

KÖRNYEZETI DEMOKRÁCIA MAGYARORSZÁGON

A TAI módszertannal végzett második magyar környezeti demokrácia felmérés eredményei

1.

Bevezetés

A környezetvédelmi problémák ma már olyan súlyosak, hogy a leggazdagabb kormányzat sem tudja azokat megoldani a lakosság folyamatos közreműködése nélkül, és annyira számot tartanak a közérdeklődésre, hogy a kormányzat, még ha akarná sem tudná kirekeszteni a nyilvánosságot a kezelésükből. Az elmúlt évtizedben a nemzetközi és a magyar környezetvédelmi jogban és gyakorlatban is kialakult a közösségi részvétel intézményrendszere. A környezeti adatokhoz való hozzáférés, a környezetvédelem szempontjából fontos döntésekben való véleménnyilvánítás, a jogorvoslati jog és a részvételre képesítés a hatékony közösségi részvétel rendszerének legfontosabb elemei. Ezek vizsgálatára jött létre 2000-ben az *Access Initiative* (TAI), a környezeti demokrácia szisztematikus mérését, értékelését és fejlesztését célzó nemzetközi civil szövetség.

A TAI által kifejlesztett mintegy 140 környezeti demokrácia indikátort 2000-2001 folyamán Európában, Amerikában, Afrikában és Ázsiában összesen 9 országban alkalmazták. Az eredményeket egy összefoglaló tanulmányban tették közzé önállóan és a World Resource Institute által szerkesztett "A világ környezeti állapota" c. kötet részeként. A tanulmány nagy sikert aratott a Johannesburgi világkonferencián, ahol ennek nyomán számos állam, nemzetközi szervezet és társadalmi szervezet egy társulást hozott létre a TAI felmérések eredményeinek gyakorlati alkalmazására, a környezeti demokrácia fejlesztésére. Jelenleg több, mint 30 országban folyik TAI kutatás.

Magyarországon TAI felmérés először 2001 elején zajlott az EMLA, az Ökotárs és a **miskolci Ökológiai Intézet a Fenntartható Fejlődésért Alapítvány** részvételével. Az eredményeket népszerű kiadványban terjesztettük, konferenciákon, továbbképzéseken alkalmaztuk és azokkal kapcsolatosan bizonyos kormányzati érdeklődést is nyugtázhattunk. Három évvel később az Egyesült Államok budapesti követségének támogatásával módunk nyílt a kutatás megismétlésére. Ezúttal az EMLA és két egyetemi kutató csoport (a győri és a debreceni egyetemekről) végezte az indikátorok értékeléséhez szükséges széleskörű adatgyűjtést. Összesen 22 esettanulmányt végeztünk el, ezeket igyekeztünk minden oldalról, részletesen feltárni (az egyes esettanulmányokkal kapcsolatban átlagosan 30-40 kérdést vizsgáltunk), ennek érdekében iratokat tanulmányoztunk, interjúkat készítettünk.

A környezeti demokrácia indikátor rendszer legelső sorban azt az üzenetet hordozza, hogy a közösségi részvételre vonatkozó erőfeszítéseknek mind a kormányzat, mind pedig a civil-nonprofit szektor részéről összehangolt *rendszer*t kell képezniük. Szükséges tehát a jó minőségű környezeti információhoz való hozzáférés biztosítása, de nem sokat ér, ha az információ alapján a nyilvánosság nem foglalhat állást a legfontosabb környezetvédelmi döntésekben vagy elmondhatja ugyan a véleményét, de a döntéshozók azt nem veszik

figyelembe és jogorvoslatra nincs mód. A közösségi részvétel három pillére egymást támogató rendszert képez tehát, amit a részvételre képesítés egészít ki: folyamatos figyelmet kell fordítani mind kormányzati, mind civil oldalról, hogy a rendelkezésre álló lehetőséget a hivatalnokok és nyilvánosság tagjai jól ismerjék és megfelelően tudják alkalmazni.

2.

Összefoglaló értékelés

A KÖZÖSSÉGI RÉSZVÉTEL PILLÉREI	INDIKÁTOR ÉRTÉKEK (1-5)	EBBŐL JOG	EBBŐL GYAKORLAT
I. A környezeti információhoz való hozzáférés	3,7	4,0	3,5
II. Véleményilvánítás a környezet védelme szempontjából jelentős döntésekben	3,5	3,6	3,5
III. A jogorvoslati jog érvényesítése	3,6	4,1	3,2
IV. Részvételre képesítés	3,9	4,8	3,0

Az összefoglaló táblázatból két dolog tűnik ki egyértelműen. Az egyik az, hogy Magyarországon a környezeti demokrácia biztosítása, a közösségi részvétel jó közepes szinten van, még hozzá, ami az elmúlt évek örvendetes fejlődésének tudható be, viszonylag *egyenletes színvonalon*. A másik szembeűnő sajátosság az, hogy *a jogi normák a gyakorlat előtt haladnak*, a demokratikus államberendezkedésből, alkotmányos elvekből, nemzetközi jogi és uniós kötelezettségeinkből fakadóan jó, sőt kiváló közösségi részvételi szabályokat fogalmaznak meg. A közösségi részvétel gyakorlatának közepes, sőt gyenge közepes teljesítménye viszont arra figyelmeztet bennünket, hogy a hivatali struktúrákban, a szemléletben a változások lassúak, a környezeti demokrácia nem teremthető meg egyik napról (évről) a másikra.

A második magyar környezeti demokrácia kutatás adataimazából azután további, részletesebb következtetések is levonhatók, amint azt majd az egyes fejezetek elején található összefoglalókban láthatjuk. Emeljünk ki most ezek közül a legfontosabbakat, illetőleg azokat, amelyek a közösségi részvétel egészével kapcsolatosak!

A nyilvánosság számára hozzáférhető *információ mennyiségének* szabályozásánál az Üvegseb Törvényben, a környezetvédő szervezeteknek az államigazgatási eljárásokban való részvételéről szóló legfelsőbb bírósági jogegységi döntésben, azon kívül az egyedi ügyekben eljáró bíróságok gyakorlatában egyaránt tettenérhető egy bizonyos kiegyenlítő, érdekkiegyensúlyozó szándék. Úgy kívánják a környezeti jogokat és a részvételi demokráciát érvényesíteni, hogy egyúttal jelentős mértékben korlátozzák is azokat. El kell ismernünk,

hogy ez a törekvés egyfelől sajnos valóban a jelenlegi társadalmi realitásokat tükrözi, másfelől azonban véleményünk szerint ez egy elhibázott szemlélet, mert a környezetvédelem sok esetben nagyon nehezen tűri a kompromisszumokat. Nem biztos, hogy hosszú távon jóra vezet (biztos, hogy nem vezet jóra), ha elfogadjuk, hogy a városok levegőit egy kicsit mérgezzük, az erdőket egy kicsit elpusztítjuk, állat- és növényfajokat egy kicsit kiirtunk stb.

Szóvá kell tennünk a környezeti *információ minőségével* kapcsolatos nehézségeket is, mivel erre épül, sok minden egyéb környezetvédelmi tevékenység mellett, a közösségi részvétel is. Ha az információ általános, ellentmondó, értéktelen, akkor hiába kap a nyilvánosság megfelelő tájékoztatást róla, hiába vesz részt annak alapján a döntésben. Sajnos a vizsgálat eredményeképpen úgy látjuk, hogy az egységes környezeti információs rendszer Magyarországon még mindig távoli célkitűzés csupán, a megvalósításhoz szükséges politikai akarat és erőforrások nem láthatók.

A *részvételre képesítés* elhanyagolt területe a magyar közösségi részvételi rendszernek. Nyomát sem látjuk összehangolt, tervszerű kormányzati munkának, amely arra irányulna, hogy a közösségi részvételre vonatkozó információt, tudást, lehetőségeket, magán a kormányzaton belül, illetőleg a nyilvánosság körében terjesszék, fejlesszék. Ma már mindenki által elfogadott tény, hogy a közösségi részvétel nyomán hasznos energiák szabadulnak fel, a lakosság és a társadalmi szervezetek aktivitása a környezet védelmének ügyét előre mozdítja. Csodálkozunk kell tehát azon, hogy a kormányzat nem teszi meg a megfelelő részvételre képesítési lépéseket annak érdekében, hogy a közösségi részvétel mind elterjedtebb és hatékonyabb lehessen.

Összességében az elmúlt három évben Magyarországon a környezetvédelmi ügyek eldöntésében a közösségi részvétel mind jogi, mind gyakorlati területen érezhetően fejlődött. A fejlődés motorja a nemzetközi jogi követelményeknek és a részvételi demokrácia követelményeinek megfelelni kívánó jogalkotás, illetőleg a Legfelsőbb Bíróság és az Alkotmánybíróság jogértelmező munkája, de nem elhanyagolható pozitív tényező a társadalmi szervezetek és lakossági csoportok fokozódó aktivitása sem a környezeti problémák megoldása érdekében. A kormányzaton a sor mostmár, hogy hivatalnokait, bírait rászorítsa arra, hogy ismerjék meg és a közösségi részvétel elősegítése érdekében alkalmazzák a vonatkozó jogszabályokat és jogértelmezéseket.

3.

Fejezetenkénti értékelés

I. A környezeti információhoz való hozzáférés

INDIKÁTOROK	ÉRTÉKEK (1-5)
<i>A. A környezeti információhoz való hozzáférés általános jogi háttere</i>	Az egész fejezet átlagértéke: 3,7
1. A közérdekű információhoz való jog az Alkotmányban	5

2. Az információhoz való jog szabályozása alacsonyabb szintű jogszabályokban	5						
3. A környezetvédelmi információkhoz való hozzájutás szabályozása	4						
4. A sajtó szabadsága	4						
5. A szólásszabadság biztosítása	4						
6. A környezetvédelmi információ fogalma	3						
7. Az államigazgatási érdekekre tekintettel titkos információk köre	3						
8. A közérdekű információ nyilvános-sága alóli kivétel államérdekből	4						
A jogi indikátorok átlagértéke:	4,0						
<i>B.-E. A környezeti információhoz való hozzáférés gyakorlati megvalósulása</i>	B. Információszolgáltatás katasztrófa helyzetben		C. Hozzáférés a monitoring információhoz		D. Hozzáférés a környezet-állapot jelentésekhez	E. Hozzáférés a vállalati környezeti információhoz	Σ (indikátoronként)
	Alatt a	utána	levegő	ivóvíz			
1. Az információ aktív szolgáltatására vonatkozó jogi követelmények	5	3	4	4	3	2	3,5
2. Az információ titkosságára vonatkozó szabályok	4	3	-	-	-	3	3,3
3. A környezeti információ előállítására és jelentésére vonatkozó jogszabályi követelmények	5	3	4	5	3	3	3,8
4. A szolgáltatott információ minősége	?	-	4	5	5	4	4,5
5. Az információgyűjtés rendszeressége	-	-	5	5	5	3	4,5
6. A környezeti adatokat tároló számítógépes adatbank léte	-	4	5	3	-	2	3,5
7. A környezeti adatok hozzáférhetősége az Interneten	2	2	5	1	3	1	2,3
8. A tömegtájékoztatás környezeti adatokkal való ellátására tett erőfeszítések	2	2	4	3	5	2	3,0
9. A környezeti információ hozzáférhetősége és a hozzáférés költségei	-	-	4	3	5	2	3,5
10. A környezeti információ terjesztésének köre	4	2	4	5	5	2	3,6
11. Információs termékcsomag készítésére irányuló törekvések	1	1	1	1	4	1	1,5
12. Információszolgáltatás kérelemre	-	-	4	4	5	3	4,0

13. A nyilvánosság számára rendelkezésre álló információ minősége	5	3	5	4	5	-	4,4
14. Az adatszolgáltatás időszerűsége	5	3	5	3	4	-	4,0
A gyakorlati indikátorok átlagértéke:	3,6	2,6	4,1	3,5	4,3	2,3	3,5

Általános megállapítások

A környezetvédelmi információ előállítása, kezelése és szolgáltatása folyamatában az *információ előállításával* kapcsolatosan, bár a fejlődés kétségtelen, még mindig jelentős problémákat találtunk, azaz a környezeti információhoz való jog alapfeltétele nem teljesül megfelelően. 1995 óta az Országos Környezetvédelmi Információs Rendszerre vonatkozó egységes, részletes szabályozás még nem született meg, jelenleg sem tudunk ilyen jogalkotói szándékról. Ennek megfelelően a környezeti adatok gyűjtése még ma is csupán néhány elhivatott számítástechnikai szakember belügye (szerencse persze, hogy vannak ilyenek, mostmár nem csak a minisztériumban, hanem a felügyelőségeken is), a megfelelő jogalkotási, intézményfejlesztési és pénzügyi segítséget nem kapják meg. Ez a helyzet azoknak a környezetszennyező vállalatoknak kedvez, amelyek bár szívesen keltik magukról a környezettudatos gazdálkodó hírét színes brossúrákkal, valódi környezeti teljesítményükről vonatkozó adatot szolgáltatni – és ezt nyugodtan meg is tehetik (ld. a táblázat E jelű oszlopát).

A környezeti információra vonatkozó szabályozásra jellemző, hogy magának a *környezeti információnak a meghatározása* sem egyértelmű, ami sok esetben elzárja a lakosságot, de még a környezeti hatóságokat is attól, hogy a vízgazdálkodás, bányászat, infrastruktúra fejlesztés, mezőgazdasági igazgatás területéről a környezet védelme szempontjából alapvető fontosságú információhoz hozzájuthassanak. Szerencséje a magyar környezetügynek az, hogy a közérdekű adatokra vonatkozó általános szabályozásunk világszínvonalú, így az egyébként az átlagosnál jóval nagyobb információs igényű környezetvédelmi ágazat számára is úgy-ahogy megfelel. A környezetvédelmi adatszolgáltatás számos nehézsége közül csupán egyet kiemelve: az adatszolgáltatás és adatátadás költségeit illetően nincs megfelelő szabályozás, ezért az adattulajdonos államigazgatási szervek egyre többször szűkös költségvetésük kiegészítésére igyekeznek felhasználni az adatszolgáltatást¹.

A *titokvédelem* körén belül még mindig sok probléma adódik a gyakorlatban amiatt, hogy a titokfajták jó része szabályozatlan vagy erősen alulszabályozott (különösen az államigazgatási szervek működésének sajátosságaiból eredő információ megtagadási okok), ezért aztán a joggyakorlat maga próbál a nemzetközi vagy a hazai szokásjogból meríteni.

Szólnunk kell röviden a fenti táblázatban szereplő két kiugróan alacsony értékről: hazánkban az *Internet* nyújtotta lehetőségeket a környezeti tájékoztatásban nem vagy nem megfelelő szinten teljesítik. Jellemzően: létezik az államigazgatási szerv honlapja, az azon szereplő adatok azonban semmitmondóak és nem frissítik őket (ld. a négy kategória 7. kérdéseit összegző sort). Az információ aktív terjesztése oly módon, hogy azt többféle, *felhasználóbarát formába* öntenék, Magyarországon jószerivel nem létezik (ld. a 11. sort). Ez az adat sok

¹ Ld. „A természetvédelmi információ beszerése, kezelése és kiadása”, kézirat, EMLA, KvVM Természetvédelmi Hivatala, 2003. Budapest.

mindent elárul a környezeti információ tulajdonosainak valódi szándékairól az információ terjesztését illetően és persze egy kicsit az ezzel kapcsolatos lehetőségeiről is, amit a környezeti információ terjesztését szükséges rossznak tekintő jogalkotó és főhatóságok (nem) biztosítanak számukra. A civil szervezetek, bár sokkal rosszabb helyzetben vannak az adatokhoz való hozzjutás és az infrastruktúra terén, sok tekintetben sikeresen oldják meg a környezeti információ széles körű terjesztésének feladatát².

Új tendenciák

Az elmúlt három évben számos új jogszabály igyekezett pozitív irányba befolyásolni a környezeti információkhoz való hozzáférést. Az üvegseb törvény, amely a közpénzek felhasználásával kapcsolatosan próbált nagyobb átláthatóságot és elszámoltathatóságot teremteni az államigazgatásban, jótékony hatással volt a környezeti információhoz való jog érvényesülésére is annyiban, hogy megkísérelte részletesebben szabályozni az üzleti titkot. A jogalkotó kétségtelen jószándékának elismerése mellett meg kell jegyezzük, hogy az az érdekiegyensúlyozó szemlélet, amely a közérdekű adatok nyilvánossága és az üzleti érdekek között egyébként helyes, a környezetvédelem területén nem működik. Környezeti katasztrófákról, veszélyhelyzetekről, környezeti károkról nem lehet a nyilvánosságot “csak egy kicsit” tájékoztatni. Az adatvédelmi ombusman már 1997-98-as állásfoglalásaiban felismerte ezt, sajnos az üvegseb törvény megalkotói nem tartották fontosnak, hogy a környezet védelmével kapcsolatos sajátos szempontokat a jogszabálycsomagjukban külön figyelembe vegyék.

Bízató, hogy az információ előállításával kapcsolatosan több vizsgált részterületen, a katasztrófaelhárítás, a levegőtisztaság védelem és az ivóvíz minőség védelem területén több új jogi rendelkezés is született mostanában (ld. a 3. kérdést az egyes alfejezetekben).

Ugyancsak rendkívül öröndetes, hogy az utóbbi években mind az Alkotmánybíróság, mind a Legfelsőbb Bíróság – minden bizonnyal a sok éves és egyre intenzívebb lakossági aktivitás nyomán – több kiemelkedő jelentőségű általános érvényű döntést hozott a környezetvédelmi információkhoz való hozzájutás jogával kapcsolatban. Ilyenek például az egyes közigazgatási érdekből titkosított adatok megszorító értelmezésével kapcsolatos döntés vagy az aktív információszolgáltatás preferálását tartalmazó döntés, amelyről a 4/I. fejezetben részletesebben is szólunk.

Összességében megállapíthatjuk, hogy Magyarországon a környezeti információhoz való jog jó közepes szinten érvényesül, a jogalkotásban és a joggyakorlatot elvi szinten irányító bírói gyakorlatban pozitív folyamatok indultak el, ami nyomán a ma még gyengébb gyakorlat is néhány even belül javuló tendenciát mutathat.

II. Véleményilvánítás a környezet védelme szempontjából jelentős döntésekben

² F. Nagy Zsuzsanna hívta fel a figyelmünket a győri Reflex Környezetvédelmi Egyesület Infolánc című Internetes honlapjára, amely három ország három szomszédos regionális (Ny-Magyarország) szakhatóságainak, civil, kutatói, szakmai adatbázisait egyesíti.

INDIKÁTOROK	ÉRTÉKEK (1-5)		
<i>A. A környezet védelme szempontjából jelentős döntésekben való véleménnyilvánítás jogi háttere</i>	Az egész fejezet átlagértéke: 3,5		
A közösségi részvétel jogának alkotmányos szintű garantálása	3		
Közösségi részvétel a jogalkotásban	5		
A környezetvédelem szempontjából releváns államigazgatási jogszabályok közösségi részvételi szabályai	2,3		
Közösségi részvétel az általános államigazgatási eljárási szabályok alapján	4		
Átlagérték:	3,6		
<i>B.-C A környezet védelme szempontjából jelentős döntésekben való véleménnyilvánítás jogi háttere</i>	A vélemény-nyilvánítás lehetősége normatív (stratégiai) döntésekben	A vélemény-nyilvánítás lehetősége egyedi (project szintű) döntésekben	Σ (indikátoronként)
1. A tervezett döntés tartalmával kapcsolatos értesítés időszerűsége (3.5)	3	4	3,5
2. A közösségi részvételt segítő információ minősége	4	3,6	3,8
3. A közösségi részvételt segítő információ hozzáférhetősége nyilvános adattárakban	4	3	3,5
4. A döntéshozatal szándékáról történő értesítés időszerűsége	2	4	3,0
5. A döntésről történő értesítés időszerűsége	5	4	4,5
6. A tervezett és végleges döntés nyilvánosságra hozatalának kommunikációs eszközei	5	4	4,5
7. Marginalizált társadalmi és gazdasági csoportok tájékoztatása a tervezett döntésről	1	1	1,0
8. A döntéshozatal tárgyának, tartalmának megvitatása a nyilvánossággal	2	5	3,5
9. A koncepcionális fázisban a nyilvánosság bevonásának a mértéke	-	-	-
10. Marginalizált társadalmi és gazdasági csoportok bevonása a döntéshozatali eljárásba	1	1	1,0
11. Az észrevételek tételére adott idő	3	4	3,5
12. A közösségi részvétel lehetősége a döntés végrehajtásában, illetőleg módosításában	5	5	5,0
13. Az érdemi döntéssel kapcsolatos tájékoztatás időszerűsége	5	5	5,0
14. A nyilvánosság véleményének figyelembevétele a döntésben	4,5	4	4,7
15. Közösségi részvétel a végrehajtás monitoringjában	-	4	4,0

Átlag:	3,4	3,6	3,5
--------	-----	-----	-----

Általános megállapítások

A fenti táblázat adatait alapján kijelenthetjük, hogy az érintett közösségek, társadalmi szervezetek beleszólási jogát a környezetvédelmi ügyeket tárgyaló hatóságok (azaz nem csak a felügyelőségek!) gyenge közepes szinten biztosítják. Akadnak ugyan olyan eljárási kötelezettségek, amelyeket jól, sőt kiválóan teljesítenek, ez azonban csak a hivatalnoki szabálykövetés kifejeződése, a döntéseket követő környezeti változásokat elviselő lakosság és szervezetei véleményére a döntéshozók igazából nem kíváncsiak.

Az eredményeket kétségtelenül lerontja a környezetvédelem egyik legellentmondásosabb alapelveinek, az integráció elvének visszajára fordult érvényesülése Magyarországon, ahol nem a környezetvédelmi államigazgatás terjed ki egyre több rokon-területre, hanem a rokon-területek igazgatása kebelez be újabb és újabb környezetvédelmi hatásköröket. A vízügyi, építésügyi és egyéb, környezetünk számára sokszor döntő fontosságú ügyeket kezelő államigazgatási szervek viszont nem igazán hajlandók a civilekkel és a zöld szervezetekkel párbeszédre az ügyek eldöntése során. A különböző vízgazdálkodási eljárásokban egymástól lényegesen különböző közösségi részvételi szabályok vannak, és bár az építési jog általában megfelelő jogokat biztosít az érintetteknek, a speciális vasútépítési szabályok a megfizethetetlenül magas eljárási díjak meghatározásával a magánemberek és társadalmi szervezetek számára gyakorlatilag lehetetlenné teszik a részvételt.

Mindezekon felül, azt tapasztaltuk, hogy a kiemelt gazdasági, katonai stb. jelentőségű ügyekben a jogalkalmazók túlzott rugalmasságot mutatnak a vélt vagy valós beruházói érdekek érvényesítésének kedvéért. Adott esetben hajlandók szemet húnyni lejárt engedélyek felett és minden eszközt felhasználnak, hogy a nyilvánosságot távol tartsák a döntéshozatali eljárástól³. Ez a stratégia persze visszaüthet: az általunk vizsgált egyik esetben olyan mértékű lakossági felháborodást váltott ki, ami végülis áttörte a sajtó környezetvédelmi kérdésekben egyébként meglehetősen magas ingerküszöbét. Emiatt azután politikai kérdés lett az ügyből, úgyhogy a döntést a higgadt tárgyalás, a többoldalú érdekek gondos mérlegelése helyett lehetséges, hogy a népharag és az attól kissé megijedt politikusok fogják sommásan eldönteni.

A fenti táblázat 7. és 10. sorai egy kicsit a magyar államigazgatás szégyenét jelképezik: egyértelműen kitűnt, hogy hatóságaink nem tesznek semmit annak érdekében, hogy a környezeti ügyekben érintett társadalmi, gazdasági vagy egyéb okból hátrányos helyzetű rétegek a jogaikat megfelelően gyakorolhassák.

Új tendenciák

A stratégiai kérdésekben való közösségi részvétel kérdését illetően pozitív fejleményként könyvelhetjük el a jogalkotási törvény küszöbön álló módosítását, ami kismértékben továbbfejleszti az egyébként is széleskörű részvételi lehetőségeket biztosító hatályos szabályokat. A leglényegesebb előrelépés a jelenleg többnyire „szigorúan titkos” minősítésű

³ Egyetértünk F.Nagy Zsuzsa észrevételével, ami szerint a Paksi fűtőelemek vagy a zengői rádiólokátor ügyei jól példázzák ezt a tendenciát.

jogszabálytervezetek internetes közzététele és az ezzel kapcsolatos interaktív véleménynyilvánítási lehetőség lesz.

A bírói gyakorlatban a közösségi részvétel és az ügyféli jog szempontjából áttörést jelentett a Legfelsőbb Bíróságnak egy 2001-ben meghozott eseti döntése, ami szerint az építési engedélyezési eljárásokban ügyféli joga nem csak azoknak a szomszédoknak lehet, akiknek az ingatlanja telekhatáros az építkezés ingalanjával, hanem bárkinek, akinek jogát, jogos érdekét az adott beruházás érinti. Ezzel megszűnt az a helyzet, hogy egyes közfelhárórást érintő beruházásokban senki sem léphetett fel ügyfélént, ha a nagyméretű telket közterület (pld. közút) vette körül⁴. Sajnos, ahogyan a részletes elemzésben leírjuk, úgy tűnt számunkra, hogy a belügyminiszter egy rendelete keresztezni próbálja a Legfelsőbb Bíróság szándékait.

III. A jogorvoslati jog érvényesítése

INDIKÁTOROK	ÉRTÉKEK (1-5)			
	Jogorvoslati jog az információhoz jutás érdekében	Jogorvoslati jog az véleménynyilvánítás érdekében	Jogorvoslati jog környezeti jogok érvényesítése érdekében	Σ (indikátoronként)
<i>A. A jogorvoslati jog érvényesítésének jogi háttere</i>				
1. Mik a hatályos jog rendelkezései a környezeti adatokhoz való hozzáférést, a részvételi lehetőséget és a környezeti jogok érvényesítését célzó eljárásokat illetően?	5	5	4,5	4,7
2. Kikre terjed ki az ügyféli jog és a keresetindítási jog?	5	4	5	4,6
3. A jogorvoslati fórum rendelkezései kötelezőek-e a felekre nézve?	4	3,5	5	4,0
4. Mennyiben kell az eljáró fórumoknak az ügyekben részt nem vevő harmadik személyek véleményét, indítványait figyelembe venniük?	3	3	3,5	3,2
5. Ha a jogorvoslatot megtagadták vagy nem megfelelően teljesítették, folyamadhat-e a fél a döntés felülvizsgálatáért?	4	3	4,5	3,8
Átlag:	4,2	3,5	4,5	4,1

⁴ Ellenkező véleményt fogalmazott meg dr. Vágó Péter: „A hivatkozott bírói gyakorlat említésének több tekintetben sincs jelentősége, ezért a tanulmányban szerepeltetése nem indokolt. Maga a döntés nem fokmérője és nem jellemzője azoknak az új tendenciáknak, amelyeket a II. pont a véleménynyilvánítás a környezet védelme szempontjából jelentős döntések alcím alatt említ. A bírósági döntéssel érintett jogszabály nem korlátozta az ügyféli jogállást az építési hatósági eljárásokban. A bíróság csupán azt tette egyértelművé, amit egyébként a joggyakorlat korábban sem vitatott, hogy az építési hatósági eljárásokban az Áe. szerinti ügyfél fogalom érvényesül, így nincs helye megszorító jogszabály értelmezésnek. Megjegyzem, hogy a jogszabály jelenleg sem tartalmaz korlátozást ezért indokolatlannak találok a bekezdésben külön említeni, hogy a belügyminiszter egy rendelete keresztezni próbálja a Legfelsőbb Bíróság szándékait.

<i>B.-D. A jogorvoslati jog érvényesítésének gyakorlata</i>	Jogorvoslati jog az információhoz jutás érdekében	Jogorvoslati jog az vélemény-nyilvánítás érdekében	Jogorvoslati jog környezeti jogok érvényesítése érdekében	Σ (indikátoronként)
6. Lehetséges volt-e érdemi eljárást indítani a feltételezett jogsértést elkövetővel szemben?	3,5	4	2,5	3,3
7. Ki élhetett jogorvoslati joggal?	5	3,5	5	4,5
8. Az eljáró fórum függetlensége és pártatlansága	4,5	3	4,5	4
9. Mennyiben befolyásolta a fórum felkészültsége, tudása, gyakorlata az ügy kimenetelét?	4,5	2	3	3,1
10. A fórum hozzáférhetősége (földrajzilag, időbelileg, nyelvezetében)	4	4	5	4,3
11. Az elbírálás időszerűsége általában (2.8)	2,5	3,5	2,5	2,8
12. III.B.12. Az eljárás időszerűsége tekintettel az ügyek tárgyára	2,5	3	2	2,5
13. A felülvizsgálat terjedelme (jogi, ténybeli)	3	3	2,5	2,8
14. A tisztességes és méltányos eljárás követelményeinek érvényesülése	3,5	4,5	4,5	4,3
15. A bírósági/hatósági felülbírálati eljárás átláthatósága	3,5	3	3,5	3,3
16. Mennyiben támaszkodott az eljárás és a döntés a bizonyítékokra, a megalapozott szakértői adatokra és az általánosan elfogadott tudományos elvekre?	-	-	3,5	3,5
17. Milyen befolyást gyakorolhattak a felek a tényállás megállapítására?	5	2	4	3,7
18. Elfogadják-e a fórumok az ügyben részt nem vevő harmadik felek beadványait?	4	4	-	4
19. Elérhető volt-e a tényleges	2,5	2,5	1	2,4

jogorvoslat?				
20. Jogszerű volt-e a döntés és megfelelően indokolták-e?	3	2,5	4	3,1
21. Nyilvánosságra hozták-e a döntést, illetőleg annak indokolását?	2	3,5	2	2,5
22. Megfelelő kötőerővel rendelkező és végrehajtható döntés született-e?	3,5	3	3	3,2
23. Rendelkezett-e a fórum a döntése végrehajtásának rendszeres ellenőrzéséről?	3	2	2	2,3
24. Ha nem vagy nem megfelelő jogorvoslatot kapott, fellebbezhet-e a sérelmet szenvedő fél?	5	3	3,5	3,8
25. A bírósági úttól különböző jogorvoslati lehetőségek rendelkezésre állása	4,5	4	1,5	3,0
26. Mennyiben akadályozták a jogorvoslati jogok érvényesülését az eljárás költségei vagy egyéb pénzügyi tényezők?	3,5	3	3,5	3,3
27. A probléma, az igény és az eljárás nyilvánossága játszott-e szerepet az ügy kimenetelében?	3	3	2,5	3,3
28. Befolyásolták-e a döntést társadalmi, kulturális, gazdasági vagy politikai tényezők?	3	2,5	3	2,8
Átlag:	3,5	3,1	3,1	3,2

Általános megállapítások

A környezetvédelmi jogban a jogorvoslati jogok szabályozása terén, úgy tűnik számunkra, két ellentétes tendencia harca folyik. Egyfelől a jogalkotó és az autentikus jogértelmezésre hivatott felső bíróságok igyekeznek a közösségi részvétel kereteit bővíteni, hogy ezzel eleget tegyenek a részvételi demokrácia hazai és nemzetközi elvárásainak. Másfelől ugyanők igyekeznek korlátokat is szabni a környezetvédők beleszólási jogait erősítő hatékony jogorvoslati jogoknak, hogy ezzel elhárítsák a gazdasági fejlődés elől a környezetvédők által

támasztott akadályokat és megfeleljenek a rövid távú politikai követelményeknek. Tipikus példa erre a Legfelsőbb Bíróságnak a 2004-es év legelején kiadott jogegységi döntése⁵: kimondja, hogy a környezetvédelmi társadalmi szervezetek ügyféli joggal rendelkeznek minden olyan ügyben, ahol a környezetvédelmi hatóságok szakhatóságként jogosultak résztvenni (ilyen ügy pedig számos akad). Ugyanakkor a döntés sietve hozzáteszi: ez az ügyféli jog csak a környezetvédelmi kérdésekre vonatkozhat. Ez a megszorítás a gyakorlatban a részvételi jog súlyos korlátozásához vezethet.

A környezetvédelmi ügyekben a jogorvoslatra alapjában véve három esetben kerülhet sor: ha a hatóságok megtagadják a környezet védelme szempontjából fontos információ kiadását, ha az ilyen ügyekben nem engedik a részvételt vagy ha nem tesznek semmit (ez utóbbi esetben tehát a jogorvoslat helyettesítő jellegű, egy környezetvédelmi jogot érvényesít a hatóság helyett). Az ilyen ügyekben a joggyakorlat nagyon ritkán kedvez a környezetvédő oldalnak, több egymással összefüggő okból.

Alapvetően hiányzik az eljáró hivatalnokok vagy bírák környezetvédelmi szakmai felkészültsége és környezettudatossága. Ebből következően szabadulni igyekeznek az érdemi döntéstől, formális, eljárási indokokat kutatnak a jogorvoslati kérelmek elutasítására. Ugyancsak a gyér szakmai tudás, némi emberi tényező közrehatásával vezet ahhoz a helyzethez, hogy a bíró alapvetően a hozzá számos ügyben visszatérő szakmai alperesre támaszkodik a véleménye kialakításában. A jegyző vagy más eljáró szakmai államigazgatási szerv elfogultsága másból táplálkozik: helyi érdekek, szakmai elkötelezettség diktálja sok esetben a környezetvédelmi érvek semmibe vételét.

A jogorvoslathoz való hozzájutás összképét javítja viszont, hogy egyébként civilizált jogérvényesítési rendszerünk megfelel olyan általános követelményeknek, mint a jogorvoslati fórumok hozzáférhetősége, a nyelvhasználat, a döntések kötőereje és a tisztességes és méltányos eljárás néhány más formai kelléke. Ugyanakkor az eljárások időszerűségéről és költségességéről már nem mondhatjuk el ugyanezt. Akadt egy olyan ügyünk például, amelyben a több mint 6 évig húzódó per végén a bíró egy 400.000 forintos perköltséggel igyekezett a zöldek kedvét elvenni az állami nagyberuházással kapcsolatos további akadékoskodástól.

Új tendenciák

A Legfelsőbb Bíróság 1/2004-es Jogegységi Döntéséről már szóltunk: összhatásában pozitív fejleménynek ítéljük azt, hogy a döntés folyamánként a környezetvédelmi társadalmi szervezetek megsokszorozhatják a jogorvoslati jogokkal kapcsolatos aktivitásukat. Ugyancsak vadonat új fejlemény az, hogy 2004-ben a jogalkotó hatályon kívül helyezte a legendás 1977. évi I. törvényt a közérdekű bejelentésekről és panaszokról. Bár a hatályon kívül helyező jogszabály a törvény néhány fontos rendelkezését átvette, a közérdekű bejelentést, panaszt vagy közérdekű javaslatot tevők jogvédelme mindenképpen csorbát szenved majd.

⁵ A Legfelsőbb Bíróság 1/2004. sz. Közigazgatási jogegységi határozatata az ügy érdemében hozott környezetvédelmi engedély megadásáról vagy megtagadásáról szóló határozat bírósági felülvizsgálhatóságáról.

IV. Részvételre képesítés

INDIKÁTOROK	ÉRTÉKEK (1-5)
<i>A. A részvételre képesítés jogi háttere</i>	
1. Az egyesülési szabadság alkotmányos biztosítása	5
2. A tiszta környezethez való jog biztosítása	5
3. A civil-nonprofit szervezetek adójogi helyzete	4
4. A társadalmi szervezetek bejegyzése	4
5. A nyilvánosság fogalmának meghatározása	5
Átlag:	4,8
<i>B. A kormányzat erőfeszítései saját képzésére a közösségi részvétellel kapcsolatban</i>	
1. A közösségi részvételi szabályok betartásának szervezeti garanciái a hivatalokban	3,0
2.-3. A közösségi részvétellel kapcsolatos képzés a hivatalokban, illetőleg a bíróságokon	1,0
4. A független jogi tanácsadás támogatottsága	4,5
<i>C. A kormányzat erőfeszítései a társadalmi szervezetek segítésére</i>	
1-3. Információ terjesztése a közösségi részvételi lehetőségekről	3,0
4. Információ terjesztése a jogorvoslati lehetőségekről	2,3
5. A közösségi részvétellel kapcsolatos információ hozzáférhetősége más nyelven	1,0
6. Állami pénzalapok és célzott támogatások a társadalmi szervezetek munkájának segítésére	4,6
7. A környezetvédelmi társadalmi szervezetek helyi támogatottsága	3,0
8. A környezetvédelmi társadalmi szervezetek nemzetközi támogatottsága	4,0
9-10. Iskolai környezeti nevelés és a pedagógusok ilyen irányú képzése	3,5
A gyakorlati indikátorok átlaga:	3,0

Általános megállapítások

A hatékony közösségi részvétel nem képzelhető el megfelelő kormányzati erőfeszítések nélkül annak érdekében, hogy a nyilvánosság, a társadalmi szervezetek megfelelő információval rendelkezzenek a környezet védelmével kapcsolatban, a beszerezhető környezeti adatokról, az államigazgatási eljárásokban való részvétel konkrét lehetőségeiről, illetőleg megfelelő szervezeti, eljárási segítséget kaphassanak a részvételi jogaik tényleges gyakorlásához.

A részvételre képesítés jogi háttere a legjobb átlagszámot kapta a vizsgálatunk során (4.8): a magyar jogalkotó az alkotmányos és általános jogalkotás szintjén kinyilvánítja azon szándékát, miszerint a közösségi részvételt a környezetvédelmi döntéshozatalban támogatni, erősíteni kívánja. Ezzel szemben a gyakorlati megvalósítás értékszámai a skála másik végén helyezkednek el: a vizsgálat leggyengébb eredményeit találhatjuk itt. A szép szavakat tehát nem követték tettek, a kormányzat valójában alig tesz valamit a lakosság környezettudatosságának fejlesztéséért, illetőleg azért, hogy – az előző fejezetekben felmért – elvben rendelkezésre álló információk, véleménynyilvánítási és jogorvoslati jogokkal ténylegesen élni is tudjanak.

Egyik oldalon állnak tehát a jó szándékú, modern adójogi és bejegyzési szabályok, a másik oldalon pedig ezek nehézkes, bürokratikus végrehajtása. Hasonlóképpen, amíg az Alkotmány és átfogó ágazati jogszabályok deklarálják az egyesülési szabadságot és egy sor jogosultságot a közérdekű adatokhoz való hozzájutáshoz, a részvételhez és a jogorvoslatihoz, az ezek érvényesüléséhez szükséges képzést a hivatalnokok és bírák nem kapják meg: igen sokszor ezért értetlenül és lélektelenül kezelik a közösségi részvételi ügyeket. Ugyancsak elmarad a kormányzat részéről annak megszervezése, hogy maguk a civilek a jogaikról megfelelő tájékoztató anyagokat, képzést kaphassanak, pedig ezáltal hatékonyabbá válhatna az együttműködésük a hatóságokkal, tehát ez egy igen jó befektetés volna.

