



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSÁNAK HIVATALA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNY

Társadalmi részvétel a környezetvédelmi ügyekben

**A részvételi jogok
uniós és hazai jogi védelme**

**Fodor László–Pump Judit
(szerk.)**

Budapest, 2016

A kötet

az ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSÁNAK HIVATALA és a MAGYAR KÖZIGAZGATÁSI BÍRÁK EGYESÜLETE között létrejött megállapodás alapján, a KÚRIA elnökének, DARÁK Péternek és a JÖVŐ NEMZEDÉKEK SZÓSZÓLÓJÁNAK, SZABÓ Marcelnek az ösztönzésére készült a 2016. március 7-én az ORSZÁGOS BÍRÓSÁGI HIVATAL támogatásával megrendezett szeminárium előadásainak felhasználásával, kiegészítve a szeminárium témájához illeszkedő tanulmányokkal.

Kéziratok lezárva: 2016. december 31.

© Alan Andrews, Bándi Gyula, Fodor László, Fülöp Sándor, Horváthné Márkus Ildikó, Kiss Csaba, Nagy Ádám Dániel, Pánovics Attila, Pump Judit, Tóth Kincső, a kötet szerkesztői, Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, 2016

A mű szerzői jogvédelem alatt áll. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető, kivéve az oktatási és a tudományos célú felhasználást.

ISBN 978-963-89682-9-6

Kiadó: Alapvető Jogok Biztosának Hivatala
1051 Budapest, Nádor u. 22.

Felelős kiadó: Székely László

Fordító: Sárík Györgyi

Nyelvi lektor: Martinez-Zemplén Anna

Olvasószerkesztő: Starkné Osvát Anna

Budapest, 2016

TARTALOMJEGYZÉK

Előszó a kötethez

A Magyar Közigazgatási Bírák Egyesülete elnökének előszava (Hajnal Péter)	5
---	---

Köszöntők

A Kúria elnökének köszöntője (Darák Péter)	7
A jövő nemzedékek szószólójának köszöntője (Szabó Marcel)	9

Előadások

1. Jogorvoslathoz való jog környezeti ügyekben – avagy mit lehet tenni, ha a halak nem mehetnek bíróságra? (Nagy Ádám Dániel)	11
2. A környezeti jogok érvényesíthetősége és a tagállami bíróságok szerepe (Pánovics Attila)	21
3. Mérföldkövek az ügyféli (és a kereshetőségi) jog körében civil szervezetek számára környezetvédelmi ügyekben (Kiss Csaba)	29
4. A közérdekű ügyészi fellépés lehetőségei és gyakorlata a környezetvédelmi hatósági ügyekben (Horváthné Márkus Ildikó)	41
5. Dilemmák a környezetvédelmi és természetvédelmi felügyelőségek kormányhivatali integrációja után (Pump Judit)	49
6. Gyakorlati kérdések a környezetvédelmi ítélkezésben (Tóth Kincső)	63
7. Az előadásokat követő vita összegzése szerkesztői szemmel (a szerkesztők)	69

Tanulmányok

8. Társadalmi részvétel a környezeti ügyekben – Múlt és lehetséges jövő (Bándi Gyula)	75
9. A környezetvédelmi civil szervezetek részvételi jogai az Aarhusi Jogérvényesítési Bizottság joggyakorlata tükrében (Fülöp Sándor)	85
10. A környezetvédelmi ügyekben való társadalmi részvétel a tudomány és a gyakorlat tükrében – összefoglalás (Fodor László)	99

Függelék

A Client Earth esettanulmánya	115
Az Európai Bíróság hivatkozott ítéletei	117
Az Alkotmánybíróság hivatkozott határozatai	125
Hivatkozott jogegységi határozatok	126
A hivatkozott hazai bírósági ítéletek	127
	128

Melléklet A Függelékben hivatkozott határozatok és ítéletek szövege	129
---	-----

ELŐSZÓ A KÖTETHEZ

Tisztelt Olvasók! Közel három évtizede, amikor bíróvá neveztek ki, hiába kerestem volna hasonló tárgyú könyvet a könyvtárak vagy a könyvesboltok polcain. Magyarországon környezetvédelmi jog nem, de még környezetvédelem sem nagyon létezett. A 20. század vége felé azonban egyre többen ismerték fel, hogy ha tovább folytatjuk az addigi rablógazdálkodást, akkor igaza lesz a sci-fi íróknak, és más bolygón kereshetünk megélhetést, mert földi hazánkat elpusztítjuk. Kiirtjuk őshonos állatait, megmérgezzük vizeit, levegőjét. A világ azonban, ha lassan is, de változik. A kis közösségektől a nagy nemzetközi konferenciáig lépéseket teszünk annak érdekében, hogy Föld Anyánk tovább létezhesen. A környezettudatos élet már nem vízió, belső „kényszerré” válhat. Egyszerű példákön keresztül: vajon szelektíven gyűjtöm-e otthon a hulladékot, mennyi vizet folyatok a kádba, figyelem-e az energiatakarékossági jelölést háztartási eszköz vásárlásakor?

Ebben a folyamatban a jog eszközei is egyre szélesebbek és differenciáltabbak. A környezetvédelmi jog a 21. század egyik legfontosabb jogágává válhat. Egyre több hivatal, civil szervezet, szakember és jogász foglalkozik ezzel a jogterülettel. Szükséges, hogy ők ne izoláltan tevékenykedjenek, hanem egymás tevékenységéről, gondolatairól, érényeiről, hibáiról is tudjanak, és párbeszédet folytassanak. „A tudás hatalom” – állította a híres újkori filozófus, Francis Bacon, tehát egyáltalán nem mindegy, hogy jóra vagy rosszra használjuk azt.

A közös párbeszéd érdekében kötött az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala és a Magyar Közigazgatási Bírák Egyesülete 2013-ban együttműködési megállapodást, azzal, hogy kölcsönösen megvitatják a nemzet közös örökségének védelmével, illetve az egészséges környezethez való jog biztosításával kapcsolatos joggyakorlat tapasztalatait, elemzik a jogintézmények hatékonyságát és problémáit, figyelemmel az Európai Unió jogára és az Európai Unió Bíróságának joggyakorlatára. Ennek alapján már több sikeres szakmai konferenciát, szemináriumot rendeztünk.

A 2016. március 7-én a Kúria Dísztermében megtartott szemináriumunk témája a „Társadalmi részvétel a környezetvédelmi ügyekben és annak uniós és hazai jogi védelme” volt. A téma fontosságát jelzi, hogy az AJBH és az MKBE tagjain kívül nagy számban vettek részt a közigazgatás, a környezetvédelem, az ügyészség szakemberei is. Jelen kötet ezen konferencián elhangzott előadások szerkesztett változatát tartalmazza, kiegészítve a témához kapcsolódó néhány tanulmánnyal. A teljesség igénye nélkül az alábbi témákban találhatunk izgalmas problémafelvetéseket, értékes konklúziókat: jogorvoslati jog a környezetvédelmi ügyekben, a környezeti jogok érvényesíthetősége, a civil szervezetek ügyféli (és kereshetőségi) joga, a közérdekű ügyészi fellépés lehetőségei, a környezetvédelmi és természetvédelmi felügyelőségek kormányhivatali integrációja, a környezetvédelmi ítélkezés gyakorlati kérdései.

A kötet szerkesztésének időszakában, 2016 végére már tudható, hogy a környezetvédelem hatósági, igazgatási és háttérintézményeinek átalakítása 2017. január 1-jével újabb helyzetet teremt. Szükséges ezért megjegyezni, hogy a kötet szerzőinek véleménye a 2017. január 1. előtti állapotok értékelésén alapul.

Megköszönöm a kötet létrehozásában segítséget nyújtók munkáját. Remélem, hogy az olvasók mind elméleti, mind gyakorlati munkájukhoz fogódzót találnak a kötetben, és részt vesznek a jövőbeni közös rendezvényeinken.

Budapest, 2016. december 30.

Hajnal Péter
a Magyar Közigazgatási Bírák Egyesületének elnöke

A KÚRIA ELNÖKÉNEK KÖSZÖNTŐJE

A mai konferencia témájához, *a társadalmi részvétel a környezetvédelmi ügyekben* témájához kapcsolódóan a közelmúltban az *Európai Unió Bíróságának két izgalmas döntését* is olvashattuk. Az első a C-137/2014 sz. ügyben hozott ítélet, amely az egyes köz- és magánprojektek *környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról* szóló 2011/92/EU Parlamenti és Tanácsi irányelv, valamint *Ipari kibocsátásokról* szóló 2010/75/EU Parlamenti és Tanácsi irányelv több pontját értelmezte abban a vonatkozásban, hogy vajon a Németországi Szövetségi Köztársaság belső joga teljesíti-e az irányelvből eredő kötelezettségeit a környezetvédelmi szervezetek kereshetőségi jogának biztosítása, illetve korlátozása kapcsán. Az eset arra is példa, hogy még egy olyan fejlett jogrendszerrel rendelkező, hosszú történelmi múltra visszatekintő demokrácia, mint Németország is véthet ezek ellen a szabályok ellen. Valamelyest érthető persze, ha egy poroszos felfogású, jogi berendezkedésű ország arra törekszik, hogy a civil szervezeteket valamilyen módon keretek közé szorítsa ezekben az eljárásokban. Látunk erre más jogállamokban is példát, pl. Svédországban. A másik ügyben (C-570/2013) ez utóbbi irányelv 14. cikkét értelmezte a Bíróság, és tett megállapításokat a bírósághoz fordulás jogával kapcsolatban, hangsúlyozva, hogy az eljárási szabályozással szembeni legfontosabb követelmény az, hogy mindenképp biztosítsák a jogalanyok jogainak a védelmét. Azt hiszem, hogy önmagában ez a két európai uniós bírósági döntés is megfelelő alapot nyújt nekünk ahhoz, hogy beszéljünk a társadalmi részvétel kérdéseiről.

A mai konferenciának azonban van egy másik és az én szempontomból talán fontosabbnak tűnő aspektusa. Ez pedig szorosan kapcsolódik ahhoz a hagyományhoz, hogy az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala és az *MKBE* együttműködik környezetvédelmi témájú kérdések feldolgozásában. Ha az európai tendenciákat figyeljük, ott is azt látjuk, hogy előtérbe kerül a szervezetek közötti együttműködés. Az *EUFJE*, amely a környezetvédelmi ügyeket tárgyaló bírákat tömöríti Európában, 2004-ben került megalapításra, és 2014-ben Budapesten tartotta a konferenciáját, idén november közepén a környezetvédelmi ügyészek európai hálózatával tart majd közös ülést, előtte májusban pedig négy hálózat találkozik, a bírák és ügyészek mellett az *IMPEL* és az *ENVICrime* szervezetének képviselői, amely magában foglalja a rendőrök és más bűnüldözési ügynökségek környezetvédelmi bűncselekményekkel foglalkozó munkatársait is. Látható tehát, hogy a környezetvédelmi jogvédelemnek egyre fontosabb technikája a lehetséges megoldások közös feltérképezése. Több szereplő bevonásával törekszenek arra, hogy feltárják és megoldják a joggyakorlatban felmerülő problémákat. A mai konferencián, ahol együtt vannak jelen az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala munkatársai, bírák, ügyészek, az EU Bizottság küldöttje, munkatársa, kormányhivatalok környezetvédelmi ügyekkel foglalkozó kollégái és nem utolsósorban az általam nagyra értékelt civil szervezetek képviselői, minden együtt van ahhoz, hogy több nézőpont megmutatkozzon.

Darák Péter
a Kúria elnöke

A JÖVŐ NEMZEDÉKEK SZÓSZÓLÓJÁNAK KÖSZÖNTŐJE

Tisztelt Hölgyeim és Uraim! Nagyon nagy tisztelettel és szeretettel köszöntöm az *MKBE* (a Magyar Közigazgatási Bírák Egyesülete) és az *ombudsmani hivatal* (az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala) közös rendezésében immár hagyománnyá vált, sokadik rendezvényünket, amely – azt gondolom – sokkal több, mint egy konferencia. Lényegesen több, hiszen közösen vihetünk valamit előre a gyakorlatban; jogkérdések megoldását segíthetjük az itt kialakult álláspontunkkal, véleményünkkel; a két intézmény – a *Kúria* mint bölcs döntéshozó intézménye hazánknak és az ombudsmani hivatal mint a környezetjogi állásfoglalásokkal is az országot segítő intézménye Magyarországnak – előre viheti a környezetjog ügyét. Azt várom a mai tanácskozástól, hogy a környezetjog fejlesztéséhez, az itt jelenlévők együttes erőfeszítéssel hozzájárulhassanak. Nagyon nagy a tét, nagyon érdekes ez a folyamat.

Szinte egyszerre zajlott a világban, hogy az ENSZ keretei között próbálták véglegesíteni a stratégiai fejlesztési célokat, az ún. *SDG*-ket, és ugyanabban az időszakban *Ferenc pápa* kiadta az „*Áldott légy*” című enciklikáját, amelyben az emberiséget ökológiai megtérésre szólította fel. A közelmúltban környezetvédelmi szakértők, biológusok, természettudósok segítségével próbáltuk azt a megközelítést vizsgálni, amelyet az ENSZ által kiadott dokumentumok, illetve az enciklika tartalmaz. Úgy találtuk, hogy az ENSZ dokumentumai – szemben az enciklika üzenetével – ma, a 21. században is a fenntartható fejlődés és a természet egyidejű megőrzésének hazugságával közelítik meg a jövőt, egy olyan koncepcióval, amely nyilvánvalóan nem igaz. Nyilvánvalóan nem igaz, hogy egyre többet fogyaszthatunk, és közben megőrizhetjük a világot olyannak, mint amilyen volt.

Nagyon jól tudjuk azt, hogy az elmúlt néhány évtizedben az emberiség „sikeresen” csökkentette a biológiai sokféleséget, egyes számítások szerint pl. az utóbbi negyven évben kiirtottuk a gerinces állatok negyven százalékát. A *Nature*-ben megjelent elemzések szerint, várhatóan a 21. század végére, a jelenlegi biológiai sokféleség még több mint negyven százalékkal fog csökkenni, ami realista becslés, és a lehetséges scenáriók között nem is a legrosszabb.

Úgy látszik tehát, hogy bár a lelkiismeretünkben már megjelent az a gondolat, hogy a világ természeti erőforrásai végesek és ilyen értelemben az emberiség órái akár megszámlálhatatlanok, a világon uralkodó politikai szemlélet még mindig a fenntartható fejlődésnek egy olyan koncepcióját hangsúlyozza, amely a növekedésalapú gazdaságban hisz, egy olyan megközelítésben, amelynek az ideje, úgy vélem, már elmúlt. Ebben az összefüggésben kell aláhúzni azt, hogy olyan helyzetben, amikor nem tudunk a világ állapotán radikálisan változtatni, a civil emberi kezdeményezések szerepe különösen fontossá válik. Ha csak két példára gondolunk Magyarországon, a Bős-Nagymaros ügyre vagy a Tubesre, akkor látjuk, hogy a magánemberi kezdeményezéseknek, a civil összefogásnak milyen óriási szerepe van abban, hogy rossz folyamatokat megállítson, illetve megelőzzön.

Bár gyakran azt hisszük, hogy a környezetvédelem anyagi joga akadályozza meg a rossz irányú jogfejlődést, valójában inkább azt kell gondoljuk, hogy alapvetően a társadalmi részvétellel kapcsolatos jogszabályok biztosítják azokat a jogi kereteket, amelyek jobba tehetik a világot. A környezetvédelem eljárási garanciái nyithatnak teret olyan kezdeményezéseknek, amelyek képesek rossz folyamatokat megakadályozni. Ebben a folyamatban kell végiggondolnunk, hogy milyen hatalmas volt a magyar bírósági rendszer szerepe abban, hogy a társadalmi részvételnek a jogalkotók által kissé ellentmondásosan vagy

nem eléggé bőkezűen megfogalmazott szabályainak a fejlesztéséhez hozzájárult. Ennek a folyamatnak – amelyet majd Kiss Csaba barátom részletesen bemutat – az az alapkérdése, hogy vajon a közvetlenül érintetteken túl kik vehetnek részt a környezetvédelmi vonatkozású eljárásokban, milyen társadalmi szervezetek, milyen érintettség alapján. Hogyan és milyen módon kell szerepelnie ehhez az alapszabályokban a környezetvédelemnek, hogyan és milyen módon kell az érdekeltységüket bizonyítani. A folyamat lényeges eleme, hogy előbb honosodott meg a magyar jogrendszerben az a jogi lehetőség, hogy azokban a környezetvédelmi ügyekben, ahol a környezetvédelmi hatóságnak kellett a döntést meghoznia, a civil szervezetek ügyfélként részt vehettek, és aztán egy hosszabb jogfejlődés eredményeképpen, nagyon dicséretesen, azokban az ügyekben is, ahol a környezetvédelmi hatóság szakhatóságként egy másik hatóság eljárásában részt vett (pl. építési engedély kiadása, bányászati engedély kiadása kapcsán kellett eljárnia).

Napjainkban viszont jelentős változások zajlanak, hiszen megvalósult a korábban önálló hatóságoknak a kormányhivatalokban történő összevonása, és a szakhatósági hozzájárulás a magyar hatósági eljárásból lényegében eltűnt. Tehát egy nagyon fontos eljárási típus, amelyben a magyar jog – nagymértékben a magyar bírói társadalom okos erőfeszítései révén – lehetővé tette a civil szervezetek ügyfélként való részvételét, eltűnik, a kormányhivatalok általános eljárásainak részévé válik. A kormányhivatalok eljárásában a környezetvédelmi hatóság csak egy rész-szeletet visz, és csak állásfoglalással segíti a döntéshozatalt. Hogyan tudunk ezekben a kérdésekben olyan módon, az eddig jogi eredményeket fenntartó jogi álláspontot kialakítani, amely lehetővé teszi a társadalmi részvételnek legalább az eddigiekkel azonos szintjét, hogy a környezetet esetlegesen veszélyeztető, a természetet károsító döntéseket ismételten meg lehessen akadályozni? – Ez lehet az egyik eredménye, tétje ennek a tanácskozásnak.

Szabó Marcel
a jövő nemzedékek szószólója

JOGORVOSLATHOZ VALÓ JOG KÖRNYEZETI ÜGYEKBEN – AVAGY MIT LEHET TENNI, HA A HALAK NEM MEHETNEK BÍRÓSÁGRA?

Nagy Ádám Dániel*

Az Európai Bizottság már évek óta szervezi a környezetvédelmi bíróképzést, amelynek alapkövetétele a párizsi konferencián történt, 2008-ban. Felismerve annak szükségességét, hogy megerősítsék az együttműködést a nemzeti bírók és a Bizottság között, a Környezetvédelmi Főigazgatóság 2008-ban elindított egy speciális képzési programot. Az elmúlt évek során különböző témájú, uniós környezetvédelmi jogi képzési modulok kerültek kifejlesztésre, valamint ehhez kapcsolódóan minden egyes modul több szemináriumon került feldolgozásra a Bizottság és a nemzeti bíróképző szervezetekkel való együttműködésben. A fő célja ezeknek a műhelyeknek, hogy felhívják a figyelmet az uniós környezetvédelmi jog legújabb fejleményeire, és hogy fórumot biztosítsanak az ismeretek és a tapasztalatok megosztására. További cél, hogy a nemzeti igazságügyi képzési központok naprakész környezetvédelmi képzési modulokat kapjanak kézhez. Az eddig feldolgozott témák között megtalálhatóak a környezeti hatásvizsgálat (Khv.), a természetvédelemi jog, a hulladékokkal kapcsolatos uniós joganyag, valamint a társadalmi részvétel és a jogorvoslathoz való jog is. A rendelkezésre álló oktatási anyagok elérhetők online.¹

Ebben a tekintetben az évente megtartott, uniós környezetvédelmi jogi ombudsmani rendezvényt mint legjobb gyakorlatot a Bizottság referenciapontnak tekinti. Fontos lenne, hogy ezek a képzések ne csak a bírák számára legyenek elérhetőek, hanem a környezetvédelem területén tevékenykedő további érdekeltek számára is, ideértve az ügyészeket, civil szervezeteket, adminisztrátorokat.

Miért van jelentősége a jogorvoslathoz való jognak a Bizottság szempontjából? Egyrészt, az Aarhusi Egyezmény az uniós jogrend szerves része lett. Ebből a szempontból fontos kiemelni, hogy a Bizottság – mint a Szerződések őre² – köteles biztosítani az Aarhusi Egyezmény és az ahhoz kapcsolódó, a jogorvoslathoz való jogra vonatkozó konkrét rendelkezéseket tartalmazó, másodlagos jog végrehajtását. Továbbá van egy önos szempont is, mégpedig, hogy sok olyan panasz érkezik a Bizottsághoz, amelyeket meglátásunk szerint sokkal könnyebben lehetne tagállami szinten kezelni, ha a jogorvoslati mechanizmusok hatékonyabban működnének.

Az alábbiakban rövid bevezetés után áttekintést adok a rendelkezésre álló uniós jogforrásokról, ki fogok térni a fontosabb mérőkövetkezőknek tekinthető főtanácsnoki indítványokra és bírósági ítéletekre, majd a politikai irányvonalakra, valamint a Bizottság jövőbeli terveire.

* Dr. Nagy Ádám Dániel, környezetvédelmi és EU-szakjogász, az Európai Bizottság Környezetvédelmi Főigazgatóságának jogpolitikai munkatársa, Brüsszel. A szerző álláspontja nem tekinthető a Bizottság hivatalos állásfoglalásának.

¹ http://ec.europa.eu/environment/legal/law/training_package.htm (2016.11.28.).

² A Bizottság a Szerződés őreként szokta meghatározni magát, ami nem azt jelenti (legalábbis a többségi értelmezés szerint), hogy csak a Szerződések őre, hanem azt is, hogy minden olyan jogi normának (így az Európai Unió által kötött nemzetközi szerződéseknek, másodlagos jognak) is, amely a Szerződések felhatalmazása alapján, azok valamely rendelkezését jogalként megjelölve született.

1. Bevezetés

Két főtanácsnokot kell megemlíteni: az egyik Eleanor Sharpston főtanácsnok asszony, aki nagyon sok, környezetvédelmi jogorvoslathoz való joghoz kapcsolódó ítéletben közreműködött. Látni fogjuk, sok esetben egészen magas irodalmi színhez közelít a véleményezési gyakorlata. A másik fontos szereplő pedig Juliane Kokott főtanácsnok asszony, aki szintén rengeteg környezetvédelmi vonatkozású ügyben tett indítványt.

Az első iránymutatás szerint, amit a Trianel ügyben³ kaptunk, szükség van a különböző NGO-k, társadalmi szervezetek erősítésére, az Aarhusi Egyezmény szellemében, mert a környezet, a természet nem tudja megvédeni önmagát a bíróság előtt („a halak nem mehetnek bíróságra”).⁴ Nyilvánvalóan szüksége van közvetítőre vagy közvetítőkre, ezért az NGO-knak különleges szerepük van, és ezért kell számukra biztosítani a társadalmi részvételhez és a jogorvoslathoz való jogokat, nemcsak az uniós környezetvédelmi *acquis*, de nemzetközi kötelezettségek alapján is. Ebben a szellemben folytatta Sharpston főtanácsnok asszony az érvelést, a Ferrarikhöz hasonlítva a bíróságokat, ebben az esetben a német bíróságot. De álláspontom szerint a magyar bíróságot is lehetne a Ferrarikhöz hasonlítani. Ezzel azt akarta kifejezni, kritizálni, hogy a német bírósági rendszer nagyon magasra tette a mércét a különböző szervezetek keresetindítási joga kapcsán. Ha a bíróságok zárt ajtót mutatnak, akkor gyakorlatilag olyanok, mint a Ferrarik; egy privilegizált, szűk rétegnek adnak csak jogot, kizárva ezzel adott esetben a különböző társadalmi szervezeteket, mégpedig az uniós, valamint a nemzetközi jog egyértelmű rendelkezései ellenére.

Nagyon fontos kiemelni, hogy az aarhusi konstrukció a helyes kormányzás alapvető követelményét vetíti a környezetvédelmi területre, ami a következőkben foglalható össze. A hatóságok részéről először is szükséges biztosítani a megfelelő átláthatóságot, a megfelelő környezetvédelmi információt a nyilvánosság rendelkezésére kell bocsátani, mind aktív (önálló kezdeményezésként, pl. online), mind passzív értelemben (azaz kérésre). Az állami szerveknek biztosítaniuk kell a környezetvédelmi részvételi demokráciát, a döntésekbe be kell vonni az állampolgárokat, valamint a civil szervezeteket, vagyis, hogy véleményüket az adott döntésekről, tervekről, stratégiákról elmondhassák, és azokat figyelembe is kell venni. Amennyiben bármilyen szempontból sérül az átláthatóság, valamint a részvételi demokrácia, akkor jelenik meg a bírák szerepe, akik megvédik ezen jogokat, és egyszersmind kontrollt gyakorolnak az állami szervek fölött.

2. Az EU-acquis és a jogorvoslathoz való jog

2.1. A jogi keretek

1998-ban aláírásra került az Aarhusi Egyezmény; amelynek az EU és valamennyi jelenlegi tagállama is részese. A jogorvoslathoz való joghoz kapcsolódóan természetesen nem csak az Aarhusi Egyezmény ismer el jogokat, hanem releváns e tekintetben az Alapjogi Charta 47. cikke,⁵ valamint az Európai Unióról szóló Szerződés 19. cikke is (amelyek a hatékony

³ C-115/09 (Trianel ügy).

⁴ A Trianel ügy meghallgatásán használta ezt a megközelítést, amely az indítványban már nem szerepel. Sharpston főtanácsnok indítványa, az ismertetés napja: 2010. december 16., ECLI:EU:C:2010:773.

⁵ Ld. erre vonatkozóan különösen a C-243/15 számú ügyben hozott ítéletet, 2016. november 8. ECLI:EU:C:2016:838.

jogvédelemhez szükséges jogorvoslati jogok általános követelményeiről szólnak). Négy alapvető jogszabály⁶ van EU-s szinten, amely átülteti az Aarhusi Egyezmény három pillérét.⁷

Az Aarhusi konstrukció *első pillére* az információhoz való jog (4. és 5. Cikk), amely magában foglalja egyrészt az aktív, másrészt a passzív információhoz való jogot. Ennek az uniós jogba való átültetésére született a 2003/4/EK irányelv, amely az információhoz való joggal összefüggésben tartalmaz a jogorvoslathoz való jogra vonatkozó rendelkezéseket is. Arra az esetre ugyanis, ha nincs megfelelően biztosítva a környezeti információkhoz való hozzáférés a hatóságok által a civilek és a társadalmi szervezetek számára, akkor biztosítani kell a kétszintű jogorvoslatot.

A *második pillér* a társadalmi részvétel, amellyel az Aarhusi Egyezményben alapvetően két Cikk foglalkozik: a 6. Cikk, amely a különböző döntésekhez és mulasztásokhoz kapcsolódó társadalmi részvételt szabályozza, valamint a 7. Cikk, amely az egyes tervek és stratégiák véleményezése kapcsán irányadó, és a 6. Cikkben lefektetett szabályokhoz képest kevésbé előíró, kevésbé szigorú szabályokat tartalmaz.⁸ Ezen a területen található bőséggel másodlagos uniós jogot. Például a 2003/35/EK irányelvet,⁹ amely bevezette a stratégiákhoz és tervekhez kapcsolódó társadalmi részvételre vonatkozó előírásokat és módosította az ipari kibocsátásokról szóló irányelv, valamint a környezeti hatásvizsgálati irányelv társadalmi részvételre vonatkozó rendelkezéseit. A második pillér is azt mutatja, hogy milyen erősen összekapcsolódnak az egyes pillérek: egyik sem létezhet a másik nélkül. A hatékony társadalmi részvételről nem beszélhetünk megfelelő információ-szolgáltatás nélkül, tehát abban az esetben, ha nincsen informálva a civil szervezet vagy az állampolgár, hogy hol vehet részt a közmeghallgatáson, hol fejezheti ki a véleményét, akkor sérülnek a második pillér előírásai. Amennyiben az információ nem áramlik megfelelően, akkor természetesen nem teljesülhet a hatékony társadalmi részvétel követelménye. Ugyanígy a harmadik pillér szervesen kapcsolódik a társadalmi részvételhez. Amennyiben jogszabályi kötelezettségeinek (tevélegesen vagy mulasztással) nem tesz eleget a hatóság és nem veszi figyelembe a társadalmi szervezet véleményét, a közmeghallgatás eredményét, akkor elengedhetetlen, hogy a megfelelő jogorvoslathoz való jogot biztosítsa a tagállam.

A *harmadik pillér* alapvetően három részre osztható.¹⁰ Az Aarhusi Egyezmény 9. Cikkének 1. bekezdése foglalkozik az információs problémákkal (ha nem áramlik megfelelően az információ, akkor jogorvoslattal élhetnek a civilek), a 2. bekezdés pedig a társadalmi részvétellel (ha ehhez kapcsolódóan hiányosság merül fel, akkor szintén biztosítani kell, hogy bírósághoz vagy egyéb független szervhez lehessen fordulni). Végül a 3. bekezdés a jogorvoslathoz való jognak az előző két pilléren kívül eső alkalmazásával foglalkozik (pl. ha

⁶ Ezek a 2003/4/EK irányelv (a környezeti információkhoz való nyilvános hozzáférés); a 2003/35/EK irányelv (a környezettel kapcsolatos egyes tervek és programok kidolgozásánál a nyilvánosság részvétele, valamint a nyilvánosság részvétele és az igazságszolgáltatáshoz való jog tekintetében a 85/337/EGK és a 96/61/EK tanácsi irányelv módosítása); a 2004/35/EK irányelv (a szennyező fizet elve és a környezeti felelősség), valamint az 1367/2006/EK rendelet (a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló Aarhusi Egyezmény rendelkezéseinek a közösségi intézményekre és szervekre való alkalmazása tárgyában).

⁷ Jelen előadás nem tér ki az EU Bírósága előtti jogorvoslati lehetőségekre, amelyeket alapvetően az 1367/2006/EK rendelet biztosít.

⁸ Ezek mellett a 8. Cikk is, viszont azzal nem foglalkozik a jelen előadás, mivel kívül esik a jogorvoslati garancia tárgykörén.

⁹ További példa a 2012/18/EU (Seveso III.) irányelv, amelybe utólagosan került a jogorvoslathoz való jogra való hivatkozás, a Khv.-irányelv vonatkozó rendelkezéseinek behivatkozásával.

¹⁰ A jogalkotók nem fogadták el a 9. Cikk 3. bekezdése átültetésére tett javaslatot, amelyet 2014-ben visszavont a Bizottság. COM(2013) 685. Másodlagos EU acquis: a Seveso III. irányelvben található tervekhez kapcsolódó jogorvoslati jogok, valamint a már szintén említett 2004/35/EK irányelvben.

adott esetben a tervezési folyamatban nem veszik megfelelően figyelembe a társadalmi érdekeket, a civilek véleményét, akkor lép életbe az Egyezmény 9. Cikk 3. bekezdése).

De miből is áll tulajdonképpen az Aarhusi Egyezmény szerinti jogorvoslathoz való jog? Alapvetően két részre lehet ezt a kérdést bontani. Egyrészt vizsgálandó a *locus standi*, a keresetösségi jog, vagyis hogy ki mehet bíróságra, ki adhat be keresetet. Másrészt pedig az eljárási garanciákat kell szemügyre venni. A tagállamoknak kötelezettségük megfelelő garanciákat biztosítani a civilek számára, az állampolgároknak, civil szervezeteknek. Ez azt jelenti, hogy amennyiben bírósághoz kívánnak fordulni, akkor ne kelljen szembesülniük túlzottan költséges és késedelmes eljárásokkal.

2.2. *Locus standi*

Az Aarhusi Egyezmény 9. Cikk 2. bekezdése szerint az érintett nyilvánosság támadhatja meg a 6. Cikk hatálya alá tartozó döntéseket, mulasztásokat. Az érintett nyilvánosság körébe tartoznak az NGO-k, vagyis az állampolgárok és azok csoportjai, akiket a döntéshozatal befolyásol, vagy akinek ehhez érdeke fűződik.

Az Aarhusi Egyezmény 9. Cikk 3. bekezdésének értelmezésekor mutatkozik meg igazán a jogértelmezés szépsége, mivel ez az a nemzetközi jogi rendelkezés, amely talán a legkevésbé előíró, és amely kimondja, hogy mely mulasztásokat és döntéseket lehet megtámadni, vagyis a magánszemélyek és a hatóságok lépéseit és mulasztásait. E rendelkezéshez kapcsolódóan látható az egyre jobban kibontakozó bírói esetjog tagállami és európai uniós szinten, ami alapvetően annak köszönhető, hogy az Aarhusi Egyezmény nyilvánosság-fogalma meglehetősen rugalmas értelmezésnek ad lehetőséget. A nyilvánosságnak ugyanis csak azon tagjai kapnak keresetösségi jogot, akik a lefektetett kritériumoknak, amennyiben vannak ilyenek, megfelelnek. Felmerül a kérdés, hogy van-e az Egyezmény 9. Cikk 3. bekezdésének közvetlen hatálya. Majd később részletesen kitérek a szlovák barnamedvék ügyében hozott ítéletre, ahol a bíróság kimondta, hogy nincs közvetlen hatálya e rendelkezésnek. Felvetődhet továbbá az a kérdés is, hogy ez a cikk jelenthet-e *actio popularis*, valamint hogy bizonyos csoportokat e szerint a definíció szerint ki lehet-e zárni a jogorvoslathoz való jogból. Ezek mind nagyon érdekes kérdések, amelyeket érdemes átgondolni, átbeszélni.

2.3. *A nemzeti bírák szerepe az átültetésben*

Egyes tagállami bíróságok elkezdtek alkalmazni a szlovák ügyben megismert érvelést, és a nemzeti, valamint másodlagos jog hiányát kreatívan oldották meg, az aarhusi szellemiség segítségével. Ilyen példákat találhatunk Németországban, Finnországban, Belgiumban, ahol civil szervezeteknek adnak ügyféli jogot az eljárásokban. A nemzeti bírák behivatkozzák ezekben az ítéletekben az említett szlovák ügyet és az Aarhusi Egyezményt, annak ellenére, hogy korlátozott a másodlagos, valamint a nemzeti joganyag ehhez kapcsolódóan.¹¹

2.4. *Eljárási garanciák*

Röviden szólni kell az eljárási garanciákról. Mit követel meg az Aarhusi Egyezmény 9. Cikkének 2. és 4. bekezdése, valamint a 3. bekezdés szerinti jogorvoslat? Mi minősül

¹¹ Svédország: M 2908-12, MÖD 2012:47 M 3163-12, MÖD 2012:48 4390-12; Finnország: SAC 2011:49; Németország: BVerwG 7 C 21.12; és Belgium: Hof van Cassatie, 11 June 2013, Nr. P.12.1389.N – ahol a 9. Cikk 3. bekezdésére és/vagy a szlovák barnamedve ügyre való hivatkozással toldották meg a hiányos nemzeti jogi rendelkezéseket a keresetösségi jog tekintetében.

hatékony jogorvoslatnak? A 2. bekezdés konkrétan előírja, hogy a bírának kötelezettségük a döntések és mulasztások anyagi vagy eljárásjogi törvényességét megvizsgálni. Több tanulmány is foglalkozik a bírói felülvizsgálat mélységével. A bíró nem szorítkozhat indokolatlanul korlátozott felülvizsgálatra, hanem a mélyebb érdemi részeket is meg kell vizsgálnia (ld. jéghegy-hasonlat). Ehhez kapcsolódóan ugyan egyelőre még nincs kiforrott esetjog, de a hatékony jogorvoslat elve, valamint az Aarhusi Egyezmény Jogkövetési Bizottsága (*Aarhus Convention Compliance Committee, ACCC*¹²) szerint a felülvizsgálatnak ki kell terjednie mind az anyagi-, mind az eljárásjogi kérdésekre is.¹³

A 9. Cikk 4. bekezdése alapján elégséges és hatékony jogorvoslatot kell biztosítani. Ez egy nagyon fontos követelmény, amihez szintén kapcsolódik több EU bírósági ítélet. Továbbá fontos megemlíteni a felfüggesztés lehetőségét, a méltányos és időszerű eljárás követelményét, valamint hogy nem lehet kizáró módon költséges az eljárás. Ezeket mind nemzetközi szinten és EU szinten az Aarhusi Egyezmény fekteti le a környezeti ügyekre vonatkozóan.

3. Az EU esetjoga az Aarhus-acquis kapcsán

Az alábbi, nagyon fontos iránymutatásokat kaptuk ez idáig az EU Bíróságtól:

*Janecek ügy és ClientEarth ügy:*¹⁴ Amennyiben valamely nemzeti hatóság elmulasztotta egy EU-s jogszabály által előírt környezetvédelmi terv megfelelő kidolgozását, akkor ennek kikényszerítésére biztosítani kell a magánszemélyek, valamint civil szervezetek ügyféli jogát a bíróságok előtti eljárásokban.

*Bizottság kontra Írország ügy:*¹⁵ A környezetvédelmi eljárások nem lehetnek mértéktelenül drágák. A Bíróság kitért arra, hogy ez a követelmény az eljárásokban való részvétellel kapcsolatban felmerülő költségekre vonatkozik. Egy ilyen előírás nem tiltja, hogy a bíróságok rendelkezzenek a költségviselésre kötelezésről, feltéve, hogy annak összege e követelménynek megfelel. Azóta is folyamatban van egy eljárás Írország ellen, mivel olyan esetekről hallani, ahol bírósági költségek halmozódása folytán a panaszos tartozása meghaladja az egymillió eurót. Ez nyilvánvalóan nem felel meg az Aarhusi Egyezmény követelményének a költségek tekintetében.

*A Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening ügy:*¹⁶ Az EU joggal ellentétes az a svéd nemzeti jogi rendelkezés, amely az irányelv hatálya alá tartozó műveletekre vonatkozó határozatokkal szembeni jogorvoslati eljáráshoz való jogot azokra a környezetvédelmi egyesületekre korlátozza, amelyeknek legalább kétezer tagjuk van. Ebben az ítéletben megmutatkozik a Bíróság hatáskörének határa, mivel ugyan választ adott a kérdésre, hogy a fenti rendelkezés elfogadható-e, de valójában abban nem nyilatkozott meg, hogy hol húzható meg a határ (száz fő vagy esetleg ezer fő?).

¹² Az intézmény magyar nyelvű elnevezése még nem egységes, a „Jogkövetési Bizottság” mellett megjelenik a „Jogérvényesítési Bizottság” és a „Jogérvényesítő Bizottság” változat is. A kötet szerzői sem egységesek a szóhasználatban. Az eltérő fordítások az intézmény célját eltérő módon hangsúlyozzák. (szerkesztői megjegyzés).

¹³ ACCC/C/2008/33.

¹⁴ C-237/07 sz. ügy, 2008.07.21., ECLI:EU:C:2008:447; és C-404/13 sz. ügy, 2014.11.19., ECLI:EU:C:2014:2382.

¹⁵ C-427/2007, 2009.07.16., ECLI:EU:C:2009:457.

¹⁶ C-263/08, 2009.10.15., ECLI:EU:C:2009:631.

A *Trianel ügy*:¹⁷ Az Aarhusi Egyezmény (9. Cikk 2. bekezdés), valamint a kapcsolódó EU jogszabállyal is ellentétes az a nemzeti korlátozás, amelynek értelmében a környezetvédelmi civil szervezetek nem hivatkozhatnak az uniós környezetvédelmi jogból származó jogszabályok megsértésére, amely szabályok leginkább a közérdek védelmére irányulnak és nem kizárólag az egyéni értelemben vett magánszemélyek érdekeinek védelmére.

Boxus ügy és Solvay ügy:¹⁸ Főszabályként az egyedi jogalkotási aktussal részleteiben elfogadott projektek nem esnek környezeti hatásvizsgálati kötelezettség alá. Ellenben a Bíróság szerint a nemzeti bíróságoknak (kvázi alkotmánybíróságként) feladata mind az elfogadott jogalkotási aktus tartalmának, mind az annak elfogadásához vezető jogalkotási eljárás egészének és különösen az előkészítő iratoknak és a parlamenti vitáknak a figyelembevételével annak vizsgálata, hogy a társadalmi részvétel és a megfelelő tájékoztatás feltételei teljesültek-e. E tekintetben az olyan jogalkotási aktus, amely tisztán és egyszerűen csupán „megerősíti” a korábbi közigazgatási aktust, arra szorítkozva, hogy megállapítja a közérdeken alapuló kényszerítő okok fennállását olyan érdemi jogalkotási eljárás előzetes megindítása nélkül, amely lehetővé tenné az említett feltételek betartását, nem tekinthető az e rendelkezés értelmében vett egyedi jogalkotási aktusnak, és így nem mentesül az aarhusi követelmények alól.

Križan ügy:¹⁹ Az állandó ítélkezési gyakorlatból, valamint az Aarhusi Egyezmény rendelkezéseiből (9. Cikk 4. bekezdés) az következik, hogy az uniós jog szerint megítélendő jogvitában eljáró nemzeti bíróságnak az uniós jog alapján hivatkozott jogok létezésére vonatkozóan meghozandó határozat teljes hatékonysága érdekében lehetősége kell, hogy legyen ideiglenes intézkedések elrendelésére. A Bíróság azt is kimondta, hogy az alapjogokat és a környezetvédelmi jogokat nem lehet szembeállítani egymással. Mivel a környezetvédelem alapvetően közérdekű célokat érint, alkalmas a tulajdonhoz való jog korlátozásának igazolására. Kokott főtanácsnok egyébként úgy foglalt állást, amit végül a Bíróság nem vett át az ítéletébe, hogy a bíróságnak hivatalból vizsgálnia kell az eset összes körülményét, még akkor is, ha ez *extra petita*, vagyis túllép a civil szervezet által benyújtott kereseti kérelmen, annak érdekében, hogy az EU jog rendelkezései maradéktalanul érvényesülhessenek.

Leth ügy:²⁰ A hatékony jogorvoslat magában foglalja a kárt szenvedett fél megfelelő kártérítését. A Bíróság már több alkalommal is megállapította, hogy a sérelmet szenvedett magánszemélyek három feltétel együttes fennállásakor rendelkeznek kártérítéshez való joggal; nevezetesen, ha a megsértett uniós jogi rendelkezés a magánszemélyek számára jogokat keletkeztet, e szabály megsértése kellően súlyos, és fennáll a közvetlen okozati összefüggés e jogsértés és a sérelmet szenvedett magánszemélyek kára között. Miközben nem kérdés, hogy a feltételek fennállása esetén a kártérítés jogos. Viszont ezen feltételek megállapítása a nemzeti bíróság feladata, a Bíróság értelmezésében.

