>A kormányzat jelentéstételi kötelezettsége a környezeti balesetekről</p> <p>A környezetet szennyezők kötelesek az általuk birtokolt információt kérésre nyilvánossá tenni</p> <p>Az ipar önellenőrzésének és jelentéstételének követelménye és a jelentések közzététele (USA-ban ezt biztosítja a "Clean Water Act")</p> <p>Az iparágak mérgező anyagok használatára és kibocsátására vonatkozó információinak közzététele (lásd: USA mérgezőanyag-leltár)</p> <p>Országos környezetvédelmi ellenőrzési adattár rendszer (lásd: Lengyelország)</p> <p>Nyilvános meghallgatások rendszere</p> <p>Az ombudsman és/vagy tanácsadói bizottságok rendelkezésére bocsátott kormányzati és iparral kapcsolatos információk széleskörű hozzáférhetőségének biztosítása</p> <p>Az információk egyenlő hozzáférhetősége és a diszkrimináció-mentesség elveinek jogi érvényesítése</p> <p>Bírósági felülvizsgálat kezdeményezésére vonatkozó jog</p>

1. Információforrások (folyt.)	
Akadályozó tényezők	Feladatok
<p>Az információk hozzáférhetőségének hagyományos jogi korlátozása (pl. Lengyelországban a média csak a nem folyamatban levő környezetvédelmi eljárásokra vonatkozó információkhoz férhet hozzá)</p> <p>Politikai ellenzék</p> <p>Az ipar hajlandóságának hiánya az együttműködésre</p> <p>Az állampolgárok közömbössége az információk beszerzése és felhasználása területén</p> <p>Az "államtitok" fogalmának hagyományosan széleskörű kiterjesztése</p> <p>Az üzleti titok és személyiség sérthetlenségének védelme ahol lehetséges</p>	<p>Az információk széleskörű hozzáférhetőségét biztosító jogszabályok kidolgozása, amely kevés kivételt, viszont speciális eljárásokat tartalmaz: lobbizás a jogszabály mellett</p> <p>Az önellenőrzés és jelentéstétel követelményének kidolgozása és lobbizás amellelt, hogy iktassák be a környezetvédelmi jogszabályokba</p> <p>Követeljük meg a kormánytól a környezetvédelmi információk közzétételét</p> <p>Követeljük meg a kormánytól, hogy az adatgyűjtés és közzététel szükségességét foglalja bele a megfelelő törvényekbe (pl. államigazgatási törvény, tervezési törvény, környezetvédelmi törvény, KHV törvény)</p> <p>Az állampolgárok információszerezésre vonatkozó jogának kidolgozása. Az információt legyenek képesek beszerezni anélkül, hogy bizonyítani kelljen, hogy közvetlenül érintettek</p> <p>Biztosítsuk, hogy a környezetvédelmi adattárak megfeleljenek az információhoz való hozzáférhetőség jogszabály előírásainak</p> <p>Az állampolgári szervezetek támogatása információszerző és terjesztő tevékenységük során</p> <p>Tanácsadó bizottságok alakítása</p> <p>Az ombudsman intézményének kialakítása</p> <p>Újságírók és más médiák képviselőinek környezetvédelmi témákkal kapcsolatos képzése</p>

2. Pénzügyi források	
Módszerek	Mechanizmusok
<p>Az állampolgárok és állampolgári szervezetek közvetlen pénzügyi támogatást kapnak a központi és a helyi kormányzattól</p> <p>Az állampolgárok és állampolgári szervezetek közvetlen pénzügyi támogatást kapnak az országon belül működő alapítványoktól (magán-alapítványoktól, vállalatoktól, stb.)</p> <p>Az állampolgárok és állampolgári szervezetek közvetlen pénzügyi támogatást kapnak külföldi forrásból</p> <p>Az állampolgárok és állampolgári szervezetek közvetve kapnak pénzügyi támogatást</p> <p>Az állampolgári szervezetek alapokat képeznek a tagság hozzájárulásaiból és a tevékenységük jövedelméből</p>	<p>A kormányzat köteles az állampolgári szervezetek tevékenységét támogatni</p> <p>Az országos és regionális/helyi szintű környezetvédelmi alapok pénzügyi támogatására való felhasználása</p> <p>A központi költségvetés bizonyos forrásainak az állampolgárok és állampolgári szervezetek közvetlen támogatására történő allokálása</p> <p>Az állampolgári részvétel magánszemélyek által történt pénzügyi támogatására kiterjesztett adókedvezmények (pl. az USA-ban a független állampolgári szervezeteknek küldött hozzájárulások az adóelőlegből levonhatók)</p> <p>A környezetvédelemmel foglalkozó állampolgári szervezetek adómentességére vonatkozó jogi keretek kidolgozása</p> <p>Perköltségek visszaigényléséhez való jog</p>
3. A környezetvédelemmel kapcsolatos oktatás és nevelés	

Az állampolgári részvétel

<p>Az állampolgárok és állampolgári szervezetek képzése a hatékony állampolgári részvétel megszervezésére és technikáira vonatkozóan</p> <ul style="list-style-type: none">• az általános célok meghatározása• a célok elérésére vonatkozó stratégiai tervezés• az érvényben levő jogi szabályozás megismerése• a részvétel sokféle lehetőségeinek alkalmazása• a projekt leírásának módja• alapképzési módszerek• nyilvános meghallgatásokon való felszólalás módja• a médiákkal való kapcsolattartás módja• lobbizás a törvényhozásban• a környezetvédelmi tevékenységek figyelemmel kísérése <p>Az állampolgárok és állampolgári szervezetek képzése a jogi és technikai kérdésekre vonatkozóan</p> <ul style="list-style-type: none">• általános képzés a jogi eljárásról• általános környezetvédelmi képzés	<p>A közoktatási rendszer használata a környezetvédelmi tudatosság növelésére</p> <p>Az állampolgári részvételre vonatkozó speciális képzési programok kidolgozása</p>
--	--

2. Pénzügyi források (folyt.)	
Akadályozó tényezők	Feladatok
<p>A politikai hajlandóság hiánya</p> <p>A pénzügyi források hiánya (mind a kormányzat, a magánszemélyek, az állampolgári szervezetek és az állampolgárok részéről)</p> <p>A környezetvédelmi kérdések nem elsődleges fontosságúak</p>	<p>Az állampolgári szervezeteknek a környezetvédelmi minisztériummal kialakított koalíciójának támogatása</p> <p>Az állampolgárok és állampolgári szervezetek képzése a pénzügyi támogatás kérelmezésének módjára vonatkozóan</p> <p>Világos, egyértelmű szabályok kidolgozása arra vonatkozóan, hogy ki jogosult költségvetési támogatásra</p> <p>A környezetvédelemmel foglalkozó állampolgári szervezetek részére juttatott adományok adóelőlegből való levonhatásának és a szervezetek adómentességét biztosító jogszabályok kidolgozása</p>
3. Környezetvédelemmel kapcsolatos oktatás és nevelés (folyt.)	

Az állampolgári részvétel

<p>A pénzügyi források és a megfelelő személyzet hiánya képzési tárgyak kibővítésének céljából</p> <p>A jól képzett környezetvédők hiánya, akik oktatóként munkálkodhatnak</p> <p>A környezetvédelmi kérdések nem elsődleges fontosságúak</p>	<p>A környezetvédelmi képzési tárgyak kibővítése (jogi keretek, tudomány, stb.)</p> <p>Környezetvédelmi nevelés kialakítása az általános és középiskolákban, valamint az egyetemeken</p> <p>Az állampolgári részvétel témájával az egyes országokra külön vonatkozó kézikönyvek kibővítése és aktualizálása</p> <p>Külföldi segítség és képzési programok kialakítása az állampolgári szervezetek részére</p> <p>Az állampolgári szervezetekre vonatkozó képzés kialakítása és megvalósítása</p>
---	--

2. melléklet

Tárgymutató

A	oldalszám
adószám	113
aláírásgyűjtés	141
alakuló ülés	112
alapítói jogok, alapítványnál	116
alapító okirat	115
alapítói vagyon	116
alapítói vagyonnal rendelkezés	116
alapítvány megszüntetése	118
alapszabályalkotás, egyesületnél	113
alapvető emberi jogok	28
Alkotmánybíróság	91, 173
államigazgatási jog	97
állam szervező funkciója	122
állami kényszer	122
Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat	165
államigazgatási per	173
állampolgár	82
- , mint egyén	100
- , mint fogyasztó	100
- i akciócsoportok, szervezett	101
- i jogok	125
- i szervezetek	101
állampolgári részvétel	22
- Közép- és Kelet-Európában	79
- közvetett formái	88
- közvetlen formái	91
- módszerei	67
- nem hivatalos mechanizmusai	79
állampolgári szervezetek fajtái	35
állampolgári szervezetek stratégiája	36
általános felügyeleti ügyészek	174