Árnyalja a képet az, hogy több országos társadalmi szervezet érzékeli a hiányt és a maga természetesen szerényebb eszközeivel igyekszik a kisebb szervezetek számára a közösségi részvételhez a megfelelő segítséget megadni. Brossúrákat, ismeretterjesztő füzeteket, jogeset mintákat adnak ki, tréningeket szerveznek, jogi és szakmai tanácsadó hálózatokat hoznak létre és tartanak fenn immár csaknem egy évtizede.

4.

Indikátoronkénti értékelés

I.

A környezeti információhoz való hozzáférés⁶

A.

A környezeti információhoz való hozzáférés általános jogi háttere

⁶ A kategória A. és D. fejezetét az EMLA jogászai írták, a B. és E. fejezeteket a debreceni egyetemi kutatócsoport, a C. fejezetet pedig a debreceni és győri kutatócsoport együtt írta.

I.A.1.

A közérdekű információhoz való jog az Alkotmányban (5)

A környezeti demokrácia szempontjából egyik legfontosabb alkotmányos jogunk a közérdekű információhoz való jog. Az Alkotmány 61. § (1) bekezdése szerint: “A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a szabad véleménynyilvánításra, továbbá arra, hogy a közérdekű adatokat megismerje, illetőleg terjessze.”

Ennek az alkotmányos jognak a legnagyobb szerepe a jogalkotás irányításában van, az Országgyűlésnek és a Kormánynak olyan törvényeket és alacsonyabb szintű jogszabályokat kell alkotniuk, amelyek biztosítják az Alkotmány 61. § (1) bekezdésének érvényesülését. Erre a jogalkotási kötelezettségre egyébként az Alkotmánybíróság is felhívja a jogalkotók figyelmét minden olyan esetben, amikor azt tapasztalja, hogy az alapjog a jogrendszerünkben nem érvényesül kellőképpen.

A közérdekű adatokhoz való jog alkotmányos szintű szabályozásának másodlagos jelentősége abban áll, hogy az e tárgykörbe eső jogszabályok értelmezéséhez támpontot ad⁷. Természetesen nem csak az Alkotmány egyes rendelkezéseire hivatkoznak a felek és a bíróságok az egyes konkrét jogesetek megoldása érdekében, hanem az Alkotmánybíróság határozataiban megjelenő jogértelmezésre is⁸.

Az Alkotmánybíróság elmúlt egy évtizedben kiadott közérdekű adatokkal kapcsolatos döntéseivel kapcsolatban úgy érezzük, hogy ezek a döntések az elvi okfejtésektől egyre inkább a konkrét megállapítások irányába fejlődnek. Mérföldkőnek tekinthetjük a 12/2004. (IV. 7.) AB. számú határozatot, amelyben “Az Alkotmánybíróság hivatalból eljárva mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapít meg azért, mert a törvényhozó nem biztosította azokat a jogállami garanciákat, amelyek a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény 19. § (5) bekezdésében szabályozott közérdekű adatok megismerését lehetővé teszik. Az Alkotmánybíróság ezért felhívja az Országgyűlést, hogy szabályozási feladatának 2004. december 31-ig tegyen eleget.”

Fontosak természetesen az Alkotmánybíróság korábbi általánosabb megállapításai is, hiszen ezek teremtették meg az alapot a konkrétabb rendelkezések számára. Ennek megfelelően a 12/2004-es határozat több ilyen korábbi döntésre is hivatkozik. A 34/1994. (VI. 24.) AB határozat például rámutatott arra, hogy „az Alkotmány 61. § (1) bekezdése a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó jogot is alkotmányos alapjogként garantálja, amely a kommunikációs alapjogok jogegyütteséből az informáltsághoz való jogot, az információk megszerzésének szabadságát és állami elismerését, továbbá biztosítását jelenti. Az információkhoz való hozzáférhetőség, az információk szabad áramlása különösen a közhatalom és az állam szervei tevékenységének átláthatósága körében alapvető jelentőségű.”

⁷ Egyedi bírósági döntvények több ízben hivatkoznak az Alkotmány 61. §-ára, pld. a BH 1994. 300, EBH 1999. 93, BH 199. 356. és BH 2002. 178. számon leközölt döntvények.

⁸ A jogorvoslati jog érvényesüléséről szóló III. fejezetben láthatjuk majd, hogy az egyik vizsgált ügyben az információhoz való jog biztosítása szempontjából az Alkotmánybíróság egyik jogértelmezésének döntő szerepe volt. Ugyanebben a fejezetben azután arra is találunk majd példát, hogy a felek kifejezetten kérték, hogy az eljáró közigazgatási bíróság éljen azzal az eljárásjogi lehetőséggel, hogy az eljárás felfüggesztése mellett az adott kérdésben az Alkotmánybíróság álláspontját kérje. Ez az indítvány egyébként sikertelen maradt, annak ellenére, hogy az ügyben alkalmazott egyik jogszabály nyilvánvalóan alkotmányellenes volt.

Az Alkotmánybíróság már a 32/1992. (V. 29.) AB határozatában továbbá hangsúlyozta, hogy a „közérdekű információkhoz való szabad hozzáférés lehetővé teszi a választott népképviselői testületek, a végrehajtó hatalom, a közigazgatás jogszerűségének és hatékonyságának ellenőrzését, serkenti azok demokratikus működését. A közügyek bonyolultsága miatt a közhatalmi döntéshozatalra, az ügyek intézésére gyakorolt állampolgári ellenőrzés és befolyás csak akkor lehet hatékony, ha az illetékes szervek felfedik a szükséges információkat.”

Még általánosabb hivatkozási alap volt az Alkotmánybíróság számára saját korábbi 30/1992. (V. 26.) számú határozata, amelyben kimondta, hogy az állam csak akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközehez, ha „másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el.” [30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 171.]

Összegezve, ahogyan azt az indikátorra megállapított maximális (5) pontszám is mutatja, úgy látjuk, hogy Magyarországon a közérdekű információhoz való hozzáférés alkotmányos garanciái nagymértékben biztosítottak, egyrészt az Alkotmány megfelelő megfogalmazása, másrészt amiatt, hogy a jogrendszer alkotmányossága felett őrködő Alkotmánybíróság az információs szabadság kérdését folyamatosan figyelemmel kíséri, harmadszor pedig azért, mert a joggyakorlat ezt az alkotmányos rendelkezést esetenként az egyedi ügyek eldöntésénél is figyelembe veszi.

I.A.2.

Az információhoz való jog szabályozása alacsonyabb szintű jogszabályokban (5)

Az 1992. évi LXIII. törvény a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról (a továbbiakban: Atv.) körültekintően szabályozza a közérdekű adatokhoz való hozzáférés összes fontos feltételét. Legelőször is tisztázza a közérdekű információ fogalmát. Világos helyzetet teremt azzal, amikor kimondja, minden a hatóságoknál lévő információ közérdekű, amely nem vonatkozik valamilyen természetes személyre. Fontos következménye ennek a szabályozási módnak, hogy a jogi személyek eleve el vannak zárva attól a lehetőségtől, hogy személyes adatokra hivatkozva (pusztán tehát azon az alapon, hogy az adat róluk, belső működésükről szól) az adatok eltitkolását igényelhetnék.

Az Atv. 2. § 1. szerint tehát „személyes adat: bármely meghatározott (azonosított vagy azonosítható) természetes személlyel (a továbbiakban: érintett) kapcsolatba hozható adat, az adatból levonható, az érintettre vonatkozó következtetés.” Ezzel szemben ugyanezen szakasz 4. pontja szerint „közérdekű adat: az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő, valamint a tevékenységére vonatkozó, a személyes adat fogalma alá nem eső adat”. Az Atv. újabb szabályozása (a 2004. január 1. napjától hatályos szöveg) tovább megy ennél és bizonyos személyes adatokat is a nyilvánosság számára hozzáférhetővé tesz azon az alapon, hogy adott esetben az ezen adatok megismeréséhez fűződő érdekek nyomósabbak, mint a személyes adatok védelmével kapcsolatos érdekek (pld. kiemelt közfeladatot ellátó személyek egyes adatai. Az Atv. 2. § új 5. pontja tehát megalkotja a közérdekből nyilvános adat fogalmát, ami szerint „közérdekből nyilvános adat: minden olyan, természetes személy, jogi

személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet kezelésében lévő vagy rá vonatkozó, a közérdekű adat fogalma alá nem tartozó adat, amelynek nyilvánosságra hozatalát vagy hozzáférhetővé tételét törvény közérdekből elrendeli.”

Tulajdonképpen ugyanezzel a logikával érvel a Legfelsőbb Bíróság is, amikor kimondja⁹: “Az önkormányzati feladatot ellátó szerv hatáskörében eljáró személyek neve és beosztása, illetve a beosztás változása bárki számára hozzáférhető, nyilvános adat.”

Az Atv. 19. §-a azután meghatározza az állami szervek aktív és passzív adatszolgáltatási kötelezettségeit. A 19. § (1) bekezdése szerint kezdetnek mindkét fajta adatszolgáltatásra nézve fogalmaz meg általános követelményeket: “Az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy (a továbbiakban együtt: szerv) a feladatkörébe tartozó ügyekben - így különösen az állami és önkormányzati költségvetésre és annak végrehajtására, az állami és önkormányzati vagyron kezelésére, a közpénzek felhasználására és az erre kötött szerződésekre, a piaci szereplők, a magánszervezetek és -személyek részére különleges vagy kizárólagos jogok biztosítására vonatkozóan - köteles elősegíteni és biztosítani a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását.”

Az Atv. 19. § (2) bekezdése a szabályozás egészére jellemző precizitással tételesen felsorolja az aktív információszolgáltatás minimális tárgyköreit: “Az (1) bekezdésben említett szervek rendszeresen közzé- vagy más módon hozzáférhetővé teszik a tevékenységükkel kapcsolatos legfontosabb - így különösen a hatáskörükre, illetékességükre, szervezeti felépítésükre, szakmai tevékenységükre, annak eredményességére is kiterjedő értékelésre, a birtokukban lévő adatfajtákra és a működésükről szóló jogszabályokra, valamint a gazdálkodásukra vonatkozó - adatokat. E szervek hatáskörében eljáró személyek neve, beosztása vagy besorolása és munkaköre - ha törvény másként nem rendelkezik - bárki számára hozzáférhető, nyilvános adat.”

A 19. § (3) bekezdése a passzív, azaz kérelemre történő adatszolgáltatást írja elő: “Az (1) bekezdésben említetteknek lehetővé kell tenniük, hogy a kezelésükben lévő közérdekű adatot bárki megismerhesse, kivéve, ha az adatot törvény alapján az arra jogosult szerv állam- vagy szolgálati titokká nyilvánította, illetve ha az nemzetközi szerződésből eredő kötelezettség alapján minősített adat, továbbá, ha a közérdekű adatok nyilvánosságához való jogot - az adatfajták meghatározásával – törvény (...) korlátozza.”

A Legfelsőbb Bíróságnak az aktív és passzív adatközlés összefüggéséről, elhatárolásáról is született egy döntése¹⁰, ami szerint “közérdekű adat kezelője nem kötelezhető egyéni kérelem alapján adatközlésre, ha az adat nyilvánosságra hozatalának módját jogszabály rendezi és annak az adatközlő eleget tett.”

⁹ Az EBH 2001. 516. számon leközlött eseti döntésében a Ptk. 83. § (2) bekezdésére, az Atv. 19. § (2) bekezdésére és az 1992. évi XXIII. tv. 61. § (2) bekezdésére hivatkozva.

¹⁰ EBH 2002. 637. számon közltek le.

Ugyanezt tartalmazza a bíróság két évvel későbbi döntése¹¹ is, részletesebb indokolással. Eszerint: “Eleget tesz a törvényben előírt tájékoztatási kötelezettségének a közfeladatot ellátó szerv, ha a kezelésében levő közérdekű adatot nyilvánosságra hozza (közvetlenül), vagy más módon bárki számára hozzáférhetővé teszi; egyéni kérelem alapján közvetlen adatszolgáltatásra nem kötelezhető”. A Legfelsőbb Bíróság elé került konkrét ügyben egyébként egy felsőoktatási intézménytől kértek passzív adatszolgáltatást a felvételi rendszer követelményeit illetően. “A jogerős ítélet a felperes keresetét azért találta alaptalannak, mert a közfeladatot ellátó szerv az adatszolgáltatási kötelezettségének úgy is eleget tehet, hogy az adat bárki számára hozzáférhető leltőhelyét megjelöli. Miután az alperes a 2000. november 21-én kelt levelében tájékoztatta a felperest arról, hogy a kért adatokat a felsőoktatási intézmények felvételi eljárásainak általános szabályairól szóló (...) rendelkezés szerint az Oktatási Minisztériummal közölte, az adatok onnan beszerezhetők, adatközlési kötelezettségének eleget tett. “

Álláspontját a bíróság azzal is alátámasztotta, hogy az Atv. 19. §-ának (2) bekezdésében szereplő "más módon hozzáférhetővé tétel éppen azt jelenti, hogy az alperes a rá vonatkozó rendeletben foglaltak szerint eljárva közzétette az általa kezelt közérdekű adatokat. Ebben az esetben az adatkezelő nem kötelezhető arra, hogy a nyilvánosságra hozott vagy hozandó adatokról egyéni kérelemre felvilágosítást adjon még akkor sem, ha az egyéni kérelmező előbb kéri az adatok közzétételét, mint ahogy azok nyilvánosságra kerülnek. (...) Az adatvédelemről szóló 1992. évi LXIII. törvény célja ugyanis annak biztosítása, hogy a közérdekű adatokat mindenki megismerhesse (1. §). A törvény azt teszi a közfeladatokat ellátó szervek kötelezettségévé, hogy tegyék lehetővé a kezelésükben lévő közérdekű adat bárki által történő megismerését. Ha a közfeladatot ellátó szerv a kezelésében lévő közérdekű adatot már nyilvánosságra hozta, vagyis már közzétette, vagy más módon bárki számára hozzáférhetővé tette, akkor ezáltal eleget tett a törvényben előírt tájékoztatási kötelezettségének, és további - egyes kérelmekre történő - közvetlen adatszolgáltatásra nem kötelezhető.”

Ezt az eseti döntést azért tartottuk szükségesnek ilyen mélységben bemutatni, mert rámutat az adatszolgáltatás egy öröndetes új vonulatára: az aktív adatszolgáltatás mindinkább fokozódó térnyerésére. Ez az adatszolgáltató oldaláról jelentős munkamegtakarítást jelent, az adatkérők oldalán pedig egy demokratikus, minél szélesebb körben érvényesülő, kiegyenlítő jellegű tájékoztatást eredményez. Nem szabad azonban ezt az új jelenséget túlzó módon alkalmazni és minden adatszolgáltatási problémára eleve megoldásként ajánlani. Véleményünk szerint ugyanis, ha az aktívan közölt információból lényeges közérdekű adatok hiányoznak, annak egyedi, kérelmekre történő (passzív) kiadása nem tagadható meg.

Az Atv. végül ugyancsak részletesen szól az adatszolgáltatás eljárási, garanciális kellékeiről is, az adatszolgáltatás határidejéről, formájáról (módjáról) és költségeiről. A 20. § (1) bekezdése szerint “A közérdekű adat megismerésére irányuló kérelemnek az adatot kezelő szerv a kérelem tudomására jutását követő legrövidebb idő alatt, legfeljebb azonban 15 napon

¹¹ A BH 2004. 16. szám alatt leközölt eseti döntés, amelyben számos jogszabályra támaszkodik a Legfelsőbb Bíróság, mégpedig a következőkre: Atv. 1. §, 20. § (1) bek., 19. § (1) bek., 21. § (4) bek., 1993. évi LXXX. tv. 57. § (1) bek., 61. § (3) bek., 1983. évi 3. tvr. 2. § (1) bek. a) pont, 7. § (1) bek., 28/1995. (III. 24.) Korm. r. 2. § (1) bek., 269/2000. (XII. 26.) Korm. r. 2. § (1) bek. és Pp. 67. § (1) bek..

belül¹², közérthető formában¹³ tesz eleget. Az adatokat tartalmazó dokumentumról vagy dokumentumrészről annak tárolási módjától függetlenül - költségtérítés ellenében - a kérelmező másolatot kérhet.”

A 20. § (2) bekezdése szigorúbb határidőt ír elő a kérelem megtagadása esetére – hiszen ebben az esetben az adatok összeállításával, másolásával, közlésével esetlegesen felmerülő jelentősebb többletmunkára nem kerülhet sor: “A kérelem megtagadásáról - annak indokaival együtt - 8 napon belül írásban értesíteni kell a kérelmezőt.”

A 20. § (3) bekezdése a költségek fontos körülményét rendezi megnyugatóan: “A közérdekű adat közléséért az adatkezelő szerv vezetője - legfeljebb a közléssel kapcsolatban felmerült költség mértékéig - költségtérítést állapíthat meg. A kérelmező kérésére a költség összegét előre közölni kell.” Míg a (4) bekezdés fontos eljárási garanciával tetézi meg a magyar közérdekű adatszolgáltatási szabályokat: “A 19. § (1) bekezdésében említett szervek évente értesítik az adatvédelmi biztost az elutasított kérelmekről, valamint az elutasítások indokairól.”

¹² Dr. Vágó Péter gyakorlati tapasztalatai szerint ezt a határidőt az érintett hatóságok nem tartják be: „Annak ellenére, hogy az Atv. szigorú határidőket rögzít a közlés időintervallumára vonatkozólag elmondhatjuk, hogy az esetek túlnyomó többségében az adatkezelők 30, sőt legtöbbször 45 napra adják ki a kért adatokat. A tapasztalt késedelmek több tekintetben is komoly problémákat okoznak. A kérelem beérkezését követően, ha 8 napon belül a kérelmező nem kap értesítést az elutasításról akkor úgy tekintheti, hogy a kérelme teljesíthető, így várja, hogy az adatok hozzá – a törvényben is meghatározott legfeljebb 15 nap elteltével –megérkezzenek. A határidő lejártát követően a válasz elmaradása folytán a kérelmező helyzete bizonytalanná válik. Az adatok megszerzése érdekében kérelmező választhatja, hogy ismételten a hatósághoz fordul és az Áe. 42. §-ra hivatkozással hallgatás folytán ismételten kéri a kérelme teljesítését vagy az Áe. 4. § alapján a kérelmezett adatközlő felettes szervéhez fordul kérve annak közreműködését vagy közvetlen eljárást.

Tény azonban, hogy a kérelmező bírósághoz elutasító érdemi döntés hiányában – annak ellenére, hogy az Atv-ben meghatározott közlési idő már lejárt – nem fordulhat. A fent vázolt eljárás az eredetileg meghatározott 15 napos teljesítési intervallumot lényeges meghosszabbíthatja ezzel is még jobban elnehezítve a kérelmező helyzetét.

A Fenntartható Fejlődés Alapítvány által kezelt egyik ügyben a hatóság az ügyfélnek a zajterhelési adatok kiadása iránti kérelmét a kérelem kézhezvételétől számított 45. napra teljesítette. Mivel az Atv. 20. § (4) bek. szerint az adatközlő szervek évente csak az elutasításokról valamint az elutasítások indokairól kötelesek az adatvédelmi biztost értesíteni, így a hatóságok hallgatása folytán előáll az azon jogellenes helyzet, amelynek folytán a kérelmező időben nem tud a kért adathoz hozzájutni, teljes mértékben rejtve marad.”

¹³ Az adat/információ kettősségével kapcsolatos észrevételt fűzött ehhez a ponthoz dr. Vágó Péter: „A törvény azon rendelkezése, amely szerint az adatot közérthető formában kell a kérelmezőnek biztosítani nem egyértelmű. A közérthetőség sok mindent jelenthet. Jelentheti azt, hogy az adatot különböző formában és módon közlik az érintettel, de valójában amint azt a tapasztalatok is mutatják az adatkezelők az értelmezéssel az adatokból való következtetések levonásával az adatok szolgáltatásakor többnyire adósok maradnak. A közérthetőség álláspontom szerint megkövetelné, hogy a kérelmezőnek ne csak a szigorúan vett adatokról, hanem azok jelentéséről, mint az érintettre vonatkozó következtetésről is adjon tájékoztatást az adatkezelő. Következtetések hiányában az esetek túlnyomó többségében a kérelmezőnek kell az adatokat külön szakértővel saját költségén értelmeztetnie annak ellenére, hogy az adatkezelő, mint költségvetési szerv az értelmezéshez szükséges – és többek között a kérelmező adóforintjaiból is fizetett – szakértővel rendelkezik.

Az egyik ügyünkben egy külszíni bánya ellen indított birtokháborítási eljárás folyamán a kérelmező a környezetvédelmi hatóságtól a külszíni bánya által okozott és a hatóság által korábban rendszeresen mért zajterhelési adatok kiadását kérte. A felügyelőség a kérelem teljesítéseként egy olyan adathalmazt adott ki a kérelmezőnek, amely nem tartalmazott értékelést. Az adatok értékeléséhez és a külszíni bánya által okozott – az adatok alapján értékelhető – környezeti terhelés mértékének a megállapításhoz a kérelmezőnek saját költségén külön szakértőt kellett igénybe vennie.

Bármilyen körültekintő is az Atv. szabályozása, bizonyos kérdések a joggyakorlatra és a jogtudományra maradnak. A legfontosabb talán ezek közül a közérdekű információkérés, a gazdasági szervezetek gazdasági érdekeit kielégítő, illetőleg a társhatóságok számára történő információszolgáltatás közötti különbségek feltárása. Nem közömbös ez az elhatárolás a gyakorlat számára sem, hiszen egyebek között jelentős eltérések lehetnek az információért fizetendő ellenszolgáltatásban¹⁴.

A vizsgálat egyik fontos kiegészítő, az európai régióra jellemző szempontja volt annak megállapítása, hogy a magyar jog a legtöbb felsorolt részletkérdésben megfelel az Aarhusi Egyezmény és a vonatkozó EU irányelvek követelményeinek. Kétségtelen, hogy ennek a kérdésnek a jelentőségét némileg csökkenti az, hogy ezek a jogforrások ma már akár közvetlenül is alkalmazhatók a magyar jogban. Az Egyezmény azért, mert törvénnyel kihirdetésére került, az irányelvek pedig azért, mert olyan részletes szabályokat is tartalmaznak, amelyek az EU joggyakorlata alapján alkalmasak a közvetlen használatra¹⁵.

Megjegyezzük ugyanakkor, a jogtudomány álláspontja az, hogy a kivételek, mint az információhoz való hozzáférést szűkítő feltételek közvetlen alkalmazása - figyelemmel az Aarhusi Egyezmény 3. cikk. 8. pontjára és az EU Alapszerződés hasonló rendelkezéseire - nem merülhet fel¹⁶.

Összességében megállapíthatjuk, hogy a közérdekű adatokhoz való hozzájutást a magyar jog példamutatóan részletesen, körültekintően, rendkívül progresszívan szabályozza. Ehhez a szabályozáshoz az utóbbi években megnövekedett ügyféli aktivitást követően a bíróságok gyakorlata is felzárkózott. Nem lehet tehát kétséges, etekintetben a legmagasabb értékelés (5) messzemenően indokolt¹⁷.

I.A.3.

A környezetvédelmi információkhoz való hozzájutás szabályozása (4)

Ebben a pontban azt vizsgáltuk, hogy van-e a magyar jogban az általános információs jogokon túlmenő speciális környezetvédelmi információs szabályozás. A kedvező értékeléshez tehát nem tartjuk elegendőnek azt, hogy a környezetvédelmi jog maga is szabályozza az információhoz jutást (ez szinte elkerülhetetlen), hanem azt is szükségesnek gondoljuk, hogy a környezeti jog speciális többlétszabályokat tartalmazzon, amelyek a környezet védelméhez fűződő jelentős társadalmi érdekekből kiindulva az általánosnál szélesebb körű, hatékonyabb információszolgáltatást ír elő.

A Kvtv. két helyen foglalkozik a környezeti információhoz jutás kérdésével, először a környezet védelmének alapelvei között a „Tájékoztatás, tájékoztatás, nyilvánosság” címszó alatt, azt követően pedig a „A környezet védelmének megalapozása” című fejezetben. Ez

¹⁴ Ld. részletesebben Fodor László, in: A környezetvédelmi szabályozás elmélete és gyakorlata - a környezeti adatokhoz való hozzáférés lehetőségei a magyar közigazgatásban, Debrecen, 2004 (a továbbiakban: Debr. Konf.), p. 2.; illetőleg „A természetvédelmi információ beszerzése, kezelése és kiadása” EMLA kézirat a KvVM Természetvédelmi Hivatala részére, 2003, Budapest.

¹⁵ Fodor László, in Debr. Konf. p.8.

¹⁶ Fodor László, in Debr. Konf. p.9.

¹⁷ A Tanácsadó Bizottság egyik tagja, dr. Vágó Péter – a jelen ponthoz fűzött észrevételeire utalva – nem értett egyet a legmagasabb értékeléssel.

utóbbi fejezet a Kvtv. rendszerében elhelyezve „A környezet védelmét szolgáló állami tevékenység” és „Az önkormányzatok környezetvédelmi feladatai” c. fejezetek után következik, jelezve, hogy bár felfogható e szervek feladatainak részletezéseként, a címzettek köre bizonyos esetekben tágabb.

Az alapelvek között a Kvtv. 12. § (1) bekezdése kimondja, hogy „Mindenkinek joga van a környezetre vonatkozó tényeknek, adatoknak, így különösen a környezet állapotának, a környezetterhelés és környezethasználat, a környezetszennyezettség mértékének, a környezetvédelmi tevékenységnek, terveknek és programoknak, valamint a környezet emberi egészségre gyakorolt hatásainak a megismerésére.” Az alanyi jogi megfogalmazás üdvözlendő, a felvázolt témakörök pedig nagyban lefedik a környezeti információk a nemzetközi jogban (különösen az Aarhusi Egyezményben) és a jogirodalomban megtalálható definíció elemeit.

Fontos továbblépés a rendelkezésre álló információ minőségére vonatkozó szabályozás a 12. § (3) bekezdésében: „Az állami szervek és az önkormányzatok feladatkörükben kötelesek a környezet állapotát és annak az emberi egészségre gyakorolt hatását figyelemmel kísérni, az így szerzett adatokat nyilvántartani, és - a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvény által megállapított kivételekkel - hozzáférhetővé tenni, és a megfelelő tájékoztatást megadni.”

Ugyanehhez a témakörhöz tartozik az információ forrásának megjelölése a (4) bekezdésben: „A környezethasználót - e törvény rendelkezései szerint - tájékoztatási kötelezettség terheli az általa okozott környezetterhelés és -igénybevétel, valamint környezetveszélyeztetés tekintetében.” Természetesen a tájékoztatási kötelezettség az információszolgáltatással felmerülő költségek viselésére is vonatkozik, egy másik fontos alapelv, a szennyező fizet elvének figyelembevételével.

A környezeti információra vonatkozó részletes szabályok között, a Kvtv. 49. § (1) bekezdésében a jogalkotó gondoskodni kíván a megfelelő minőségű környezeti információ rendelkezésre állásáról: „A környezet állapotának és használatának figyelemmel kísérésére, igénybevételi és terhelési adatainak mérésére, gyűjtésére, feldolgozására és nyilvántartására a miniszter - a Kormány által meghatározottak szerint - mérő-, észlelő-, ellenőrző (monitoring) hálózatot, Országos Környezetvédelmi Információs Rendszert (a továbbiakban együtt: Információs Rendszer) létesít és működtet.”

Bár 1995 óta az Információs Rendszerre vonatkozó részletes szabályozás nem jelent meg, a Kvtv. 49. § (2) bekezdése elvileg elegendő részletet tartalmaz ahhoz, hogy a rendszert a területi és központi államigazgatási szervek felépítsék és működtessék: „Az Információs Rendszert úgy és olyan területi sűrűséggel kell megszervezni és telepíteni, hogy annak alapján

a) a környezeti igénybevételének, terhelésének és a környezet állapotának változása - a társadalmi-gazdasági összefüggésekkel és a lakosság egészségi állapotára gyakorolt hatások szempontjából is értékelhető formában - mennyiségileg és minőségileg meghatározható, és nemzetközileg összehasonlítható legyen;

b) a környezetre gyakorolt hatások okai kielégítő pontossággal megállapíthatók legyenek (beleértve a károsítások okozati viszonyainak megállapításához szükséges részletes bontásokat is);

c) a környezetveszélyeztetés a lehető legkorábban felismerhetővé váljon;

- d) a szabályozási feladatok és a hatósági intézkedések megtehetőek legyenek;
e) felhasználható legyen tervezésre.”

Hasonlóan a 12. §-hoz, a Ktv. 49. § (4) bekezdése is a szennyező fizet elv alapján telepíti a költségeket: „A környezetre gyakorolt hatásokkal kapcsolatos - jogszabályokban meghatározott - adatszolgáltatásra vonatkozó költségeket az adatszolgáltatásra kötelezett viseli.”

Az információs rendszer egy másik fontos forrása az ún. adatátadás, amelyről az 50. § (3) bekezdés rendelkezik: „A környezetvédelmi feladatokat ellátó önkormányzati és állami szervek - kormányrendeletben meghatározottak szerint - kötelesek az Információs Rendszer működtetéséhez szükséges és náluk keletkezett adatokat az Információs Rendszer rendelkezésére bocsátani.” Sajnos az itt említett kormányrendelet sem született még meg (9 év alatt), ezért az adatátadással kapcsolatosan rendkívül sok a gyakorlati probléma¹⁸.

Végül visszajutottunk vizsgálódásunk fő kérdéséhez: biztosít-e többletjogot a környezetvédelmi szabályozás közérdekű információhoz való hozzájutásra vonatkozó általános szabályokhoz képest. A Kvtv. 51. § (1) bekezdése nemleges választ ad erre a kérdésre: „A környezet állapotára, igénybevételére és használatára vonatkozó, állami költségvetésből fedezett vizsgálati adatok a közérdekű adatokra vonatkozó jogszabályok szerint kezelendők.” Az állami költségvetésből fedezett adatokra vonatkozó kitétel – ha nem tudnánk, hogy a jogalkotó csak magyarázatképpen fűzte a szöveghez – akár az Atv. Szabályainak leszűkítő értelmezéséhez is vezethetne, jóllehet az Alkotmánybíróság számtalanszor kimondta, hogy az alkotmányos alapjogokat biztosító szabályokat nem szabad leszűkítően értelmezni.

Ami a Kvtv.-n kívüli környezetvédelmi jogi szabályozást illeti, a hulladékgyűjtési jogból az utóbbi évek jogszabályváltozásai nyomán eltűntek a speciális információszolgáltatási szabályok, míg a vízvédelmi jogban a vízvédelem-vízgyűjtés kettőssége miatt ellentmondások tapasztalhatók¹⁹.

¹⁸ Ld. A Természetvédelmi Hivatal megbízásából készített tanulmányt („A természetvédelmi információ beszerzése, kezelése és kiadása”, EMLA, 2003, Kézirat)

¹⁹ Dr. Vágó Péter megjegyzése: „Ezzel a megállapítással egyáltalán nem értek egyet. A hulladékgyűjtési jogba éppen az elmúlt években került bele egy sor olyan szabály ami a speciális információszolgáltatást kívánja erősíteni. Itt elsősorban nem a veszélyes hulladékos joganyagra gondolok. A hulladékkal kapcsolatos nyilvántartási és adatszolgáltatási kötelezettségekről szóló 164/2003. (X.18.) Korm. rendelet szerint a hulladék termelőjének, birtokosának és kezelőjének - a szállító kivételével - telephelyenként naprakész nyilvántartást kell vezetnie a tevékenysége során képződő, vagy egyéb módon birtokába jutott, valamint a mástól átvett és az általa kezelt, illetve másnak átadott hulladék mennyiségéről és fajtánkénti összetételéről.

Rendszeres adatszolgáltatásra telephelyenként - a szállító kivételével - a hulladék kezelője, továbbá az a termelő kötelezett, amely esetében a gyűjtő szervezetnél foglalkoztatottak száma eléri a 10 főt, vagy a tárgyévben a telephelyen keletkezett hulladékok összes mennyisége meghaladja a veszélyes hulladékok esetében a 200 kg-ot, vagy nem veszélyes hulladékok esetében a 2000 kg-ot, vagy a nem veszélyes építési és bontási hulladékok esetében az 5000 kg-ot.

A nyilvántartási és információs rendszer a tavaszi bejelentkezéseket követően már ez évtől szolgáltat adatokat annak ellenére, hogy a 2004. évről vonatkozólag az első teljes körű bevallásra jövő év elején kerül sor. Mindezek alapján vitatom a szerzőknek a fenti bekezdésbe foglalt megállapítását, amennyiben az állítás a fent vázoltakra is vonatkozik.”

Míg a környezetvédelmi alágazat által kezelt szűkebb értelemben vett vízvédelmi jogszabályokban a Kvtv.-vel összhangban lévő, sőt azt tovább is fejlesztő információs szabályok találhatóak, addig a vízgazdálkodási jog következetlenül és önkényesen korlátozza egyes esetekben a közérdekű környezetvédelmi információkhoz való hozzájutást²⁰.

Összegezve megállapíthatjuk, hogy a magyar jogban speciálisan a környezetvédelemre vonatkozó információs jogok külön is szerepelnek, számos pozitív vonásuk van, azonban jelenlegi formájukban nem lépnek jelentős mértékben túl a közérdekű információkhoz való hozzájutás általános szabályain. Határozottan pozitív vonás, hogy a Kvtv. nagy hangsúlyt fektet az információ minőségére (bár a jogalkotó a részletes szabályokkal még mindig adós) és helyesen rögzíti, hogy a szennyező fizet elve a környezeti információs szolgáltatással kapcsolatban is érvényesül. Az információhoz jutás terén azonban a környezetvédelmi jogunk semmi egyebet nem tesz, mint formálisan visszautal az általános adatvédelmi szabályokra. A javasolt értékelés mindezek alapján (4).

I.A.4.

A sajtó szabadsága (4)

Az Alkotmány 61. § (2) bekezdése szerint „A Magyar Köztársaság elismeri és védi a sajtó szabadságát.” Ugyanezt az alapjogot erősíti meg a sajtóról szóló 1986. évi II. törvény 2. § (1) bekezdése: „A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van arra, hogy tájékoztatást kapjon szűkebb környezetét, hazáját, a világot érintő kérdésekben. A sajtó feladata - a hírközlés más eszközeivel összhangban - a hiteles, pontos és gyors tájékoztatásról való gondoskodás.”

Természetesen az információhoz jutás eme speciális formájával, kapcsolatával is gondoskodnia kellett a jogalkotónak a bemeneti oldalról. A Sajtótörvény 4. § (1) bekezdése szerint: „A hiteles, pontos és gyors tájékoztatást az állami szervek, a társadalmi szervezetek és az egyesületek a saját kezdeményezéseikkel, továbbá a szükséges felvilágosításoknak és adatoknak a sajtó rendelkezésére bocsátásával kötelesek elősegíteni.”

A sajtószabadság Magyarországon maximálisan biztosított jog, ugyanakkor, a Sajtótörvény módosítására legutóbb 15 éve került sor és a jelenlegi joggyakorlatnak bizony egyes kérdésekben részletesebb, modernebb szabályokra lenne szüksége (4).

I.A.5.

A szólásszabadság biztosítása (4)

Az Alkotmány 61. § (1) bekezdése szerint: “A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a szabad véleménynyilvánításra, továbbá arra, hogy a közérdekű adatokat megismerje, illetőleg terjessze.” A magyar jogban tehát a szólásszabadság, illetőleg a közérdekű adatok terjesztése és az azokhoz való hozzájutás joga szorosan összefüggenek. A közérdekű adatokhoz való joghoz hasonlóan a szólásszabadsággal kapcsolatosan is széleskörű alkotmánybírói és bírósági gyakorlat alakult ki az elmúlt másfél évtizedben, e téren

²⁰ Ld. „A Környezetvédelmi demokrácia a gyakorlatban, kézikönyv a közösségi részvételről környezetvédelmi és vízügyi hatóságok szakemberei részére” Fülöp Sándor, REC kiadvány, Szentendre, 2002 március.

különösen a szólásszabadság más alapjogok által történő korlátozása vált ki újból és újból szakmai vitákat.

Az igen jelentős polgári jogi és büntetőjogi személyiségvédelmi joggyakorlat kérdéseibe ehelyütt most nem szükséges részletesen elmélyülnünk, elegendő csak ha utalunk arra, hogy a személyiségvédelmi eszközökkel vissza is lehet élni. A személyiségvédelmi pereket környezetszennyezők nemegyszer felhasználják környezetvédők ellen is avégett, hogy megfélemlítsék őket vagy megtorolják a közérdekért történő kiállásukat (4).

I.A.6.

A környezetvédelmi információ fogalma (3)

A környezetvédelmi információ fogalmának meghatározása nagy jelentőséggel bír mindazon jogokban, ahol erre az információfajtára nézve többletjogosultságok állnak a közösségi részvételt gyakorló szervezetek és magánszemélyek rendelkezésére. Amint a fenti 3. pontban láthattuk, a magyar jogban kevés és nem túl körülhatárolt ilyen többletjogosultság létezik, ezért a környezeti információ definíciójának sincs túl nagy jelentősége. Mindazonáltal a Kvtv. 49. § (2) bekezdés már idézett a) pontjából kikövetkeztethetjük a magyar jog álláspontját a környezeti információ köréről. Idetartozik ezek szerint: a környezet igénybevételének, terhelésének és a környezet állapotának változása - a társadalmi-gazdasági összefüggésekkel és a lakosság egészségi állapotára gyakorolt hatások szempontjából is értékelhető formában. Ez a definíció közel áll a magyar jognak egyébként részét képező Aarhusi Egyezmény 2. § (2) bekezdésben található meghatározáshoz.

A jogtudomány álláspontja szerint az Aarhusi Egyezmény 2. cikk 1. bekezdése alapján a környezetvédelmi információ fogalma alá kell értenünk a hatósági határozatokat, engedélyeket is, továbbá a beruházások gazdasági szempontú, pld. költség-haszon elemzéseit is²¹.

A magyar joggyakorlat számára ugyancsak irányadó, hogy az Európai Bíróság C-316/01. sz. ügyében úgy foglalt állást, hogy a genetikailag módosított szervezeteket tartalmazó élelmiszerek megfelelő jelölésével kapcsolatos tagállami szabályok nem környezetvédelmi szabályok, így a környezetvédelmi adatok nyilvánosságával kapcsolatos Irányelv nem vonatkozik rájuk²². Tekintettel arra, azonban, hogy a magyar jog szerint (Kvtv. 3. §) a genetikailag módosított szervezetekkel kapcsolatos információ környezetvédelmi információnak számít, Magyarországon a GMO-kra vonatkozó információval kapcsolatosan az idézett ügyben szereplő osztrák és az általános EU jogtól eltérő megoldásra kell jutnunk.