Gruber ügy:²¹ Ebben az ügyben a kérdéses projekt környezeti hatásvizsgálatának (Khv.) szükségességéről döntött a Bíróság, amikor kimondta, hogy az „érintett nyilvánosság” azon tagjai, akik megfelelnek a nemzeti jogban a „kellő mértékű érdekeltségre” vagy adott esetben a „jogsérelemre” vonatkozóan előírt feltételeknek, jogosultnak kell lenniük arra, hogy az ilyen

¹⁷ C-115/09, 2011.05.12., ECLI:EU:C:2011:289.

¹⁸ C-128/09, 2011.10.18., ECLI:EU:C:2011:667; C-182/10, 2012.02.16., ECLI:EU:C:2012:82.

¹⁹ C-416/10, 2013.01.15., ECLI:EU:C:2013:8.

²⁰ C-420/11, 2013.03.14., ECLI:EU:C:2013:166.

²¹ C-570/13, 2015.04.16., ECLI:EU:C:2015:231.

eljárás keretében keresetet indítsanak a Khv. elvégzésének mellőzéséről szóló határozattal szemben is (és nem csupán a tartalmi hiányosságok, mulasztások ellen).

*Edwards*²² és a *Bizottság kontra Egyesült Királyság ügy*.²³ A Bíróság nagyon sok szempontot elfogadott, amellyel objektíve, illetve szubjektíve mérlegelhető, hogy egy költség mértéktelenül drágának minősül-e egy adott eljárásban. Nagyon fontos alapelve ennek a mérlegelésnek, hogy ez az értékelés nem követhet eltérő szempontokat attól függően, hogy első- vagy másodfokú eljárásban végezték el, vagyis a mértéktartó költségek elve valamennyi eljárásra kiterjed. Fontos továbbá, hogy ez a követelmény alkalmazandó azon intézkedések eredményeképpen keletkező költségekre is, amelyekről a bíróság a biztosítási (vagy ideiglenes) intézkedések elrendelését függővé teheti a környezetvédelmi jogvitákban. Érdekesség, hogy az Edwards-ügyben eljáró Lord Carnwarth, brit legfelsőbb bírósági bíró végül úgy ítélte meg az EU bíróságának útmutatása alapján, hogy a 25.000 font nem minősül túlzottan költségesnek. Ezt én személy szerint úgy értékelem, hogy a nemzeti bíróság demonstrálta, hogy a megadott kritériumok meglehetősen nagy mozgásteret adnak a nemzeti bírácoknak.

Bizottság kontra Németország ügy.²⁴ Az uniós jog nem zárja ki, hogy valamely közigazgatási hatóság előtti felülvizsgálati eljárás előzze meg a bírósági jogorvoslatot, és nem akadályozza meg, hogy a nemzeti jog előírja a bírósági jogorvoslat kezdeményezését megelőzően a közigazgatási felülvizsgálati eljárások kimerítésének a felperesre háruló követelményét. Azonban az EU *acquis* vonatkozó rendelkezései nem teszik lehetővé a felperes által a bírósági jogorvoslat alátámasztására hivatkozott jogalapok korlátozását. Tehát azon nemzeti szabályozás, amely szerint csak azon érvek hivatkozhatóak a bíróság előtt, amelyek a közigazgatási hatóság előtt már megemlítésre kerültek, ellentétesnek tekinthető az EU jogával. Az ítélet teljesen egyértelműen fogalmaz: a jogorvoslatokban felhozható kifogásoknak azon kifogásokra való korlátozása, amelyeket előzetesen megfogalmaztak a közigazgatási eljárás során, ellentétes az irányelvvel, valamint az Aarhusi Egyezményvel.

Altrip ügy.²⁵ Ez foglalkozott a bírói mérlegelés mélységével, a Khv.-irányelv jogorvoslati szabályai szerint. A Bíróság kimondta, hogy ellentétes az uniós joggal azon tagállami szabályozás, amely a jogorvoslati jog alkalmazhatóságát kizárólag arra az esetre korlátozza, amikor a hatósági határozat jogszerűségét a környezeti hatásvizsgálat elmulasztása miatt vitatják, és nem terjesztik ki a jogorvoslat lehetőségét olyan esetekre, amikor a hatásvizsgálatot ugyan elvégezték, de szabálytalan módon.

4. A 9. Cikk 3. bekezdése

Szeretnék még kitérni a legfontosabb EU Bírósági iránymutatásokra az Aarhusi Egyezmény 9. Cikk 3. bekezdéséhez kapcsolódóan. Az egyik alapvető ítélet a már említett *Janecek ügyben*, a levegőminőségi tervekkel összefüggésben, a másik fontos ítélet pedig a szlovák barnamedvéről szóló ügyben született. Ezen kívül vannak még folyamatban lévő ügyek, amelyeket szintén érdemes figyelemmel kísérni.

A 9. Cikk 3. bekezdése tekintetében mérföldkönek tekinthető a *Janecek ügy*, amely egy müncheni lakos keresetén alapszik, akinek az volt a panasza, hogy a müncheni önkormányzat nem tette meg a szükséges intézkedéseket a megfelelő levegőminőség biztosítása érdekében.

²² C-260/11, 2013.04.11., ECLI:EU:C:2013:221.

²³ C-530/11, 2014.02.13., ECLI:EU:C:2014:67.

²⁴ C-137/14, 2015.10.15., ECLI:EU:C:2015:683.

²⁵ C-72/12, 2013.11.07., ECLI:EU:C:2013:712.

Ezért a tervezési folyamat elmulasztása miatt keresetet nyújtott be a német bíróságon, amely végül előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezett az EU Bírósága előtt. Az EU Bíróság pedig kimondta, hogy annak ellenére, hogy a levegőminőségről szóló joganyagban nincsen szó kifejezetten jogorvoslathoz való jogról,²⁶ biztosítani kell tagállami szinten ezt a jogot ezen a területen is mind a környezetvédelmi egyesületek, mind az állampolgárok számára. Mint már említettem, ennek az értelmezési következménye, hogy a jogorvoslathoz való jog vélelmezhető akkor is, ha nincs kifejezetten megemlítve az adott jogszabályban, viszont az EU-s jogszabály jogot állapít meg (vagy kötelezettséget a tagállam számára, érintve a civil jogokat), az állampolgárok és a civilek számára. A másik fontos következmény, hogy ha valamely jogszabály közvetve vagy közvetlenül egészségre vonatkozik, akkor a jogorvoslathoz való jog vélelmezhető, s ez nemcsak a levegőminőség tekintetében, hanem a vízminőség és a hulladékgazdálkodás – és egyéb területek – tekintetében is megállapítható. A Bíróság később a (már szintén említett) *ClientEarth ügyben* megállapította, hogy az NGO-kra is érvényesek a Janecek ítélet következtetései, valamint hogy a levegőminőségi tervek analógiájára egyéb területeken (hulladék, vízminőség, stb.) való tervezési mulasztások kapcsán is érvényesíteni kell a jogorvoslathoz való jogot.

Az NGO-k keresetindítási jogát állapítja meg a *Lesoochranárske zoskupenie ügyben*, közismert nevén a *szlovák barnamedvék ügyében* hozott ítélet.²⁷ Ebben az ügyben arról volt szó, hogy egy hatósági döntés derogációt állapított meg az Élőhelyvédelmi irányelv (a 92/43/EGK tanácsi irányelv) rendelkezései tekintetében, amely szerint vadászható lett volna a barnamedve, a főszabályszerű tiltás ellenére. A keresetet benyújtó civil szervezet kifogásolta, hogy nem támadhatta meg ezt a derogációról szóló döntést. Több nagyon érdekes vonatkozása volt az ügynek, például megállapításra került, hogy az Egyezmény ezen passzusának nincs közvetlen hatálya. Viszont a nemzeti bíróságokra feladatot rótt a jogértelmezés kapcsán, amennyiben kimondta, hogy a 9. Cikk 3. bekezdését úgy kell alkalmazni a nemzeti jogrendekben, hogy az az Aarhusi Egyezménynek és a hatékony jogorvoslathoz való jognak megfeleljen. Ennek a következménye – a Bizottság és jó néhány EU-s tagállam, illetve bíró értelmezésében – többek között az, hogy ez egy minimum elvárást határoz meg a tagállamok és a bíróságok számára. Bizonyos feltételeket lehet szabni a keresetindításra, viszont a teljes kizárása a nyilvánosságnak, teljes korlátozás nem elfogadható. A másik nagyon fontos üzenete az ítéletnek a jogbiztonság követelménye, és hogy amíg akár tagállami, akár EU-s szintű egyértelmű szabály nincs, addig a bíróságok feladata a hatékony jogorvoslat biztosítása.

Fontos kiemelni, hogy ez az ítélet nemcsak az *élőhelyvédelmi acquis* szempontjából mondja ki a keresetelési jog vélelmét a civilek számára. Tehát a környezetvédelmi civil szervezetek keresetindítási jogát a többi területen is vélelmezni kell, ideértve a vizet, hulladékot, tervezést, stb. Ebbe beletartozik az Aarhusi Egyezmény 7. Cikke, valamint azon döntések, tervezési folyamatok is, amelyek nincsenek megemlítve az Egyezményben, viszont környezetvédelmi döntések vagy mulasztások a 9. Cikk 3. bekezdése szerint.²⁸

²⁶ Hasonlóan a már korábban említett, C-243/15 számú ügyben, csak itt élőhelyvédelmi területen került ez megállapításra.

²⁷ C-240/09, 2011.03.08., ECLI:EU:C:2011:125.

²⁸ Ezt az álláspontot tükrözik a tudományos kutatások is. EBBESSON, Jonas: Access to Justice at the National Level. Impact of the Aarhus Convention and European Union Law. In: Pallemarts, Marc (ed.): *The Aarhus Convention at Ten*, Europa Law Publishing, Groningen, 2011., 245–270.; Maastricht University: *Possible initiatives on access to justice in environmental matters and their socio-economic implications* DG ENV.A.2/ETU/2012/0009rl.) 2013, http://ec.europa.eu/environment/aarhus/pdf/access_to_justice_-_economic_implications_-_study_2013.pdf; DARPÖ, Jan: *Effective Justice? Synthesis report of the study on the*

5. Egy gyakorlati példa a főtanácsnoki véleményformálásra

A *Trianel* ügy kapcsán szeretném hangsúlyozni a főtanácsnok-asszony kiemelkedő jogértelmezési szerepét. Ez egy német ügy, amely egy szénerőmű engedélyeztetéséről szól; probléma volt a társadalmi részvétellel az engedélyeztetés során. Az NGO-nak a német jog szerint a keresetindításhoz bizonyítania kellett volna a közvetlen érintettségét. Az Egyezmény előírásaival ellentétesen nem volt elég az, hogy a szervezet bizonyos környezetvédelmi tevékenységet folytat. A német jog megkövetelte, hogy egyéni érintettséget is bizonyítson a civil szervezet. Annak tisztázására, hogy a német jog követelheti-e környezetvédelmi civil szervezetektől a személyes érintettség igazolását a keresetelési jog feltételeként, az eljáró bíróság benyújtotta az előzetes döntéshozatali kérelmet. A Trianel vállalat volt a fejlesztő az engedélyezési eljárásban, amelynek a képviselői jelen voltak a bírósági meghallgatáson, és szintén kaptak néhány kérdést az eljáró bíraktól, viszont nem adtak egyértelmű válaszokat. Sharpston főtanácsnok asszony vette át a szót, és egy képzelte esetet hozott fel, demonstrálandó a jogi problémát. Két szituációt vázolt fel. Az egyik szcenárió szerint erőműépítés zajlik a folyómeder mentén, és van egy falu közvetlenül az erőmű mellett 3 km-re. A kérdés, amit feltett a német félnek, hogy ebben az esetben van-e keresetelési joga bárkinek, például a civil szervezetnek vagy az állampolgárnak. A válasz az volt, hogy igen, természetesen ebben az esetben van. A második szcenárió, amikor nincs falu se közel, se távol; 300 km-es sugarú körben nincs senki, csak élőlények, csak növények, fák stb. A főtanácsnok asszony kérdése ebben az esetben az volt, hogy van-e az NGO-nak keresetelési joga. A német tisztviselő válasza, miszerint ebben az esetben az NGO nem mehet a bíróságra, mert nincsen joga, rávilágított a német jog vonatkozó rendelkezésének az Aarhusi Egyezményre és a másodlagos uniós joggal való összeegyeztethetlenségére. A Bíróság a későbbi ítéletben követte a főtanácsnok asszony érvelését és indítványát.

6. Politikai iránymutatás

A Bizottság az elmúlt években többször foglalt állást a környezetvédelmi jogorvoslathoz való joggal kapcsolatban. Megemlíthető a 2012-es közlemény,²⁹ amely a magyar környezetvédelmi ombudsman intézményét mint követendő példát említette meg. A Bizottság ambiciózus terveket fogalmazott meg a 2012-es közlemény után a 7. Környezetvédelmi Akcióprogramban³⁰ is. A következő lépés a Bizottság 2016-os munkaprogramja,³¹ amelyben a Bizottság vállalja, hogy a környezetvédelmi ügyekre vonatkozó jogorvoslati szabályokat tisztázza. Ez végül feltehetőleg egy közlemény keretében történhet meg, 2017-ben. Az évek során a többi uniós intézmény is kifejtette álláspontját a környezetvédelmi jogorvoslathoz való jogról. Megnyilatkozott a Tanács,³² a Régiók Bizottsága³³ és az Európai Parlament is³⁴; utóbbi odáig ment, hogy speciális időkeretet javasol, konkrétan a környezeti ügyekre.

Implementation of Articles 9.3 and 9.4 of the Aarhus Convention in the Member States of the European Union, 2013 final.

http://ec.europa.eu/environment/aarhus/pdf/synthesis_report_on_access_to_justice.pdf (2016. 12. 28.).

²⁹ COM/2012/95.

³⁰ COM(2012) 710 final.

³¹ COM(2015) 610 final.

³² Tanácsi következtetések a 7. Környezetvédelmi Akcióprogramról a 3173. Környezetvédelmi Tanácsülésen.

³³ OJ C 17, 19.1.2013, p. 30–36.

7. Záró gondolatok

Zárásként szeretném elmondani, hogy nagyon sok olyan vonatkozása van a jogorvoslati jognak környezetvédelmi ügyekben, amelyek még nem kerültek tisztázásra, és ahol további előzetes döntéshozatali eljárásoknak lehetne helyük.³⁵ Sok olyan ügy van, amelyről nem nagyon lehet hallani, de a Bizottság dolgozik azért a színpalak mögött. Ilyen eset volt, amikor Cipruson és Szlovéniában legalább öt éves élettartamhoz kötötték a civil szervezet keresetindítási jogát, és amely szabály megváltozott, és most már rövidebb időtartamot ír elő.

Nagyon fontos megemlíteni az Aarhusi Egyezmény 3. Cikk 8. bekezdését, amely kimondja, hogy a különböző jogokat gyakorló személyeket nem lehet büntetni, nem üldözhetik és semmilyen más módon nem zaklathatják őket a részvételük és jogaik gyakorlása miatt; ez mind az uniós, mind a nemzetközi jog normáival ellentétes.

Sok ellenvetéssel lehet találkozni: sokan amellet érvelnek, hogy a nyitottabb rendszerek, ahol könnyebb keresetőségi jogot kapni, el vannak árasztva keresetekkel. Ezt azonban a jelenleg rendelkezésre álló tanulmányok és adatok cáfolják. Egy holland tanulmány, amely az NGO-k sikerrátáját vizsgálta egy 5-6 éves periódus alatt, arra a megállapításra jutott, hogy ez a mutató magas, kb. 70-80%. Ez azt mutatja, hogy az eljárási jogokkal való visszaélés nem volt jellemző. A Bizottság több szakértői csoportülést hívott össze a környezetvédelmi jogorvoslat témájában. A portugál és a lett szakértők felhívták a figyelmet, hogy a nemzeti jogrendjeiket *actio popularis* jellemzi. Egyik rendszerben sem találtak visszaéléseket, és a környezetvédelmi ügyek nem jelentettek túlzott terhet a bíróságok számára. A lett rendszerben összesen húsz esetet jegyeztek fel évente. Fontos hangsúlyozni, hogy sem az uniós jog, sem pedig az Aarhusi Egyezmény nem írja elő az *actio popularist*. Ez azt jelenti, hogy a környezetvédelmi NGO-k számára biztosítani kell az ügyféli jogállást, viszont azt bizonyos kritériumokhoz lehet kötni. Ugyanakkor környezetvédelmi területen a teljes tiltás – az, hogy bizonyos környezetvédelmi területeken (levegő, hulladék, stb.) teljesen hiányozzon a keresetindítási jog – nem elfogadható.

Látni kell tehát, hogy a tagállami bírának nagyon fontos szerepet szán az Európai Bíróság. A *Križan ügyben*, Kokott főtanácsnok asszony utalt rá, hogy a nemzeti bírák, mint „*le juge du droit commun de l'Union*,”³⁶ az EU jog alkalmazói. A nemzeti bíróságok kontroll szerepet töltenek be, egyrészt a tekintetben, hogy a hatóságok hogyan alkalmazzák a jogszabályokat egyes ügyekben, másrészt pedig, hogy a tagállam hogyan ültette át az EU jogot a nemzeti jogrendszerbe. Ebben a vonatkozásban találhatunk már egészen a 60-as, 70-es évekből olyan esetjogot – amit később meg is erősített a Bíróság – amely egyértelműen megfogalmazza a tagállami bíróságok feladatát ilyen esetekben.

³⁴ Európai Parlamenti döntés, 2013. március 12. [2012/2104(INI)].

³⁵ A diszkrimináció, a szlovák barnamedvék ügyének más területeken való alkalmazhatósága, a működés időtartama, mint keresetőségi jogi feltétel, stb.

³⁶ <http://ec.europa.eu/environment/consultations/pdf/access.pdf> (2016.11.28.).

Pánovics Attila*

Pécsről érkeztem, és Pécs a témánk szempontjából különösen érintett, nemcsak a korábban a Tubes-hegyre tervezett lokátorállomás miatt, hiszen régióinkban – azon belül külön Baranya megyében – sajnos számos hasonló ügy volt, amelyben környezetvédő civil szervezetek is erőteljesen felléptek. Említhetném a Zengő ügyét (ahová először tervezték a NATO-lokátort), vagy a garéi hulladéklerakót (az ország egyik legjelentősebb környezetszennyezését), illetve most is napirenden van több ügy, például a horvát vízerőművek kérdése. Talán kevésbé ismert egyelőre, hogy Pécs mellett tervezik annak a bizonyos végleges atomtárolónak a kialakítását is, amelyik a leginkább sugárzó radioaktív hulladékoknak lesz elvileg a lerakóhelye. Mivel az egyetemi munkám mellett egy részben természetvédelemmel foglalkozó civil szervezetnek is vezetője vagyok, saját tapasztalatból is tudom, mit jelent a társadalmi részvétel környezeti ügyekben, és hogyan érvényesülnek a környezeti jogok a gyakorlatban.

1. Az Aarhusi Egyezmény és az uniós jog

A társadalmi részvétel elve és a környezeti jogok kérdése szorosan összekapcsolja egymással a nemzetközi, az uniós és a nemzeti jogrendszereket, és rávilágít a működési hiányosságaikra, valamint a köztük fennálló, sajátos viszonyra. Az Aarhusi Egyezmény egyértelműen a nemzetközi környezetvédelmi jog keretébe tartozó, kötelező erejű szerződés, amely alapvetően az ENSZ 1992 júniusában, Rio de Janeiróban tartott, környezetről és fejlődésről szóló konferenciájának (UNCED), valamint az ENSZ Európai Gazdasági Bizottsága keretében folytatott páneurópai együttműködésnek az eredménye.¹ Az uniós jog szempontjából az Aarhusi Egyezmény ún. vegyes megállapodás (*mixed agreement*),² miután a környezeti politika a megjelenésétől kezdve egyértelműen megosztott hatáskörbe tartozik a tagállamok és az Unió között. Az EU Bíróságának a gyakorlata alapján a vegyes megállapodások az uniós jogrendben ugyanolyan státusszal rendelkeznek, mint a tisztán uniós megállapodások, amennyiben a vegyes megállapodás rendelkezései uniós hatáskörbe tartoznak.³

Bár az Uniónak valamennyi hatáskörét a nemzetközi jog tiszteletben tartásával kell gyakorolnia, mivel a tagállamok által az Unióra ruházott hatáskörök alapján elfogadott aktusokat a nemzetközi jog releváns szabályaira tekintettel kell értelmezni, a szakirodalom nem egységes abban, hogy a nemzetközi jog, az EU-jog és a tagállamok belső joga hogyan viszonyul egymáshoz. A környezetvédelem terén különösen izgalmas ez a kérdés, mert a környezet viszont egységes, tehát a környezeti rendszerek összefüggnek egymással, ehhez képest a jogrendszerek pedig több szempontból is jelentősen eltérnek egymástól. Maga az Egyezmény tehát egy nemzetközi szerződés, amelyet az Európai Unió (akkoriban Európai

* Dr. Pánovics Attila egyetemi adjunktus, PhD, Pécsi Tudományegyetem ÁJK, Pécs.

¹ PÁNOVICS Attila: Az „Európa Környezetéért” folyamat. In: Csapó Zsuzsanna (szerk.): *Ünnepi tanulmánykötet Bruhács János professor emeritus 70. születésnapjára*, Pécs, 2009, 296.

² KOUTRAKOS, Panos: The Interpretation of Mixed Agreements under the Preliminary Reference Procedure. *European Foreign Affairs Review* 7/2002, 25.

³ C-13/00 Bizottság v Írország ügy, ECLI:EU:C:2002:184, 14. pont.

Közösség), illetve valamennyi tagállama is aláírt és ratifikált,⁴ ezért rögtön felmerül a kérdés, hogy mennyire fedí le az uniós szintű szabályozás az Aarhusi Egyezményből fakadó kötelezettségeket, különös tekintettel arra, hogy maguk a tagállamok nem csak Részes Félként, hanem az Unió tagjaiként is jogilag kötelezettek az aarhusi szabályok végrehajtására.

Felvethető továbbá, hogy vajon közvetlenül magából az Aarhusi Egyezményből fakadnak-e olyan kötelezettségek, amelyeket például az EU-nak is figyelembe kell vennie (később a költségek kapcsán lesz még erről szó). Figyelemre méltó ebből a szempontból, hogy az Európai Közösség a jóváhagyás során, az Egyezmény 19. Cikkének alkalmazásával letétbe helyezett nyilatkozatában megerősítette, hogy „a Közösség intézményei az egyezmény által szabályozott területen a dokumentumokhoz való hozzáférésre vonatkozó meglévő és a jövőben készülő jogszabályaiknak, valamint a közösségi jog egyéb vonatkozó szabályainak keretein belül alkalmazzák az egyezményt.”⁵

2. A végrehajtás nehézségei

Fontos szem előtt tartani azt is, hogy a környezeti döntések meghozatala az EU tagállamaiban elsősorban a megfelelő feladat- és hatáskörökkel rendelkező állami szervezetek feladata. Alapvető kérdés tehát, hogy miként határozzuk meg a tagállami hatóságok, illetve a tagállami bíróságok körét.

A „hatóságok” kifejezésen az Aarhusi Egyezmény és a releváns uniós szabályozás nem csak azokat a szervezeteket érti, amelyek a közigazgatásnak vagy az állam végrehajtó hatalmának bármilyen szinten részét képezik (azaz valamennyi olyan közjogi jogi személyt, amelyet az állam alapított és amelynek megszűnéséről is csak az állam dönthet), hanem funkcionális értelemben valamennyi olyan magánszemélyt (természetes vagy jogi személyt) is, amelyeket – akár közjogi, akár magánjogi jellegű személyek – a rájuk vonatkozó jogi szabályrendszer értelmében közigazgatási funkciók ellátásával bíztak meg (többek között a környezetvédelem területén), és amelyek e célból – a magánjogi személyek közötti viszonyokban alkalmazandó szabályokhoz viszonyítva – rendkívüli hatalommal vannak felruházva. Az államok rendelkezhetnek úgy is, hogy ez a meghatározás ne foglalja magában az igazságszolgáltatási vagy jogalkotói minőségben eljáró szervezetet vagy intézményeket; ez azonban csupán lehetőség, nem kötelezettség.

Ami a tagállami bíróságok szerepét illeti, ezek fontosságát nem lehet eléggé hangsúlyozni környezeti ügyekben. Az EU Bírósága elé kerülő, témánk szempontjából releváns jogesetek döntően előzetes döntéshozatali eljárások. Tehát a tagállamokon belül kulcsfontosságú, hogy a tagállami bíróságok milyen döntéseket hoznak, illetve az eléjük kerülő ügyekben kéri-e az uniós jog értelmezését a luxemburgi testülettől. Juhász Endre, a Bíróság magyar tagja nemrég egy tanulmányában külön kiemelte a tagállami bíróságoknak a jelentőségét, továbbá a magyar bíróságoknak az aktivitását is az előzetes döntések meghozatalának kezdeményezését tekintve;⁶ az más kérdés, hogy az uniós jog egyes szabályozási területein megmutatókozó aktivitás igen eltérően jelentkezik.

Amennyiben a végrehajtási hiányosságokra koncentrálna nézzük a jogrendszerek közti különbségeket, azt lehet látni, hogy amíg nemzetközi szinten rendkívül gyenge a környezetvédelmi normák kikényszeríthetősége, addig uniós szinten ez sokkal hatékonyabb, köszönhetően az EU-jog szupranacionális jellegének, illetve az uniós intézmények közül

⁴ Írország volt az utolsó uniós tagország, amely egészen 2012 közepéig nem tette meg az ehhez szükséges lépéseket. Az uniós jogból fakadó kötelezettségeit azonban így is köteles volt teljesíteni.

⁵ L. a 2005/370/EK határozathoz mellékelte nyilatkozatot.

⁶ JUHÁSZ Endre: Magyarország és az Európai Unió Bírósága. *Közgazdasági Szemle* 2014/4, 383.

elsősorban az Európai Bizottságnak és különösen az EU Bíróságának. Mivel a környezetpolitika terén megosztott hatáskörrel van szó, és tipikusan irányelv formájában születnek az itt elfogadott szekunder jogforrások, ezért a legnagyobb feladat a végrehajtás terén egyértelműen a tagállamoké. Tehát a legtöbb végrehajtási feladatot az EU joga a tagállamokra rója, és ezért a végrehajtási deficit csökkentése szempontjából is fontos szempont a társadalmi részvétel érvényesülése.

3. A magánszemélyek szerepe

A magánszemély kifejezés az uniós jogban magában foglalja a természetes és a jogi személyeket (így a környezetvédő NGO-kat) is. Ők egyrészt csak kiegészíteni tudják a már említett állami szervezetek (elsősorban a tagállami hatóságoknak) a tevékenységét, és semmiképpen sem vehetik át a végső döntés meghozatalának a feladatát. Másrészt ezeknek a szervezeteknek az a sajátosságuk, hogy általánosságban is hozzájárulnak a környezeti kormányzáshoz, a környezeti demokráciához, tehát egy ország állapotáról sokat elmond, hogy ténylegesen milyen a környezeti demokráciának és a környezeti jogoknak a működése.⁷

Az Aarhusi Egyezménynek az egyik legfontosabb innovációja az NGO-k kiemelt szerepének az elismerése. Sharpston főtanácsnok híres indítványában⁸ röviden összefoglalta, hogy mivel lehet alátámasztani a szükségességüket, miért olyan fontosak ezek a környezetvédő szervezetek. Van tehát egy olyan általánosan elfogadott megközelítés, hogy bár az Aarhusi Egyezmény nem teljesen nyitotta ki a kapukat az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés tekintetében (az *actio popularis* nem került bevezetésre), mégis egyfajta ellensúlyt teremtett azzal, hogy az NGO-k számára viszont olyan többletjogosítványokat biztosított, amelyek a természetes személyeket nem illetik meg.

Mindezek ellenére, mint közismert, maga az EU Bírósága viszont nagyon nehezen érhető el a magánszemélyek számára. Vannak olyan esetek, amikor tulajdonképpen lehetetlen közvetlenül a luxemburgi testülethez fordulni. Ahhoz képest tehát, hogy az EU Bírósága megköveteli a tagállami bíróságoktól a hatékony jogérvényesítést és az uniós jog ennek megfelelő értelmezését, annak érdekében, hogy lehetővé tegye kifejezetten az NGO-k számára a valódi részvételt, maga a Bíróság környezetvédelmi ügyekben gyakorlatilag bezárja a kapukat a nyilvánosság tagjai előtt, és – az uniós jog által megkövetelt érintettség rendkívül szigorú feltételei miatt – nincsen lehetőség arra, hogy magánszemélyek a Bíróság előtt közvetlenül megtámadjanak uniós jogi aktusokat. Ez főleg abból adódik, hogy rendkívül szigorú, kettős feltételről van szó, és ezek közül is inkább a személyes érintettség megkövetelése az, ami a problémát okozza környezeti ügyekben. Ennek indoka pedig magának az Uniónak a története, mert amíg az Unió (Közösség) gazdasági integrációs szervezatként működött, a magánszemélyek számára az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés biztosítása sokkal könnyebb volt, amennyiben a tulajdonhoz való jog, a vállalkozás szabadsága és egyéb individuális jogok megsértéséről volt szó. Amikor a környezetvédelem mint önálló közösségi politika megjelent, a Bíróság továbbra is ragaszkodott a korábbi gyakorlatához, ami viszont a mai napig áttörhetetlen akadálya lett a társadalmi részvétel hatékony érvényesülésének.

⁷ PÁNOVICS Attila: Gondolatok a környezetjogi szabályozás korlátairól. In: Csicsek Gábor–Kiss Ibolya (szerk.): *XI. Kárpát-medencei Környezettudományi Konferencia* (Tanulmánykötet), Szentágothai János Szakkollégium, Pécs, 2015, 142.

http://kmkt15.ttk.pte.hu/wp-content/uploads/2016/01/KMKT15_Panovics_et_al.pdf (2016. 12. 28.).

⁸ Sharpston főtanácsnok indítványának 51–52. pontjai a C-115/09. sz. ügyben; ECLI:EU:C:2010:773.

Az EU Bírósága ennek ellenére következetesen azt állítja, hogy az uniós jog átfogó, megfelelő jogorvoslati rendszert hozott létre, amelynek része az előzetes döntéshozatali eljárásokra vonatkozó szabályozás is. A gyakorlatban azonban ez így nem igaz. Ez az átfogó jogorvoslati rendszer azért nem működik teljesen jól, mert a különböző (263., 267. és 277.) cikkek az Európai Unió Működéséről szóló Szerződésben egészen eltérő dolgokra vonatkoznak. Lehet azt mondani összességében, hogy mindegyik az aktusok jogszerűségének a felülvizsgálatáról szól, de részleteiben azért nagy különbség van az egyes cikkek tartalma között.

Ezzel összefüggésben a jogrendszerek közötti bonyolult kapcsolatokat nagyon jól mutatta az az ügy, amelyikben magának az EU-nak a nem megfelelését vetette föl egy NGO az Aarhusi Egyezmény Jogkövetési Bizottsága (*Aarhus Convention Compliance Committee – ACCC*) előtt, és ahogy más ügyekben is lehetett látni, van kölcsönhatás ezek között az eljárások között, hiszen itt is az Európai Bizottság kérte, hogy addig, amíg az EU Törvényszéke nem hozza meg az ítéletet az ügyben,⁹ addig az ACCC is várjon és függesse fel az eljárását. A *Compliance Committee* azonban nem várt, és így már évekkorábban (2011 tavaszán) kiderült, hogy amennyiben az uniós bíróságok folytatják az addigi gyakorlatukat, a továbbiakban nem fognak megfelelni az Aarhusi Egyezmény követelményeinek az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés tekintetében. Ehhez képest a Bíróság csak 2015 elején, a fellebbezési eljárások végén hozta meg az ítéletét. Tehát 2008 után hét évnek kellett eltelnie, míg végül a jogerős ítélet megszületett Luxemburgban (ti. a *Compliance Committee* határozata nem is rendelkezik kötelező erővel).

Mint korábban utaltam rá, az EU Bíróságának gyakorlatában a zárt kapukat eredményező, rendkívül szigorú, de immár elavult érintettségi szabályok következetes alkalmazása mellett egyfajta „kettős mércét” is megfigyelhetünk az eltérő követelményrendszerek miatt. Az uniós jog autonómiájának védelmében a Bíróság önmaga tehát nem engedi meg a magánszemélyek számára a fellépést közvetlenül, miközben a tagállami bíróságok számára előírja azt, hogy úgy értelmezzék a tagállami jogot, ami lehetővé teszi az NGO-k számára az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést.

4. Az uniós jogelvek és a hatékonyság kérdése

Az uniós környezetjog sajátosságaiból fakadóan a tagállamoknak általában viszonylag nagy önállóságuk van, ez az önállóság részben eljárási, részben pedig intézményi jellegű, ezért fel kell hívni a figyelmet az alapelvek jelentőségére is. A környezeti hatásvizsgálatról (Khv.) szóló (jelenleg a 2011/92/EU) irányelv is csak azt írja elő, hogy a tagállamok határozzák meg, mi minősül kellő mértékű érdekeltiségnek és jogsérelemnek (sőt, a tagállamok dönthetik el azt is például, hogy a Khv.-ra milyen, az irányelv céljainak és követelményeinek megfelelő eljárás vonatkozzon, tehát a Khv.-eljárást be lehet illeszteni más közigazgatási eljárásba is), de a belső jognak minden esetben összhangban kell lennie azzal a célkitűzéssel, amely szerint a tagállamok biztosítják az érintett nyilvánosságnak az igazságszolgáltatáshoz való széles körű jogát.

Az EU Bíróságának ítéleteit olvasva szembeötlő az, hogy a testület gyakran olyan általános szempontokat és alapelveket hangsúlyoz egy-egy ügy eldöntésénél, amelyek például megkövetelik, hogy a tagállamok megfelelően ültessék át és hajtsák végre az uniós jogot, megkövetelik a hatékonyságot, és ezáltal nem csak a környezeti ügyekben fejlődik az uniós jog értelmezése azzal kapcsolatban, hogy mit kell pontosan érteni ezek alatt a követelmények

⁹ T-338/08 sz. ügy, ECLI:EU:T:2012:300.

alatt. Az uniós jog érvényesülését továbbá biztosítani kell tagállami szinten is, legalább olyan mértékben, mint ahogy a tagállami jogból fakadó jogok érvényesítése esetén ez megtörténik.

Speciális uniós jogszabályok hiányában ezért a tagállamok belső jogrendjének kell kijelölnie a hatáskörrel rendelkező bíróságokat, továbbá meghatározni a bírósághoz fordulás eljárási szabályait azzal a céllal, hogy biztosítsák a jogalanyok uniós jogból eredő jogainak védelmét. Ezek az eljárási szabályok azonban nem lehetnek kedvezőtlenebbek, mint a hasonló jellegű, belső keresetekre vonatkozóak (az egyenértékűség elve), valamint nem lehetnek olyanok, hogy gyakorlatilag lehetetlenné vagy rendkívül nehézé tegyék az uniós jogrend által biztosított jogok gyakorlását (a tényleges érvényesülés elve).

Utóbbival kapcsolatban külön hangsúlyozandó a hatékony bírói jogvédelem elve is, amely a tényleges érvényesülés elvének konkrét megjelenése, hiszen a szlovák barnamedvék ügyében¹⁰ ez volt az, ami lehetővé tette a Bíróság számára, hogy megerősítse a nemzeti bíróságok előtt az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést. Tehát annak ellenére, hogy közvetlenül a Bíróság előtt nincsen lehetőség a fellépésre, ennek a döntésnek köszönhetően legalább a tagállami bíróságok előtt biztosított a társadalmi részvétel lehetősége környezeti ügyekben. Ebből a szempontból azonban nehéz helyzetbe is kerülnek a magánszemélyek, mert amennyiben egy uniós szintű aktussal szemben nem tudnak közvetlenül az EU Bírósága elé menni, akkor nincs nagyon más lehetőségük, mint hogy tagállami szinten próbálják meg elérni annak kimondását, hogy az uniós jog és a tagállami jog nincsen összhangban egymással. Ez adott esetben azt jelenti, hogy külön-külön, valamennyi tagállamban eljárásokat kellene indítani ahhoz, hogy el lehessen érni azt az eredményt, amit el lehetne érni egyetlen eljárással, amennyiben közvetlenül Luxemburgban lenne lehetőség a fellépésre.

Az EU Bírósága előtt folyó ügyekben, a jogértelmezés során ismétlődő jelleggel merül fel annak hangsúlyozása is mind a főtanácsnokok, mind a bírák részéről, hogy a társadalmi részvételre vonatkozó szabályok általános célja nem a nyilvánosság tagjainak a kizárása, ezért az értelmezés különféle (nyelvtani, rendszertani, stb.) módszerei nem vezethetnek olyan következtetésekhez, amelyek korlátoznák a környezeti jogok gyakorlását. A részvételt elősegítő rendelkezéseket ezért tágan, a kivételeket pedig minden esetben szűken kell értelmezni. Ezeket a társadalmi részvétel legfontosabb alapelveinek is tekinthetjük, amelyek megbízhatóan tudják segíteni a helyes jogértelmezést (ennek többnyire jó példája az uniós bíróságok itt ismertetett gyakorlata is), továbbá szükséges lenne a hagyományos szemlélet megváltoztatásához a jelentőségük széles körű ismerete és elfogadása valamennyi érdekelt fél részéről. Ez alapján nem okozhatna meglepetést sem az állami szerveknek, sem az egyéb szereplőknek, ha egy adott ügyben a környezet állapotáért aggódó személyek vagy NGO-k fellépésére kerül sor az őket minden (nemzetközi, uniós és tagállami) szinten megillető környezeti jogaikra hivatkozva.

5. A „piszkos anyagiak”

Környezeti ügyekben is kulcskérdés az eljárások költségeinek nagysága, ami jelentősen visszavetheti vagy gátolhatja a társadalmi részvétel működését. Az EU Bíróságának gyakorlatában felmerült példák nem véletlenül az Egyesült Királyságból származnak, hiszen ott legendásan sokba kerülnek a bírósági eljárások, rendkívül magasak a költségek. Itt ismét alapvető fontosságúak a releváns fogalmak közti különbségek, hiszen az Aarhusi Egyezmény és az uniós irányelvek is más-más kifejezéseket használnak, és ezt még tovább bonyolíthatják a tagállami szabályozások esetleges eltérései is.

¹⁰ Ld. a C-240/09 Lesoochranárske zoskupenie ügyben hozott ítéletet, ECLI:EU:C:2011:125.

Az Edwards ügyben¹¹ a fellebbezéseket és az elutasításokat követően a végső számla az egyik magánszemély esetében (aki már korábban elállt a keresettől) több mint 32.000 font volt, a másik személy esetében (aki végigjárta az egyes lépcsőfokokat) több mint 55.000 font lett. Ítéletében a Bíróság azonban fölhívta a figyelmet, hogy a tagállami bíróság az eljárás mértéktelenül drága jellegének vizsgálata során „nem alapozhat kizárólag az érdekelt fél anyagi helyzetére, hanem a költségek összegének objektív elemzését is el kell végeznie. Figyelembe kell vennie továbbá az adott felek helyzetét, a kérelmező pernyertességének ésszerű esélyét, az ügy tértjének e kérelmező, illetve a környezet védelme számára képviselt fontosságát, a jogi kérdés és az alkalmazott eljárás bonyolultságát, a különböző szakaszokban való jogorvoslat esetlegesen vakmerő jellegét, valamint hogy létezik-e a költségmentesség vagy költségkorlátozás nemzeti rendszere.”¹² A költségek korlátozó hatásának megállapításához az objektív és szubjektív elemeket egyaránt figyelembe kell venni, miként az igazságszolgáltatás igénybevételének széles körben történő lehetővé tételét, valamint megfelelő mértékben a „környezetvédelemben fennálló közérdeket” is.

A C-530/11. sz. ügyben hozott ítéletében¹³ a Bíróság kimondta továbbá, hogy a tagállamban megvalósult, bizonytalan ítélkezési gyakorlat nem felel meg az uniós irányelv által megkövetelt pontosság és egyértelműség követelményeinek. Az uniós jog ugyanis a magánszemélyek tekintetében pontosan meghatározott jogokat keletkeztet, amelyeknek ahhoz, hogy hatékonyak legyenek, egyértelműnek kell lenniük. Az Edwards ügyben már rögzítésre került, hogy a nemzeti bíróságok a jogvita lezárásakor rendelkezhetnek a költségviselésre kötelezésről, ha az összeg ésszerű, illetve a költségek összességükben nem mértéktelenül drágák. Természeténél fogva nem felel meg azonban az említett követelményeknek, ha a bíróságoknak egyszerűen lehetőségük van arra, hogy eltekintsenek a pervesztes fél költségviselésre kötelezésétől, illetve, hogy a költségviselés terhét a másik félre hárítsák át.¹⁴

Végül érdemes megemlíteni, hogy Kokott főtanácsnok az Edwards ügyben hozott ítélet meghozatalát követően született indítványában,¹⁵ az eljárási fegyveregyenlőség kapcsán külön kiemelte, hogy környezetvédelmi ügyekben a jog bíróság előtti érvényesítése, illetve a bíróság előtti megtámadás kockázata arra kényszeríti a hatóságokat, hogy a jogalkalmazás során különös gondossággal járjanak el. Pervesztesség esetén a tagállami hatóság nem érdemel a felpereshez hasonló védelmet az eljárási költségeket illetően, mivel az ő megtámadott határozata jogellenes, a bírósági eljárást tehát éppen ő okozta a jogsértésével.¹⁶ Az Aarhusi Egyezmény természetesen elfogadja, hogy a hatóságok a bírósági eljárásokra fordított eszközeiket már nem tudják felhasználni a fő feladataik elvégzésére, ez azonban nem zárhatja ki a társadalmi részvétel hatékony érvényesülését környezeti ügyekben.

6. Egy új irányelv szükségessége

Az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés tagállami szintű érvényesülésével kapcsolatban eddig lezajlott kutatások nem csak a tagállami szabályozások közti eltéréseket mutatták be, hanem a kereshetőségi jog fennállásának központi jelentősége mellett igazolták azt is, hogy a közigazgatási felülvizsgálat lehetősége – bár relatíve gyorsabb, olcsóbb és hatékonyabb módja a hibás döntések orvoslásának – nem helyettesítheti a bírósági felülvizsgálatot. Az újabb

¹¹ A C-260/11 Edwards és Pallikaropoulos ügy ítélete, ECLI:EU:C:2013:221.

¹² Uo. 46. pont.

¹³ A Bizottság v Egyesült Királyság ügyben hozott ítélet, ECLI:EU:C:2014:67, 35. pont.

¹⁴ Uo. 35-36. pont

¹⁵ ECLI:EU:C:2013:554.

¹⁶ Ld. az indítvány 75. és 77. pontját.

kutatások főbb megállapításai lényegében megegyeznek a korábbi eredményekkel: az uniós tagállamok többsége továbbra is az érdekeltség-alapú (*interest-based*) megközelítést követi, míg néhány országban (főleg Ausztriában és Németországban) a jogsérelem maradt a kereshetőségi jog alapja, illetve valamennyi tagállamban kimutatható a hatékony jogérvényesítés legalább egy indikátorának (kereshetőségi jog, perköltségek, stb.) a jelentős sérelme. A tagállami szintű szabályozás tehát továbbra is nagy különbségeket mutat, bár éppen az EU Bírósága gyakorlatának köszönhetően sok országban kimutathatóan javultak a nyilvánosság jogérvényesítési lehetőségei.