általános államigazgatási illeték	186
átalakulási terv	169
átmeneti tárolás, veszélyes hulladékoknál	159
azonnali végrehajthatósága állig. határozatnak	205

B

bejegyzés, alapítványnak	115
bejegyzés, egyesületnek	112
bevett szervezetek	109
bírságtételek	175
birtokháborítás	175
birtokvédelmi eljárás	165
bizonyítási teher	179
bíróság	77
bírósági felzet	117
büntetőjog lehetőségei	119

C

cél, alapítványi	115
civil szervezetek rivalizálása	37
community right to know	222
csatlakozás, alapítványhoz	116
csatlakozók jogállása, alapítványnál	116
csendháborítás	181
csődeljárás	170

D

decentralizáció	158
demokratikus hagyományok hiánya	83
demokratikus működés, egyesületnél	114
döntéshozatali folyamat	77
döntési mechanizmus, alapítványnál	117

E

egészséges környezethez való jog	125
egészségügyi szabálysértés	181
egyesület célkitűzései	113

egyesület megalakítása	112
egyesület megszüntetése	114
egyesületi forma garanciái	110
együtműködés	64
eljárási rendszer	97
előzetes bejelentési kötelezettsége rendezvénynek	206
előzetes (előkészítő) hatástanulmány	167
ellenőrzés	57
emberi jogok	125
engedély nélküli építkezés szabálysértése	209
engedélyek	42
engedélyezési eljárás	42
építésügyi szabályok	168
építésügyi szabálysértések	181
építési engedély	197
érintettek fogalma	167
értesítés és véleményezés formái	52
észrevételezéshez való jog	32
F	
fegyelmi eljárás, egyesületnél	114
fellebbezés, Áe.-ben	172
- kérelmei államigazgatási eljárásban	200
- közigazgatási perben	204
felszámolási eljárás	170
felzet	112/c
felügyeleti intézkedés	172
földadó	162
földvédelmi szabálysértés	181
független bíróság	33
független és pártatlan bírósági eljárás	97
G	
gazdasági jellegű jogok	125
gazdasági növekedés	107
gépjárművek levegőszennyezési határértékei	158
grassroot szervezet	110
győri Reflex Egyesület	171

H

harmadik generációs emberi jogok	125
határértékek	41
határidők állig. és polgári eljárásban	219
határokon átnyúló környezeti problémák	47
határozat azonnali végrehajtása	173
hivatalból történő kijavítás, határozatnál	173
hivatalos iratok kézbesítése	208

I

illetékmentesség, személyes, tárgyi	185
illetékkedvezmények	194
információáramlás szabadságára vonatkozó jogszabályok	97
információ ellenőrzése	85
információ hozzáférhetősége	30
információ szabadságáról szóló törvény	49
információ típusai	29
információhoz való jog	26
információk beszerzése	69
információk hiánya	97
információs törvények, aktív és passzív	51
információszerzés szabadsága	24

J

jogalkotás	40
jog konfliktusfeloldó szerepe	123
jog nem ismeretére való hivatkozás	119
jogharmonizációs törekvések	168
jogi folyamatok	94
jogi személyiség	111
jogon kívüli eszközök	118
jogorvoslati rendszer, Áe.-ben	172
jogos önhatalom	178
jogszabályok érvényesítése	44

K

károkozó kimentési lehetősége	179
kártérítési jog	178
kellékek, egyesület bejegyzéséhez	112
keresetlevél tartalma	193
kiemelten védett terület	156
kisebbségvédelem, egyesületi jogban	110
koalíciók és politikai szövetségek	93
költségmentesség	193
kommunális hulladékok	160
konfliktuskezelés	59
kooptálás, alapítványi kuratóriumban	117
környezeti hatástanulmány	55
környezeti hatásvizsgálat	166
környezeti problémák	68
környezetkárosítás	182
környezetvédelmi kódex	166
környezetvédelmi bizottság, önkormányzatnál	197
környezetv. és természetv. állig. eljárás illetéke	187
környezetvédelmi alap	166
környezetvédelmi felügyelőség	170
környezetvédelmi mozgalmak	35
környezetvédelmi nevelés	34
környezetvédelmi politika	39
közlekedésügyi szabálysértés	181
köznevelési, felvilágosító és tudatosító kampány	75
köztársasági megbízott	162
közterületforgalmási engedély rendezvények előtt	218
köztisztviselő	87
köztisztasági és közegészségügyi szabálysértések	181
közveszélyokozás	184
közvetett választás, egyesületeknél	114
kuratórium	115/c

L

lakossági fórum	138
"lex imperfecta"	123
levegőszennyezés	128

Levegő Munkacsoport	157
légi permetezés	162
légszennyezési bírság	157
levegőtisztaság-védelem	165
lobbizás	220

M

második generációs emberi jogok	125
média	103
- kampány	75
mérgező anyagok	160
Mérgezőanyag-kibocsátási jegyzőkönyv	30
mezőgazdasági szabálysértés	181
mintaalapszabály, egyesületeknél	112
monitoring	175
mozgó légszennyező források	158
módosítás, államigazgatási határozatnál	173
mulasztásban megnyilvánuló törvénysértés	173
munkanélküliség	108

N

nemzetközi egyezmények	54
nevelés	62
népszavazás	91
névkizárolagosság	113
névvalódiság	113
névszabatosság	113
non-profit szektort szabályozó törvények	102
növényegészségügyi állomás	165
növényvédelmi szabálysértés	181

NY

nyílt vagy zárt alapítvány	116
nyilvános meghallgatás	53
nyilvánosság fóruma	100

O-Ö

objektív felelősség	179
Ökohepaj kiskáté	220
ökológiai katasztrófák	26
okozati összefüggés	119
ombudsman	56
önszerveződés	37
Országos Építésügyi Szabályzat (OÉSZ)	168
összeférhetetlenség, alapítvány kuratóriumában	117

P

párbeszéd	75
parkrongálás	181
parlamenti intézmények szerepe	92
pártfogó ügyvéd kirendelése	193
perbeli képviselő	210
perképesség	210
perköltség	185
perléshez való jog	62
perlési szolgálat (litigation service)	179
petíció	53
polgári bírósági eljárás illetéke	187
politikai demokrácia	107
politikai folyamat	79
politikai szabadságjogok	125
pénzügyi források	62
popularis actio	222
postára adása, beadványoknak	199
privatizáció	46
-s folyamat	169

R

Ramsar Egyezmény	55
rendezési terv	168
- vel ellentétes döntés építési eljárásban	202
rendőrség	165
rendszerjellel, jognál	120
rendszerváltás	107
részletes hatásvizsgálat	167

részvétel	51
Riói Környezetvédelmi Konferencia	27
S	
superfund	159
súlyos testi sértés	183
SZ	
szabálytalan közúti szállítás	181
szabálysértési felelősség	180
szankciórendszer	123
szavazatképesség, alapítványnál	117
személyi jövedelemadó és társasági adó kedvezmény	109
szennyvízbírság	161
szervezeti kérdések	164
szervezettség	64
szmogriadó	158
szólásszabadság	23
szomszédjog	175
szomszédok	169
T	
tájékoztatás	49
tájékoztatási kötelezettség	30
talajvédelem	162
talajvédelmi kötelezettség elmulasztásának szabs.	181
tanácsadó bizottságok	53
termékdíj	166
temékek levegőtisztaságvédelmi követelményei	156
természetvédelem	163
területfelhasználási terv	43
területrendezési tervek	156
tilos fakivágás	181
tiltakozás és fellebbezés általános joga	58
tisztségviselők nyilatkozata, egyesületnél	112/b
többletjogok egyes tagoknak	114
törvénysértés, államigazgatási határozaté	173

tulajdonváltás

169

U-Ü

utcai demonstráció	199
ügyészségi törvényességi felügyelet	109
ügyfél	171

V

választott képviselők	88
- kötelezettségei	90
végrehajtási bírság	209
végrehajtás felfüggesztése, állig. határozaté	205
veszélyes áru	181
veszélyes hulladék	158
veszélyes üzemi felelősség	178
vezetőségválasztás	112/a
védett kategóriába sorolás	156
védetté nyilvánítás	163
végelszámolás	170
vétkességi felelősség	179
vízszennyezés	161