A megfelelően széles körű hazai környezetvédelmi információ definícióval kapcsolatosan a joggyakorlat felől közelítve meg kell állapítanunk, hogy bár általános szabályai jó kiindulási alapul szolgálhatnak, a részletes és teljesen egyértelmű szabályok (leginkább a Kvtv. 3. §-ának részletes kifejtése) hiánya erősen érezteti a hatását. Az értékelés mindezekre tekintettel (3)²³.

²¹ Fodor László, in: Debr. Konf. p.7.

²² Hivatkozva Fodor László, in: Debr. Konf. p.15.

²³ Dr. Vágó Péter megjegyzése: A fenti megállapítással annak ellenére egyet kell, hogy értsek, hogy a legtöbb esetben az általános szabályok is kellő erővel bírnak ahhoz, hogy olyan területeken is hozzáférhessünk a

I.A.7.

Az államigazgatási érdekekre tekintettel titkos információk köre (3)

A következő 8. pontban felsorolt, államérdekeken alapuló titokfajtákat az Atv. 19. § (5) bekezdése az államigazgatás zavartalan működésével kapcsolatos két további titokfajttával egészíti ki: "Ha törvény másként nem rendelkezik, a belső használatra készült, valamint a döntés-előkészítéssel összefüggő adat a kezelését követő húsz éven belül nem nyilvános. Kérelemre az adatok megismerését a szerv vezetője e határidőn belül is engedélyezheti."

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint²⁴ ez „az ún. automatikus nyilvánosságkorlátozás tulajdonképpen egyfajta könnyítést jelent a közérdekű adatokat kezelők számára, hiszen a döntés-előkészítéssel kapcsolatos adatokat, iratokat - azok keletkezésének pillanatában - nem kényszerülnek egyenként titkosítani. Ezen adatok nyilvánossága keletkezésük jellegére tekintettel - minden különösebb intézkedés nélkül - korlátozott. Az automatikus nyilvánosságkorlátozás hiányában minden egyes döntés-előkészítéssel kapcsolatos adat titkosításáról - a munkaanyagok védelme és a döntéshozatali eljárás, illetve a szerv működésének hatékonysága érdekében - külön döntést kellene hozni. Ez pedig elviselhetetlen adminisztrációs terhet jelentene. Ezért szükséges az ún. automatikus nyilvánosságkorlátozás fenntartása, amely megfelelő (alkotmányos) törvényi feltételekkel a közérdekű adatokhoz való hozzáférést arányosan korlátozhatja, s az Avtv. 19. § (5) bekezdésével érintett közérdekű adatok nyilvánosságának korlátozása az Alkotmány 61. § (1) bekezdésével nem ellentétes."

Egyetértünk azzal, hogy az államigazgatási szervek működésének hatékonysága, illetőleg a hivatalnokok egyes személyiségi jogainak védelme érdekében egyes – jól körülhatárolt, kiterjesztően nem értelmezhető – munkaanyagok, döntés-előkészítő dokumentumok a nyilvánosság elől elzárhatók. Azt azonban túlzásnak gondoljuk, hogy ehhez a jogalkotó vagy a jogalkalmazó automatizmusokat rendelhessen, különösen, ha a főszabálynak a titkosság látszik, amihez képest a nyilvánosság csak kivétel lehet. Ebben a szellemben folytatódik egyébként a hivatkozott alkotmánybírósági határozat indokolása is, amelyben saját korábbi döntéseit idézi:

„Az Alkotmánybíróság a közérdekű adatok nyilvánosságához való alapjog korlátozását érintően rámutatott arra, hogy a „közérdekű adatok megismeréséhez való alkotmányos jog, mint a kommunikációs alapjogok egyik nevesített joga (...) nem korlátozhatatlan alapjog ugyan, de a szabad véleménynyilvánításhoz való jog gyakorlásának egyik feltételeként és annak részeként kitüntetett alkotmányos védelemben részesül. Ez azt jelenti, hogy az

környezeti információkhoz, amelyek egyébként nem kifejezetten tartoznak a környezetvédelmi joggyakorlat „klasszikus hatásterületei” közé. Itt elsősorban a nem ionizáló sugárzásokkal kapcsolatos ügyekre gondolok, ahol az érdekeltek leginkább a különböző távközlési létesítmények által kibocsátott sugárzásra, mint környezetterhelés mértékére kíváncsiak. A hírközlési hatóságok anélkül közlik az Atv-ben meghatározott 15 napos határidőn belül az adatokat, hogy ehhez külön jogszabályi felhatalmazást igényelnének. Az egyedüli baj csak az, hogy ahány helyről kér a kérelmező adatot annyiféle kap, annak ellenére, hogy egy hírközlési létesítménynek elvileg csak egy környezeti terhelést mutató értéke lehet.

Az egyik ilyen ügyünkben a kérelmező a hírközlési hatóság különböző osztályaitól kért ugyanazon hírközlési létesítményre vonatkozó sugárzási adatokat. Az adatkezelők a kérelmeket példás gyorsasággal 15 napon belül teljesítették azzal, hogy ugyanazon hírközlési létesítményre két különböző adatot szolgáltatottak a kérelmezőnek."

²⁴ A már hivatkozott 12/2004. (IV. 7.) AB. sz. Határozatban.

információszabadságot korlátozó törvényeket is megszorítóan kell értelmezni, mert az információszabadság, a közhatalom gyakorlásának nyilvánossága, az állam és a végrehajtó hatalom tevékenységének átláthatósága, ellenőrizhetősége feltétele a bírálat jogának, a kritika szabadságának, a szabad véleménynyilvánításnak. Ez az alapjog tehát - az alkotmányos korlátok megítélésével összefüggésben - legalább annyi alkotmányos védelmet élvez, mint az „anyajog”, a véleménynyilvánítás szabadságjoga. A nyílt, áttetsző és ellenőrizhető közhatalmi tevékenység, általában az állami szervek és a végrehajtó hatalom nyilvánosság előtti működése a demokratizmus egyik alapköve, a jogállami államberendezkedés garanciája. A nyilvánosság próbája nélkül az állam polgáraitól „elidegenedett gépezetté”, működése kiszámíthatatlanná, előreláthatatlanná, kifejezetten veszélyessé válik, mert az állam működésének átláthatatlansága fokozott veszélyt jelent az alkotmányos szabadságjogokra.” [34/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 177, 191-192.]“

Rendkívüli jelentőségű ugyanakkor az idézett AB határozatban az a tulajdonképpen magától értetődő, de ezt megelőzően soha ki nem mondott tézis, ami szerint „az Alkotmány 61. § (1) bekezdésében biztosított közérdekű adatokhoz való hozzáférésnek a döntés-előkészítés érdekében történő korlátozása az ügyekkel összefüggő iratok többségében a döntés meghozatalával már nem indokolt. Ettől kezdve a döntés-előkészítéssel kapcsolatos adatok nyilvánosságra kerülése már nem akadály a köztisztviselői munka „színvonalának”, „hatékonyságának” és befolyásmentességének. A döntés-előkészítéssel kapcsolatos anyagok nyilvánossága tehát már nem hátráltatja a köztisztviselőket a feladataik teljesítésében. A döntéshozatalt követően tehát előtérbe kerül az átlátható, korrupciómentes, társadalmilag kontrollált közigazgatás kialakításával és a közigazgatás által gyűjtött információ újrafelhasználásával szembeni igény. A közigazgatás jogszerűségének, hatékonyságának és demokratikus működésének ellenőrzését, illetve az információk újrahasonosítását a közérdekű információkhoz való hozzáférés teszi lehetővé.“

A döntés előkészítéssel kapcsolatos titokfajta időbeli behatárolása nagy lépés az Alkotmánybíróság szerint is behatárolatlan, ezért visszaélésekre lehetőséget adó szabályozás helyes értelmezése irányában. A titokfajta tartalmi behatárolása az államigazgatási eljárás ügyfeleinek és a közösségi részvétel alanyai érdekeinek a figyelembe vételével úgy tűnik még megoldandó feladat a joggyakorlat irányítása számára. Nyilvánvaló, hogy a két érdek összehangolása során nagy súllyal kell majd figyelembe venni azt, hogy ne soroltathassék a kivételek közé olyan adat, amelyet az államigazgatási eljárás során bizonyítékként vettek figyelembe, illetőleg akár a közbenső vagy az ügydöntő határozat meghozatala során egyébként szerepet játszhatott.²⁵

Az Atv.-ben az Aarhusi Egyezmény 4. cikkében szabályozott államigazgatási jellegű titokfajta csak egy része jelenik meg. A létező és alkalmazandó többi titokfajta egyrészt a joggyakorlat, másrészt a jogirodalom részletezi. A jogirodalom álláspontja szerint a

²⁵ Ide kívánczik dr. Vágó Péter kiegészítése: „Tény, hogy a döntés-előkészítéssel kapcsolatos anyag nem nyilvános, ami önmagában teljesen érthető. Ennek ellenére előfordul, hogy a hatóság az ügyfél kérelmére lehetővé teszi a döntés-előkészítés anyagába való betekintést, a dokumentumokból másolat készítését.

Az egyik ügyünkben a bányakapitányság az ügyfél kérelmére a küszíni bánya műszaki üzemi tervének módosítása kapcsán indított eljárásban lehetővé tette, hogy a kérelem alapjául szolgáló teljes körű dokumentációhoz a kérelmező szabadon hozzáférhessen és abból másolatot készíthessen. Igaz erre azt követően került sor, hogy közel egy évig a kérelmező folyamatosan minden lehetséges fórumon támadta az eljáró hatóságot.”

folyamatban lévő államigazgatási ügyekben, amikor arra hivatkozva tagadják meg az információ kiadását, hogy az információ még nem áll rendelkezésre vagy nincs még feldolgozva, tájékoztatni kell az információt kérőt arról, hogy az időlegesen elzárt információ mikor lesz hozzáférhető.

Ugyancsak az államigazgatási szervek érdekkörében felmerülő – és a gyakorlatban természetesen alkalmazott – titokfajta az, amikor az adatkérés túl általános. Ezekben az esetekben a hatóságoknak figyelembe kell venniük azt, hogy az állampolgárok pontos kérelmet csak úgy tudnak benyújtani, ha bizonyos alapinformációkkal már rendelkeznek. Ilyenkor az együttműködés, bizonyos információk rendelkezésre bocsátása, illetőleg az ügyfél részéről az adatkérés pontosítása a helyes megoldás a kérelem elutasítása és az ügy gyors lezárása helyett²⁶.

Az Európai Bíróság C-321/1996. sz. ügyében az építési engedélyezési eljárásban született természetvédelmi szakhatósági állásfoglalás nyilvánosságának a kérdése merült fel. A bíróság leszögezte, hogy a környezet védelme szempontjából jelentős ügyben az eljárás során felmerült minden olyan információnak nyilvánosnak kell lennie, amely az ügyben hozott érdemi döntést a környezeti érdekek vonatkozásában befolyásolhatják²⁷.

Az értékelés során a TAI módszertan útmutatása alapján abból kellett kiindulnunk, hogy a titkosság vagy a nyilvánosság a fő szabály a jogunkban. Ami az Atv. tekintetben hiányos szabályait illeti, belső használatra készült adatokra nézve még nem született általános érvényű jogalkotói vagy alkotmánybírósági iránymutatás, a döntés-előkészítéssel kapcsolatos iránymutatás pedig, bár rendkívül progresszív alapokon áll, mégiscsak a feladat első felét végezte még csak el. Számos államigazgatási érdekkörben felmerülő titokfajta megnyugtató szabályozására, mint láttuk, még nem került sor. Mindezeket figyelembe véve, az értékelésnél az ötfokú skálán a 3. szintet javasoltuk.

I.A.8.

A közérdekű információ nyilvánossága alóli kivétel államérdekből (4)

Az idevonatkozó titokfajtákat az Atv. 19. § (3) bekezdésének II. fordulata sorolja fel: „Az (1) bekezdésben említetteknek lehetővé kell tenniük, hogy a kezelésükben lévő közérdekű adatot bárki megismerhesse, kivéve, ha az adatot törvény alapján az arra jogosult szerv állam- vagy szolgálati titokká nyilvánította, illetve ha az nemzetközi szerződésből eredő kötelezettség alapján minősített adat, továbbá, ha a közérdekű adatok nyilvánosságához való jogot - az adatfajta meghatározásával - törvény

- a) honvédelmi;
- b) nemzetbiztonsági;
- c) bűnüldözési vagy bűnmegelőzési;
- d) központi pénzügyi vagy devizapolitikai érdekből;
- e) külügyi kapcsolatokra, nemzetközi szervezetekkel való kapcsolatokra;
- f) bírósági eljárásra tekintettel.”

²⁶ Fodor László, in: Debr. Konf. p.10.

²⁷ Hivatkozva Fodor László, in: Debr. Konf. 17.

Ehhez jön még a 19. § (7) bekezdése, ami szerint „A közérdekű adatok nyilvánosságát korlátozhatja továbbá az Európai Unió jogszabálya az Európai Unió jelentős pénzügy- vagy gazdaságpolitikai érdekére tekintettel, beleértve a monetáris, a költségvetési és az adópolitikai érdeket is.”

Az értékelés szabályai akárcsak a 7. pontot illetően, itt is azt vizsgálták, vajon a közérdekű információ nyilvánossága-e a főszabály vagy a titkossága. Ennek megfelelően a jelen esetben a maximális (5) pont megadása látszik indokoltnak, minthogy az Atv. szövegéből nyilvánvaló, hogy taxációról van szó, a megadott témakörökön belül is csak pontos körülírással lehet tényleges titokfajtákat létrehozni. Minden azon kívül eső vagy bizonytalan státusú adat nyilvánosnak számít.

B-E.

A környezeti információhoz való hozzáférés gyakorlati megvalósulása

A TAI módszertani útmutatásának megfelelően, a világméretű programban ebben a kérdésben nyilvánvalóan érvényesülő angolszász hatásra, nem a jogi, hanem a gyakorlati tapasztalatokat összegző fejezetbe foglaltunk a kontinentális jogokban mindenképpen a jogi oldalra tartozó kérdést. Ezekkel a végrehajtó jellegű (administrative regulation) jogszabályokkal kapcsolatosan ugyanakkor igyekeztünk már konkrét gyakorlati tapasztalatokra is hivatkozni.

A fejezet anyagát a környezeti információhoz jutás főbb kérdései mentén csoportosítottuk, a különböző ágazatokban szerzett tapasztalatainkat e témakörökbe vontuk össze. A katasztrófhelyzetekre (a katasztrófhelyzetek alatt, illetőleg azt követően észlelt), a vízminőségi és levegőminőségi monitoringra, az országos szintű környezeti állapot jelentésekre és a vállalati környezeti információhoz való hozzájutásra vonatkozó adatokat tehát az információ minősége és az információ szolgáltatása egyes főbb kérdései mentén vizsgáljuk.

I.B-E.1

Az információ aktív szolgáltatására vonatkozó jogi követelmények (3,5)

Ennél az indikátornál azt vizsgáltuk, hogy létezik-e jogszabályi kötelezettség az információ szolgáltatására és ha igen, akkor kiterjedt-e a jogalkotó figyelme olyan részletkérdésekre, mint az információszolgáltatási időszerűsége, tartalma és eszközei, illetőleg gondoskodik-e az állam az információszolgáltatás szervezeti és költségvetési feltételeiről.

Az információszolgáltatás jogi szabályozása természetesen a katasztrófhelyzetek tekintetében a legrészletesebb, legkörültekintőbb. A katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről 1999. évi LXXIV. törvény 1. § (2) bekezdése a tájékoztatást alapvető állampolgári jogként fogalmazza meg: „Minden állampolgárnak, illetve személynek joga van arra, hogy megismerje a környezetében lévő katasztrófaveszélyt, elsajátítsa az irányadó védekezési szabályokat, továbbá joga és kötelessége, hogy közreműködjön a katasztrófavédelemben.”

A törvény 17. § e) pontja szerint a megyei, fővárosi védelmi bizottság elnöke „folyamatosan értékeli a kialakult helyzetet, a védekezés helyzetét, és erről a Bizottságot és a közvéleményt tájékoztatja”. Hasonló szellemben szabályozza a lakosság tájékoztatását fenti törvény végrehajtásáról szóló 179/1999. (XII. 10.) Korm. rendelet. A Kormányzati Koordinációs Bizottság a 8. § (2) bekezdés c) pontja szerint „A védekezés irányítása során a KKB hírközlő eszközök útján rendszeresen tájékoztatja a lakosságot a katasztrófaveszélyről, illetve annak elmúltáról”.

Jelentős kiegészítő szabályokat tartalmaz még az 1996. évi XXXVII. törvény a polgári védelemről, az 55/1997. (X. 21.) BM rendelet a polgári védelmi kötelezettségen alapuló polgári védelmi szervezetek létrehozásának, irányításának, anyagi-technikai ellátásának, illetőleg alkalmazásának szabályairól, illetőleg a 60/1997. (IV. 18.) Korm. rendelet az óvóhelyi védelem, az egyéni védőeszköz-ellátás, a lakosság riasztása, valamint a kitelepítés és befogadás általános szabályairól. Ez utóbbi jogszabály 11. § (1) bekezdése szerint „Minősített időszakban és veszélyhelyzetben a védekezés érdekében jelezni kell az esemény bekövetkezését és annak elmúlását, illetve haladéktalanul közölni kell a lakossággal a követendő magatartási szabályokat.” A 15. § a közlés módját szabályozza: „A katasztrófariasztást

a) a polgári védelem riasztási rendszerén, továbbá

b) adásidőben a Magyar Rádió Részvénytársaság és Magyar Televízió Részvénytársaság közszolgálati műsorait sugárzó adókon, valamint

c) országos, körzeti és helyi rádió- és televízióműsorokat sugárzó adókon a Magyar Rádió és a Magyar Televízió közleményeinek átvételével, illetőleg a polgári védelem riasztó rendszerén kapott közlés alapján kell végrehajtani.”

A katasztrófákkal kapcsolatos utólagos tájékoztatásra már korántsem terjedt ki ilyen mértékben a jogalkotó figyelme (egy felszín alatti vízre vonatkozó kormányrendelet foglalkozik érintőlegesen a kérdéssel)²⁸.

Hasonlóképpen az ivóvízzel és a levegőszennyezettséggel kapcsolatban a hatóságok tájékoztatási kötelezettségéről sem rendelkeznek ilyen jól körülhatárolt jogszabályok, ugyanakkor interjúalanyaink a környezetvédelmi és a közegészségügyi hatóságoknál elmondták, hogy a feladataik között szerepel a monitoring adatok rendszeres nyilvánosságra hozatala.

A környezet állapot jelentésekkel kapcsolatosan a környezetvédelmi törvény inkább az elkészítésre, mintsem a terjesztésre helyezi a szabályozás fő hangsúlyait, sőt a magyar jog részét képező Aarhusi Egyezmény szabályai sem tartalmaznak sok konkrétumot e tekintetben. Ugyanakkor jó megalapozása a környezet állapot jelentéseknek a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzata, ami a minisztérium épületében közönségszolgálati iroda működtetését írja elő. Azt viszont már semmi sem írja elő – bár

²⁸ F. Nagy Zsuzsanna észrevétele: A megállapítás helyességét alátámasztja a nyáron történt Esztergomi vízszennyezés ügye is ahol a hulladékégetőből az élővízbe kikerült elégetni szánt veszélyes hulladék belemosódott a település ivóvízbázisába. A környezeti kárral érintett területet felszínesen takarították fel és a szennyezés megszüntetését követően a hatóság már egyáltalán nem adott közre tájékoztatását a környezeti kár további alakulásáról a szennyezéssel érintett terület rehabilitációjáról.

rendszeresen megtörténik – hogy a jelentéseket főbb a könyvtáraknak és egyetemeknek megküldjék.

A vállalatok közvetlen információszolgáltatási kötelezettsége Magyarországon ma még nem ismeretes, azonban egyes vállalatok ISO minősítéseken mentek keresztül és az ISO szabványoknak megfelelően tájékoztatják a működési területükön élő lakosságot²⁹.

I.B és E. 2.

Az információ titkosságára vonatkozó szabályok (3.3)

Az általános jogi kérdések között már vizsgáltuk az állami érdekekre és az államigazgatási szervek érdekeire hivatkozással elzárt információ terjedelmét, a jelen indikátor speciálisan a veszélyhelyzetekre vonatkozó szabályok, illetőleg a vállalatoktól származó információk tekintetében méri fel a titokköröket. Utóbbi információfajta szempontjából a harmadik személyek érdekeire tekintettel titkosított információnak, elsősorban az üzleti titoknak van kiemelkedő szerepe.

A katasztrófavédelmi szabályok csak az információ terjesztésére, nyilvánosságára vonatkozó szabályokat tartalmaznak és nem fordítanak gondot az információvédelemre – nyilvánvalóan abból kiindulva, hogy katasztrófa helyzetben nem képzelhető el olyan helyzet, hogy a katasztrófa kivédése, kezelése, hatásainak enyhítése szempontjából lényeges információt bármilyen indokkal is vissza lehetne tartani. Ugyanakkor a katasztrófavédelmi szabályok az Atv.-ben és más jogszabályokban meglévő titokvédelmi rendelkezések hatályát elvileg nem érintik.

A kémiai biztonságról szóló 2000. évi XXV. törvény 13. §-a viszont a veszélyes anyagokkal kapcsolatos eljárásokban már komoly titokvédelmi rendelkezéseket ír elő. A hivatkozott szakasz (1) bekezdése szerint „A törzskönyvezési, továbbá bejelentési eljárások során az OKK-OKBI, az OKK főigazgatója, illetőleg az ETTSZ - a törzskönyveztető vagy a bejelentő eltérő nyilatkozata hiányában - a tudomására jutott üzleti titoknak, illetve bizalmasan kezelendő adatnak minősülő információkat nyilvánosságra nem hozhatja.”

A (2) bekezdés ugyanakkor alkivételeket fogalmaz meg: „Az (1) bekezdés alkalmazásában nem tekinthető üzleti titoknak, illetőleg bizalmasan kezelendő adatnak

- a) az anyag, illetve a készítmény kereskedelmi neve,
- b) a gyártó és a törzskönyveztető neve,
- c) a veszélyesség megítélésnek szempontjából jelentős fizikai, kémiai tulajdonság, toxikológiai és ökotoxikológiai vizsgálatokból levont következtetés,
- d) a közösségi jegyzékbe történő felvétel céljából végzett osztályozáshoz, feliratozáshoz szükséges mértékig a 3. § szerint veszélyesként besorolható anyag tisztasági foka, szennyező anyagainak, illetve adalékanyagainak azonosítása, továbbá az elvégzett vizsgálatok értelmezése,
- e) a biztonsági adatlapon lévő tájékoztatás,
- f) a közösségi jegyzékben szereplő anyagok egészségre és környezetre gyakorolt hatásának meghatározására alkalmas analitikai módszerek, valamint
- g) az elsősegélynyújtásra, mentésre, óvintézkedésre, dekontaminálásra vonatkozó adat, illetve eljárás.”

²⁹ Ide tartozó témakörök még az EMAS, az IPPC és a közeljövő E-PRTR szabályozása.

Még az alkivételekkel együtt is úgy tűnhet, hogy a jogalkotó főszabálynak az üzleti titkot tartja és ehhez képest kivétel a veszélyes anyagokkal kapcsolatos adatok nyilvánossága, de ez nincs így. A 13. § (3) bekezdése szerint ugyanis „Az (1) és (2) bekezdésekben foglaltak alapján az OKK-OKBI dönt abban a kérdésben, hogy a törzskönyveztető, illetőleg bejelentő által titkosítani kívánt adat, illetve információ képezheti-e üzleti titok tárgyát, vagy kezelhető-e bizalmasan.” Megjegyzendő, hogy 2004. május 1. napja, azaz Magyarország teljes jogú EU tagsága előtt a törvény 13. §-ának megszövegezése inkább azt az értelmezést támogatta, hogy ha a titokgazda vállalat üzleti titokra hivatkozott, akkor azt csak kivételes esetben lehetett nyilvánosságra hozni.

Ami a vállalatok által szolgáltatott egyéb információt illeti, azzal kapcsolatban az üzleti titokról szóló jogszabályok a leginkább relevánsak. E téren Magyarországon jelentős változásokat hozott az ún. üvegseb törvény, azaz 2003. évi XXIV. törvény a közpénzek felhasználásával, a köztulajdon használatának nyilvánosságával, átláthatóbbá tételével és ellenőrzésének bővítésével összefüggő egyes törvények módosításáról. Míg ezt megelőzően az Atv. az üzleti titokról nem rendelkezett és ezzel bizonytalan jogi helyzet állt elő, az üvegseb törvény egy a Polgári Törvénykönyvre történő rövid utalást iktatott az Atv. 19. § (6) bekezdésébe.

A Ptk. új 81. §-a a következőképpen kísérli meg az üzleti titokhoz fűződő érdekek védelméhez és a közérdekű adatok, különösen pedig a közpénzek felhasználásával kapcsolatos közérdekű adatok nyilvánosságához fűződő érdekek között egyensúlyt teremteni: „(1) Személyhez fűződő jogokat sért, aki a levéltitkot megsérti, továbbá aki a magántitok vagy üzleti titok birtokába jut, és azt jogosulatlanul nyilvánosságra hozza vagy azzal egyéb módon visszaél.

(2) Üzleti titok a gazdasági tevékenységhez kapcsolódó minden olyan tény, információ, megoldás vagy adat, amelynek nyilvánosságra hozatala, illetéktelenek által történő megszerzése vagy felhasználása a jogosult jogszerű pénzügyi, gazdasági vagy piaci érdekeit sértene vagy veszélyeztetné, és amelynek titokban tartása érdekében a jogosult a szükséges intézkedéseket megtette.

(3) Nem minősül üzleti titoknak az állami és a helyi önkormányzati költségvetés, illetve az európai közösségi támogatás felhasználásával, költségvetést érintő juttatással, kedvezményel, az állami és önkormányzati vagyon kezelésével, birtoklásával, használatával, hasznosításával, az azzal való rendelkezéssel, annak megterhelésével, az ilyen vagyont érintő bármilyen jog megszerzésével kapcsolatos adat, valamint az az adat, amelynek megismerését vagy nyilvánosságra hozatalát külön törvény közérdekből elrendeli. A nyilvánosságra hozatal azonban nem eredményezheti az olyan adatokhoz - így különösen a technológiai eljárásokra, a műszaki megoldásokra, a gyártási folyamatokra, a munkaszervezési és logisztikai módszerekre, továbbá a know-how-ra vonatkozó adatokhoz - való hozzáférést, amelyek megismerése az üzleti tevékenység végzése szempontjából aránytalan sérelmet okozna, feltéve, hogy ez nem akadályozza meg a közérdekből nyilvános adat megismerésének lehetőségét.

(4) Az, aki az államháztartás valamely alrendszerével pénzügyi, illetve üzleti kapcsolatot létesít, kérésre köteles a jogviszonnyal összefüggő és a (3) bekezdés alapján közérdekből nyilvános adatokra vonatkozóan tájékoztatást adni. A felvilágosítás oly módon is történhet, hogy az adatokat a honlapon vagy a hirdetményi lapban teszik közzé. A felvilágosítás

megtagadása esetén, vagy ha a felvilágosítást kérő szerint a tájékoztatás nem kielégítő, a törvényességi felügyelet gyakorlására jogosult szerv eljárása kezdeményezhető.”

Összegezve, ahogyan az átlagpontoszám (3.3) is mutatja, Magyarországon a környezet védelme szempontjából lényeges katasztrófavédelmi, kémiai biztonsági és általános vállalati információ nyilvánossága megfelelően garantált. Ugyanakkor nem teljesen megnyugtató az a megoldás, hogy a jogalkotó a környezet védelméhez, sőt a közegészségügyhöz és közbiztonsághoz fűződő társadalmi érdekeket láthatóan egy platformon kezeli a vállalati üzleti érdekekkel és megpróbál közöttük egy valamiféle egyensúlyt kialakítani.

I.B-E. 3.

A környezeti információ előállítására és jelentésére vonatkozó jogszabályi követelmények (3.8.)

Valamennyi információfajta tekintetében vizsgáltuk a környezetvédelmi szempontból jelentős információ rendelkezésre állását. A katasztrófavédelmi törvény 43. §-a alapján „Az üzemeltető köteles a veszélyes tevékenységgel összefüggő súlyos balesetről vagy rendkívüli eseményről a megyei katasztrófa, fővárosi polgári védelmi szerv ügyeleti szolgálata útján a hatóságot, továbbá az illetékes védelmi bizottság elnökét, valamennyi érintett települési önkormányzat polgármesterét haladéktalanul tájékoztatni:

- a) a súlyos baleset, rendkívüli esemény körülményeiről,
- b) a súlyos balesetben, rendkívüli eseményben szereplő veszélyes anyagokról,
- c) a lakosságra, az anyagi javakra és a környezetre gyakorolt hatások értékeléséhez szükséges adatokról,
- d) a megtett intézkedésekről.”

Hasonló, csak részletesebb jelentéstételi kötelezettséget tartalmaz a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről szóló 2/2001. (I. 17.) Korm. rendelet 24. és 25. §-a.

A rendkívüli eseményekkel kapcsolatos utóellenőrzésről csupán a felszín alatti vizek minőségét érintő tevékenységekkel összefüggő egyes feladatokról szóló 33/2000. (III. 17.) Korm. sz. rendelet szólt, ezt azonban a 219/2004 (VII. 19. Korm. sz. rendelet hatályon kívül helyezte. Az eredeti jogszabály az utóellenőrzés funkcióit a következőképpen foglalta össze: „A kármentesítés (...) környezetre gyakorolt hatását, eredményességét, a szennyezettség, károsodás mértékét, megszűnését folyamatosan, illetőleg az egyes szakaszok befejezését követően, a kármentesítésre kötelezett a kármentesítés (...) utóellenőrzés keretében ellenőrzi.” Az utóellenőrzés magába foglalta:

- „a) a vizsgált környezeti elemek meghatározott paramétereinek mérését, megfigyelését, észlelését;
- b) a mérési, megfigyelési és észlelési adatok gyűjtését, feldolgozását, nyilvántartását, rendszeres értékelését;
- c) az utóellenőrzést elrendelő felügyelőségi határozat szerinti tartalmú és gyakoriságú adatszolgáltatást,
- d) értékelő tanulmány készítését, határozatban megadott gyakorisággal,
- e) az utóellenőrzés módosítására vonatkozó felülvizsgálati terv készítését.”

Az új jogszabály „Kármentesítési monitoring” néven, kisebb kiegészítésekkel lényegében ugyanezt szabályozza, annak hangsúlyozásával, hogy az utóellenőrzésnek most már hosszabb ideig tartó, rendszeres tevékenységnek kell lennie. Úgy tűnik, hogy ez esetben a jogintézmény kiteljesedésének, a gyakorlati tapasztalatok alapján történt továbbfejlesztésének lehettünk tanúi.

Az ivóvíz minőségére, illetőleg a levegőtisztaságra nézve is részletes jogszabályi követelmények állnak a hatóságok rendelkezésére, a levegőtisztasági adatok tekintetében a honvédelmi célú létesítmények adatai kivételével. A vizsgálat során megkérdezett hatóságok véleménye szerint ezeknek az adatoknak a nagyközönség számára történő szolgáltatása előtt egyedül a közérthetőség korlátai állhatnak.

Az üzemeltetőknek, akik levegőszennyező tevékenységet folytatnak a levegő védelmével kapcsolatos egyes szabályokról szóló 21/2001. (II. 14.) Korm. rendelet „Adatszolgáltatás” című fejezetében írtak szerint kell adatot gyűjteni és szolgáltatni. Az ivóvíz minőségi követelményeiről és az ellenőrzés rendjéről szóló 201/2001. (X. 25.) Korm. rendeletben „A vízminőség ellenőrzése” című fejezet rendelkezik az üzemeltető hasonló kötelezettségeiről.

A 21/2001. (II. 14.) Korm. sz. rendelet (a továbbiakban: Lr.) 23. § (2) bek. alapján 2002. febr. 1-től a környezetvédelmi felügyelőségek működtetik az Országos Légszennyezettségi Mérőhálózatot (OLM), négyféle forrásból: manuális mérőhálózatból (a korábbi Regionális Immisszió Vizsgáló mérőhálózat, azaz a RIV), automatikus mérőhálózatból és mobil mérőállomásokból, illetőleg időszakos mintavételekből a Lr. 7. § (2) bekezdése, illetőleg a légszennyezettség és a helyhez kötött légszennyező források kibocsátásának vizsgálatával, ellenőrzésével, értékelésével kapcsolatos szabályokról szóló 17/2001. (VII. 3.) KöM. sz. rendelet 4. és 5. §§ alapján³⁰.

Az ivóvíz minőségi követelményeiről és az ellenőrzés rendjéről szóló 201/2001. (X. 25.) Korm. sz. rendelet 5. § (1) bek. alapján az 50 nél több főt ellátó vízellátó rendszert üzemeltető köteles gondoskodni arról, hogy az ivóvíz minőségét ivóvízvizsgálatra akkreditált laboratórium meghatározott helyeken és gyakorisággal ellenőrizze.

A Környezetvédelmi Törvény és az Aarhusi Egyezmény, ahogyan már utaltunk rá, általánosságban előírja a környezet állapot jelentések készítésének kötelezettségét, anélkül, hogy a részletes követelményekbe is belemennének. Az interjúk során azt is egyértelműen megállapíthattuk, hogy a jelentések készítéséhez állandó költségvetési tétel sem kapcsolódik, az erre szolgáló forrásokat a minisztérium Informatikai Osztályának költségvetésébe foglalják bele, bár nem egyértelmű rendeltetéssel.

Az üzemeltetőknek, akik levegőszennyező tevékenységet folytatnak a levegő védelmével kapcsolatos egyes szabályokról szóló 21/2001. (II. 14.) Korm. rendelet „Adatszolgáltatás” című fejezetében írtak szerint kell adatot gyűjteni és szolgáltatni. Az ivóvíz minőségi követelményeiről és az ellenőrzés rendjéről szóló 201/2001. (X. 25.) Korm. rendeletben „A vízminőség ellenőrzése” című fejezet rendelkezik az üzemeltető hasonló kötelezettségeiről.

Összeségében megállapíthatjuk, hogy az információ rendelkezésre állásáról rendkívül szerteágazó, részletes szabályozás áll rendelkezésre, bár azok színvonala meglehetősen egyenletlen, nem érezhető egy egységes koncepció mögöttük (3.8).

³⁰ Baranyi Tamás, in: Debr. Konf. p..58.

I.B-E.4.

A szolgáltatott információ minősége (4.5)

A TAI módszertan szerint a szolgáltatott információ minőségét az adatok relevanciája, részletessége, átfogó, széles köre, valamint az adatok elemzése határozza meg. Tapasztalataink szerint a területi környezetvédelmi hatóságok a levegő minősége tekintetében több, mint egy tucat anyag jelenlétét, illetőleg a levegő különböző fizikai paramétereit szolgáltatják az Interneten rendszeresen. A közegészségügyi hatóságok az ivóvíz minőségével kapcsolatban meghatározott módszertan alapján lefolytatott mintavétel és mérések segítségével, ugyancsak több, mint egy tucat anyag jelenlétét és mennyiségét, továbbá fizikai jellemzőket (hőmérséklet, vezetési képesség, szín, szag, íz, áttetszőség) kísérik figyelemmel folyamatosan.

A manuális mérőhálózat keretein belül szakaszos mintavevőkkel mérik a SO₂ és a NO₂ 24 órás átlagkoncentrációit és az ülepedő por 30 napos átlagkoncentrációit néhány tíz helyen megyénként. A napi eloszlások, a pillanatértékek és a légszennyezettségi határértékek túllépésének folyamatos figyelemmel kísérésére a telemetrikus rendszer segítségével üzemeltetett automata monitorállomások alkalmasak³¹. Ezeket az adatokat negyedévente megküldik az Országos Környezetvédelmi Információs Rendszerbe (OKIR).

A magyar környezetállapot jelentések tradicionálisan jó minőségű, tartalmas anyagok, amelyek nem csak az adatokat, hanem a velük kapcsolatos trendeket is tartalmazzák. A TAI módszertan által felsorolt (a nemzetközi összehasonlítás alapján elvárható) témakörök közül valamennyi megtalálható a jelentésekben.

Ami a vállalatok kibocsátásait illeti, arról a Levegőtisztaság-védelmi alapadatok (LAL) jelentések információs rendszeréből (LAIR) a konkrét kibocsátások, légszennyező tevékenységek adatai (telephelyek, technológiák), a tevékenységekre a környezetvédelmi hatóságok által meghatározott határértékek, a tevékenységek változása, illetőleg települési, megyei és regionális kibocsátási statisztikák ismerhetők meg. Mivel az adatokat országosan egységes környezetvédelmi azonosítókkal (KTJ és KÜJ) veszik nyilvántartásba, azok térinformatikai rendszerekben megjeleníthetők³².

Az ivóvíz minőségére vonatkozó adatokat az üzemeltetők negyedévenként küldik meg az ÁNTSZ megyei intézeteinek³³.

Összességében a szolgáltatott információ minősége egyenletesen jónak mondható (4.5).

I.C-E.5.

Az információgyűjtés rendszeressége (4.5)

³¹ Baranyi Tamás, in: Debr. Konf. p..59.

³² Baranyi Tamás, in: Debr. Konf. p..61.

³³ Baranyi Tamás, in: Debr. Konf. p..71.

Az információgyűjtés a levegőtisztasági adatokat tekintve az online módszerrel folyamatosnak tekinthető, míg az ivóvíz minőség vonatkozásában azt találtuk, hogy egy közegészségügyi hatóság a saját területén mintegy 500 mintavételi helyen évente kétszer végez méréseket.

Jóllehet a jogi kötelezettségek fennállnak, négy vizsgált vállalat (jelentős környezetvédelmi vonatkozásokkal) közül kettő egyáltalán nem tett az utóbbi években a hatóságok felé környezetvédelmi adatszolgáltatást, a másik kettő pedig mindössze egy átfogó környezeti jelentést tett az elmúlt három évben.

A manuális mérőhálózat keretein belül szakaszos mintavevőkkel mérik a SO₂ és a NO₂ 24 órás átlagkoncentrációit és az ülepedő por 30 napos átlagkoncentrációit néhány tíz helyen megyénként. A napi eloszlások, a pillanatértékek és a légszennyezettségi határértékek túllépésének folyamatos figyelemmel kísérése a telemetrikus rendszer segítségével üzemeltetett automata monitorállomások alkalmasak³⁴. Ezeket az adatokat negyedévente megküldik az Országos Környezetvédelmi Információs Rendszerbe (OKIR).