A vizsgálatok cáfolták a társadalmi részvétel hátrányaival összefüggésben régóta hangoztatott ellenérvet is, miszerint a kapuk megnyitása (tágítása) a magánszemélyek előtt óhatatlanul azt eredményezné, hogy elárasztanák környezetvédelmi ügyekkel az amúgy is leterhelt bíróságokat, megbénítva az ítélkező tevékenységet, így pedig csökkenne az egyéni jogsérelemet szenvedett személyeknek nyújtott bírói jogvédelem is. Egyelőre nem merült fel semmilyen bizonyíték, hogy ezek a negatív következmények valóban megjelentek volna a hozzáférést szélesebb körben biztosító bírói fórumok előtt, így kijelenthető, hogy ez a félelem egyáltalán nem megalapozott. Persze mindig lesznek kivételek, de a gyakorlat egyértelműen azt mutatja, hogy a környezeti jogok érvényesítésére csak valóban indokolt esetekben szokott sor kerülni, mikor ténylegesen felmerül a környezeti szempontok figyelmen kívül hagyása vagy háttérbe szorulása a döntéshozatal során.

Az előzmények fényében és konkrét uniós jogalkotási aktus hiányában a tagállamokkal szemben talán nem is lenne reális elvárás, hogy önként és maradéktalanul eleget tegyenek az Aarhusi Egyezményből fakadó kötelezettségeknek az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés vonatkozásában. Ezért lenne fontos *Az igazságszolgáltatáshoz való jog környezeti ügyekben* című irányelvtervezet¹⁷ kisebb módosításokkal történő, újbóli előterjesztése, megvitatása és elfogadása, ami képes lenne megszilárdítani az egyes tagállamokban a meglévő közös elemeket, és irányt mutatna a tagállami szintű szabályozás jövőjére nézve is. A korábbi ellenérvek közül a szubszidiaritás elvének megsértésével kapcsolatos tagállami aggályok is vitathatóak már, különösen a Bíróság jogfejlesztő tevékenységének köszönhetően, amely a tagállamok „eljárás autonómiájába” tartozó elemek közül az elmúlt néhány évben egyre többet érintett a környezeti jogok érvényesülése érdekében.

7. Záró gondolatok

Érdeemes végül megemlíteni a Gruber ügyet is, ahol egy üzletközpont létesítése kapcsán az osztrák szabályozás nem tette lehetővé azt, hogy a közvetlen szomszédok fellépjenek a hatósági döntéssel szemben. Hivatkozhattak bizonyos környezeti előírások be nem tartására, de nem léphettek fel azzal a hatósági döntéssel szemben, amely szerint valamely projekt esetében nincs szükség Khv.-eljárásra, és a projekt engedélyezésével szemben sem kifogásolhatták azt, hogy azt megelőzően Khv.-t kellett volna végezni, így a döntés jogerőre emelkedett. Ebben az ügyben Ausztria egyik érve az volt, hogy az előzetes eljárás vizsgálatának időpontjában – álláspontja szerint – még nem volt előre látható az, hogy kik lesznek majd a beruházás érintettjei. Erre az volt az ügyben eljáró főtanácsnok válasza, hogy ha még csak ott tartunk, hogy nem lehet megállapítani az érintettek körét, akkor gyakorlatilag még nem is jutottunk el abba a fázisba, hogy meg lehetne hozni a hatósági döntést. Tehát addig, amíg nem körvonalazódik az, hogy valójában kik a potenciális érintettek, addig nem lenne szabad a hatóságnak ebben a kérdésben döntést hoznia.¹⁸

¹⁷ COM(2003) 624 végleges.

¹⁸ Ld. az indítvány 42. pontját, ECLI:EU:C:2014:2374.

Kokott főtanácsnok ugyanebben az indítványában hívta fel a figyelmet arra is, hogy ezek a társadalmi részvételi jogosítványok nem öncélúak: „Egyrészt a projektről való döntéshozatal javítására szolgálnak, mivel javíthatják a döntés alapját és indokolását. Másrészt az ebben az eljárásban szerzett és terjesztett információk segítik az érintetteket abban, hogy olyan további jogokat érvényesítsenek, amelyeket a környezet védelmére vonatkozó anyagi jogi rendelkezések rögzítenek – mint például a környezeti levegő minőségére vonatkozó meghatározott határértékek. Ezek az információk legalábbis lehetővé teszik az érintettek számára, hogy alkalmazkodjanak a projekt környezetre gyakorolt hatásaihoz, például azáltal, hogy javítják ingatlanuk zajvédelmét.”¹⁹ Így kapcsolódnak egymáshoz az anyagi- és eljárásjogi szabályok, illetve a környezeti politika különféle szabályozási területei.

A releváns joggyakorlat áttekintése alapján jól látható, hogy továbbra is számos értelmezési probléma vetődik fel a környezeti jogokkal kapcsolatban, még hozzá valamennyi (nemzetközi, uniós és tagállami) szabályozási szinten. A hatékony jogérvényesítés legfőbb indoka, hogy a társadalmi részvétel érvényesülésének környezeti ügyekben számos előnye ismert; ehhez képest az esetleges hátrányok (pl. az eljárások elhúzódása, illetve ennek következtében a költségek növekedése) általában nem képeznek azonos súlyt. Hasonló a helyzet ahhoz, miként Bobek főtanácsnok fogalmazott nemrégiben a bíróságok nyitottságával kapcsolatban, a C-213/15 P. számú ügyben: „Alkotmányos demokráciákban a bíróságok legitimitásának megerősítésére szolgáló eszközök kidolgozásakor magától értetődő választásnak tűnik a nyitottság. A nyitottság növeli a bíróságok általános legitimitását. Egyrészt erősíti a demokratikus hitelüket azáltal, hogy a bíróságok jobban megfelelnek a polgárok elvárásainak (a). Másrészt javítja az igazságszolgáltatás minőségét azáltal, hogy az igazságszolgáltatás és annak eredményei javítására ösztönöz (b).”²⁰

A magánszemélyeket megillető jogok érvényesíthetősége mellett természetesen sürgető kérdésként merül fel az is, hogy hogyan lehet megakadályozni azt, hogy a magánszemélyek visszaéljenek a társadalmi részvételi jogosítványaikkal, mert egy-egy ilyen visszaélés nagyon nagy mértékben le tudja rontani a társadalmi részvétel előnyeibe vetett hitet. A joggal való visszaélés vonatkozásában fontosnak tartom azt is hangsúlyozni, hogy maga az Egyezmény csak az alapvető fontosságúnak tekintett szabályokat tartalmazza, tehát annak semmi akadálya nincs, hogy egy Résztes Fél a meglévőkhöz képest szigorúbb előírásokat vezessen be tagállami szinten az NGO-kra vonatkozó szabályozása terén. Viszont ha az a kérdés, hogy vajon jelenleg lenne-e realitása az Aarhusi Egyezmény elfogadásának, sajnos azt kell mondanom, hogy ez egyáltalán nem valószínű, ezért fontos az, hogy tekintsünk erre a különleges nemzetközi szerződésre úgy, mint a nemzetközi környezetvédelmi együttműködés sajátos és kiváltságos időszakában született, nagyszerű eredményére, és minél inkább próbáljuk megóvni és továbbfejleszteni a benne rögzített környezeti jogokat.

¹⁹ Uo. 50. pont.

²⁰ Ld. az indítvány 96. pontját, ECLI:EU:C:2016:994.

MÉRFÖLDKÖVEK AZ ÜGYFÉLI (ÉS A KERESHETŐSÉGI) JOG KÖRÉBEN CIVIL SZERVEZETEK SZÁMÁRA KÖRNYEZETVÉDELMI ÜGYEKBEN

Kiss Csaba*

„Milyen mély a nyúl ürege?” (Alice Csodaországban; Mátrix)

A fenti idézet illetve kérdés azért vált az alábbi elemzés mottójává, mert meggyőződésem, hogy az ügyféli jog sem ma, sem évtizedek óta nem kap valódi fontosságának, dogmatikai és gyakorlati jelentőségének és összetettségének megfelelő kezelést a joggyakorlatban. Több esetben találkozunk a fogalom helytelen használatával, az ahhoz kapcsolódó részjogosítványok pontatlan értelmezésével, és azzal, hogy a fogalmat összekeverik, összemoszák más, egyébként részben az ügyféli joghoz kapcsolódó fogalmakkal.

Az ügyféli jog megnevezés a közigazgatási gyakorlatban alkalmazandó kifejezés, mindazonáltal egyes szerzők, illetve a jogalkalmazók köznapi nyelvhasználata ezt a szóösszetételt gyakran használja a perindítási jogosultságra is. Ezt az előkérdést röviden tárgyalva: a perindítási jogosultság elnevezése – kiindulva a Pp.¹ szóhasználatából – legfeljebb „féli jog” lehetne, de a magyar fül számára idegenül csengő kifejezés értelemszerűen nem lesz képes meghonosodni.

Egy kivétellel [ez az 5. § (2) bek., ahol a Pp. fél helyett tévesen ügyfelet említ] minden alkalommal, amikor a Pp. az ügyfél kifejezést használja, azt a XX. fejezetben teszi, tehát az a közigazgatási ügyben szereplő ügyfelekre vonatkozik, akik megadott jogosultságokkal rendelkeznek a per megindításakor (hogy aztán később mint felek járjanak már el, a törvény egységes szóhasználata szerint). Egyebekben a perindítási jogosultság szabályozása a Pp.-ben a közigazgatási ügyek körében talán kevésbé lényeges kérdés, mint a közigazgatási ügyekben az ügyféli jog, hiszen a perindítási jogosultság részben arra a feltételre épül, hogy valaki a közigazgatási pert megelőző időszakában az ügy közigazgatási szakában már ügyféli joggal rendelkezett. Vizsgálódásom szempontjából tehát elsősorban az a lényeges, hogy ki lehet ügyfél a közigazgatási ügyekben.

1. Eljárási jogszabályok

A korábban hatályos Áe.² (közvetlenül a hatályon kívül helyezését megelőző időintervallumban, illetve gyakorlatilag 1990 óta változtatás nélkül) úgy fogalmazott: „3. § (4) *Ügyfél az a magánszemély, jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező más*

* Dr. Kiss Csaba igazgató, EMLA Környezetvédelmi Management és Jog Egyesület, Budapest. A szerző álláspontjának részletesebb kifejtését, valamint az EMLA Egyesület tapasztalataira épülő s a problémakört átfogóan bemutató elemzéseket megtaláljuk az egyesület kiadványában. Berki András, Kiss Csaba (szerk.): *Környezeti jogérvényesítés Magyarországon*. EMLA Egyesület, Budapest, 2016. http://emla.hu/sites/default/files/Kézikönyv_netre.pdf (2017. 01. 16.) – a szerk.

¹ 1952. évi III. törvény.

² 1957. évi IV. törvény.

szervezet, amelynek jogát vagy jogos érdekét az ügy érinti. Az ügyfél jogai megilletik azt a szervet, amelynek feladatkörét az ügy érinti.”

Az ügyféli jogállás (*locus standi*) tehát alapvetően két alapra támaszkodhat. Az egyik egy személyes érintettség, amely a jogalany jogát vagy jogos érdekét vonja vizsgálat alá. Ahogy a később részletesen tárgyalandó 1/2004. Közigazgatási Jogegységi Határozat (KJE) fogalmaz: *„A közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata során az ügyfelek alanyi jogvédelme valósul meg. A törvény ugyanis a magánszemélyeknek (a jogi személyeknek és más szervezeteknek) eleve csak a jogukat vagy jogos érdeküket érintő ügyekben biztosítja az ügyféli jogállást [Áe. 3. § (4) bek. első fordulata].”*

A másik egy jogpolitikai absztrakció eredménye, de valójában gyökereiben szintén érintettség-alapú: egyfelől külsőlegesen, megjelenésében azt közli, hogy a jogalkotó egyes szervek részvételét megengedi egyes közigazgatási eljárásokban (bizonyos kritériumok alapján), másfelől lényegileg azt alapozza meg, hogy a lefektetett kritériumoknak megfelelő szerv – feladatköre, érintettsége révén – jogos érdekében is érintett, hiszen a jogalkotó egy közös társadalmi cél legitim védelmezőjeként tekint a szervekre, amelynek jogos érdeke egy adott irányú döntés előmozdítása a közigazgatási eljárásban, ügyféli jogainak gyakorlása révén. Ahogy az 1/2004. KJE megfogalmazza: *„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 ma hatályos Ket.³ az alábbiakat fogalmazza meg: *„15. § (1) Ügyfél az a természetes vagy jogi személy, továbbá jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, akinek jogát vagy jogos érdekét az ügy érinti, akit hatósági ellenőrzés alá vontak, illetve akire nézve a hatósági nyilvántartás adatot tartalmaz. (...) (3) Törvény vagy kormányrendelet meghatározott ügyfajtában megállapíthatja azon személyek körét, akik az (1) bekezdésben foglaltak vizsgálata nélkül ügyfélnek minősülnek. Az (1) bekezdésben foglaltak vizsgálata nélkül ügyfélnek minősül jogszabály rendelkezése esetén az abban meghatározott hatásterületen lévő ingatlan tulajdonosa és az, akinek az ingatlanra vonatkozó jogát az ingatlan-nyilvántartásba bejegyezték.”*

Az (1) bekezdés valójában az Áe. ügyfélfogalmának pontosított áttemelése, a (3) bekezdés pedig egy speciális eset nevesített szabályozása, a hatásterületen ingatlanra vonatkozó joggal rendelkezők ügyféli joga.

„(5) Meghatározott ügyekben jogszabály ügyféli jogosultságokat, illetve ügyféli jogállást biztosíthat azoknak a civil szervezeteknek, amelyeknek a nyilvántartásba vett tevékenysége valamely alapvető jog védelmére vagy valamilyen közérdek érvényre juttatására irányul.” Az (5) bekezdés fejti ki a korábbi Áe. 3. § (4) bek. második mondatát, és nevesíti, hogy a korábban a feladatköre által érintett szerv lehet az a civil szervezet, amelynek a nyilvántartásba vett tevékenysége valamely alapvető jog védelmére vagy valamilyen közérdek érvényre juttatására irányul.

Anélkül, hogy az ügyféli jogállás tartalmára nézve elemzést folytatnánk, meg kell jegyezni, hogy az (5) bekezdés dogmatikailag szépen különbözteti meg a két eltérő, egymással viszont a rész–egész viszonyában lévő fogalmakat: az ügyféli jogosultságokat (mint pl. az eljárási cselekményeknél való jelenlét, az iratbetekintés, az indítványtétel, a nyilatkozattétel, a

³ 2004. évi CXL. törvény.

tájékoztatás vagy a jogorvoslat jogait) és az ügyféli jogállást (mint ezen jogok összességét vagy inkább rendszerét).

A Ket. a továbbiakban így fogalmaz: „(5a) A hatósági eljárásban azokat a civil szervezeteket, amelyeknek a nyilvántartásba vett tevékenysége valamely alapvető jog védelmére vagy valamilyen közérdek érvényre juttatására irányul, az eljárás során megilleti a nyilatkozattételi jog. A nyilatkozat az eljáró hatóságot nem köti.” Az (5a) bekezdés 2012. február 1. óta továbbmegy ezen, és egy kiemelt ügyféli jogosultságot az általános szintre emel: a nyilatkozattétel jogának gyakorlásához nem kívánja meg, hogy az ügyek körét jogszabály határozza meg.

2. Történeti áttekintés (hogyan alakult az ügyféli jog változása ebben a jogi keretben 1990 óta?)

A rendszerváltáskor a közéleti aktivitás hamar felfedezte magának a jogot, és a civil szervezetek közpolitikai követeléseiket jogi keretekben is érvényesíteni akarták, egy-egy ügy kapcsán. A korábban alacsony szintű közigazgatási eljárási részvétel hirtelen növekedésnek indult, különös tekintettel az új, „zászlóshajó” jellegű ügyekre. Ilyen volt a bős-nagymarosi vízerőmű ügye, amelyben a '90-es évek közepén a környezetvédőket főként a magyar–szlovák megállapodás által előírányzott és a vízügyi hatóság által engedélyezett dunakiliti fenékküszöb problematikája foglalkoztatta.

Az ügyben az első fokon eljáró vízügyi hatóság megtagadta a Duna Kör ügyféli jogát, amelyre válaszként a civil szervezet az ügyészséghez fordult. A Legfőbb Ügyész Helyettesének Vlü. 1898/1995. számú óvása elvi éllel úgy foglalt állást a kérdésben, miszerint a környezetvédelmi egyesületeket az ügyféli jogállás a fenti esetekben megilleti, tekintettel arra, hogy az Áe. szerinti feladatkörüket érinti az ügy (figyeljük meg, hogy egyrészt az eredetileg állami jellegű szerv fogalmát kiterjesztette az ügyészség a szervezetekre, másfelől az alapszabályba foglalt és önként vállalt feladatok érintettsége révén is megalapozottnak látta az ügyféli jog fennállását).

Ennek hatására – és erre hivatkozással – több ügyben is felléptek civil szervezetek, de a „mámor” nem tartott túl sokáig. A Közigazgatási és Gazdasági Döntvénytár (KGD) 1996. januári számában a *Pro Domo* rovatban („A bíróságok közigazgatási kollégiumvezetőinek értekezletén hozott állásfoglalások” cím alatt) megjelent az alábbi állásfoglalás a 29. pontban: „A feladatkör e tekintetben a szerv részére jogszabályban meghatározott feladat- és hatáskört jelent. Nem jelenti az egyes társadalmi szervezetek által az alapszabályban önmaguk számára megállapított célt és feladatkört.”

Ha úgy vesszük, tulajdonképpen az ügyészi óvásban rögzítettekre való hivatkozásra ekkor már nem is volt szükség, mert 1995. december 19-én hatályba lépett a Környezetvédelmi törvény⁴ (Kvt.), amely úgy fogalmaz: „98. § (1) A környezetvédelmi érdekek képviseletére létrehozott politikai pártnak és érdekképviseletnek nem minősülő, a hatásterületen működő egyesületeket (a továbbiakban: szervezet) a környezetvédelmi közigazgatási hatósági eljárásokban a működési területükön az ügyfél jogállása illeti meg.”

⁴ 1995. évi LIII. törvény a környezet védelmének általános szabályairól.

A Kvt. által felállított és igen összetett feltételrendszer gyakorlati alkalmazhatósága hamar kérdésessé vált, így a joggyakorlatnak ismét „be kellett szállnia” az értelmezésbe. Rövid időn belül több, egymással akár párhuzamosan is folyó eljárásban merültek fel olyan kérdések, mint

- A környezetvédelmi érdekek képviselője elégséges, ha az alapszabályban rögzítésre kerül a szervezet önkéntes elhatározása által, így semmilyen külső megerősítésre vagy jóváhagyásra, *ad absurdum* állami felhatalmazásra nincs szükség ennek a feltételnek a teljesüléséhez;
- Az érdekek képviselője nem azonos az érdekképviselővel, amely utóbbi kétségtelenül a szakszervezeti formában való érdekképviselőt takarja;
- A hatásterületen működéshez elégséges az, ha megint csak az egyesület létesítő okiratában a működés területként meghatározott földrajzi egység lefedi az adott ügyben szereplő hatásterületet (*horribile dictu* egy minimális taglétszámú egyesület is meghatározhatja működési területként az ország teljes területét).

Az a fogalom, amely viszont többféle értelmezést engedett meg és ma is enged, az a környezetvédelmi közigazgatási hatósági eljárások fogalma. (A törvény 2005. évi módosítása a korábbi „államigazgatási eljárást” felváltó szóhasználati pontosítás, amely érdemben az ügyféli jogállás lehetőségét nem befolyásolta.) Erre nézve nem sokkal a törvény hatályba lépése után az EMLA (Környezeti Management és Jog Egyesület) által vállalt ügyek között személyesen is megtapasztalhattuk a bíróságok – legalábbis a mi várakozásainktól eltérő – jogértelmezését.

Mind az M7 jelű autópálya építési engedélyezésével szembeni keresetet,⁵ mind a budaörsi Auchan hipermarket építési engedélyével szembeni keresetet,⁶ mind pl. az Ócsa közigazgatási területén elhelyezkedő kavicsbányák bányahatósági engedélyezésével szembeni keresetet elutasították a bíróságok, ez utóbbiban, pl. azt az érvelést használva, miszerint „*az alperes eljárásában a környezetvédelmi hatóság a felperes által sem vitatottan szakhatóságként vett részt, amely szakhatósági közreműködés az államigazgatási szervek belső eljárása keretében bonyolódik le. Ezen belső eljárásra vonatkozó ügyféli jogosultság pedig a fentebb kifejtettek alapján a környezetvédelmi érdekek képviselőjére létrehozott egyesületet sem illeti meg.*”⁷

A Dabasi Városi Bíróság (és a másodfokon eljáró, Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Bíróság) ítélete tehát a hatósági eljárásokat külsőre és belsőre osztotta, és – amellet, hogy burkoltan elfogadta, hogy azok a környezetvédelmi ügyek, amelyekben a környezetvédelmi hatóság eljárása külső jellegű – megtagadta a civil szervezeti részvételt az általa ún. belsőnek nevezett környezetvédelmi jellegű eljárásoktól, mint amilyen pl. a szakhatósági eljárás.

Történt ez egy időben azzal, amikor pl. a Kaposvári Városi Bíróság⁸ első fokon jogerőre emelkedett ítéletében azt mondta ki, hogy a helyi természetvédelmi egyesületet a Kvt. 98. §-a alapján ügyféli jogállás illeti meg egy olyan ügyben, amelyben az ügy alapját az M7 jelű autópálya továbbépítésével szükségessé vált erdőkivágás adta, és amelynek tárgya a földművelésügyi miniszternek az erdő művelési ágból való kivonását engedélyező másodfokú közigazgatási határozata volt. Ezen utóbbi ügyben a Kaposvári Városi Bíróság szerint a

⁵ „*A felperes által felülvizsgálni kért határozat nem környezetvédelmi államigazgatási eljárásban, hanem építési engedélyezési eljárásban született. (...) Helytálló volt tehát az elsőfokú bíróság ítéletének a felperes ügyféli minőségének hiányát megállapító rendelkezése.*” Legfelsőbb Bíróság Kf.II.28.180/1997.

⁶ Legfelsőbb Bíróság Kfv.IV.27.767/1998.

⁷ Dabasi Városi Bíróság I.P.21.644/1996.

⁸ Kaposvári Városi Bíróság 10.P.23.647/1995.

környezeti elemek és környezetvédelmi érdekek érintettsége megalapozta az ügyféli jogállást a Kvt. 98. §-ára hivatkozással.

3. Az alapítványok ügyféli joga

Tegyünk itt egy kitérőt és emlékezzünk meg az alapítványok rövid életű ügyféli jogáról, amely viszont egy érdekes ítéletben köszönt vissza több mint 10 évvel később. Eredetileg a jogalkotó a tagsággal rendelkező egyesületekre gondolt, amikor az ügyféli jogot megalkotta, mégis számos, alapítványi formában működő környezetvédelmi szervezet használta ki a még nem megszilárdult jogértelmezésű passzust a Kvt.-ben és tudott közigazgatási eljárásban ügyféli jogot szerezni. Ennek azonban rövid úton elejét vette a Legfőbb Ügyészség, amikor kiadta VLÜ. 4064/1996. sz. tájékoztatását, amely szerint *„a Legfőbb Ügyészség álláspontja szerint a jogszabály szövegében szereplő ‘társadalmi szervezetek’ kifejezést nem lehet kiterjesztően értelmezni. Az alapítvány – jellegéből adódóan – egy célvagyon, Kuratóriumának az a feladata, hogy az Alapító Okiratban meghatározott közérdekű célkitűzések megvalósítása érdekében a vagyont minél hatékonyabban használja fel. Ennek következtében az alapítványnak nincs a jogi személyek egyéb fajtáihoz hasonló értelemben feladatköre sem, mert feladata a célkitűzések megvalósítása érdekében a vagyon felhasználása. Ennélfogva az államigazgatási eljárásban az ügyfél jogállása nem illeti meg.”*

Annál érdekesebb viszont, hogy egy sokkal későbbi ügyben a Fővárosi Bíróság közigazgatási perben, közvetlenül az Aarhusi Egyezményre⁹ alapozva állapította meg egy alapítvány ügyféli jogát, amelyre hivatkozással hatályon kívül helyezett egy építési engedélyt, és a hatóságot új eljárásra utasította, előírva az alapítvány bevonását az engedélyezési eljárásba.¹⁰ De ügyeink között arra is volt példa, hogy ugyanezen alapítvány ügyféli jogát és később perindítási jogosultságát sem az eljáró közigazgatási szerv, sem a bíróság nem kérdőjelezte meg, tehát az alapítvány *de facto* ügyféli jogot szerzett.¹¹

Hogy milyen jelentősége van ilyen – talán első hallásra – apróságoknak, az abból is látható, hogy az előbbi ügyben említett és hatályon kívül helyezett építési engedély miatt áll még mindig üresen, torzóként, a főváros budai oldalának szégyeneként az egykori SZOT Szálló betontömbje...

Csak hogy ne zárjuk ki az alapítványok ügyféli jogát teljesen: amennyiben az a Ket. 15. § (5) bekezdésére nem alapozható, attól még pl. a Ket. 15. § (1) bekezdésére hivatkozással megállhat. Ahogyan történt is egy olyan ügyben, amelyben a Székesfehérvári Törvényszék egy szélerőmű-beruházásra kiadott környezetvédelmi engedély ellen előterjesztett fellebbezést elutasító végzést helyezett hatályon kívül, nemperes eljárásban hozott végzésével, 2012-ben.¹² Történetesen az alapítvány a Vértesi Natúrpark Natura 2000 terület kezelője is volt egyúttal, így a bíróság alappal állapíthatta meg, hogy bár annak ügyféli joga a Kvt. 98. §-ára hivatkozással nem áll meg, egyéb érintettsége révén igenis be kell vonni őt a szélerőműpark engedélyezésébe.

⁹ 2001. évi LXXXI. törvény.

¹⁰ Fővárosi Bíróság 1.K.33.389/2005.

¹¹ Fővárosi Bíróság 27.K.34809/2009.

¹² Székesfehérvári Törvényszék 21.Kpk.22.155/2012.

4. Történeti áttekintés (folytatás)

E kis kitérő után, visszatérve fő témánkhoz, érezhető volt akkoriban, a 2000-es évek elején, hogy a jogfejlődés a bírói gyakorlat révén abban a pillanatban, „élőben” próbálja megtalálni a Kvt. által behozott, de nem definiált kifejezés legjobb gyakorlati tartalmát, és két véglet, a környezetvédelmi felügyelőségek alaphatóságkénti eljárása, illetve az „ami a környezeti elemeket érinti” értelmezés között ingadozik. Értelemszerűen csak idő kérdése volt, hogy az egymásnak ellentmondó ítéletek elérjék azt a kritikus tömeget, amelynél a Legfelsőbb Bíróságnak (LB) állást kellett foglalnia. Erre sor is került a ma már nem hatályos 1/2004. KJE meghozatalakor, amely széles elvi alapokról indulva fejtette ki a kérdés rendezésének szükségességét, és idézte nemcsak az addigra kialakult joggyakorlati anomáliák egyes eseteit, de az irányadó jogirodalmi fejtegetéseket is, például az EMLA akkor elnökének, Bándi Gyula professzornak a kérdésben elfoglalt álláspontját. Az 1/2004. KJE szerint *„Az ítélezési gyakorlat egységes abban a kérdésben, hogy a környezetvédelmi igazgatási feladatokat ellátó szervek eljárása során a Kvt. 98. §-ának (1) bekezdésében meghatározott szervezeteket – mint a környezetvédelmi államigazgatási eljárás ügyfeleit – a keresetindítási jog megilleti. Konkrét ügyekben azonban a bíróságok a keresetindítási jogot megtagadták e szervezetektől, ha más, pl. építési hatósági eljárásokban hozott határozatok bírósági felülvizsgálatát kérték a szakhatóságként közreműködő környezetvédelmi hatóságok hozzájárulása tekintetében. Ez az álláspont ma már felülvizsgálatra szorul. A Kvt. 64. § (1) bekezdésének a) pontja szerint a környezethasználat engedélyezése, a környezetért való közigazgatási jogi felelősség érvényesítése a környezetvédelmi igazgatás körébe tartozik, ezért környezetvédelmi hatósági feladatnak minősül, melyet a Kvt. 65. §-ában meghatározott környezetvédelmi hatóságok látnak el. A környezetvédelmi hatóság a környezethasználatot engedélyezi, a környezetért való közigazgatási jogi felelősséget érvényesíti azokban az államigazgatási eljárásokban is, melyekben szakhatóságként vesz részt. Az alapügynek tehát van egy jól elkülöníthető – környezetvédelmi – aspektusa, amely tekintetében a környezetvédelmi hatóság önálló döntési jogkört gyakorol. A környezetvédelmi szakhatóság hozzájárulása (döntése) az alapügyben eljáró hatóságot köti, azt nem hagyhatja figyelmen kívül, így e vonatkozásban a környezetvédelmi államigazgatási eljárás kritériumai megállapíthatók. A szakhatósági eljárás jellemzőire figyelemmel a Kvt. 98. §-ának (1) bekezdése tehát lehetőséget biztosít a környezetvédelmi feladatot vállaló társadalmi szervezeteknek, hogy az Áe. 72. §-ának (1) bekezdése szerint keresettel támadják az alapeljárársban hozott közigazgatási határozatot, ha annak meghozatalában a környezetvédelmi hatóság szakhatóságként közreműködött.”*

A KJE a Kvt. 65. §-ára való hivatkozással tulajdonképpen mind a központi alárendeltségbe tartozó területi környezetvédelmi hatóságokra (akkoriban a felügyelőségekre), mind a helyi környezetvédelmi hatóságokra (jegyzőre, polgármesterre), illetve ezek eljárására kiterjesztette a társadalmi szervezetek ügyféli jogát. Az már csak történeti tény, hogy ez leginkább a felügyelőségek eljárásában manifesztálódott, és az igazsághoz az is hozzátartozik, hogy ez sem volt zökkenőmentes: még akár a 2000-es évek második felében is fordultak elő esetek az EMLA joggyakorlatában is, amikor a környezetvédelmi felügyelőség szakhatósági részvételével eljáró alaphatósággal plusz egy körben levélváltásra volt szükség annak tudatosítására, hogy az adott ügy környezetvédelmi közigazgatási hatósági eljárásnak minősül, éppen az 1/2004. KJE alapján.

Hogy a vita mégsem jutott nyugvópontra, azt ismét a gyakorlat igazolta, amikor is több ügyben megjelent egyfajta jogértelmezési kétely a közigazgatási szervek oldalán. A támadási pont a környezetvédelem és a természetvédelem fogalmi, bár alapjában véve mesterkéltné kettéválasztása volt. Érdekessége a kérdésnek, hogy a vitát a nemzeti parkok hatósági jogköreinek a környezetvédelmi felügyelőségekbe olvasztása sem mérsékelte, sőt, inkább kiélezte azt. Két eklatáns példában, amelyek az EMLA látókörébe kerültek, egy egymástól

egyébként számottevő földrajzi távolságra lévő erdészeti és vadászati hatóság fejtette ki azon álláspontját, miszerint az előttük fekvő erdőtervezési és vadászati eljárásokban az egységes zöldhatóságon belül nem a környezetvédelmi, hanem a természetvédelmi szakág szerepelt szakhatóságként, ezért *de facto* nem volt környezetvédelmi szakhatósági részvétel az erdőtervezési és vadászati eljárásokban, következésképpen ezek az eljárások nem voltak környezetvédelmi eljárások, így a környezetvédelmi társadalmi szervezetek ügyféli joga nem is érvényesülhetett bennük.

A két jogesetet és a felmerült elvi értelmezési kérdést egy levélben a Legfelsőbb Bíróság elé tártuk, és tájékoztattuk a Legfelsőbb Bíróságot az ügyek sorsáról. Mindkét ügyben a területileg illetékes megyei bíróság nemperes eljárásban végzéssel vizsgálta felül a hatóság (egyébként mindkét esetben tévesen határozati formában meghozott, valójában végzés formát igénylő) azon döntését, miszerint az aktuális erdőtervezési és vadászati eljárásban a társadalmi szervezetek ügyféli joga kizárt, és míg az egyikben a bíróság elutasította a kérelmet,¹³ addig a másikban a bíróság annak helyt adott,¹⁴ és az eljáró szervet új eljárás lefolytatására utasította. Történt mindez a két ügyben alapjában véve nagyon hasonló tényállás mellett.

5. Az állatvédelmi joggyakorlat

Tegyünk újfent egy kitérőt, és nézzük meg, hogy milyen jogfejlődés zajlott ebben az időben az állatvédelmi jog területén. Ekkoriban született meg a KGD 2006. 66 szám alatt közzétett ítélet, amely kimondta, hogy az állatvédelmi célú szervezet ügyfél az állatvédelmi közigazgatási eljárásokban. Eszerint *„Az Áe. 3. § (4) bekezdése értelmében ügyfél a közigazgatási eljárásban az, akinek jogát vagy jogos érdekét az ügy érinti, továbbá az ügyféli jogok azt a szervet is megilletik, amelynek a feladatkörét az ügy érinti. Ez a szabály azokra a szervekre, szervezetekre vonatkozik, amelyek ugyan közvetlenül nem érdekeltek az ügyben, a feladatkörük mégis az, hogy gondoskodjanak a rábízott érdekekről, értékekről. A feladatkört érintően – az alperes álláspontjával szemben – a jelen esetben nem az adott feladatkör végzésére felhatalmazó jogszabályi előírás szükséges az ügyféli jogállás megszerzéséhez, hanem az állatvédelmi célú – azaz adott feladatkörű – szervezeteket az állatvédelemmel kapcsolatos érdek- és értékvédelemre feljogosító jogi norma. Ez a jogi norma pedig az Átv. 48. § (1) bekezdése.”*

Történt ez úgy, hogy az Állatvédelmi törvény¹⁵ akkor hatályos szövege az alábbiakat mondta ki csupán a hivatkozott szakaszában: *„48. § (1) Az állatvédelmi jogszabályok megsértése miatt az állatvédelmi célú társadalmi szervezetek jogosultak fellépni, és az állami szervektől, önkormányzatoktól a megfelelő és hatáskörükbe tartozó intézkedés megtételét kérni.”*

Éles ellentét mutatkozott tehát egy tág határok között ügyféli jogot engedő és az Állatvédelmi törvény generális klauzulájára hivatkozó ítélkezés, és egy, a meglévő ügyféli jogkört mesterséges szembeállításal (környezetvédelem–természetvédelem) szűkítő hatósági és bírósági gyakorlat között.

¹³ Csongrád Megyei Bíróság 14.Kpk.21.022/2008.

¹⁴ Tolna Megyei Bíróság 9.Kpk.20.824/2009.

¹⁵ 1998. évi XXVIII. törvény.

6. A hatályos jogegységi határozat

Ebben a helyzetben született meg az 1/2004. KJE-t felváltó 4/2010. KJE, amely egyébként utal az EMLA által az LB elé tárt két, erdészeti és vadászati ügyre. A KJE úgy fogalmaz: „Mindezek alapján a jogegységi tanács arra az álláspontra helyezkedett, hogy a Kvt. 98. § (1) bekezdése szerinti ügyféli jogállás – figyelembe véve és fenntartva az 1/2004. számú jogegységi eljárásban kifejtett álláspontot – azon szakhatósági közreműködésre tekintettel illeti meg a társadalmi szervezeteket, ahol a környezetvédelmi hatóság mint környezetvédelmi szakhatóság jár el. Ebből következően csak azokban az esetekben minősíthető ügyfélnek a társadalmi szervezet, ha a környezetvédelmi hatóság részéről környezetvédelmi szakhatósági közreműködésre kerül sor. Emiatt az egyéb hatósági, szakhatósági eljárások a Kvt. 98. § (1) bekezdése szerinti ügyféli jogállást a nem környezetvédelmi tárgyú hatósági ügyekben nem alapozzák meg. Ez alól egyetlen kivételt fogalmaz meg a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény 3. § (2) bekezdése, amely szerint a természetvédelemmel összefüggő e törvényben nem szabályozott kérdésekre a Kvt. rendelkezéseit kell alkalmazni. Erre figyelemmel a természetvédelmi hatósági ügyekben a társadalmi szervezeteket a Kvt. 98. § (1) bekezdésének megfelelően illeti meg az ügyféli jogállás. Jogszabály azonban más környezetet érintő hatósági eljárásokra ilyen szabályt nem állapít meg, így a környezetvédelmi hatósági eljárás fogalmának más – környezetet érintő – hatósági eljárásokra való kiterjesztése contra legem jogalkalmazáshoz vezetne.”

A tisztázást és a letisztult értelmezést elősegíteni akaró KJE tehát amellet tette le a voksát, hogy a környezetvédelmi hatósági eljárás fogalmát ismét csak szervezeti oldalról közelítsük meg, és ne a szabályozott tárgykör jellemzői és törvényszerűségei irányából. Ennek hatásaként az új KJE továbbra is mind a központi, mind a helyi környezetvédelmi hatóságok alaphatóságkénti vagy szakhatóságkénti eljárásában engedi a társadalmi részvételt. Ezen felül viszont néhány problémát nem rendez, így nyitva hagyja az alábbi kérdéseket:

- Miért fogadja el a környezetvédelem, a természetvédelem és a vízügy elválasztását?
- Miért értelmezi a Kvt.-ben lefektetett környezetvédelmi hatósági eljárás-fogalmat úgy, hogy az nem vonatkozik a természetvédelmi és a vízügyi eljárásokra?
- Miért csak a környezetvédelmi hatóságok környezetvédelmi szakhatóságkénti eljárásában engedi a társadalmi szervezetek ügyféli jogát?
- Ha kivételt tesz a természetvédelmi ügyekkel, azok közül miért csak a természetvédelmi hatósági ügyekben enged társadalmi szervezeti részvételi jogot, és miért nem azokban is, amelyekben természetvédelmi szakhatósági közreműködésre kerül sor?
- Miért nem tisztázza a vízügyi eljárások helyzetét, és miért sugallja azt, hogy azokban nem megengedett a társadalmi szervezetek ügyféli joga?

Bár e kérdések fontosak és égetőek, az élet – úgy tűnik – túllépett ezeken, és egy eltérő síkra terelte a diskurzust akkor, amikor megtörtént a környezetvédelmi, természetvédelmi, vízügyi és még nagyon sok már hatóság egy szervezetbe (a kormányhivatalokba) történő olvasztása. A kérdés ma már nem az, hogy a környezetvédelmi hatóság alaphatóságként vagy szakhatóságként jár-e el, hanem hogy hogyan lehet egyáltalán körülírni azt, amikor a kormányhivatal környezetvédelmi ügyben jár el.

A kérdés amiatt is záros határidőn belüli rendezést kíván, mert az egész, eddig kialakult jogi felépítmény egy különálló környezetvédelmi hatóság létét feltételezve jött létre – ellentétben a jelenleg hatályos valósággal. A legrosszabb forgatókönyv szerint a felépítmény – ingatag Jenga-toronyként – dőlhet össze, ha a kormányhivatalok egymás után kezdenék megkérdőjelezni akár a Kvt. 98. §, akár a 4/2010. KJE jelen helyzetre való alkalmazhatóságát.

7. Kereshetőségi jog

Kevesebb szó esett a kereshetőségi jogról, az aktív perbeli legitimációról, amit köznapi nyelvre talán úgy lehetne lefordítani és az ügyféli jogtól (vagy pontosabban a perindítási jogosultságtól) megkülönböztetni, hogy míg az utóbbi azt határozza meg, hogy ki lehet fél egy perben, addig a kereshetőségi jog azt, hogy milyen kérdéseket vethet fel.¹⁶ Ehelyütt csak annyit jegyzek meg ezzel kapcsolatban, hogy mind az 1/2004. KJE, mind a 4/2010. KJE azonos elvi alapon áll és a környezetvédelmi társadalmi szervezeteknek a környezetvédelmi összefüggések felvetését, a környezetvédelmi joggyakorlat során hivatkozott jogszabályok helyes alkalmazását engedi csak meg.

1/2004. KJE: „*A közigazgatási perben jelentősége van a legitimációnak, a per tárgya és a fél közötti kapcsolatnak. A környezetvédő szervezet kereshetőségi joga a Kvt. 98. §-ának (1) bekezdése alapján a környezetvédelmi szakhatósági állásfoglalással kapcsolatosan áll fenn és – jogszabálysértésre hivatkozással – e vonatkozásban kérheti a közigazgatási határozat felülvizsgálatát.*”

4/2010. KJE: „*A társadalmi szervezetek a Pp. 327. § (1) bekezdésének megfelelően jogosultak perindításra. A társadalmi szervezetek kereshetőségi jogát a közigazgatási perekben a környezetvédelmi hatósági eljárás vagy szakhatósági részvétel keretei szabják meg. Ez azt jelenti, hogy a közigazgatási pert kezdeményező társadalmi szervezet az adott, elsődlegesen nem környezetvédelmi tárgyú közigazgatási perben csak a környezetvédelmi összefüggéseket teheti vitássá, kereshetőségi joga a hatósági eljárás környezettel közvetlenül nem összefüggő kérdéseire nem terjed ki.*”

A bírói gyakorlat fejlődésére példaként az EMLA ügyei közül hozható fel egy. A Margitszigeten a Sportuszoda bővítése és felújítása során 50-nél több fa kivágására került sor a 2000-es évek közepén. Ez ellen néhány fővárosi civil szervezet jogorvoslással lépett fel, amelynek végén keresetük elutasításra került, a beruházás megvalósult. Az egyik elutasító ítélet szerint a társadalmi szervezet kereshetőségi joga arra terjedt ki, hogy az építési engedélyezésben a környezetvédelmi szakhatóság által tett kikötéseket vitassa és azok jogszerűségét vizsgálat tárgyává tegye, nem terjedt ki viszont arra, hogy a fakivágásnál a jegyző által alkalmazott fapótlási kötelezettség megváltásáért fizetendő egyenérték milyen szorzóval került kiszámításra (mondván, hogy ez tisztán pénzügyi és nem környezetvédelmi kérdés). A Legfelsőbb Bíróság felülvizsgálati végzésében¹⁷ az ítéletet ebben a részében hatályon kívül helyezte, kimondva: „*A fapótlási pénzérték a Budapest Főváros XIII. kerülete számára nyilvánvaló környezetvédelmi érdekeket szolgál, nagyobb pénzügyből több fa telepíthető, ezért fontos környezetvédelmi érdek fűződik ahhoz, hogy a fapótlási pénzérték a jogszabály helyes alkalmazásával kerüljön meghatározásra. A fapótlási pénzérték megfizetésének kötelezettsége nem egy jogsértő, jogellenes magatartás miatt kiszabott szankció – melynek vitatására a felperes nem lenne jogosult –, hanem egy jogszerű, engedélyezett magatartás környezetkárosító hatásának csökkentését szolgáló pénzfizetési kötelezettség, melynek összecszerűségét a befizetendő összeg szigorú célhozkööttsége miatt a felperes jogszerűen kifogásolhatja.*”

Ebben a végzésben két igen érdekes dolog tűnt/tűnik fel: egyrészt az LB olyan, jogn túl, már-már a mi materiális környezet-fogalom felfogásunkkal rokon szemléletet alkalmaz, amelyben helye van annak a vizsgálatának is, hogy egy egyébként nem szűken vett környezetvédelmi kérdés, mint egy befizetendő pénzügy, milyen célt szolgál. Másrészt a

¹⁶ A téma bővebb és részletesebb megismeréséhez lásd VARGA Eszter: *Kereshetőségi jog vizsgálata a környezetvédelmi tárgyú közigazgatási perekben.* <http://www.mabie.hu/node/2150>.