Z

zajvédelem	165
"zöld fogyasztás"	101
"zöld lobbí"	93
zöld pártok	37

3. melléklet

Jogszabálymutató

Törvények:	oldalszám
1952. évi III. törvény	191
1957. évi IV. törvény	154, 171
1964. évi III. törvény	168
1968. évi I. törvény	154, 209
1976. évi II. törvény	123, 212
1977. évi I. törvény	129
1978. évi IV. törvény	182
1980. évi I. törvény	162
1987. évi I. törvény	162
1987. évi XI. törvény	144, 158
1989. évi II. törvény	129
1989. évi III. törvény	128, 206
1989. évi XVII. törvény	141
1989. évi XVII. törvény	141
1989. évi XXXII. törvény	134
1990. évi XXXI. törvény	145
1990. évi LXV. törvény	138
1990. évi XCIII. törvény	185
1991. évi XI. törvény	153
1991. évi LXXIX. törvény	162
1992. évi LIV. törvény	169
1992. évi LXIII. törvény	127, 149
1992. évi XXIII. törvény	215
1991. évi XVI. törvény	170
1991. évi IL törvény	170
Országgyűlési határozat:	
24/1992. (V. 26.) Ogy. határozat	135
Törvényerejű rendeletek:	
1987. évi 5. törvényerejű rendelet	150
1982. évi 4. törvényerejű rendelet	163

Kormányrendeletek:

43/1953. (VIII.20) MT. sz. rendelet	208
43/1990. (IX. 15.) MT. sz. rendelet	148
17/1968. (IV.14) Korm. sz. rendelet	181, 209
17/1987. (VI. 17.) MT. sz. rendelet	150
30/1968. (XII. 2.) Korm. sz. rendelet	168
21/1970. (VI. 21.) Korm. sz. rendelet	181
8/1981. (III. 15.) MT. sz. rendelet	163
56/1981. (XI. 18.) MT. sz. rendelet	158
21/1986, (VI. 2.) MT. sz. rendelet	156
55/1987 (X. 30.) MT. sz. rendelet	159
104/1990. (XII. 15.) Korm. sz. rendelet	162
17/1992. (I. 28). Korm. sz. rendelet	162
86/1993. (VI. 4.) Korm. sz. rendelet	166
67/1994. (V. 4.) Korm. sz. rendelet	166

Miniszeri rendeletek, országos hatáskörű szervek vezetőinek a rendeletei, az irányítás egyéb eszközei:

4/1986. (VI. 2.) OKTH. sz. rendelkezés	157
2/1983. (V. 25.) OKTH. sz. rendelkezés	158
18/1991. (XII. 18.) KHVM sz. rendelet	158
1/1986. (II. 21.) ÉVM–EüM. sz. együttes rendelet	160
11/1991. (V. 16.) KTM. sz. rendelet	160
16/1988. (XII. 22.) SZEM. sz. rendelet	160
7/1988. (VII. 20.) SZEM. sz. rendelet	162
3/1984. (II. 7.) OVH. rendelkezés	161
4/1984. (II. 7.) OVH. rendelkezés	161
8/1988. (X. 31.) KM. sz. rendelet	162
7/1992. (II. 25.) FM. sz. rendelet	162
17/1992. (VI. 17.) FM. sz. rendelet	162
9007/1983. ÉVM. sz. közlemény	168
2/1986. (II. 27) ÉVM. sz. rendelet	168
12/1986. (XII. 30.) ÉVM. sz. rendelet	169, 213
5/1990. (XII. 6.) NM. sz. rendelet	158

Az Alkotmánybíróság határozatai:

52/1993. (X. 7.) AB. sz. határozat	135
32/1992. AB. sz. határozat	139

Európai jog:

337/85/EEC. számú direktiva

168

4. melléklet

Iratminták

4/1. sz. melléklet

"Köztársasági Megbízott Hivatala
Hatósági Osztály
Győr

A győri székhelyű (regionális működési területű) REFLEX Környezetvédő Egyesület (9024 Győr, Bartók B. u. 7.) a mellékelt tiltakozó aláírásokra hivatkozással – egyesületi tagjainak érdekeit képviselve

fellebbezést

jelent be a Győri Polgármesteri Hivatal Városfejlesztési és Fenntartási Osztálya által hozott 27.185-8/1992. sz. határozat ellen.

Indoklás:

A határozat alapjául szolgáló eljárásról az érintett lakók tiltakozása során szereztünk tudomást (közülük nem egy egyesületi tagunk). Megítélésünk szerint az eredetileg közterületként funkcionáló – és elsősorban a környéken lakó családok aktív pihenését szolgáló – ingatlanon jogsértő módon, a többség érdekeinek figyelmen kívül hagyásával került kialakításra építési telek.

A hivatkozott építési engedélyt kiadó elsőfokú hatóság megítélésünk szerint nem tett eleget a 12/1986.(XII. 30.) ÉVM. sz. rendelet 16. § c)-f) pontjaiban foglalt kötelességének, és nem mérlegelte, hogy az építés jogszabályi feltételei jelen esetben mennyire teljesülnek.

Ezek figyelembevételével ugyanis értékelnie kellett volna azt a tényt, hogy a földrészleten az OÉSZ 11. § (1) és (2) bekezdésében és a 18. § (3) bekezdésében foglalt előírás nem teljesült, és nem teljesülnek sem a városkép, sem a települési környezetvédelem követelményei. Észlelnie kellett volna azt is, hogy az építési tervrajz – az előírás ellenére – a Településfejlesztési Bizottságnak nem került előzetes bemutatásra.

A hivatkozott szakasz e) pontjában foglaltak valós értékelésével megállapítható, hogy a közterületi funkció megváltoztatása, a tervezett sorgarázsok megépítése, illetve üzemeltetése csak a környék lakóinak jelentős érdeksérelmével, életminőségének további rontásával valósítható meg.

A fentiek alapján a határozat sérti az érintett lakók – alkotmányba, illetve a Környezetvédelmi törvénybe foglalt – alapvető emberi jogait, és eleve valószínűsítik a későbbi birtokvédelmi és kártérítési eljárások megindítását.

A fenti hiányosságok miatt kérjük, hogy a hivatkozott határozatot sziveskedjenek hatályon kívül helyezni.

Győr, 1993. január 20.

elnök"

"Győri Közigazgatási Bíróság
Győr

Tisztelt Bíróság!

A Győr Megyei Jogú Város Jegyzője által 27 690-2/1992. számú határozata engedélyt adott a ... Kft-nek Marcalváros területén 45 + 51 állásos sorgarázsok felépítésére. A határozatot az építkezéssel hátrányosan érintett többszáz lakó nevében eljáró ...közös képviselő és a REFLEX Környezetvédő Egyesület (9024 Győr, Bartók B. u. 7.) fellebbezte. A fellebbezések a közvetve (zöld felületek védelme), illetve a közvetlenül (a garázsok építése és üzemeltetése során) várhatóan fellépő környezetszennyezésekre hivatkoztak. Az ügyben másodfokon eljáró győri Köztársasági Megbízott Hivatal 3182/1992. számon határozatával fellebbezéseinket elutasította.

A határozat egyesületünk álláspontja szerint jogszabálysértő. Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. tv. 66. § (2) bekezdése a felettes szerv feladatává teszi az egész előzetes eljárás és a teljes határozat átfogó felülvizsgálatát. Jelen esetben ez az ügyfél hátrányára nem valósult meg.

A másodfokú határozat indoklásában az eljáró szerv úgy fejt ki ez irányú álláspontját, hogy az ügyfél által felhozott érveket "nem az építési engedély elleni fellebbezésként, hanem a rendezési terv jóváhagyását megelőző lakossági fórumon kellett volna kifejtetni". Ebben az eljárásban ugyanis "az építési hatóságnak csak azt kell vizsgálnia, hogy az építési engedély megfelel-e a rendezési terv előírásainak és egyéb építési jogszabályoknak".

Álláspontunk szerint arról, hogy az eljáró (első- és másodfokú) hatóságnak mit kell vizsgálnia, az építési engedélyezési eljárásról szóló 12/1986.(XII. 30.) ÉVM. sz. rendelet rendelkezik.

A rendelet 16. §-ában foglalt taxáció 9 pontban csoportosítva sorolja fel azokat a szempontokat, melyek kötelező előzetes vizsgálat tárgyát kell hogy képezzék.

A b) pontban valóban szerepel a rendezési tervre és az OÉSZ-re való hivatkozás, de később ugyanígy előírásra kerülnek a földrésztellel kapcsolatos elhelyezési, a városképi és a megépítéssel, fenntartással okozott környezetvédelmi hatások vizsgálata is.