Magyarországon 1994 óta csaknem minden évben bocsátottak ki környezetállapot jelentést, bár az elkészítésük az utóbbi években akadozik (2001-ben nem jelent meg, a 2003-as jelentés, bár kész van, az összefoglaló jelentés elkészültekor, 2004 októberében még nem nyomtatták ki).

Az ivóvíz minőségére vonatkozó adatokat az üzemeltetők negyedévenként küldik meg az ÁNTSZ megyei intézeteinek³⁵.

Összességében úgy látjuk, hogy a magyar környezetvédelmi adatkezelési rendszer nagy erőfeszítéseket tesz a rendszeres adatfelvétel érdekében, ebből csupán a gazdálkodó szervezetek nem veszik ki megfelelően a részüket (4.5).

I.B.C.E.6.

A környezeti adatokat tároló számítógépes adatbank léte (3,5)

Vizsgálataink azt mutatják, hogy Magyarországon számos környezeti katasztrófával kapcsolatos adatbank létezik. A legtipikusabb a KBIR (Környezetbiztonsági Információs Rendszer), de tulajdonképpen ide sorolható az ingatlan-nyilvántartás is, ahol a Kvtv. alapján az ingatlanokra vonatkozó (talaj és felszín alatti víz) hosszú távú környezeti károkat nyilvántartják. Ide sorolhatók a KÁRINFO (Kármentesítési Program Információs Rendszer) és a VIKÁR (Vízminőségi Kárelhárítási Rendszer), de a katasztrófavédelem központi szervezete is fenntart adatbázisokat, amelyek viszont nem hozzáférhetőek a nyilvánosság számára.

A környezeti hatóságoktól beszerzett információ alapján a levegőtisztasági adatokat tartalmazó RIV rendszer már mintegy 20 éve fennáll, míg annak online változata 10 éve. Ami az ivóvíz minőségét illeti, a közegészségügyi hatóságok ugyancsak fenntartanak egy

³⁴ Baranyi Tamás, in: Debr. Konf. p..59.

³⁵ Baranyi Tamás, in: Debr. Konf. p..71.

adatbázist, de csak belső használatra, a nagyközönség számára csupán az ebből származtatott adatok hozzáférhetőek.

A vizsgált cégek közül kettő tartott fenn környezetvédelmi adatbázist, a többiekkel kapcsolatban a környezetvédelmi felügyelőségen meglévő adatbázisokból lehet esetenként visszakövetkeztetni a kibocsátásaikra és a környezetvédelmi jogszabályoknak megfelelő működésükre.

Összességében megállapíthatjuk, hogy a környezetvédelmi számítógépes adatbankokban rejlő lehetőségeket Magyarország jelenleg még nem használja ki megfelelően (3.5).

I.B-E.7.

A környezeti adatok hozzáférhetősége az Interneten (2.3)

A vizsgált környezeti katasztrófákkal kapcsolatosan csak társadalmi szervezetek honlapjain található adatok, ezek azonban az adott esetben hiányosaknak és megbízhatatlanoknak minősültek. Az ivóvíz minőségével kapcsolatosan a regionális szinten nem találtunk Interneten hozzáférhető adatokat, míg a környezetvédelmi felügyelőségek, adataink szerint gondoskodnak arról, hogy az adataik az Interneten hozzáférhetőek legyenek, sőt egyes sajtószerveket, önkormányzatokat, illetőleg a szomszédos államokat is folyamatosan ellátják információval³⁶.

Lényegesek a meta-adatbázisok pld. a www.kikeres.hu Közigazgatási Információkereső Rendszer. A főváros és a nagyobb városok automata levegőminőség mérőállomásainak adatai megtalálhatók a www.kvvm.hu/emc. és a <http://kgi.vati.hu> honlapokon³⁷. Az ivóvíz minőségével kapcsolatban nem áll rendelkezésre hasonló honlap.

Jóllehet a Magyar környezeti indikátorok c. kiadvány a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium hivatalos kiadványa, az a minisztérium honlapján nem található meg, Ugyanakkor kulcsszó kereséssel egy társadalmi szervezet honlapján könnyen hozzáférhető. Ezen kívül számos más honlapon található hivatkozások vagy rövidebb-hosszabb kivonatok a jelentésből.

A vizsgált vállalatok egyike helyezte el környezeti információt az Interneten.

Ha azt írtuk, hogy az adatbankokban rejlő lehetőségeket még nem használják hazánkban, akkor ez az adatok internetes terjesztésével kapcsolatosan még inkább igaz (2,3).

I.B-E.8.

A tömegtájékoztatás környezeti adatokkal való ellátására tett erőfeszítések (3.0)

³⁶ F.Nagy Zsuzsa tapasztalatai szerint ellenben a környezetvédelmi felügyelőségek egy részének még önálló honlapja sincs. Példaként felhossa, hogy az észak magyarországi környezetvédelmi bírságolási adatokból a 2000 évi a legfrissebb, ami Interneten hozzáférhető.

³⁷ Sámi Lajos, in Debr.Konf. p.103.

A katasztrófával kapcsolatos vizsgálat általános tapasztalata szerint a felelős cégek nem léptek kapcsolatba a sajtóval.

A vizsgált közegészségügyi hatóság az éves ivóvíz minőségi adatokról készült összefoglalót inkább az érdekelt önkormányzatok képviselő testületei elé tárja, a sajtóval nincs rendszeres kapcsolata. A környezetvédelmi hatóságok ugyancsak készítenek éves összefoglaló környezetállapot jelentést, amely bárki számára hozzáférhető. Ezen túlmenően egyes napilapoknak és helyi tv. csatornák számára rendszeresen juttatnak el levegőtisztasági adatokat, sőt a nagyvárosokban (a vizsgált konkrét esetben az önkormányzat épületén) elektronikus kijelzőn értesítik a lakosságot az aktuális adatokról.

A legutóbbi Környezeti Indikátorok kiadvány megjelenésekor (2003. október) a minisztérium közigazgatási államtitkára sajtótájékoztatót tartott, aminek folytán a jelentésből híradás és adatok jelentek meg különböző írott és elektronikus sajtótermékekben. A jelentésről szóló híradás még mindig teljes terjedelmében megtalálható a minisztérium honlapján.

Jóllehet a vizsgált négy vállalat közül háromnak volt sajtóképes környezetvédelmi anyaga (környezeti jelentés, környezetpolitikai célkitűzések), egyik sem tett lépéseket ezek megismertetésére a sajtóval.

A környezetvédelem és a tömegtájékoztatás kapcsolata nem éppen szoros, jellemző, hogy a kisebb környezeti katasztrófáknak szinte egyáltalán nincs sajtóértéke. Az értékelés mindazonáltal igen vegyes képet mutat, az átlagérték (3) jelentős szélsőségekből adódott.

I.C.-E.9.

A környezeti információ hozzáférhetősége és költségei (3.5)

Az előző pontokban írt sajtó és egyéb nyilvánosság miatt a levegőtisztasági adatok könnyen és gyorsan hozzáférhetők az állampolgárok számára, a felügyelőségek az adatvédelmi törvény rendelkezéseinek megfelelően egyedi, kiegészítő tájékoztatást is adnak. A közegészségügyi hatóságoknál az összefoglaló információ, illetőleg a jelentések tartalma teljes egészében hozzáférhető az önkormányzatok közvetítésével, részletesebb adatokat, kivonatokat, felvilágosítást díj ellenében, viszont meglehetősen gyorsan, átlag 4 nap alatt szolgáltatnak.

A vizsgált négy cég közül csupán egy tagadta meg kategorikusan a nyilvánosság tájékoztatását, a másik három közül egy rendszeresen, kettő pedig alkalmanként végez ilyen tevékenységet a gyakorlatban.

Az Európai Bíróság C-217/1997. sz. döntésében a környezeti információ szolgáltatásával kapcsolatos díjra nézve kimondta, hogy annak egyenértékűnek, arányosnak kell lennie és azt információszolgáltatás költségein kívül más hatósági költséget nem szabad fedeznie. Ebből az is következik, hogy - szemben a per tárgyául szolgáló német gyakorlattal - a hatóság nem igényelhet díjat a kérelem elutasítása esetére³⁸.

Ugyancsak a költségekkel kapcsolatosan a jogirodalom álláspontja szerint Magyarországon komoly problémát okoz és fog okozni az, hogy egyes államigazgatási szervek információs

³⁸ Hivatkozta Fodor László, in Debr. Konf.p. 20-21.

feladataikat privatizálják, aminek egyenes következménye, hogy megpróbálnak minden információszolgáltatásért piaci árat követelni³⁹.

A Tiszántúli Környezetvédelmi Felügyelőségen környezetvédelmi atlaszok, térinformatikai rendszerek (térképek és adatbázisok összekapcsolása, CD-N hozzáférhető környezeti alapállapot felmérés és internetes honlap) formájában terjesztik a környezeti adatokat⁴⁰.

A Magyarország környezeti indikátorai kiadványok, bár, mint láttuk a teljes terjedelmű internetes hozzáférés nehézkes, kinyomtatva négy (sőt, feltehetően több, nekünk csak ennyit sikerült feltárni) különböző helyen is könnyen és ami a fő, ingyen hozzáférhető: az Országos Széchenyi Könyvtárban, a Független Mezőgazdasági Tájékoztató Központban, a Pázmány Péter Katolikus Tudományegyetem Jogi Karának a könyvtárában, a Széchenyi Egyetem könyvtárában és egy közkönyvtárban a Budapest XVII. Kerületében. Meglepő viszont ezek után, hogy a publikációt nem lehetett megkapni a budapesti székhelyű környezetvédelmi hatóságnál.

A vizsgált cégek környezetpolitikai tervei, környezetvédelmi jelentései hozzáférhetők a nyilvánosság számára, azonban ez csak elvi lehetőség, a nyilvánosság tagjaival, szervezeteivel környezetvédelmi vonatkozásban ezeknek a cégeknek csak eseti kapcsolata van.

Összességében, ha valaki ma Magyarországon környezeti információhoz akar jutni, erre a lehetősége megvan, de nincs könnyű dolga. Ráadásul, ha nem túl általános, konkrét esetekre, területekre vonatkozó információra van szüksége, akkor egyre inkább valószínű, hogy komoly költségekre is számíthat (3.5)

I.B.C.E.10.

A környezeti információ terjesztésének köre (3.6)

A környezeti katasztrófákkal kapcsolatosan a környezetvédelmi hatóság maga végzi a közvetlenül érintett helyi lakosság aktív tájékoztatását, ezen kívül a társhatóságokat is részletes információval látják el. A katasztrófák hosszú távú hatásairól az ingatlan-nyilvántartáson keresztül kaphatnak a lakosok nem túl részletes adatokat.

A levegőtisztasági adatokat a média, a helyi önkormányzatok és egy társhatóság, a közegészségügyi hatóság kapja rendszeresen és automatikusan. Ezek közül a helyi önkormányzatokat szánja a környezetvédelmi hatóság közvetítőnek: az adatkérőket affelé orientálja, hogy a részletes, magyarázattal ellátott adatszolgáltatásért a nyilvánosság tagjai hozzájuk forduljanak. Az Észak-dunántúli Környezetvédelmi és Vízügyi Igazgatóság azonban bármilyen civil megkeresésre rövid határidőn belül részletes és ingyenes tájékoztatást ad, sőt az információk értelmezésében is segít. Az ivóvíz minőségi adatokat a helyi önkormányzatok kapják csak rendszeresen, szerepük hasonló, mint a levegőtisztasági adatokkal kapcsolatban. Az Országos Közegészségügyi Intézet országos helyzetképet készít az ivóvíz minőségéről, míg a megyei ÁNTSZ-ek a megyei közgyűlést tájékoztatják minden évben, sőt az egyes települések ivóvíz helyzetéről is külön jelentést készítenek⁴¹.

³⁹ Fodor László, in Debr. Konf. p.22.

⁴⁰ Sámi Lajos, in Debr.Konf. p.101.

⁴¹ Legoza József, in Debr. Konf. p.125.

A Magyarország Környezeti Indikátorai c. kiadvány teljes változata magyar és angol nyelven egyaránt megjelent, emellett három különböző formában is hozzáférhető: könyv, kivonatos brossúra és mini CD változatban. A minisztérium tervei szerint egyébként a jövőben a teljes könyvet csak minden második évben adják majd ki (nagyobb terjedelemben és részletesebben, mint jelenleg), a közbenső években pedig csak a brossúra jelenne meg.

A vizsgált (információkéréssel tesztelt) cégek közül csak egy utasítja az adatkérőt a hatóságokhoz, a többiek hajlandóak adatot szolgáltatni, bár nem volt még valódi lakossági adatkérés felőlük. Aktív információterjesztést egy cég rendszeresen egy pedig időszakosan végez.

Összességében az információ terjesztésének köre kielégítő (3.6), ám az előző adatokból kitűnik, hogy érdemes különbséget tennünk aközött, hogy hányféle fogyasztó, milyen területi megoszlásban részesülhet az adatokból és valójában az adatok kihez jutnak el. Ahhoz tehát, hogy a környezeti információk a megfelelő társadalmi hatást elérjék, nyilvánvaló, hogy nem elegendő a terjesztés széles köre, annak intenzitása, mélysége is fontos.

I.B-E.11.

Információs termékcsomag képzésére irányuló törekvések (1,5)

Ennél a kérdésnél a különböző célcsoportok számára elérhető és érthető plakátok, brossúrák, tájékoztatók, cikkek, tanulmányok stb. készítését vizsgáltuk. Általánosságban is elmondható, hogy az országos szintű környezetvédelmi állapotjelentésektől eltekintve egyik vizsgált információfajta kezelője sem mutat ma Magyarországon hajlandóságot arra, hogy munkát és pénzt fektessen a rendelkezésére álló környezeti információ „csomagolására” elérhetőbbé, vonzóbbá tételére. Az egyik környezetvédelmi felügyelőségen az interjúalanyok kijelentették, hogy ésszerűnek és hasznosnak tartanák ilyen anyagok készítését, ehhez azonban véleményük szerint a hatóságuknál külön PR managerre lenne szükség.

A Magyarország Környezeti Indikátorai c. kiadvány teljes változata magyar és angol nyelven egyaránt megjelent, emellett három különböző formában is hozzáférhető: könyv, kivonatos brossúra és mini CD változatban. A minisztérium tervei szerint egyébként a jövőben a teljes könyvet csak minden második évben adják majd ki (nagyobb terjedelemben és részletesebben, mint jelenleg), a közbenső években pedig csak a brossúra jelenne meg.

A vizsgált vállalatok, bár nyilván forrásaik akadnának erre, jelenleg nem találják célszerűnek információs csomagok készítését a környezetvédelmi adataikról.

Összességében megállapítható, hogy a magyar környezeti információ tulajdonosok lényegében egyáltalán nem törekszenek arra, hogy ezt az árut el is adják (1,5)

I.B-E.12.

Információszolgáltatás kérelemre (4)

A levegőtisztasági adatokkal kapcsolatos szinte teljes körű aktív információszolgáltatás mellett kevés szükség van további adatszolgáltatásra a nyilvánosság részére. Az ivóvízzel kapcsolatos lakossági adatszolgáltatás gyakorlat szerint vezetékes víz minőségére vonatkozó meglévő adatokkal kapcsolatosan a közegészségügyi hatóság 2 óra alatt vállalja az információ visszakeresését, míg ha mérésre van szükség, akkor 4 napon belül tudják teljesíteni a kérést. A vizsgált cégekhez, amint arra már utaltunk, közvetlen információkérés nem érkezett.

Az éves környezet állapot jelentéseket (Magyarország Környezeti Indikátorai) bárki megrendelheti levélben, faxon, telefonon vagy emailban és a fővárosban 2 nap alatt, vidéken pedig 4 nap alatt hozzá is juthat a kiadványhoz.

A Tiszántúli Környezetvédelmi Felügyelőség tapasztalatai szerint az információ iránt beadott igények sokszor értelmezhetetlen, pontatlan vagy ellentmondásos részeket tartalmaznak, ez nagy többletterhet ró a felügyelőségre, amelyik pedig arra törekedne, hogy az adatszolgáltatást minél inkább automatizálja⁴².

Ugyancsak a Tiszántúli Környezetvédelmi Felügyelőségen külön számítógépes nyilvántartást vezetnek arról, hogy kik fordultak hozzájuk információkért, és mikor, milyen formában, milyen információval látták el őket⁴³. Ez álláspontunk szerint nem korlátozza az információkérők jogait, sőt, a felelős adatkezelés révén, hosszabb távon még erősítheti is azokat.

A Hajdú-Bihar megyei ÁNTSZ gyakorlata szerint az egyedi adatkéréseket panaszügyként kezelik és ilyenként vesznek fel róla jegyzőkönyvet⁴⁴.

A cégekkel kapcsolatban korábban láthattuk, hogy csupán egy zárkózik el kifejezetten közülük a közvetlen lakossági adatszolgáltatástól, bár a többiek hajlandósága is csak elvi szintű.

Összességében a vizsgálat és a jogirodalom adatai is azt mutatják, hogy Magyarországon a környezetvédelmi hatóságok tájékoztatási kultúrája viszonylag magas, bár egyes esetekben az általuk folytatott gyakorlat legalábbis megkérdőjelezhető jogértelmezésen nyugszik (4.0).

I.B.-E.13.

A nyilvánosság számára rendelkezésre álló információ minősége (4.4)

A katasztrófa-helyzetekkel kapcsolatosan az érintett települések jegyzői meghozták a szükséges intézkedéseket (az egyik ügyben pld. a felszín alatti víz szennyezettsége miatt lezáratta a kutakat) és erről az összes érintettet értesítették. A környezetvédelmi felügyelőségek a levegőtisztasági adatokhoz hozzátársítják a megfelelő közegészségügyi tényezőket, hogy ezáltal a lakosok számára lehetővé tegyék annak megítélését, hogy kinek-kinek az ő egészségi helyzete mellett az adott állapot egészségügyi kockázattal jár-e⁴⁵. Az

⁴² Sámi Lajos, in Debr.Konf. p.109.

⁴³ Sámi Lajos, in Debr.Konf. p.107.

⁴⁴ Legoza József, in Debr. Konf. p.127.

⁴⁵ F. Nagy Zsuzsanna országos tapasztalatai szerint a vizsgálatba került felügyelőségek inkább kivételnek számítanak, mintsem főszabálynak.

ivóvízzel kapcsolatban mintegy 40 paramétert vizsgálnak folyamatosan és a legkisebb eltérést is az előírt határértékektől azonnal jelzik.

A Magyarország Környezeti Indikátorai c. kiadvány rendkívül adatgazdag. A legutóljára megjelent 210 oldalas kiadvány 258 grafikont, 24 táblázatot, valamint egy összefoglaló térképet tartalmaz.

Összességében a szolgáltatott információt minden értelmezhető esetben jónak találtuk (4,4).

I.B.-E. 14.

Az adatszolgáltatás időszerűsége (4.0)

Jóllehet a szennyezés-gyanús víz fogyaszthatóságával kapcsolatos intézkedéseket a jegyző haladéktalanul megtette, az egyik vizsgált katasztrófahelyzetben a környezetvédelmi felügyelőség a lakosság tájékoztatására szolgáló fórumot több mint egy évvel a katasztrófa lezajlása után tartotta. Ezzel szemben a felügyelőségek levegőtisztasági tájékoztatást napi rendszerességgel végeznek, míg az ivóvízzel kapcsolatos adatok, bár az ellenőrzés itt is jóval rendszeresebb, közlésére csak félévente kerül sor, így adott esetben előfordulhat, hogy az információ is csaknem fél éves késedelemmel jut el az ivóvizet fogyasztó lakossághoz.

A Magyarország Környezeti Indikátorai megjelenése meglehetősen nehézkes. Több minisztériumi forrásból is azt tudtuk meg, hogy a 2003. évre szóló kiadvány anyaga teljes mértékben kész van, megjelenésére azonban még egy kis időt várni kell (a legutolsó interjúk ebben a kérdésben 2004. októberében készültek). Az információ reális, hiszen a 2002-es kiadvány is 2003. októberében jelent meg.

A szolgáltatott adatok átlagosan jó időszerűséggel jelennek meg, valójában a kiváló és közepes értékek dominálnak (4.0).

II.

Véleményilvánítás a környezet védelme szempontjából jelentős döntésekben⁴⁶

A.

A környezet védelme szempontjából jelentős döntésekben való véleményilvánítás jogi háttere

II.A.1.

A közösségi részvétel jogának alkotmányos szintű garantálása (3)

⁴⁶ A kategória A. fejezetét az EMLA, a B fejezetet a debreceni és a győri, a C. fejezetet pedig a debreceni egyetemi kutatócsoport jegyzi.

A közösségi részvétel alkotmányjogi szabályozását két szinten vizsgáltuk: az egyedi döntések és a normatív döntések tekintetében. Az egyedi döntésekkel kapcsolatosan azt találtuk, hogy a vélemény-nyilvánítás szabadságának a mi szempontunkból túl általános meghatározásán kívül egyéb szabály a részvételi jogot nem erősíti meg. A normatív döntésekben való közösségi részvétel két formáját, a népszavazást és a népi kezdeményezést országos szinten igen részletesen szabályozza az Alkotmány. A 28/B-28/E §-ok rögzítik, hogy országos népszavazás és népi kezdeményezés tárgya az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés lehet, meghatározzák a kezdeményező minimális számát, sőt az elrendelés legfontosabb formáit is. Garanciális okokból számos törvényhozási tárgykör, mint a költségvetés, az adók, nemzetközi szerződések kivett a népszavazás és a népi kezdeményezés lehetősége alól.

Az Alkotmány 44. § (1) bekezdése a helyi népszavazást, mint a választópolgárok helyi önkormányzás gyakorlásának módját említi, részletesebb szabályokat azonban nem fogalmaz meg, erre a választójogi törvényben és az önkormányzati törvényben kerül sor⁴⁷.

A szabályozás hiányosságára tekintettel az ötfokú skálán a (3) értékelést javasoltuk⁴⁸.

II.A.2.

Közösségi részvétel a jogalkotásban (5)

⁴⁷ F. Nagy Zsuzsanna és dr. Vágó Péter kiegészítése: „A helyi népszavazás kérdésével álláspontunk szerint indokolt lett volna kicsivel részletesebben foglalkozni. Ennek oka, hogy általában a környezeti szempontból jelentősebb beruházásokat a kisebb településeken népszavazások előzik, meg mivel a lakosság többnyire bizalmatlansággal fogadja a településre érkező és valamilyen módon környezeti terhelést okozó ipari beruházásokat.

Előfordul, hogy a népszavazás eredményét, amely nem támogatja a beruházást, olyan módon hagyja figyelmen kívül a képviselő testület, hogy azt nem üggyöntőnek, hanem egyszerűen véleménnyilvánító népszavazásnak minősíti. Másik lehetőség, hogy a népszavazás alkalmával feltett kérdést, amely egyértelműen a lakosoknak a tervezett beruházáshoz való viszonyára vonatkozik – azaz támogatják-e ezt és ezt vagy nem – később az eljárás törvényességét ellenőrző közigazgatási hivatalok úgy magyarázzák, hogy az olyan kérdésre vonatkozott amellyről a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 46. § (3) bek. a) pontja alapján a képviselő testület hatásköre nem terjed ki, azaz azzal a kérdéssel kapcsolatban nem lehetett volna kiírni népszavazást. Harmadik lehetőség, hogy olyan lehetetlen időpontban írja ki a népszavazást (pld. ez történt Piliscsabán), ami garantálja a kellő számú választó távolmaradását.

Az Intézet egyik ügyében az érintett község népszavazást írt ki arról, hogy a lakosság támogatja-e azt, hogy a község mellett külszíni fejtéssel működő szénbánya nyíljon. A népszavazás az Ötv. és a választási bizottság jelentése szerint érvényesen lezajlott. A népszavazás eredményeként kiderült, hogy a község lakosság nem támogatja külszíni bánya nyitását.

Később a képviselőtestület azzal, hozta meg a külszíni bánya nyitását egyéb módon támogató határozatait, hogy azt állította, hogy a népszavazás nem volt üggyöntő így az rájuk nézve kötelező erővel nem bírt. A megyei közigazgatási hivatal a lakosok panaszai alapján – amelyek az érvényes népszavazásnak kívántak érvényt szerezni – a népszavazás érvényességét vitatva arra az álláspontra jutott, hogy a népszavazás érvénytelen volt, mivel olyan kérdésben kívánt döntést hozni amely nem tartozik a az Ötv. 46. § (3) bek. a) pontja alapján a képviselő testület hatáskörébe. A közigazgatási hivatal szerint annak a kérdésnek az eldöntése, hogy a község mellett nyílik-e külszíni bánya-e vagy sem egyedül a bányászati hatóságra tartozik és nem a lakosságra és a község képviselő testületére.

A fent előadottak véleményünk szerint az értékelést még tovább rontják, mivel a jogi szabályozásunk a fenti kérdéseket illetően nem egyértelmű és ebből adódóan tág értelmezést biztosít a jogalkalmazóknak, ami adott helyzetben kedvezőtlenül befolyásolhatja a környezeti demokrácia alakulását.

⁴⁸ F.Nagy Zsuzsa az előző lábjegyzetben kifejtettekre figyelemmel inkább a 2-es értékelést támogatná. Véleménye szerint égető szükség lenne a szabályozás mihamarabbi megváltoztatására, mert a nagyberuházások esetén az önkormányzatok a rövid távú anyagi érdekek miatt egyre többször használják ki a jogszabályi hiányosságból adódó lehetőségeket.

Mivel küszöbön áll a jogalkotásról szóló T/4488. jelű törvényjavaslat elfogadása, inkább annak 2003. júliusában az Országgyűlés elé terjesztett változatát elemezzük, mint a hatályban lévő, a közösségi részvétel tekintetében egyébként nem sokban különböző, sok tekintetben viszont idejétmúlt és a joggyakorlatra egyre kevesebb hatást gyakorló 1987. évi XI. törvényt.

Jelentős előrelépés viszont, hogy az új jogszabály egyértelműen rendelkezik a jogszabálytervezetek, sőt még az azt megelőző tervek nyilvánosságra hozataláról is. A 29. § (6) bekezdése szerint így „A jogalkotási tervet - legkésőbb a tárgyidőszakot megelőzően tizenöt nappal - a Magyar Közlönyben és a Kormány honlapján közzé kell tenni.” A kormányra vonatkozó kötelezettséget a 31. § a miniszterek jogalkotási terveivel kapcsolatosan megismétli. Maguknak a jogszabálytervezeteknek a közzétételéről a 38. § (2) bekezdése gondoskodik: „A jogszabálytervezetek szövegét közzé kell tenni a jogszabályt előkészítő minisztérium honlapján, a honlapot a vélemények, javaslatok fogadására alkalmassá kell tenni, továbbá meg kell jelölni a véleményadásra nyitva álló határidőt.”⁴⁹

Az interaktív honlapokon túlmenően is a vélemény-nyilvánítás lehetőségét a Javaslat 38. § (1) bekezdése biztosítja: „A jogszabályok előkészítése során - a jogi szabályozás sokoldalú megalapozása és ezzel összefüggésben az önkéntes jogkövetés elősegítése érdekében - a jogszabály előkészítője a (2) bekezdés szerint biztosítja, hogy bárki véleményt nyilváníthasson, illetve javaslatokat tehessen azon jogszabályok tervezetével kapcsolatban, amelyek őt, valamint az általa képviselt és védett érdekeket, illetőleg társadalmi viszonyokat és csoportokat közvetlenül érintik.”

A 46. § (2) bekezdés szerint a közzétételi kötelezettség és a vélemény-nyilvánítási lehetőség az önkormányzati rendeletekre is kiterjed: „Az önkormányzati rendelet tervezetét a helyben szokásos módon közzé kell tenni. A tervezetről és a kapcsolódó előterjesztésről véleményt nyilváníthatnak az érintett helyi társadalmi szervezetek, érdek-képviselői szervek, valamint a szabályozás által közvetlenül érintett más helyi önkormányzatok.”

Mind ezek alapján megállapítható, hogy a jogalkotásban a közösségi részvétel a több, mint 15 éves bevált jogi szabályozás alapján, azt továbbfejlesztve, általánosságban megfelelően biztosított, ezért a legmagasabb (5) értékelés indokolt⁵⁰.

II.A.3.

A környezetvédelem szempontjából releváns államigazgatási jogszabályok közösségi részvételi szabályai (2.3)

A jelen pont alatt a TAI módszertan tulajdonképpen három külön vizsgáldást ír elő, három, a környezet védelme szempontjából fontos államigazgatási jogterületen kellett megvizsgálnunk a közösségi részvétel lehetőségeit. Mindhárom jogterületen arra voltunk kíváncsiak

⁴⁹ F. Nagy Zsuzsa gyakorlati tapasztalatai szerint azonban ma még a jogszabálytervezeteknek csupán töredéke kerül fel az Internetre, ráadásul az egyes minisztériumok gyakorlatában rendkívül nagy a szórás tekintetben.

⁵⁰ F. Nagy Zsuzsanna megjegyzése: „Ezzel az értékeléssel nem értek egyet. A jogszabály tervezeteknek csak töredéke jut el a nyilvánossághoz véleményezésre, vagy ha több is, akkor már nincs idő megfogalmazni a javaslatokat. Szerintem igen szélsőséges példák találhatók, de az átlag 3-anál nem lehet jobb. pl. a Kövise (az egyebek közt a környezetvédelmi szervezetek anyagi támogatási lehetőségeikről is szóló) rendelet tervezetről pénteken du 13 óra és vasárnap reggel 8 óra között lehetett véleményt nyilvánítani a civileknek...”

közelebről: milyen lehetősége van az érintett és a szakmai (ideértve a környezetvédő szervezeteket is) nyilvánosságnak arra, hogy egy a környezet védelme szempontjából fontos államigazgatási eljárás megindításáról értesülhessenek, hogy a döntéshozatalban valamilyen módon részt vehessenek, véleményüket, tiltakozásukat, javaslataikat stb. kifejezhessék és azokat figyelembe is vegyék, illetőleg a figyelembevétel módjáról is értesítsék őket.

a.

Közösségi részvétel a vízgazdálkodási jogban (3)

Az Európai Unió Víz Keret Irányelvének végrehajtásáról gondoskodó 221/2004. (VII. 21.) Korm. Rendelet a vízgyűjtő-gazdálkodás egyes szabályairól igen jelentős előrelépést jelent a vízgazdálkodási ágazat és a helyileg vagy szakmailag érintett közösségek, szervezetek kapcsolatában. „A nyilvánosság részvétele és konzultáció” című fejezetben a jogalkotó előírja, hogy „A vízgyűjtő-gazdálkodási terv elkészítése és felülvizsgálata során tájékoztató és egyeztető fórumok szervezésével biztosítani kell, hogy a terv tartalmát a társadalom minél szélesebb köre, különösen a - vízgyűjtő-gazdálkodási tervezési részegységként - érintett vízhasználók megismerhessék és véleményezhessék.” Pontosán részletezi ezt követően az érdekeltekkel megismertetendő információt:

„a) a terv kidolgozásának munkaprogramját és ütemtervét - ideértve a tervezett konzultációs intézkedésekről szóló közleményt - legalább három évvel annak az időszaknak a kezdete előtt, amelyre a terv vonatkozik;

b) figyelembe véve a természetvédelmi és környezetvédelmi szempontokat az érintett részvízgyűjtőre vonatkozóan feltárt jelentős vízgazdálkodási problémák és megoldandó feladatok közbenső felülvizsgálatát legalább két évvel a tervben meghatározott időszakot megelőzően;

c) a vízgyűjtő-gazdálkodási terv tervezetét legalább egy évvel annak az időszaknak a kezdete előtt, amelyre a terv vonatkozik.”

Ezzel az információval „kapcsolatban - a Kvt. 97. §-ának (3) bekezdésére is figyelemmel - biztosítani kell a társadalmi konzultáció lehetőségét”, elsősorban a fenti adatok és a konzultációval kapcsolatos felhívásnak „a környezetvédelmi és vízügyi miniszter által a minisztérium hivatalos lapjában, közlemény formájában” való közzététele útján. Végül, fontos részletkérdés, a jogalkotó a közösségi részvételre fordítandó időt is meghatározza: „A társadalmi részvétel és konzultáció eredményessége érdekében legalább hat hónapot kell biztosítani arra, hogy a terv alapját képező dokumentumok, adatok, valamint egyéb információk megismerhetőek és írásban véleményezhetőek legyenek.”

Láthatjuk, hogy az új kormányrendelet a közösségi részvétel legfontosabb követelményeit (a feltehetően részt venni kívánó lakosok és szervezetek értesítése, konzultáció biztosítása, mindez a megfelelő részletszabályokkal) a vízgazdálkodási tervezésben messzemenően biztosítja. Ezen kívül megemlíthetjük még a Területi Vízgazdálkodási Tanácsokról szóló 5/1998 (III. 11.) KHVM sz. rendeletet, amely a Tanácsban biztosította legalább a helyi önkormányzatok, illetve önkormányzati érdekképviseleti szervek részvételét, csakhogy ezt a rendelkezést 2004. elején hatályon kívül helyezték.

Sajnálatos módon a vízgazdálkodási tervekkel kapcsolatos progresszív EU szabályokat átvevő rendelkezés idegen test a magyar vízgazdálkodási jogban. Semmilyen egyéb vízgazdálkodási témakörben nem biztosít lehetőséget a jogalkotó arra, hogy az érintett közösségek,

szervezetek a véleményükkel segítsék a hatóságok döntését, sőt a jogágazat a részvétel alapfeltételét, a megfelelő információellátottságot sem biztosítja következetesen és teljes körben. Az egyébként rendkívül gazdag, nagy hagyományokkal rendelkező vízgazdálkodási információs rendszerre vonatkozó legáltalánosabb eljárási szabály, a vízgazdálkodási hatósági jogkörről rendelkező 72/1996 (V. 22.) Korm. sz. rendelet 22. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a vízkönyvi nyilvántartásba csak az ügyfelek és azok tekinthetnek be, akik érdekeltségüket valószínűsítik. Hasonlóan megszorító rendelkezéseket tartalmaz a vízgazdálkodási nyilvántartással kapcsolatban a 23/1998. (XI. 6.) KHVM sz. rendelet 15. §-a.

A fentiekhez képest pozitív példa a vízgazdálkodási információs rendszerre vonatkozó 178/1988. (XI. 6.) Korm. sz. rendelet 6. § (1) és (2) bekezdése, ami legalább az Atv. Általános szabályaira hivatkozik. Végül példászerűen oldja meg az érintett közösségek információigényeinek a kielégítését a vízrajzi adattár tekintetében a 22/1998. (XI. 6.) KHVM rendelet 5. § (2) bekezdése. Eszerint az iratokba való betekintés térítésmentes, a másolatkészítés önköltségi áron történik, míg a többletszolgáltatás ráfordítással arányos térítésért, a kapott adatok továbbfelhasználása és továbbadása pedig csak jól körülírt korlátokkal lehetséges.

Tekintettel az igen fontos és előremutató rendelkezések meglétére egyfelől, az egyenetlen és fontos területeket egyáltalán nem lefedő szabályozásra másfelől, a (3) értékelést javasoljuk.

b.

Közösségi részvétel az építési jogban (4)

Az építési jogban mind a normatív jellegű településrendezési tervekben, mind pedig az egyedi építési ügyekben mód van a közösségi részvételre.

A településrendezési tervek elfogadásában az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. Törvény (a továbbiakban: Ét.) 9. §-a határozza meg a meglehetősen részletes szabályokat. Az (2) a) pontja szerint „A helyi építési szabályzat és a településrendezési tervek kidolgozása során az érintett természetes személyek, jogi személyek és jogi személyiség nélküli szervezetek véleménynyilvánítási lehetőségét biztosítani kell, ennek érdekében a helyben szokásos módon az érintettek tudomására kell hozni kidolgozásuk elhatározását, amelynek keretében

aa) meg kell határozni a rendezés alá vont területet,

ab) ki kell nyilvánítani általános célját és várható hatását, hogy az érintettek azzal kapcsolatban javaslatokat és észrevételeket tehesenek;”

Míg a településrendezési terv készítésének szándékát a fentiek szerint igen széles körben nyilvánosságra hozzák, a tervekhez kapcsolódó szakmai javaslatokat már viszonylag szűkebb körben terjesztik aktívan. Az Ét. 9. § (3) bekezdése szerint „A helyi építési szabályzatot és a településrendezési terveket a megállapítás, illetve a jóváhagyás előtt a polgármesternek (főpolgármesternek) véleményeztetnie kell a külön jogszabályban meghatározott államigazgatási, az érintett települési önkormányzati és érdek-képviseleti szervekkel, valamint társadalmi szervezetekkel, amelyek 21 napon belül adhatnak írásos véleményt.”

A (4) bekezdés ezután úgy rendelkezik, hogy „Az eltérő vélemények tisztázása érdekében a polgármesternek (főpolgármesternek) egyeztető tárgyalást kell tartania, amelyre a hely és az időpont megjelölésével a véleményezési eljárás valamennyi érdekeltjét a tárgyalás előtt legalább 8 nappal meg kell hívnia. Az egyeztető tárgyalásról jegyzőkönyvet kell készíteni, amelynek tartalmaznia kell valamennyi elfogadott és el nem fogadott véleményt azok indokolásával együtt.” Véleményünk szerint a (4) bekezdés egyaránt vonatkozik a (3) bekezdésben meghatározott szűkebb, mint a (2) bekezdésben meghatározott tágabb résztvevői körre, feltéve mindkét esetben, hogy a megkeresettek ténylegesen észrevételt tettek. Az egyeztető tárgyalásra tehát a meghívóját bárki megválthatja, ha a terv koncepciójára vagy tényleges szövegére észrevételt tesz.

További észrevételek lehetségesek az Ét. 9. § (6) bekezdése alapján: „A véleményezési eljárás befejezése után a szabályzatot, illetőleg a terveket az elfogadásuk előtt - a (3)-(4) bekezdés alapján beérkezett, de el nem fogadott véleményekkel és azok indokolásával együtt - a polgármesternek (főpolgármesternek) legalább egy hónapra a helyben szokásos módon közzé kell tennie azzal, hogy az érintettek a közzététel ideje alatt azokkal kapcsolatban észrevételt tehetnek, (...)”.

Nagyon fontos garanciális szabályt tartalmaz a 9. § (7) bekezdése, ami szerint „A helyi építési szabályzat és a településrendezési tervek a (2)-(6) bekezdésben előírt véleményeztetési eljárás lefolytatása nélkül nem fogadhatók el.”, továbbá a (8) bekezdés, ami szerint „Az elfogadott helyi építési szabályzatot, valamint településrendezési terveket vagy azok vonatkozó részét, illetőleg kivonatát a polgármesternek (főpolgármesternek) meg kell küldenie az azok véleményezésében résztvetteknek, (...)”.