¹⁷ Legfelsőbb Bíróság Kfv.II.39.243/2006.

végzésben megbúvó azon félmondat, amely szerint, ha ez a fizetési kötelezettség bírság lenne, akkor azt a társadalmi szervezet nem vitathatná.

Ezzel a felfogással vitába szállnék, hiszen nemcsak az engedélyezett tevékenységek pénzbeli ellenértékének, hanem a pénzbeli szankcióknak a helyes megállapításához is fűződik közérdek, és amennyiben a társadalmi szervezetek a közérdek védelmében lépnek fel a környezeti ügyekben, úgy részükre meg kell engedni a bírsághatározatok jogszerűségének vitatását is. Mint ahogy erre van is példa az EMLA jogesetei között, amikor is egy Somogy megyei egyesület nevében eljárva sikeresen vitattuk egy horgászegyesülettel szemben szankciót nem alkalmazó közigazgatási határozat jogszerűségét, és értük el, hogy a Zala Megyei Bíróság természetvédelmi bírság kiszabására utasította megismételt eljárásban¹⁸ a területileg illetékes – akkor még létező – környezetvédelmi hatóságot.

8. Külső értelmezési keret (Milyen megoldás kínálkozik?)

Mindenképpen érdemes megtartani a környezetvédelmi civil szervezetek ügyféli jogát, amire az országot nemzetközi szerződés (az Aarhusi Egyezmény), számos EU jogszabály (a 2003/35/EK irányelv, ágazati irányelvek), valamint áttételesen EU bírósági ítéletek is kötelezik, nem beszélve az Aarhusi Egyezmény Jogkövetési Bizottsága által az ACCC/C/2004/4. számú ügyben adott ajánlásról, amely már akkor, a kiemelt autópálya beruházásokra vonatkozó törvény megszületésekor arra figyelmeztette Magyarországot, hogy a részvételi jogok addig elért szintjének az autópálya-törvénnyel való csökkentése legyen kivételes eset, és az ország tartózkodjon a részvételi jogok további szűkítésétől.

Márpedig a jogok szűkítése sokszor, és politikai irányultságra tekintet nélkül, felmerült egy-egy jogalkotó fejében. Így volt ez a 2000-es évek közepén, amikor a társadalmi szervezetek ügyféli jogát kívánták korlátozni (érdekesség, hogy e kérdésről nincs írásos feljegyzésünk, a jogok szűkítése olyan abszurd mértékű lett volna ugyanis, hogy annak esélyét sem láttuk, és végül – a szóbeszéd szerint – az Európai Bizottság egy megelőző levéllel győzte meg a kormányzatot az ötlet tarthatatlanságáról). És így van ez ma is, amikor pl. az Egyszerű Állam kormányzati program 114 intézkedésének az egyike így fogalmaz: „*91. Egy beruházás érintettjeként csak a közvetlenül érintett ingatlanokkal rendelkezni jogosultak, illetve más módon közvetlenül érintettek léphessenek fel.*” Ez utóbbi kitétel a civil szervezeti részvétellel foglalkozók körében baljós konnotációkat hordoz.

Úgy gondolom, hogy mindkét esetben elégséges lehet a megelőző bekezdésben említett, külső jogi követelményrendszerre hivatkozás a szűkítő kormányzati szándékok elhárítására, ám ha a formáljogi érvelés nem elégséges, úgy természetesen materiális jellegű érvek is felhozhatók a társadalmi szervezeti részvétel mellett a környezetvédelmi ügyekben.

9. De lege ferenda

Akárhogy is, de tény: a társadalmi részvétel a környezetvédelmi ügyekben igenis hasznos, a környezet védelmi szintjét előmozdítja, közös társadalmi haszna az esetleges költségeit meghaladja. Nem véletlenül fogalmazott így Sólyom László már 1980-ban: „*Arról van tehát szó, hogy kereseti jogot kell adni mindenkinek (...) a környezetvédelmet érintő igazgatási aktusoknak abból a szempontból való polgári bírói felülvizsgálatára, hogy ezek tartalmilag*

¹⁸ Zala Megyei Bíróság 9.K.22.308/2008.

*kielégítően megvalósítják-e a törvényekben általánosan lefektetett környezetvédelmi célkitűzéseket.*¹⁹

A részvételi jogok egyik nagy támogatója az Európai Bizottság, amely – sommásan és leegyszerűsítve – úgy fogalmazott az egyébként máig el nem fogadott Környezeti Jogorvoslati Irányelv tervezetéhez fűzött bevezetőjében, miszerint a civil társadalom aktív és jogi eljárásokban is megjelenő részvétele, számukra ügyféli jog megadása igenis előmozdítja az európai környezetjog érvényesítését.

A jelen szabályozási helyzetben rendkívül bonyolult lenne szervezeti alapon megközelíteni a környezetvédelmi közigazgatási hatósági eljárás fogalmát. Abból fakadóan, hogy ma a környezetvédelmi, természetvédelmi, vízügyi, és minden egyéb, környezetileg releváns ügykörben eljáró kormányhivatal tulajdonképpen egy mindenés első- és másodfokként működik, magának a hatóságnak a megnevezésével nem lehet specifikálni a környezetvédelmi ügy fogalmát. Az a megoldás, amely a hatóságon belüli ügyszakokhoz kötné egy ügy környezetvédelmi jellegét, a külső szemlélő számára – éppen azoknak a számára, akiknek ezt részvételi jogaik gyakorlása érdekében tudniuk kellene – követhetetlen és kinyomozhatatlan lenne. Az a megoldás pedig, amely anyagi jogszabályok felsorolásával akarná körülírni a környezetvédelmi ügy fogalmát, menthetetlenül elveszne a kazuisztikus szabályozás mocsarában.

Nem kell azonban messzire mennünk a megoldást keresve, hiszen például mi, az EMLA gyakorló jogászai többször kifejtettük, hogy a környezetvédelmi ügyek adekvát behatárolásához el kell szakadni a jogi szemlélettől és a szabályozott életviszony, a környezet törvényszerűségeihez kell visszakanyarodnunk. Röviden: környezeti ügy legyen az, ami a környezetet érinti. Ahogy ezt egyesületünk örökös tiszteletbeli elnöke, Bándi Gyula írta: *„A környezetvédelmi közigazgatási hatósági eljárás tehát nem azonosítható csupán a – pillanatnyilag – környezetvédelminek mondott hatóságok eljárásával, mert ez részben jogbizonytalansághoz vezetne (figyelemmel e kör gyakori változására), részben pedig ennek révén elsikkadhatnak a környezetvédelem alapvető szempontjai, hanem kizárólag az előző pontok által meghatározott tartalmi keretben ítéhető meg. (...) A környezetvédelmi közigazgatási eljárás fogalmát tágan kell értelmezni, ez a jogállam és a közösségi jog közös értelmezési eredménye. A környezetvédelem alapvetően a hatásmechanizmus és nem a formai szempontok alapján határozható meg. (...) A most felsorolt kérdések életszerűek és arra világítanak rá, hogy nem a pillanatnyi igazgatásszervezési helyzet, hanem az értelem és a környezetről vallott felfogás alapján kell megállapítani a környezetvédelmi eljárás, környezetvédelmi ügy tényleges fogalmát.”*

Meggyőződésünk, hogy ebből a kiindulási pontból kell végrehajtani a kérdés újrarendezését, az alapcél, a történeti tapasztalatok, a nemzetközi és EU jogi keretek és a jogtudomány képviselői által meghatározott elvek folyamatos figyelemmel kísérésével.

¹⁹ SÓLYOM László: *Környezetvédelem és polgári jog*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1980, 120.

A KÖZÉRDEKŰ ÜGYÉSZI FELLÉPÉS LEHETŐSÉGEI ÉS GYAKORLATA A KÖRNYEZETVÉDELMI HATÓSÁGI ÜGYEKBEN

Horváthné Márkus Ildikó*

Ahogy arra a cím is utal, előadásom két fő témakört ölel át. Egyrészt az ügyészi fellépés jogszabályi hátterét, azokat a felhatalmazásokat kívánom bemutatni, amelyek meghatározzák e tevékenység kereteit és rámutatnak azokra a lehetőségekre, amelyek talán a jogi közvélemény előtt sem ismertek. Másrészt néhány példával meg kívánom osztani gyakorlati tapasztalataimat, amelyeket a Somogy Megyei Főügyészség környezetvédelmi ügyészeként szereztem.

A jogszabályi háttér ismertetésekor értelemszerűen az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvényből (Ütv.) kell kiindulnunk, amely meghatározza az ügyész büntetőjogon kívüli, úgynevezett közérdekvédelmi tevékenységének alapjait. E szabályozás 2012. január 1-jétől hatályos, és jelentősen eltér az ezt megelőző ügyészi szerepfelfogástól.

Az ügyészség a közérdek védelme érdekében közreműködik annak biztosításában, hogy mindenki betartsa a törvényeket. A jogszabályok megsértése esetén – törvényben meghatározott esetekben és módon – fellép a törvényesség érdekében [Ütv. 1. § (2) bekezdés]. Az ügyészségnek e törvényben nem szabályozott, büntetőjogon kívüli közérdekvédelmi hatásköréről külön törvények rendelkeznek. Az ügyész ezeket a hatásköröket a törvényt sértés kiküszöbölése érdekében elsősorban bírósági peres, nemperes eljárások, hatósági eljárások megindításával, úgynevezett fellépéssel gyakorolja [Ütv. 26. § (1) bekezdés].

E szerint az ügyészi fellépés jogalapját mindig törvényi rendelkezés határozza meg, amely maga az Ütv., de külön törvény is lehet. A fellépés célja a jogszabálysértés kiküszöbölése, arra akkor is sor kerülhet, ha egyéni jogsérelem egyáltalán nem történt, sőt a törvényt sértő helyzet az érintett számára kifejezetten kedvező. Megjegyzem, az ügyek jelentős részében egyéni jogsérelem is fennáll.

1. Az ügyészi fellépés törvényi alapjai

1.1. Felhatalmazások az Ütv.-ben

A környezet és természet védelmét érintően az Ütv. két rendelkezését emelem ki. Az egyik az Ütv. 27. § (5) bekezdése, amely példálózó jelleggel felsorolja azokat a területeket, amelyek az ügyészi perindítás szempontjából kiemelt jelentőséggel bírnak. E felsorolásban szerepel a környezet és természet védelme is. Ha törvény az ügyészt perindításra jogosítja fel, az eljárás közérdekvédelmi védelemnek kell.

A másik az Ütv. 29. §-a, amely az ügyészt a közigazgatási hatóságok által hozott egyedi, bíróság által felül nem bírált jogerős, végrehajtható döntések törvényességének ellenőrzésére hatalmazza fel. Ez az úgynevezett törvényességi ellenőrzési jogkör, tehát kiterjed a környezetvédelmi hatóságokra, illetve szélesebb körben valamennyi, környezetet érintő

* Dr. Horváthné dr. Márkus Ildikó főügyész-helyettes, Somogy Megyei Főügyészség, Kaposvár.

hatósági eljárásra, pl. a természetvédelmi, vízügyi, építésügyi, erdészeti, vadgazdálkodási eljárásokra is.

1.2. Külön törvényi felhatalmazások

A külön jogszabályok között kell megemlítenem a környezetvédelmi törvényt (1995. évi LIII. törvény, Kvt.), mely szerint környezeti veszélyeztetés esetén az ügyész is jogosult keresetet indítani a tevékenységtől való eltiltás, illetőleg a környezetveszélyeztető tevékenységgel okozott kár megtérítése iránt [109.§ (2) bekezdés]. Hasonló keresetindítási felhatalmazást tartalmaz a természetvédelmi törvény is [1996. évi LIII. törvény, Tvt. 60. § (2) bekezdés]. A kártérítés összegét a Magyar Államkincstár által vezetett, környezetvédelmi célokra felhasználható számlára kell megfizetni.

E jogszabályhelyek kimondják azt is, hogy az ügyészség az irányadó jogszabályok szerint közreműködik a környezetvédelmi hatóságok eljárásai és döntései törvényességének biztosításában. Mindez visszautal a korábban már jelzett törvényességi ellenőrzési jogkörre.

1.3. Bírósági felülvizsgálat kezdeményezése

A törvényességi ellenőrzési jogkör gyakorlása során észlelt érdemi jogszabálysértés esetén az ügyész a döntés bírósági felülvizsgálatát kezdeményezheti. A Pp. 327/A. § (1) bekezdése szerint erre abban az esetben kerülhet sor, ha a határozat az ügyészi felhívásban a törvényt sértés orvoslására megállapított határidő elteltét követően sem felel meg a jogszabályi rendelkezéseknek. Ha a jogszabálysértés abban áll, hogy a hatóság mulasztott, eljárási kötelezettségét nem teljesíti, a Ket. 20. § (9) bekezdése ad felhatalmazást az ügyész számára arra, hogy bírósághoz forduljon. Ebben az esetben is feltétel, hogy az ügyészi felhívásban megjelölt határidő eredménytelenül teljen el.

1.4. Az ügyészi felhívás

Az ügyész tehát a keresetindítás előtt minden esetben köteles a hatóságot felhívni arra, hogy a jogszabálysértést saját hatáskörben szüntesse meg. A felhívás határidőhöz kötött, arra főszabályként a döntés jogerőre emelkedésétől számított egy éven belül van lehetőség. A határozatok mellett felhívással támadhatók a fellebbezhető végzések is. A felhívás címzettje lehet maga a döntést hozó hatóság, illetve annak felügyeleti szerve is, és az azt célozza, hogy a hatóság döntését vonja vissza, módosítsa, felügyeleti szerv esetén azt semmisítse, változtassa meg, illetve mulasztását pótolja, hozzon érdemi döntést az ügyben.

A Ket. 97. § (3) bekezdés c) pontja az ügyészi felhívást a döntés-felülvizsgálati eljárások között sorolja fel. Az ügyészi felhívás nyomán történő felülvizsgálat annyiban speciális a többi, hivatalból indult eljáráshoz képest, hogy arra a döntés jogerőre emelkedésétől számított egy éven belül, a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok sérelme esetén is sor kerülhet. E szabálynak a jogszabálysértően kiadott engedélyek birtokában megkezdett tevékenységek esetén van különös jelentősége.

1.5. A közérdekvédelmi hatáskörök gyakorlásának feltétele

Az ügyész új közérdekvédelmi hatásköre eltér a korábbi szabályozástól abból a szempontból is, hogy saját kezdeményezésre, hivatalból nem gyakorolható, a fellépést megalapozó vizsgálatra csak akkor kerülhet sor, ha az ügyész tudomására jutott adat vagy más körülmény

megalapozottan súlyos törvénysértésre, mulasztásra, törvénysértő állapotra utal. Miként juthat tudomásunkra ilyen körülmény?

A kormányhivatalok tájékoztatásul megküldik kötelezést, tiltást kimondó döntéseiket, illetve bírságkiszabó határozataikat az ügyészség számára. E döntéseket két szempontból is értékeljük. Egyrészt az így megismert tényállások alapot adhatnak eltiltás, illetve kártérítés iránti kereset előterjesztésére, másrészt a törvényességi ellenőrzési jogkör keretében vizsgálható a döntések jogszerűsége, illetve az is, hogy a környezetvédelmi hatóságok akár végrehajtási eljárás útján érvényt szereznek-e döntéseiknek.

Az Ütv. 5. § (2) bekezdése szerint ügyész elbírálja a hatósági határozat, intézkedés, jogszabálysértő mulasztás ellen hozzá intézett kérelmeket, közérdekű bejelentéseket, jogsértésre utaló jelzéseket. Az ilyen kérelmeket jellemzően az érintett ügyfelek nyújtják be. Több esetben azonban a megyei kormányhivatal mint az építésügyi hatóságként eljáró jegyző felügyeleti szerve kezdeményezett ügyészi vizsgálatot, mert az általa feltárt jogszabálysértés miatt – figyelemmel a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok védelmére – saját hatáskörben nem intézkedhetett.

A legnagyobb számban azonban a büntetőjogi szakág környezet és természet elleni bűncselekmény miatt indult, büntetőeljárásra vonatkozó tájékoztatása alapján folytattunk vizsgálatot. Az Ütv. adatkezelésre vonatkozó szabályai ugyanis lehetőséget adnak a polgári peres eljárás megindításához szükséges adatok átvételére és a bíróság részére történő átadására. Mindez jelentősen megkönnyíti a polgári perben történő bizonyítást.

A környezetvédelmi ügyekben az ügyészi fellépés tehát kétirányú. Egyrészt polgári jogi jellegű, eltiltásra, kártérítésre irányul, másrészt a törvénysértés megszüntetését célozza végső soron a közigazgatási döntések bírósági felülvizsgálatának kezdeményezésével. Somogy megyében mindkét terület eszköztárával élünk. Az ügyészségen a környezetvédelmi ügyek a közérdekvédelmi szakterületen belül kiemelt jelentőségűek, amit a szervezeti felépítés is tükröz. A Legfőbb Ügyészségen külön osztály, míg minden megyében arra kijelölt ügyészek látják el ezt a feladatot.

2. Ügyészi keresetek a Kvt. 109.§ (2) bekezdésében, illetve a Tvt. 60. § (2) bekezdésében biztosított felhatalmazások alapján

Ha a környezetvédelmi ügyekben történő közérdekű ügyészi fellépésről beszélünk, legtöbbször az ügyész polgári jogi tevékenysége kerül szóba, hiszen az azt biztosító törvényi rendelkezések alkalmazásának már húszéves gyakorlata van, a felmerülő jogértelmezési kérdések kapcsán számos felsőbbbírósági döntés is született. Miután az előadás fő témája a hatósági eljárásokban történő fellépés, ezekről az ügyeinkről csak röviden szólok.

Somogy megye természeti és gazdasági adottságából adódóan alapvetően természeti értékeket sértő magatartások esetén nyújtottunk be kártérítés, illetve eltiltás iránti keresetet; erre 2012 óta tíz esetben került sor. Büntetőeljárás, az alperesek büntetőjogi marasztalása előzte meg azokat a kereseteket, amelyeket erdőterületek jogellenes tarvágása esetén nem vagyoni kár megtérítése, tiltott vadászati eszközzel vagy módon történő vadászat (hurok, számszeríj, falkavadászat módszerével elejtett vadak esetén), az ilyen vadászati módszerekkel történő vadászattól történő eltiltás, illetve kártérítés iránt, valamint védett állatok (réti sas, ürge) elpusztításával okozott kár megtérítése érdekében nyújtottunk be.

A környezetvédelmi illetve természetvédelmi hatóság által feltárt körülményekre két keresetünket alapoztuk. Az egyik ügyben a Natura 2000 besorolású, Balaton közelében lévő településen elhelyezkedő ingatlan tulajdonosa engedély nélkül felszántott 50 ha gyepet, és

gabonával bevetette. A beavatkozás következtében a Natura 2000 terület teljes növényállománya, közte védett növények egyedei pusztultak el, és a tájkép is sérült. A természetvédelmi hatóság elrendelte az eredeti állapot helyreállítását, és természetvédelmi bírságot is kiszabott. A tulajdonos e határozatok felülvizsgálatára irányuló keresetét a közigazgatási bíróság elutasította. Az eredeti állapot helyreállítása megkezdődött. Keresetünk a természeti értékek pusztulása, szegényedése miatti nem vagyoni kár, illetve a védett növények elpusztításával okozott vagyoni kár megtérítésére irányult. (Az ügyben a Marcali Járásbíróság 1.P.20.143/ 2011/49. szám alatt hozott ítélete első fokon jogerőre emelkedett.)

A másik esetben egy gazdasági társaság kaposvári telephelyén lévő fémtartály meghibásodásából eredően a csapadék-vízelvezető rendszeren keresztül a Kaposba, majd a Sióba jutó szennyező anyag a víz oldott oxigénszintjét csökkentette, ami jelentős mértékű halpusztulást, köztük védett halak pusztulását okozta. A környezetvédelmi hatóság az egységes környezethasználati engedélytől eltérően folytatott tevékenység végzése miatt bírságot alkalmazott, illetve rendkívüli vízszennyezési bírságot is kiszabott. A gazdasági társaság a csapadék-vízelvezető rendszert átépítette. Keresetet a védett halak elpusztulása miatt bekövetkezett kár megtérítése érdekében nyújtottunk be. Az ügyészi keresetek eredményesek voltak, ez utóbbi ügy egyezségkötéssel zárult.

A példaként hozott ügyekben a bíróságok nem vagyoni kártérítésről is döntöttek. Az új Ptk. hatályba lépésével az ügyész által előterjeszthető igények köre szűkült, a nem vagyoni kár helyébe lépő sérelemdíjat mint személyiségi jogi igényt külön törvényi felhatalmazás hiányában az ügyész már nem érvényesítheti.

A korábbi években eltiltásra irányuló kereseti indítványaink – pl. szennyvíztisztító üzemekből határértéket meghaladó szennyezőanyag kibocsátás esetén – közigazgatási hatósági eljárásban feltárt veszélyeztetésen alapultak, ezért felmerülhet, hogy az eltiltás iránti keresetek közigazgatási perben is elbírálhatók. Véleményem szerint az ügyészi gyakorlatban a polgári jogi, kártérítési és eltiltási keresetek jól elhatárolhatók a közigazgatási pereketől. Egyrészt az eltiltási keresetek nem kapcsolódnak kizárólagosan a környezetvédelmi hatóságok eljárásához, hanem arra olyan folyamatos, illetve ismétlődő magatartások esetén is sor került, amelyekkel összefüggésben nem indult hatósági eljárás. Másrészt az eltiltás mellett gyakran kártérítési igényt is előterjesztettünk, amely tipikusan polgári jogi felelősségi forma, és polgári perben bírálható el.

3. Törvényességi ellenőrzés

Törvényességi ellenőrzési jogkörünk gyakorlása során környezet- illetve állatvédelmi, valamint építési ügyekben húsz esetben éltünk felhívással. A kifogásolt jogszabálysértéseket a címzett közigazgatási hatóságok megszüntették. Bírósági felülvizsgálat kezdeményezésére egy esetben, a hatóság mulasztása miatt volt szükség. A közigazgatási bíróság a járási hivatalt az eljárás lefolytatására kötelezte. Megjegyzem, megalapozatlanság esetén az ügyészi fellépésnek szintén helye lehet, és sor kerülhet a döntés bírósági felülvizsgálatának kezdeményezésére is.

A törvényességi ellenőrzési jogkör gyakorlásával összefüggésben a kormányhivatal mellett a jegyzői eljárásokat érintem. Tekintettel arra, hogy a felügyelőségek kormányhivatali integrációjával külön előadás foglalkozik, én csupán egy problémát, az illetékesség kérdését vetem fel.

Somogy megye 2015. április 1-jét megelőzően három felügyelőség illetékességi területéhez tartozott. Főszabályként a Dél-dunántúli Felügyelőség járt el, azonban Siófok térségében a Közép-dunántúli, míg a Balaton nyugati medencéjét érintően a Nyugat-dunántúli

Felügyelőség volt az illetékes. A hatáskör-változáshoz kapcsolódó átmeneti rendelkezések szerint – 2015. évi VIII. törvény 24. § – a folyamatban lévő ügyekben az a szerv jár el, amelynek hatáskörébe a feladat ellátása a jogszabály rendelkezése szerint kerül, vagyis a kormányhivatal. A környezetvédelmi hatóságok kijelöléséről szóló kormányrendelet [71/2015. (III.30.) Korm. rendelet] értelmében a Baranya Megyei Kormányhivatal illetékessége Baranya és Somogy, míg a Fejér Megyei Kormányhivatal illetékessége Fejér, Tolna, Veszprém megyére terjed ki. Még egy rendelkezést kell megemlítenem. A 66/2015. (III. 30.) Korm. rendelet szerint a Közép-dunántúli Környezetvédelmi és Természetvédelmi Felügyelőség általános jogutódja a Fejér Megyei Kormányhivatal.

E jogszabályhelyek ismeretében kérdés, ki az illetékes környezetvédelmi hatóság pl. a Siófok közelében lévő Szántódon. Konkrét ügyben a Közép-dunántúli Környezet- és Természetvédelmi Felügyelőség által hozott kötelezést tartalmazó határozat végrehajtásával kapcsolatos megkeresésünkre a kormányhivatalok arra az álláspontra helyezkedtek, hogy a végrehajtási eljárást a Fejér Megyei Kormányhivatal mint a Közép-dunántúli Környezetvédelmi és Természetvédelmi Felügyelőség jogutódja folytatja. Ami vitatható, annak tükrében, hogy jelenleg Somogy megye területe már a Baranya Megyei Kormányhivatal illetékességi területéhez tartozik, és a hatóságnak illetékességét az eljárás minden szakaszában hivatalból kell vizsgálnia.

Az illetékesség ellentmondó megítélése merülhet fel a szakkérdések vizsgálata esetében is. A Baranya Megyei Kormányhivatal több olyan határozatát is megküldte, amelyben üzemanyag-töltő állomásokot érintő, tényfeltárási dokumentációt fogadott el. Ezekben az eljárásokban szakkérdésként kell vizsgálni a felszín alatti vizek, így az ivóvizek minőségét befolyásoló körülményeket. A kormányhivatal a szakkérdésről nyilatkozó hatóságokat Somogy megye két települését érintően más szempontok szerint kereste meg. A Tabon lévő kút esetében a Pécsi Járási Hivatal, míg a kaposvári töltőállomással összefüggésben a Somogy Megyei Kormányhivatal Népegészségügyi Főosztálya nyilatkozott.

4. A jegyző, mint környezetvédelmi hatóság

A kormányhivatal mellett a jegyző is rendelkezik környezetvédelmi hatósági jogkörökkel. A kormányrendelet a hulladékgazdálkodási bírság kiszabásával [11.§ (1) bekezdés], valamint az elhagyott hulladékkal kapcsolatos kötelezési eljárással [11. § (4) bekezdés] összefüggésben külön is nevesíti a jegyzőt. Tapasztalataim szerint a jegyzők nem kellően ismerik a települési hulladék magánterületen történő jogellenes elhelyezésével összefüggő hatósági jogköreiket. Az elmúlt időszakban öt ilyen ügyben éltünk felhívással.

Így pl. egy gazdasági társaság tulajdonában lévő ingatlanra nagy mennyiségű, főként hűtőgépből, mosógépből és egyéb műszaki cikkekből álló hulladékot helyeztek el. Az ügyben indult nyomozás során a hulladékot lerakó személyek e tényt elismerték. A nyomozást a rendőrség megszüntette és az ügyet áttette a jegyzőhöz, aki helyszíni szemlén megállapította, hogy a hulladékok elszállítása megtörtént, ezt követően további intézkedésre nem került sor. A főügyészség a Ket. 20. § (9) bekezdése alapján eljárási kötelezettség elmulasztása miatt élt felhívással, amelyben a hulladékgazdálkodási bírság alkalmazására irányuló eljárás megindítását indítványozta.

Egy másik hulladék-lerakási ügyben, ahol a büntetőeljárás során szintén ismertté vált a hulladék elhelyezője, a jegyző a rendőrség nyomozás megszüntetésre vonatkozó értesítését követően az ingatlan tulajdonosával szemben alkalmazott hulladékgazdálkodási bírságot, a tulajdonos háttérfelelősségét teljesen félreértelmezte. Felhívásunkra a kormányhivatal a

bírsághatározatot megsemmisítette, a jegyző a lefolytatott új eljárásban a hulladékot ténylegesen lerakó személyt bírságolta.

A szabályozás ellentmondásosságából adódóan több ügyben problémát jelentett annak megítélése is, hogy a települési hulladékot jogellenesen elhelyező személlyel szemben milyen szankció alkalmazható. A megyében általános gyakorlat volt, hogy a rendőrség a nyomozás megszüntetését követően az iratokat szabálysértési eljárás lefolytatása érdekében tette át. A 2012. évi II. tv. (Szabs. tv.) 196. § (2) bekezdésében meghatározott tényállás szerint ugyanis köztisztasági szabálysértést követ el az is, aki települési hulladékot nem a kijelölt lerakóhelyen rak le, helyez el. Ugyanakkor nem hagyható figyelmen kívül a Szabs. tv. 2. § (4) bekezdése sem, amely szerint nem állapítható meg szabálysértés, ha a tevékenység miatt közigazgatási bírság alkalmazásának van helye. Miután e magatartás hulladékgazdálkodási bírsággal fenyegetett, szabálysértési felelősségre vonásra nem kerülhet sor. Tekintettel arra, hogy szabálysértési hatóságként nem a jegyző, hanem a járási hivatal jár el, fontos, hogy a rendőrség az ügyeket megfelelő helyre továbbítsa. A jegyző kellő információ hiányában ugyanis nem intézkedhet a hulladék elszállítása érdekében. E kifogásolható gyakorlat megváltozni látszik.

A jegyzők által folytatott eljárásokat számos beadvány kifogásolta. A kérelmek a Ket. rendelkezéseinek alkalmazásával összefüggő problémákon túl több esetben a környezeti érdekek sérelmét is felvetették. Az eljárási szabályok kapcsán egy kérdésre, az ügyféli jogállás problémájára térek ki.

5. Ügyféli jogállás

5.1. Ügyfél-e a szomszéd?

Az építési munkával érintett ingatlannal szomszédos ingatlan tulajdonosa ügyféli jogállásának megítélése az építésügyi hatóságok gyakorlatában eltérő. Az ügyféli jogállást az eljárásban történő részvétel és nem a keresetösségi jog szempontjából vizsgáltuk.

E probléma ismételt felbukkanásának oka a szabályozás változása. Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (Étv.) 31. § (1) bekezdés a) pontja szerint az építmény elhelyezése során biztosítani kell többek között a szomszédos építmények rendeltetésszerű és biztonságos használhatóságát. E jogszabályhely alapján általános gyakorlat volt, és az Étv. 53/A. § (2) bekezdés c) pontja, illetve az eljárási szabályokat rendező 193/2009. (IX. 15.) Korm. rendelet 3. § (3) bekezdés a) pontja is előírta, hogy az építésügyi hatósági eljárásban minden esetben vizsgálni kell a szomszéd ügyféli jogállását.

E szabályozás azonban 2013. január 1-jével megváltozott. Az Étv., illetve a jelenleg hatályos 312/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet ilyen előírást már nem tartalmaz, a szomszéd ügyféli jogállását a Ket. 15. § (1) bekezdése alapján kell megítélni. Ennek során figyelemmel kell lenni az Étv. 53/C. § (7) bekezdésében foglalt előírásra is, amely szerint az eljárás megindításáról szabályszerűen értesített ügyfél ügyféli jogait akkor gyakorolhatja, ha az ügyfél az első fokú eljárásban nyilatkozatot tett vagy kérelmet nyújtott be.

Ez utóbbi rendelkezésre figyelemmel egyes hatóságok az eljárás megindításáról a szomszédos ingatlanok tulajdonosait mint ügyfeleket értesítik. Ennek során tájékoztatást adnak arról, hogy ügyféli jogukat a későbbiekben akkor gyakorolhatják, ha az első fokú eljárásban nyilatkozatot tesznek. Ha ezzel nem élnek, velük már az érdemi döntést sem közlik. (E gyakorlat van összhangban a szabályozással.)

A kormányhivatal által jelzett egyik ügyben a jegyző a szomszédot az eljárás megindításáról nem értesítette, vele az építési engedély megadó határozatát nem közölte. A szomszéd az építési munka megkezdését észelve ügyféli jogállásának elismerését kérte. A hatóság hiánypótlási eljárásban arra hívta fel, hogy igazolja közvetlen érintettségét, mivel álláspontja szerint önmagában a szomszédi státusz az ügyféli jogállást nem alapozza meg. A szomszéd ennek nem tett eleget, ezért az ügyféli jogállásának megállapítására irányuló eljárást megszüntették.

Miután a szomszéd ügyféli jogok hiányában a helyszíni szemlén nem vehetett részt, iratbetekintési jogával sem élhetett, nem volt abban a helyzetben, hogy meggyőződjön arról, hogy a tervezett építési munka ingatlana használatát befolyásolja-e, így konkrét kifogásokat sem fogalmazhatott meg. A főügyészség felhívással élt az eljárást megszüntető végzés ellen, amelyet a jegyző felügyeleti szerve, a kormányhivatal – egyetértve az ügyészi indítvánnyal – megsemmisített, és új eljárásban a szomszéd ügyféli jogállásának vizsgálatát rendelte el.

5.2. A civil szervezetek ügyféli jogállása

Az ügyféli jogállás kérdése, ezen belül a civil szervezetek ügyféli jogállása egy másik ügyben, a környezetvédelem rokonterületén, állatvédelmi hatósági ügyben is felmerült. A jegyzőhöz a településen működő állatvédelmi célú egyesület tett bejelentést amiatt, hogy az állattartó nem megfelelően gondoskodik haszonállatairól. A jegyző helyszíni szemlét követően az eljárást megszüntette, az erről szóló döntést kizárólag az állattartóval közölte. A jegyző teljesen figyelmen kívül hagyta a Ket. 15. § (5) bekezdését, valamint az állatok védelméről és kíméletéről szóló 1998. évi XXVIII. tv. 48. § (1) bekezdésében foglaltakat. Eszerint azon civil szervezeteket, amelyek tevékenysége az állatok védelmére irányul, az állatvédelmi jogszabályok megsértése miatt általuk kezdeményezett hatósági eljárásokban az ügyfél jogállása illeti meg. Ügyészi fellépést követően a hatóság döntését az egyesülettel közölte, és érdemben is felülvizsgálta.

6. Szakhatósági közreműködés, szakkérdés

A környezeti érdekek sérelme egy ügyben az építmények engedélyezett funkciójával volt összefüggésben. Egy Balaton-közeli település falusias lakóterülethez tartozó ingatlanára a hatóság mezőgazdasági üzemi létesítmény, terménytároló siló építését engedélyezte, amelyre egyébként a helyi építési szabályzat lehetőséget is adott. A lakókörnyezetben élők kifogásolták, hogy a hatóság nem vizsgálta az építményben folytatandó tevékenység környezeti hatásait, különös tekintettel a levegőszennyezésre, illetve a zajkibocsátásra. Erre figyelemmel az építésügyi és építésfelügyeleti hatósági eljárásokról és ellenőrzésekről, valamint az építésügyi hatósági szolgáltatásról szóló rendeletben [a 312/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet 6. mellékletének I. táblázatában] a zajkibocsátásra, valamint levegőterhelésre meghatározott szempontok alapján, a környezetvédelmi szakhatósági közreműködés indokoltságát vizsgáltuk. A környezetvédelmi szakhatóság bevonásának elmulasztása a Ket. 121. § (1) bekezdés c) pontja alapján a döntés semmisségét eredményezi és ügyészi fellépésre ad alapot.

A konkrét esetben a kérelemhez csatolt műszaki leírás szerint a környezetvédelmi szakhatóság bevonására nem volt szükség. A probléma alapvetően abból eredt, hogy a helyi építési szabályzat (HÉSZ) lehetőséget adott a 7,5 m magasságú siló építésére a falu belterületén, a lakóházak között. Mint a kormányhivatal vizsgálatából kiderült, a HÉSZ elfogadása során elmaradtak a szükséges szakmai, szakhatósági és lakossági egyeztetések, ezért a kormányhivatal a HÉSZ-t elfogadó önkormányzati rendelet hatályon kívül helyezését

kezdeményezte a település képviselő-testületénél. Ez az egyeztetési eljárás a hatósági eljárásban már nem volt pótolható. Az ügyben ügyészi fellépésre nem volt lehetőség.

Ezen ügy kapcsán – visszautalva a kormányhivatali integrációra – felmerülhet a szakkérdések vizsgálatának szabályozása is. A kiemelt jelentőségűnek minősített ügyekben az építésügyi hatósági jogkörben már nem a jegyző, hanem a járási hivatal jár el, és szakkérdésként vizsgálja azoknak a zaj- és levegővédelmi követelményeknek a teljesülését, amelyek a jegyzői eljárásban szakhatósági közreműködést igényelnek. Amíg azonban a szakhatósági közreműködés hiányában a jegyző döntése semmis, szakkérdések vizsgálatának elmaradása esetén a járási hivatal döntése megalapozatlan ugyan, de a semmisség jogkövetkezményeinek alkalmazása nélkül.

7. Fellépés az építésügyi hatóság engedélyező határozata ellen

Végül, a szeminárium témájához kapcsolódóan, egy olyan ügyet említek, amelyben egy egyesület, egy Balaton-parti településen működő baráti kör bejelentése alapján folytattunk vizsgálatot. Ebben az ügyben a Balaton-partra az építésügyi hatóság apartman házak építésére adott engedélyt. A helyi építési szabályzatot áttekintve azonban megállapítható volt, hogy ebben az övezetben csak közösségi szórakoztató, kulturális, vendéglátó, sport és játék célú építmények helyezhetők el, nincs lehetőség szálláshely építésére. Hasonlóan rendelkezett a település vízpart-rehabilitációs tanulmányterve is, ami egyébként miniszteri rendeleti szintű szabályozás. Az engedélyező határozat ellen a főügyészség felhívást nyújtott be, a jegyző a határozatot visszavonta és az építési engedély iránti kérelmet elutasította.

**DILEMMÁK A KÖRNYEZETVÉDELMI ÉS TERMÉSZETVÉDELMI FELÜGYELŐSÉGEK
KORMÁNYHIVATALI INTEGRÁCIÓJA UTÁN**

Pump Judit*

A környezetvédelmi felügyelőségek integrációját – amióta az integráció egyáltalán szóba került – az ombudsman és a jövő nemzedékek szószólója folyamatosan figyelemmel kísérik, álláspontjukat többször is megfogalmazták a jogszabályok véleményezése során,¹ a jogalkotóknak küldött levelekben, az ombudsmani hivatal tevékenységéről szóló jelentésben,² illetve a jövő nemzedékek szószólója az Alkotmánybíróság megkeresésére³ összegezte az ezzel kapcsolatos alkotmányos aggályait.

Ez a mai előadás az integrációról is szól, arról, hogy az milyen jogi környezetet hozott létre, hiszen a társadalmi részvétel feltételrendszere határozza meg, hogy milyen hatósági, bírósági gyakorlat alakul ki, szükség van-e a Legfelsőbb Bíróság ügyféli jogállásról és kereshetőségi jogról szóló, a jogalkalmazást közvetlenül meghatározó 4/2010. számú Közigazgatási jogegységi határozatának megváltoztatására. Előadásom első felében ezért azt mutatom be, hogy a feltételrendszer a hatósági oldalról nézve hogyan változott, a második felében pedig arra hívom fel a figyelmet, hogy ez a változás milyen következményekkel jár magára a társadalmi részvételre és a jogosítványokra nézve.

1. Az integráció

Olyan időszakot élünk, amikor minden folyamatosan változik, a közigazgatásban szervezetek tűnnek el és újak alakulnak. Amikor az előadásra készültem, már lehetett tudni, hogy a jogorvoslati rendszer, ideértve a másodfokot is, változni fog, de mégsem tudjuk pontosan, hogy ez mit is jelent. A közigazgatási eljárás rendjének egyfokúvá válása felmerült, de nem minden eljárásban, és még azt sem lehet tudni, hogy mely ügyek tartoznak majd ebbe a körbe. Mindenesetre a bíróságok számára az egyfokú eljárás megjelenése a környezeti elemeket érintő ügyekben új helyzetet teremtene, de ettől függetlenül is különösen fontosnak tartom, hogy a bírák megismerjék a 2015. április 1-jétől működő új integrált hatósági rendszert, hogy tudják, mivel is kell szembe nézniük, milyen új kérdések merülnek, merülhetnek fel a bírósági eljárásokban, amelyek a korábbi szervezeti rendszerben hozott döntések felülvizsgálata során elő sem kerültek.

* Dr. Pump Judit, vezető főtanácsos, PhD, Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, Budapest. A szerző álláspontja nem tekinthető az AJBH hivatalos állásfoglalásának, az a szerző saját véleménye. Ugyanakkor ezt képviselte hivatalos munkája során is, ezért az megjelenhet a hivatali – különösen a jövő nemzedékek szószólójához köthető – véleményekben, állásfoglalásokban, előadásokban. Az elhangzott előadást kiegészíti az alkotmányossági aggályokat és a kereshetőségi jogot tárgyaló rész.

¹ Az alapvető jogok biztosáról szóló törvény 2011. CXI. tv. 2. § (2) bekezdése szerint „Az alapvető jogok biztos véleményezi a feladat- és hatáskörét érintő jogszabályok tervezetét, a hosszú távú fejlesztési, területrendezési és a jövő nemzedékek életminőségét egyébként közvetlenül érintő terveket és koncepciókat.”

² Az ombudsmani hivatal nem minden esetben kapja meg a jogszabályokat véleményezésre, így nem került a hivatalhoz a szervezet átalakításáról, a felügyelőségek kormányhivatali integrációjáról szóló törvényjavaslat sem.

³ Az Alkotmánybíróságot az országgyűlési képviselők egynegyede kereste meg, és kért utólagos normakontrollt „A környezet és természet védelméről, a hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló egyes törvények módosítása” című törvény ellen (a beadvány száma: II/2092/2015).