Egy rendezési terv általános előírásai ugyanis nem pótolhatják egy egyedi engedélyezési eljárás lefolytatását és az egyedi körülmények kellő mérlegelését. (A két jogintézmény viszonyát jelzi az is, hogy a rendezési tervet módosító Városfejlesztési Bizottság előírta a garázssor terveinek előzetes bizottsági bemutatását. Ez egyébként nem történt meg, de az eljáró hatóságok nem észlelték.)

A 12/1986. ÉVM. sz. rendelet 17. § (2) bekezdése egyébként egyértelműen jelzi a 16. §-ban felsorolt vizsgálandó szempontok egyenjogúságát, hiszen az engedély megtagadását bármelyik követelmény nem-teljesülése esetén biztosítja.

A fentiek alapján megítélésünk szerint – szükség esetén szakértők bevonásával – érdemben kellett volna foglalkozni a fellebbezésben hivatkozott környezeti károsítások alaposságának felderítésével (ezt ugyanis az elsőfokú hatóság elmulasztotta). Érdemben kellett volna vizsgálni azt is, hogy megfelelnek-e a telkek és építeni kívánt műtárgyak az OÉSZ. 11. § (1) és (2) bekezdésében, továbbá a 18. § (3) bekezdésében foglalt szabályozásnak és biztosítottak-e a védőtávolságok. Szerintünk nem.

A fenti jogszabálysértések alapján egyesületünk (alapvető feladatkörében eljárva, egyesületi tagjainak és az általános emberi egészséges környezethez való jog megsértésére való hivatkozással) a törvényes határidőn belül

Az állampolgári részvétel

keresetet

indít a győri Köztársasági Megbízott Hivatal Hatósági osztálya
3182/1992. sz. határozata ellen.

Kérjük, a megtámadott határozatot felülvizsgálni és hatályon
kívül helyezni szíveskedjenek.

Keresetünk az 1991. évi XXVI. törvény 3. §-án alapul.

Győr, 1993. február 12.

Reflex K.E.
felperes "

"Győr-Moson-Sopron Megyei Bíróság
Győr

Tisztelt Megyei Bíróság!

A Győri Városi Bíróság 1993. május 14-én kelt ... sz. végzésével elutasította kérelmem, amelyben a győri Köztársasági Megbízott Hivatal ... sz. határozatával utólagosan kimondott azonnali végrehajthatóság felfüggesztését kértem.

Beadványom célja az volt, hogy amíg köztem és az államigazgatási szerv közt folyó (bíróság előtt perben érvényesített) törvényességi jogvitában döntés nem születik, addig ne történjen olyan visszafordíthatatlan cselekmény, amely súlytalaná teszi az egész bírói kontroll intézményét.

Az elsőfokú bíróság határozatát az alábbiak miatt sérelmesnek tartom:

- 1) A határozat két beadványom "egybeomósásával" nem tesz említést arról, hogy sérelmeztem: az államigazgatási szerv csak azután nyilvánította határozatát utólagosan végrehajthatónak, miután én annak bírósági felülvizsgálatát kértem. Ezzel szemben nekem eljárásjogi és törvényességi kifogásaim voltak (vannak), amiről a határozat hallgat.
- 2) Téves a határozat azon megállapítása, miszerint az lenne az álláspontom, hogy az építkezőnek "semmifajta nyomós érdeke nem fűződhet az azonnali végrehajtáshoz". Ilyet nem állítottam, hiszen nagyon is valós és érezhető érdekek működnek ez irányban.
- 3) Azt írtam, hogy az államigazgatási szerv által értékelt indokok nagyrésztben kivédhetőek, és azok nem merítik ki az azonnali végrehajthatóság ismérveit (Áe. 63. § (2) bekezdés). Azt írtam, hogy az általam képviselt lakóközösség ellentétes érdekei vannak legalább annyira közérdekek és nyomósak, mint a garázsépítőké. Továbbra is vitatom, hogy olyan

Az állampolgári részvétel

mindannyiunkat sújtó (de egyéni godossággal hatásaiban csökkenthető) jelenségeket, mint az infláció, a korrózió vagy a romló közbiztonság – olyan súlyúként kellene értékelni, hogy rá azonnali végrehajthatóság alapozható. Miközben az alaphatározat törvényessége vitatott, miközben bírósági eljárás folyik, miközben az ügy ezzel vissza nem fordíthatóvá válik.

Az előadottak alapján a Városi Bíróság sérelmezett végzése ellen

fellebbezéssel

élek. Kérem az igen tisztelt Megyei Bíróságot, hogy a végzés megváltoztatása mellett rendelkezék az azonnali végrehajtás felfüggesztéséről.

Győr, 1993....

felperes"

"Győr-Moson-Sopron Megyei Főügyészség
Győr

Tisztelt Főügyészség!

Egyesületünk ügyfélként vett részt a Győr... sorgarázsok építésének engedélyezése tárgyában folyó közigazgatási eljárásban. Az eljárás a győri Köztársasági Megbízott Hivatala (KMH) által hozott (mellékelten megküldött) 946-2/1993 sz. határozattal zárult, melynek felülvizsgálata érdekében a törvényes határidőn belül bírósághoz fordultunk.

A keresetlevél beadása után (de még a tárgyalás kitűzése előtt) a szóban forgó határozat kibocsátója utólagosan azonnal végrehajthatóvá nyilvánította (946-5/1993. sz. határozatával).

Az azonnali végrehajtás elrendelését törvénysértőnek tartjuk, ezért az ellen

törvényességi kérelemmel

élünk.

Indoklás:

Mivel egyesületünk az eredetileg hozott másodfokú határozatot jogszabálysértőnek tartja – keresetében ezért kérte annak bírósági felülvizsgálatát.

Ehhez képest számunkra több szempontból érthetetlen és elfogadhatatlan a határozatot hozó államigazgatási szerv megtámadott intézkedése:

- 1) A Köztársasági Megbízott Hivatala az engedélyt kérő (eljárást indító) Garázsipari Szövetkezet által felhozott indokokat olyan súlyúnak értékelte, hogy az Áe. 72. § (3)

bekezdésének alkalmazásával utólagosan rendelte el korábbi határozatának azonnali végrehajtását. Valójában az ügyfél által felhozott indokok részben közismertek, részben valótlanok.

Az infláció mértéke kétséges, az mindannyiunkat sújt, és feltehetően nem a jogbiztonságot szolgálná, ha erre hivatkozással követelnék az állampolgárok a különféle államigazgatási határozatok azonnali végrehajtását. Az ingatlan értéke egyébként valójában nem csökken, az egyéb inflációs hatások pedig (kamatokkal, rövid távú befektetésekkel, illetve az építőanyag megvásárlásával) kivédhetőek.

Tényként értékelte a KMH azt a feltételezést is, hogy a REFLEX húzná az időt. A valóságban mi csupán a jogszabály adta jogorvoslati lehetőségeket használtuk ki jóhiszeműen eljárva, a törvényes határidők betartásával. Az eljárás lefolytatását valójában sokkal inkább az hátráltatta, hogy az alapeljárást – az elsőfok törvénysértése miatt – meg kellett ismételni.

- 2) Az engedélyért folyamodó ügyfél természetes érdeke fűződik a mielőbbi megépítéshez. Ez szerintünk semmivel sem nyomósabb érdek, mint a lakók érdeke az egészséges környezethez és a zöldfelületek megóvásához.

A közigazgatási szervet mostani határozatalánál is terhelte a tényállás-tisztázási kötelezettsége (Áe. 76. §). Megítélésünk szerint a körülmények nem alapozták meg az azonnali végrehajthatóság (az Áe. 63.§ (2) bekezdésében szabályozott) kimondhatóságát; a 73. § (3) bekezdése alkalmazhatóságát.

Nem valószínű, hogy a jogalkotó a kérelmező-féle súlytalan indokokra gondolt, mikor az azonnali végrehajthatóság feltételét "nyomós és jogos érdekek"-ben jelöli meg. Ha formailag nem is tökéletes, a "közérdek" megnyilvánulásaként értékelni kellett volna a döntésnél a

környék 360 lakójának tiltakozó aláírását. Ez viszont a végrehajtási kérelem elutasítását támasztotta volna alá.

- 3) A végrehajtás utólagos azonnali elrendelése az Áe. 72 § (3) bekezdésének sem logikai, sem nyelvtani értelmezésével nem indokolható. A jogalkotó fogalmazása ugyanis egyidejűsége (és nem kéréselével utólagos kiegészítésére) utal; jóhiszemű perviteli tevékenységet feltételez; a bírósági felülvizsgálat intézményét pedig éppen a jogbiztonság érdekében vezette be.

A vitás ügy jelenlegi szakaszában hozott megalapozatlan intézkedés éppen úgy nem szolgálja a jogbiztonságot, mint ha a kivitelező engedély nélkül kezdene el hirtelen építkezni, vagy mi betelepítenénk fákkal a területet.