Az egyedi építési engedélyezési eljárásban való részvételt korábban az egyes építményekkel, építési munkákkal és építési tevékenységekkel kapcsolatos építésügyi hatósági engedélyezési eljárásokról szóló 46/1997. (XII. 29.) KTM rendelet szabályozta a 21. § lényegében csak közvetett utalásával: „Az építési engedély megadásáról vagy megtagadásáról rendelkező határozatot kézbesítés útján kell közölni

a) az építtetővel és - ha nem azonos az építtetővel - az ingatlannal rendelkezni jogosultakkal,
b) a közvetlenül szomszédos - a határozattal érintett ingatlannal közös határvonalú (telekhatárú) - építési telkekkel (ingatlanokkal) rendelkezni jogosultakkal (...)”

Sajnos ezt a rendelkezést éveken keresztül úgy értelmezték az építési hatóságok, hogy a telekhatáros szomszédokon kívül senki másnak nem kell megengedniük a részvételt az ügyekben. Ezt a helyzetet változtatta meg a Legfelsőbb Bíróság egy egyedi határozatában⁵¹, amelyben kimondta, hogy az általános államigazgatási eljárási szabályokat figyelembe véve nem zárható ki más ügyfelek részvétele sem az építési engedélyezési eljárásokból, mivel jogát és jogos érdekét nem csak a telekhatáros szomszédoknak sértheti az adott engedélyezés. E tekintetben a környezetszennyezéssel kapcsolatos érdekelttség tipikusnak mondható.

Ugyancsak sajnálatos módon az építési engedélyezési miniszteri rendeletnek a Legfelsőbb Bíróság jogértelmezésével érintett szakaszát a 12/2003. (III. 24.) BM. sz. rendelet hatályon kívül helyezte. Azon túlmenően, hogy a hatáskörébe, feladatkörébe nem illeszkedő, másik

⁵¹ A Kf. IV. 39.551/2001/5. sz. ítéletben, amelyet a Bírósági Határozatokban külön nem közöltek le. Az ítélet jelentőségét méltatja dr. Kiss Csaba cikke a Jegyző c. folyóirat 2002 júniusi számában.

tárcához tartozó témakörben hozott jogalkotási döntést, a belügyminiszter rendelete újból bizonytalan jogi helyzetet teremt az egyedi építési ügyekben az érdekeltek részvételét illetően.

Mindezekre figyelemmel, bár a normatív döntések egy speciális, fontos fajtájában, a településrendezési tervekben a közösségi részvételre vonatkozó szabályozás megfelelően széles körű és részletező, az egyedi ügyekben való részvételt illető jogalkotói visszalépés miatt a (4) fokozatot látjuk indokoltnak⁵².

c.

A vasúthatósági engedélyezési eljárás (1)

A vasúti építmények engedélyezéséről és üzemeltetésük ellenőrzéséről szóló 15/1987. (XII. 27.) KM-ÉVM együttes rendelet 9. § (1) bekezdése némileg hasonlóan az építési engedélyezési eljáráshoz, igyekszik szűk körben behatárolni azokat, akiket az eljárásba közvetlenül bevon: „A helyszíni bejárásra legalább 15 nappal a kitűzött időpont előtt meg kell hívni az engedélyt kérőt, a tervezőt, szükség esetén az érdekelt szakhatóságokat, továbbá az érintett (keresztezett, megközelített) ingatlanok és létesítmények tulajdonosait (kezelőit, üzembentartóit, használóit, haszonélvezőit).” A joggyakorlatban ezzel a rendelkezéssel kapcsolatosan még nem ismerünk olyan bírósági ítéletet, amely a résztvevők körét az ingatlan közvetlen érintettsége (keresztzése) által meghatározottnál tágabb körben határozná meg.⁵³

⁵² Tekintettel a korábban már említett 2004. évi jogegységi döntésre állíthatjuk, hogy az építési jog területe a közösségi részvétel számára teljesen átjárható. Ezt figyelembe véve az értékelés véleményem szerint nem helytálló.

Ha az építési jogot és a joganyagot mint teljes egészet nézzük akkor tény, hogy az eredmény már árnyaltabb kell, hogy legyen mivel számos olyan speciális engedélyezési terület van, amelyek bár építési tevékenységek mégis jellegüket tekintve külön állnak. Ezekben az eljárásokban azt figyelhetjük meg ahogyan kettévál a közösségi részvétel, mint a közösségi érdekérvényesítés motorja és az egyéni érdek, ügyféli minőség mint az egyéni érdekek érvényesítésének eszköze. Tény, hogy mindkettő az általános jogi szabályozásban az Áe. 3. §-a szerinti ügyfél fogalomra épül.

Az elmúlt években tapasztalható egy elég erőteljes hatás, amely elsősorban arra irányul, hogy a közösségi részvétel által problémásnak tartott stratégiai területekről megpróbálja a közvetlenül nem érintett érdekérvényesítőket kiszorítani azáltal, hogy ezeket az eljárásokat kiveszi az Áe. hatálya alól oly módon, hogy az általános szabályok csak másodlagosan és akkor érvényesülnek, ha az elsődleges jogi szabályanyag másként nem rendelkezik. Ennek a folyamatnak az eredménye többek között a hírközlési létesítmények építési engedélyezése kapcsán kialakított joganyag. Jelenleg a távközlési építmények építését a távközlési építmények engedélyezéséről és ellenőrzéséről szóló 29/1999. (X. 6.) KHVM rendelet szabályozza. 2004. január 1-én hatályba lépett az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény amely egyértelművé tette, hogy a hírközlési létesítmények engedélyezési eljárásaiban már az Áe. 3. § szerinti ügyfél fogalom nem alkalmazható. Ezzel lényegében elzárták az egyéni érdekérvényesítést az ilyen eljárásokban, igaz a jogegységi döntéssel a közösségi részvétel – az eljárásba részt vevő környezetvédelmi felügyelőség, mint szakhatóság részvétele jóvoltából – továbbra is biztosított maradt.

Az egyik ügyünkben a kérelmezők 1999-től folyamatosan próbáltak részt venni egy hírközlési létesítmény engedélyezési eljárásában elsődlegesen az Áe. szerinti ügyféli minőségükre hivatkozással. 2003. folyamán közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránt indított eljárásuk alatt a hírközlési hatóság a megyei ügyészség áttételt elrendelő felhívására megváltoztatta korábbi álláspontját és a kérelmezőket az eljárásba, mint ügyfeleket beengedte és ezzel egyidejűleg lehetővé tette, hogy a határozatokat megismerhessék és a másfél éve jogerős határozattal szemben jogorvoslati jogot gyakorolhassanak.

⁵³ Dr. Vágó Péter észrevétele: „Úgy gondolom, hogy a fent írtak vonatkozásában a szerző tévedésben van. Ugyanis semmiféleképpen sem lehet külön választani azt, aki az eljárásban jogszabály rendelkezése alapján kötelező erővel vesz részt olyan módon, hogy hivatalos értesítés folytán vonják be eljárásba és azt, aki az eljárásban egyébként – amennyiben az eljárásról időben értesül – mint ügyfél részt vehet. Tény, hogy a vasúthatósági engedélyezésről szóló értesítés, meghívás nagyban megkönnyíti a részvételt egy engedélyezés

E szűk körben a rendelet 9. § (3) bekezdése megfelelően értesíteni rendeli ha nem is az eljárás megindulásáról, de annak egy korai bizonyítási cselekményéről: „Az érintett ingatlanok és létesítmények tulajdonosait (kezelőit, üzemeltetőit, használóit, hasznélvezőit) a helyszíni bejárásról a városi, fővárosi kerületi tanács végrehajtó bizottságának közlekedési feladatot ellátó szakigazgatási szerve, a megyei városi hivatal, illetőleg a községi tanács végrehajtó bizottságának szakigazgatási szerve útján a helyben szokásos módon kell értesíteni.”

Végül a rendelet 18. § (1) bekezdése alapján „A létesítési, átalakítási, használatbavételi és megszüntetési engedélyezési eljárás során hozott határozatokat valamennyi érdekelttel írásban kell közölni. (...)”

Ez idáig egy korrekt, átlagos közösségi részvételi lehetőség lenne a magyar államigazgatási jog viszonyait tekintve és remény lehetne arra, hogy előbb-utóbb az előző pontban írthoz hasonló bírósági gyakorlat alakul ki és terjed el. Nehezményezhető persze, hogy más hasonló létesítési engedélyezési eljárásoktól eltérően a vasúti engedélyezési eljárásokban lényegében figyelmen kívül hagyják a környezeti hatásvizsgálati döntést, hiszen azt az engedély kérelem feltételeként nem követelik meg. Ez a hiányosság adott esetben a környezetvédelmi hatóságok szakhatósági részvételével korrigálható lehet.

A vasúti hatósági eljárások díjairól szóló 38/1998. (XII. 23.) KHVM rendelet azonban gyökeresen más helyzetet teremt. Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 67. §-ának (2) bekezdésében foglalt felhatalmazás alapján több milliós eljárási díjakat határozott meg a rendelet melléklete, így pld. vasúti pályák, iparvágányok létesítési, átalakítási stb. engedélyeinél csak egy 500 méter hosszú szakasz eljárási díja 173. 840 Ft, amihez minden további megkezdett 500 méterrel 13.780 Ft járul. Sífelvonók esetén magas kötélfeszítésű felvonók esetében a díj 101.230 Ft. A rendelet 2. § (4) bekezdése szerint az elsőfokú közlekedési hatóság határozata ellen benyújtott fellebbezés díja a hatósági eljárás díjának 50%-a, amelyet a fellebbezés benyújtásával egyidejűleg kell a másodfokú közlekedési hatóság költségvetési számlájára befizetni. Ez a rendelkezés, amely a fellebbező személyére tekintet nélkül még mindig a milliós nagyságrendben határozza meg az eljárási díjat, gyakorlatilag kizárja, hogy az érintett lakosság, a környezetvédő szervezetek vagy akár a kisebb önkormányzatok a tervezett vasúti nyomvonal ellen bármilyen kifogással élhessenek.⁵⁴

Mindezek alapján a tényleges, érdemi közösségi részvétel a vasúthatósági eljárásokban kizártnak mondható, az ötfokú skálán értékelve, határozottan az (1) szintet képviseli.

Összességében, a három, környezetvédelemhez közelálló, az ágazat számára fontos engedélyezési eljárásban a közösségi részvételt az igen gyenge közepes szint (ötfokú skálán

eljáráásban, de ez nem jelenti azt, hogy aki nem kap értesítést az ebben az eljárásban, ne vehetne részt, ha vele szemben egyébként fenn állnak az Áe. szerinti ügyfélle képesítés feltételei. Mivel a vasúthatósági engedélyezés nem tartozik az Áe. 3. § (6) és (8) bek. rendelkezése alá, így a vasúthatósági engedélyezési eljárásban az Áe. általános ügyfél fogalma érvényesül, tehát az eljárásban minden érdekelt, akinek jogát jogos érdekét az ügy érinti korlátozás nélkül részt vehet. A fent írtak szerintem az utolsó mondat indokoltságát és az összegzésben rögzítettek megalapozottságát megkérdőjelezzük.”

⁵⁴ Dr. Vágó Péter javaslata a szóbanforgó jogi problémára: „Javaslom, hogy ebben az esetben a jogszabály által adott lehetőséggel élve a kérelmezők igényeljék az Áe. 90. § alapján költségmentességet. Az eljáró felek költségmentességének engedélyezése esetén igényérvényesítési lehetőségük lényegesen kedvezőbbé fog válni. Ezt a lehetőséget nem szabad figyelmen kívül hagyni.”

2.6) jellemzi: eszerint a szakmai hatóságok és a főhatóságaik által megfogalmazott jogszabályok nyilvánvalóan vonakodnak megengedni, hogy az általuk kezelt szakkérdésekbe „kívülálló környezetvédők” érdemben beleszólhassanak.

II.A.4.

Közösségi részvétel az általános államigazgatási eljárási szabályok alapján (4)

A magyar közigazgatási eljárásjog nem teszi lehetővé azt, hogy az ügyfélen kívül más is érdemben beleszóljon az ügy eldöntésébe (ugyanakkor a nem ügyfelek információs jogát egy korlátozott körben biztosítja). Ezt a megszorítást ellensúlyozza az, hogy az államigazgatás általános szabályairól rendelkező 1957. évi IV. törvény (a továbbiakban: Áe.) 3. (4) bekezdése rendkívül széles körben határozza meg az ügyfél fogalmát: „Ügyfél az a magánszemély, jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező más szervezet, amelynek jogát vagy jogos érdekét az ügy érinti. Az ügyfél jogai megilletik azt a szervet, amelynek feladatkörét az ügy érinti.”

A CD jogtárhoz fűzött indokolás – jellemző módon egy környezetvédelmi példával operálva – a következő módon magyarázza a jogaiban vagy kötelezettségeiben nem közvetlenül érintett személyek ügyféli jogát: „Ügyfél az államigazgatási eljárásban az is, akinek jogát, vagy jogos érdekét az ügy érinti. Az építési engedélyezési eljárásban pl. ügyfél egy ötemeletes lakóházban akár a negyedik, vagy ötödik emeleten lakó tulajdonos, vagy bérlő még akkor is, ha az adott esetben az épület földszinti fogadó részén alakítják át a volt gyógyszerárát élőzenei jazzkocsmává és ehhez az átalakításhoz a nem lakás céljára szolgáló helyiség bérlője, tulajdonosa, üzemeltetője építési engedélyt kért. Könnyű belátni ugyanis, hogy a jelzett helyiségek tervezett funkcióváltozása igencsak érinteni fogja a lakókat, nem pusztán a leendő kocsmá közvetlen szomszédságában élőt, hanem a távolabbakat is, még akár néhány házzal távolabb is. Az új létesítmény vendégköre feltételezhetően megváltoztatja az utca forgalmi rendjét, éjszakai nyugalma, zajszennyezettségét stb. Az ilyen esetekre gondolva tágította ki a törvényalkotó az ügyféli kört és elegendőnek ítélte csupán azt, hogy valakinek a jogát, vagy jogos érdekét az adott ügy érinti. Az ügyben érintett személynek tehát vitathatatlanul érdeke fűződik ahhoz, hogy az egyébként másra (az építető) vonatkozó jog (illetve kötelezettség) megállapítását a hatóság akceptálja-e és ha igen, milyen tartalommal.”

Ami pedig az Áe. 3. § (4) bekezdésének utolsó fordulatát illeti, az a szerv, amelynek feladatkörét az ügy érinti semmiképpen sem lehet egy másik államigazgatási szerv, mivel azok számára, ha a feladatkörüket valóban érinti az ügy, a jogalkotó általában szakhatósági jogkört biztosít, vagy módja van arra, hogy az államszervezet hierarchiájában fölfelé haladva egy közös felettest találjon és annál keressen orvoslást a problémájára. Inkább a társadalmi szervezetek azok, amelyek az Áe. 3. § (4) bekezdésére hivatkozva ügyféli jogot követelhetnek maguknak azokban az ügyekben, amelyek alapszabályuk, alapító okiratuk stb. alapján a feladatkörükbe vágnak⁵⁵.

⁵⁵ Dr. Vágó Péter kiegészítése: „A pontosítás érdekében itt érdemes megjegyezni, hogy szakhatósági hozzájárulást adó szakhatóságok körét kétféle módon határozzák meg a jogszabályok:

- az engedélyezésről szóló norma rögzíti a szakhatóságok körét, akiből a körülményekhez képest választ az engedélyező hatóság vagy
- a jogszabály rendeli el egyes szakhatóságok kötelező erejű bevonását az eljárásba.

Összegezve, a magyar jogban az általános államigazgatási eljárási szabályok, ha az ügyfeleken kívüli személyeknek közvetlen beeszólást az ügyek intézésébe nem is engednek (bár nem tiltják azt), az ügyféli jogot olyan tág körben határozzák meg, hogy azzal lényegében minden közvetlen vagy közvetett érdekelt élhet, akár jogaira, kötelezettségeire, akár feladatkörére hivatkozva. Emiatt a (4) értékelést tartjuk indokoltnak.

B.-C.

A környezet védelme szempontjából jelentős döntésekben való véleménnyilvánítás gyakorlati megvalósítása

II.B.-C.1.

A tervezett döntés tartalmával kapcsolatos értesítés időszerűsége (3.5)

A környezet védelme szempontjából egyik legfontosabb helyi szintű stratégiai döntés, a településrendezési terv véleményezésére 21 nap áll a helyi közösségek és szervezetek rendelkezésére a törvénynek megfelelően (2000 március 1. előtt ez az idő 45 nap volt). A környezeti hatásvizsgálati eljárásokban 30 nap áll a nyilvánosság rendelkezésére, hogy a kifüggesztett környezeti hatástanulmányokat véleményezzék. Tekintettel azonban arra, hogy a 30 nap letelte után az eljárás tovább folytatódik, a szakhatóságok és más résztvevők még álláspontokat küldhetnek be, a környezetvédelmi felügyelőségek figyelembe veszik az ezt követően beküldött érdemi véleményeket is.

II.B.-C.2.

A közösségi részvételt segítő információ minősége (3,8)

Az információ minősége tekintetében figyelembe vettük a tervezett döntés háttérének megvilágítását, az eljárás leírását, a tervezet szövegének megismerhetőségét, információt arról, hogy hol és hogyan lehet további információhoz jutni, arról, hogy a nyilvánosság tagjai hogyan adhatnak be véleményt, javaslatokat, illetőleg arról, hogy a környezet védelme szempontjából mik a leglényegesebb rendelkezésre álló adatok.

A vizsgált településrendezési terv tekintetében az önkormányzat értesítette a nyilvánosságot a terv területi kiterjedéséről és várható környezeti hatásairól, majd a későbbi fázisban az egész tervezett szöveget is hozzáférhetővé tette. A vizsgált közlekedési koncepció kialakítása során az egész tervezési folyamat nyilvános volt, annak minden lépését és tartalmi elemeit figyelemmel kísérhette a nyilvánosság a médiából, az Interneten, egy e célra rendezett konferencián, illetőleg a megrendelő megyei önkormányzaton keresztül. Ugyanakkor az eljárás, a tervezett döntés részleteiről az értesítések nem szóltak.

Mindezek alapján elvben elképzelhető, hogy államigazgatási szerv egy eljárással kapcsolatban mégis ügyféli jogállást szerez. Tény azonban, hogy az eljárásba részt vevő szakhatóság, amennyiben az alap hatóság eljárásával nem ért egyet akkor legfeljebb a döntéssel szemben az Áe. alapján felügyeleti intézkedést kezdeményezhet, mivel társhatóságként jogorvoslati joga nincs.”

A hatásvizsgálattal érintett települések jegyzői hirdetményt függesztettek ki, amelyek tartalmazták a telepítés helyét és a tevékenység rövid leírását a kérelem szerint, azt, hogy a kérelem és az előzetes tanulmány hol és mikor tekinthető meg, egy felhívást arra, hogy az előzetes tanulmány tartalmára, a telepítés helyével kapcsolatos kizáró okokra, a részletes környezeti hatásvizsgálat szükségességére, illetve szempontjaira vonatkozóan az önkormányzat jegyzőjénél vagy a felügyelősnél írásbeli észrevételt lehet tenni. Egy eljárásban ugyanakkor a benne foglalt honvédségi információra hivatkozva a teljes adatszolgáltatást elmulasztotta a felügyelőség, figyelmen kívül hagyva azt a világos jogi kötelezettséget, miszerint ilyen esetekben a honvédségi információt elkülönítve az információszolgáltatást mindenképpen meg kell tenni.

Összességében megállapíthatjuk, hogy a közösségi részvételt a településrendezési és a hatásvizsgálati ügyekben jó színvonalon segíti elő a nyilvánosságra hozott információ (3.8). Sajnálatos ugyanakkor, hogy az ilyen szempontból egyébként valóban kiváló környezeti hatásvizsgálati joggyakorlatot egy-egy kiemelt politikai jelentőséggel bíró eset ilyen mértékben le tudja rontani.

II.B.-C.3.

A közösségi részvételt segítő információ hozzáférhetősége nyilvános adattárakban (3.5)

A vizsgált településrendezési terv hozzáférhető volt az Interneten, illetőleg a róla szóló adatok összefoglalója a polgármesteri hivatal hirdetőtábláján. A vizsgált közlekedési koncepciót összesen 73 helyre küldték el, köztük több olyan önkormányzathoz és hatósághoz, amelyeknél elvileg a nyilvánosság számára hozzáférhető volt.

A környezeti hatásvizsgálatok aktáiból a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium mikrofilm felvételeket készít és az így létrehozott gazdag adattár a szakmai és az általános nyilvánosság rendelkezésére áll.

Összességében, mivel a nyilvános adattárakban való hozzáférhetőség nem állapítható meg, viszont mind a startégiai, mind az egyedi szinten az eljáró államigazgatási szervek egyébként jelentős erőfeszítéseket tettek, beruházásokat eszközöltek a hozzáférhetőség biztosítása érdekében, az értékelés jó közepes (3,5)

II.B.-C.4.

A döntéshozatal szándékáról történő értesítés időszerűsége (3.0)

Bár a vizsgált ügyben a településrendezési terv készítésének szándékát az önkormányzat bejelentette, a tervekészítésben magában a közösségi részvételt nem tette lehetővé, így természetesen lényegtelen, hogy a bejelentés még kellő időben érkezett-e vagy sem. A vizsgált közlekedési koncepcióval kapcsolatosan előzetes bejelentés egyáltalán nem történt.

A vizsgált egyedi környezeti hatásvizsgálati ügyekben a döntéshozatali folyamat elején, közvetlenül a hiánypótlási eljárásokat követően került sor az érintett települések lakosságának értesítésére. Egy esetben nem történt semmilyen értesítés arra hivatkozással hogy honvédelmi jellegű beruházásról van szó. A lakosság véleménye szerint (és a jogszabály előírása szerint

is) a honvédelmi jellegű információt elkülönítve kezelve, a létesítményre vonatkozó többi információt (pld. pontos hely, méretek, amik a létesítmény megépülése után amúgy is mindenki számára láthatók lesznek) ki kellett volna adni.

II.B.-C.5.

A döntésről történő értesítés időszerűsége (4.5)

Az önkormányzati településrendezési terv tekintetében a képviselő testület döntéséről a rendeletek kihirdetésére vonatkozó szabályok szerint értesítették a lakosságot, rövid időn belül, mindenképpen még a rendelet hatálybalépését megelőzően. A vizsgált közlekedési koncepció véglegesítéséről egy nyilvános konferencián, illetőleg a sajtóban számoltak be a projekt lezárását közvetlenül követően.

A vizsgált hatásvizsgálati eljárásokban a meghozott határozatot a felügyelőségek a határozathozatalt közvetlenül követően megküldték az érintett települések jegyzőinek, akik azt szintén haladéktalanul az önkormányzatok hirdetőtábláin 15 nappal kifüggesztették egy esetet kivéve, amikor, mint arra már utaltunk, kifüggesztés egyáltalán nem történt.⁵⁶

⁵⁶ Dr. Vágó Péter megjegyzése: „A környezeti hatásvizgálatról szóló 20/2001. (II. 14.) Korm. rendelet – továbbiakban R. – 12. §-a rögzíti az Áe. 45. § szerint, hogy az érintett lakossággal, hogyan kell a környezetvédelmi engedélyt közölni, annak érdekében, hogy arról minden a hatásviselésben érintett fél korrekt módon tudomást szerezhesen.

A R. alapján a jegyző feladata, hogy a határozatnak és a döntésnek a lakosság felé a R. szabályai szerinti kézbesítéséről gondoskodjék,

- egyrészt a határozatnak – kézhezvételét követő tizenöt napon át – a hivatalban történő közszemlére tételével,
- másrészt a felügyelőség döntésének (amely rögzíti a részletes környezeti hatásvizsgálat szükségességét, illetve a környezetvédelmi engedély megadását, vagy a kérelem elutasítását, valamint azt, hogy a határozat teljes szövege miként tekinthető meg) – a határozat kézhezvételét követő öt napon belüli – a közhírré tételével.

Magyarországon a gyakorlat a jogszabály rendelkezésével ellentétben az, hogy csak a határozatot vagy csak az arról szóló döntést függesztik ki, közszemlére tétel gyanánt úgy hogy ezzel a jogszabályban megkívánt közhírré tételt teljes egészében elhagyják.

Ezért fordulhat elő, hogy számtalan esetben a lakosság a környezetvédelmi engedélyről nem értesül, mivel egy kifüggesztett hirdetményt – amely természetesen nem határozat – rendkívül könnyű a hirdető táblára úgy kifüggeszteni, hogy azt az érdeklődők ne vegyék észre. A jegyzők ilyenfajta jogsértő eljárását csak tovább erősíti, hogy a felügyelőségek nem ellenőrzik vissza, hogy a közszemlére és közhírré tételre megküldött határozatot az érintett települési önkormányzat jegyzője, hogyan és milyen módon közölte a lakossággal és ebből eredően eleget tett-e a R. 12. §-ban rögzített közzététel kötelezettségének.

Ehhez járul még az a téves jogértelmezési gyakorlat is, amely a jegyzőnek a R. 12. §-ban rögzített közzététel kötelezettségének teljesítésével kapcsolatos felelősségét vizsgálva arra az álláspontra helyezkedik, amely szerint nem kifogásolható, ha a közhírré tétel egybeesik a közszemlére tételrel, azaz a közszemlére tétel tartalmazza a közhírré tétel tárgyát is.

Az egyik hatásvizsgálati ügyünkben a kérelmező lakhelye mellett 2003. év elején külszíni bánya nyitására került sor. A bánya nyitását megelőzőleg hatásvizsgálatot folytattak le, ahol közhírré tétel révén a kérelmező értesült a hatásvizsgálati dokumentációról, arra vonatkozólag észrevételét megtette. Később a bánya megkezdte működését, azonban a kérelmező a nyitást engedélyező döntésről semmilyen más fórumon nem kapott értesítést. Ezért elhatározta, hogy az engedélyező hatóságot megkeresi és kikéri a határozatot. A felügyelőség közölte a kérelmezővel, hogy a határozat közzététele a lakosság felé a jegyző kötelezettsége volt. A jegyző a kérelmező megkeresésére közölte, hogy a R-ben szabályozott közzététel kötelezettségének akként tett eleget, hogy egy hirdetményt – amely arról szólt, hogy a hatóság milyen döntést hozott az ügyben – 15 nappal kifüggesztette a polgármesteri hivatal hirdető táblájára. A jegyző ellenben elismerte, hogy a döntést külön közhírré nem tette. Mindezek alapján a kérelmező előtt világossá vált, hogy a határozatról miért nem értesült.

II.B.-C.6.

A tervezett és végleges döntés nyilvánosságra hozatalának kommunikációs eszközei (4.5)

A vizsgált városi településrendezési terv vonatkozásában az önkormányzat hirdetőtábláján kívül alkalmaztak még helyi újságot és helyi televíziós adást is, jóllehet a teljes terv csak az önkormányzat irodájában volt elérhető. A helyi szabályok szerint a végleges tervet az önkormányzat hivatalos újságjában és az Interneten is közzé kell tenni. A közlekedési koncepcióval kapcsolatban nyomtatott füzet jelent meg, médiatalálkozót szerveztek és a regionális mérnöki kamaránál is előadást tartottak.

A környezeti hatástanulmányok vonatkozásában a felügyelőség az érintett jegyzőkön keresztül hozta nyilvánosságra a tervezett és a végleges döntést. A jegyzők a közterületen kifüggesztett hirdetéseket tettek közzé, a teljes anyagot pedig a jegyzők irodájában lehetett megtekinteni. Korábban az egyik esetben a jegyző a helyi újságban is megjelentette a hasonló hirdetményeket, ezzel azonban az anyagi lehetőségeinek a beszűkülése miatt felhagyott. Egy ügyben a teljes hatástanulmány olvasható volt az Interneten.

II.B.-C.7.

Marginalizált társadalmi és gazdasági csoportok tájékoztatása a tervezett döntésről

Egyetlen vizsgált ügyben sem találtunk olyan adatot arról, hogy a döntést előkészítő hatóságok külön erőfeszítéseket tettek volna arra, hogy marginalizált csoportok számára az információhoz jutást megkönnyítsék.

II.B.-C.8.

A döntéshozatal tárgyának, tartalmának megvitatása a nyilvánossággal (3.5)

Jóllehet a vonatkozó jogszabályok lehetővé teszik, sőt erre orientálnak, a vizsgált településrendezési terv megalkotása során az önkormányzat nem tette lehetővé, hogy a terv koncepciójának a kialakításában a nyilvánosság képviselői részt vehessenek. A vizsgált regionális közlekedési koncepció esetében a koncepció kialakításának kezdeti fázisaiban a közösségi részvétel lehetősége fel sem merült.

A kérelmező észlelve a jogszabálysértést a jegyző eljárásával kapcsolatban törvényességi ellenőrzési eljárást kezdeményezett a megyei ügyészségen és később a Legfőbb Ügyészségen ahol az ügyészség közigazgatási és jogi osztályai mindkét esetben arra a következtetésre jutottak, amely szerint a jegyző felelőssége nem állapítható meg – így az időközben bekövetkezett jogerő sem kérdőjelezhető meg – mivel nem kifogásolható, ha a jegyzői közhírré tétel egybeesik a közszemlére tétellel. Másrészt az sem kifogásolható, ha a közszemlérel való hirdetmény tartalmazza egyben a közhírré tétel tárgyát is.

Tény, hogy a fentiekben vázolt jogellenes helyzet – amely egyébként súlyosan sérti a környezeti demokrácia alapvető érvényesülését, nem beszélve arról, hogy a kérelmező alkotmányban biztosított jogorvoslati joga is sérül – nem következhetett volna be, ha

- a felügyelőség visszaellenőrzi a jegyző eljárását és ezt követően annak helyessége esetén, jogerősíti a határozatot,
- illetve ha jegyző betartja a R. előírásait, valamint
- az ügyészség a jogszabályoknak megfelelően törvényességi ellenőrzési jogkörét gyakorolva vizsgálja ki az ügyet.

Az összes vizsgált környezeti hatásvizsgálati ügyben külön döntési fázis (előkészítő szak) foglalkozott az ún. scoping döntéssel, azaz a részletes környezeti hatásvizsgálat tárgyának, az egyes környezeti elemek és tényezők vizsgálati mélységének meghatározásával. A vizsgált ügyekben a résztvevő társadalmi szervezetek rendkívül aktívan részt is vettek ebben a döntési fázisban. Az egyik ügyben számos független szakértőket (botanikus, entomológus szakértőket) sikerült mozgósítaniuk, akiknek a véleménye jelentős mértékben befolyásolta a döntést.

II.B.9.

A koncepcionális fázisban a nyilvánosság bevonásának a mértéke (-)

Mivel egyik vizsgált stratégiai szintű döntéshozatali eljárás során sem vonták be a koncepcionális fázisba a nyilvánosságot, ezt a kérdést esetünkben már nem volt értelme fölteni.

II.B.-C.10.

Marginalizált társadalmi és gazdasági csoportok bevonása a döntéshozatali eljárásba (1.0)

Egyetlen vizsgált ügyben sem találtunk olyan adatot arról, hogy a döntést előkészítő hatóságok külön erőfeszítéseket tettek volna arra, hogy marginalizált csoportok bevonására a döntéshozatali eljárásba.

II.B.-C.11.

Az észrevételek tételére adott idő (3.5)

A vizsgált településrendezési terv észrevételezésére a lakosságnak 21 napja volt, a települési koncepció észrevételezésére nem volt konkrétan megszabott határidő. A környezeti hatásvizsgálati eljárásokban a lakosság és az önkormányzatok 30 napot kaptak a véleményezésre, amely a vizsgált esetekben elegendőnek bizonyult. A nemzetközi standardok (pld. az EU Víz Keretirányelve) és a nyilvánosság, a társadalmi szervezetek döntéshozatali mechanizmusainak, legalábbis a nagyobb, bonyolultabb ügyekben a fentieknél lényegesen hosszabb idő felelne meg.

II.B.-C.12.

A közösségi részvétel lehetősége a döntés végrehajtásában, illetőleg módosításában (5.0)

A településrendezési terv végrehajtása lényegében az építési engedélyezési eljárások révén történik majd meg. Ezekben az eljárásokban a helyi gyakorlat szerint (pld. a jogorvoslati fejezetben kiválasztott egyik ügy ugyanebből a városból való) a lakossági csoportok és társadalmi szervezetek aktívan részt vesznek. A településrendezési terv módosítása során ugyanazok a szabályok érvényesek, mint az elfogadás esetén, így az önkormányzat a közösségi részvétel biztosításáról gondoskodik. A vizsgált közlekedési koncepció végrehajtása olyan hatósági feladat, amelyben a helyi gyakorlat szerint kevés lehetősége van a

közösségi részvételnek, a terv módosítása esetén viszont előreláthatólag újból széles körben biztosítják majd a közösségi részvételt.

A környezeti hatásvizsgálati ügyekben a végrehajtás ellenőrzésére ugyancsak az építési vagy más létesítési eljárásokban kerülhet sor. A vizsgált ügyek közül az egyik eljutott már ebbe a fázisba és a résztvevő környezetvédelmi szervezet abban is aktív szerepet játszott. A határozat módosítására nem került sor, azonban az engedélyek határozott időre szólnak, az érvényességi idő lejártakor pedig környezeti felülvizsgálati eljárásra kerül majd sor, ahol a közösségi részvételre – bár a vonatkozó szabályok kidolgozatlanok – a gyakorlat szerint a hatásvizsgálati eljárással azonos feltételek között van lehetőség⁵⁷.

II.B.-C.13.

Az érdemi döntéssel kapcsolatos tájékoztatás időszerűsége (4.5)

A településrendezési tervet az önkormányzat rendeletben hirdette ki, a meghozatala után haladéktalanul, ugyancsak haladéktalanul nyilvánosságra hozták a másik vizsgált általános érvényű döntést a regionális közlekedési koncepciót.

A vizsgált környezeti hatásvizsgálati eljárásokban mind az első fokú, mind a másodfokú hatóságok haladéktalanul megküldték a határozataikat a résztvevő környezetvédő szervezeteknek, amelyeknek ezt követően 15, illetőleg a bírósági jogorvoslatot illetően 30 nap maradt arra, hogy az esetleges jogorvoslatot megfontolják és megfogalmazzák. Egy esetben a résztvevő társadalmi szervezetek csak részleges tájékoztatást kaptak a döntésről, mert az katonai létesítményt érintett.

II.B.-C.14.

A nyilvánosság véleményének figyelembevétele a döntésben (4.3)

A vizsgált településrendezési tervben nem fogadtak el lakossági módosítási indítványokat, azonban az elutasítást már a terv véglegesítését megelőzően kiadott döntésben a terv

⁵⁷ Dr. Vágó Péter megjegyzése: „Azokban az esetekben, amikor már a határozat jogerőre emelkedett az ellenőrzést nagymértékben megkönnyíti a lakosság közreműködése. Ezzel kapcsolatban elmondható, hogy amennyiben a hatóság valamilyen mértékű eltérést talál a határozattól akkor legkevésbé sem él a felülvizsgálat elrendelésével, hanem e helyett mintegy „előre menekülve” csupán egyéb jogi eszközökkel, mint például kötelezésekkel operál.

Az egyik általunk kezelt ügyben az elkészült környezetvédelmi engedély számos hiányossággal rendelkezett. Ezekre a hiányosságokra a lakosság megpróbálta felhívni a hatóság figyelmét és folyamatos ellenőrzéseket kezdeményezett. Az egyik ilyen típusú hiányosság volt, hogy a külszíni szénbánya tekintetében a Sajó folyó hullámterében a védőtávolságon belül meddők elhelyezéséről, építéséről a határozat külön nem rendelkezett. Ennek ellenére a bánya a lakosság zajtól való védelmére hivatkozással 300 méteres védősávon belül meddőhányókat helyezett el. Azért, hogy a meddőhányó elhelyezés ne legyen ellentétes az eredeti határozattal, a meddőből készült hatalmas létesítményeket átnevezte bánya zajvédőgátnak. Mivel a zajvédőgát, mint önálló fogalom nem létezik a bányászati jogban ezért a bányakapitányság a zajvédőgát építése tekintetében engedélyezési hatáskört nem kívánt gyakorolni, áthárítva a döntést a környezetvédelmi felügyelőségre. Mire a felügyelőség hatáskörét gyakorolta volna a gát már elkészült. Ebben a helyzetben a hatóság ahelyett, hogy az eredeti környezetvédelmi engedély előírásához ragaszkodva a külső hányóképzés megszüntetésére kötelezte volna a bányát, kötelezéssel rendelte el a védőtávolságon belül megépített ún. zajvédőgát további, most már szabályozott építését.”

elkészítéséért felelős jegyző részletesen indokolta. A vizsgált regionális közlekedési koncepció esetén a koncepció végleges változatában magában külön fejezet foglalkozott a beérkezett lakossági és társadalmi szervezeti észrevételekkel és részletesen elemezte azokat.

A környezeti hatásvizsgálati eljárásokban a határozatok indokolási része – függetlenül attól, hogy elfogadta-e vagy elutasította a lakossági észrevételeket – kitért az észrevételek ténybeli, szakmai és jogi elemzésére, bár az meglehetősen sematikus volt⁵⁸.

II.C.15.

Közösségi részvétel a végrehajtás monitoringjában (4)

A hatásvizsgálati eljárást lezáró döntésben foglalt kötelezéseket, feltételeket az építési engedélyezési eljárásban már jelentős részben ellenőrizni lehetett, ezzel a lehetőséggel a résztvevő társadalmi szervezetek éltek is. Ezt meghaladó monitoring tevékenységre is mód van, azonban a vizsgált hatásvizsgálati esetek közül egyben tapasztaltuk, hogy a szóban forgó beruházás környezeti hatásait és a hatósági engedélyekben szereplő feltételek betartását a résztvevő társadalmi szervezet folyamatosan figyelemmel kívánta kísérni.

III.

A jogorvoslati jog érvényesítése⁵⁹

A.

A jogorvoslati jog érvényesítésének jogi háttere

III. A. 1.

Mik a hatályos jog rendelkezései a környezeti adatokhoz való hozzáférést, a részvételi lehetőséget és a környezeti jogok érvényesítését célzó eljárásokat illetően? (4.8)

Ennek a kérdésnek a vizsgálata során a különös szintjén mozogtunk. Arra kerestünk választ, hogy a TAI-II környezeti demokrácia kutatás alá vont ügyekhez hasonló ügyekben milyen jogi lehetőségek adódnak a jogorvoslat eléréséhez.

a.