1.1. Az illetékességi területek változása

Az integráció előtt a környezetvédelmi és természetvédelmi hatósági és igazgatási feladatokat – jellemzően – tíz felügyelőség látta el, illetékességi területük nem igazodott a megyék területéhez. Minden felügyelőség illetékességi területe egyszerre több megyére is kiterjedt, azonban ez nem jelentette azt, hogy a megyék minden településére kiterjedt volna egy adott felügyelőség illetékességi területe, hol kevesebb (a megye nem minden településére), hol több (más megyéhez/megyékhez tartozó) települést is magában foglalt,⁴ mert az illetékességi terület kiterjedése természetföldrajzi tényezőkön s nem közigazgatási határokon alapult. A felügyelőségek 2015. március 31-ével, a kormányhivatalokba való beolvadással megszűntek.⁵ Ha azt nézzük, hogy a felügyelőségek illetékességi területe és a jogutód kormányhivatalok illetékességi területe mennyiben fedik le egymást, akkor azt látjuk, hogy az azonosság hiányzik. Vegyük példaként az Alsó-Tiszavidéki Környezetvédelmi és Természetvédelmi Felügyelőséget (ATKTF), amelynek jogutódja a Csongrád Megyei Kormányhivatal. A felügyelőséghez három megye települései tartoztak: Csongrád megye egésze, Bács-Kiskun megye nagy része néhány település kivételével és Békés megye néhány települése. A Csongrád Megyei Kormányhivatal környezetvédelmi és természetvédelmi ügyekre vonatkozó illetékességi területe a jogutódlás után nem maradt azonos a felügyelőség illetékességi területével, mert azt már a megyehatárokhoz igazították, és csak Csongrád, illetve Bács-Kiskun megye települései kerültek e körbe, annak ellenére, hogy Bács-Kiskun megye települései korábban összesen három felügyelőséghez tartoztak. Emiatt, amikor az ATKTF integrációjával Bács-Kiskun megye a Csongrád Megyei Kormányhivatalhoz került, a kormányhivatal olyan településeket is átvett más felügyelőségektől, amelyek a jogutódlást szigorúan véve nem kerülhettek volna hozzá, míg a Békés megyei településekről a Békés Megyei Kormányhivatal javára le kellett mondania.

A környezethasználatok hatásának hatósági megítélésében kiemelkedő szerepe van az intézményi tudásnak, amelynek szerves része a szervezet munkatársainak helyszíni terepismerete. Az intézményi tudás közvetlenül befolyásolja azt, hogy a hatóságok milyen követelményeket írnak elő, milyen tudással rendelkeznek a környezet állapotáról, veszélyeztetettségéről. Ez a személyes élményen alapuló és személyes tapasztalat alapján kialakuló ismeret a szervezeti átalakulásakor adott települések kapcsán akár teljes egészében elveszhet, mert a múltra vonatkozóan a dokumentumokkal nem pótolható.⁶

1.2. Mitől hatóság a hatóság?

A kormányhivatali átalakításnak egyik fontos célja volt, hogy az engedélyezési rendszert egyszerűsítse, az időigényesnek tekintett szakhatósági eljárásokat lehetőség szerint felszámolja⁷ és legyen egy olyan központi kormányhivatali rendszer, amely egyszerre több

⁴ A felügyelőségek és a kormányhivatalok illetékességi területének összehasonlítását az 1. sz. táblázat mutatja.

⁵ 66/2015. (III. 30.) Korm. rendelet a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról, 29.§ (1) és (2) bekezdés.

⁶ KOHLHEB Norbert–PUMP Judit: Közigazgatás belülről (környezetpolitika a mindennapokban). *Új Magyar Közigazgatás* 2012/4, 46–60.

⁷ A 2015. évi VI. tv. általános indokolása szerint „[...] az Államreform program keretében a közigazgatás hatékonyságának növelése, az eddigieknél összefogottabban, ellenőrzöttebben és költségtakarékosan működő területi államigazgatás megteremtése, ezáltal a Kormány területi feladatellátása hatékonyságának és eredményességének megvalósítása. Az államigazgatás átalakításának elsődleges célja a bürokrácia csökkentése, az ügyfélbarát közigazgatás megteremtése, a társadalom cselekvési szabadságának biztosítása a közérdek érvényesítése mellett.” A felügyelőségek és a bányakapitányságok kormányhivatalba történő integrációjával pedig biztosítani kívánta „az állampolgárok számára a szolgáltatások még könnyebb elérhetőségét.”

hatáskört egyesít, amit úgy is jelölhetünk, hogy „minden az egyben”. Az integráció előtti szervezet egy olyan szervezet volt, ami szakmai alapon, egy szakmai cél elérésére szerveződött. A szervezet szakmai alapját az biztosította, hogy minden – a humán erőforrás, a tárgyi eszközök, a pénzforrások – azt a célt szolgálta, hogy környezet- és természetvédelmi ügyekben a szervezet el tudja látni feladatát, rendelkezzen mindazokkal a szakmai ismeretekkel és szakmai tudással, amelyekre ezeknek a feladatoknak az ellátásához szüksége volt. A *hatóság* fogalma tehát magában foglalta, hogy az egy célra létrehozott szakmai szervezet. Az integráció ezt a megközelítést részben megváltoztatta. Egyrészt elvetette az „egy szervezet – egy cél” megközelítést, mert a kormányhivatal – az elképzelés szerint – sok-sok hatáskörnek megfelelő cél összességének megvalósítását szolgálja, másrészt a gyakorlatban nem minden kormányhivatalról mondható el, hogy szakmai szervezet lenne.

Az integráció következtében a kormányhivatalok hatáskörébe került a környezetvédelmi és természetvédelmi hatáskör, valamint a környezetvédelmi információs rendszer működtetése mellett többek között az erdészeti és a bányászati hatósági jogkör is.⁸ Az integráció előtt a környezetvédelmi információs rendszer működtetése a felügyelőségek általános feladata volt. Az erdészeti és bányászati hatóságok a felügyelőségekhez hasonlóan több megyére kiterjedő illetékességi területtel rendelkeztek. Az integrációt követően ez az atipikus illetékesség továbbra is fennmaradt, azonban az egyes szakmai területeken illetékességgel rendelkező kormányhivatalok megyei kapcsolódásai nem lettek azonosak, ezt mutatja a 2. táblázat. Ha a „minden az egyben” koncepció megvalósulása szempontjából nézzük a kormányhivatalokat, akkor azt láthatjuk, hogy csak három kormányhivatal van, amely az illetékességi területe alapján a fent jelzett szakmai területek mindegyikéhez tartozó eljárásokban eljárhat és a feladatokat elvégezheti.

A környezetvédelemben a horizontális védelemnek egyik fontos eleme, hogy legyen egy olyan információs rendszer, amely a környezetvédelmi hatóság számára hozzáférhető és a környezet állapotával kapcsolatos információkat magában foglalja. Ez alapján lehet dönteni a környezetveszélyeztetéssel, károsítással, szennyezéssel kapcsolatos kérdésekről. Az integrációt követően a tíz felügyelőség tizenegy olyan kormányhivatalba tagozódott be⁹, ahol szakmai szervezeti egységgel rendelkező környezetvédelmi hatóságról beszélhetünk, bár ezek közül is csak hét felel a környezetvédelmi információs rendszer működtetéséért. A többi kormányhivatalnál nincsen szakmai szervezeti egység, ezért ha az ott dolgozóknak szakmai információra van szükségük, akkor meg kell keresniük a szakmai tudással és információval rendelkező kormányhivaltat.

Ha mindezt figyelembe vesszük, akkor megállapítható, hogy az integrációval tulajdonképpen megdőlt az a hatósági fogalom, mely szerint a hatóság szakmai szervezet. A hatóság szervezeti oldalról már nem feltétlenül szakmai szervezet. Bár a hatóságnak az a feladata, hogy jogokat, kötelezettségeket határozzon meg, a jövőben a feladat- és hatáskörének ellátásához szükséges szakmai ismeretet minden esetben kívülről kell beszereznie ott, ahol a szakmaiság a hatóságnak nem szervezeti adottsága. A szakmai szervezeti adottságok hiányának pótlására megoldást az ad, hogy a kormányhivatalról szóló törvény felhatalmazta a kormányhivatalokat arra, hogy ilyen célú megállapodást köthessenek

⁸ Bár az erdészeti hatóság már korábban a kormányhivatal része volt, hatósági önállóságát azon belül, a többi hatósággal együtt, 2015. március 31-ig megőrizte.

⁹ A Békés Megyei Kormányhivatalhoz került a Tiszántúli Környezetvédelmi és Természetvédelmi Felügyelőség Békés megyei kirendeltsége, mely 2006-ig önálló felügyelőség volt, kirendeltségként először az Alsó-Tiszavidéki Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőséghez, 2008-tól pedig a debreceni székhelyű felügyelőséghez tartozott.

egymással, és ez a kormányhivatalok szervezeti és működési szabályzatában is rögzítésre került.¹⁰

A környezet- és a természetvédelmi, valamint az erdészeti és bányászati ügyekért felelős kormányhivatalok eltérő megyei illetékességi területei, valamint a szakmai szervezeti adottságokban meglévő különbségek miatt a kormányhivatalok feladatellátásához és hatósági munkájához állandó együttműködésre van szükség. Az az elképzelés, hogy a belső egyeztetés feltételét megteremti, ha a különböző hatóságokat egy kormányhivatali szervezetbe olvasztják be, megbukott, hiszen számos esetben a feltételek kényszere miatt nem belső, hanem kormányhivatalok közötti egyeztetésre van szükség.

1.3. Osztatlan felelősség, osztatlan hatáskör?

Az integráció hatására olyan kérdések kerülnek elő, amelyek korábban soha nem merültek fel. Nagyon sokszor lehet hallani, hogy a kormány megbízott felelőssége osztatlan. Vajon ez egyet jelent-e az osztatlan hatáskörrel? Az osztatlan hatáskör fogalmának kérdését az ombudsmani hivatalhoz az integráció kérdéseivel foglalkozó vizsgálatban eljuttatott határozatok alapján indokolt felvetni, melyek az integráció utáni időpontban – 2015. április 1. után – környezeti elemeket érintő hatósági eljárási ügyekben születtek, és ahol az eljárásokban a környezetvédelmi kérdések szakkérdésként merültek fel. A határozatok azt tükrözik, hogy a kormányhivatalok környezetvédelmi hatáskörükről többféleképpen gondolkodnak. Mi az alapja ennek a bizonytalanságnak? A hatóságok kijelöléséről szóló kormányrendelet szerint *a kormányhivatal környezetvédelmi hatóság és környezetvédelmi szakhatóság, illetve természetvédelmi hatóság és természetvédelmi szakhatóság.*¹¹ Ugyanakkor ugyanennek a kormányrendeletnek a melléklete az illetékességi területek meghatározásakor már csak tizenegy kormányhivatalt említ; azokat, amelyek szakmai szervezettel rendelkeznek. Levonható-e a kormányrendeletben megfogalmazott kormányhivatali illetékességi szabályokból az a következtetés, hogy környezet- és természetvédelmi ügyekben van olyan kormányhivatal, amelynek hatásköre van ugyan, de illetékességi területe nincs? A kérdésre a válasz azon múlik, hogy mit takar a környezetvédelmi hatáskör.

A határozatok tanúsága szerint a kormányhivatalok – függetlenül attól, hogy rendelkeznek-e környezetvédelmi szakmai szervezeti egységgel vagy sem – nem mindig jelenítik meg, hogy környezetvédelmi szakkérdésben – pl. várható jelentős környezeti hatás megítéléséről – milyen minőségükben döntöttek. A határozatok indokolása több esetben is egyszerűen csak azokat az eljárási, illetve hatásköri szabályra vonatkozó hivatkozásokat tartalmazza, amelyek az eljárás tárgyából – útügy, építésügy, stb. – következnek. Ezekben a határozatokban nem jelenik meg, hogy a kormányhivatal a jelentős környezeti hatásról szóló döntését környezetvédelmi hatáskörében hozta-e meg. Kérdés tehát, hogy nevesíteni kell-e a hatáskört? A hatóság köteles-e hatáskörét gyakorolni? A közigazgatási eljárási törvény alapján igen.¹² Ha kimondjuk azt, hogy a környezetvédelmi szakkérdések a környezetvédelmi hatáskörbe tartoznak, akkor azzal azt is kimondjuk, hogy ezt a határozat indokolásában jelezni kell. Ha a környezetvédelmi hatáskör nevesítése megtörtént, akkor a hatáskör gyakorlásáról egyértelmű képet alkothatunk. De felmerül a kérdés, hogy ha a hatóság nem nevesítette e hatáskörét, ezzel kimondhatóvá válik-e, hogy a hatóság környezetvédelmi hatáskörét nem gyakorolta? Ha nem gyakorolta, akkor miért nem tette? Elszakítható-e a hatáskör a céljától? Van-e nem célhoz

¹⁰ 2011. évi CXCV. törvény a közszolgálati tisztviselőkről, 53/A. §; a fővárosi és megyei kormányhivatalok szervezeti és működési szabályzatáról szóló 7/2015. (III. 31.) MvM utasítás.

¹¹ 71/2015. (III. 30.) Korm. rendelet a környezetvédelmi és természetvédelmi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről 9. §, 13. §, 26. §, 27. §.

¹² Ket. 20. § (1) bekezdés.

kötött hatósági joggyakorlás? Kimondhatjuk-e egyáltalán azt, hogy önmagában a jogok, kötelezettségek és a felelősség meghatározása már hatáskörgyakorlás, vagy mindig meg kell találni azt a célt, ami miatt a hatáskör gyakorlására sor kerül? Az eljáráson belül a környezetvédelmi szakkérdés vizsgálatakor az eljárás célja a környezet védelme. Ha pedig a célja a környezet védelme, akkor az elsőfokú döntés felülvizsgálata során vizsgálni kell azt is, hogy ezt a célt megvalósítja-e; de hogyha ezt nem környezetvédelmi hatáskörében tette, akkor ez hogyan lehetséges? Hogyan érvényesülnek az ágazati elvek? Ahogy azt a többi előadó is hangsúlyozta, a környezet- és a természetvédelem területén az elvek érvényesítése elengedhetetlen. Ki lesz a felülvizsgálati hatóság? Ki az, aki az adott ügyben a szakkérdésről szóló döntés felülvizsgálatát elvégzi?

E kérdések a szakhatósági rendszerben nem merülnek föl, a több hatáskört egyszerre gyakorló kormányhivatali eljárásban azonban igen. Úgy vélem, hogy ezek mind olyan kérdések, amelyeket elő kell venni és elméleti szinten is tisztázni kell.

1.4. A környezetvédelmi szakkérdés

A környezetvédelmi szakkérdés fogalmát jogszabály nem határozza meg. Ugyanakkor jogszabályok sorolják föl azokat a kérdéseket, amelyeket környezetvédelmi vagy természetvédelmi szakkérdésnek kell tekintetni. Tipikus környezetvédelmi szakkérdések közé tartozik annak vizsgálata, hogy

- adott tevékenység a természet és a táj védelmére vonatkozó nemzeti és közösségi jogi követelményeknek a kérelemben foglaltak szerint vagy további feltételek mellett megfelel-e;
- milyen hulladék keletkezik, és annak kezelése megfelel-e a hulladékgazdálkodási előírásoknak;
- a zajkibocsátás megfelel-e a környezeti zaj és rezgés elleni védelem követelményeinek;
- a tervezett tevékenység megfelel-e az elérhető legjobb technika alapján meghatározott levegővédelmi követelményeknek és előírásoknak;
- a tevékenység alapján bizonyos követelményekre tekintettel feltételezhető-e jelentős környezeti hatás.¹³

A fenti szakkérdések közül érdemes kiemelni a „jelentős környezeti hatást”, amely megítélésének szempontjait jogszabály rögzíti,¹⁴ és amely jól rávilágít a környezetvédelmi szakkérdés komplexitására. Arra, hogy a környezetvédelmi szakkérdés magában foglalja mindazokat a vizsgálatokat, amelyek célja annak feltárása, hogy a tervezett tevékenység hogyan hat a környezeti elemekre és rendszereikre, a negatív hatótényezők milyen szerepet játszhatnak, és ennek ismertetésében a tevékenység folytatását milyen korlátok közé kell szorítani a védelem, a fenntarthatóság érdekében.

A környezeti hatásvizsgálatról szóló jogszabály rendezi a hatóság döntési szabadságát a tevékenységgel járó, várható környezeti hatás jelentőségének megítélésében, annak eldöntésében, hogy szükséges-e környezeti hatásvizsgálati eljárást lefolytatni, illetve, hogy e

¹³ A környezet-, illetve természetvédelmi szakkérdések vizsgálatának körét és rendjét a területi államigazgatási szervezetrendszer átalakításával összefüggő egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 70/2015. (III. 30.) Korm. rendelet mellékletei (11., 13., 15., 16., 17. 25., 26., 28., 36., 37., 39., 41. 47., 48., 58., 59., 60., 62.) tartalmazzák.

¹⁴ 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet 5. számú melléklet: a környezeti hatásvizsgálat szükségességének szempontjai.

döntését a hatóság milyen eljárás keretében hozhatja meg. A jogszabály mellékletekben sorolja fel azokat a tevékenységeket, amelyek esetén a hatást vizsgálni kell, és három különböző típusú eljárási rendet határoz meg: 1. a várhatóan jelentős hatás miatt a hatásvizsgálati eljárás lefolytatása mindig kötelező, 2. a hatás jelentőségének megállapítása előzetes vizsgálati eljárás keretei között zajlik, 3. a hatás jelentőségének feltételezhetőségét előzetes vizsgálati eljárás nélkül, adott tárgyú eljárás részeként kell vizsgálni.¹⁵ Ez utóbbi két csoportba tartozó tevékenységeknél a jelentős hatás feltételezhetőségének megítélése hatósági kompetencia. A két tevékenységi csoport között a különbség az, hogy az egyik csoportba a „kicsik” kerültek, mert a tevékenység nem ér el bizonyos küszöbértéket vagy egyes feltételeknek nem felel meg. Ha megnézzük a „kicsi” tevékenységek körét,¹⁶ akkor érthetővé válik, hogy miért van szükség arra, hogy a hatóság az engedélyezés során vizsgálja azt, feltételezhető-e jelentős hatás fellépése.

Az integráció előtt minden esetben a környezetvédelmi hatóság, a felügyelőség értékelte a tevékenységek környezeti hatásának jelentőségét, és döntött arról, hogy szükséges-e hatásvizsgálati eljárás lefolytatása. Az integrációt követően a „kicsi” tevékenységek esetén szakkérdésként az eljáró hatóság vizsgálhatja a hatás jelentőségét. Ez azt jelenti, hogy olyan hatósági feladatot ellátó szervezetek is dönthetnek a jelentős hatásról, amelyek környezeti szakmai szervezettel és információval szervezeti adottságként egyáltalán nem rendelkeznek, és saját döntésükön múlik, hogy magukat a kérdés eldöntésére alkalmasnak tartják-e.

1.5. A szakkérdés vizsgálatának eljárási kérdései

A környezet védelméről szóló törvény – nagyon félrevezetően – úgy fogalmaz, hogy „[a] környezethasználattal járó tevékenység engedélyezésére irányuló hatósági eljárásban a környezetvédelmi szempontok érvényesülését szakhatósági közreműködés keretében vagy szakkérdésként kell vizsgálni.”¹⁷ A törvényi megfogalmazás azért félrevezető, mert a szakhatósági eljárásban is szakkérdéseket vizsgálnak. Amikor a hatóság saját tevékenységén belül kérdéseket tesz föl magának, szakkérdéseket tesz fel, és azokat dönti el. A szakhatósági eljárásra való utalás jelzés arra, hogy adott eljárásban olyan szakkérdésről kell dönteni, melyre az eljáró hatóság hatásköre és ebből adódóan szakmai kompetenciája nem terjed ki.

Az integráció után a kifejezetten környezet- és természetvédelmi engedélyezést érintő és a környezet-, illetve természetvédelmi hatáskörként nevesített ügyek miatt felmerülő szakkérdések vizsgálata továbbra is szakhatósági eljárás keretei között zajlik, ha azok más hatóság – azaz nem a kormányhivatal – eljárása során merülnek fel. Az integráció tehát a környezetvédelmi ügyekben sem szüntette meg teljesen a szakhatósági eljárást, ezért kettős rendszer alakult ki. Azokban az ügyekben, ahol szakhatósági eljárás keretében döntenek a környezetvédelmi szakkérdésről, ott a másodfokú eljárásban is megmaradt a szakhatósági rendszer, és az első fokon meghozott környezetvédelmi szakkérdésről szóló döntést

¹⁵ 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet 2/A. § (1) bekezdés.

¹⁶ „2/A. § (1) Kormányrendeletben meghatározott esetekben a 3. számú melléklet szerinti olyan tevékenység esetén, amely nem éri el a 3. számú mellékletben meghatározott küszöbértéket, vagy a 3. számú mellékletben a tevékenységre megállapított feltétel nem teljesül, előzetes vizsgálati eljárás lefolytatása nélkül – a 13. számú melléklet szerint megadott adatok és az 5. számú mellékletben meghatározott szempontok figyelembevételével –, a (2)–(6) bekezdésben foglaltak szerint kell megvizsgálni a feltételezett környezeti hatások jelentőségét, továbbá döntést hozni a környezeti hatásvizsgálat szükségességéről és az annak során vizsgálandó kérdésekről.” Ebből következik, hogy kicsi tevékenységnek számít pl. az intenzív állattartó telep, baromfitelep 100 számos állat alatt, közúti járműjavító telep 20 egy időben javítható jármű alatt, nem veszélyes hulladék égetése 10 t/nap kapacitás alatt, 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet 3. sz. melléklet.

¹⁷ 1995. évi LIII tv. 66/A. § (1) bekezdés.

másodfokon az Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség mint másodfokú szakhatóság bírálja felül.

Ha azonban a szakkérdés olyan ügyben merül fel, amely a kormányhivatal valamelyik hatáskörébe tartozik és a környezetvédelmi szakkérdésről a kormányhivatal belső eljárási rendje alapján születik döntés, akkor a másodfokú eljárásban az Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség már nem mint másodfokú szakhatóság, hanem mint szakértő vesz részt.¹⁸ Úgy gondolom, hogy mindenki számára jól érzékelhető, hogy ez a Főfelügyelőség leminősítését jelenti, hiszen hatóságból a tényállástisztázás egyik eszközévé válik. Az eljárási pozícióvesztésen túl ez az eljárás kimenetelének meghatározása szempontjából lényegesen különböző szerep bizonytalan és kiszámíthatatlan helyzetet hoz létre a hatóság és az ügyfél között is. Nem mindegy ugyanis, hogy a hatósági eljárásban a hatóság „véleménye” az ügyfél magatartását, kötelezettségeit, jogait és a feltételeket meghatározó, a másik hatóság számára kötelezően figyelembe veendő és tiszteletben tartandó állami akaratként jelenik meg, vagy egy szakértői véleményként, amely még a tényállás tisztázása szempontjából sem köti az eljáró hatóságot és az ügyfél számára sem jelenik meg úgy, mint kötelezően figyelembe veendő állami akarat. Mindez pedig csupán a hatáskör telepítéstől függ, azon múlik, hogy az adott hatáskör gyakorlására a jogalkotó a kormányhivatalt vagy egy másik hatóságot jelölt-e ki.

2. A társadalmi részvétel

A fentiek tükrében azt vesszük számba, hogy a társadalmi részvétel feltételrendszere hogyan változott, különös tekintettel a jogorvoslathoz való jog szempontjából.

2.1. Tájékoztató – honlapok

A társadalmi részvétel elengedhetetlen feltétele, hogy a társadalom tagjai tájékozódni tudjanak, ezért kulcskérdés, hogy honnan és milyen információkat tudnak szerezni, milyen az információkhoz való hozzáférés lehetősége. Az internet világában az egyik, ma már nélkülözhetetlenné váló forrás a hatósági honlap. A környezetvédelmi ügyekben a hatóságok jogszabályi kötelezettsége is, hogy meghatározott dokumentumokat honlapjukon nyilvánosságra hozzanak. Az integráció után a honlapok nagyon vegyes képet mutatnak. Még a jogutódlás megjelenítése is eltér az egyes honlapokon. Ennek oka elsősorban az, hogy az integrációval együtt a honlapok egységesítése csak részben történt meg; a kormányhivatalok és környezetvédelmi szervezeti egységeik eltérő lehetőséget kaptak. Van olyan kormányhivatal, ahol a korábbi felügyelőségi honlapot mint a környezetvédelmi főosztály saját honlapját, továbbra is fenntartják és működtetik, más kormányhivatal megőrizte a honlapot, de már nem frissíti, s van olyan korábbi zöldhatósági honlap, amelyet megszüntettek. A hirdetések elérhetősége is változatos képet mutat; egyes helyeken külön környezetvédelmi címszó alatt elkülönítve teszik közzé, máshol a többi hirdetés közé keverve, így alig lehet megtalálni őket. Az ügyféli jogállás szempontjából pedig kiemelt jelentősége van annak, hogy a potenciális, illetve az eljárásban részt vevő ügyfelek a hirdetményeket megfelelő időben megismerhessék, az eljárási határidőket – különösen a jogvesztéssel is járókat – betarthassák.

¹⁸ A területi államigazgatási szervezetrendszer átalakításával összefüggő egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 70/2015. (III. 30.) Korm. rendelet rendelkezett először arról, hogy mely másodfokú eljárások azok, amelyben az Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség nem másodfokú szakhatóságként, hanem csak szakértőként vehet részt.

2.2. Ügyfélé válás – a hatóság eljárásjogi pozíciója alapján

Az ügyfélé válás feltételrendszere nagyon megváltozott. Az eddigiek során elhangzott az a vélemény, hogy a 4/2010 KJE határozat szerint egy társadalmi szervezet ügyfélé válása szervezeti alapú. Véleményem szerint az ügyfélé válás nem szervezeti, hanem hatósági eljárás alapú, hiszen a társadalmi szervezet fellépési lehetősége attól függ, hogy a környezetvédelmi ügyben a hatóság milyen eljárási szerepet tölt be: eljáró hatóság vagy szakhatóság. Emiatt mondható az, hogy a szakkérdésről szóló szakhatósági eljárást felváltó belső kormányhivatali eljárásokban nincs lehetőség a társadalmi részvételre. Ez azonban meg is fordítható, ha elfogadjuk azt, hogy az összes kormányhivatal rendelkezik környezetvédelmi hatáskörrel. Ez következne annak elismeréséből, hogy a jelentős környezeti hatás feltételezhetőségét a kormányhivatal csak mint környezetvédelmi hatóság vizsgálhatja, és csak e minőségében hozhat döntést róla. Ha a környezetvédelmi szakkérdésekben döntő kormányhivatalt környezetvédelmi hatóságnak is tekintjük, akkor ennek egyértelmű következménye lenne a társadalmi szervezetek bevonásának kötelezettsége, illetve fellépésük jogának biztosítása. Mindez az ügyfélé válást is egyszerűvé tehetné.

2.3. Tájékoztatás eljárás alatt – eljáró hatóság vagy információ gazda

Az integrációt követően az eljárás előtti és alatti tájékoztatás és tájékozódás is jelentős mértékben megváltozott. Az erdészetet és bányászatot is érintő illetékességi szabályokról szólva utaltunk arra, hogy egy adott ügyben egyszerre több kormányhivatal is érintett lehet, azonban a rendszerből nem tudható, hogy az ügyfél kihez is fordulhat, kitől kérhet és kaphat információt. Mi történik akkor, ha az egyik kormányhivatalnál nincsen olyan ember, aki a környezetvédelmi szakkérdés megítélésére alkalmas, és ezért a szakembert egy másik – a környezetvédelmi szervezeti egységgel és a vonatkozó kormányrendelet szerint környezetvédelmi illetékességgel rendelkező – kormányhivatallal kötött megállapodás alapján pótolják. Mehet ilyenkor információt kérni a társadalmi szervezet ahhoz a kormányhivatalhoz, amelyiktől a szakembert kirendelték? E lehetőség biztosítása különösen fontos és indokolt is lenne, hiszen ha egy környezetvédelmi szervezeti egység nélküli kormányhivatal eljáró hatóságként egy eljárásban – pl. építésügyi eljárásban – azt állapítja meg, hogy feltételezhetően a tevékenység jelentős környezeti hatással fog járni, akkor azokat a feltételeket és tartalmi követelményeket is meg kell határoznia, amelyek majd a másik – a környezetvédelmi szervezeti egységgel rendelkező – kormányhivatalnál indítható hatásvizsgálati eljárás alapját szolgálják. Ez utóbbi kormányhivatalnak kell majd döntenie arról, hogy vajon a meghatározott követelmények alapján készült dokumentáció alkalmas lesz-e a hatásvizsgálati eljárás lefolytatására vagy szükséges hiánypótlásra visszaadni. A társadalmi szervezet számára ott kell biztosítani a jogot, ahol fellépésével hatást tud kifejteni, ezért természetes lenne, hogy ne csak annál a kormányhivatalnál vagy más hatóságnál tudjon fellépni, amely a jelentős hatásra vonatkozó környezetvédelmi szakkérdésről dönt, hanem információért ahhoz a kormányhivatalhoz is fordulhasson az eljárás során, amely majd a későbbiekben a hatásvizsgálati eljárás lefolytatására illetékességgel rendelkezik. Korábban, amíg a felügyelőség szakhatóságként vett részt az eljárásban, a társadalmi szervezetnek ez a joga nem sérült, mert az eljárási rendből következően az ügyfél a szakhatóságot megkereshette, és ugyanannak a hatóságnak a hatáskörébe tartozott a jelentős hatás megítélése, mint amely a későbbiekben a hatásvizsgálatot lefolytatta.

2.4. Tényállás tisztázása – a szakmaiság alapja

A környezetvédelmi szakkérdés tisztázása szempontjából szükséges felhívni a figyelmet arra, hogy hozzászoktunk ahhoz a hatósági fogalomhoz, amely szerint a hatóság szakmai szervezet. A korábbiakban bemutatottak alapján kimondható, hogy nem mindig szakmai szervezet a hatóság. A társadalmi szervezetek számára nem mindegy, hogy a tényállás tisztázása milyen szervezeti és személyi feltételek mellett történik, a hatóság saját szakmai szervezeti adottságára épít vagy megkeresés, esetleg kirendelés alapján kapja meg azt az információt, azt a személyt, aki a szakkérdés megítélésében segítséget tud nyújtani, valamint, hogy a megszületett döntés szakmai megalapozása, megalapozottsága hogyan is jeleníthető meg.

2.5. Iratbetekintési jog – szakhatósági állásfoglalás vagy szakvélemény

Az integráció érinti a társadalmi szervezetek iratbetekintési jogát is. A jövő nemzedékek szószólója levélben kereste meg a kormányhivatalokat és kérdezett rá arra, hogy minek tekintik azokat a szakvéleményeket, amelyek a kormányhivatali hatáskörbe tartozó ügyekben a környezetvédelmi szakkérdésekről készülnek. A válaszoló kormányhivatalok ezeket az iratokat a határozattervezet részének tekintik, aminek az a következménye, hogy a Ket.-re hivatkozva az iratbetekintési jog megtagadható.¹⁹ Ez azzal jár, hogy a társadalmi szervezet mint ügyfél nem jut hozzá olyan szakmai értékeléshez és információhoz, amelyhez korábban a szakhatósági eljárás során hozzájuthatott, mert a szakhatósági állásfoglalást az eljárás során az iratbetekintési jog alapján megismerhette.

2.6. Tájékoztatási kötelezettség – közzététel és annak módja

A közzétételi, tájékoztatási kötelezettséget és annak módját az elmúlt időszakban bekövetkező jogszabályi változások közvetlenül érintették. Az integráció miatti szervezeti átalakítás kapcsán arról már volt szó, hogy a korábbi felügyelőségi honlapok átvétele, illetve megszüntetése hogyan érintette a közzététel módját. A közzétételi kötelezettségben jelentősebb változást a 2015. december 28-án kihirdetett, közel 400 oldalas salátarendelet hozott,²⁰ mert a közzétételi kötelezettség több esetben megszűnt. Ha a hatóság megállapítja „kicsi” tevékenység esetén, hogy jelentős hatás megjelenése feltételezhető és ezért a folyamatban lévő eljárást a hatásvizsgálati eljárás befejeződéséig végzéssel felfüggeszti, akkor ezt a végzést az új szabályozás alapján nem kell közzétenni. Ez a korábbi szabályozáshoz képest visszalépést jelent, mert a társadalmi szervezet fellépésének lehetőségét korlátozza.

2.7. Jogorvoslat – az ügyféli jog, a keresetőségi jog sérelmei

A szakmai vélemény tartalmának megismerhetősége a társadalmi szervezetek jogorvoslati jogának gyakorlását is közvetlenül befolyásolhatja. Egyrészt költségmegtakarítást jelent, ha a hatóság által kialakított szakmai véleményt érvelésük alátámasztására fel tudják használni, és ezzel elkerülhetik a szakértői díjakat. Másrészt hivatkozhatnak rá, ha más érdek miatt a szakvéleményt az eljáró hatóság nem kellő mértékben vette figyelembe. A szakvélemények megismerhetősége a gyakorlatban az iratbetekintési jogtól függetlenül azon múlik, hogy a határozatban a szakvélemény hogyan jelenik meg. A határozatok tanúsága szerint ebben sincs

¹⁹ Ket. 69. § (1) bek. a) pont.

²⁰ 441/2015. (XII. 28.) Korm. rendelet a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggésben egyes kormányrendeletek módosításáról.

egységes rendszer a kormányhivatalok gyakorlatát tekintve. Vannak olyan határozatok, amelyek a szakvélemény egészét tartalmazzák, úgy, ahogy azt a környezetvédelmi szervezeti egység megfogalmazta, s van, amikor már csak a belső egyeztetés utáni állapotot tükrözik. A szakmai információk eltérő elérhetősége nemcsak az első fokú határozattal szembeni fellebbezés, hanem annak bíróság előtti megtámadásának lehetőségét is befolyásolja.

A jogorvoslati jog szempontjából jelentősége van annak is, hogy az adott ügy mely hatóság hatáskörébe tartozik. A társadalmi szervezet perbeli pozícióját erősíti vagy gyengíti az, hogy az Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség a másodfokú hatósági eljárásban szakhatóságként vagy szakértőként vesz részt. A szakhatóságként részt vevőt a társadalmi szervezet perbe vonhatja, míg a szakértőként eljárót nem.

A jogorvoslat kapcsán szólni kell még a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségűnek nyilvánított beruházásokról is. Ma már több mint 80 olyan kormányrendelet van, amely ilyen beruházások környezeti hatásvizsgálatai eljárása esetén is kimondja, hogy a határozat fellebbezésre tekintet nélkül végrehajtható,²¹ annak ellenére, hogy a hatóság ennek az eljárásnak a keretei között dönt a tevékenység engedélyezhetőségéről a várható környezeti hatások ismeretében, és pozitív válasz esetén az engedélyben határozza meg a feltételeket. Mivel a környezeti elemekbe való beavatkozás gyakran visszafordíthatatlan változásokat eredményez, a környezetvédelmi engedély fellebbezésre való tekintet nélküli végrehajtásának kimondása az eljárás – uniós jog által kialakított – funkciójának betöltését lehetetlenítheti el, és a jogorvoslati jogot – nem csak a társadalmi szervezetekét – lényegében kiüresíti.

2.8 A társadalmi részvétel feltételrendszerének módosulása – alkotmányossági aggályok

A fent ismertetett változtatások alkotmányossági aggályokat is felvetnek. Ha a szakkérdés kétféle eljárási rend szerinti tárgyalását vizsgáljuk, akkor megállapítható, hogy a társadalmi szervezetek között az eljárásban való részvételük, illetve a különböző eljárási cselekmények és pozíciók vonatkozásában különbség van, a hatáskörök telepítésétől függően. Mások a jogok a kormányhivatalhoz tartozó, illetve a kormányhivatalhoz nem tartozó hatáskörök esetén. A társadalmi szervezetek eljárásokban való részvétele az egészséges környezethez való jog érvényesítésének egyik eszköze, az eljárási szabályok pedig a jog érvényesítésének, érvényesülésének eljárási garanciái. Az Alkotmánybíróság az eljárás jellegű jogokat – mint az engedélyezési eljárásban való részvételt – az egészséges környezethez való alapjog szempontjából alanyi jognak tekinti.²² Ezért az eljárási szabályok megváltozását, függetlenül attól, hogy az a jogalkotói szándéknak vagy a szervezeti rendszer átalakításának a következménye, vizsgálni kell alkotmányossági szempontból, azaz, hogy mennyiben ütközik a visszalépés tilalmába. A fentiekre tekintettel az átszervezés azonban más szempontból is alkotmányossági aggályokat vehet fel. Az Alkotmánybíróság a hátrányos megkülönböztetés tilalmát „*a jogrendszer egészét átható alkotmányos alapelveként értelmezi.*” E körben alkotmányellenes megkülönböztetésnek tekinti, ha a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozókat alkotmányos indok nélkül megkülönböztetik meg, ha az alapjoggal összefüggésbe hozható sérelem esetén a „*megkülönböztetésnek, illetve korlátozásnak nincs*

²¹ Kiemelt beruházások esetén a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások megvalósításának gyorsításáról és egyszerűsítéséről szóló 2006. évi LIII. törvény 12. § (5) bekezdés e) pontja hatalmazza fel a kormányt, hogy a Ket.-től és az ügyfajára vonatkozó különös eljárási szabályoktól eltérő rendelkezéseket hozzon, ennek mértékére vonatkozó feltételeket azonban nem határoz meg.

²² 28/1994. (V. 20.) AB határozat. Az egészséges környezethez való jog alkotmánybírósági gyakorlatát a 16/2015. (VI. 5.) AB határozat összegezte, megerősítve a korábbi alkotmánybírósági határozatban kidolgozott elveket, és kiegészítve azokat a szervezet átalakításakor a visszalépés tilalma szempontjából figyelembe veendő követelményekkel.

tárgyilag os mérlegelés szerint ésszerű indoka, vagyis önkényes.” Az Alkotmánybíróság a hátrányos megkülönböztetés tilalmát – tekintettel az Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdésére – a jogi személyek esetén is követelménynek tartja.²³ Nem kétséges, hogy ha a környezeti ügyek (pl.: környezeti hatásvizsgálati eljárás) szempontjából nézzük, akkor az azokban részt vevő társadalmi szervezetek egy csoportot képeznek. Vizsgálandó kérdés, hogy a hatáskör telepítésre visszavezethető és e szervezetek eljárási jogát és azok érvényesítését érintő jelentős különbség nem teszi-e a szabályozást a diszkrimináció elvébe ütközővé. E különbségek miatt felvetődik a tisztességes eljáráshoz való jog sérelme is.

Az Alkotmánybíróság a tisztességes eljárás követelményét az *eljárás minőségének* tekinti, és határozataiban kiemeli, hogy azt megítélni csak „*az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet*”, illetve, hogy „*a tisztességes eljáráshoz való joggal szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye.*” Az Alkotmánybíróság szerint az eljárás méltánytalanságát, igazságtalanságát vagy tisztességtelen voltát nem zárja ki az, ha az összes részletszabályt betartják.²⁴ Az átszervezés miatt a tájékoztatás és a tájékozódás lehetőségeinek megváltozása, a hatóságok eltérő gyakorlata kapcsán, úgy vélem, joggal merülhet fel a tisztességes eljáráshoz való jog sérelme.

2.9. Kereshetőségi jog – a társadalmi szervezetek perlési joga

A környezetvédelmi társadalmi szervezetek kereshetőségi jogát egyrészt – a környezetvédelmi törvény 98. § (1) bekezdésében biztosított ügyféli jogállásból adódóan – a Pp. 327. § (1) bekezdése, másrészt a környezetvédelmi törvény 99.§ (1) bekezdés b) pontja biztosítja, mely perlési jogot biztosít a szervezetnek a környezethasználóval szemben.²⁵ Az első kereshetőségi jog a közigazgatási bírósági per, míg a második polgári per indításának jogát teremti meg a társadalmi szervezet számára. A környezetvédelmi törvény a polgári perben a bíróság előtt érvényesíthető igények meghatározásakor a szervezetre már mint ügyfélre hivatkozik,²⁶ s ezzel közvetlen kapcsolatot hoz létre a 98.§ (1) bekezdésével.

A két különböző perlési jog a társadalmi szervezetek számára egyrészt lehetővé teszi, hogy a hatósági eljárásban, illetve a határozat bírósági felülvizsgálati eljárásában aktívan alakíthassák a környezethasználó tevékenységét meghatározó jogi kereteket, az alkalmazandó jogszabályokat és hatósági előírásokat. Másrészt a környezet védelmében közvetlenül felléphessenek a környezethasználóval szemben, amennyiben az a környezetet veszélyezteti, szennyezi vagy károsítja. A polgári per a társadalmi ellenőrzésnek egy sajátos módja. E perben a társadalmi szervezet nem a hatóságtól, hanem közvetlenül a bíróságtól kérheti a környezethasználó eltiltását a jogellenes magatartástól, illetve kötelezését a kár megelőzéshez szükséges intézkedések megtételére. A két per egymással nem összekeverhető. Céljuk más: a közigazgatási pernek a feltételek meghatározása, míg a polgári pernek a feltételek betartatása.²⁷ A két pernek azonban van két közös pontja: a társadalmi szervezet és a környezethasználat. A Legfelsőbb Bíróság a Balaton-parti szakasz rehabilitációját megalapozó rendezési tervjavaslattal szemben indított 2006-os polgári perben kiemelte, hogy

²³ 20/2014. (VII. 3.) AB határozat [244, 243].

²⁴ 3/2014. (I. 21.) AB határozat [59].

²⁵ Ez a kereshetőségi jog – a törvényi megfogalmazás ellenére – azonos tartalmú az ügyész kereshetőségi jogát biztosító 109. § (2) bekezdés első fordulatóval („*Környezeti veszélyeztetés esetén az ügyész is jogosult keresetet indítani a tevékenységtől való eltiltás... iránt*”).

²⁶ Kvt. 99.§ (2)

²⁷ A két peres eljárás eltérő jellegét részletesen elemezte a Legfelsőbb Bíróság (BH2008. 46). A jogesetre VARGA Eszter is utal *Kereshetőségi jog vizsgálata a környezetvédelmi tárgyú közigazgatási perekben* című írásában. <http://www.mabie.hu/node/2150> (2016. 12. 10.).

a környezetvédelmi törvény 99.§ (1) bekezdése csak a társadalmi szervezetnek biztosít polgári perindítási jogot, és nekik is csak a környezethasználóval szemben.²⁸ Mindebből következik, hogy a környezetvédelmi törvény alapján a keresetösségi jog mind a közigazgatási, mind a polgári peres eljárásokban csak társadalmi szervezeteket illet meg, valamint a per tárgya közvetlenül a környezet használatához kötődik, az tervekre, programokra vagy azok előkészítésének megfelelőségére, illetve az eljárásokban való részvételre nem terjed ki.

3. Javaslatok a társadalmi részvétel feltételeinek rendezésére

A fentiek alapján úgy gondolom, hogy a társadalmi részvételnek legalább három feltétele van:

1. Szükséges annak az egyértelmű kimondása, hogy környezetvédelmi szakkérdésről a hatóság csak környezetvédelmi hatáskörében dönthet, azaz a hatósági eljárásban a környezetvédelmi szakkérdés és a környezetvédelmi hatáskör egymástól elválaszthatatlanok. A környezetvédelmi szakkérdés vizsgálata, ha kell vizsgálni, megalapozza az ügyféli jogállást és a keresetösségi jog alapjává is válik, ezért a társadalmi szervezeteket ezekben az ügyekben a részvétel joga automatikusan megilleti.