Az igazi "nyomós" érdek amellett szól, hogy visszafordíthatatlan okozattal járó cselekményt egyik fél se foganatosítson, míg a megtámadott vitás határozat bírósági felülvizsgálatára nem került sor. Ellenkező esetben (ha ez a gyakorlat tömegessé válik), akkor a gyakorlatban formálissá, súlytalanná válhatna a közigazgatási döntések törvényessége feletti bírói kontroll intézménye.

Ezen beadványunk az 1972. évi V. törvény 13. § (2) bekezdésén alapul.

Győr, 1993. május 3.

elnök "

"Győri Városi Rendőrkapitányság
Győr

Tisztelt Cím!

A REFLEX Környezetvédő Egyesület ezúton jelenti be, hogy 1993. május 13-án az 1989. évi III. tv. hatálya alá tartozó rendezvényt szervez.

A rendezvény kezdési időpontja: 1993. május 13. 17 óra,
várható befejezési időpontja: 18 óra 30 perc.

Helyszínek és programok:

- 17.00 Nádor téri garázsok építési területe
– tiltakozó gyűlés, petíció elfogadása;
17.30-18.00 Csoportos vonulás az alábbi útvonalon
(gyalogjárdán) Nádor tér – Felszabadulás u. –
Zrínyi u. – Vasúti aluljáró – Városház tér;
18.00-18.30 tiltakozó gyűlés a Városháza előtt (petíció átadása)

A rendezvény célja: lakossági és egyesületi szervezett tiltakozás a Nádor téren tervezett sorgarázsok megépítése ellen, a zöldfelületek megmentése érdekében.

Várható létszám: Nádor téren: kb. 200 fő
Felvonulási útvonalon, ill.
a Városháza előtt: kb. 100 fő
Egyesületi karszalagos rendezői létszám: 10 fő
Rendező szerv: REFLEX Környezetvédő Egyesület
9024 Győr, Bartók B. u. 7.

Képviselőre jogosult neve: Lajtmann József elnök

Kérjük bejelentésünk tudomásulvételét.

Győr, 1993. május 5.

Tisztelettel:

elnök "

"Győr Megyei Jogú Város
Városigazgatósága
Főépítész iroda
Győr

Tisztelt Építésügyi Hatóság!

A REFLEX Környezetvédő Egyesület ügyfélként vett részt a győri Nádor téren építeni tervezett garázsok ügyében lefolytatott közigazgatási eljárásban.

Fellebbezésünk folytán a II. fokon eljáró Köztársasági Megbízott Hivatala 946-2/93 számon hozott határozatot – ennek felülvizsgálatára keresetet indítottunk a Győri Városi Bíróságon (a per folyamatban van).

A KMH az ügyben hozott határozatát utólagosan ugyan azonnal végrehajthatóvá nyilvánította – ezt a döntést azonban (jogsértő mivolta miatt) a Győr-Moson Sopron Megyei Bíróság a mellékelt csatolt Pf. 20 453/93/2. sz. végzésével megváltoztatta.

Mindezek, és a környék lakóinak tiltakozása ellenére a garázsok építését a Garázsépítő Szövetkezet tovább folytatja. Mivel ezzel engedély nélküli építkezést valósít meg, ezért ellene ezúton kezdeményezzük az építésrendészeti eljárás lefolytatását.

A törvényesség helyreállítása érdekében kérjük az eljárás gyors lefolytatását és értesítésüket a hozott intézkedéseikről.

Győr, 1993. július 15.

4. melléklet

elnök"

"Köztársasági Megbízott Hivatala
Győr

Tisztelt Cím!

Egyesületünk ügyfélként vett részt a Győr, Nádor téren építeni tervezett sorgarázsok ügyében lefolytatott hatósági eljárásokban.

Az ügyben Önök által hozott azonnali végrehajthatóságot kimondó határozatot (annak jogsértő volta miatt) a fellebbezésünk folytán eljáró Győr-Moson-Sopron Megyei Bíróság Pf. 20 453/93/2. sz. végzésével 1993. június 16-án megváltoztatta, és elrendelte a végrehajtás felfüggesztését.

Mindezek, és a lakók folyamatos tiltakozása ellenére a Nádor Garázsépítő Szövetkezet a garázssor építését megkezdte és a mai napig folyamatosan végzi.

Az ügyben az 1993. július 15-én kelt beadványunkkal az elsőfokú építési hatósághoz fordultunk, kérve, hogy építésrendészeti eljárás lefolytatásával (ismétlődő bírság kiszabásával) biztosítsa a törvényesség helyreállítását. Július 22-én faxon helyszíni szemle megtartását kezdeményeztük.

Tekintettel arra, hogy eddigi kezdeményezéseink eredménytelenek maradtak, kérem, hogy felettes szervként az Áe. 4. § (1) bekezdésben foglalt jogosítványuk alkalmazásával nyújtsanak segítséget a jogosulatlan építkezés leállítására érdekében.

Feltehetően egyikünknek sem jó, hogy az ide és a sajtónak telefonáló felháborodott lakók egyesületünket tehetetlenséggel, a hatóságokat pedig korrupcióval vádolják.

Győr, 1993. augusztus 3.

Tisztelettel:

elnök"
4/8. sz. melléklet

"Köztársasági Megbízott Hivatala
Hatósági osztály
Győr

Tisztelt Hatósági Osztály!

Egyesületünk ügyfélként vett részt a Győr, Nádor téren építeni tervezett sorgarázsok ügyében folytatott államigazgatási eljárásban. Az ügyben a Köztársasági Megbízott Hivatala által hozott – azonnali végrehajthatóságot kimondó – határozatot, annak jogsértő volta miatt a Győr-Moson-Sopron Megyei bíróság 1993. június 16-án hozott Pf. 20 453/93/2. sz. végzésével megváltoztatta – elrendelve a végrehajtás felfüggesztését (a megkezdett építkezés leállítását).

A bírósági határozat és a lakosság tiltakozása ellenére a Nádor Garázsépítő Szövetkezet az építkezést folytatta. 1993. július 15-én kelt beadványunkban az I. fokú építési hatósághoz fordultunk. Felhívtuk a figyelmet a rosszhiszemű engedély nélküli építkezésre és a törvényesség helyreállítása érdekében építésrendészeti eljárás lefolytatását kértük. Ezen kérelmünket – annak eredménytelensége, illetve az engedély nélküli építkezés folytatása miatt – a későbbiekben faxon, levélben többször megismételtük.

Építésrendészeti bíróság helyett az építési hatóság 1993. július 30-án egy levél megírását tartotta szükségesnek, amelyben a bírósági határozat tartalmát ismertette az építkezővel. Az építkezés rohammunkában folytatódott: augusztus végére a garázssort készre építették. Az építési hatóság ezt rögtön észlelte és – korábbi levelét határozatnak tekintve – az 1993. augusztus

Az állampolgári részvétel

30-án kiadott 38 764-2/93. sz. határozatával 1.000,- (egyezer) Ft. pénzbírságot szabott ki.

A fenti számú határozat ellen a törvényes határidőn belül

fellebbezést

jelentünk be, kérve a bírság összegének megváltoztatását.

Az államigazgatási eljárásról szóló 1981. évi I. tv. 82.§ (1) bek. c) pontja alapján pénzbírság 0-10.000,- Ft között szabható ki. A mérlegelési jogkörbe tartozó bírságösszeg megállapításához a kommentár ad iránymutatást: kiemelve, hogy annál figyelembe kell venni az Elnöki Tanács 14/1973. sz. határozatát (megjegyzés: már régen nincs hatályban természetesen) a jogalkalmazás jogpolitikai irányelveiről, és kellő egyénesítésre kell törekedni.

Megítélésünk szerint ez jelen esetben azt jelenti, hogy a bírságösszeg az I. fokú építési hatóság építési fegyelem megszilárdítása érdekében tett erőfeszítéseivel kerüljön összhangba.

Az előadottak alapján fellebbezési kérelmünk arra irányul, hogy a megtámadott határozatban kiszabott bírság összegét 1,- (egy) Ft-ra szíveskedjenek mérsékelni.

Győr, 1993. szeptember 20.

elnök"

"Győr Megyei Jogú Város
Polgármesteri Hivatal
Hatósági Osztály mint I. fokú szabálysértési szerv

Tisztelt Hatósági Osztály!

A REFLEX Környezetvédő Egyesület ügyfélként vett részt a Győr, Nádor téri garázsok építési engedélyezése ügyében lefolytatott államigazgatási eljárásokban.