A környezeti információhoz jutás jogi lehetőségei

⁵⁸ Dr. Vágó Péter észrevétele, amely a részvételre képezés témaköre szempontjából is fontos: „Tapasztalatunk szerint a nyilvánosság véleményének figyelembevétele kapcsán a legnagyobb problémát az okozza, hogy a nyilvánosság nem kap arról tájékoztatást, hogy mit kell tennie annak érdekében, hogy a megfogalmazott észrevételei eredményesen kerüljenek figyelembe vételre a döntéshozatali procedúrában. Ezen belül elsődlegesen arra gondolok, hogy a nyilvánoságnak ismernie kellene, hogy pontosan mire és milyen részletességgel kellene hivatkoznia. E tekintetben kívánatos lenne, ha a hatóságok az Áe. szerinti 2. §-ban írt tájékoztatási kötelezettségüknek sokkal aktívabban tennének eleget.”

⁵⁹ Az ehhez a fejezethez szüksége kutatást az EMLA jogászai végezték.

Az információhoz jutás joga ma Magyarországon világszínvonalon szabályozott, adatvédelmi törvényünket a nemzetközi szakirodalom is példaként állítja a jogalkotók elé. Az ehhez kapcsolódó jogorvoslati jog szabályozása is fejlett, kifinomult. Az Adatvédelmi Törvény (a továbbiakban: Atv.) 21. § (1) bekezdése szerint, “Ha a közérdekű adatra vonatkozó kérését nem teljesítik, a kérelmező a bírósághoz fordulhat.”. Ehhez járul, mintegy kiegészítő, másodlagos lehetőségként a 27. § (1) rendelkezése, amely szerint “Bárki az adatvédelmi biztoshoz fordulhat, ha véleménye szerint személyes adatainak kezelésével vagy a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő jogainak gyakorlásával kapcsolatban jogsérelem érte, vagy annak közvetlen veszélye fennáll, kivéve ha az adott ügyben bírósági eljárás van folyamatban.”

A két jogorvoslati lehetőséget biztosító rendelkezés összevetéséből látható, hogy a jogalkotó célja az volt, hogy a bíróságra csak a legjelentősebb jogsérelmek kerüljenek, aholis az adatszolgáltatást megtagadták vagy olyan tartalommal vagy formában teljesítették, amire azt mondhatjuk, hogy a kérést (aminek valóban több lényeges formai és tartalmi összetevője lehet) tulajdonképpen nem teljesítették. Minden egyéb jogsérelemmel vagy fenyegető jogsérelemmel (aminek nagy jelentősége lehet a környezeti információk esetében, ahol az időszzerűség különösen fontos) az adatvédelmi biztoshoz célszerű fordulni. Ez persze nem jelenti azt, hogy az adatkérés fő kérdéseiben is ne lehetne teljes egészében a bíróság helyett az adatvédelmi biztos eljárást választani.

Az információkérés bírósági elbírálásának fontos eljárási szabályai még a kérelem soron kívüli elbírálásának követelménye, továbbá a bizonyítási teher olyan szabályozása, miszerint a “megtagadás jogszerűségét és megalapozottságát az adatot kezelő szerv köteles bizonyítani” (Atv. 20. § (2) bek.). Szintén rendkívül lényeges a 27. § (2) bekezdésének azon rendelkezése, miszerint “Az adatvédelmi biztoshoz tett bejelentése miatt senkit sem érhet hátrány. A bejelentőt a közérdekű bejelentővel azonos védelem illeti meg.” Megjegyezzük, hogy a közérdekű bejelentésekről szóló 1977. évi I. törvényt a 2004. évi XXIX. törvény hatályon kívül helyezte és csak néhány rendelkezését vette át. Az átvett rendelkezések között a bejelentő védelmével foglalkozó szabályok egy része is megtalálható, ugyanakkor a korábban kormányrendeleti szinten szabályozott részletes, végrehajtó szabályainak megfelelő normák a jelenlegi jogban már nem találhatók.

A közvetlen adatvédelmi szabályozáson kívül elvileg rendelkezésre áll még az ügyészégi törvényességi vizsgálat jogintézménye az Ügyészegről szóló 1972. évi V. törvény 13. §-a alapján, sőt az Államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (a továbbiakban: Áe.) alkalmazását sem lehet kizárni, különösen akkor, ha az adatkiadás megtagadására egyéb államigazgatási jogsértésekkel együtt vagy konkrét, folyamatban lévő államigazgatási ügyben került sor.

b.

A részvétel joga a környezetvédelmi ügyekben

A környezetvédelmi szempontból jelentős államigazgatási ügyekben a részvételi jog megtagadása esetén az Áe. 72-73. §-ai alapján fordulhatnak az állampolgárok a bírósághoz a közigazgatási határozat felülvizsgálatára irányuló kérelmükkel, amelyet a Polgári Perrendtartásról szóló 1951. évi III. törvény 324-341. §-ai szerinti eljárás szerint bírálhatnak el.

Az ilyen keresetek leggyakoribb anyagi jogi hivatkozási pontja a Környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Kvtv.) 98. § (1) bekezdése, amely szerint “A környezetvédelmi érdekek képviselőjére létrehozott egyesületeket és más, politikai pártnak, érdekképviselőnek nem minősülő - a hatásterületen működő - társadalmi szervezeteket (a továbbiakban: szervezet) a környezetvédelmi államigazgatási eljárásokban a működési területükön az ügyfél jogállása illeti meg.” A Kvtv. ezt követő rendelkezéseiből kiderül, hogy az ügyféli jogot nem csak az államigazgatási ügyekre értette a jogalkotó, hanem a környezeti károkkal kapcsolatos polgári jogi ügyekben való részvételre is.

Egyfelől a Kvtv. 98. § (2) bekezdés b) pontja szerint “A szervezet joga, hogy tagsága érdekeit képviselve (...) részt vegyen - e törvény szabályai szerint - a környezetvédelmi engedélyezési eljárásban”, másfelől a 99. § (1) bekezdés szerint “Környezetveszélyeztetés, környezetszennyezés vagy környezetkárosítás esetén a szervezet a környezet védelme érdekében jogosult fellépni, és

- a) állami szervtől, helyi önkormányzattól a megfelelő, hatáskörébe tartozó intézkedés megtételét kérni, vagy a
- b) környezethasználó ellen pert indítani.”

A Kvtv. 99. § (2) bekezdése szerint “Az (1) bekezdés b) pontja szerinti perben az ügyfél kérheti a bíróságtól, hogy a veszélyeztetőt

- a) tiltsa el a jogsértő magatartástól (működéstől);
- b) kötelezze a kár megelőzéséhez szükséges intézkedések megtételére.”

Mivel a joggyakorlat a fenti meglehetősen tág körű közösségi részvételi jogkört úgy igyekezett szűkíteni, a Legfelsőbb Bíróság, részben saját korábbi joggyakorlatát is felülbírálván az 1/2004. számú közigazgatási jogegységi határozatban úgy rendelkezett, hogy “Az állampolgárok által a környezetvédelmi érdekek képviselőjére létrehozott egyesületeket és más politikai pártnak, érdekképviselőnek nem minősülő - a hatásterületen működő - társadalmi szervezeteket a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 98. §-ának (1) bekezdése alapján a szakhatósági állásfoglalás tekintetében területükön az ügyfél jogállása - ezért keresetindítási jog - illeti meg azokban az államigazgatási eljárásokban, melyekben jogszabály a környezetvédelmi hatóság szakhatósági állásfoglalásának beszerzését írja elő⁶⁰.”

⁶⁰ Dr. Vágó Péter e ponthoz fűzött kommentárjában egy olyan ügyet elevenít fel, amelyben a Legfelsőbb Bíróság jogegységi döntése talán még további részletezést igényelt volna: „Az, hogy mit tekintünk környezetvédelmi szempontból jelentős államigazgatási ügynek az esetek legnagyobb százalékában kérdéses. Jogszabályban rögzített fogalom hiányában csak a Kvt. 2 és 3. §-ra lehet hivatkozni, de sok esetben ez sem elegendő és az ügyet mindenféleképpen bíróságra kell vinni.

Az egyik ügyünkben az volt a kérdés, hogy a jegyző határozata, amely alapján több közterületen álló fa kivágását rendelték el

- a környezetvédelmi egyesület részéről, mint az eljárásban részt venni jogosult ügyfél részéről, megfellebbezhető-e és
- a fa kivágásáról döntő jegyzői határozat környezetvédelmi szempontból jelentős államigazgatási ügynek minősül-e.

A jogorvoslati jog gyakorlását és ezáltal az egyesület ügyfél képességét a másodfokú hatóság arra hivatkozással tagadta meg, hogy „a fakivágási engedély iránti kérelem elbírálására a jegyzőnek hatáskört biztosító, a fák védelméről szóló 21/1970 (VI.21.) Korm. rendelet – továbbiakban R. – alkalmazását azonban a Kormány nem magasabb szintű jogszabály – törvény – felhatalmazása alapján, hanem elsődleges jogalkotóként rendelte el.

Tekintettel arra, hogy egy korábban született elemzés⁶¹ szerint a különböző szintű környezetvédelmi hatóságok több, mint 120 féle ügyben rendelkeznek szakhatósági jogkörrel, a jogegységi döntés rendkívüli mértékben széles körben határozta meg a környezetvédő társadalmi szervezetek részvételi jogait. E határozata indokolása során a Legfelsőbb Bíróság egyebek között kifejti, hogy "A nemzetközi joggyakorlat és ennek megfelelően a jogharmonizációs követelményeknek megfelelő magyar élő jog is - felismerve a környezetvédelem jelentőségét az emberiség jelenlegi és jövőbeli egészséges életfeltételeinek biztosításában - egyre inkább kiterjeszti a jogvédelem határait, és konkrét egyéni sérelem igazolásán kívüli esetekben is fellépést biztosít a közérdeket, nagyobb közösséget ért környezeti sérelem vagy veszélyhelyzet esetén. A feljogosított állampolgári szervezeteket megillető tárgyi jogvédelem mind a közvetlen bíróság előtti fellépést (közérdekű kereset formájában), mind a bírósági jogorvoslat igénybevételét lehetővé teszi. Sajátos esete e jogvédelmi feladatkörnek a környezetvédelmi hatósági eljárásban való fellépés. A Kvtv. ennek megoldásaként a környezetvédelmi feladatot vállaló társadalmi szervezeteknek ügyféli jogállást biztosít: a hatósági eljárásban az ügyfél jogait gyakorolhatják, beleértve a bírósági felülvizsgálat igénybevételét is."

Sajnos a széleskörű jogosultság nem teljes. Az indokolás egy további részében ugyanis a következők szerepelnek: "A közigazgatási perben jelentősége van a legitimációnak, a per tárgya és a fél közötti kapcsolatnak. A környezetvédő szervezet keresetjogi joga a Ktv. 98. §-ának (1) bekezdése alapján a környezetvédelmi szakhatósági állásfoglalással kapcsolatosan áll fenn és - jogszabálysértésre hivatkozással - e vonatkozásban kérheti a közigazgatási határozat felülvizsgálatát." Attól tartunk, hogy ez az okfejtés alkalmas arra, hogy elbizonytalanítsa a joggyakorlatot és egyes esetekben lehetetlenné tegye az érdemi közösségi részvételt.

A jogegységi döntés pedig szó szerint idézi Bándi Gyula professzor általánosan elfogadott jogirodalmi álláspontját, miszerint a szakhatósági döntés együttes döntés", amiből az is következik, hogy egy környezeti szempontból jelentős államigazgatási eljárás szinte sohasem szeletelhető fel egyértelműen környezetvédelmi és nem környezetvédelmi részekre. A szakhatóság bizonyos környezeti vonatkozásokra észrevételt tesz, másokra pedig nem. Adott esetben (ami sajnos az esetek többsége) a szakhatóság a jogi lehetőség és a egyáltalán nem tesz észrevételt. Furcsa lenne, ha a jogegységi döntés indokolását (a rendelkező résszel szöges ellentétben) úgy kellene értelmeznünk, hogy ilyen esetekben egyáltalán nem megengedett a közösségi részvétel⁶².

A R. megalkotására nem a Kvt. adott felhatalmazást, ezért a Kvt. előírásai a R. alapján lefolytatott eljárásokban nem alkalmazhatók, következésképpen a Kvt. a társadalmi szervezetnek, egyesületnek ügyféli jogállást az egyedi fakivágási ügyre nem keletkeztet".

Sajnálatos, hogy a fenti másodfokú határozat bíróság előtti felülvizsgálatára a 30 napos kereset indítási határidőt mulasztó társadalmi szervezet hibájából nem került sor.

⁶¹ EMLA, 2000. kézirat Környezetvédelmi Minisztérium számára a környezetvédelmi hatóságok feladat és hatásköréről.

⁶² Dr. Vágó Péter észrevétele: „A közösségi részvétel lehetőségét nagymértékben nehezíti, hogy a hatóságok a környezetvédelmi szempontból jelentős államigazgatási ügyekben a kérelmező beadványával kapcsolatban nem hoznak a bíróság által is felülvizsgálható érdemi határozatot. Az érdemi határozat meghozatalának elmaradása a kérelmezőt több tekintetben is hátrányosan érinti. Egyrészt a jogszabálysértő hatósági eljárást nem tudja támadni, jogorvoslati jogát nem tudja gyakorolni. Másrészt a bíróság előtti eljárásban saját magának kell érveket felhoznia annak érdekében, hogy az érdeminek nem tekintett határozatot a bíróság előtt mégis érdeminek minősítse és ezáltal felülvizsgálhatóvá tegye.

c.

A környezeti jogok közvetlen érvényesítésének lehetőségei

A környezet védelmével kapcsolatos jogok közvetlen peres érvényesítése, a jogszabályok elleni közvetlen bírósági fellépés a Kvtv. már idézett 99. § (1) és (2) bekezdésén túlmenően a Polgári Törvénykönyv (1959. évi IV. törvény) 341. § és 345. § (1) bekezdése alapján is lehetséges. Előbbi a fenyegető kárveszély elleni fellépésre ad lehetőséget: "Károsodás veszélye esetén a veszélyeztetett kérheti a bíróságtól, hogy azt, akinek részéről a veszély fenyeget, tiltsa el a veszélyeztető magatartástól, illetőleg kötelezze a kár megelőzéséhez szükséges intézkedések megtételére és - szükség szerint - biztosíték adására." Utóbbi pedig a nagyon korlátozott kimentési lehetőségekkel együttjáró, ún. veszélyes üzemi (objektív) felelősséget fogalmazza meg: "Aki fokozott veszéllyel járó tevékenységet folytat, köteles az ebből eredő kárt megtéríteni. (csak akkor) Mentésül a felelősség alól, ha bizonyítja, hogy a kárt olyan elháríthatatlan ok idézte elő, amely a fokozott veszéllyel járó tevékenység körén kívül esik. Ezeket a szabályokat kell alkalmazni arra is, aki az emberi környezetet veszélyeztető tevékenységével másnak kárt okoz." (beszúrás tőlünk)

Az általános környezetvédelmi jogi és polgári jogi keresetindítási lehetőségeken kívül egyes környezetvédelmi szakjogszabályok is tartalmaznak kifejezett utalást a környezetvédő szervezetek jogérvényesítési lehetőségeire. Ilyen például a Természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény 65. (1) bekezdése, amely szerint "A természeti területek és értékek jogellenes károsítása, veszélyeztetése esetén a természet védelme érdekében a természetvédelmi célú társadalmi szervezetek jogosultak fellépni, és

a) állami szervektől, önkormányzatoktól a megfelelő és hatáskörükbe tartozó intézkedés megtételét kérni, vagy

b) a védett természeti érték, terület károsítója, veszélyeztetője ellen pert indítani."⁶³

Mindez különösen akkor nehéz, amikor az érdemi határozat hozatalával pont a másodfokú hatóság marad el. Ebben az esetben az ügyfél számára nincs más lehetőség mint megpróbálni rávenni a hatóság ellenőrzésére jogosult minisztert arra, hogy az érdemi döntés meghozatalára utasítsa a hatóságot. Azonban erre nagyon kicsi az esély, különösen akkor, ha egyébként az érdemi határozatnak olyan megállapítást kellene tartalmaznia, amellyel kapcsolatban ez eljáró hatóság mulasztására lehetne következtetni vagy a bírósággal mulasztását érdemben meg lehetne állapítani.

Az egyik ügyünkben az ügyfél a jogorvoslati határidőn belül fellebbezte a környezetvédelmi engedélyt rögzítő határozatot. A fellebbezést a másodfokú hatóság tájékoztató levélben a fellebbezés érdemi vizsgálata nélkül azzal utasította el, hogy a határozat szubjektív és objektív határidő szerint számított fellebbezési határideje lejárt, így a bekövetkezett jogerő miatt a fellebbezés elkésettnek tekinthető. A másodfok egyáltalán nem vizsgálta, hogy az ügyfél a kérelmét kifejezetten arra tekintettel terjesztette elő, hogy bizonyos körülmények miatt – kézbesítés hiányossága folytán – vele szemben a jogerő nem következett be, ezáltal az ügyfél tekintetében nem az általános szabályok alkalmazhatóak, mivel a jogorvoslati jogát a határozat szabályos kézbesítését követően jogosult érvényesíteni. A másodfok tájékoztató levelét az ügyfél bíróság előtt megtámadta. A bíróság az eljárást idézés kibocsátása nélkül megszüntette, hivatkozva arra, hogy a közigazgatási szerv felülvizsgálni kért tájékoztató levele nem érdemi határozat. Az ügyfél annak érdekében, hogy a másodfokú hatóságot érdemi határozat kiadására szorítsa megkereste a környezetvédelmi minisztert kérve, hogy jogszabályban biztosított ellenőrzési jogkörében eljárva hívja fel a mulasztó hatóságot érdemi határozat meghozatalára."

⁶³ Dr. Vágó Péter észrevétele: „A környezeti jogok közvetlen érvényesítését bizonyos esetekben megnehezítheti az, hogyha az ügyfelek olyan természetkárosító tevékenységgel szemben próbálnak meg fellépni, amely egyébként jogerős környezetvédelmi engedéllyel –

d.

A jogorvoslati eljárások megindításának lehetőségei

Amint az az alkalmazott 1-5-ös skálán elért igen magas átlagszámból (4.8) is következik Magyarországon a hatályos jog szerint a jogorvoslati jogok igen széles körűek mind az információhoz jutás és a részvétel kérdéseiben, mind pedig a környezeti jogok közvetlen érvényesítésével kapcsolatosan. Hozzá kell tenni, hogy a közösségi részvételt, a környezeti demokráciát egyértelműen támogató jogszabályok túlnyomó többsége a rendszerváltást közvetlenül követő „kegyelmi állapotban” születtek, amikor a politikai és társadalmi demokrácia iránti igény és elkötelezettség különösen felfokozott volt hazánkban. A kilencvenes évek végére és a jelen évtized elejére a folyamat lendülete megtört, új jogokat vagy a régi jogok erősítését már nem várhatjuk a jogalkotótól sőt, félnünk kell attól, hogy a minden áron kívánt gazdasági fejlődés oltárán a környezeti demokrácia egyes fontos jogosultságai áldozatul eshetnek. Ennek jelei az autópályák építését megkönnyítő jogszabálycsomagokban már megmutatkoznak, a későbbiekben majd egy konkrét ügy elemzése ennek bizonyos részleteit be is mutatjuk.

A környezeti demokrácia ellentmondásos felfogása nagyon jól látszik a Legfelsőbb Bíróság idézett jogegységi állásfoglalásában. Egyfelől az intézmény társadalmi hasznosságát elismerve a bíróság kiterjeszti azon ügyek körét, amelyekben a közösségi részvételt gyakorolni lehet. Másfelől viszont komoly engedményt tesz a környezetvédők beleszólási jogát korlátozni kívánó érdekcsoportoknak azzal, hogy megkísérelje a zöldeket az államigazgatási és polgári eljárásokban mintegy karanténba zárni: foglalkozzanak azok csak az ügyek „környezetvédelmi részével” bármilyen szűk körben is állapítsa meg azokat az eljáró hatóság vagy bíróság.

III.A.2.

Kikre terjed ki az ügyféli jog és a keresetindítási jog? (4.6.)

köztük a kapcsolódó természetvédelmi szakhatósági hozzájárulással – rendelkezik. A Természetvédelmi törvény azon megfogalmazása, amely szerint a természeti területek és értékek jogellenes károsítása, veszélyeztetése esetén lehet fellépni azt sugallja, hogy a hatósági engedély keretei között végzett károsítás nem támadható.

Az egyik ügyben a jogerős természetvédelmi engedély kiadását követően derült ki, hogy a külszíni szénbánya kitermelésével érintett elpusztításra tervezett területen – nemzetközileg és a nemzetileg egyaránt – fokozottan védett fajok élnek. A természetvédelmi hatóság az új tényeket nem használta fel annak érdekében, hogy az engedéllyezéssel szemben felügyeleti intézkedést kezdeményezzen.

A fentieket észlelve az egyik társadalmi szervezet most készül arra a perre, amelyben a bíróság előtt a természetvédelmi törvény és Kvt. rendelkezései alapján a még érintetlen területre tevékenységtől eltiltást kíván kérni. Az indítandó perben mindenféleképpen fő kérdés lesz, hogy a hatásvizsgálaton alapuló természetvédelmi engedéllyel rendelkező bánya tevékenysége mennyiben minősül jogellenes károsításnak a műszaki üzemi tervvel érintet területen élő védett természeti értékek tekintetében.”

Míg az előző pontban megállapítottuk, hogy sokféle ügyben, sokféle alapon lehet a környezet érdekében eljárásokat indítani, addig ebben a pontban azzal foglalkozunk, hogy milyen széles azoknak a köre, akik ezekkel a jogokkal élhetnek.

Ahogy az információhoz jutással kapcsolatban az Atv. 19. §-a a bárki kifejezést használja, úgy természetesen az információk jogok megsértése esetén a bíróságtól vagy az adatvédelmi biztostól is bárki kérhet jogorvoslatot. A részvételi jogok alanya ezzel szemben már nem ennyire egyértelműen általános. Magánszemélyeknek vagy olyan helyi közösségeknek, amelyek nem szerveződnek egyesületekbe, az Áe. 3. § (4) bekezdése alapján csupán akkor van részvételi joguk, ha jogukat, jogos érdekeiket az adott ügy tárgya érinti.

Ezt egy kévással kiegészíti a Kvtv. 97. § (2) bekezdése, ami szerint "Mindenkinek joga, hogy környezetveszélyeztetés, környezetkárosítás vagy környezetszennyezés esetén a környezethasználó és a hatóságok figyelmét erre felhívja. Az erre vonatkozóan írásban tett felhívásra a hatáskörrel rendelkező szerv intézkedésének megtétele mellett a törvényben előírt határidőn belül érdemi választ köteles adni."

Ezzel szemben a társadalmi szervezetek részvételi joga, ahogyan azt az előző fejezetben idézett Kvtv. 98. § (1) bekezdéséből, illetőleg a 99. § rendelkezéseiből láthattuk, jóval szélesebb, valójában minden környezetvédelmi ügyre kiterjed és komoly jogosítványokat tartalmaz. Igen ám, de mit nevezünk társadalmi szervezetnek? Csak az Egyesületi Törvényben (1989. évi II. tv.) társadalmi szervezeteknek nevezett személyegyesüléseket, azaz az egyesületeket, vagy a közhasznú szervezetekről szóló 1997. évi CLVI. törvény 2. § (1) bekezdésében felsorolt többi szervezetet is (mondjuk a sportági szakszövetségeket kivéve, amelyek ritkán lépnek fel környezetvédelmi ügyekben)? A Kvtv. többször idézett 98. § (1) bekezdése alapján egyértelműen ez utóbbi megoldást kell elfogadnunk, hiszen a jogalkotó itt egyesületekről és más társadalmi szervezetekről szól. Ezek szerint társadalmi szervezetnek kell tekintenünk az egyesületeken kívül a következőket is:

- a) alapítvány,
- b) közalapítvány,
- c) közhasznú társaság,
- d) köztisztviselő.

Összefoglalva megállapíthatjuk, hogy, amint arra a még mindig igen magas átlagpontoszám is utal, nem csak a jogorvoslati jog, hanem az azt érvényesítő szervezetek köre is meglehetősen széles Magyarországon, még akkor is, ha a vonatkozó rendelkezések nem teljesen egyértelműek és ezért, ezt már most jelezzük, a joggyakorlatban ezzel kapcsolatban bizonytalanság tapasztalható.

III.A. 3.

A jogorvoslati fórum rendelkezései kötelezőek-e a felekre nézve? (4.0)

A környezeti demokrácia alapfeltétele a jogorvoslat megfelelően széles köre, ám nem sokra megyünk a bármilyen széles körben elérhető jogorvoslattal, ha az az ügyek menetét nem vagy nem elég hatékonyan befolyásolja.

Az információhoz jutás szabadsága körében azt találtuk, hogy a rendelkezésre álló jogorvoslatok közül az adatvédelmi biztos és bizonyos mértékig az ügyészség is csak a szakmai tekintélyére támaszkodhat az állásfoglalásai végrehajttatása érdekében. Ugyanakkor, mivel mindkét szervezet presztízse igen magas, az állásfoglalások végrehajtása pedig többnyire állami szerveken múlik, még e szervek kötelező képességét is meglehetősen magasra értékelhetjük, nem beszélve arról, hogy minden adatvédelmi ügyben rendelkezésre áll a bírósági út is, a maga lehető legmagasabb szintű végrehajthatóságával.

A részvételi jog kikényszerítéséhez ugyancsak bírói utat vehetünk igénybe, ez pedig az esetek többségében az eljáró (és a részvételt megtagadó) államigazgatási szerv határozata elleni bírósági felülvizsgálat lehet⁶⁴.

A közigazgatási ügyekben a bírósági határozatok kötőerejét némileg korlátozza az, hogy csupán a hatályon kívül helyezés eszközével élhetnek, az államigazgatási döntések érdemét még akkor sem változtathatják meg, ha az, mint a részvétel esetében, lényegében tisztán csak jogi kérdések megválaszolásából áll. Az Áe. 73. § alapján ugyanakkor a bírósági határozat indokolásában kifejtett álláspont, jogi iránymutatás figyelembevételével mégiscsak kötelező az államigazgatási szervek számára, ez persze már meglehetősen tág értelmezési lehetőséget ad a közigazgatás kezébe.

A legrosszabb a helyzet akkor, ha a részvétel vagy a megsértett környezeti jogok kérdésében államigazgatási szervektől kell jogorvoslatot kérnie a jogaikban sértetteknek vagy a környezetet védő szervezeteknek. Bár elvileg a hatóságok jogerős és végrehajtható határozatai az ügyfelekre nézve kötelezőek, a rendelkezésre álló végrehajtási eszközök (Áe. VIII. fejezete) nem kellően kimunkáltak, nem eléggé gyakorlatiasak. Szinte teljes mértékben hiányoznak azok a jogi eszközök, amelyek magukat az államigazgatási szerveket ösztönöznék a finalitás elvének érvényesítésére, azaz arra, hogy addig ne nyugodjanak, amíg a határozataikat teljes mértékben végre nem hajtják⁶⁵.

⁶⁴ Egy fontos további szempontra hívta fel a figyelmünket dr. Vágó Péter: „A részvételi jog gyakorlását nagymértékben megkönnyíti 3/1998. KJE számú jogegységi döntés, amely azokban a kérdésekben született határozatok bírósági felülvizsgálatát teremtette meg, amelyek szerint az ügyfél és a hatóság között nem jött létre közigazgatási jogviszony. A hivatkozott jogegységi döntés a következő:

A közigazgatási szervnek - a közigazgatási jogviszony hiányára alapított - hatáskör hiányát megállapító határozata az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény /Áe./ 72. §-ának /1/ bekezdése alkalmazása szempontjából az ügy érdemében hozott döntés, amely - egyéb törvényi feltételek fennállása esetén - bíróság által felülvizsgálható.”

⁶⁵ Dr. Vágó Péter megjegyzése: „Az utolsó mondatban foglalt megállapítás teljes mértékben helytálló. Az államigazgatási szervek a hatékony végrehajtás érdekében nyugodtan élhetnek az Áe. 82. §-ban biztosított eszközökkel. Erre nézve az Áe. 83. §-ban rögzítettek egyébként kötelezik is őket, ennek ellenére a hatóságok a végrehajtás keretében vonakodnak mindig a leghatékonyabb eszközt igénybe venni. Pedig, ha jól belegondolunk pénzbírságnak akár naponta történő jelentős összegű kiszabása biztos, hogy kellő erővel bírna annak érdekében, hogy a végrehajtásra kötelezett minél előbb jogkövető magatartást tanúsítson.

Az egyik ügyünkben egy kertvárosias beépítettségű területen az ügyfelek szomszédságában évek óta telepengedély nélkül működött egy asztalosipari üzem. A szomszédoktól 10-15 méteres távolságban hat asztalosipari gép működött a nap 10 órájában. A szomszédok az üzemet működtetőkkel szemben birtokháborítás kapcsán jogerősen pert nyertek. A polgári jogilag jogellenes asztalos ipari tevékenység az időközben kezdeményezett telepengedélyezési eljárás alkalmával sem kapott engedélyt. Mindezek ellenére az asztalosipari üzem évekig tudott úgy működni, hogy a tevékenységet az első fokú hatóság nem próbálta megszüntetni. A tevékenység polgári jogilag jogellenessé történő minősítését követően a szomszédok a másodfokú hatósághoz fordultak panaszolva az első fok eljárási mulasztását és kérve a hatékony végrehajtást. A másodfok az első fokú

Összességében azonban, a még mindig elég magas (4) átlagpont azt jelzi, hogy a magyar eljárásjogok a hatósági és bírósági határozatok végrehajtásához megfelelő feltételeket teremtenek.

III.A.4.

Mennyiben kell az eljáró fórumoknak az ügyekben részt nem vevő harmadik személyek véleményét, indítványait figyelembe venniük? (3.2)

A magyar jogban eléggé nehezen elhelyezhető, a nemzetközi szakirodalomban amicus curae elnevezésű jogintézmény vizsgálata során azt találtuk, hogy jogunk úgymond semleges álláspontot foglal el ebben a kérdésben. Nem tiltja, de nem is írja elő harmadik, az ügy tárgyához közvetlenül nem kötődő személyek beadványainak, észrevételeinek a figyelembevételét. A még leginkább rokonítható jogintézmény a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 54-56. §-aiban szereplő beavatkozás, erre azonban éppenséggel csak akkor kerülhet sor, ha a beavatkozó az érdekeltségét bizonyítja vagy legalábbis a felek a beavatkozást nem ellenzik.

III.A.5.

Ha a jogorvoslatot megtagadták vagy nem megfelelően teljesítették, folyamodhat-e a fél a döntés felülvizsgálatáért? (3.8)

Egyes esetekben a környezeti demokrácia helyreállításához a jogorvoslatról született döntéssel magával szemben is szükség lehet valamilyen felülvizsgálati, fellebbezési eljárásra. Az információhoz jutás jogának érvényesülésével kapcsolatos eljárásokban a bírósági eljárásban a fellebbezési jog csorbítatlan, a kevésbé formális adatvédelmi biztosítási vagy éppen ügyészségi eljárásokban a további jogorvoslati lehetőségei korlátozottabbak. Míg az ügyészségek esetében a gyakorlat kialakította a „felügyeleti törvényességi kérelem” jogintézményét, ami révén általában elérhető, hogy egy magasabb szintű ügyészségi fórum is megvizsgálja az ügyet, addig az ombudsman esetében legfeljebb az képzelhető el, hogy amennyiben a megismételt kérelem rendkívül indokoltnak látszik, a hivatal felülvizsgálja a döntését, esetleg egy másik előadójára bízva az ügyet.

Amennyiben a jogorvoslati jogot közigazgatási határozat bíróság előtti megtámadásával kívánják a jogaikban sértettek biztosítani, az eljárás csupán egyfokú. A Pp. 1999. január 1. óta hatályban lévő módosítása alapján a közigazgatási bíróságok döntései ellen további fellebbezésnek nincs helye. Bár az új szabályozás logikája érthető (ha amúgy is csak az a feladata a közigazgatási bírósági eljárásnak, hogy azt megelőző kétfokú államigazgatási eljárás jogszerűségét felülvizsgálja, ugyanennek a kérdésnek még egy további szinten történő felülvizsgálata fölöslegesen elhúzza az ügyeket) a jogorvoslati jogot mégiscsak jelentősen csorbította, különös tekintettel arra a jogszociológiai tényre, hogy a polgári bíróságokon a közigazgatási referádát vivő fiatal bírók általában nagy mértékben támaszkodnak az alperes

hatóságot eredményesebb fellépésre szólította fel, amelynek köszönhetően – többszörös nagy értékű pénzbüntetés kiszabása mellett – az engedély nélkül végzet asztalos ipari tevékenység a kertvárosias lakó övezetben rövidesen megszüntetésre került.”

közigazgatási szervek tapasztalt szakembereire (akikkel ráadásul a rendszeresen tárgyalt hasonló perek miatt sokszor évekig napi munkakapcsolatban vannak).⁶⁶

Megjegyezzük, hogy a közigazgatási ügyekben a fellebbezés lehetőségének hiánya előtérbe helyezte a rendkívüli jogorvoslatokat, elsősorban a Legfelsőbb Bíróság eljárását kérő felülvizsgálati kérelmet. Az ehhez a jogorvoslati formához való hozzájutást azonban az ugyancsak a közelmúltban történt eljárásjogi változások rendkívüli mértékben megnehezítették, az ügyeknek csak egy igen kis százaléka juthat el a felülvizsgálati kérelem érdemi tárgyalásáig.

A fenti leírás is érzékelteti, hogy a csak jó közepes átlagszint (3.8) a jelen fejezetben kivételesen szélső értékekből adódott ki, az egyébként érvényesülő kiváló vagy jó fellebbezési lehetőségeket az egyébként is igen sok kívánnivalót maga után hagyó közigazgatási bírászkodás tekintetében módosított polgári perrendtartás elégtelen (lényegében nem létező) fellebbezési, jogorvoslati lehetősége rontotta le.

B.

A jogorvoslati jog érvényesítésének gyakorlati megvalósulása

III.B.6.

Lehetséges volt-e érdemi eljárást indítani a feltételezett jogsértést elkövetővel szemben? (3.3)

Ennél a pontnál azt vizsgáltuk, hogy a jogorvoslat lehetősége egyáltalán adott volt-e, függetlenül attól, hogy az milyen sikerrel járt. Egy olyan ügyet találtunk (D. Inf.), ahol a bíróság lényegében nem volt hajlandó érdemben tárgyalni az ügyet. Arra hivatkozva, hogy az alperes önkormányzat korábban zárt tárgyalást rendelt el és ezt akkor senki sem kifogásolta, a bíróság nem látta lehetségesnek azt, hogy a felek a zárt tárgyalás jegyzőkönyvéből bármilyen információt is kaphassanak. Teljes mértékben figyelmen kívül hagyta a bíróság azt is, hogy ezzel az ügygel kapcsolatban az Adatvédelmi Biztos olyan állásfoglalást adott ki, amely az összes fél érdekét figyelembe véve, megnyugtató kompromisszumos megoldást ajánlott: a közérdekű információ részek kiadását, a zárt tárgyalás elrendelésére okot adott üzleti információ elkülönítése és titokban tartása mellett.

A D.Érd. jelű ügyben az első fokú bíróság azzal utasította el az ügy érdemi tárgyalását, hogy a természetvédelmi terület védőzónájának megállapítása a Természetvédelmi Törvény szerint miniszteri jogalkotási hatáskör. Ugyanebben az ügyben a másodfokú bíróság viszont rámutatott, hogy a felperesek az igényüket a Polgári Törvénykönyv kártérítési (kármegelőzési) rendelkezéseire alapították, tehát a létező államigazgatási szabályokkal való megfelelés (a szükséges környezetvédelmi és természetvédelmi szakhatósági engedélyek

⁶⁶ Dr. Vágó Péter ezzel szemben kifejti: „A közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata iránt indított perekben a bizonyítási teher elvéből eredően az eljárást kezdeményező felperest terheli annak bizonyítása, hogy a hatóság határozata jogszabálysértő. Ennek érdekében a legkézenfekvőbb, hogy minden peres állítást megfelelően szakmailag alátámasztunk. Éppen ezért az eredményes perlés érdekében nélkülözhetetlen, hogy a perben eljáró társadalmi szervezet megfelelő szakmai anyagokkal legyen felvértezve állításainak alátámasztása érdekében. Amennyiben ez a feltétel teljesül akkor már igazán nincs értelme firtatni a bírák hozzáállását, amit egyébként sem tartok helyesnek.”

megléte) ami persze részben annak köszönhető, hogy a leglényegesebb idevonatkozó államigazgatási szabályok meg sem születtek, önmagában nem zárja ki a polgári jogi jogellenességet.

Egy ügyben az ügyféli jog megkérdőjelezése nehezítette meg az érdemi jogorvoslatot (Cs. Részv.), a K. Érd. jelű ügyben pedig, bár az ügy érdemi tárgyalása formálisan megtörtént, a bíróság elutasította a felperesek indítványát, ami arra irányult, hogy függessze fel az eljárást, amíg a zaj és környezetszennyezés miatt kifogásolt utat a tényleges átmenő forgalom számára megnyitják. A tárgyalás így nem a ténylegesen megvalósult környezetszennyezésről szólt, a jogorvoslat tehát nem lehetett érdemi.

Összességében, ahogyan ezt az alacsony közepes átlagpont is jelzi a környezetvédelemmel összefüggő jogorvoslati jogok tényleges érvényesítése ma Magyarországon nehéz. Bár formálisan az ügyek tárgyalásába bocsátkoznak, a bírók igyekeznek különböző eljárási kifogásokat találni avégett, hogy a tényleges környezetvédelmi, részvételi kérdésekben ne kelljen állást foglalniuk⁶⁷.

III.B.7.

Ki élhetett jogorvoslati joggal? (4.5)

Ennél a kérdésnél azt vizsgáltuk, hogy milyen széleskörű volt az ügyféli jog a környezetvédelmi/részvételi jogorvoslati ügyekben. Ebben a kérdéskörben mindössze egy ügyben tapasztaltunk komoly problémákat (Cs. Részv.), ahol a másodikként eljáró közigazgatási szerv formális, nyilvánvalóan hibás jogértelmezéssel megtagadta az ügyféli jogot két társadalmi szervezettől. A jegyző álláspontja szerint a természetvédelmi ügyek nem minősülnek környezetvédelmi ügyeknek, ezért a Legfelsőbb Bíróság környezetvédelmi ügyekben irányadó 1/2004-es Jogegységi Döntése erre az ügyre nem vonatkozik. Ez a jogértelmezés a józan megfontolásokon túlmenően a Környezetvédelmi Törvény hatályáról rendelkező 3. §-ával is szemben áll.