2. Meg kell szüntetni a társadalmi részvétel feltételeiben meglévő különbséget, mely a szakhatósági eljárás és a szakkérdés vizsgálata közötti eltérő eljárási szabályokra, szervezeti megoldásokra vezethető vissza, amit a kormányhivatalok eltérő gyakorlata még színesebbé tesz. A társadalmi szervezetek e kettős rendszerben eltérő védelmet kapnak, ezért szükséges lenne az azonos védelem eljárástól független feltételeinek biztosítása. Ennek egyik megnyilvánulása lehet egyrészt annak egyértelmű kimondása, hogy a szakvélemény nyilvánossága nem különbözhet a szakhatósági állásfoglalásától, s az iratbetekintési jog a szakvéleményre is kiterjed; másrészt a közzétételben és annak szabályozásában az indokolatlan különbségek felszámolása; harmadrészt a másodfokú hatóság eljárási pozíciójának helyreállítása, attól való függetlenítése, hogy adott ügy a kormányhivatal hatáskörébe tartozik-e.

3. Szükséges lenne a feltételeket megteremteni ahhoz, hogy a társadalmi szervezetek a Kvt. 98. § (2) bekezdésében biztosított jogaik sérelmével szemben jogi védelmet kaphassanak, jogaik érvényesülését akár bírói úton is kikényszeríthessék. A fenti feltételeknek egy része biztosítható a jogegységi határozat módosításával, más része azonban jogalkotást kíván meg.

²⁸ BH 2007. 259.

1. táblázat – A felügyelőségek és a kormányhivatalok illetékességi területének összehasonlítása

	A Megszűnő KTVF	B megyei illetékesség -/+ települések	A Jogutód MKH	C megyei illetékesség
1.	ATIKTF	Hódmezővásárhely, Kecskemét, Szeged Csongrád, Bács-Kiskun, kivéve a Duna menti települések Dunába nyúló közigazgatási területe, Békés megyéből + 25 település	CsMKH	Csongrád Bács-Kiskun
2.	DDKTF	Pécs, Kaposvár Baranya: kivéve 1 település; Somogy megye, kivéve 27 település és Balaton parti települések Balatonba nyúló közigazgatási területe, valamint Órtilos Murába nyúló közigazgatási területe <u>Bács-Kiskun megyéből Duna parti települések Dunába nyúló közigazgatási területe a Dunaföldvári hídtól a határig;</u> <u>Tolna megyéből + 11 település, Duna parti települések Dunába nyúló közigazgatási területe a Dunaföldvári hídtól és a Paksi Atomerómű</u>	BMKH	Baranya Somogy
3.	ÉDTKF	Győr, Sopron, Tatabánya GYMS: kivéve 10 település; KE; Vas megyéből + 10 település; Veszprém megyéből + 5 település	GyMSMKH	GYMS, KE
4.	ÉMKTF	Miskolc, Eger BAZ, Heves, kivéve 19 település, JNKSZ megyéből + 3 település	BAZMKH	BAZ, Heves
5.	FTVKTF	Nyíregyháza SZSZB, kivéve 7 település; HB megyéből + 1 település,	SzSzBMKH	SzSzB
6.	KDVKTF	Bp., Salgótarján, Nógrád, Pest megye kivéve: 16 település; Heves megyéből: + 9 település; Fejér, Tolna és Bács Kiskun megye Duna parti településeinek közigazgatási területe Dunába nyúló folyásirány szerint a Dunaföldvári hídig;	PMKH	Bp. Pest Nógrád
7.	KDKTF	Székesfehérvár, Dunaújváros, Szekszárd, Veszprém Fejér megye kivéve: Duna parti települések mederbe nyúló közigazgatási területe; Tolna kivéve: 11 település és Duna parti, Dunába nyúló közigazgatási területe; Veszprém megye, kivéve 7 település; Baranya + 1 település; Somogy megyéből + 6 település és Balaton parti települések tóba nyúló közigazgatási területe; Zala megye: Balaton parti településeinek Balatonba nyúló közigazgatási területe	FMKH	Fejér Tolna Veszprém; Balaton parti települések Balatonba nyúló közigazgatási területe
8.	KTVKTF	Szolnok JNKSZ, kivéve 3 település; Pest megyéből + 16 település; Heves megyéből + 11 település;	JNKSZMKH	JNKSZ
9.	NYDKTF	Nagykanizsa, Szombathely, Zalaegerszeg Vas megye, kivéve 10 település; Zala megye, kivéve Balaton parti települések tóba nyúló közigazgatási területe; GYMS megyéből + 10 település; Somogy megyéből + 21 település és Órtilos Mura medrébe nyúló közigazgatási területe; Veszprém megyéből + 2 település;	VasMKH	Vas Zala
10.	TTKTF	Debrecen, Békéscsaba, HB, kivéve 1 település; Békés, kivéve 25 település; SZSZB megyéből + 7 település	HBMKH	HB

A: A megszűnő környezetvédelmi és természetvédelmi felügyelőségek, valamint a jogutód fővárosi és megyei kormányhivatalok a 66/2015. (III. 30.) Korm. rendelet 3. melléklete szerint.

B: A környezetvédelmi és természetvédelmi felügyelőségek illetékessége a 481/2013 (XII. 17.) Korm. rendelet 1. melléklet IV. pontja szerint.

C: A környezetvédelmi és természetvédelmi hatóságként eljáró megyei kormányhivatal illetékességi területe a 71/2015. (III. 30.) Korm. rendelet 2. melléklete szerint.

A vastagítás jelzi azokat a megyéket, ahol a korábbi felügyelőség és a kormányhivatal környezetvédelmi/természetvédelmi illetékességi területe megegyezik, a dőlt betű, ha a felügyelőség illetékességi területe nem a megye egészére terjedt ki, és az aláhúzás jelöli azokat a megyéket, ahonnan a felügyelőséghez tartoztak ugyan települések, de a kormányhivatalhoz az a megye nem tartozik.

2. táblázat – atipikus illetékesség a kormányhivataloknál

Illetékességi területek					
főváros és megye	kormányhivatal	A környezet-, természetvédelmi hatóság	B környezet- védelmi információs rendszer	C bányászati hatóság	D erdészeti hatóság
Budapest	BpMKH	PMKH	PMKH	PMKH	PMKH
Baranya	BMKH	BMKH	BMKH	BMKH	BMKH
Bács-Kiskun	BácsKMKH	CsMKH	CsMKH	JNKSZMKH	BácsKMKH
Békés	BéMKH	BéMKH	HBMKH	JNKSZMKH	BácsKMKH
BAZ	BAZMKH	BAZMKH	BAZMKH	BAZMKH	BAZMKH
Csongrád	CsMKH	CsMKH	CsMKH	JNKSZMKH	BácsKMKH
Fejér	FMKH	FMKH	FMKH	VeMKH	PMKH
GYMS	GYMSKH	GYMSKH	GYMSKH	VeMKH	VasMKH
HB	HBMKH	HBMKH	HBMKH	BAZMKH	HBMKH
Heves	HevesMKH	BAZMKH	BAZMKH	BAZMKH	HevesMKH
JNKSZ	JNKSZMKH	JNKSZMKH	BAZMKH	JNKSZMKH	HBMKH
KE	KEMKH	GYMSKH	GYMSKH	PMKH	PMKH
Nógrád	NMKH	PMKH	PMKH	PMKH	HevesMKH
Pest	PMKH	PMKH	PMKH	PMKH	PMKH
Somogy	SMKH	BMKH	BMKH	BMKH	SMKH
SzSzB	SzSzBMKH	SzSzBMKH	HBMKH	BAZMKH	HBMKH
Tolna	TMKH	FMKH	FMKH	BMKH	BMKH
Vas	VasMKH	VasMKH	GYMSKH	VeMKH	VasMKH
Veszprém	VeMKH	FMKH	FMKH	VeMKH	VeMKH
Zala	ZMKH	VasMKH	GYMSKH	BMKH	ZMKH

A: A környezetvédelmi és természetvédelmi hatóságként eljáró megyei kormányhivatal illetékességi területe a 71/2015. (III. 30.) Korm. rendelet 2. melléklete szerint.

B: Környezetvédelmi igazgatási szervek főszabály szerinti illetékességi területe a 71/2015. (III. 30.) Korm. rendelet 4. melléklet 1.1 pontja szerint.

C: A bányafelügyeleti hatáskörben eljáró kormányhivatalok illetékességi területe a 267/2006. (XII. 20.) Korm. rendelet 1. melléklete szerint.

D: Az erdészeti hatóságként eljáró megyei kormányhivatalok illetékességi területe a 68/2015. (III. 30.) Korm. rendelet 1. melléklete szerint.

A vastagítás azt jelzi, hogy mely kormányhivatalra igaz az, hogy a jelzett ügyekben az egyeztetés a kormányhivatalon belül zajlik az illetékességi terület alapján.

GYAKORLATI KÉRDÉSEK A KÖRNYEZETVÉDELMI ÍTÉLKEZÉSBEN

Tóth Kincső*

Ha képletesen szeretném bevezetni az előadásomat, akkor azt mondanám, hogy az elhangzott előadások rengeteg labdát ütöttek fel, sok kérdés vár megválaszolásra, és a hallgatóság több tagja várja talán, hogy a leütés, a válaszadás megtörténjen. Megpróbálok ennek az elvárásnak megfelelni, és emellett elmondani, hogy bírósági szempontból hogyan is néz ki a civil szervezetek részvétele a környezetvédelmi bírósági ügyekben, milyen e kör bíróságához fordulásának jogi lehetősége.

Elsődlegesen arra szeretnék rámutatni, hogy a bíróságok mozgásterét nagyon komoly jogszabályi rendelkezések határolják körbe, ezek rögzítik, hogy mit tehetünk, mit engedhetünk, mit tilthatunk. Ha a saját belső jogunk nem lenne elegendő, akkor hivatkozási alapként rendelkezésre áll még az európai uniós joganyag, benne az Európai Unió Bíróságának ítélkezési gyakorlata is, mint követendő iránymutatás. Mindemellett a hazai viszonyok között is megtaláljuk a magunk kontrollját az Alkotmánybíróság személyében, amely szervezet vizsgálja a bíróságok, a Kúria tevékenységét, legyen az egyedi ügyben hozott ítélet vagy jogegységi határozat.

Előadásom középpontjába a 4/2010. (X. 20.) Közigazgatási jogegységi határozatot állítottam. A fő kérdés pedig, hogy tartható-e a magyar szabályozás, jogalkalmazás.

Azzal kezdem, hogy az Alkotmánybíróság 2/2016. (II. 8.) számú határozatával jelezte, hogy a jogalkalmazás, jogértelmezés során meddig mehet el a Kúria. A jogszabályi alapokat ismerjük, adottak a környezetvédelmi és egyéb vonatkozó ágazati törvények, ide tartoznak az Alaptörvény rendelkezései is. Ismerjük a jogegységi határozatban kimondott elveket. Fontos iránymutatást ad mindezek mellé az Alkotmánybíróság említett határozata, amikor rámutat arra, hogy a bíróságé az igazságszolgáltatás monopóliuma, elégedjen meg az ítélkezési tevékenység kizárólagosságával. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság nem tartja elfogadhatónak és tiltottnak tekinti a bírói jogalkotást, amely szerinte az indítvánnyal érintett közigazgatási jogegységi határozatban¹ megvalósult. Álláspontja szerint, hogyha változnak a külső viszonyok, így például más kontextusba helyeződik egy jogszabályi feltételrendszer és arra a jogalkotó nem reagál, akkor azt a Kúria nem jogosult helyretenni a jogegységi határozat keretén belül. Ebből eredően tehát alaposan át kell gondolni, hogy a mai szabályozási rendszerben hogyan alakul a Kúria mozgásteré.

Természetes igény, hogy a magyar ítélkezés feleljen meg az uniós követelményeknek, a civil szervezetek, a hatóságok elvárásainak, feleljünk meg a jogszabályoknak, a saját lelkiismeretünknek, igazságérzetünknek, a jogegységi határozatunknak, és hosszan sorolhatnám, mi mindennek és mindenkinek. A bírók sem sematikusan, fejüket lehajtva járnak az úton, hanem rengeteg dolgot, rengeteg érdeket vizsgálnak, mérlegelnek, és ezek után hoznak döntést.

1. A jogegységi határozat és a környezetvédelem alapfogalmai

A civil szervezetek bírósághoz fordulásának kérdésében vizsgáljuk meg először a jogegységi

* Dr. Tóth Kincső tanácselnök, Kúria, Közigazgatási-Munkaügyi Kollégium, Budapest.

¹ Az ügy alapja a Kúria 3/2013. Közigazgatási és Munkaügyi jogegységi határozata elleni bírói kezdeményezés (amelynek tárgya az ingóértékesítés adójogi szabályozása) volt.

határozatot. Ez abból indul ki, hogy a környezetvédelmi törvény felállít egy követelményt.² Eszerint ügyféli jogosultság illeti meg a civil szervezeteket azon környezetvédelmi hatósági ügyekben, amelyekben a környezetvédelmi hatóság ügydöntő hatóságként jár el vagy ahol környezetvédelmi szakhatóságként kerül bevonásra.³ Az ügyféli joghoz képest nyilvánvalóan tovább kell vizsgálni a bírósághoz fordulás körében a keresetösségi jogot, azaz, hogy mit is vitathat az ügyfél egy adott közigazgatási hatósági eljárás vagy döntés kapcsán.⁴ Ha megnézzük, akkor ezzel az ügyféli jogállással már félig kinyitottunk egy ajtót. A belépéshez azonban meg kell néznünk, hogy melyik az a kérdéskör, amelyben a civil szervezet vitatkozhat, és csak ebben a körben engedjük meg a perbe való belépést.

Nézzük meg az uniós elvárásokat. A keresetösségi jog, az igazságszolgáltatás elérése szempontjából nem gondolom, hogy olyan nagy bizonytalanságok lennének. Alapvetően jó a helyzet. Persze mindig vannak vadhajtások, de ki tudja, hogy melyik igazán a tévút, s melyikből lesz végül egy jó gondolat. Hangsúlyozni kell, hogy a közigazgatási bíraskodás bármely más területén ugyanazokat az elveket juttatjuk érvényre, mint itt, mert ha van egy ügyféli joggal rendelkező szomszéd, aki kifogásokat tesz az építkezéssel szemben és eljön a bíróságra, akkor is megkérdezzük tőle, hogy „tessék mondani, mi az az érdeke, amelyik sérül ebben az ügyben?” A civil szervezetek esetében egy általános érdekeltiséget már maga a jogszabály elismer azáltal, hogy értékeli a civil szerveződések, amelyek lényegében alapjogot gyakorolva felvállalják egy bizonyos társadalmi réteg, csoport érdekeinek védelmét. A szerveződés célját az alapító okirat tartalmazza, és ha ezt összefüggésbe lehet hozni a környezetvédelmi hatósági eljárással, az egyedi aktussal, akkor az ajtón való belépés biztosított. Lényegében ezzel megfelelünk annak az európai uniós elvárásnak, hogy kell valamilyen kapcsolatnak lennie a környezetvédelmi hatósági ügynek a civil szervezet tevékenységével. Elismerjük, hogy az egyedi ügyben hozott hatósági aktussal szemben a bírósághoz lehet fordulni, elismerjük azt, hogy nemcsak anyagi, hanem eljárásjogi kifogások is tehetők, azaz nemcsak magát az eljárás megfelelését, hanem azt is lehet vitatni, hogy a hatósági jogértelmezés helyes-e vagy sem. A hatósági mulasztásokkal kapcsolatos fellépés lehetőségét illetően azok alatt az évek alatt, amikor még elsőfokú bíróként ilyen ügyekkel foglalkoztam, nem találkoztam olyan esettel, amelyikben a hatóság jogellenes hallgatása⁵ miatt fordult volna egy civil szervezet a bírósághoz. Azt gondolom azonban (függetlenül attól is, hogy a jogegységi határozat erre nem tér ki), hogy ez sem kizárt a mai rendszerben.

Ha tehát a fő vonalakat nézzük – az Aarhusi Egyezmény és a 2011/92/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv tükrében –, akkor arra juthatunk, hogy minden rendben van. A felszint megkapargatva azonban rájöhetünk, hogy ez még sincs így. Azokat a szerencsétlen barna medvéket alighanem nálunk is lelőtték volna.⁶ Amikor erről az ügyről először hallottam, akkor feltettem magamnak a kérdést, hogy miért lehet ez így. Az előadásra készülve elkezdtem részletesen kutatni ennek az okát. Álláspontom szerint az a válasz erre, hogy ismerni kellene a környezetvédelmi ügy, a környezetvédelmi hatóság és a környezetvédelmi hatósági eljárás fogalmát is. A mai szabályozási környezetben nagyon sok probléma fakad abból, hogy e fogalmakat senki nem határozta meg, azok pontos jelentése tisztázatlan.

Megvizsgáltam a környezetvédelmi törvény 98. § (1) bekezdését, a környezetvédelmi törvény alapfogalmait, a jogegységi határozatot, továbbá a környezetvédelmi hatósági eljárásról szóló kormányrendeleteket, és végül az Alaptörvényt is, és azt tapasztaltam, hogy a

² 1995. évi LIII. törvény 98.§ (1) bekezdés.

³ Kfv. II. 39.346/2006, Kfv.II.37.034/2014/5.

⁴ Kfv. III. 37.183/2007. Kfv.III.37.816/2012/8.

⁵ 2004. évi CXL. törvény 20.§ (6) bekezdés.

⁶ Ld. a korábbiakban többször is említett, C-240/09. sz. ügyben hozott ítéletet.

helyzet kaotikus. Az Alaptörvényből – különösen a P), a XX. és a XXI. cikkből – kitűnik, melyek a környezetvédelemmel kapcsolatos értékek. Az Alaptörvény részben átveszi a környezetvédelmi törvény fogalmi elemeit, amennyiben azoknak a környezeti elemeknek a védelmét rögzíti, amelyeket maga a környezetvédelmi törvény is nevesít. A környezetvédelmi törvény magát a környezetet védi, a környezet fogalmán értve a környezeti elemeket egyenként, összességükben, illetve azok funkcionális egységét, kölcsönhatását. A környezetvédelemben tehát nagyon sok minden beletartozik, amitől akár meg is ijedhet az ember, főleg, ha jogalkalmazó. Felmerülhet ugyanis a bíróban, hogy ha mindez környezetvédelem, akkor a civil szervezetek eláraszthatják kereseteikkel a bíróságokat.

Nagyon örültem a Kiss Csaba előadásában elhangzottaknak, mert bennem is megfogalmazódott a kérdés, hogy hol van a környezetvédelem és a természetvédelem határa, hol van az állatvédelem, az erdő-, a vadgazdálkodás, a halászat, bányászat, és számos más terület határa, mert ez mind egy nagy csoport, és bizonyos értelemben a környezetvédelem területéhez tartozik.⁷ Abban a pillanatban, hogy az erdőben megjelenik egy ember egy fejszével, felmerül a környezet védelmének szükségessége, mert a fa is környezeti elemként értelmezhető. És ekkor még nem is látjuk a fákon lévő lepkéket.

Emiatt tehát nagyon fontos lenne a fenti fogalmak meghatározása. Talán a 4/2010. (X. 20.) Közigazgatási jogegységi határozatnak ez a legnagyobb hiányossága. Vizsgáltam, hogy ezeket a fogalmakat kereste-e a jogegységi tanács. Megnéztem, hogy mégis mi lehetett a vezérvonal. Az derült ki, hogy a jogegységi határozatnál elővették a jogszabályokat, különösen azt a kormányrendeletet, amely rögzíti, hogy mi a környezetvédelmi és természetvédelmi – illetve annak idején még a vízügyi – hatósági jogkör. Ez azonban (miként Pump Judit előadása is rámutatott ennek az iránynak a helytelenségére) véleményem szerint tévút. Miért csak az a környezetvédelmi igazgatási feladat, amit a kormányrendelet akként megjelöl, miért csak az a környezetvédelmi hatóság, amelyet akár hatóságként, akár szakhatóságként e rendelet nevesít, s miért csak az a környezetvédelmi szakkérdés, amit így jelöl?

A jelenleg hatályos kormányrendelet⁸ 5. számú melléklete szerint, ha például az egységes környezethasználati engedélyezés erdőt érint, akkor szakkérdés az erdőre gyakorolt hatások vizsgálata, ha erdő igénybevételével jár a tevékenység, beruházás, akkor pedig már az igénybevétel engedélyezhetősége is szakkérdés. Ezzel azonban nem kell foglalkozni, ha volt e körben önálló eljárás.

Az elkülönülő engedélyezéses rendszer hibájára van egy példám.⁹ Esetünkben erdővédelmi bírságot szabott ki a hatóság, mert a földgázszállító társaság jó pár évvel ezelőtt az erdő időleges igénybevételére kért és kapott egy év hét hónapra szóló engedélyt, azonban az engedély lejártát követően nem állította vissza az erdő állapotát. Az időleges igénybevétel lényegében azt jelenti, hogy egészen addig, amíg ott a vezetékot lefekteti, a gázkutat létrehozza, az erdő állapotát nem kell fenntartania. Ezzel megkapta azt az engedélyt, amivel másfél hektárnyi erdőt kiirthatott. Az időleges igénybevételi engedély lejártát követően a gázkút maradt, az még mindig ott van, mert arra a bányászati hatóság nemcsak létesítési, de végleges használatba vételi engedélyt is adott, függetlenül attól, hogy csak az időleges igénybevétel volt engedélyezve. Az erdészeti hatóság szakhatóságként nem vett részt a bányászati ügyben. A bányászati hatóság jogerős engedélye eredményeként a gázkút 50 méteres körzetében van egy biztonsági övezet. Mit lehet ott csinálni? Szinte semmit. Erdőt nem lehet telepíteni, így az erdőterület használata ellehetetlenült. Nézzük meg, mit csinálhat a másik oldalon az erdészeti hatóság? Megpróbálja az erdőterület eredeti állapotát

⁷ Kfv.II.37.527/2015/7, Kfv.II.37.931/2015/6.

⁸ 71/2015. (III. 30.) Korm. rendelet.

⁹ Kfv.II.37.634/2015/4.

visszaállítani, de ez tényszerűen már lehetetlen. Ezzel elvesznek a természeti értékek. Ebben az ügyben – biztos vagyok benne – sem a bányászati hatósági eljárásban, sem az erdővédelmi eljárásban egyetlen egy civil szervezet sem léphetett volna fel azért, hogy megvédje a környezeti értéket. Ilyen ügyekről tudva elgondolkodhatunk, hogy vajon a szabályok így, ahogy vannak, jók-e, tarthatóak-e.

Még egyszer hangsúlyozom, nagyon nehéz helyzetben vannak a bíróságok, illetve maga a Kúria is, amikor a jogi szabályozás egyrészt alapvető fogalmakat nem határoz meg, másrészt kapcsolódó fogalmakat közvetett módon, egy kormányrendeletben, következtelenül rendez. Nagyon nehéz egy ilyen szabályozással szemben azt mondani, hogy mi másként értelmezzük. Itt kell visszautalni az alkotmánybírósági határozatra: nagyon körbe kell járni, hogy mit tud megtenni akkor a Kúria, amikor a 4/2010. (X.20.) Közigazgatási jogegységi határozattal kapcsolatos problémákra megoldást keres.

A fogalmakkal kapcsolatban még egy kérdésre térek ki. Azt gondolhatjuk, hogy ha a környezetvédelmi ügy fogalmát a környezetvédelmi törvényből kiindulva lehet meghatározni, és ezt tágan lehet meghúzni, akkor abba beletartozik az állatok védelme is. Ebben az esetben pedig nem érthető, hogy az állatvédelmi törvényben miért úgy szabályozott az ügyféli jogállás, hogy a civil szervezetet csak az általa kezdeményezett hatósági eljárásban illeti meg az ügyfél joga. Azt gondolom, hogy éppen az állatok védelmével kapcsolatosan lehetnek hivatalból induló eljárások, így ott ez egy logikátlan szabályozás. Erre figyelemmel is állítottam, hogy nagyon nehéz ebben a szabályozási környezetben azt mondani, hogy a Kúria mindent meg tud oldani egy egyszerű jogértelmezéssel vagy egy jogegységi határozattal.

2. A közigazgatási per néhány kérdése (szakértői bizonyítás, költségviselés, a végrehajtás felfüggesztése)

A korábbi előadások tükrében is fontos kérdés, hogy a civil szervezetek által kezdeményezett eljárásokban érvényesül-e a gyorsaság, a költségárányosság, illetve miként hat a hatósági szervezeti változás a bírósági gyakorlatra. A Pump Judit által felvetett problémára reagálva azt kell mondanom, hogy azzal a bíróság, főleg a Kúria még nem szembesült. Ennek nagyon egyszerű oka van: időt igényel, amíg ez eljut hozzánk. Másrészt nagyon kevés a környezetvédelmi ügy, pláne a civil szervezetek által kezdeményezett eljárás, ebből eredően csak elvi szinten lehet e kérdéssel foglalkozni.

Felmerült a költséghatékonyság problémája, mert az kihat a civil szervezetek igazságszolgáltatáshoz való hozzáféréseire. Ezzel kapcsolatosan tudni kell, hogy nem szabad a környezetvédelmi ügyeket teljesen kiragadni a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának hatalmas csomagjából. A felülvizsgálat elvei nemcsak a környezetvédelmi ügyekre, hanem minden közigazgatási ügyre vonatkoznak. A civil szervezetek perbeli fellépését is nehezíti pl. a költségek viselése és vállalása. Maradjunk egy egyszerű példánál. Ha a környezetvédelmi hatóság járt el, akkor a környezetvédelmi hatóság által megválasztott kérdés az szakkérdés. Bármely más ágazat területén ugyanezt az elvet követjük. Ha a hatóság dönt egy szakkérdésben, akkor csak szakértői bizonyítással lehet azt érdemben megcáfolni. A szakértői bizonyítás egy igazságügyi szakértő perbe vonását jelenti, ami nyilvánvalóan költségekkel jár. Ezt a költséget – minimum annak előlegezését – mindenkinek, így a civil szervezeteknek is vállalniuk kell, a pernyertességtől függ annak későbbi viselése. A civil szervezeteknél ugyanakkor felelhető az a fajta szakmai tudás, ami miatt mondhatnák, hogy indokolt lehetne mentesíteni őket az alól a kötelezettség alól, hogy a perben kötelezően szakértőt vegyenek igénybe sok-sok pénzért. De nem tudjuk mentesíteni őket, mert még ha hoznak, megfogalmazznak is egy-egy szakértői állásfoglalást, véleményt, azt mindenképpen csak magánszakértői véleménynek lehet tekinteni. A magánszakértői vélemény perbeli

megítélésével a Kúria jogegységi eljárás keretében foglalkozott, és arra jutott, hogy a magánszakértői vélemény alkalmas lehet arra, hogy kétséget ébresszen a közigazgatási határozat megállapításai, a szakkérdés hatósági eldöntése tekintetében, de lényegében csak arra ad alapot, hogy kirendeljünk a perben egy igazságügyi szakértőt, és hogy segítse a szakértőnek felteendő kérdések megfogalmazásában a bírót. Lehet, hogy lesz egy olyan helyzet, amikor ezeknek a magánszakértői véleményeknek nagyobb bizonyító erőt tulajdoníthatunk. De addig, amíg a szakértői testületek vezető tisztségviselői szerint nem szakmaiatlan, ha egy-egy szakértő ugyanazon kérdésben különbözőképpen foglal állást, fenntartásaim vannak a vélemények objektivitását illetően. Amíg az objektivitásukkal kapcsolatban probléma vagy kétség merül fel, addig nem lehet azokat perdöntő bizonyítékként elfogadni. Megnéztem azt is, hogy a civil szervezeteket hogyan lehetne mentesíteni a költségek viselése alól. Ehhez a polgári perrendtartást kellene módosítani, mert a költségmentesség csak természetes személyeknek biztosítható. Bármennyire logikusnak tűnik is, hogy ha egy társadalmi érdek védelmében jár el valaki, akkor kapjon legalább kedvezményt, jelen pillanatban erre nincs mód. Azt azért elmondhatjuk, hogy a civil szervezetek legalább eljárási illetéket nem fizetnek előre, s ha eljönnek pereskedni, a közigazgatási perekben nem kell magas költségekkel számolniuk. Tény és való azonban, hogy a szakkérdés perbeli bizonyítása már jelentős költséggel jár.

A kiemelt beruházásokra, de más beruházások esetében is igaz, hogy a szakértői bizonyítás, a tények teljes körű feltárása, nagyon sok időt és pénzt igényel. Eközben a beruházások megvalósulhatnak, főleg, ha az építési engedély végrehajtásának felfüggesztése nem történik meg. Pl. a kiemelt beruházás esetében nagyon nehéz helyzetben van a bíró, amikor a végrehajtás kérdésében dönt. Az egyik társadalmi, közösségi érdeket kell a másik társadalmi, közösségi érdekekkel ütköztetnie. Nagy valószínűséggel a civil szervezetek által képviselt közérdek elenyészik az éppen erősebb társadalmi érdekekkel szemben, így sajnos azt kell mondani, hogy a felfüggesztés elmarad, ami oda vezet, hogy kiemelt beruházás esetében nincs akadálya a megvalósulásnak, s mire véget ért az ügy, addigra már semmi jelentősége nincs, mert nem tudjuk orvosolni azt a kész helyzetet, amelynek érdekében az egész eljárás folyamatban volt.

Egyébként vizsgálva a mi gyakorlatunkat, azzal kapcsolatban is elégedettség tölthetett el bennünket. Nem korlátozzuk a civil szervezetek bírósághoz fordulási jogát azzal, hogy csak arra hivatkozhatnak a keresetükben, amit a hatósági eljárás során már felvetettek. Ezzel kapcsolatosan azonban megint szükséges tenni egy megjegyzést. A civil szervezet logikusan akkor tud a keresetben olyan kérdésekre is hivatkozni, amelyek nem voltak a hatósági eljárás részei, ha a hatósági eljárás hivatalból indult meg. Hivatalból indult eljárás esetében ugyanis a hatóságot terheli teljes egészében a tényfeltárás kötelezettsége, ott neki kell aktív módon közreműködni, a civil szervezet lényegében várhat, felvethet néhány dolgot, de a végén semmi nem képezi akadályát annak, hogy a keresetben egy teljesen új érveléssel álljon elő, mondván, hogy a hatóságnak erre is gondolnia kellett volna. Azonban, ha egy civil szervezet kérelmére (nem bejelentésére) indul egy hatósági eljárás és arra kap hatósági választ, akkor már nem vagyok benne biztos, hogy a keresetben egy vadonatúj érvelést is felhozhat, hiszen az ő kérelmére indult az eljárás, attól nem lehetett eltérni. Ebből eredően, ilyen finomítással lehet azt mondani, hogy gyakorlatilag az ezzel kapcsolatos európai uniós elvárás is teljesül a gyakorlatban.

Zárszóként Albert Schweitzer gondolatát hoztam magammal. Albert Schweitzer szerint „*A jövő nem fogja jóvátenni, amit te a jelenben elmulasztasz.*” Ezért gondolom azt, hogy most kell tennünk a dolgok jobbá tétele érdekében.

AZ ELŐADÁSOKAT KÖVETŐ VITA ÖSSZEGZÉSE SZERKESZTŐI SZEMMEL

Az előadások utáni kérdések, az azokra adott válaszok, illetve a hozzászólások jelentős többletinformációt tartalmaztak, ezért az így elhangzottakat is az olvasók rendelkezésére bocsátjuk, témák szerint csokorba szedve, és a szükséges mértékben szerkesztve, tömörítve.¹

1. Milyen eszközei vannak az uniós szabályozás egységesítésének?

Az Aarhusi Egyezmény harmadik pillérének végrehajtását szolgáló irányelv tervezetét a Bizottság 2014-ben visszavonta. Ugyanakkor kötelezettséget vállalt arra nézve, hogy 2016-ban tisztázza a környezeti ügyekre vonatkozó jogi szabályozást és megteremti köztük az összhangot, ami nem könnyű, figyelembe véve a 28 tagállamban alkalmazott eltérő jogi formákat és kötéserőt. Ezért a Bizottság még nem döntött a formai keretről, lehet új irányelv tervezet, de lehet, hogy csak iránymutatás lesz. A döntést valószínűleg befolyásolni fogja az Aarhusi Egyezmény végrehajtását figyelemmel követő Jogérvényesítési (megfelelési) Bizottság döntése, az Európai Bizottság ellen, az Aarhusi Egyezmény 9. Cikk 3. bekezdés és 9. Cikk 4. bekezdés nem megfelelő végrehajtása miatt kezdeményezett ügyben.

Az Aarhusi Egyezmény gyakorlati végrehajtásával kapcsolatos követelmények közül többet még homály fed, ezért a bíróságok által kezdeményezhető előzetes döntéshozatali eljárás fontos eszköze annak, hogy egyértelmű legyen a tagállami döntéshozatal szabadságának mértéke és szintje. Nem kizárt, hogy egy tagállam alkotmánybírósága és legfelsőbb bírósága közötti vitát dönt el az EU Bírósága.² Ezekben az ügyekben uniós jogalkotás híján a tagállamok által indított uniós keresetek eredményeként megjelenő esetjog lesz az, ami a jogalkalmazást meghatározza, átvéve a jogalkotás szerepét.

Megjegyzendő, hogy az EU Bírósága a társadalmi részvétel szempontjából más követelményeket állít fel a saját és a tagállami eljárásokra. A bírói gyakorlat alapján megállapítható, hogy tagállami szinten nagyon erősen elvárt a közérdekű irányba való elmozdulás, a felperesi, illetve a keresetőségi jog bővítése, ugyanakkor az Európai Bíróság előtt folyó eljárásokban, alapvetően a semmisségi eljárásokról beszélve, mely egyfajta alkotmánybírósági szerepkör és normakontroll, az NGO-k zárt kapukat találnak.³

2. Mi a jogorvoslathoz való jog terjedelme?

A jogorvoslatokban felhozható kifogásoknak azon kifogásokra való korlátozása, amelyeket előzetesen a közigazgatási eljárás során fogalmaztak meg, ellentétes az irányelvvel, valamint az Aarhusi Egyezménnyel.⁴ A hazai szabályozás különbséget tesz a kérelemre és a hivatalból

¹ A vitában az előadókon túl részt vett még Bérczi-Siket Anna, a Miniszterelnökség fősztályvezetője, Garaguly István, az AJBH jogi főreferense és Szegedi László, a Kúria főtanácsadója.

² Lásd Križan ügy (C-416/10, 2013.01.15., ECLI:EU:C:2013:8.), amelyben Szlovákia legfelsőbb bírósága fordult az EU Bíróságához.

³ A témával kapcsolatos esetek ismertetésére lásd PÁNOVICS Attila: *Az Aarhusi Egyezmény és az Európai Unió*. IDRResearch-Publikon, Pécs, 2015., 160–181.

⁴ A kereseti kifogással kapcsolatban a C-137/14. sz. ítélet 68–70. pontjainak megfogalmazása egyértelmű útmutatást ad (C-137/14, 2015.10.15., ECLI:EU:C:2015:683.). A Križan ügyben részt vevő Kokott főtanácsnok álláspontja szerint a bíróságoknak ex officio vizsgálnia kellene, hogy a hatóságok hogyan érvényesítették a

indult eljárás között. A kérelemre indult eljárásban a kérelemhez kötöttség a meghatározó. A bíróságot kötik az eljárási szabályok; kérdés, hogy ezeket lehet-e és hogyan lehet igazítani, hogy a fenti követelményeknek megfeleljenek.

3. Milyen jogorvoslati jog érvényesül a tervekkel és programokkal szemben?

Az EU Bizottsága értelmezésében az Aarhusi Egyezmény 9. Cikk 3. bekezdése fedi le a tervezésre vonatkozó jogorvoslati jogot, ez vonatkozik a tervezésre (planning) és a stratégia a környezeti hatásának vizsgálatára. A Seveso III. irányelvben is említés van a különböző tervezési eljárásokról. Ahol jogszabállyal fogadják el a tervet, ott az Aarhusi Egyezmény lényegében nem alkalmazható. De a Boxus és a Solvay ügy⁵ kapcsán az EU Bírósága kimondta, hogy a döntéshozatal jogalkotói körbe delegálásával nem lehet a civileket kizárni.

A hazai bírói joggyakorlat szerint a tervek és programok tartalmának megtámadására, illetve elkészítésének elmaradására a társadalmi szervezetek keresetességi joga nem terjed ki, többek között azért, mert ezek nem hatósági, hanem igazgatási feladatként jelennek meg. A hatáskör telepítés határozza meg, hogy mely hatóság lesz az eljáró hatóság. Azokban az esetekben, amikor az önkormányzati döntés egy tervezési eljárás eredménye, ott a magyar jog nem teszi lehetővé, hogy az eljárásból való kihagyása miatt jogorvoslatért a bírósághoz, a közigazgatási bírósághoz fordulhasson.

4. Mit is jelent a túl magas költség?

A témához hozzászólók hangsúlyozták, hogy mind a nemzetközi, mind az uniós jogból következik, hogy a társadalmi szervezetet terhelő költségek nem lehetnek aránytalanul magasak. Annak eldöntésére, hogy mit kell aránytalannak tekinteni, az EU Bírósága csak a szempontokat adja meg,⁶ a konkrét döntés a tagállami bíróság hatáskörébe tartozik. A tagállami bíróság a köz- és a magánérdek mérlegelése, illetve az ügyfél személyes helyzetének figyelembe vétele után kell, hogy megállapítsa a társadalmi szervezetet terhelő költség nagyságát.⁷ Ennek kapcsán három dologra is fel kell hívni a figyelmet. Egyrészt a társadalmi szervezeteknek tisztában kell lenniük azzal, hogy az adott tagállamban mit tekintenek túlzott mértékűnek, hiszen fel kell készülniük arra, hogy e költségeket perveszteség esetén viselniük kell.⁸ Másrészt a bíróságokat a költségek viseléséről szóló döntéseik során kötik az eljárási szabályok.⁹ Harmadrészt az elektronika és a technológia fejlődése felveti a költségek felülvizsgálatának szükségességét, hogy milyen esetben indokolt egyáltalán költséget fizettetni.¹⁰ E kérdés az információhoz való jog esetén is felmerült már, és a társadalmi szervezetek pénzügyi helyzete is szükségessé teheti ezek felülvizsgálatát.¹¹

jogszabályokat, akkor is, ha ez extra petita. Ezt az álláspontot az EU Bírósága nem tette magáévá. (Kokott főtanácsnok indítványa, ismertetés napja 2012. április 19., ECLI:EU:C:2012:218.)

⁵ C-128/09, 2011.10.18., ECLI:EU:C:2011:667; C-182/10, 2012.02.16., ECLI:EU:C:2012:82.

⁶ Lásd Edwards ügy (C-260/11, 2013.04.11., ECLI:EU:C:2013:221.).

⁷ Lásd az Edwards ügyben hozott bírói döntést, melyben a győztes fél által benyújtott, összesen 83.100 angol font összegű perköltségből az Aarhusi Egyezményre is tekintettel a bíróság 25.000 angol font költséget ítélt meg elfogadhatónak. (*R (Edwards) v Environment Agency (No 2)* [2013] UKSC 78.)

⁸ Van olyan tagállami ügy, ahol a vesztes fél költsége már eléri az egy millió négyszázezer eurót, és a tartozás kielégítése érdekében felmerült az érintett házának lefoglalása is.

⁹ A költségviselésről szóló döntéskor a magyar bírót köti a polgári perrendtartás, mely az arányosság megítélését nem utalja bírói mérlegelési körbe.

¹⁰ Az információhoz való joggal kapcsolatban ez a kérdés a hazai társadalmi szervezetek esetében már korábban is felmerült.

¹¹ A magyar társadalmi szervezetek nehéz anyagi helyzetben vannak.

5. Állíthatók-e követelmények a társadalmi szervezetekkel szemben?

Az ügyféli jogállás, illetve a keresetőségi jog biztosítása a társadalom részvétele érdekében az uniós tagállamokban sokszínű. A társadalmi szervezet keresetőségi jogát a tagállamok gyakran feltételekhez kötik.¹² Egyes tagállamokban szubjektív tényezőkhöz kötött, azaz a fellépőnek az ügybeli érintettségét kell bizonyítania ahhoz, hogy a közigazgatási ügyben bírói jogvédelmet kapjon.¹³

Az EU Bírósága döntéseiben a korlátozások túlzott szigorúságát ítéli meg, a tagállamra hagyva a konkrét szabályozás megítélését.¹⁴ Az EU Bírósága a korlátozások megítélésének szempontjait nem adta meg, ezért a tagállami szintű döntések tartalma a bírói megközelítéstől, környezetvédelmi elkötelezettségének mértékétől függhet, aszerint változhat.¹⁵

A Bizottság számos kötelezettségzegési eljárás keretében¹⁶ támadta azokat a rendelkezéseket, amelyek a társadalmi szervezet jogorvoslati jogát ahhoz kötötték, hogy hány éve működik.¹⁷ A Bizottság vizsgálja, hogy az ilyen jellegű szabályokkal szemben horizontális jogsértési eljárás keretén belül lépjen-e fel.¹⁸

A tagállamokéhoz hasonló, az érintettséggel kapcsolatos vita hazánkban nem merül föl, a környezetvédelmi törvény 98.§-a egyértelműen rendezi ezt a kérdést.¹⁹ Ugyanakkor magyar viszonylatban a közigazgatási eljárásban és a hatósági határozatok bírói felülvizsgálati eljárásában vita tárgyává vált, hogy melyek azok az ügyek, amelyekben a társadalmi szervezetek felléphetnek. Ennek tisztázására elegendőnek tűnt a bírói joggyakorlat egységesítése jogegységi határozat kiadásán keresztül.²⁰ Ugyanakkor az elmúlt időszak felhívta a figyelmet arra, hogy a környezetvédelmi ügyeket nem lehet a többi ügytől elkülönítetten kezelni. A jogegységi határozat felülvizsgálatára, az ügyféli jogok bővítésére

¹² A korlátozó feltételek között szerepelhet a tagság száma, a társadalmi szervezet működési ideje. A létszámra vonatkozó szabályozás nem mindig kapcsolódik össze, van olyan tagállam – Ausztria – ahol csak a fellépés támogatóinak létszámát határozzák meg, a szervezetre vonatkozó kötöttségek nélkül.

¹³ A német gyakorlatból ismertté vált fogalom, a Schutznormtheorie kifejezés jelzése annak, hogy a német közigazgatási bírói jogvédelem nagyon erősen ezekhez a szubjektív jogokhoz, a szubjektív jogok megsértéséhez kötődött. A kérdés részletes tárgyalását ld.: SZEGEDI László: Szubjektív jogvédelmi tradíciók uniós revízió alatt a környezetvédelmi ágazatban. *Pro publico bono – Magyar közigazgatás*, 2014/1, 97–116.

¹⁴ Az EU Bírósága a 2000 fő feletti taglétszámot, mint feltételt, túlzó korlátozásnak tekintette. Magyarországon csak kevés, nagy taglétszámú szervezet van, ezek közé tartozik a Magyar Madártani és Természetvédelmi Egyesület, melynek taglétszáma nyolcezer fő felett van. <http://www.mme.hu> (2016. 11. 20.).

¹⁵ Az iránymutatás elmaradása miatt 2013-ban a tagállami bírák találkozóján az EU Bíróságot erős kritika érte.