A jogerős építési engedély ellen az építéssel károsan érintett lakosság képviselője és Egyesületünk keresettel élt. A vitás ügy jelenleg bírósági szakaszban van – a kiadott engedély tehát nem vált végrehajthatóvá.

Ennek ellenére a Nádor Garázsépítő Szövetkezet (képviselő: Rácz Károly) a garázssort jogellenesen készreépítette (a jogsértést a Főépítési Iroda is megállapította az ügyben kiadott 38 764.2/1993. sz. határozatában).

Bár Rácz Károly és társai építményükre értelemszerűen használatbavételi engedélyt sem kaphattak – a garázsokat 1993. októberében használatba vették és azóta is folyamatosan használják. Ez utóbbi tény megállapítást nyert az ügyben a Polgármester úr által egyesületünknek írt 1908/1993. sz. tájékoztatóban is.

A fenti tényállás alapján a REFLEX Környezetvédő Egyesület engedély nélküli használatbavétel miatt

feljelentést

tesz Rácz Károly, Győr sz. alatti lakos és 29 társa ellen.

Kérjük, hogy az egyes szabálysértésekről szóló 17/1968. (IV. 14.) Korm. sz. rendelet 134. §-a alapján az eljárást lefolytatni szíveskedjenek, és annak eredményéről Egyesületünket tájékoztassák.

Az ügy előzményiratait, illetve a Garázsépítő Szövetkezet tagjainak adatait a Városigazgatóság Főépítési Irodájánál megtalálhatók.

Győr, 1994. február 1.

elnök"

"Győr-Moson-Sopron Megyei Bíróság
Győr

Tisztelt Megyei Bíróság!

A REFLEX Környezetvédő Egyesület (9024 Győr, Bartók B. u. 7.) és sz. alatti lakos felperesek által a Köztársasági Megbízott Hivatala (9022 Győr, Árpád u. 32.) alperes ellen indított P. 21 316/1993. sz. perben a Győri Városi Bíróság 1993. december 8-án 15. alszám alatti ítéletet hozott.

A határozat ellen a törvényes határidőn belül

fellebbezéssel

élünk. Az alábbiakban előadott indokaink alapján kérjük az ítélet megváltoztatását, a bírói kontroll alá vont közigazgatási határozat egyidejű hatályon kívül helyezése mellett.

Indoklás:

A Városi Bíróság a folyamatban alapvetően helyesen feltárt tényállásból megítélésünk szerint helytelen következtetésekre alapozta az általunk sérelmezett határozatát.

Ennek okát alapvetően abban látjuk, hogy a T. Bíróság a közigazgatási eljárás törvényességi felülvizsgálatát végig leszűkítve értelmezte, és ilyen megközelítésben találta az alperesi határozatot "a hatályos jogszabályban foglaltaknak mindenben megfelelőnek". Lényegében elfogadta azt az alperesi álláspontot, hogy mivel a garázsépítés ténye az RRT módosításával de facto eldőlt, "az építési hatóság a kérdéses területre semmilyen más építésügyi hatósági engedélyt nem adhatott ki, mint amit a rendezési terv módosítás elhatározott".

Álláspontunkban azt vitatjuk, hogy az eljáró építésügyi hatóság adott előzmények után és körülmények között köteles volt-e az egyedi engedély kiadására.

Megítélésünk szerint ugyanis a "lefolytatott" hatósági eljárásokban nem csupán az Áe. alapelvei szenvedtek csorbát (törvényesség, demokratizmus, humanizmus, együttműködési kötelezettség), de az RRT-hez való minden áron való igazodás és az előírások leszűkített értelmezése megakadályozta a közigazgatási szerveket abban, hogy eleget tegyenek a részükre előírt tényállás-tisztázási kötelezettségnek (Áe. 26. § (1) bek.).

A 12/1986. (XII. 30.) ÉVM. sz. rendelet 16. §-a az engedélyező hatóság részére kötelező jelleggel írja elő az a)-f) pontokban foglaltak vizsgálatát, értékelését, és mindegyikre érvényes a tényállás-tisztázási kötelezettség is.

Tehát nem csupán a b) pont szerinti (RRT-n alapuló) megfelelésre kellett volna koncentrálniuk, hanem az előzmények alapján az adott ügyben különösen fontos lett volna az e) és f) ponttal kapcsolatos tényállás átlagosnál is körültekintőbb tisztázása. Tudomásuk volt ugyanis az alábbi tényekről:

- Az önkormányzat Településfejlesztési Bizottsága Marcalváros I. RRT-t módosító döntése enyhén szólva problémás (nem véletlenül vonták vissza tőlük később ezt a jogositványt). A döntés előzetes lakossági egyeztetése gyakorlatilag eredménytelen volt, az eredetileg szándékolt cél (az ott lakók garázshoz juttatása) pedig meghiúsult.
- Az RRT módosításával (a garázsok megépítésével) az önkormányzat Környezetvédelmi Bizottsága nem értett egyet.
- Az érintett lakosság – amikor tudomást szerzett az építési szándékról – többszáz tiltakozó aláírással és lakossági fórumok szerzésével egyértelműen kifejezésre juttatta ellenkezését.

- A másodfokú eljárás időszakában a közgyűlés (a lakossági tiltakozások miatt) ismételten foglalkozott az RRT módosítással. A 20/1993. (II. 11.) Kgy. sz. határozatával elrendelte a döntés felülvizsgálatát (illetve a folyamatban lévő eljárások lehetőség szerinti felfüggesztését).
- A Nádor téri garázs területét a környék lakossága által korábban pihenési, kikapcsolódási célra használt zöldterületen jelölték ki. Ez nem csupán zöldterület elvételét jelentette, de a garázs-funkció nagyban korlátozza a mellette megmaradó kis füves felület használhatóságát.

A felépítendő sorgarázsok ugyanakkor megváltoztatják (súlypontban áthelyezik) a lakótelepen kialakult forgalmi rendet. A sorgarázsok körzetében új forgalmat indukál és új környezetterhelési göcöket alakít ki.

Közismertnek minősül az a tény is, hogy Marcalváros egy építészetiileg egyébként is elhibázott, zsúfolt, minimális zöldfelülettel rendelkező lakótelep – ahol a környezeti ártalmak hatásai fokozottan jelentkeznek.

Megítélésünk szerint mindezen – az eljáró szervek által is ismert – tények figyelmen kívül hagyása, tehát a tényállás kellő tisztázásának elmaradása törvénysértő. Álláspontunk szerint ugyanis csak az engedélyt kiadó hatóságnak van módja az építmény építésével, üzemeltetésével kapcsolatban fellépő káros környezeti hatásokat konkrétan felmérni, értékelni és döntésében kifejezésre jutatni. Ha szükséges, olyan intézkedések foganatosításával, melyek a várható hatások csökkentésére vagy elhárítására irányulnak (fenti rendelet 18. § (1) bek. d. pontja).

A jelenlegi alperesi álláspont általános elfogadása formálissá tenné a közigazgatási eljárást, burkolt hatáskör-elvonást jelentene, és kizárná az engedély megtagadásának lehetőségét (17. § (2) bek.).

Meggyőződésünk, hogy az építéssel kapcsolatos ismert aggályok a várható környezeti hatások tekintetében szakértő bevonását (környezeti hatástanulmány készíttetését) indokolta volna. A szakértelem ilyen irányú pótlását az Áe. 26. § (1) és (3) bekezdése lehetővé teszi.

Sajnálatos, hogy a szakértői bizonyítás szükségességét az ügyben eljáró Városi Bíróság sem látta indokoltnak.

Az ítéletben kifejtett "urbanizációs állásponttal" nem tudunk egyetérteni. Megítélésünk szerint a várostervezők által elkövetett hibák, a meglévő súlyos környezeti ártalmak éppen az itt lakók életterének fokozott védelmét követelnék meg – a "nekik már úgylis mindegy" hozzáállás helyett.

Álláspontunk indokoltságát jól jelzi a lakótelepi lakosság morbiditási és mortalitási statisztikája, és fenntartjuk azon véleményünket, hogy a döntés sérti az állampolgárok egészségés környezethez való alkotmányos jogát.

Ezen alapállásunkhoz képest nehezen fogadható el a T. Bíróság közérdekkel kapcsolatos kiterjesztő jellegű értelmezése. Mi ugyanis a 12/1986. (XII. 30.) ÉVM. sz. rendelet szabályozási köréből indulva hivatkoztunk a 16. § f) pontjának megsértésére, illetve ennek alapján az engedély megtagadásának lehetőségére.