Ezen kívül még egy ügyben merültek fel részvételi nehézségek (M. Részv.), azonban ezeket éppen a hivatkozott jogegységi döntés után az eljáró hatóságok felszámolták és lehetővé tették a teljes körű részvételt a társadalmi szervezetek számára. Az ügyféli jogok biztosítása tehát, ahogyan azt az igen magas átlagpont is aláhúzza, megfelelően széleskörű Magyarországon.

III.B.8.

Az eljáró fórum függetlensége és pártatlansága (4.0)

⁶⁷ Hasonló tapasztalatai voltak dr. Vágó Péternek is: „A megállapítás helyességét alátámasztja a Vadna I. jelű ügyben született részítélet is, amely a külszíni bánya zavarását birtokháborítás keretében megszüntetni kérő felperesi kereseti kérelmet többek között azzal utasította el, hogy az elsődlegesen a bányászati tevékenység végzését érinti ezért a kereseti kérelem teljesítése nem a birtokvédelmi eljárás, hanem a bányászatról rendelkező bánya törvény hatálya alá tartozik. A bíróság álláspontja szerint „amennyiben tehát a felperes azt sérelmezi, hogy az alperes nem tarja be a szakhatósági előírásokban meghatározott 300 méteres védőtávolságot, azon belül olyan építkezést folytat, amelyet az engedély nem tartalmaz, továbbá az engedélytől eltérő robbantásos bányaművelést végez, a törvény ide vonatkozó rendelkezése értelmében a bányafelügyelethez, azaz a Bányakapitánysághoz kell fordulnia.”

A kérdést sokoldalúan jártuk körül a vizsgálat során: a bíróságok és bírák (illetőleg más jogvitát elbíráló szervek) anyagi, egzisztenciális függetlenségének feltételeitől kezdve a felektől való szakmai függés és a bíróság (hatóság) befolyásolásának egyéb lehetséges módozatait mérlegeltük. Egy ügyben találtunk rendkívül komoly problémákat (M. Részv.), aholis az eljáró hatóság az adott beruházási ágazat fejlesztésében nagymértékben elkötelezett volt, az ezt esetlegesen hátráltató, a fejlesztést kompromisszumok elé állító környezetvédelmi szempontok iránt nem mutatott fogékonyságot. Azt találtuk, hogy az ügy bírósági felülvizsgálatra is rányomja a bélyegét az egyébként nagy szakmai presztízzsel bíró (a közigazgatási perben szokásosan alperes) államigazgatási szerv elfoglaltsága⁶⁸.

Két másik ügyben, bár jóval kisebb mértékben, de ugyanezt tapasztaltuk: a szakmai hatóság alperes szavának nagyobb súlya van a tárgyalóteremben. Más okokból, de ugyancsak megkérdőjelezhető a környezetvédelmi/részvételi ügyekben eljáró helyi államigazgatási hatóságok, a jegyzők teljes elfogulatlansága is: nagyon kevés olyan ügy van, ahol az önkormányzatnak, mint tulajdonosnak vagy mint a helyi adók összegének és a munkahelyek számának növelésében érdekelt érdekképviselőnek a sajátos szempontjai valamilyen mértékben ne befolyásolnák a döntést⁶⁹.

Összességében, ahogyan a „jó” osztályzat is mutatja, a magyar hatóságok és bíróságok függetlenségének intézményi, költségvetési és jogi (eljárásjogi) feltételei adottak. Ugyanakkor a környezetvédelmi ügyekben a tárgyalóterem, ahogyan mondani szokták, gyakran felborul: a beruházói, szakmai érdekeket képviselő oldalt súlya, tekintélye, állandó kapcsolata a bírósággal indokolatlan előnyökhöz juttatja. A helyi önkormányzati államigazgatási hatóságok elfogulatlanságát pedig, mint láttuk a rövidtávú gazdasági érdekek veszélyeztetik.

III.B.9.

Mennyiben befolyásolta a fórum felkészültsége, tudása, gyakorlata az ügy kimenetelét? (3.1)

⁶⁸ Hasonló tapasztalatai voltak dr. Vágó Péternek is: „Az összeférhetetlenség egyéb eljárásokban is nagyon szépen és érdekesen rajzolódik ki. Az egyik általunk kezelt ügyben a következő megállapításra jutottunk:

A hírközlési létesítmények engedélyezési eljárásaiban az ÁNTSZ mint szakhatóság szakértőként a mérések elvégzéséhez kizárólag az OKK OSSKI-t veszi igénybe. Az álláspontunk szerint az OKK OSSKI az Áe. 33. § (1) bek. szerint az eljárásokban nem vehetne részt, ugyanis a bázisállomások tervbírálatát az engedélyezési eljárás megindítását megelőzőleg a kérelmezők megbízása alapján az OKK OSSKI-nek kell elkészítenie.

Így az OKK OSSKI – mivel korábbi megbízása és az alapján végzett munkája érinti a később megépült hírközlési létesítmény engedélyezését – az ÁNTSZ által igénybevetett szakértőként elfogulatlanul nem járhat el. Tény, hogy a távközlési építmények engedélyezéséről és ellenőrzéséről szóló 29/1999. (X. 6.) KHVM rendelet 12. § (1) bek. m) pontja a kérelmező tekintetében előírja az OKK OSSKI szakvéleményének beszerzését, de ez a kötelezettség csak a kérelmező személyére vonatkozik; nem érinti a szakhatóságként eljáró ÁNTSZ-t, mint hatóságot.

Az engedélyezési eljárásban eljáró ÁNTSZ-nek, mint szakhatóságnak az Áe. 32. § alapján olyan szakértőt kellene igénybe vennie, aki az ügyben korábban még nem járt el a kérelmező részéről. Azonban erre, mérési kapacitás hiányában a mai napig nincs módja.

Különösen igaz ez a megállapítás akkor, ha az engedélyezési eljárásban a szakhatóság részéről, olyan szakértő jár el, akinek korábbi – a kérelmező megbízásából készült – „saját” szakértői tervbírálatát kell véleményeznie.”

⁶⁹ Dr. Vágó Péter észrevétele: „Az egyik már hivatkozott ügyünkben a külszíni bányát nyitó társaság akként nyerte meg a képviselő-testület támogatását, hogy a község fejlesztésére az önkormányzattal együtt egy közös alapítványt hozott létre, amelybe éves gyakorisággal meghatározott összegű befizetésre kötelezte magát. Tudomásunk szerint a 2003. év eleje óta működő bánya eddig befizetést az alapítvány javára nem teljesített.”

Ez a kérdés a környezeti/részvételi ügyekben eljáró hatóságok/bíróságok ilyen irányú felkészültségét, illetőleg a konkrét ügy speciális szakmai kérdéseinek a megértését, kezelését vizsgálta. Azt találtuk, hogy az építési, útépítési vagy akár az általános helyi államigazgatási szervek felkészítése a környezetvédelmi szakkérdésekben, illetőleg az információhoz jutás és a közösségi részvétel alapvetően jogi kérdéseiben minimális. Erről a szegényes alapról építkezve azután azon sem lehet csodálkozni, hogy az ügydöntő személyek a konkrét ügyekben sem mutatnak nagy hajlandóságot arra, hogy ezekben a szakkérdésekben elmerüljenek.

III.B.10.

A fórum hozzáférhetősége (földrajzilag, időbelileg, nyelvezetében) (4.3)

A jogorvoslati fórumok hozzáférhetőségével Magyarországon nincsenek alapvető problémák. Azon túl, hogy nincsenek elérhetetlen távolságok, a fórumrendszer kellőképpen decentralizált, senkinek sem kell jelentős időt és pénzt költeni arra, hogy az igazságszolgáltatás helyeit felkeresse. Az eljáró hatóságok/bíróságok igyekeztek a tárgyalások, meghallgatások időpontját olyan időpontokra tűzni, ahol az általában jelentős számú résztvevőnek a lehető legkisebb gondot okoz a részvétel. Mindössze egyetlen esetben (M. Info.) volt az az érzésünk, hogy a bíró nem kívánta figyelembe venni azt, hogy a felperes helyi lakossági képviselő a fővárosból bízott meg jogászt az ügyének vitelével (efeletti helytelenítésének egyébként hangot is adott) és túl korai időpontot jelölt meg a tárgyalásra⁷⁰.

Bizonyos esetekben ugyanakkor a laikus ügyfeleknek és a tárgyaláson résztvevő esetenként nagyobb számú érdeklődőnek bizony gondot okozott az, hogy a szakértő felek és a bírók számukra érthetetlen szakkifejezésekkel dobálóztak. Alapvető érdeksérelmet azonban ez a körülmény sem okozott.

III.B.11.

Az elbírálás időszerűsége általában (2.8)

Az egyik ügyben a bírósági eljárás csaknem 6 évet vett igénybe, másik két ügyben (az információhoz jutással kapcsolatos ügyekben) a törvény által soron kívülként, azaz azonnali elintézésre, a más ügyfajtákat megelőzően elintézendő ügyekben a kétfokú elbírálás 10, illetőleg az egyfokú elbírálás önmagában is 8 hónapot vett igénybe. A többi ügyben

⁷⁰ Dr. Vágó Péter észrevétele: „Akadt olyan ügy a gyakorlatunkban, ahol nem érvényesült az ügyfelek tekintetében a fórum hozzáférés könnyebbége. A Miskolcon megépített hírközlési bázisállomás engedélyezési eljárásában az illetékes a Debreceni Hírközlési Hatóság volt. Ez azt jelentette az ügyfeleknek, hogy minden személyes jellegű részvételt igénylő kérésüket és az iratokba való betekintési jogosultságukat csak Debrecenben tudták gyakorolni, ami önmagában az ügyfelekre nézve igen megterhelő volt mivel nyugdíjasok lévén utazásra szánt anyagi forrásaik igen korlátozottak voltak. Arról nem is beszélve, hogy az ügyféli jogállásuk megállapítása iránt előterjesztett kérelmüket elutasító jogerős határozattal szemben az ügyfeleknek a közigazgatási felülvizsgálatot a Hajdú-Bihar Megyei bíróság előtt szintén Debrecenben kellett megindítaniuk. A peres eljárás költségeit leszámítva – ahol a pernyertesség révén a költségek megtérítésre kerültek – az államigazgatási eljárásban a távolság miatt az utazás költsége mindvégig az ügyfeleket terhelte. Álláspontunk szerint teljesen indokolatlan volt egy miskolci bázisállomás engedélyezési eljárását Debrecenbe telepíteni, amikor az ügyfelek lakóhelyén is működik a hírközlési hatóságnak irodája.”

igénybevett 5-10 hónap közötti ügyintézési határidő ezekhez a példákhoz és az általában a joggyakorlatban tapasztalható jelentős késésekhez képest kifejezetten jónak volt mondható.

III.B.12.

Az eljárás időszerűsége tekintettel az ügyek tárgyára (2.5)

Még rosszabb értékelést kapunk, ha figyelembe vesszük, hogy a vizsgált ügyekben jelentős környezeti problémák vártak megoldásra, ahol a késedelem komoly érdeksérelemmel járt. A K.Érd. jelű ügyben a kifogásolt autópálya régen felépült, mire az ügy jogerősen (első fokon!) befejeződött. Jóllehet a bíróság megkísérelte az építkezést ideiglenes intézkedéssel leállíttatni az ügy (abban az esetben persze jóval hamarabbi) befejezéséig, azonban egyrészt a beruházónak esze ágában sem volt akár egy napra is leállni az építkezéssel, a Legfelsőbb Bíróság pedig sietett az elsőfokú bíróság végzését hatályon kívül helyezni.

Az információhoz jutással kapcsolatos ügyekben a jogosultak általában ugyancsak nem sokra mennek azzal, ha fél év vagy még több idő elteltével jutnak hozzá a lakóhelyüket veszélyeztető környezetszennyezéssel kapcsolatos információhoz. Ez alatt az idő alatt fontos intézkedések maradhatnak el, sőt súlyos környezeti károsodás is bekövetkezhet anélkül, hogy az érintettek tisztában lehetnének a mibenlétével.

III.B.13.

A felülvizsgálat terjedelme (jogi, ténybeli) (2.8)

E kérdés szempontjából fontos volt figyelembe venni azt, hogy vajon a fórumok jogosultak-e további tényeket is elbírálni vagy kötve vannak az ügyben először eljáró hatóság által megállapított tényálláshoz. A magyar jogban a másodfokú államigazgatási szervek és az első fokú bíróságok felügyeleti joga meglehetősen széles, semmilyen módon nincsenek kötve az alapeljárás bizonyítékaihoz, sőt a másodfokú államigazgatási szerv még a jogorvoslat terjedelméhez sem. Az már más kérdés, hogy egyes ügyekben a bíróság maga korlátozza a vizsgálódási körét, így az M. Részv. jelű ügyben a bíróság nem volt hajlandó további vizsgálatra a nyilvánvalóan alkotmányellenes alkalmazandó jogszabályokkal kapcsolatban (a felperesi indítvány az eljárás felfüggesztésére és az Alkotmánybíróság véleményének kikérésére irányult volna).

Az alapul fekvő eljárásban a szakhatóság vagy akár a beruházó egyes megállapításainak kritikátlan elfogadása (M. Info, K. Érd.), a környezetvédő szervezetek bizonyítási indítványainak elutasítása (D. Érd.) ténylegesen nagy mértékben korlátozták a felülvizsgálat terjedelmét és ezzel sértették a jogorvoslathoz való jogot, amely így összességében alappal mondható gyenge közepesnek.

III.B.14.

A tisztességes és méltányos eljárás követelményeinek érvényesülése (4.3)

A tisztességes és méltányos eljárás nagyon sok összetevőből áll, amelyek közül egyeseket, mint az időszerűség vagy a fórum hozzáférhetősége kiemelt fontosságuk miatt külön is

vizsgáltunk. Ehelyütt az ügyeket elbíráló fórumok részrehajlás mentességét vizsgáltuk, továbbá a gyengébb, jogi képvisellel nem rendelkező vagy akár, más oldalról, a komolyabb társadalmi érdeket képviselő felek támogatását (mely más szempontból éppen az eljárás egyenlőségének helyreállítását jelenti).

Ekörben egyetlen kirívóan negatív példát találtunk: a Cs. Részv. jelű ügyben az építkező a többi érdekelt kizárásával informális tárgyalásokat folytathatott a természetvédelmi szakhatósággal. Ugyanebben az ügyben a másodfokú államigazgatási hatóság megtagadta a résztvevő két társadalmi szervezettől az addig a jogszabályoknak és a lakossági, természetvédelmi érdekeknek egyébként megfelelően eljáró elsőfokú építési hatóság kizárásának indokait.

Pozitív példa volt viszont a D. Érd. jelű ügyben, hogy a bíróság nem kötelezte a teljes költségmentességi dokumentáció beszerzésére a felperes társadalmi szervezetet, figyelembe véve, hogy az nagyon nagy költséggel és idővesztéssel járt volna. A jogi képviselő nélkül eljáró társadalmi szervezet feleket a hatóságok és a bíróságok több esetben is tájékoztatták, kioktatták az ügy anyagi jogi vonatkozásairól és a szükséges eljárási lépésekről.

Összességében megállapíthatjuk, hogy a magyar államigazgatási és bírósági eljárás alapján véve tisztességes és méltányos, nincs híján a kellő jogi és intézményi garanciáknak, amelyek megakadályozzák a felek érdemben egyenlő részvételét az eljárásokban. Ezeknek a jogi alapelveknek a fórumok eljárása a gyakorlatban is általában jól megfelel.

III.B.15.

A bírósági/hatósági felülbírálati eljárás átláthatósága (3.3)

Az ügyfélként az ügyben nem résztvevők számára a hazai közigazgatási és bírósági eljárások igen kevés bepillantást engednek. A hatóságok soha nem tesznek aktív erőfeszítéseket a döntéseik nyilvánosságra hozatala érdekében, eltekintve egy-egy jogi szempontból kiemelkedően fontos legfelsőbb bírósági döntéstől, amelyet a Bírósági Határozatok Tárában leközlönek. A jelen vizsgálattal érintett ügyekben ilyen nem történt, egészébe véve a BH-ban a hazai ítéletek néhány tízezreléke jelenik csak meg, tehát ez a szűk szakmai nyilvánossági forma is elhanyagolható⁷¹.

⁷¹ Hasonló tapasztalatai vannak dr. Vágó Péternek is: „A hírközlési létesítmények engedélyezési eljárásait koránt sem lehet áttekinthetőnek nevezni különösen akkor, amikor egy részvételi jogaiban jogellenesen hátráltatott fél avatkozik be abba az eljárásba, amit már évekkal korábban jogerősen lezártak.

Az egyik ilyen ügyben, miután az ügyfelek elérték az eljárásba való beengedésüket eredményesen fellebbezték a bázisállomás fennmaradási engedélyét. A fellebbezés eredményeként a határozat megsemmisítésre került és új eljárást rendelt el a másodfokú hírközlési hatóság.

Azonban a megsemmisítéssel egyidejűleg előállt egy különös helyzet amit az ügyfelek azonnal észleltek. E szerint a bázisállomás a fennmaradási engedély megsemmisítését követően a továbbiakban már engedély nélkül működött. Elvileg a megismételt eljárás lezárásáig a bázisállomás működtetését a hatóságnak meg kellett volna tiltania, azonban erre az ügyfelek többszörös beadványai ellenére sem került sor. A jogsértés megszüntetése érdekében a megyei ügyészséghez fordultak törvényességi felügyeleti eljárás lefolytatását kérve annak megállapítása érdekében, hogy fennmaradási engedély nélkül nem működhet a hírközlési létesítmény. Az ügyészség megállapította, hogy a létesítmény fennmaradási engedély nélkül nem üzemelhet, mivel mindaddig nincs helye a használatbavételnek, amíg a fennmaradási engedély nem kerül kiadásra. Az ügyészségi álláspontot a hírközlési hatóság elfogadva kötelezte a szolgáltatót a megismételt fennmaradási engedélyezési eljárás jogerős befejezésig a működtetés megszüntetésére.”

A társadalmi szervezetek etéren is kiegészítik a hatóságok munkáját. A vizsgált ügyek többségében a társadalmi szervezeteknek döntő szerepük volt egyebek között abban is, hogy az adott ügyet legalább a közvetlenül érintett helyi közösségek egyes részleteiben megismerhessék. Nézőket szerveztek, értesítettek a tárgyalásokról, illetőleg taggyűléseiken megvitatták az adott ügyeket.

III.B.16.

Mennyiben támaszkodott az eljárás és a döntés a bizonyítékokra, a megalapozott szakértői adatokra és az általánosan elfogadott tudományos elvekre? (3.5)

A döntések szakmai megalapozottságát firtató kérdés értékelése során figyelembe kellett vennünk egyebek közt azt, hogy milyen mértékig vett figyelembe a bíróság több oldalú tudományos megközelítéseket, esetleg akár harmadik személyek igénybevételével is, illetőleg mennyire volt aktív a fórum a tényállás pontos, helyes megállapítása érdekében.

Bár a jelen vizsgálat alá tartozó ügyek többségében (információs és részvételi jogorvoslati ügyek) a döntés tisztán jogi érvek figyelembevételével született, tehát a szakértői alátámasztottság nem játszott bennük jelentős szerepet, két ügyből egyben (K. Érd.) azt láttuk, hogy a bíróság nagy igyekezettel tárja fel a tényállást, több szakértői véleményt, egyebek között a felek által megnevezett magánszakértők véleményét is mérlegelve, míg a másik ügyben (D. Érd.) a bíróság igyekezett megszabadulni az érdemi értékelés kötelezettségétől és még a felek szakértő kirendelésére irányuló indítványát is elutasította.

III.B.17.

Milyen befolyást gyakorolhattak a felek a tényállás megállapítására? (3.7)

Az iratokba való betekintés, az ellenérdekű fél releváns iratait is ideértve, a bizonyítékok előterjesztése, más bizonyítékok megvizsgálása és adott esetben megkérdőjelezése – főképp ezeket a tényezőket vettük figyelembe ennél a pontnál.

Az eljáró jegyző kizárta az eljárást megindító két társadalmi szervezetet a helyszíni szemléről (Cs. Részv.) – ezt az eljárást semmiképpen sem nevezhetjük nyíltnak és ügyfélbarátnak (bár éppenséggel a szervezetek ügyféli jogát is megkérdőjelezte a jegyző, azon a mondvacsinált alapon, hogy a környezetvédelmi ügyekre vonatkozó részvételi jogosultság a természetvédelmi ügyekre nem terjed ki...). A D. Érd. jelű ügyben pedig felbukkant az a két, a jogrendszerünkbe egyes bíróságok által bevezetett homályos fogalom, amely már eddig is sok nehézséget okozott a hazai környezetvédő mozgalmaknak, a perbeli legitimáció és a kereshetőségi jog.

Mindkét említett fogalom arra irányul, hogy, ha már meg kellett engedni a társadalmi szervezetek részvételét egy bizonyos ügyben, akkor legalább erősen korlátozni lehessen a részvételüket az ügy egyes tárgyköreiből. A hivatkozott ügyben például az első fokú bíróság szerint a környezetvédelmi társadalmi szervezeteknek csak az ügynek csak a „környezetvédelmi vonatkozásaiban” van joga részt venni és véleményt nyilvánítani. Igen ám,

de egy természetvédelmi területen zajló építkezés engedélyezési és kártérítési (fenyegető kár megelőzésére irányuló) ügyéből mi számít (mi nem számít?!) környezetvédelminek? A házak alapterületétől kezdve az infrastruktúrájának a kialakításán át a parkolóhelyekig mindennek jelentősége lehet a természetvédelmi terület zavartalansága vagy éppen a házak tájba illeszkedése szempontjából.

III.B.18.

Elfogadják-e a fórumok az ügyben részt nem vevő harmadik felek beadványait? (4.0)

Etekintetben kevés releváns megállapítást tudunk tenni, minthogy a vizsgált ügyek többségében semmilyen igény nem merült fel harmadik felek bármilyen beavatkozására. Ez részben összefügg azzal, hogy a magyar államigazgatási és polgári eljárásjog, illetőleg külön a környezetvédelmi jog igen széleskörű részvételi lehetőségeket biztosít, így a nemzetközi szakirodalomban *amicus curae*-nek nevezett pozíció vagy *amicus brief* beadvány nem túl gyakorlati.

Mindazonáltal a M. Info jelű ügyben egy a perben és az azt megelőző eljárásban egyébként semmilyen formában szerepet nem játszó társadalmi szervezet jelentős szerepet játszott, különösen ami az ügy háttérének (az információkérés fontosságának) környezetvédelmi, szakmai megvilágítását illeti.

A K. Részv. jelű ügyben a bíró nagy rugalmasságot tanúsítva megengedte, hogy az ügyben egyébként beavatkozóként elutasított fél és jogi képviselője többször is előadást tegyen a tárgyaláson. Ez egyébként tapasztalataink szerint távolról sem egyöntetű, nagyon sok bíró vallja azt, hogy a tárgyaláson és egyébként az ügyben a feleken és beavatkozókon kívül másnak semmiféle szerepe nem lehet. Mindezek ellenére a bíróságok nyitottságára, a tisztességes eljárásra való törekvésre utaló jelekként nyugtázhatjuk a jelen felmérésben talált pozitív példákat, amit a 4.0 átlagérték is tükröz.

III.B.19.

Elérhető volt-e a tényleges jogorvoslat? (2.4)

Megkapta-e a kért információt az ügyfél, biztosították-e számára a teljeskörű részvételt vagy éppen megállították-e, elkerülték-e, orvosolták-e a környezet károsodását a jogorvoslati eljárás során? Sajnos az eredmények etekintetben lesújtóak. A D. Info. Jelű ügyben hiába kapott az ügyfél társadalmi szervezet támogató állásfoglalást az ország legtekintélyesebb adatvédelmi szakmai intézményétől az Adatvédelmi Országgyűlési Biztostól, sem a jegyző, sem a bíróság nem találta lehetségesnek a legkisebb engedményt sem, a település közvagyonával kapcsolatos, kiemelkedő természeti értékének sorsát nagyban befolyásoló eljárásról semmilyen tájékoztatást nem kaphatott.

A Cs. Részv. jelű ügyben a másodfokú hatóság (titokban tartott, kérelemre sem kiadott indokok alapján...) elvette az ügyet attól a jegyzőtől, aki természetesnek vette, hogy a két természetvédő társadalmi szervezet, akinek bejelentése kapcsán a súlyos jogszabálysértésre (engedély nélküli építkezés egy védett területen) fény derült, részt vehessen az ügyben. Az újonnan eljáró másik jegyző viszont már „értette az idők szavát”, azaz a másodfokú

(„jogorvolati”) hatóság döntésének irányát: semmilyen beeszólást vagy részvételt nem engedett a továbbiakban a két szervezetnek.

Nem látott indokot a bíróság a K. Érd. jelű ügyben sem arra, hogy a több száz ember ablaka előtt elzúgó és elfüstölgő autópálya forgalom ellen bármiféle biztosítékot adasson vagy intézkedést foganatosítson. Végül az M. Részv. jelű ügyben a bíróság nem találta kifogásolhatónak, hogy a környezetvédő társadalmi szervezeteket, illetőleg a lakásaik állékonysága miatt fellépő érdekvédő szervezeteket megnyomorító nagyságú „eljárási díjat” szabtak ki a hatóságok, nem titkoltan azzal a szándékkal, hogy egyszer és mindenkorra elvegyék a kedvüket attól, hogy az ország jelentős közlekedési infrastruktúráis beruházásaiba a jövőben bármilyen módon is bele próbáljanak szólni.

Egyetlen pozitív kimenetelű ügyről tudunk beszámolni: az M. Info. jelű ügyben fellépő helyi lakosok – jelentős késéssel bár – de megkapták az összes információt a szomszédságukban sűrű barna füstöt kieresztő égetőmű levegőszennyező anyag kibocsátásaival kapcsolatosan. Nem kétséges, hogy a 2.4 pontos, igen gyenge közepes átlag az egész közösségi részvételi joggyakorlatunkat és az ahhoz kapcsolatos jogorvoslati lehetőségeket minősíti.

III.B.20.

Jogszerű volt-e a döntés és megfelelően indokolták-e? (3.1)

A Cs. Részv. jelű ügyben a jegyző csupán egy rövid levélben értesítette a két résztvevő társadalmi szervezetet, hogy nem teszi lehetővé az ügyféli részvételüket, majd egy meglehetősen szelektív (csak az álláspontját esetlegesen támogató jogszabályokra kiterjedő) indokolást csatolt. Nem bizonyult a szavak emberének a bíró az M. Részv. ügyben, szóbeli indokolását a résztvevő nagyszámú közönség megütközéssel és értetlenséggel fogadta.

Sajnálatos módon az egyébként pozitívan végződő M. Info. jelű ügyben nem csak az elutasító tartalmú elsőfokú döntés indokolása volt alacsony színvonalú (figyelmen kívül hagyta például a jogi gyűjteményekben elérhető, pontosan az ilyen esetekre irányadó legfelsőbb bírósági joggyakorlatot), hanem az ügyfelek számára a kért információt egyébként biztosító másodfokú ítélet indokolása is kívánnivalókat hagyott maga után, úgy közérthetőséget nélkülöző felépítése, mind homályos jogi okfejtése miatt. Informálisan mindkét fokon eljáró bíró elismerte, joggyakorlatukban ez volt az első ilyen jellegű ügy.

A D. Info. jelű ügyben a bíróság teljes mértékben figyelmen kívül hagyta az Adatvédelmi Országgyűlési Biztos joggyakorlatát és a konkrét ügyben adott állásfoglalását is. Lehet persze egyet nem érteni az állásfoglalással, azt azonban megbocsáthatatlan hibának tartjuk, hogy az állásfoglalást még csak meg sem említi az ítélet indokolása. Annál is inkább, mert a bíróság az álláspontját támogató (bár az Adatvédelmi Biztos állásfoglalásával összhangba hozható) legfelsőbb bírósági döntést viszont tudta idézni és részletesen elemezte is.

Összességében véve, az a benyomásunk alakult ki, és ezt az alacsony átlagpont is tükrözi, hogy a közösségi részvételi/környezetvédelmi jogorvoslati ügyekben eljáró fórumok rendkívül hiányos speciálisan idevágó jogi, joggyakorlati ismeretekkel rendelkeznek és ezt a kérdéskört döntéseik indokolásában, mint jelentéktelen mellékkörülményt kezelik.

III.B.21.

Nyilvánosságra hozták-e a döntést, illetőleg annak indokolását? (2.5)

A magyar bíróságok írásba foglalt döntései titkosak, még akkor is, ha nyilvános tárgyaláson hirdetik ki azokat és a bírónak ezeken a nyilvános tárgyalásokon elvileg a végleges indokokat kell megosztania a hallgatósággal. A még ennél is alacsonyabb átlagponttól az mentette meg környezeti demokráciánkat, hogy a vizsgált ügyekben legalább a viszonylag jelentős társadalmi érdeklődés miatt a résztvevők, egy esetben pedig a résztvevő sajtó révén egyes részinformációkról mégiscsak értesülhetett a közvélemény.

III.B.22.

Megfelelő kötőerővel rendelkező és végrehajtható döntés született-e? (3.2)

A hatósági és bírósági határozatok végrehajtása még nem zajlik megfelelő fegyelemmel Magyarországon, legalábbis ezt a következtetést vonhatjuk le a környezetvédelmi és közösségi részvételi ügyekre kiterjedt vizsgálódásainkból. A Cs. Részv. jelű ügyben két társadalmi szervezet súlyos jogszabálysértésekre hívta fel a helyi építési hatóság figyelmét, aminek folytán az két ízben is megtiltotta az építkezést, egy ízben pedig a már készen álló házra bontási határozatot adott ki. Magyarországon nem szorul sajnos túl sok magyarázatra: a házat mind a mai napig zavartalanul használják a természetvédelmi területre építkezők.

Nem csak kis ügyekben magánszemélyek, hanem nagy ügyekben, komoly állami részesedésű vállalatok is megengedik maguknak, hogy a számukra kényelmetlen bírósági döntéseket figyelmen kívül hagyják. A K. Érd. jelű ügyben a bíróság ideiglenes intézkedése nyomán, amivel az építkezés időleges leállításáról intézkedett, az építetű megkettőzte erőfeszítéseit és attól fogva már éjszaka is építkezett...

Ilyen körülmények között azon sem lehet csodálkozni, hogy a Cs. Info. jelű ügyben a kis helyi önkormányzat jegyzője vette magának a bátorságot és minden különösebb indokolás nélkül figyelmen kívül hagyta az Adatvédelmi Ombusman hivatalosan egyébként valóban nem kötelező állásfoglalását. Megjegyezzük: jól tette a saját szempontjából, hiszen álláspontját később a helyi bíróság is megerősítette.

Még azokban az esetekben is, ahol a pervesztes fél egy közigazgatási szerv (amelyik nap, mint nap saját bőrére tapasztalja, milyen érzés az, ha a döntéseit semmibe veszik), mint a M. Infó. jelű ügyben, az ügyfél többszöri, nyomatékos sürgetésére volt szükség ahhoz, hogy a megítélt adatokat a környezetvédelmi hatóság az ügyfélnek végül kiadja.

Ahogy az alacsony átlagszám is mutatja: a környezetvédelmi/közösségi részvételi ügyekben a kötelezettek végrehajtási hajlandósága alacsony szintű, a bíróságok, hatóságok pedig úgy tűnik, nem rendelkeznek eléggé hatékony eszközökkel, lehetőségekkel a döntéseik végrehajttatására.⁷²

⁷² Dr. Vágó Péter észrevétele: „Az egyik ügyünkben annak ellenére, hogy a hírközlési hatóság mind az első mind a másodfokon elrendelte a hírközlési bázisállomás működtetésének leállítását – mindaddig amíg a fennmaradási engedélyezési eljárás jogerősen le nem zárul – a szolgáltató a bázisállomás működtetését a mai napig nem állította le.

III.B.23.

Rendelkezett-e a fórum a döntése végrehajtásának rendszeres ellenőrzéséről? (2.3)

A döntések természetéből fakadóan nem minden vizsgált ügyben volt értelme elvárni a megfelelő végrehajtás folyamatos ellenőrzésére, azaz a monitoringra vonatkozó rendelkezéseket. A döntések megfelelő végrehajtásának ellenőrzésére ezzel együtt, úgy tűnik, hogy az eljáró fórumoknak sem idejük, sem tényleges, hatékony lehetőségük nincs. A mégis észlelhető minimális visszajelzést az ügyben érdekelt társadalmi szervezetektől kapják – az más kérdés, hogy az esetek egy részében ilyenkor sem hozzák meg a megfelelő intézkedéseket.

III.B.24.

Ha nem vagy nem megfelelő jogorvoslatot kapott, fellebbezhet-e a sérelmet szenvedő fél? (3.8)

Az adatvédelmi bírósági eljárásokban a fellebbezés lehetősége a vizsgált ügyekben nyitva állt és ahogyan azt korábban is láttuk, a fellebbezők ennek során érdemi, hathatós jogorvoslatban részesülhettek. Egy másik ügyben (K. Érd.) azt tapasztalhattuk, hogy bár a kártérítési bírósági ügyben a fellebbezés szintén lehetséges, a túl magas eljárási költségek elriasztották a társadalmi szervezeteket a fellebbezéstől. Végül a legnegatívabb tapasztalatot a M. Részv. jelű ügyben szereztük, ahol a közigazgatási bírósági eljárás egy közelmúltban hozott jogszabályváltozás miatt már csak egy fokú, a bíróság döntése így nem volt megfellebbezhető. Véleményünk szerint ez rossz hatással van a döntések minőségére, már csak azért is, mert a bíróságokon az alacsony presztízsű közigazgatási ügykört általában fiatal, még nem elegendő tapasztalattal rendelkező bírákra bízák.

III.B.25.

A bírósági úttól különböző jogorvoslati lehetőségek rendelkezésre állása (3.0)

Független államigazgatási szaktestületek, mediáció és egyéb alternatív vitarendezési fórumok meglétét, illetőleg gyakorlati alkalmazását, alkalmazhatóságát vizsgáltuk ennél a kérdésnél. A legtöbb ügyben a bírósági úton kívüli megoldások fel sem merültek. Úgy tűnik, hogy a beruházók, környezetre veszélyes gazdasági tevékenységet végző cégek túlságosan magabiztosak a környezetvédőkkel szemben (a bírósági gyakorlatot ismerve, erre minden okuk megvan), ezért mereven elzárkóznak minden alternatív vitarendezési megoldástól.

Érdekes módon, egy ügyben (M. Részv.) viszont három különböző alternatív vitarendezési megoldással is találkozhattunk. Először még a közigazgatási jogorvoslat szintjén az elsőfokú

A végrehajtása ellenőrzése a hírközlési létesítményeknél egyébként is külön nehézséget jelent, mivel a nem ionizáló sugárzás az ember számára nem érzékelhető. Így ha az ügyfelek szeretnék is ellenőrizni a határozat betartását akkor ehhez speciális műszerekre és a méréseket elvégző szakértőkre lenne szükségük. Mindezek hiányában – mivel a szakértők igénybevétele költséges – az ügyfelek nem tudják eredményesen panaszolni a további működtetést annak érdekében, hogy a hatóság a lakosság észlelése alapján a végrehajtás eredményessége érdekében mielőbb eljárhasson.”

közlekedési hatóság a fellebbezés nyomán saját határozatát módosította, amellyel hosszadalmas jogorvoslati eljárást tett feleslegessé. Másodszor, a felperes társadalmi szervezet a perben felmerült alkotmányos kérdések vonatkozásában az Alkotmánybíróság véleményének a kikérését javasolta a per felfüggesztése mellett, bár ez a javaslata hiábavaló volt. Harmadszor pedig az egyik felperesnek egy közlekedési szakmai szervezet peren kívüli megegyezést ajánlott az eljárás felgyorsítása érdekében.

Más ügyekben is felmerült az Adatvédelmi Ombusman eljárása, sőt az ügyészségek államigazgatási szakágainak az igénybevétele is, amely megoldások egyéb esetekben akár sikeres, gyors és olcsó vitarendezést biztosíthatnak, a jelen vizsgált ügyekben azonban rendre sikertelenek maradtak és át kellett hogy adják a helyüket a nehézkes, speciális kérdésekben tájékozatlan, lassú és költséges bírósági eljárásoknak.

III.B.26.

Mennyiben akadályozták a jogorvoslati jogok érvényesülését az eljárás költségei vagy egyéb pénzügyi tényezők? (3.3)

Jóllehet a magyar jogban a társadalmi szervezetek több az eljárásuk költségeit enyhítő segítő jogintézményt élvezhetnek, a vizsgált ügyek között kettő is akadt, ahol a költségek megroppantó erejűek voltak és az ügyfeleknek nem ok nélkül volt az a benyomásuk, hogy kifejezetten a jogorvoslati joggal való éléstől való elrettentést célozzák. Az M. Részv. jelű ügyben 1,7 millió forintos ún. eljárási díjat kellett fizetnie a döntést egyébként elvben támogató, azt csupán jobbítani kívánó társadalmi szervezetnek. Az eljárási díj meghatározására az Illetéktörvény egy homályos felhatalmazása alapján egy miniszteri rendeletben került sor, amelynek alkotmányellenessége több vonatkozásban is felmerült.

Bár ugyancsak illetékmentesek, sőt költségmentesek voltak, a K. Érd. jelű ügyben a felperes társadalmi szervezetnek 410.000 Ft-ot kell fizetnie az alperes nagy beruházási cég úgymond tetemes eljárási költségeit fedezendő. A főállású saját jogászokkal rendelkező cég természetesen nem szorult rá erre az összegre, és bár az ügy valóban 6 évig húzódott, a sokszor több, mint egy éves intervallumokkal kitűzött tárgyalások semmilyen megterheléssel nem jártak ezen jogászok számára, akik egyébként jelentős aktivitást, írásbeli munkát sem fejtettek ki. Jogosan érzi úgy a peresztes társadalmi szervezet, hogy a bíróság a fellebbezéstől kívánta elvenni a kedvét ezzel az eltúlzottan nagy perköltséggel.

III.B.27.

A probléma, az igény és az eljárás nyilvánossága játszott-e szerepet az ügy kimenetelében? (3.3.)

A vizsgált ügyekben az erre a kérdésre található válaszok ellentmondásosak: jóllehet az ügyek jelentős része el sem indult volna az érintett helyi közösségek, társadalmi szervezetek részvétele nélkül, az ügyek kimenetelét már nem tudták ilyen sikeresen befolyásolni. Megjegyezzük, hogy mindössze egy ügy élvezett hosszabb ideig országos sajtónyilvánosságot és bizony a sajtó reagálása inkább negatív volt, a résztvevő társadalmi szervezeteket akadékoskodó, kerékkötő tényezőkként tüntették föl, az őket sújtó szankció jellegű súlyos eljárási díjjal kapcsolatban senki sem emelte fel a szavát. Más esetekben a helyi lakosság

ismerte a problémát és támogatta az őket képviselő társadalmi szervezetet, ennek azonban az ügyek jogi megítélésére a legcsekélyebb befolyása sem volt.