¹⁶ A kötelezettségzegési eljárás első lépése, a Bizottság és a tagállam közötti levélváltás a nyilvánosság számára nem hozzáférhető.

¹⁷ Több tagállam is rendelkezik ilyen szabállyal. Ciprusban és Szlovéniában 5 éves működés a követelmény. DARPÖ, Jan: Effective Justice? Synthesis report of the study on the Implementation of Articles 9.3 and 9.4 of the Aarhus Convention in the Member States of the European Union, 2013 final, http://ec.europa.eu/environment/aarhus/pdf/synthesis_report_on_access_to_justice.pdf (2016. 12. 28.), 14–15.

¹⁸ Az európai ombudsman a környezetvédelmi panaszok horizontális jogsértési eljárással történő kezelésével kapcsolatos vizsgálatát lezáró határozatában (443/2008/JMA) azt megfelelő megoldásnak találta. <http://www.ombudsman.europa.eu/hu/cases/summary.faces/hu/4273/html.bookmark;jsessionid=68E621FAEB04E83264042568AB51920E> (2016. 12. 30.).

¹⁹ Az ügyféli jogállást és a keresetőségi jogot a környezetvédelmi egyesületek számára biztosítja, emiatt a létszámra vonatkozó követelmény az egyesület alakításához megkívánt létszámhoz kapcsolódik. A szabályozáson túl vannak olyan civil szervezetek, melyek társadalmi támogatottságuk felmutatására különböző eszközöket használnak, így némelyik országos szervezet ügyfélként akkor lép fel helyi ügyben, ha maga mögött tudja a helyi szervezet, illetve lakosság támogatását. Megjegyzendő, hogy a környezet állapotának alakulásáról a helyi társadalmi szervezet véleményalkotási képessége alapvetően nem a tagok számától, hanem a helyismerettől függ.

²⁰ Lásd az 1/2004 KJE és a 4/2010. KJE jogegységi határozatokat.

szükség van, mert a korábbi rendszer a régi hatósági intézményrendszerhez és hatáskör telepítéshez kapcsolódott, mely mára már teljes mértékben megváltozott, érintve az eljárások kiszámíthatóságát és időbeliségét is. A jogegységi határozat felülvizsgálata során vizsgálandó kérdés, hogy a hatóság mulasztásával szemben hogyan tud fellépni a társadalmi szervezet.

A hazai eljárásokat jelentős mértékben befolyásolja majd a jövőre nézve, hogy az új eljárási törvény alapján a környezeti ügyek egy- vagy kétfokú hatósági eljárás után kerülnek a bíróság elé, és a bíróság az eljárása során milyen döntést hozhat. Ha a környezethasználóval szemben támasztott szakmai követelmények felülvizsgálata és meghatározása is bírói feladat lesz, akkor vizsgálandó kérdés, hogy ebben a bíróságok milyen szakértelemre támaszkodhatnak. Elegendő-e egy szakértő kirendelése, vagy az ügyek szakmai sokszínűsége miatt szükségessé válik szakértői csoport vagy szakmai szervezet bevonása. A megfelelően képzett és megfelelő létszámú szakértői háttér szükséges ahhoz, hogy a döntések kiszámíthatóak és az eljárás tartama belátható legyen.

6. Megalapozottak-e a fellépés korlátozásának enyhítésétől való félelmek?

Nagyon sokszor megfogalmazódik az a félelem, hogy az ügyféli jogok bővítése – akár jogalkotási, akár jogalkalmazási eszközökkel – az ügyek számának drasztikus növekedéséhez vezethetnek. A Bizottság által megrendelt, perlési hajlandóságot vizsgáló tanulmányok nem ezt igazolják.²¹ Önmagában az ügyféli jogállás vagy a keresetőségi jog biztosítása csak a lehetőséget adja meg a társadalmi szervezetek fellépéséhez. A konkrét fellépésre vonatkozó döntés számos más tényezőtől függ, így a költségek nagyságától, az eljárás kimenetelének kiszámíthatóságától, stb.²²

Az elmúlt évek során a részvételi jog biztosításának következményeit a Bizottság szakértő munkacsoportja vizsgálta azokban az országokban is, ahol környezeti ügyekben biztosított az *actio popularis*.²³ Az ezzel foglalkozó tanulmányok sem igazolták a félelmeket. Bár sem az Aarhusi Egyezmény, sem az uniós jog nem kéri az *actio popularis* intézményének bevezetését, az ügyféli jogállást vagy a keresetőségi jogot biztosítani kell a társadalmi szervezetek számára. Bizonyos kritériumok meghatározása megengedett, de ezek nem lehetetleníthetik el a társadalmi szervezetek fellépését. Hiszen a tanulmányok arra is felhívják a figyelmet, hogy a társadalmi részvétel milyen fontos szerepet tölt be a környezet védelmében.²⁴ A hatóságok a bíróságokhoz hasonlóan kötelesek az uniós jogot érvényesíteni a hazai jogszabályokkal szemben is.²⁵ A társadalmi szervezetek perlésük során hivatkoznak az

²¹ Lásd: Pallemaerts, Marc (szerk.): *The Aarhus Convention at Ten*, Europa Law Publishing, Groningen, 2011, Maastricht University: *Possible initiatives on access to justice in environmental matters and their socio-economic implications* DG ENV.A.2/ETU/2012/0009r1.) 2013, http://ec.europa.eu/environment/aarhus/pdf/access_to_justice_-_economic_implications_-_study_2013.pdf (2017. 12. 28.).

²² A környezeti hatásvizsgálati eljárás hazai szabályozásának megváltoztatása előtt, 2005-ben, amikor még elkülönült az előzetes és a részletes hatásvizsgálati eljárás, nagyságrendekkel kevesebb volt azoknak az eljárásoknak a száma, melyekben társadalmi szervezet részt vett, illetve, mellyel szemben jogorvoslattal élt.

²³ Több tagállamban is létezik az *actio popularis* jogintézménye. A tanulmányok szerint egyik országban sem tapasztalható visszaélészerű joggyakorlás, s nem látható annak jele. DARPÖ: i.m., 12–15.

²⁴ A társadalmi részvétel a környezet védelmén túl segíti a környezettudatos szemlélet kialakítását és kedvező makrogazdasági hatása is kimutatható. DE SADELEER, Nicolas-ROLLER, Gerhard-DROSS, Miriam: *Access to Justice in Environmental Matters* ENV.A.3/ETU/2002/0030 Final Report, 12–17 http://ec.europa.eu/environment/aarhus/pdf/accesstojustice_final.pdf (2016. 12. 28.).

²⁵ A bíróságok és a hatóságok között lényeges különbség, hogy a hatóságok – szemben a bíróságokkal – nem fordulhatnak a Luxemburgi Bírósághoz, és a döntéshozatalt nem lehet addig felfüggeszteni.

Európai Unió Bíróságának joggyakorlatára, és ezzel ők is hozzájárulnak ahhoz, hogy az uniós jog végrehajtásának kikényszerítése a hazai hatósági és bírósági gyakorlat részévé váljon.²⁶

7. Megalapozott-e az álcivilektől való félelem?

A tapasztalat azt mutatja, hogy a társadalmi részvétel jogának fejlődése szempontjából semleges, hogy az milyen szervezet jogérvényesítésén keresztül történik.²⁷ A hazai bíróságok nem vizsgálják, hogy egy adott szervezet valóban társadalmi érdeket képvisel, vagy magánérdek érvényesítését kívánja előmozdítani, ha a szervezet az eljárásban való részvételhez szükséges feltételeknek megfelel. A társadalmi szervezetek fellépésének társadalmi elfogadottságát és támogatottságát jelentős mértékben rontja az álcivilek fellépése, mert mögöttük sokszor az eljárásban érintett fél gazdasági ellenfele bújik meg, és emiatt tartják sokan szükségesnek a társadalmi részvétel korlátozását. Az ilyen típusú visszaélések visszaszorítása kapcsán megjegyzendő, hogy az Aarhusi Egyezmény 3. Cikk 8. bekezdése kimondja, hogy a különböző jogokat gyakorló személyeket nem lehet büntetni, nem üldözhetik, és semmilyen más módon nem zaklathatják a részvételük miatt.

8. Hogyan érintik a jogegységi határozatot, a társadalmi részvételt a jogi és szervezeti változtatások?

Az előadások és a hozzászólások arra hívták fel a figyelmet, hogy feszültség van a társadalmi szervezetek részvételi jogosítványainak a biztosítása körében a nemzetközi, az EU-s jogi kötelezettségek és a tényleges hazai gyakorlat között, és e feszültség a jelenlegi eszközökkel fel nem oldható.

²⁶ Kfv.III.37.835/2012/7.szám, Kfv.II.37.633/2014/12.szám, Kfv.III.37.509/2015/6.szám.

²⁷ Az Aarhusi Jogkövetési Bizottság egy hulladéklerakó engedélyezéséről szóló ügyben, az ún. litván ügyben megállapította, hogy a környezeti hatásvizsgálati tanulmány véleményezésére biztosított 10 nap olyan rövid, hogy azalatt a lakosság érdemi észrevételt nem tud adni. E döntés az engedéllyessel szemben álló gazdasági érdekeltségű cég fellépésének volt köszönhető. Litvánia ACCC/2006/16; ECE/MP.PP/2008/5/6.

TÁRSADALMI RÉSZVÉTEL A KÖRNYEZETI ÜGYEKBE – MŰLT ÉS LEHETSÉGES JÖVŐ

Bánda Gyula*

A döntéshozatali részvétel tárgyalása kapcsán kiindulási pontként egy általános elvet kell megismételnem, mégpedig a Riói Nyilatkozat¹ 10. elvét: „A környezeti ügyeket a legjobban az összes érdekelt állampolgár részvételével a megfelelő szinten lehet kezelni. Nemzeti szinten minden egyénnek biztosítani kell a megfelelő hozzáférést a környezetre vonatkozó információkhoz, melyekkel a közhivatalok és a hatóságok rendelkeznek; beleértve a veszélyes anyagokra és az állampolgárok közösségeit érintő tevékenységekre vonatkozó információt; és lehetővé kell tenni a döntéshozatali folyamatban való részvételt. Az államok segítsék elő és bátorítsák a lakosság tudatosságát és részvételét azzal, hogy széles körben hozzáférhetővé teszik az információkat. Hatékony hozzáférést kell biztosítani a bírósági és igazgatási eljárásokhoz, beleértve a jótétet és helyreállítást.”

A fentieknek sajátos pozitív folyamánya, tényleges jogi manifesztálódása volt az ENSZ Európai Gazdasági Bizottsága által kidolgozott és elfogadott egyezmény „a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról,” amit Aarhusban, 1998. június 25-én írtak alá, és nem sokkal később, a 2001. évi LXXXI. törvénnyel hazánkban is kihirdetésre került. Ennek előkészítő munkálatai közepette sorolták fel a következő elvárásokat: „a hatékony társadalmi részvétel feltételezi legalább 1. a környezetre és a környezetet érő hatásokra vonatkozó oktatást; 2. az információhoz jutás lehetőségét (feltéve, hogy ilyen információ létezik és hozzáférhető); 3. a határozathozatal során a vélemény-nyilvánítás lehetőségét; 4. a határozathozatali eljárás áttekinthetőségét (a társadalmi vélemény formális értékelésével és annak magyarázatával, miként befolyásolta ez a határozatot); 5. a kérdéses tevékenység megvalósulása utáni elemzést és ellenőrzést, mégpedig a vonatkozó információhoz való hozzájutás lehetőségével együtt; 6. jogérvényesítési rendszerek létezését; 7. független fórumok előtti jogorvoslat lehetőségét.”

Harmadikként, immár a jelen követelményeként, de megmaradva a nemzetközi – legalábbis európai – megerősítések sorában, figyelemre méltó az EU hetedik környezetvédelmi akcióprogramja.² Ennek 4. sz. célkitűzése fogalmazza meg az aktuálisan legfontosabbnak tartott jogi szempontokat, a következők szerint: „63. A környezetre vonatkozó uniós szabályozás hasznának maximalizálása érdekében a program biztosítani fogja, hogy 2020-ra:

- egyértelmű információk álljanak az uniós polgárok rendelkezésére az uniós környezetjog alkalmazásának módjáról;
- javuljon a környezetre vonatkozó speciális joganyag végrehajtása;

* Prof. Dr. Bánda Gyula tanszékvezető egyetemi tanár, az MTA doktora, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar, Budapest.

¹ http://www.nfft.hu/dynamic/Rio_Decl_m.pdf.

² Az Európai Parlament és a Tanács 1386/2013/EU határozata (2013. november 20.) a „Jólét bolygónk felélése nélkül” című, a 2020-ig tartó időszakra szóló általános uniós környezetvédelmi cselekvési programról. Hivatalos Lap L 354, 28/12/2013, 0171 – 0200.

- valamennyi közigazgatási szinten fokozottabban betartsák az uniós környezetjogot, és biztosítva legyen a belső piac versenyfeltételeinek egyenlősége;
- az állampolgárok bizalma megnőjön az uniós környezetjog iránt;
- érvényesíthető legyen az állampolgárokat és szervezeteiket megillető hatékony jogi védelem elve.”

Az EU akcióprogramja tehát a környezeti jogalkalmazás erősítésének az általa felsorolt öt feltétele közül hármát is a társadalmi részvételnek szentel, átfogva annak fent említett mindhárom pillérét. A három pillér között jelen írásban a társadalmi részvétel pilléreinek középső oszlopával, a döntéshozatalban való részvétellel foglalkozom, amely önmaga is több elemet foglalhat magában, különösen a következőket:

- általános eljárás-kezdemenyezési jog,
- általános ügyféli jog,
- a közmeghallgatás joga, illetve
- a különös eljárásokban való részvétel lehetősége.

1. Az ügyféli jog a hazai jogban

A társadalmi részvétel jogi alapjainak megteremtésében a hazai jog úttörőként járt el, és ezt legjobban a környezetvédelmi törvény (1995. évi LIII. tv., a Kvt.) igazolja, annak is VIII. fejezete, „A nyilvánosság részvétele a környezetvédelemben” címmel. Ennek nevezetes rendelkezésévé vált a 98. § (1) bekezdés, amely a fenti négy részvételi lehetőség közül a legátfogóbb és legnagyobb hatásút rögzíti: „A környezetvédelmi érdekek képviselőit létrehozott politikai pártoknak és érdekképviselőnek nem minősülő, a hatásterületen működő egyesületeket (a továbbiakban: szervezet) a környezetvédelmi közigazgatási hatósági eljárásokban a működési területükön az ügyfél jogállása illeti meg.”

Köztudott, hogy majd’ tíz évvel később a Ket.³ 15. §-a több ponton is immár általánosságban adott lehetőséget az ilyen kiterjesztett ügyféli mivoltára. Ezek között legfontosabbnak tekinthetjük az (5) bekezdést,⁴ amely a Kvt. előbb említett megoldásainak mintájára, megnyitja – valójában a gyakorlatban ennél tovább nem is lépve, hiszen a további jogszabályi felhatalmazások elmaradnak – a lehetőséget az ügyféli jogok kiterjesztett alkalmazása számára. Ugyancsak környezetvédelmi ihletettséggű a (3) bekezdés,⁵ hiszen az itt említett hatásterület fogalom valójában környezetvédelmi vonatkozásban értelmezhető.

A jogalkotó tehát relatíve nagy lépésekkel haladt előre, amit azonban a gyakorlat már kevésbé követett. Központi kérdéssé vált annak értelmezése, vajon mit takar a „környezetvédelmi közigazgatási hatósági eljárás” fogalma, éppen ezért, az egyértelműbb értelmezés érdekében a Legfelsőbb Bíróság kiadta 1/2004. KJE jogegységi határozatát, amelynek központi kérdése a környezetvédelmi ügy közelebbi értelmezése volt. A KJE legfontosabb következtetése az volt (és ebben e sorok szerzőjét érte a megtiszteltetés, hogy

³ 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól.

⁴ „Meghatározott ügyekben jogszabály ügyféli jogosultságokat, illetve ügyféli jogállást biztosíthat azoknak a civil szervezeteknek, amelyeknek a nyilvántartásba vett tevékenysége valamely alapvető jog védelmére vagy valamilyen közérdek érvényre juttatására irányul.”

⁵ „Törvény vagy kormányrendelet meghatározott ügyfajtában megállapíthatja azon személyek körét, akik az (1) bekezdésben foglaltak vizsgálata nélkül ügyfélnek minősülnek. Az (1) bekezdésben foglaltak vizsgálata nélkül ügyfélnek minősül jogszabály rendelkezése esetén az abban meghatározott hatásterületen lévő ingatlan tulajdonosa és az, akinek az ingatlanra vonatkozó jogát az ingatlan-nyilvántartásba bejegyezték.”

munkája a döntés hivatkozott forrásaként jelent meg),⁶ hogy a szakhatósági közreműködésre is kiterjesztette a környezetvédelmi ügy fogalmát – „melyekben jogszabály a környezetvédelmi hatóság szakhatósági állásfoglalásának beszerzését írja elő.” Ezzel köztes álláspontot fogadott el, tehát bővebb érintettségi kört határozott meg, mint azon vélemények, amelyek csak azokra az esetekre korlátozták volna a jogosítványt, amikor a környezetvédelmi hatóság jár el az alapeljárás hatóságaként (az ügy „uraként”), illetve szűkebbet azon véleményekhez képest, amelyek parttalanná tették volna a közreműködést, egy meg nem határozható környezetvédelmi közérdekre hivatkozva, minden esetet ezáltal egyedi elbírálás alá vetve.

Időközben kissé tovább pontosította álláspontját a Legfelsőbb Bíróság, és a fenti KJE helyett kiadták a 4/2010. KJE határozatot, amelynek lényege az előzőhöz képest nem változott. Erre különösen azért volt szükség, mert állandó kérdésként fogalmazódott meg az ügyféli jog egyik folyománya, a jogorvoslati jog is, különösen olyan esetekben, amikor a szervezet az alapeljárásban vagy a közigazgatási eljárásban nem vett ugyan részt, de a kereseti jogával élt, illetve ehhez hasonló módon esetleg csak beavatkozóként jelent meg a bíróság előtt. Az új KJE első része a régebbi határozatnál pontosabb, de tartalmi szempontból azonos megfogalmazása: „1. *Ügyféli jogállás a környezetvédelem általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 98.§ (1) bekezdésében írt társadalmi szervezeteket (a továbbiakban: társadalmi szervezetek) azokban a környezetvédelmi közigazgatási hatósági ügyekben illeti meg, amelyekben a környezetvédelmi hatóság ügydöntő hatóságként jár el, illetőleg azokban az egyéb közigazgatási hatósági ügyekben, amelyekben jogszabály a környezetvédelmi hatóság környezetvédelmi szakhatósági közreműködését írja elő.*”

Ugyancsak általánosan biztosított sajátos, újabb részvételi lehetőséget az ügyféli joghoz kapcsolódva a Ket. 2009-ben hatályba lépett módosítása akkor, amikor 63. §-ában szélesen értelmezte a közmehhallgatás mint nyilvános tárgyalási mód lehetőségét. „63. § (1) *A hatóság közmehhallgatást tart, ha ... b) az eljárásban több mint ötven ügyfél vagy több mint öt, a 15. § (5) bekezdés alapján ügyfélnek minősülő szervezet vesz részt, kivéve, ha törvény másként rendelkezik...*” A környezetvédelemben gyakori a több ügyfelet érintő ügy, amelyek esetében tehát egy további, a társadalmi részvétel számára kedvező megoldást jelenthet a közmehhallgatás – még ha természetesen tartalmában ez messze elmarad az ügyféli jogállás által biztosított lehetőségektől. Az egyes sajátos eljárásokban pedig az általános felhatalmazástól eltérő megoldásokat találhatunk. Legismertebb e téren az észrevételezésnek vagy a közmehhallgatásnak az előzetes vizsgálati eljárás, a környezeti hatásvizsgálati eljárás vagy az egységes környezethasználati engedélyezési eljárás folyamatában érvényesülő változata.

2. Változások az ügyféli jog terjedelmében, feltételeiben

Mindez rendjén is lenne, ha nem változtak volna meg a kiindulási pontok, a környezetvédelmi szervezetrendszer önállóságának, érzékelhető hatásköri erejének rohamos leépülésével. Erre nézve az (akkor elnökséggel működő) Országos Környezetvédelmi Tanács már a 2015. évi vonatkozó kormányzati előterjesztések kapcsán (február 9-i állásfoglalásában) foglalkozott a szervezetrendszerrel, és az ennek révén generált következményekkel, kifejezve aggályait. Az állásfoglalásban leírtuk: „*Mindezekkel*

⁶ A határozatot idézve „*Elfogadott jogirodalmi vélemény szerint 'a szakhatósági hozzájárulás is engedély típusú közhatalmi aktus, de eljárási rendje, a hatóság közreműködésének módja az engedélyhez képest eltérő. A szakhatóság eljárását úgy szokás jellemezni, mint együtt döntést, amelyben az eljárás egyszerűsítése érdekében nem külön határozatok születnek, hanem egy határozatban jelenik meg több hatóság érdemi döntése.'* /Bándi Gyula: *Környezetjog, Osiris Kiadó, Budapest, 2002., 112. o./...*”

kapcsolatban fel kell hívni az előterjesztők figyelmét arra, hogy a környezet- és természetvédelem (illetve tegyük nyugodtan hozzá: a vízügy) hatósági rendszere az utóbbi években állandóan változik, amely rendkívüli módon megnehezíti ezen hatóságok munkáját és gyakorlatilag ellehetetleníti amúgy is csekély érdekérvényesítő lehetőségüket.”

Az önálló környezetvédelmi hatóságok kormányhivatalokba történő integrálása is felvetett további, meggondolásra érdemes kérdéseket. Ennek kapcsán az OKT jelezte: *„A második javaslat (a területi államigazgatási szervezetrendszer átalakításával összefüggésben egyes törvények módosításáról szóló előterjesztés-tervezet) pedig világossá teszi, hogy a Ket. (eljárási törvény) szakhatósági része is alapvetően át kell értékelődjön, csak nem tudható, mivé, tehát a környezetvédelmi érdekek mennyiben lesznek képesek kifejeződni a jövőben. Mindez természetesen valamennyi érintett hatósági eljárást, így minden környezetvédelmi engedélyezési eljárást is érint közvetlenül és mélyrehatóan, és mindezt anélkül, hogy bármilyen megoldás kirajzolódna.”*

Az OKT második alkalommal a 2015. április 1-jén bekövetkező változások kapcsán a környezethez való jog érvényesülésének egyik várható anomáliájára hívta fel a figyelmet, a következők szerint: *„A változások a közigazgatási eljárás általános szabályait is érintik és ennek nyomán közvetlen hatással vannak a környezetvédelem számos kapcsolódó területére, így különösen a környezethez való jog tényleges megvalósulása szempontjából oly fontos garanciális szempontot jelentő társadalmi részvételre is. Meghatározó példaként emelhetjük ki, hogy a környezetvédelmi törvény (1995. évi LIII. tv.) 98. § (1) bekezdése szerint – amelyet valójában a Ket. 15. § (5) bekezdése is átvett, általánosabb megfogalmazással – „a környezetvédelmi érdekek képviselőire létrehozott politikai pártnak és érdekképviselőnek nem minősülő, a hatásterületen működő egyesületeket (a továbbiakban: szervezet) a környezetvédelmi közigazgatási hatósági eljárásokban a működési területükön az ügyfél jogállása illeti meg”. Ezen jog megfelelő gyakorlása azt igényli, hogy egyértelmű legyen a környezetvédelmi közigazgatási hatósági eljárás fogalma. A Kúria 4/2010. sz. KJE határozata e kérdés értelmezése során elvi élel mondta ki: 'Ügyféli jogállás a környezetvédelem általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 98. § (1) bekezdésében írt társadalmi szervezeteket azokban a környezetvédelmi közigazgatási hatósági ügyekben illeti meg, amelyekben a környezetvédelmi hatóság ügydöntő hatóságként jár el, illetőleg azokban az egyéb közigazgatási hatósági ügyekben, amelyekben jogszabály a környezetvédelmi hatóság környezetvédelmi szakhatósági közreműködését írja elő.' Tette mindezt annak érdekében, hogy a számos vitás kérdés elkerülhető legyen.*

Amiért a változások révén a fenti jog megfelelő érvényesítése várhatóan nehézségekbe ütközhet, az éppen annak következménye, hogy számos eljárásban a szakhatósági eljárás érdemben felszámolásra kerül, ami eddig szakhatósági eljárás volt, az a jövőben egy hatóság – kormányhivatal – belső egyeztetési eljárásává válik, pl. építésügyi, környezet-egészségügyi, bányászati, stb. kérdésekben, ennek következtében a fentiek szerint kialakult világos értelmezési rendszer alapja szűnik meg. Sajnálatos módon az előkészítés során erre nem voltak kellő figyelemmel.”

Anélkül, hogy a részletekre gondolnánk, mindenképpen fel kell hívni a figyelmet arra, hogy a legutóbbi év jogszabályváltozásai következtében a KJE értelmezése valójában ebben a formájában nagyjából értelmét veszítette, hiszen a szakhatósági hozzájárulás intézménye az OKT véleményében is jelzettek szerint csekély számú eljárásban maradt meg változatlan formában. A kérdés tehát, miként lehetne közelebb kerülni a társadalmi részvétel második pillérének valódi tartalmához, annak érdekében, hogy a jogszabály által már két évtizede biztosított lehetőség ne üresedjen ki.

A 71/2015. (III. 30.) Korm. rendelet szól a környezetvédelmi és természetvédelmi hatósági

és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről, amely három lehetőséget említ, részben felváltva a korábbi szakhatósági eljárásokat, annak tudatában, hogy a korábbi önálló szervezetek jelentős része valójában a kormányhivatal belső szervezeti egységévé vált. A szakkérdések így (1) vagy – és ez a ritkább – maradnak a csekély számú kormányhivataltól független hatóság körében, mint szakhatósági közreműködések, (2) vagy vizsgálendő szakkérdéseknek minősülnek, (3) netán szakértői igénybevételt jelentenek. Ez természetesen fordítva is igaz, tehát ahol eddig a környezetvédelem szakhatóság volt, ott a három lehetőség egyike jelenik meg, bár hozzá kell tenni, hogy a környezetvédelem szakhatóságkénti megjelenésének önállósága is természetesen jobbra beolvadt a kormányhivatali rendszerbe. Nem kívánom kétségbe vonni, hogy ez a megoldás is lehet hatékony és szolgálhatja a környezet érdekeit, az azonban kétségtelen, hogy a társadalmi részvétel felhatalmazásainak elmúlt évtizedben kialakult rendszere elvesztette stabil alapjait.

A Kvt. oldaláról mindez a jogalkotási felhatalmazásokban is megjelenik, illetve a más eljárásokban viszont, amire a Kvt. példája utal, amikor a 110/A. § felhatalmazást ad a Kormánynak annak rendeleti szabályozására, hogy mely esetekben kell a környezetvédelmi és természetvédelmi hatósági eljárásban szakértőként szervezetet kirendelni, illetve melyek pl. a környezetvédelmi és vízvédelmi eljárások során vizsgálendő vagy éppen a hatósági eljárásokban vizsgálendő környezetvédelmi és vízvédelmi szakkérdések. Mindez érzékelhetően kaotikus helyzetet eredményez.

3. Az ügyféli jog a környezethez való jog garanciái között

Ugyanakkor a környezeti érdekek – így az Alaptörvény által a P) cikkben hivatkozott szempontok érvényesülése – marad alapvető alkotmányos érdek, a környezethez való jog garanciája. Amennyiben igaz a társadalmi szervezetek érdekérvényesítő törekvései kapcsán az Európai Unió Bírósága egyik főtanácsnoka által megfogalmazott vélemény, – Juliane Kokott főtanácsnok szerint⁷ a „környezet nem képes arra, hogy megvédje magát a bíróság előtt, ezért képviselni kell, pl. aktív polgárok és társadalmi szervezetek segítségével” –, akkor ez fokozottan igaz a közigazgatási szervezetrendszer működése kapcsán biztosított garanciák tekintetében, amelynek hivatali kötelessége lenne ezen érdekképviselői szerep.

Egy másik ügyben egy másik főtanácsnok – Eleanor V. E. Sharpston – pedig úgy fogalmazott, hogy „senki sem járhat el a környezet nevében.”⁸ Ami persze nem jelenti azt, hogy a környezet képviseletének lehetőségét ne kellene biztosítani. Ugyancsak Sharpston fejtegeti⁹ az elhíresült Djurgården-ügyben, hogy „42. A természetes vagy jogi személyektől eltérően a környezetvédelmet előmozdító nem kormányzati szervezetek mindig az 'érintett nyilvánosság' tagjainak minősülnek, feltéve, hogy az 1. cikk (2) bekezdésével összhangban megfelelnek 'a nemzeti jog szerinti követelményeknek'. A 10a. cikk kifejezetten kimondja, hogy az e meghatározásnak megfelelő valamennyi környezetvédelmi szervezet jogait 'olyan jogoknak kell tekinteni, amelyek sérülhetnek,' e szervezetek 'érdekeltségét' pedig 'kellő mértékűnek' kell tekinteni.” Az érvelés folytatása: „61. Először is a környezetvédelmet előmozdító nem kormányzati szervezetek a kollektív érdeket juttatják kifejeződésre. Mivel

⁷ Kokott főtanácsnok véleménye, amelyet 2012. október 18-án adott ki a C-260/11. sz. (The Queen, on the application of David Edwards and Another v Environment Agency and Others) ügyben.

⁸ Sharpston főtanácsnok véleménye, amelyet 2010. december 16-án adott ki a C-115/09. sz. (Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV v Bezirksregierung Arnsberg Trianel Kohlekraftwerk Lünen) ügyben.

⁹ Eleanor Sharpston főtanácsnok indítványa (az ismertetés napja: 2009. július 2.) a C-263/08. sz. ügyben (Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening kontra Stockholms kommun genom dess marknämnd, előzetes döntéshozatali eljárás).

számos különböző felet és érdeket képviselnek, általános célokat védenek. Ez biztosítja számukra a szükséges 'kollektív dimenziót'. Továbbá olyan szaktudást biztosítanak, amely segít megkülönböztetni a fontos ügyeket a kevésbé jelentősektől. Egy hangon szólnak meg sokak nevében, mégpedig olyan szintű szakértelemmel, amely gyakran nem áll az egyének rendelkezésére. Ily módon ésszerűsíteni tudják a különböző összeütköző érdekek kifejezésének és hatóságok előtti előadásának módját.”

Azt is egy főtanácsnoki véleményben olvashatjuk, – ismét Kokottnál¹⁰ – hogy „155. A tényleges érvényesülés elvével kapcsolatban minden esetben, amikor felmerül a kérdés, hogy egy nemzeti eljárási rendelkezés lehetetlenné vagy rendkívül nehézé teszi-e az uniós jogrend által a magánszemélyekre ruházott jogok gyakorlását, azt kell megvizsgálni, hogy milyen e rendelkezésnek az egész eljárásban betöltött helye, az eljárás lefolytatása és az eljárás sajátosságai a különböző nemzeti fórumok előtt.”

Ha pedig említést tettünk az Európai Bíróság gyakorlatáról, akkor érdemes kissé elidőzni e körben, noha éppen a hatósági döntéshozatali eljárásban megnyilvánuló részvételre nézve nincs irányadó EU-szintű megoldás.

Az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységeinek kereskedelmi rendszere vonatkozásában az Elsőfokú Bíróság az egységek kiosztására irányuló konzultáció – tehát a társadalmi részvétel – valós értelmét és célját abban látta, hogy (105.) „e konzultációnak alkalmasnak kell lennie arra, hogy a tagállam által a kiosztásra vonatkozó döntésében elfogadásra javasolt kiosztás módosításához vezessen, hiszen ezzel ellenkező esetben e konzultáció okafogyottá válna, és a nyilvánosság észrevételei pusztán elméleti jellegűek lennének.”¹¹

Noha valóban nincs a társadalmi részvétel második pillérére nézve egységes, meghatározott szabályozási alap az Unióban, ez mégis megjelenik az egyes eljárások során, ezért érdemes azon kérdésekre fordítani a figyelmet, ahol akár több részlet is megfigyelhető; a környezeti hatásvizsgálati eljárásokban például hagyományosan kiemelten kötelező a társadalmi részvétel követelményének érvényre juttatása. Ezen a téren az Európai Bíróság az ítélezési gyakorlatában számos irányadó tételt fogalmazott meg, amelyek között megtalálhatjuk a közösségi jogalkotói szándék pontos és az adott esetkörön kívül általános összegzését is. „32. E megfogalmazás arra utal, hogy a közösségi jogalkotónak nem az volt a szándéka, hogy korlátozza a tagállamoknak a nyilvánossággal való konzultációra vonatkozó részletes szabályok megállapítását illető jogkörét, hanem ellenkezőleg, hogy széles mérlegelési mozgásteret ismerjen el számukra az említett részletes szabályok meghatározására vonatkozóan.”¹²

Nem közvetlenül a döntéshozatalban való részvétel, hanem az ehhez kapcsolódó jogorvoslati jogok jelentik a szlovák barnamedve-ügy¹³ lényegét, aligha lehet kétséges azonban, hogy az itt megfogalmazottakra a társadalmi részvétel más területein is kiemelt figyelemmel kell lenni. „48. E tekintetben az állandó ítélezési gyakorlat szerint az azon jogorvoslati kérelmekre vonatkozó eljárási szabályok, amelyek célja, hogy biztosítsák a jogalanyokat az uniós jog alapján megillető jogok védelmét, nem lehetnek kedvezőtlenebbek,

¹⁰ Juliane Kokott főtanácsnok indítványa a C-416/10. sz. (Jozef Križan és társai v Slovenská inšpekcia životného prostredia) ügyben. Az ismertetés napja 2012. április 19.

¹¹ T-374/04. sz. ügy, Bizottság v Németországi Szövetségi Köztársaság, 2007. november 7.

¹² C-216/05. sz. ügy, Bizottság v Írország, 2006. november 9.

¹³ C-240/09. sz. ügy, előzetes döntéshozatal iránti kérelem, melyet a Najvyšší súd Slovenskej republiky – Szlovákia terjesztett elő a Lesoochránárske zoskupenie VLK v Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky közötti ügyben, 2011. március 8.

mint a belső jog szerinti hasonló jogorvoslati kérelmekre vonatkozó eljárási szabályok (egyenértékűség elve), valamint nem lehetnek olyanok, hogy gyakorlatilag lehetetlenné vagy rendkívül nehézé tegyék az uniós jogrend által biztosított jogok gyakorlását (tényleges érvényesülés elve)...”

A környezeti demokrácia érvényre juttatása jelenti az ilyen és hasonló eljárásokban az alapvető követelményt. „58. Egyébként a 2000/76 irányelv 12. cikkének (1) bekezdéséből következik, hogy az új engedélyek iránti kérelmeket a nyilvánosság számára nyilvános helyen megfelelően hosszú időn keresztül hozzáférhetővé kell tenni, hogy ezekre az illetékes hatóság döntése előtt észrevételt lehessen tenni. E döntést, hozzátartozva az engedély legalább egy példányát, valamint a további módosításokat, szintén hozzáférhetővé kell tenni a nyilvánosság számára. 59. E rendelkezés célja, amint az különösen a 2000/76 irányelv (31) preambulum-bekezdéséből következik, az eljárás áttekinthetővé tétele a nyilvánosságnak az engedélyek iránti kérelmekkel kapcsolatos döntéshozatali folyamatba való bevonásával.”¹⁴

Tovább keresve a stabil, a társadalmi részvétel különböző pilléreinek erősítésére irányuló elvi hátteret, eljutunk az EU legújabb irányvonalához, ami minden bizonnyal meghatározza a következő évek lehetőségeit és szabályozási tendenciáit. Nem más ez, mint az *EU Globális Stratégiája* 2016 júniusából – Globális stratégia az Európai Unió kül- és biztonságpolitikájára vonatkozóan, „Közös jövőkép, közös fellépés: Erősebb Európa” címmel.¹⁵ Címe ellenére a Globális Stratégia nem csupán a külkapcsolati rendszert, hanem a belső ügyeket is alapvetően meghatározza. A belső kérdések jobb, rugalmasabb kezelése előfeltétele annak, hogy az EU és a tagállamok külkapcsolataikban is egységesebb képet mutassanak. A kulcsszavak egyike a reziliencia, amelynek pedig egyik lényegi megvalósulási formája a társadalmi részvétel.

A Globális Stratégiából két, a demokráciára vonatkozó gondolatot kiemelve „Az EU meg fogja erősíteni az Uniót alkotó demokráciák rezilienciáját,¹⁶ és az Unió létrehozásában és fejlődésében kulcsszerepet játszó értékekhez méltó módon fog eljárni. Ezekbe beletartozik az emberi jogok, az alapvető szabadságok és a jogállamiság tiszteletben tartása és előmozdítása. Magukba foglalják a jogérvényesülést, a szolidaritást, az egyenlőséget, a megkülönböztetés tilalmát, a pluralizmust és a sokszínűség tiszteletben tartását.”¹⁷

„Az EU a kulcsfontosságú nem állami szereplőkkel, különösen a civil társadalommal való kapcsolataiba is beruház majd. A növekvő elnyomás ellenére a globális civil társadalom terjeszkedik és újfajta tevékenységi formákat alakít ki. Az EU javítani fogja a civil szereplők – különösen az emberijog-védők – védelme és szerepvállalása érdekében használt eszközeit, ezzel hozzájárulva a virágzó civil társadalom fennmaradásához a világban.”¹⁸

4. Következtetések, javaslatok

Immár történeti előzményekkel, elvekkkel és a jövőre mutató stratégiával felvértezve kijelenthetjük, hogy mindezek gyakorlati leképezése a társadalmi részvétel döntéshozatali

¹⁴ C-255/05 sz. ügy, Bizottság v Olaszország, 2007. július 5.

¹⁵ http://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_hu_version.pdf.

¹⁶ „Reziliencia – A rendszer egészének és részeinek azon képessége, amellyel a veszélyeztető jelenségek hatásait előre látja, elnyeli, azokhoz alkalmazkodik és helyreállítja magát, időben és hatékonyan, miközben megőrzi, helyreállítja vagy javítja saját alaprendszerét és lényegi funkcióit.” Field, B. Christoper – Barros, Vincente – Stocker, Thomas F. – Qin, Dahe (eds.): *Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation. Special Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, 8. Cambridge University Press, 2012, 563. https://www.ipcc.ch/pdf/special-reports/srex/SREX_Full_Report.pdf.

¹⁷ Globális Stratégia, összefoglaló, 11.

¹⁸ Uo. 36.

pillérének megvalósítására nézve is világos következményekkel jár, olyanokkal, amelyek nem engedik meg a már megszerzett jogosítványok csökkenését – ami nyilvánvalóan ellenkezne az Alkotmánybíróság visszalépés tilalmát hangsúlyozó testjével is.¹⁹ Ez ugyanis kétségtelenné teszi, hogy a társadalmi részvétel jogosítványait, illetve azok gyakorlati érvényesülésének lehetőségét sem lehet csökkenteni, hiszen azok a környezetnek adnak lehetőséget, „hangot”,²⁰ tehát a környezeti értékeket védik, amellyel a környezethez való jog érvényesülésének közvetlen eljárásjogi garanciáit jelentik. Ez utóbbi számos szerző szerint valójában az egyik, ha nem az egyetlen manifesztáció lehetősége.²¹

A fentiekből világosan kirajzolódik az a kép, amely tehát a társadalmi részvételt és annak elemeit (pilléreit) a környezethez való jog – hangsúlyozottan nem utaltam érdemi, tartalmi megközelítésre – garanciáinak kell tekinteni, és mint ilyen, vonatkozik rájuk is a visszalépés tilalma. Az eljárásjogi garanciák esetében a visszalépésnek egyetlen igazi mércéje van, mégpedig a jogérvényesítés lehetőségének gyakorlati megvalósulása. Visszalépés lehet tehát, ha kevesebb ügyben kevesebb jogalany számára adott a környezetvédelmi törvény és a Ket. által biztosított ügyféli jog, ami könnyűszerrel mérhető, ellenőrizhető is.

Amikor az AB több mint húsz évvel ezelőtt megfogalmazta a visszalépés tilalmát²² a környezethez való jog érvényesülésében, nem kötötte a visszalépést csupán tartalmi szabályokhoz, amint erre a legutóbbi AB határozat is bizonyítékul szolgál. A 16/2015. (VI. 5.) AB határozat ebben a tekintetben egyértelműen fogalmaz: „[109] Az állam intézményvédelmi kötelezettségéből következik, hogy a környezetvédelmet ellátó szervezetrendszerben bekövetkező változás nem járhat a védelmi szint csökkenésével.”

Összegezve az eddig elmondottakat, az elmúlt évtizedhez hasonlóan két lehetőség kínálkozik:

- Az egyik a bizonytalan út, amelyet majd a bírói gyakorlat talán évek alatt kitapos, az eseti ítélezési gyakorlatból kikristályosodó értelmezés, amely talán kitermeli a megoldást. Ezt az előzmények ismeretében nem tartom járható útnak.
- A másik a biztos út, a KJE módosítása, amelynek reális esélye van, hiszen a Kúria már két megelőző alkalommal rögzítette álláspontját, arra figyelemmel, hogy elkerülje a

¹⁹ 16/2015. (VI. 5.) AB határozat, amely megerősítette a korábbi, a környezethez való jog érvényesítésére vonatkozó AB határozatokat, egyebek között kiemelve: „[81] Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 18. §-ából tehát – többek között – azt a következtetést vonta le, hogy 'az egyszer már elért védelmi színvonal ne csökkenjen' (ez az ún. 'non derogation' elve), aminek határozatba foglalása nagy hazai és nemzetközi elismerést aratott.” Sőt, az AB mindezeket még erőteljesebbnek vélte 2015-ben, mint annak előtte: „[91] Az idézett rendelkezések alapján látható, hogy az Alaptörvény nem csupán megőrizte az egészséges környezethez való alkotmányos alapjog védelmi szintjét, hanem az Alkotmányhoz képest e tárgykörben lényegesen bővebb rendelkezéseket is tartalmaz. Az Alaptörvény ezáltal az Alkotmány és az Alkotmánybíróság környezetvédelmi értékrendjét és szemléletét tovább is fejlesztette.”

²⁰ Az európai környezetjog elismert doyenje, Ludwig Krämer mondása: „The environment has no voice” – egybecseng a különböző, fentebb idézett főtanácsnoki véleményekkel.

²¹ Egy vélemény szerint: „két erős trend figyelhető meg a környezeti jogok tekintetében, Európában. Először, az eljárásjogi természetű környezeti jogok ... ECHR, Aarhus, EK politika és jog ... Másodszor ... az érdemi emberi jog a környezethez Európában óvatos és lépésenkénti eljárásban kerül elismerésre ...” PEDERSEN, Ole W.: European Environmental Human Rights and Environmental Rights. A Long Time Coming? *The Georgetown International Environmental Law Review*, Vol 21:73, 2008, 111. Mások még egyértelműbbek e téren: „A környezethez való jog esetén, amíg az eljárási elem egyszerű és kiemelten fontos (információs jogok, részvétel és hozzáférés), nagyon nehéz 'tartalmi' meghatározást tenni (mint a levegő vagy élelem 'elfogadható' minősége).” – POSTIGLIONE, Amedeo: Human rights and the environment, *The International Journal of Human Rights*, Vol. 14, No. 4, July 2010, 527.