Az eljárásban értékelendő "közérdekű sérelmet" számunkra a környék lakosságának reakciói jelezték (lakossági fórumok, 300 tiltakozó aláírás, utcai demonstráció). Tudva azt is, hogy a zöldterület elvétele, a garázsok üzemeltetése valóban az ő életfeltételeiket érinti és befolyásolja hátrányosan – szemben 30 garáztulajdonos vagyónvédelmi érdekeivel. A 30 garáztulajdonos érdekeinek közérdekként történő megjelenítése (a nemzeti vagyónvédelemre történő hivatkozással) csak akkor elfogadható, ha az emberi egészségnek, az egészséges létfeltételeknek nincs értéke.

Az állampolgári részvétel

Egészében véve hiányoljuk, hogy a T. Biróság nem vizsgálta elég behatóan a rendezési tervek és az azon alapuló egyedi építési engedélyek viszonyát általában, és hogy a konkrét esetben eljáró hatóságok jogalkalmazó tevékenysége során miként érvényesülhettek (érvényesültek) az 1957. évi IV. tv-ben foglalt előírások.

Ennek hiányában nem tűnik alaptalannak az a feltevésünk, hogy egy eseményekhez utólag igazított eljárásról van szó, ahol az Áe. alapelvei és rendelkezései nem véletlenül szenvedtek sérelmet:

- az elsőfokon eljáró építési hatóság az ügyben két hatályon kívül helyezett (jogsértő) határozatot hozott;
- ugyancsak jogsértő volt a II. fokú hatóság azonnali végrehajthatóságot utólagosan elrendelő határozata;
- jogbiztonsági okokból pedig aggályosnak tartjuk, hogy a jogerős Megyei Birósági határozat végrehajtásához az ügyben illetékes és hatáskörrel bíró államigazgatási szerv nem nyújtott segítséget (a beavatkozó pedig egyszerűen nem vette át a határozatot).

A fentiek alapján kérjük a közigazgatási határozat hatályon kívül helyezését.

Győr, 1993. december 29.

Egyesület

REFLEX
Környezetvédő

felperes"

"Tisztelt Polgármester Úr, Bizottság, Képviselő Úr stb.!

Annak idején nagy lakossági felháborodást váltott ki a módosított marcalvárosi RRT elhatározott "garázsfejlesztés" ügye. Emlékeztetni szeretnénk a T. Címet arra, hogy a garázsépítéseket a Környezetvédelmi Bizottság ellenezte, és kiderült később az is, hogy a garázsépítést nem előzte meg lakossági igényfelmérés.

A fentieket és a lakossági tiltakozásokat mérlegelve akkor az önkormányzat utóbb módosította korábbi elképzeléseit. A sorgarázsok megépítésétől részben elállt, és csak a már kiadott építési engedéllyel rendelkező területeken ragaszkodott az építésekhez.

Az ügyben a REFLEX Egyesület felvállalta a lakosság érdekképviseletét, és jogi úton próbált érvényt szerezni a (megítélésünk szerint sem kellően mérlegelt) környezetvédelmi, egészségvédelmi szempon-toknak.

A Győr-Moson-Sopron Megyei Bíróság nemrég jogerős ítéletet hozott, amelyben keresetünket alaposnak találta, és az építési hatóságot új eljárás lefolytatására kötelezte.

Megítélésünk szerint ezzel olyan új helyzet állt elő, amelyben az önkormányzat ismét alaposan végiggondolhatná a marcalvárosi "garázsfejlesztési" programját. Előre látható, hogy az újabb építési szándék méginkább kiváltja a lakosság ellenkezését.

Az építési engedély természetesen így is kiadható, a garázsok a lakossági tiltakozások ellenére is megépíthetők (akár jogsértések sorozatával is, mint történt az a Nádor téren).

Az állampolgári részvétel

Véleményünk szerint azért meggondolandó: nem lenne-e értelmesebb és taktikusabb az ilyen építkezési szándéktól önként visszalépni.

Ezúton kérjük a T. Képviselő urat, ill. a T. Bizottságot, hogy a kérdést végiggondolva kezdeményezze ismét a garázsfejlesztési program felülvizsgálatát, és támogassa azon kezdeményezésünket, hogy az "A" jelű garázstömb megépítését végképp töröljék.

Győr, 1994. május 2.

Kérjük mielőbbi intézkedésüket,

tisztelettel:

elnök"

Kapják:
Polgármester úr
Környezetvédelmi Bizottság
Területfejlesztési Bizottság
országgyűlési képviselő úr
önkormányzati képviselő úr
önkormányzati képviselő úr
önkormányzati képviselő úr"

"Polgármesteri Hivatal
Győr

Tisztelt Polgármester Úr!

Egyesületünk ügyfélként, a Főépítési Iroda I. fokú építésügyi hatóságként vett részt a Nádor téri sorgarázsok ügyében lefolytatott közigazgatási eljárásban.

Az ügygel kapcsolatban az alábbiakat észrevételezem:

Az ügyben kiadott első építési engedélyt – annak jogsértő volta miatt – a II. fokú hatóság hatályon kívül helyezte. Utóbb ez év nyarán lett a Főépítési Iroda ismét illetékes az ügyben, amikor is a Megyei Bíróság jogerős végzésével elrendelte a garázssor építésének leállítását (1993. június 16.).

Mivel a kötelezett jogellenesen tovább folytatta az építkezést, július és augusztus hónapban a lakók is és egyesületünk is több ízben, írásban kezdeményezte államigazgatási (építésrendészeti, bírságolási) eljárás lefolytatását.

A Főépítési Iroda érdemi ügyintézésre azonban csak augusztus végén (a garázs készreépítését követően) szánta el magát. Az ekkor kiszabott 1.000,- (egyezer) Ft-os bírságoló határozata előbb közneveltség tárgya lett, majd a jogorvoslati eljárásban kiderült, hogy jogsértő. Így azt a II. fokú építésügyi hatóság megsemmisítette.

A tárgyban október 26-án kelt (engedély nélküli használatba vétel miatt) intézkedést kérő beadványunkra már válasz sem érkezett...

Megítélésünk szerint:

- jogbiztonsági okokból aggályosnak tekinthető, ha egy jogerős bírósági határozat végrehajtásához az ügyben illetékes és hatáskörrel bíró államigazgatási szerv nem nyújt segítséget;
- egy ügyben fél éven belül két jogsértő és egy komolytalan határozat kiadása nemigen növeli az eljáró hatóság szakmai tekintélyét. Különösen egy olyan ügyben nem, ahol már az elején kiderül, hogy – az érintett lakosság ellenállása és érzékenysége miatt – a jogszerűségnek és a nyilvánosságnak különösen nagy szerep jut.

Nem feltételezzük azt, hogy az építésügyi hatóság általában ezen a színvonalon végzi munkáját, de a tévedések "egyirányultsága" miatt kételyek merülhetnek fel azok véletlenszerűségével kapcsolatban is.

A fentiek alapján tisztelettel indítványozzuk, hogy az eset körülményeinek tisztázása, az 1992. évi XXIII. tv. 50. § (1) bekezdésében foglalt fegyelmi vétség esetleges megállapítása érdekében szíveskedjen vizsgálatot indítani.

Döntéséről, illetve a vizsgálat eredményéről, kérjük, szíveskedjen az ügyben érdekelt ügyfeleket tájékoztatni.

Győr, 1993. november 27.

Tisztelettel:

elnök"

5. melléklet

A környezetvédelmi ügyekben érintett főbb hatóságok és néhány társadalmi szervezet címe

Hatóságok

Környezetvédelmi és Településfejlesztési Minisztérium
1011 Budapest
Fő u. 44-50.
Tel: 201-4133

Környezetvédelmi Főfelügyelőség
1011 Budapest
Fő u. 44-50.
Tel: 201-4133

Alsó-Duna-Völgyi Környezetvédelmi Felügyelőség
6500 Baja
Bajcsy-Zs. u. 10.
Tel: (79) 326-385, 326-754, 321-233

Alsó-Tisza-Vidéki Környezetvédelmi Felügyelőség
6720 Szeged
Felső-Tiszapart u. 17.
Tel: (62) 312-513, 475-375

Dél-Dunántúli Környezetvédelmi Felügyelőség
7623 Pécs
Papnövelde u. 13.
Tel: (72) 412-910, 412-511

Észak-Dunántúli Környezetvédelmi Felügyelőség
9021 Győr
Árpád u. 28-32.
Tel: (96) 316-857, 318-178

Észak-Magyarországi Környezetvédelmi Felügyelőség
3530 Miskolc
Mindszent tér 4.
Tel: (46) 356-412, 355-211

Felső-Tisza-Vidéki Környezetvédelmi Felügyelőség
4400 Nyíregyháza
Széchenyi u. 19.
Tel: (42) 310-266, 310-155

Körös-Vidéki Környezetvédelmi Felügyelőség
5700 Gyula
Megyeház u 26.
Tel: (66) 463-043, 463-045

Közép-Dunántúli Környezetvédelmi Felügyelőség
8000 Székesfehérvár
Balatoni út 6.
Tel: (22) 315-370, 319-339

Közép-Duna-Völgyi Környezetvédelmi Felügyelőség
1088 Budapest
Rákóczi út 41.
Tel: 133-6311, 210-1090

Közép-Tisza-Vidéki Környezetvédelmi Felügyelőség
5000 Szolnok
Ságvári krt. 32.
Tel: (56) 372-313, 420-885

Nyugat-Dunántúli Környezetvédelmi Felügyelőség
9700 Szombathely
Vörösmarty u. 3.
Tel: (94) 328-188

Az állampolgári részvétel

Tiszántúli Környezetvédelmi Felügyelőség
4000 Debrecen
Piac u. 9/b.
Tel: (52) 310-428, 319-406

A KTM szervezetrendszerében felhívjuk még a figyelmet a Természetvédelmi Hivatalra és annak szervezetrendszerére, a nemzeti park igazgatóságokra és a természetvédelmi igazgatóságokra.