III.B.28.

Befolyásolták-e a döntést társadalmi, kulturális, gazdasági vagy politikai tényezők? (2.8)

A kérdés összetett megítélésű: egyfelől a fórumok befolyásmentessége önmagában is érték, másfelől a környezet védelme és a közösségi demokrácia fejlesztése érdekében „elfogult” döntések üdvözlendők (lennének). Végülis az ügyek leírása és az ügyekben személyesen részt vett ügyfelekkel készített interjúk alapján az általános kép rajzolódott ki előttünk, hogy az eljáró hatóságok, bíróságok igyekeznek betartani a pártatlan döntés eljárási kritériumait, azonban a legritkább esetben mentesek teljesen a környezet védelme ellen ható gazdasági és politikai előítéletektől.

Az autópályák építésének – a környezet védelme szempontjából legkevesebb ellentmondásos – kérdése olyan hallatlan egyoldalú politikai, sajtó sőt jogalkotói támogatást élvez napjainkban Magyarországon, hogy az ezeket akár csak kisebb részleteiben is megkérdőjelező társadalmi szervezetek által indított eljárások túlzás nélkül eleve kudarcra vannak ítélve és még örülhetnek ezek a szervezetek, ha megússzák különböző közvetlen vagy közvetett szankciók hátrányok nélkül (nem ússzák meg, mint azt például az eljárási költségek körében láttuk).

A helyi gazdasági érdekek, az önkormányzatok belső érdekviszonyai ugyancsak hathatós védelmet kapnak a jegyzők államigazgatási eljárásaiban – az itt fellépő zöldeknek ugyancsak nehéz helyzete van, ezt is láttuk több ügyünkben. Összességében, ahogyan azt a rendkívül alacsony átlagszám is tükrözi, a környezet védelméért és a részvételi demokráciáért küzdő társadalmi szervezetek az esetek túlnyomó többségében ellenséges jogi és hatósági környezetben találják magukat.

IV.

Részvételre képesítés⁷³

A.

A részvételre képesítés jogi háttere

IV.A.1.

Az egyesülési szabadság alkotmányos biztosítása (5)

Alkotmányunk 62. és 63. §-ában két rokon jogot, a gyülekezési és egyesülési szabadságot szabályoz. A 62. § (1) bekezdés szerint „A Magyar Köztársaság elismeri a békés gyülekezés

⁷³ A kategória A. fejezetét az EMLA, a B. fejezetet a debreceni, a C. fejezetet pedig a debreceni és a győri kutatócsoport közösen készítette. Több részletkérdésben – a lábjegyzetekben jelölteken túlmenően is – figyelembe vettük ezen kívül F.Nagy Zsuzsa tanácsadó testületi tagunk hasznos észrevételeit.

jogát és biztosítja annak szabad gyakorlását.”, míg a 63. § (1) bekezdés szerint „A Magyar Köztársaságban az egyesülési jog alapján mindenkinek joga van a törvény által nem tiltott célra szervezeteket létrehozni, illetőleg azokhoz csatlakozni.” Megjegyezzük, hogy az „egyesülési jog alapján” kitétel értelembeli szűkítést jelent a társadalmi szervezeteknek az elmúlt 15 év jogfejlődése során kialakult gazdag formáihoz képest. Ezt a helyzetet nagyban korrigálja a közhasznú szervezetekről szóló 1997. évi CLVI. törvény 2. § (1) bekezdése, ami szerint „Közhasznú szervezetté minősíthető a Magyarországon nyilvántartásba vett

a) társadalmi szervezet, kivéve a biztosító egyesületet és a politikai pártot, valamint a munkáltatói és a munkavállalói érdek-képviselői szervezetet,

b) alapítvány,

c) közalapítvány,

d) közhasznú társaság,

e) köztisztviselő, ha a létrehozásáról szóló törvény azt lehetővé teszi,

f) országos sportági szakszövetség.”

Sajnos jogszabályaink egy része, így maga a Kvtv. is, a civil-nonprofit szervezetek közül csak az egyesületi törvény alapján létrehozott egyesületek létezéséről vesz tudomást. Ebben jelentős szerepe van az egyesületi törvény szerencsétlen szóhasználatának is, amikor nem elégszik meg az egyszerű és bevett „egyesület” kifejezéssel, hanem rátelepszik a gyűjtőfogalomként is használt „társadalmi szervezet” fogalomra is.

Mindezek ellenére, úgy gondoljuk, Magyarországon az egyesülési jogot az Alkotmány messzemenően biztosítja, ezért a legmagasabb (5) értékelés indokolt.

IV.A.2.

A tiszta környezethez való jog biztosítása (5)

A magyar Alkotmányban az környezethez való jog önállóan és az egészséghez fűződő jogokhoz kapcsolódóan is megjelenik. Önállóan a 18. §-ban: „A Magyar Köztársaság elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”, az egészséghez való joggal összekapcsolva pedig a 70/D. § (1) és (2) bekezdéseiben: „(1) A Magyar Köztársaság területén élőknek joguk van a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez.

(2) Ezt a jogot a Magyar Köztársaság a munkavédelem, az egészségügyi intézmények és az orvosi ellátás megszervezésével, a rendszeres testnedvesség biztosításával, valamint az épített és a természetes környezet védelmével valósítja meg.”

Az egészséges környezethez való joggal kapcsolatosan az Alkotmánybíróság 28/1994. (V. 20.) AB határozata mérföldkőnek számít, nemzetközi hírnévre tett szert és a magyar jog fejlődésére is komoly hatást gyakorolt. Maga az Alkotmánybíróság is több tucatszor hivatkozott már az elmúlt 10 évben erre a határozatára.

A döntést magát röviden összefoglalja a határozat 1. pontja: „Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Alkotmány 18. §-ában megállapított, az egészséges környezethez való jog a Magyar Köztársaságnak azt a kötelezettségét is magában foglalja, hogy az állam a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alapjog vagy alkotmányos érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. A védelmi szint csökkentésének mértéke az elérni kívánt célhoz képest ekkor sem lehet aránytalan.”

Az indokolás hivatkozik a már idézett két alkotmányos rendelkezésre, majd saját korábbi döntéseit is idézve kifejti: „Az Alkotmánybíróság a 996/G/1990. AB határozatban megállapította, hogy a fenti alkotmányi rendelkezések alapján az állam köteles az egészséges környezethez való jog megvalósítását szolgáló sajátos intézmények kialakítására és működtetésére. Megállapította továbbá, hogy sem a 18. § szóhasználata (az „egészséges környezethez” való jog), sem az állami környezetvédelmi feladat beágyazása az egészséghez való jog megvalósításának eszközei közé nem értelmezhető környezethez való jog korlátozásaként. Az állam kötelességeinek magukban kell foglalniuk az élet természeti alapjainak védelmét, és ki kell terjedniük a véges javakkal való gazdálkodás intézményeinek kiépítésére. (ABH 1993, 533, 535.)”

A környezetvédők számára alapvető fontosságú generáció-közi igazságosság elvére fut ki az indokolás következő bekezdése: „A 64/1991. (XII. 17.) AB határozat az alapjogok objektív, intézményes védelmével kapcsolatban megállapítja, hogy ennek köre túlmehet azon a védelmen, amelyet ugyanazon alapjog alanyi jogként nyújt. Ez az objektív védelem nemcsak szélesebb, de minőségileg is más, mint az egyéni alanyi jogok védelmének összeadása. Az élethez való jog vonatkozásában például az állam objektív, intézményvédelmi kötelessége az emberi életre általában - az emberi életre mint értékre - is kiterjed; s ebbe beletartozik a jövő generációk életfeltételeinek biztosítása is. (ABH 1991, 297, 303).”

Az indokolás 3. pontja az államcélokkal és a szociális alapjogokkal történt összevetésből a következő következtetéseket vonja le: „A környezetvédelemhez való jog mindezekkel szemben elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. A környezethez való jog az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére, beleértve a környezet elért védelme korlátozhatóságának feltételeit is. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia. (...) A környezethez való jog érvényesítéséhez természetesen alanyi jogokat is kell alapítania a törvényhozónak, de ezekre az jellemző, hogy többnyire csupán közvetetten függnék össze a környezetvédelemmel. A környezeti károk megtérítésére szóló polgári jogi igény közvetlenül például a tulajdonjog sérelmét orvosolhatja. Vannak kifejezetten környezetvédelmi vonatkozású alanyi jogok is, ezek viszont elsősorban eljárási jellegűek, mint amilyen az engedélyezési eljárásban való részvétel joga. A környezetvédelemben használatos alanyi jogok többsége nem sajátosan környezetvédelmi célt szolgál, hanem többek között erre a célra is használható, mint például a kárral fenyegető magatartástól való eltiltásra irányuló polgári jogi igény, vagy a közérdekű adatok megismeréséhez való alkotmányos jog.”

Az egészséges környezethez való jog és az élethez való jog viszonyának tisztázása szintén alapvető jelentőségű az Alkotmánybíróság határozatában: „A legszorosabb kapcsolat az élethez való joggal áll fenn: a környezethez való jog valójában az élethez való jog objektív, intézményvédelmi oldalának egyik része: az emberi élet természeti alapjainak fenntartására vonatkozó állami kötelességet nevesíti külön alkotmányos „jogként”. Az Alkotmány 18. § hiányában a környezetvédelemmel kapcsolatos állami kötelezettségek kiterjesztő értelmezéssel az Alkotmány 54. § (1) bekezdéséből is levezethetők lennének.

A környezethez való jog önálló kimondása azonban az állam objektív életvédelmi kötelezettségéből - egyébként szükségszerűen adódó - következményeknek külön alkotmányos súlyt ad. Ezek az objektív állami kötelezettségek szélesebbek az élethez való alanyi jogok összességénél. A környezethez való jog formailag is eloldja őket az élethez való alanyi jogtól, s ezzel megkönnyíti, hogy ez a jog további, más gyökerű, a feladat megvalósításához szükséges állami kötelezettségeket magába fogadjon, továbbá megkönnyíti a környezetvédelem sajátosságához való alkalmazásukat is.”

Ilyen előzmények után jut el az Alkotmánybíróság a környezet, mint védett jogtárgy sajátosságainak elismeréséig és vonja le belőle az 1. pontban foglalt következtetést: „(...) a környezethez való jog intézményes védelmének mértéke nem tetszőleges. A védelem szintjét a környezethez való jog fenti dogmatikai sajátosságain kívül döntően befolyásolja a környezetvédelem tárgya is: az élet természeti alapjainak véges volta és a természeti károk jelentős részének visszafordíthatatlansága, s végül az a tény, hogy mindezek az emberi élet fennmaradásának feltételei. A környezethez való jog az emberi élethez való jog érvényesülésének fizikai feltételeit biztosítja. Mindez a környezethez való jog jogalkotással való védelmének különös, más jogokéhoz képest fokozottan szigorú voltát követeli meg.

A környezethez való jog tárgyából és dogmatikai sajátosságából az következik, hogy a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét az állam nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alkotmányos jog vagy érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. A védelmi szint csökkentésének mértéke az elérni kívánt célhoz képest ekkor sem lehet aránytalan.”

Az Alkotmánybíróság világszínvonalú értelmezésével együttesen a környezethez való jogok alkotmányos biztosítása Magyarországon a legmagasabb értékeléssel (5) jellemezhető.

IV.A.3.

A civil-nonprofit szervezetek adójogi helyzete (4)⁷⁴

A rendszerváltás utáni első 10 év differenciálatlan támogatását 1998-tól kezdve a társadalmi szervezetek egyes csoportjainak juttatott eltérő támogatások váltották fel. A támogatások szintje változatlan maradt, sőt nőtt a közhasznú, méginkább pedig a kiemelkedően közhasznú minősítést elérő szervezetek esetében. A már idézett közhasznúsági törvény a belső szervezeti szilárdság, demokratikus működés és a nyilvánosság felé átláthatóság, a hatóságok felé pedig egy minimális mértékű elszámoltathatóság ismérveihez kötötte a társadalmi szervezetek közhasznúként (kiemelten közhasznúként állami feladatok átvállalása esetén) történő regisztrálását vagy újregisztrálását.

Az adójog területén a közhasznú szervezetek támogatást élveznek a személyi jövedelemadó (1995. évi CXVII. tv.), a társadalmi adó (1996. évi LXXXI. tv.), az általános forgalmi adó (1992. évi LXXIV tv.), a helyi adók (1990. évi C. tv.), a gépjármű adó (1991. évi LXXXII tv.) és az illeték (1990. évi XCIII. tv.) tekintetében.

Kiemelendő, hogy az Szja. törvény alapján a közhasznú szervezeteknek juttatott pénzbeli adomány összege után a támogató adócsökkentő kedvezménye az adomány összegének 30 %-a, de legfeljebb összesen 50.000 (kiemelten közhasznú szervezet támogatása esetén 100.000)

⁷⁴ Ld. bővebben: Bíró Endre-Csizmár Gábor szerk.: Nonprofit jogi kézikönyv, KJK. Kerszöv, folyamatos frissítés.

Ft, amit tartós támogatás esetén további kedvezmények egészítenek ki a támogatás második évétől. Maguk a társadalmi szervezetek bizonyos feltételek mellett szja nélkül adhatnak különböző juttatásokat, ösztöndíjakat.

A társasági adó alapján levonható a közhasznú szervezeteknek juttatott adomány teljes összege, de legfeljebb az adózás előtti eredmény 20 %-a, amihez tartós adományozás esetén további kedvezmények járnak. Maguk a társadalmi szervezetek (nem csak a közhasznúak!) mentesek a társasági adó alól, amennyiben vállalkozási bevételeik nem haladja meg az összes bevételeik 10 %-át, de legfeljebb 10 millió forintot. (A mérték túllépése esetén viszont az egész adózik.). Fontos kiegészítő szabály, hogy nem minősül vállalkozási bevételnek a közhasznú és cél szerinti tevékenység.

Végül ugyancsak rendkívül fontos kedvezmény az illetékjogban a társadalmi szervezeteknek járó teljes személyes illetékmentesség, ami alól sajnos, mint korábban láttuk egyes ágazatok úgy bújnak ki, hogy eljárási illeték helyett külön jogszabállyal eljárási díjakat határoznak meg, amelyek tökéletesen ugyanazt a célt szolgálják, mint az illeték, csupán más az elnevezésük, így a mentességek már nem vonatkoznak rájuk⁷⁵.

Összességében a magyarországi civil-nonprofit szervezetek adójogi helyzete igen kedvező. Ugyanakkor a kedvezmények igénybevétele sokszor rendkívül bonyolult, a kisebb, önálló könyvelővel (méginkább: non-profit ügyekre specializálódott könyvelővel) nem rendelkező szervezetek a kedvezmények egy részéről emiatt kénytelenek lemondani. A minősítés így véleményünk szerint (4).

IV.A.4.

A társadalmi szervezetek bejegyzése (4)

A társadalmi szervezetek (a mi szóhasználatunkban: egyesületek, alapítványok és más közhasznú szervezetek) jogi személyiségének, így működőképességük elnyeréséhez a 15 évvel ezelőtti egyszerű, gyors, liberális szabályokhoz egyre több és bonyolultabb szabály járult. Mára egy szervezet bejegyzése jogász specialistákkal együtt is átlagosan egy fél-háromnegyed évet vesz igénybe, amibe jó beleszámítani azt, hogy a bejegyző bíróság legalább egy alkalommal szinte bizonyosan visszaküldi a bejegyzési kérelmet hiánypótlás végett.

Maga a két alapjogszabály, a társadalmi szervezetek nyilvántartásáról szóló 6/1989. (VI. 8.) IM. sz. rendelet és az alapítványok nyilvántartásáról szóló 12/1990. (VI. 13.) IM. sz. rendelet számos módosítás után egyszerű, rövid, letisztult szabályozásnak tűnik. A bejegyzési kérelmek szabályszerűségét kérdőív-szerű, kötelezően alkalmazandó nyomtatvány is segíti. Ugyanakkor az előírt 7 illetőleg 8 melléklet megfelelő összeállítása embert próbáló feladat. Az alapszabály, alapító okirat számos kötelező tartalmi követelményeit, ideértve a rendkívül gyorsan változó bírósági, sőt ügyészségi joggyakorlat figyelembevételét is, szinte lehetetlen megfelelően teljesíteni.

⁷⁵ F.Nagy Zsuzsanna észrevétele: „Kifogásolható pl. a Vám és Pénzügyőrség eljárása, mely pályázatokhoz benyújtott igazolások mellett, amennyiben nem talál illetékmentességi nyilatkozatot, felszólítás nélkül, azonnal kirója az illetéket– holott egyértelmű az adószámból és a kérelmező nevéből a mentesség.”

A túlbürokratizált, bonyolult bejegyzési folyamat jogpolitikai háttére mindazonáltal nem az egyesülési jog korlátozásának szándékaiban rejlik, hanem abban a törekvésben, hogy a nagyszámú, jelentős társadalmi támogatást élvező szervezetek ténylegesen betöltsék funkcióikat, visszaélések, panamák ne ronghassák az egész szektor jó hírnevét. A bejegyzési eljárás tisztességes és méltányos (a nemzetközi szakirodalomban: fair and equitable) ám rendkívül bonyolult, ezért javasoljuk az ötfokú skálán a (4) minősítést.

IV.A.5.

A nyilvánosság fogalmának meghatározása (5)

Ahogy az I. fejezetben láttuk, az Atv. a közérdekű információkhoz való hozzájárulás alanyát a „bárki” kifejezéssel illette, ami tehát állampolgárságra, tartózkodási helyre, illetőleg érdekeltségre tekintet nélkül mindenki számára biztosítja a közérdekű adatokhoz való hozzáférést.

A II. fejezetben azután azzal is számot vetettünk, hogy a Kvtv. a környezetvédelmi ügyekben a közösségi részvétel tekintetében a társadalmi szervezeteket preferálja, bár bizonyos jogokat természetes személyeknek is fenntart, részvételüket igyekszik a társadalmi szervezetekben megnyilvánuló közös fellépés irányába terelni. Ez méltányolható törekvés, figyelemmel arra, hogy az előző pontban láttuk, hogy bár nem minden nehézség nélkül, de érdemi, tartalmi korlátozásoktól mentesen jegyezhető be ma Magyarországon többféle társadalmi szervezet is.

Mindezekre figyelemmel kijelenthetjük, hogy a környezetvédelmi döntéshozatalban a közösségi részvétel szempontjából a nyilvánosság fogalma a magyar jogban rendkívül tág, azon a jogalkotó csak ésszerű, a részvétel hatékonyságát elősegítő megengedő jellegű korlátozásokat vezetett be. Az értékelés álláspontunk szerint mindenképpen a legmagasabb (5) szintű.

B.-C.

A részvételre képesítés jogi háttere

IV.B.1.

A közösségi részvételi szabályok betartásának szervezeti garanciái a hivatalokban (3.0)

Ennél az indikátornál azt vizsgáltuk, hogy három kiválasztott államigazgatási szervnél találunk-e olyan hivatalnokot (hivatalnokokat), akik legalább rész munkaidőben, részfeladatként a közösségi részvételi feladatok teljesítéséért felelősek, azaz a lakossági környezetvédelmi információk megválaszolása, a részvétel biztosítása és megfelelő lebonyolítása, illetőleg a lakosság és a társadalmi szervezetek általános tájékoztatása a részvételi lehetőségekről.

Egy megkérdezett hivatal (talajvédelem) úgy látta, hogy egyáltalán nincsenek környezetvédelmi közösségi részvétellel kapcsolatos feladatai, így aztán fel sem merült, hogy

ezen elvégzésével bármelyik hivatalnokukat megbízzák. A t-i környezetvédelmi felügyelőség, valamint a környezetvédelmi minisztérium viszont a környezeti információk terjesztésére külön ügyosztályokat tartanak fenn, jóllehet a közösségi részvétel többi oldalával (beleszólási jog, jogorvoslati jog, részvételre képesítés) külön erre kijelölt szervezeti egység vagy hivatalnok nem foglalkozik.

IV.B.2.-3.

A közösségi részvétellel kapcsolatos képzés a hivatalokban, illetőleg a bíróságokon (1.0)

Egyik vizsgált államigazgatási szervnél sem volt közösségi részvétellel kapcsolatos tréning az elmúlt években, illetőleg nem adtak ki számukra az ezzel kapcsolatos joggyakorlat egységességét elősegítő útmutatót (a kilencvenes évek végén kiadott rövid minisztériumi állásfoglalás már idejét múlt).

Ugyancsak a közösségi részvétel témaköreivel (pld. Atv. értelmezése, KHV közösségi részvételi szabályai, közösségi részvétel a környezet védelme szempontjából lényeges egyéb államigazgatási eljárásokban) szembeni teljes közömbösséget tapasztaltuk a vizsgált bíróságok oktatási programjaiban.

IV.B.4.

A független jogi tanácsadás támogatottsága (4.5)

Az országban három független környezetvédelmi jogi tanácsadó szolgálat működik, Budapesten, Győrött és Miskolcon. A Budapesti szervezet ezen kívül kiépített egy szakmai hálózatot, aminek révén esetenként gyakorló ügyvédek ingyenes jogsegélyben részesítenek környezetvédelmi problémákkal jelentkező társadalmi szervezeteket vagy lakossági csoportokat (azonban ezek közül csak a 3-4 kolléga fejt ki rendszeres aktivitást).

A Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium különböző pénzügyi alapjai az elmúlt három évben rendszeresen támogatták a fenti független jogi tevékenységet, összesen kb. évi 2.5-3.0 millió forinttal. Ugyancsak mód volt arra, hogy állampolgárok a személyi jövedelemadójuk 1 %-ának felajánlásával támogassák ezt a tevékenységet, amiből kb. évi 100.000 Ft származott.

IV.C.1-3.

Információ terjesztése a közösségi részvételi lehetőségekről (3.0)

Három megvizsgált hatóság (a minisztérium és két felügyelőség) közül egy adott ki rendszeresen brossúrákat, amelyek a közösségi részvétel megkönnyítését szolgálták, illetőleg kapcsolattartó személyek neveit tartalmazták. Ezt a tevékenységet kiegészíti a megvizsgált három társadalmi szervezet egyike, a Győri Reflex Egyesület által kiadott számos tájékoztató füzet, amely a környezetvédelmi ügyekben az ügyféli joggal, az információhoz jutással, a kérelmek szakszerű megfogalmazásával és más hasonló gyakorlati kérdésekkel foglalkozik.

IV.C.4.

Információ terjesztése a jogorvoslati lehetőségekről (2.3)

A három megvizsgált hatóság (a minisztérium, egy felügyelőség és egy önkormányzat) egyike sem adott ki általános tájékoztatást a jogorvoslati lehetőségekről, azonban a határozataikban következetesen betartják az Áe. rendelkezéseit arra nézve, hogy az egyedi ügyekben az adott ügyben lehetséges jogorvoslatról, annak határidejéről és egyéb körülményeiről részletes tájékoztatást kell adni.

A vizsgált társadalmi szervezetek közül a Reflex Egyesület rendszeresen kiad a jogorvoslat kérdéseivel foglalkozó tájékoztató füzeteket és ezeket az egész országban ingyenesen terjeszti.

IV.C.5.

A közösségi részvétellel kapcsolatos információ hozzáférhetősége más nyelven (1)

Egyetlen tájékoztató füzet sem hozzáférhető idegen nyelven (pld. roma nyelven a roma kisebbség számára vagy angolul a külföldiek számára).

IV.C.6.

Állami pénzalapok és célzott támogatások a társadalmi szervezetek munkájának segítésére (4.6)

2004-ben a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium mintegy 300m Ft-ot (1.200.000 EUR) különített el a környezetvédelmi társadalmi szervezetek projekt alapú támogatására az ún. Kövics keretben. Ugyanebben az évben a Miniszterelnöki Hivatal 6.3md Ft-ot (25.200.000 EUR) különített el az ún. NCA-ban (Nemzeti Civil Alap) az összes civil szervezet támogatására, amelyben a működési költségek támogatására is lehetőség van. Ez a rendkívül kedvező helyzet jövőre megszűnik, minthogy a tárcák sorra szüntetik meg a szakágazati támogatásokat.

Ezzel együtt, ha a környezetvédelmi társadalmi szervezetek képesek lesznek érvényesíteni az összes társadalmi szervezet között a számszerű arányaikat, akkor az NCA-ból az eddigi átlagos éves támogatások akár háromszorosát is megszerezhetik, ráadásul az eddigiéknél sokkal kedvezőbb körülmények között, kevesebb kötöttséggel, illetőleg nagyobb beleszólási joggal a támogatások elosztását tekintve.

IV.C.7.

A környezetvédelmi társadalmi szervezetek helyi támogatottsága (3.0)

Jóllehet, ahogyan azt korábban láttuk, a különböző adójogszabályok mind a személyi jövedelemadót fizető magánszemélyek, mind pedig a társasági adózók számára nagyon komoly kedvezményeket ajánlanak fel, ha hajlandók civil kezdeményezések támogatására, a környezetvédelmi társadalmi szervezetek kevés eséllyel indulnak az amúgy is gyér helyi és magán jellegű támogatásokért a különböző iskolai alapítványok, szociális és egészségügyi kezdeményezések mellett.

IV.C.8.

A környezetvédelmi társadalmi szervezetek nemzetközi támogatottsága (4.0)

Magyarország a rendszerváltás óta támogatott országból támogató országgá vált. Ennek megfelelően a nagy nyugati alapítványok európai és eurázsiai irodái továbbvonultak kelet és dél felé és ma már inkább csak a balkáni, illetőleg a szovjet utódállamok civil társadalmait támogatják. Ugyanakkor a kivonulás előtti gesztusként létrehoztak néhány témakörben ún. Trust Fundokat, amelyek a legfontosabb támogatásokat, ha jól gazdálkodnak, még évekig folyósíthatják.

IV.C. 9-10.

Iskolai környezeti nevelés és a pedagógusok ilyen irányú képzése (3,5)

A vizsgált általános és középiskolákban tanító fiatalabb pedagógusok már részesültek környezetvédelmi oktatásban és ilyen irányú posztgraduális tréning is elérhető számukra. A tanrend mindkét szinten tartalmazza azt a követelményt, hogy a környezetvédelmi ismereteket minden tantárgyba megfelelően be kell építeni, ugyanakkor külön a környezetvédelemmel foglalkozó tantárgy nincs. A közösségi részvétel lehetőségeire, így a környezetvédelmi és egyéb hatósági döntésekkel kapcsolatos információ megszerzésének lehetőségére vagy a döntések befolyásolásának technikájára nem terjed ki a jelenlegi környezeti nevelési tevékenység.

Az Oktatási Minisztérium 2001 óta minden évben kibocsát az adott évre szóló környezeti nevelési programot⁷⁶, 2001-ben pedig egy átfogó nemzeti környezeti nevelési stratégiát jelentetett meg, mely túlnyomó részben. civil környezeti nevelési szervezetek együttműködésével jött létre.

A vizsgált társadalmi szervezetek közül egy 600 fős szervezet egyik fő tevékenysége a környezeti nevelés, míg a másik kettő alkalmanként végez ilyen tevékenységet.

5.

Javaslatok

a.

Az Országos Környezetvédelmi Információs Rendszerre vonatkozóan legalább kormányrendeleti szinten átfogó, részletes jogszabályt kellene alkotni. Ebben szabályozni kellene a környezeti adatok egységes rendszeren belül történő összegyűjtését, feldolgozását és szolgáltatását. Mindenképpen ki kellene a szabályozásnak terjednie olyan részletkérdésekre, mint az információval kapcsolatos szerzői jogok, az információ szolgáltatásának ellenértéke, figyelemmel az információt kérő személyére, az információ jellegére és felhasználási

⁷⁶ Ezzel kapcsolatosan F.Nagy Zsuzsanna megjegyezte, hogy az OM és KVVM együttműködési megállapodása: Könkomp és tevékenysége 3 évig jól működött, 2004 végére azonban megkérdőjeleződött ennek folytatása.

módjára. Külön fejezetet kellene szentelni a vállalati információszolgáltatás folyamatosságát, megbízhatóságát szolgáló jogi, eljárási garanciákra, szükség esetén szankciókra.

b.

A környezetvédelmi törvénynek egyértelműen rögzítenie kellene a környezetvédelmi ügy és a környezetvédelmi információ és nyilvánosság fogalmát, oly módon, hogy a környezet védelme szempontjából rokon igazgatási területek (vízgazdálkodás, bányászat, mezőgazdasági igazgatás, általános építési, út-, vasút- stb. építési igazgatás stb.) egyértelműen ide sorolhatók legyenek.

c.

Az Aarhusi Egyezmény végrehajtása érdekében külön jogalkotási intézkedés még nem történt, ezt a mulasztást véleményünk szerint pótolni kellene. Ezen belül egyebek közt a környezetvédelmi információszolgáltatás, tájékoztatás, részvételre képesítés feltételeit összefoglaló szabályokat kellene alkotni az Adatvédelmi Törvényből kiindulva, azokat a környezetvédelmi ágazat specialitásaival kiegészítve. Ebben részletezni kellene többek között az Aarhusi Egyezményben szereplő összes megtagadási okot és az azok alóli kivételeket. Természetesen a véleménynyilvánítás és a jogorvoslat kérdéseit is részletesen rendezni kellene ebben a jogszabályban.

d.

Gondoskodni kellene a közösségi részvételi (adatszolgáltatási, vélemény-nyilvánítási, jogorvoslati) ügyekkel foglalkozó államigazgatási szakemberek és bírák folyamatos képzéséről. A képzés két fő területe a környezetvédelmi szemlélet és alapvető környezetvédelmi tájékozottság elsajátítása, illetőleg a közösségi részvétel biztosításával kapcsolatos eljárási szabályok lennének.

e.

A fenti jogalkotási és szervezési feladatok végrehajtása során külön figyelmet kellene szentelni annak, hogy a környezetvédelmi ügyekben a gazdasági, szociális vagy egyéb okokból hátrányos helyzetű társadalmi rétegek is megfelelően érvényesíthessék az érdekeiket.

f.

Kezdeményezni kellene az Alkotmánybíróság és a Legfelsőbb Bíróság környezetvédelmi és közösségi részvétellel kapcsolatos döntvényeinek áttekintését, összefoglalását, az ellentmondások és hiányosságok megszüntetését, illetőleg az egységes joggyakorlat további fejlesztését. Az így előállt összegzett ismereteket a már említett képzési programokon belül rendszeresen tovább kellene adni a közösségi részvételben érintett hivatalnokoknak és bíráknak.

g.

A környezetvédelmi tárcának fokozott aktivitást kellene kifejtenie a környezetvédelmi demokráciával foglalkozó nemzetközi fórumokon, legelsősorban az Aarhusi Egyezmény szervezeteiben avégett, hogy számos világszínvonalú megoldását a nemzetközi közösség figyelmébe ajánlja. Az Adatvédelmi Törvény, a készülő Jogalkotási Törvény, a Környezetvédelmi Törvény VIII. fejezete, a társadalmi szervezetekre vonatkozó egyes támogatási, fejlesztési formák (Nemzeti Civil Alapprogram, 1%-os törvény, adójogi megoldások) mind megérdemelnék a nemzetközi közösség figyelmét.

6.

A Tanácsadó Bizottság véleménye

A második magyar TAI felmérés munkáját a társadalmi szrevezetek, hivatalok és a tudomány képviselőiből álló Tanácsadó Bizottság segítette. Ezúton is köszönetet szeretnénk mondani a Bizottság tagjainak, F. Nagy Zsuzsannának és dr. Vágó Péternek (Ökológiai Intézet a Fenntartható Fejlődésért, Miskolc), Móra Veronikának (Ökotárs Alapítvány), Bakonyiné Móser Juditnak (Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium), valamint dr. Péter Juditnak (Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jogtudományi Kar).

A Bizottság egyes tagjai részletes írásbeli véleményt is csatoltak az elkészült összefoglaló jelentéshez. Ahol konkrét indikátorokra vonatkozott az észrevétel, ott azt az adott indikátornál jelöltük, az általános, összefoglaló véleményeket pedig az alábbiakban adjuk közre. F.Nagy Zsuzsa és dr. Vágó Péter az alábbi általános megjegyzéseket fűzte tanulmányunkhoz:

„A tanulmány a vonatkozó joganyagot alaposan tárta fel, azonban a gyakorlati megvalósulás vizsgálatára nem fordított kellő figyelmet. Tette mindezt annak ellenére, hogy a környezeti demokrácia érvényesítésében eljáró hatóságok, ügyfelek, egyéb érintettek írásos, telefonos, személyes megkeresésekkel rendkívül jól szondázhatók, arról nem is beszélve, hogy a joggyakorlat és annak értékelése a jogi segítségnyújtásban közreműködő kollégák megkeresésével kellően feltárható.

Valószínű, hogy a tanulmány mellékleteiben részben fellelhetők az említett hiányosságok(?). Ha igen, akkor szívesen látnánk azokat is⁷⁷.

Mindennek azért van jelentősége, mert a joggyakorlat megismerése révén lehet igazán jó és reális képet kapni arról, hogy hazánkban a környezeti demokrácia valójában milyen szinten is áll. Hazánkról elmondható, hogy nemzetközi összehasonlításban a környezeti demokráciát meghatározó joganyagának a részletessége, minősége igazán fejlettnak tekinthető. Különösen igaz ez a megállapítás, ha figyelembe vesszük, hogy ez év május elsejét követően hazánk az EU tagállamává vált, így a közösségi jog elsődlegessége mellett azzal teljes összhangban érvényesül a magyar jogi szabályozás. Kevés „fehér foltja” van a környezeti demokrácia érvényesülésének és azok a látszólag szabályozatlanságnak tűnő területek és kérdések is általában rendkívül jól kezelhetők a jogszabályok megfelelő értelmezésével, az irányadó bírói és államigazgatási gyakorlat hivatkozásával. Ennek ellenére határozottan állíthatjuk, hogy a TAI felmérésék szükségszerűsége és indokoltsága továbbra is megkérdőjelezhetetlen bár a jövőben indokolt lenne még nagyobb figyelmet szentelni a gyakorlat alaposabb megismerésének⁷⁸.

⁷⁷ Természetesen a tanulmány kutatási lapjai hozzáférhetők, azonban, mivel több száz oldalt tesznek ki, az összefoglaló jelentéshez nem csatolhattuk azokat.

⁷⁸ A Fenntartható Fejlődés Alapítvány munkatársainak kritikáját jogosnak tartjuk és elfogadjuk. Mi is úgy látjuk, hogy a TAI módszertan az utóbbi időben túlzottan specifikussá vált és egyre kevésbé alkalmas arra, hogy az egyes országok közösségi részvételi gyakorlatának leglényegesebb mozzanatait megfelelően feltárja. Ugyanakkor a módszertan jogi háttérrel firtató kérdései továbbra is időszerűek, jórészt innen a jogi és gyakorlati indikátorokban észlelhető kettősség. Öröndetes, hogy a TAI vezető testületet 2004. november 21-24 közötti értekezletén úgy döntött, hogy az eddigi négy év tapasztalatait fölhasználva leegyszerűsíti az indikátor rendszert és alkalmasabbá teszi arra, hogy az egyes országok a speciális viszonyaik között jól alkalmazhassák. Meg szeretnénk jegyezni továbbá, hogy a többször hivatkozott debreceni konferencia zárókötetete, legalábbis a

Móra Veronika a következő észrevételeket tette:

„1. A TAI módszertant az első vizsgálat óta jelentősen átalakították. Az információhoz való jogról szóló fejezetben nekem kifejezetten jobban tetszett a régi rendszer, mert az szerintem áttekinthetőbb volt, a jelenlegi változatot kissé szétdarabolt, felesleges ismétlődésekkel találkoztam.

2. Szükséges lenne a módszertani háttér részletesebb megvilágítása, így a kívülálló olvasók számára nem világos, hogy a megállapításoknak mi a ténybeli háttere, pld. milyen ügyekben kikkel készültek interjúk.

3. Az anyagban túlteng a jogi oldal, számomra nem eléggé gyakorlatias, hiányolom a több konkrét eset részletesebb ismertetését. Az a benyomásom, hogy a szerzők túlságosan a rendelkezésre álló írásos anyagokra támaszkodtak, kevésbé az átlagos civilek mindennapi tapasztalataira.

4. Az információs fejezetből hiányolom a területi különbségek vizsgálatát, amely a környezeti demokrácia egyik sarkalatos kérdése. Ugyancsak fontos lett volna a PRTR jellegű szabályozások és azok gyakorlatának vizsgálata.

5. A részvétel fejezeten belül nem értek egyet a jogalkotásban való részvétel magas értékelésével. Az új jogalkotási törvény elfogadása és tartalma ma még nem látható teljes bizonyossággal előre, már egy éve felterjesztették az Országgyűléshez és még semmilyen elmozdulás nem látszik. A jelenlegi gyakorlat viszont az, hogy a jogszabálytervezeteknek csak egy kis részét küldik el esetlegesen kiválasztott társadalmi szervezeteknek véleményezésre, ráadásul olyan rövid határidővel, ami a megfelelő szakértői konzultációt és az érdemi választ lényegében kizárja.

6. Egészében véve a részvételről szóló részt nagyon formálisnak találtam, nem tér ki arra a tanulmány, hogy a gyakorlatban milyen trükköket alkalmaznak a hatóságok és az önkormányzatok arra, hogy a törvény betűjének betartása mellett mégiscsak elvegyék az emberek kedvét az érdemi részvételtől (pld. lehetetlen időpontra meghirdetett közmeghallgatás). A vélemények figyelembe vétele tekintetében igen rosszak a tapasztalataim, ezért én jóval alacsonyabb értékelést adnék, mint ami a tanulmányban szerepel.

7. Nagy kár, hogy a közbeszerzési eljárások és a koncessziók kimaradtak, jóllehet utóbbiak kezdenek legalábbis Magyarországon újból igen aktuálissá válni. Nagyon kevés említés esik az új autópálya törvényről, ami a civil szervezetek egyöntetű véleménye alapján a környezeti demokrácia jelentős korlátozását jelenti.

8. A részvételre képesítés terén a társadalmi szervezetek támogatásával kapcsolatos indikátorokat lejjebb pontoznám. A Nemzeti Civil Alapra történő hivatkozás ugyanis azért nem állja meg a helyét, mert jóllehet a kormány civil stratégiájában még az szerepelt, hogy az

környezeti információhoz való hozzájárulás kérdéseiben igen részletes gyakorlati információ tartalmaz.

NCA miatt nem szabad a civilek meglévő támogatásait csökkenteni, a valóságban ennek éppen az ellenkezője történik, mégpedig drasztikus sebességgel.

9. A sajtóra vonatkozó indikátorok is kimaradtak az első változathoz képest, pedig a sajtó szerepe a környezeti demokrácia tényleges érvényesülése szempontjából hatalmas.