Földművelésügyi Minisztérium
1055 Budapest
Kossuth tér 11.
Tel: 153-3000, 153-0518

A FM szervezetrendszerében felhívjuk a figyelmet az erdőfelügyelőségekre, a Minisztériumban az állategészségügyi és élelmiszerhigiéniai főosztályra és az állategészségügyi valamint a növényvédelmi állomásokra.

Közlekedési, Hírközlési és Vízügyi Minisztérium
1077 Budapest
Dob u 75-81.
Tel: 122-0220, 142-0520

A KHVM szervezetrendszerében felhívjuk a figyelmet a vízügyi igazgatóságokra.

Ügyészségek

Fővárosi Főügyészség
1055 Budapest
Markó u. 27.
Tel: 132-5930

Baranya megyei Főügyészség
7623 Pécs
Jókai Mór u. 26.
Tel: (72) 414-798

Bács-Kiskun megyei Főügyészség
6000 Kecskemét
Rákóczi út 7.
Tel: (76) 322-623

Békés megyei Főügyészség
5700 Gyula
Városház u. 6-8.
Tel: (66) 362-255

Borsod-Abaúj-Zemplén megyei Főügyészség
3525 Miskolc
Dózsa György út 5-7.
Tel: (46) 342-900

Csongrád megyei Főügyészség
6720 Szeged
Széchenyi tér 4.
Tel: (62) 326-844

Fejér megyei Főügyészség
8000 Székesfehérvár
Dózsa György u. 1.
Tel: (22) 312-480

Győr-Moson-Sopron megyei Főügyészség
9021 Győr
Szent István u. 15.
Tel: (96) 318-133

Hajdú-Bihar megyei Főügyészség
4025 Debrecen
Széchenyi u. 9.
Tel: (52) 312-301

Az állampolgári részvétel

Heves megyei Főügyészség
3300 Eger
Barkóczy u. 1.
Tel: (36) 310-115

Jász-Nagykun-Szolnok megyei Főügyészség
5000 Szolnok
Kossuth Lajos u. 1.
Tel: (56) 333-114

Komárom-Esztergom megyei Főügyészség
2803 Tatabánya
Tóth Bucsocki u. 6.
Tel: (34) 323-577

Nógrád megyei Főügyészség
2600 Balassagyarmat
Köztársaság tér 2.
Tel: (35) 312-225

Pest megyei Főügyészség
1064 Budapest
Vörösmarty u. 34/a.
Tel: 112-3230

Somogy megyei Főügyészség
7400 Kaposvár
Bajcsy-Zsilinszky u. 3.
Tel: (82) 310-233

Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei Főügyészség
4400 Nyíregyháza
Bocskai u. 2.
Tel: (42) 311-771

Tolna megyei Főügyészség
7100 Szekszárd
Béla tér 3.

Tel: (74) 312-653

Vas megyei Főügyészség
9700 Szombathely
Szily János u. 7.
Tel: (94) 314-460

Veszprém megyei Főügyészség
8200 Veszprém
Bruznyai Árpád u. 4.
Tel: (80) 329-655

Zala megyei Főügyészség
8900 Zalaegerszeg
Várkör u. 2.
Tel: (92) 311-375

Az ügyészségek szervezeti keretein belül felhívjuk a figyelmet a megyei főügyészségek általános felügyeleti osztályaira, valamint a városi ügyészségeken a nem büntető ügyszakos ügyészre.

Környezetvédelmi társadalmi szervezetek

Autonómia Alapítvány
1025 Budapest
Frankel Leó u. 102/104. IV.40.
Tel: 136-3370

Független Ökológiai Központ
1035 Budapest
Miklós tér 1.
Tel: 168-6229

Göncöl Alapítvány
2600 Vác
Ilona u. 3.
Tel: (27) 314-983

Az állampolgári részvétel

Környezeti Management és Jog Egyesület (EMLA)
1137 Budapest
Szent István krt. 10.
Tel: 111-6830

Közép- és Kelet-Európai Regionális Környezetvédelmi Központ
(REC)
1035 Budapest
Miklós tér 1.
Tel: 250-3401

Levegő Munkacsoport – Ökoszolgálat
2040 Budaörs
Szivárvány u. 4/36.
Tel: 111-7855

Magyar Környezeti Nevelési Egyesület
1088 Budapest
Baross u 13.

Reflex Környezetvédő Egyesület
9024 Győr
Bartók Béla út 7.
Tel: (96) 316-192

Városi Biciklizés Barátai Egyesület
1033 Budapest
Polgár u. 3. l.1.
Tel: 111-7855

A további részletes adatok, illetőleg címek kiváló forrása a
Független Ökológiai Központ által kiadott **Zöld Hálózat** c.
kiadvány.

A jelen kötet megírásában és szerkesztésében közreműködő szakértők:

Margaret Bowman
Environmental Program for Central and Eastern Europe
Environmental Law Institute
1616 P Street, N.W., Suite 200
Washington, D.C. 20036
United States
Tel: (1 202) 939 3811

Jiri Dusik
Research and International Cooperation
Public Environmental Assessment Center
Soukenicka 30, 110 00 Praha 1
Czech Republic
Tel: (42 2) 231 3057

Jerzy Jendroska
PELA
Research Group of Environmental Law, PAS
Kuynicya 46-47., 53 134 Wroclaw
Poland
Tel: (48 71) 444 747

Stephen Stec
CEELI
Regional Environmental Legal Specialist
1052 Budapest
Apáczai Csere János u. 17.
Tel: 118 6923

Tóthné Nagy Magdolna
Közép- és Kelet-Európai Regionális Környezetvédelmi Központ
1035 Budapest
Miklós tér 1.
Tel: 250 3401

Az állampolgári részvétel

Karel van der Zwiep
Wadden Society
Slappeterpesterdyk 1
8816 HP Schingen
Netherlands
Tel: (31 5178) 155 41

Zlinszky János
Közép- és Kelet-Európai Regionális Környezetvédelmi Központ
1035 Budapest
Miklós tér 1.
Tel: 250 3401

Fülöp Sándor
Ruttner Iroda/EMLA
1062 Budapest
Dessewffy u. 37.
Tel: 132 6959

Ócsainé Naszádos Krisztina
EMLA
1062 Budapest
Dessewffy u. 37.
Tel: 132 6959

Kalas György
Reflex Környezetvédő Egyesület
9024 Győr
Bartók Béla út 7.
Tel: (96) 316-192

"Nyugat-Európa egyik elsők között kinevezett környezetvédelmi minisztere szerint a környezetvédelem a demokrácia iskolája. A megállapítást igazolta az, hogy a környezetvédelmi döntések meghozatalában az állam-polgári részvétel fontossága egyre növekszik.

Az állampolgári részvétel azonban megfelelő jogi kereteket igényel. Ez a könyv azért született, hogy bemutassa a megfelelő jogi keretek működését, és azt, hogyan lehet azokat olyan országokban kialakítani, ahol a megfelelő jogrendszer még hiányzik. Nem szabad elfelejteni, hogy ezek az államok nemcsak az állam-polgári részvétel gyakorlatának kifejlesztéséhez járulhatnak hozzá, hanem annak elméletét is gazdagíthatják, hiszen új, innovatív megoldásokat is bevezethetnek és alkalmazhatnak."

*Alexandre Kiss professzor
Strasbourg-i Egyetem (Franciaország)
Santa Clara Egyetem (Kalifornia, USA)*