²² 28/1994. (V. 20.) AB határozat.

felesleges értelmezési köröket. A mai helyzet legalább annyira indokolja a hatályos jogegységi határozat hozzáigazítását a megváltozott körülményekhez, mint megelőzően az alaphatározat esetében. Ez lenne a javasolt és megnyugtató megoldás.

Ha a 4/2010-es KJE vonatkozó rendelkezését szeretnénk hozzáigazítani a megváltozott helyzethez, a következő szöveg tűnik megfelelőnek:

„1. Ügyféli jogállás a környezetvédelem általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 98.§ (1) bekezdésében írt társadalmi szervezeteket (a továbbiakban: társadalmi szervezetek) azokban a környezetvédelmi közigazgatási hatósági ügyekben illeti meg, amelyekben a környezetvédelemért felelős hatóság ügydöntő hatóságként jár el, illetőleg azokban az egyéb közigazgatási hatósági ügyekben, amelyekben jogszabály a környezetvédelemért felelős hatóság szakhatósági közreműködését, szakkérdés vizsgálatában való közreműködését vagy szakértői szerepét írja elő.”

Mindennek igazolására, alátámasztására nem kell más érvrendszer, mint amit a Kúria 2004-ben, majd 2010-ben alkalmazott, tehát a részvételi jogok megfelelő és jól körülhatárolható garanciáinak megteremtése, még pontosabban megőrzése. Az új helyzetre új választ kell adni, a tartalom változtatása nélkül.

A KÖRNYEZETVÉDELMI CIVIL SZERVEZETEK RÉSZVÉTELI JOGAI AZ AARHUSI JOGÉRVÉNYESÍTÉSI BIZOTTSÁG JOGGYAKORLATA TÜKRÉBEN

Fülöp Sándor*

Azok a társadalmak, amelyek felkészültek arra, hogy természeti és épített környezetüket megóvják a saját és utódaik egészsége, kulturális értékei védelmében, nem kerülhetik el, hogy az érintett közösségeiket és környezetvédelmi civil szervezeteiket bevonják a környezetre vonatkozó döntéshozatali eljárásokba. Természetesen a környezeti demokrácia megvalósításával szemben számos ellenható erő van, leginkább a partikuláris gazdasági érdekek és a hivatalnoki rend hatalomféléte, de ezek a tényezők összeegyeztethetők a közösségi részvétel folyamataival, a hatékony környezetvédelem a mai jogi, intézményi keretek között már mindenképpen megvalósítható. Ahogyan az elmúlt évtizedekben a környezetvédelmi jog a maga sokszor szokatlan megoldásaival beilleszkedett a közigazgatási jog, kisebb mértékben a polgári jog és büntetőjog rendszerébe, úgy annak az egyik legfontosabb jogintézménye, a közösségi részvétel is meghonosodott a joggyakorlatban.

A közösségi részvétel alapidokumentuma az 1998-ban, Dániában elfogadott Aarhusi Egyezmény,¹ amely a nemzetközi jog tekintélyével és intézményeivel segíti a valóban fenntartható fejlődéshez elengedhetetlen környezeti demokrácia ügyét. Az Egyezmény végrehajtásának egyik legfontosabb garanciája a Részes Felek első találkozóján (2002, Lucca, Olaszország, I/7. sz. határozat) létrehozott Jogérvényesítési Bizottság (Compliance Committee). A Bizottságnak a nemzetközi jogban szinte egyedülálló vonása az, hogy a „nyilvánosság” (társadalom, közösség) bármelyik tagja és szervezete² kezdeményezheti az eljárását. Ehhez képest csaknem százötven a befogadott ügyek száma (142), amelyek közül eddig mintegy 52 fejeződött be érdemi állásfoglalással. Az egyszerűség kedvéért a továbbiakban ezeket az állásfoglalásokat döntéseknek nevezem, bár az esetek többségében végleges döntéssé csak a soron következő, részes felek találkozójának megerősítésével válhatnak. A megerősítés a Bizottság történetében eddig kivétel nélkül minden esetben megtörtént.

Jelen tanulmányban *a Bizottság döntései alapján azt vizsgálom, hogy milyen jogi álláspont körvonalazódik a környezetvédelmi civil szervezetek részvételi jogainak a lehetőségét és terjedelmét* illetően, azaz, mit tart a Bizottság környezetvédelmi ügynek, kiket számít a nyilvánosság vagy érintett nyilvánosság körébe, ehhez képest az információhoz hozzáférése túlmenően ki bír arra is jogosultsággal, hogy a döntéshozatali folyamatokba alakító módon

* Dr. Fülöp Sándor PhD, Nemzeti Közszerológati Egyetem; Budapest.

¹ 2001. évi LXXXI. törvény a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáféréstől, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszerológatathoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott Egyezmény kihirdetéséről; 2008. évi XIX. törvény a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáféréstől, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszerológatathoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott Egyezmény módosításának kihirdetéséről.

² Akár külföldi szervezetek is, például a türkmén ügyben (ACCC/C/5), ahol a hazai civil szervezetek egyszerűen nem voltak abban a helyzetben, hogy ilyen eljárást indítsanak.

beeszljön, illetőleg jogorvoslással is éljen. Kitérek a részvétel hatékonyságát, minőségét nagyban elősegítő „részvételre képesítés” megismerhető nemzetközi gyakorlatára, továbbá vizsgálom azt is, hogy a nyilvánosságnak a környezeti ügyekben való beleszólási joggal rendelkező tagjai, szervezetei milyen keretek között, milyen terjedelemben vehetnek részt az egyes ügyekben, és a részvételük mennyire lehet hatékony.

Az Aarhusi Jogérvényesítési Bizottság joggyakorlatához hasznos kiegészítésként áttekintettem a Résztes Felek Találkozóira (MoP) készült országjelentéseket is, amelyek további hasznos adalékkal szolgálhatnak a civil szervezetek részvételi jogainak terjedelme, minősége tekintetében. Természetesen ezek a jelentések elsősorban a „jó gyakorlatok” megismerésére alkalmasak, hiszen a jelentéseket a Résztes Felek hivatalnokai, többnyire az Egyezmény hivatalos nemzeti kapcsolattartói (focal points) maguk állítják össze, és tőlük aligha várható el, hogy a közösségi részvétel árnyoldalait helyezték előtérbe. Mégis, az országjelentések egy jelentős részébe a megoldatlan problémák, konfliktusok is belekerülnek, egyrészt azért, mert bizonyos kormányok ezáltal a fejlettebb országoktól pénzügyi és módszertani támogatást remélnek, másrészt pedig azért, mert sokhelyütt a civil szervezetek szoros figyelemmel kísérik a jelentések készítését, felkérésre vagy akár anélkül is hozzáteszik a saját véleményüket, amit a kormányok többnyire beépítenek a jelentéseikbe.

1. A részvétel lehetősége

1.1. A környezetvédelmi ügy, illetőleg a környezetvédelmi jelleg meghatározása

Az Aarhusi Egyezményben nincs „környezeti ügy” definíció, viszont a 2. Cikk (3) bekezdése a *környezeti információ* fogalmát körüljárja. A környezeti ügy fogalmához ez a definíció hasznos adalékkal szolgálhat, hiszen a két elemből álló fogalom első eleme, a „környezeti” megegyezik, és joggal feltételezhetjük, hogy ha egy adatot, információt bizonyos feltételek mellett környezetvédelmi jellegűnek kell elfogadnunk, akkor egy ügyfajta, amelynek lényegi sajátosságai ugyancsak megfelelnek ezeknek a feltételeknek, szintén el kell fogadnunk környezetvédelminek. Ezt a megközelítést a környezeti ügy fogalmának meghatározásához – a többi más lehetséges, és egyéb nemzeti, nemzetközi normában és joggyakorlatban, sőt, magában az Egyezményben is előforduló egyéb megközelítéshez képest – kiemelten fontosnak tartom, minthogy *elsődlegesen tartalmi és nem olyan formai fogalmi elemekből indul ki, mint például a környezetvédelmi hatóságok adott esetben éppen fennálló hatásköri leírása vagy bizonyos ügyfajták kimerítő jellegű felsorolása*. A környezeti információ és a környezeti ügy fogalmainak közös gyökerét egyébként a *Jogérvényesítési Bizottság evidenciaként kezeli*, amikor kimondja: „A ’környezet’ széles értelmezése az Egyezmény 2. Cikk (3) bekezdésében szereplő ’környezeti információ’ fogalmából következik.”³

Nem szabad elfeledkeznünk arról, hogy a környezeti ügy meghatározása abból a szempontból is fontos, hogy ez egyúttal – mint a definíciók számos esetben – meghatározza egy jogintézmény tárgyi hatályát, azaz a közösségi részvétel a környezetvédelmi ügyekben lesz lehetséges. A tartalmi meghatározás pedig éppen azért lényeges, mert nem bújtatja el bizonyos ügyfajták, hatóságok listája mögé a környezeti demokrácia megvalósítását. A környezetünkért, *saját és gyermekeik egészségéért felelősséget érző helyi közösségek minden olyan ügyről legalábbis tudni akarnak*, amelyekben környezetszennyező anyagok, energia, zaj és sugárzás szerepel, legyen az egyedi közigazgatási határozat, környezetvédelmi megállapodás, elemzés, tanulmány, jogszabály, ágazati politika, terv vagy program, *amely hatással van vagy lehet a levegőre, légkörre, vizekre, talajra, termőföldre, tájra, természeti*

³ Ausztria ügye, ACCC/C/2011/63, 54. pont. (Valamennyi döntés elérhető a <https://www.unece.org/env/pp/welcome.html> oldalon.)

*sokféleségre és ezek összetevőire, folyamataira.*⁴ A Bizottság az Egyezmény környezetvédelmi definíciójának, illetve a környezeti hatások széles körének megfelelően egyértelművé tette például, hogy, amennyiben jelentős hatással lehetnek ezekre a tényezőkre, az állami szerződések⁵ és a különböző pénzügyi támogatási megállapodások⁶ is az Egyezmény hatálya alá tartoznak. A Bizottság tehát, nem csökkentve az általános, tartalmi megközelítés értékét, egyes esetfajtákra nézve is megállapíthatja, hogy azok környezetvédelminek számítanak-e vagy sem, hiszen ezzel az általános meghatározás peremén levő vitás esetekben foglal állást.

Az Egyezmény 9. Cikk (3) bekezdése *környezetvédelmi jogsértések esetére enged jogorvoslatot* a nyilvánosság tagjai vagy szervezetei számára. Közelebbről megvizsgálva, az Egyezmény *nem is környezetvédelmi ügyekről szól, hanem*, véleményem szerint, pontosabb, az Egyezmény célkitűzéseivel jobban összhangban lévő kifejezéssel él, amikor a „nemzeti jog környezetre vonatkozó szabályait” említi. A „környezetvédelmi ügy” kifejezés ugyanis, ahogyan azt számos példa mutatja, az adott nemzeti jogrendszerben meglévő szervezeti munkamegosztás esetlegességeinek szolgáltatja ki bizonyos környezetvédelmi elvek, erőforrások és jogintézmények hozzáférhetőségét. Holott a lényeg éppen az volna, hogy az adott ügy, teljesen *függetlenül attól, hogy milyen jogszabályi címkét visel, milyen kódexbe, jogágba, jogágazatba sorolható vagy melyik hatóság felelős éppen a végrehajtásáért*, befolyásolja-e az egészséges környezethez való jogainkat vagy sem. A Bizottság ennek megfelelően *például* kinyilvánította, hogy a polgári jog területére eső *birtokháborítási ügyek* környezetvédelmi ügyeknek minősülhetnek, amennyiben a birtokháborítás valamely környezeti elemre, tényezőre gyakorolt hatással (zajjal, bűzzel, vízszennyezéssel, hulladékok elhelyezésével, stb.) megy végbe.⁷ Az általánosítás magas fokán fogalmazza meg ugyanezt a Bizottság egy másik ügyben, miszerint, ha a jogorvoslatról van szó, főlegesen azon elmélkedni, hogy egy döntés *egyedi határozat, valamilyen szintű terv volt-e vagy akár valamilyen normatív jellegű aktus*, ha egyszer az adott szerv hatóságként bocsátotta ki, és az a környezetre vonatkozó jogszabályi rendelkezéssel állott összefüggésben.⁸ Még részletesebben tér ki a környezetre vonatkozó ügy fogalmára és elhatárolására a Bizottság későbbi joggyakorlata. Egyértelműen megfogalmazzák, hogy a „környezetre vonatkozó” ügy tágabb értelmű, mint a „környezetvédelmi ügy,” különösen, ha olyan ügyet értenek rajta, amelyre olyan jogszabályok vonatkozhatnak csak, amelyek címében vagy szövegében a környezetvédelem szerepel. *A környezetre vonatkozó ügyek* ehhez képest *számos más igazgatási ágazathoz is tartozhatnak*, a Bizottság hangsúlyozottan nem kimerítő jellegű felsorolása szerint így a kémiai biztonság, a hulladékgazdálkodás, a különböző tervezési aktusok,⁹ a szállítás, a bányászat és a természeti erőforrások egyéb kiaknázása, az adóügyek, amelyek általában véve érintik a környezet ügyét, hozzájárulhatnak annak védelméhez vagy egyéb módon befolyásolhatják azt.¹⁰

A Bizottság nem hagy kétséget afelől sem, hogy a környezetvédelmi ügy lehet anyagi jogi jellegű, de eljárásjogi is. Ez a következtetés önként adódik az imént kiemelt azon megközelítésből, hogy a közösségi részvétel tárgya kell, hogy legyen minden, a környezettel

⁴ Az Egyezmény 2. cikk (3) bekezdés b) pontja alapján, amely visszahivatkozik ugyanezen bekezdés a) pontjára.

⁵ Moldova ügye, ACCC/C/2008/30, 29. pont.

⁶ Az Európai Unió ügye, ACCC/C/2007/21, 30/b. pont.

⁷ Az Egyesült Királyság ügye, ACCC/C/2008/23, 45. pont.

⁸ Az Európai Unió ügye, ACCC/C/2008/32 (I. rész), 72. pont.

⁹ A leggyakoribb tervfajta itt nyilvánvalóan a településrendezési terv, ahogyan az a Cseh Köztársaság ügyéből (ACCC/C/2010/50, 85. pont), illetőleg Bulgária ügyéből (ACCC/C/2011/58, 64. pont) is látszik.

¹⁰ Ausztria ügye, ACCC/C/2011/63, 52. pont.

összefüggésben álló ügy.¹¹ Szintén lehet a háttérben magánérdek vagy közérdek, szubjektív vagy objektív jog.¹² Az is jól látható az előbbi elvi szintű megfogalmazásokból, hogy a közösségi részvétel a környezeti ügyekben *nem kizárólag csak közigazgatási ügyekre vonatkozhat*. Olaszországban *például* általánosan biztosított a civil szervezetek beavatkozási lehetősége a környezetvédelemmel összefüggő *kártérítési peres ügyekben, sőt az ilyen tárgyú büntető ügyekben is* érvényesíthetnek polgári jogi igényt.¹³ Más források is megerősítik, hogy a közigazgatási jogon és a polgári jogon kívül felmerülhet a környezettel kapcsolatos büntető és szabálysértési ügyekben való részvétel szükségessége, különösen azokban az esetekben, amikor valamilyen oknál fogva közigazgatási jogi eszköz nem áll rendelkezésre. Ilyen esetek lehetnek egyes ismeretlen magánszemélyek által megvalósított cselekmények vagy éppen hatósági visszaélések.¹⁴ Montenegró egyenesen arról számolt be, hogy a lakossági csoportok és civil szervezetek monitoring tevékenysége és egyéb módon megvalósított részvétele a környezetvédelmi büntető ügyek sikerességének alapvető feltétele.¹⁵

*Semmiképpen sem tartja elfogadhatónak ugyanakkor a Bizottság, ha egyes országok megpróbálják a közösségi részvételt „karanténba” szorítani, és kizárólagosan a hatásvizsgálati, integrált szennyezés kibocsátási és átviteli engedélyezési (IPPC) vagy az európai környezeti felelősségi irányelvet (ELD) végrehajtó nemzeti jogszabályok alá tartozó eljárásokban teszik azt lehetővé.*¹⁶ Ehhez képest, amennyiben a Bizottság eljárását kezdeményezné valaki, nem lenne kétséges annak a kérdésnek a megítélése, amiről például Izland számolt be, nevezetesen, hogy országukban speciális környezetvédelmi fellebbezési tanács alakult, azonban civil szervezetek számára kizárólag a környezeti hatásvizsgálati ügyekben biztosítottak ügyféli jogot e hatóság előtt.¹⁷ Szintén nem tartotta a Bizottság az Egyezményrel összeegyeztethetőnek a német jog szigorú megkötését a jogi érdekek érintettségével kapcsolatosan (Schutznormtheorie), hiszen az Egyezmény, különösen annak 9. Cikk (3) bekezdése ennél egyértelműen jóval szélesebb körű részvételt irányoz elő. Jóllehet a német bíróságok a gyakorlatban az Európai Unió Bíróságának a szlovák barnamedve ügyben hozott ítélete¹⁸ nyomán elkezdtek ennél tágabb körben is elismerni az ügyféli jogot, azonban az még mindig nem terjedt ki az olyan ügyekre, amelyek mögött nem EU-joganyag húzódik. Ráadásul pusztán a bírói gyakorlat változása nem fogadható el az Egyezmény megfelelő garanciákkal alátámasztott végrehajtásának, hiszen a kontinentális jogokban, nem lévén kötelező a következő bírósági döntésekre nézve, a bírói gyakorlat bármikor változhat, illetőleg eltérő döntések is születhetnek egymás mellett.¹⁹

1. 2. A nyilvánosság és az érintett nyilvánosság fogalmi

Az Egyezmény 2. Cikk (4) és (5) bekezdése *a lehető legtágabb körben határozza meg a nyilvánosság és az érintett nyilvánosság fogalmát* azzal, hogy az érintett nyilvánosság esetében a Részes Felek jogosultak bizonyos feltételeket szabni; nyilvánvalóan az Egyezmény Preambulumában, 1. és 3. Cikkének általános rendelkezéseiben, illetőleg egész szerkezetében

¹¹ Az Egyesült Királyság ügye, ACCC/C/2008/33, 12. pont.

¹² Németország ügye, ACCC/C/2008/31, 94. pont.

¹³ Olasz országjelentés, XXVIII. c. pont.

¹⁴ Ausztria ügye, ACCC/C/2011/63, 63-64. pont.

¹⁵ Montenegrói országjelentés XXIX. fejezet.

¹⁶ Ausztria ügye, ACCC/C/2011/63, 72. pont.

¹⁷ Izlandi országjelentés, XXVIII. fejezet.

¹⁸ A C-240/09. sz. ügyben 2011. március 8-án hozott ítélet, ECLI:EU:C:2011:125.

¹⁹ Németország ügye, ACCC/C/2008/31, 95. és 98. pontok.

kinyilvánított céljainak sérelme nélkül. A Bizottság felhívja a figyelmet arra, hogy mindkét fogalomba beletartoznak a *külföldi és a nemzetközi környezetvédelmi szervezetek* is,²⁰ amihez a magunk részéről még annyit tennénk hozzá, hogy a környezeti szempontból legjelentősebb, környezeti hatásvizsgálati eljárás alá eső ügyekben *ugyanaz a szemlélet a magánszemélyekre is kiterjed*, hiszen *az országhatáron áttérjedő környezeti hatások vizsgálatáról szóló Espooi Egyezmény 2. Cikk (5) bekezdése* alapján a hatásviselő ország nyilvánosságának (ami alatt magánszemélyek, közösségek, szervezetek egyaránt értendők) ugyanolyan részvételi, azaz információs, véleménynyilvánítási és jogorvoslati jogokat kell biztosítani, mint amit a kibocsátó ország a saját nyilvánosságának a tagjai számára biztosít.

Az önkormányzati képviselőtestületek megítélése kérdéses lehet. Nyilván abban az esetben, ha egy decentralizált rendszerben az önkormányzatok a helyi tervezés és az állami döntéshozatal központjai, ideértve egy sor hatósági feladat ellátását is, az önkormányzatok nem lehetnek a közösségi részvétel alanyai, hiszen éppenséggel a másik, döntéshozatali oldalon foglalnak helyet. Ugyanakkor azokban az országokban, ahol nincs kötelező tervezési, normatív döntéshozatali vagy hatósági jogkörük, hanem, bár jogszabályi meghatározottsággal, de alapvetően társadalmi munkát, közösségi véleményformálást látnak el, az önkormányzatok határozottan a közösségi részvételi rendszer alanyaként jöhetnek számításba.²¹ A magyar önkormányzati rendszer a két fenti példa sajátos elegye, vannak állami jellegű, de határozottan helyi népképviselői jellegű hatáskörei, illetve feladatai is. *Véleményem szerint a hazai önkormányzatok szerepe az Egyezmény alá tartozó eljárásokban* ennek megfelelően *kettős*: ahhoz képest, hogy éppen melyik oldalon lép fel, lesz *hatóság vagy a nyilvánosságnak a közösségi részvételi jogait gyakorló része*. Egyébként a magyar környezeti hatásvizsgálati jog is ezt a mintázatot követi, egy érintett önkormányzat akár ugyanabban a hatásvizsgálati eljárásban is lehet szakhatóság és a helyi véleményeket összegyűjtő, összegző résztvevő egyaránt (természetesen a harmadik, beruházói oldalon vagy ahhoz kapcsolódva a tervező pozíciójában is megjelenhet).

A civil szervezetek (NGO-k) amennyiben környezetvédelemmel foglalkoznak és más, az Egyezmény Résztes Felei által (nem szükségszerűen) szabályozott feltételeknek megfelelnek, minden esetben érintettnek tekintendők az Egyezmény 2. Cikk (5) bekezdése alapján. A legegyszerűbb, ha a részvételi igényük bejelentésekor hivatkoznak az alapszabályukra, alapító okiratukra, amelyben a környezetvédelmi célkitűzések és feladatok szerepelnek. A Résztes Felek ezen felül *támaszthatnak még egyéb követelményeket* is, de a Bizottság is aláhúzza, hogy ezeknek *összhangban kell lenniük az Egyezmény céljaival*,²² nem áshatják alá a kifejezetten erre a célra létrehozott és a tagjaik, alapítók jelentős erőfeszítéseivel fenntartott szervezetek részvételi jogait. Sokszor a legegyszerűbb, legnyilvánvalóbb követelmények egy részt vevő civil szervezettel szemben a környezeti demokrácia tényleges gyakorlásának akadályai lehetnek, ha nincsenek világosan megfogalmazva, vagy olyan bürokratikus módon alkalmazzák őket, ami jelentős terhet jelent a részvételi jogaival élni kívánó civil szervezetnek.²³ Az is igaz ugyanakkor, hogy a civil szervezeteknek rugalmasan igazodniuk kell az adott ország adminisztratív követelményeihez; így, ha a részvételi jogukhoz az kell, és egyúttal elegendő is, hogy kisebb mértékben módosítsák az alapszabályukat, akkor a Bizottság szerint ennyit a maguk részéről meg is kell tenniük.²⁴

²⁰ Ukrajna összevont ügye, ACCC/C/2004/3 és ACCC/S/2004/1, 26. pont.

²¹ Az Európai Unió és az Egyesült Királyság ügye, ACCC/C/2012/68, 83. pont.

²² Örményország ügye, ACCC/C/2009/43, 81. pont.

²³ Német ügy, ACCC/C/2008/31, 71. pont.

²⁴ Hivatkozott német ügy, 72. pont.

A természetes személyek részvételi jogait megalapozó érintettség, érdekelttség, jogok befolyásoltsága és hasonló kritériumok alapján véve a szóban forgó tevékenység (környezethasználat) elhelyezkedésétől, nagyságától és egyéb tulajdonságaitól függ. Nyilvánvaló, hogy egy atomerőmű esetén ez jószerével mindenre vonatkozhat egy adott országban, sőt olykor a szomszédos országokban is, más tevékenységek esetén viszont csak egy-két falura terjed ki a hatásterület.²⁵

Jóllehet egy pillanatra sem szabad megfeledkeznünk arról, hogy az Egyezmény célja a lehető legszélesebb körű és leghatékonyabb közösségi részvétel biztosítása,²⁶ a rugalmasság érdekében, elsősorban a fejlett jogi kultúrával és demokratikus intézményrendszerrel rendelkező, azonban bizonyos régi megcsontosodott koncepcióihoz ragaszkodó Részes Felekre tekintettel megengedi,²⁷ hogy korlátozzák a részvétel jogát bizonyos személyekre, illetőleg bizonyos feltételeket szabhassanak a résztvevőkkel szemben, mielőtt a részvételt megengednék. Erre vonatkozó utalást mind az Egyezmény 2. Cikk (5) bekezdésében, mind pedig a 9. Cikkben több helyen is találhatunk. Ugyanakkor a Bizottság eddigi gyakorlatának egyik sarkköve, amit két jelentős, sokszor hivatkozott döntésében (az első belga és dán ügy)²⁸ is kimunkált, azaz, hogy bár a Részes Feleknek egyfelől valóban nincs kötelezettségük *actio popularis*, bárki számára nyitva álló jogi akció lehetőségének bevezetésére, a részvételre vagy jogorvoslati eljárás indítására *jogosultak körét nem lehet annyira leszűkíteni, hogy az érintett közösségek és civil szervezetek többségét vagy nagy részét kizárja* a környezetre vonatkozó ügyekből.²⁹ Sőt, mi több, a belga ügyben azt is kimondta a Bizottság, hogy bármilyen feltételeket támasszon is az adott Részes Fél, a részvétel megengedettsége kell, hogy legyen az alapvető vélelem, nem pedig a kivételes eset.³⁰

1. 3. A résztvevők köre

Az Egyezményen, sokak szerint szükségtelen óvatosságból, és a szerkesztés során (1996–98) a konzervatív országoknak tett engedmények miatt, *sajátos kettősség* vonul végig: amíg az *információhoz jutás* aktív és passzív (kérelemre történő) formái és a *jogorvoslathoz jutás* egyes esetei *bárki számára* nyitva állnak, addig a 6. Cikkben meghatározott *beleszólási jog* (észrevételek, javaslatok tétele, stb.) *csupán az érintett nyilvánosság számára nyitott*. A definíciók körében (2. Cikk (5) bekezdés) ugyanakkor láthattuk, hogy *a környezetvédő civil szervezetek minden esetben érintettnek számítanak*, ami a problémát kisebb gyakorlati jelentőségűvé teszi. Ezzel együtt, a magyar hatásvizsgálati joghoz hasonlóan Észtországbán

²⁵ Cseh ügy, ACCC/C/2010/50, 66. pont.

²⁶ Ahogyan több ügyben is rámutat a Bizottság, a részvétel körét meghatározó rendelkezéseket az Egyezmény céljait leíró, illetőleg általános rendelkezéseivel együtt kell értelmezni, továbbá figyelemmel kell lenni a Preambulum azon kitételére, miszerint „hatékony jogi mechanizmusokat kell a nyilvánosság, illetőleg szervezetei számára biztosítani annak érdekében, hogy legitim érdekeit érvényesíthesse és jogait kikényszeríthesse.” Belgium ügye, ACCC/C/2005/11, 34. pont; Dánia ügye, ACCC/C/2006/18, 30. pont; és az Európai Unió ügye, ACCC/C/2008/32 (I. rész), 79. pont.

²⁷ Számos nyugat-európai országban évtizedekig tartotta magát az Európai Bíróság 1963-as döntéséből származó, ún. Plaumann-teszt, ami alapján még az érintettség és érdekelttség sem volt önmagában elegendő a részvétel megengedettségehez, az is szükséges volt, hogy ezek speciálisak, más érintettektől és érdekelttektől lényegesen különbözöek legyenek, azaz az olyan érintettség és érdekelttség, amelyen sokan osztoztak, nem számított a részvételi jogok szempontjából. A Plaumann-teszt alkalmazása felmerült még a Jogérvényesítési Bizottság előtt is, az Európai Unió ügyében, ACCC/C/2008/32 (I. rész), 89. pont.

²⁸ ACCC/C/2005/11 (Belgium) 29–37. pont; ACCC/C/2006/18 (Dánia), 29-31 pontok.

²⁹ Az Európai Unió ügye, ACCC/C/2008/32 (I. rész), 77. pont.

³⁰ ACCC/C/2005/11 (Belgium) 36. pont, hivatkozva egyebek között a Európai Unió ügyében hozott döntés, ACCC/C/2008/32 (I. rész), 78. pont.

például szintén bárki számára lehetővé teszik a részvételi jogok gyakorlását, és ez a tapasztalatok szerint egyáltalán nem jelent terhet a közigazgatás számára,³¹ sőt előnyökkel jár.³²

Az Egyezmény 9. Cikk (3) bekezdése, kifejezetten *azzal a jogalkotói szándékkal, hogy az állami döntésekkel kapcsolatos kontroll lehetőségét teljessé tegye*, mindenki számára biztosítja, hogy közigazgatási vagy bírósági *jogorvoslattal* éljen, ha akár magánszemélyek, akár hatóságok tevékenysége vagy mulasztása sértené az adott ország környezetvédelmi jogának valamely rendelkezését. Ha tehát egy magánszemély vagy civil szervezet ki volt is zárva egy közigazgatási eljárásban való részvétel lehetőségéből, az eljárást lezáró döntés ellen mindenképpen jogorvoslati lehetősége van. Kérdés tehát ennek alapján, hogy az ilyen ügyekben nem lett volna-e észszerűbb magát a részvételi jogosultságot biztosítani, ami által a részt vevő civil a kellő mértékig befolyásolhatta volna a döntést, és adott esetben eszébe sem jutott volna költséges és időigényes jogorvoslati eljárást indítani.³³

A 9. Cikk (3) bekezdés bizonyos szabadságot enged a Részes Felek számára abban, hogy ezt az általános jogorvoslati lehetőséget hogyan valósítják meg. Nem okvetlen követelmény, hogy *popularis actiot* vezessenek be a jogrendszerükbe, azonban az Egyezmény azon megengedő kitételét, miszerint azoknak kell biztosítani az általános jogorvoslati jogot, akik „megfelelnek azoknak a feltételeknek, ha vannak egyáltalán ilyen feltételek, amelyeket a nemzeti jog e tekintetben támaszt” úgy sem lehet alkalmazni, hogy azáltal olyan szigorú fellebbezési, keresetindítási feltételeket támasztanak, amely a gyakorlatban lényegében elzárja a jogorvoslat lehetőségét az összes környezetvédelmi szervezettől. A vélelem, ahogyan arra már utaltam, az kell legyen, hogy ilyen jogorvoslatra eleve lehetőség van, nem pedig a fordítottja, hogy a jogorvoslat általában véve nem megengedett. Ezt az érvelést támasztotta alá kötelező erővel a Részes Felek második találkozásán elfogadott, *II.2. számú határozat*, amely *felhívja a Részes Feleket*, hogy az Egyezmény 9. Cikk (3) bekezdését úgy alkalmazzák, hogy „teljes mértékben legyenek figyelemmel az Egyezmény céljára, nevezetesen arra, hogy *a jogorvoslat jogát biztosítsa a nyilvánosság számára.*”³⁴

1. 4. Részvételre képesítés

Egy adott Részes Fél biztosíthatja az Aarhusi Egyezmény betűjének és szellemének legjobban megfelelő, legszélesebb értelmezési körű fogalmakat, és ezzel az Egyezmény nemzeti szintű alkalmazásának a lehető legszélesebb körét, *mégsem érheti el a környezeti demokrácia kívánt szintjét, ha egyszer nem lesz, aki képes és hajlandó élni a biztosított részvételi jogokkal.* Az Egyezmény erre tekintettel számos ponton igyekszik biztosítani az ún. részvételre képesítés (capacity building) eszközeit. Maga az Egyezmény 3. Cikke (korábban, amíg az 1. Cikk bevezető jellegű rendelkezéseit nem fogalmazták meg, a 2. Cikke) is a jogalkotási folyamat során, hosszú ideig a jelenlegi „Általános rendelkezések” cím helyett a „Részvételre képesítés” címet viselte, azonban a végleges cím már azt a jogszabály-szerkesztési szükségszerűséget is figyelembe vette, hogy nem volt lehetséges az összes részvételre képesítési rendelkezést egyetlen cikk alá gyűjteni, azok a 4–9. Cikkeken szétszórva

³¹ A grúziai országjelentés arról számol be, hogy még a legjelentősebb környezeti hatásokkal járó projektekkal kapcsolatos hatásvizsgálati eljárásokban is sajnálatosan kevesen képesek/hajlandók részt venni (grúziai országjelentés, XVI. pont).

³² Észt országjelentés, XVII. pont.

³³ Belga ügy, ACCC/2005/11, 34. pont.

³⁴ Belga ügy, ACCC/2005/11, 35-36. pont.

érvényesülhetnek a legjobban. Ezzel együtt az Egyezmény alapvető részvételre képesítési rendelkezése a 3. Cikk (2) bekezdése, amely szerint „A részes feleknek törekedniük kell arra, hogy *a hivatalnokok és a hatóságok útmutatással szolgáljanak* a nyilvánosság tagjai számára, amikor ők információért folyamodnak, *elő kell segítsék* a részvételüket a döntéshozatali eljárásokban s akkor, amikor jogorvoslatért folyamodnak a környezeti ügyekben.”

Nyilvánvaló, hogy minél nagyobb, bonyolultabb egy ügy, annál több részvételre képesítési erőfeszítésre volna szükség a hatóságok részéről, azonban az is látható, hogy minél nagyobb gazdasági-politikai érdek forog kockán egy környezetvédelemmel is összefüggő döntéshozatali eljárásban, annál kisebb erre a hatóságok hajlandósága, sőt igyekeznek az ügyet minél inkább titokban, a nyilvánosság elől rejtve intézni, amit akár a részvételre képesítés ellentétének is nevezhetnénk. A nyilvánosság tagjai részvételi képességének kifejezett csökkentését, azaz *a részvételi jogaikkal élők zaklatását vagy az egyes résztvevők hátrányos megkülönböztetését* egyébként az Egyezmény 3. Cikk (8) és (9) bekezdései kifejezetten tilalmazzák is.

A részvételre képesítés elmaradását róta fel a panaszos a Bizottság előtt egyebek között Romániának.³⁵ Ugyanakkor nehézségekbe ütközött, amikor azokat az állításait kellett volna bizonyítania, hogy a szóban forgó nagy volumenű beruházással kapcsolatban a Részes Fél kifejezetten félrevezető információt hozott nyilvánosságra, vagy hogy a részvételre képesítéssel kapcsolatos hiányosságok nem esetiek, hanem kifejezetten rendszerszintűek lettek volna. Ennek hiányában pedig a Bizottság nem hajlott arra, hogy elmarasztalja Romániát a 3. Cikk (2) bekezdésével kapcsolatosan. Ezt az ügyet tanulmányozva megerősödik az a vélekedés, hogy *a részvételre képesítés elmaradása vagy nem megfelelő előkészítése, végrehajtása jelenleg „bocsánatos bűnnek” számít.* Ezzel nem tudunk azonosulni, *a részvételre képesítés éppen az az elem, amellyel egy ország igazolni tudja, hogy valóban híve a környezeti demokráciának,* a közösségi részvétel felkarolását komolyan gondolja. Ebből számunkra az következne, hogy nem a nyilvánosság tagjainak kell bizonyítaniuk a részvételre képesítés hiányát vagy elégtelenségét, hanem, éppen ellenkezőleg, a Részes Félen kellene, hogy a bizonyítási teher nyugodjék. Lényegesen könnyebb ugyanis a pozitív bizonyítás, például a részvételre képesítés egyik alapvető feltételével kapcsolatosan, hogy az adott Részes Fél hozzon létre a környezetvédelmi részvétellel foglalkozó szervezeti egységeket, mint amilyen például a *német szövetségi környezetvédelmi minisztérium új igazgatósága,* amely kifejezetten az állampolgárok részvételével kapcsolatos ágazati politikák kidolgozására és végrehajtására jött létre, annak érdekében, hogy „elmélyítse a részvétel új kultúráját.”³⁶ Számos hasonló intézkedésről számolnak be a Részes Felek találkozóit megelőzően beadott, az Egyezmény végrehajtásáról szóló országjelentések. A *ciprusi környezetvédelmi minisztérium* például a *honlapján folyamatábrákkal és egyéb útmutatással segíti a nyilvánosság részvételét,* sőt olyan gyakorlati intézkedéseket is bevezetett, mint *környezeti információs hivatalnokok* és hivatalok az egyes területi szerveknél vagy az online környezeti adatkérő űrlapok. Ugyancsak Cipruson a bonyolult hulladékgazdálkodási folyamatokkal kapcsolatban részletes leírást tettek közzé, feltüntetve mindazokat a pontokat, ahol az érintett állampolgárok be tudnak avatkozni. Az ország pénzügyminisztériuma pedig olyan *konzultációs útmutatót* adott közre az érintett hivatalok számára, amely segíti a közösségi részvétellel kapcsolatos feladataik maradéktalan teljesítését az egyes, a környezet védelmével összefüggő normatív aktusaik előkészítése során.³⁷ Hasonlóan járt el a *dán*

³⁵ Román ügy, ACCC/C/2010/51, 75. pont.

³⁶ A német kormány végrehajtási jelentése, XVII. fejezet.

³⁷ Ciprusi országjelentés, III., IX. és XXIV. fejezetek; ami a részvételre képesítés intézményes feltételeinek a kiépítését illeti, hasonló intézkedésekről számolt be a finn és a grúzai országjelentés is (mindkét jelentés az V. fejezetében foglalkozik ezzel a kérdéssel).

*környezetvédelmi minisztérium: körlevélben fordult az összes többi minisztériumhoz, központi állami hivatalhoz és a nagyobb önkormányzatokhoz, amelyben felhívta a figyelmüket a környezeti információval kapcsolatos újabb jogszabályok alkalmazására.*³⁸ Ez az utóbbi két példa arra is ráirányítja a figyelmet, hogy a részvételre képesítés nem merülhet ki csupán a résztvevők megfelelő ismeretekkel való felvértezésében, *napra készen kell tartani a környezeti demokrácia kérdéseiben a másik felet, a hivatalnokokat is, mégpedig nem csak és nem is elsősorban a környezetvédelmi hatóságoknál.*

Az Egyezmény 3. Cikk (4) bekezdése arra hívja fel a Részes Feleket, hogy *gondoskodjanak a területükön alakuló és működő környezetvédelmi civil szervezetek megfelelő elismeréséről és támogatásáról*, ideértve azt is, hogy e tekintetben az egész jogrendszer összhangban legyen, azaz nem megengedhető, hogy néhány kedvező egyesülési jogi rendelkezést egy adott országban más, például adójogi, könyvelési, civil szervezetek vállalkozási tevékenységére vonatkozó gazdasági szabály lerontson. A Jogérvényesítési Bizottság aláhúzza, hogy az Egyezmény nem kívánja részleteiben befolyásolni egy-egy Részes Fél egyesületi vagy alapítványi szabályait és gyakorlatát, csupán tág korlátokat jelöl ki annak érdekében, hogy az adott országban a környezetvédelmi civil szervezetek szabadon működhessenek és fejthessék ki hasznos, környezetvédelmi tevékenységüket. Annyi bizonyos azonban, hogy egyfelől rendkívül bonyolult és *bürokratikus egyesület-, illetve alapítványalapítási és működtetési szabályok*, másfelől az ilyen *formalitások nélkül létrehozott és működtetett szervezetek teljes betiltása* olyan kombináció, amely már *szemben áll az Egyezmény 3. Cikk (4) bekezdésének az intenciójával.*³⁹ Számos Részes Fél számolt be pozitív kezdeményezésekről és tapasztalatokról az NGO-ikkal való együttműködés terén. Észtországban a minisztérium *ingyenes jogi tanácsot és segítséget* biztosított a civil szervezetek számára, hogy megkönnyítsék eligazodásukat a bonyolultabb környezetvédelmi jogi kérdésekben.⁴⁰ Az Európai Bizottság olyan gyakorlatot vezetett be (hasonlóan néhány tagállamhoz), hogy az Aarhusi Egyezménnyel összefüggő *különböző bizottságokba a civil szervezetek képviselőit is meghívják.*⁴¹ Ezzel összhangban, több országban is az országos civil szervezetek képviselői országos környezetvédelemmel összefüggő *tanácskozó testületek állandó tagjai vagy meghívottjai.*⁴²

A felsoroltakon kívül, bár részletes ismertetésükre a jelen tanulmány keretein belül nem kerülhet sor, lényeges *részvételre képesítési rendelkezések találhatók még* egyebek között az Egyezmény 4. Cikk (5) bekezdésében (a tévesen beadott információkéréssel kapcsolatos tájékoztatás), 4. Cikk (8) bekezdésében (az információszolgáltatás költségeiről, az esetleges elengedés vagy csökkentés lehetőségeiről szóló tájékoztatás), az 5. Cikk (2) bekezdés a-b) pontjaiban (a hatóságoknál rendelkezésre álló környezeti információ tartalmáról, a hozzáférés módjairól szóló információ közzétételéről), az 5. Cikk (6) bekezdésében (a vállalatok ösztönzéséről a környezeti információk terjesztésére), a 6. Cikk (2) bekezdés d) pontjában (a nyilvánosság részletes tájékoztatása egy egyedi környezetvédelmi döntéshozatali eljárás lépéseiről és a részvétel lehetőségeiről), valamint a 9. Cikk. (5) bekezdésében (a jogorvoslathoz való jog gyakorlásával kapcsolatos tájékoztatásról, illetőleg a pénzügyi akadályok elhárításában való közreműködésről). Ez utóbbival kapcsolatban meglehetősen

³⁸ Dán országjelentés, IX. fejezet.

³⁹ Törkmén ügy, ACCC/C/2004/5, 20-21. pontok.

⁴⁰ Észt országjelentés, V. fejezet.

⁴¹ EU végrehajtási jelentés, V. fejezet.

⁴² Grúziai és magyar országjelentések, mindkettőben az V. fejezetben. A magyar Országos Környezetvédelmi Tanács összetétele az egyik legkiválóbb európai példa a kormányzati, tudományos és civil környezetvédelmi küldöttek hatékony együttműködésére, ami ráadásul immár több évtizedes gyakorlatra tekinthet vissza.

szigorúan bánt a Bizottság a spanyol féllel, amikor elmarasztalta amiatt, hogy csupán bizonyos szervezetnagyság felett biztosít ingyenes jogi segítséget a civil szervezeteinek a különféle környezetvédelmi jogvitákban.⁴³

2. A részvétel terjedelme

2.1. Egyedi döntések, általános döntések

A különböző európai jogokban nem egyértelmű, hogy egy döntés egyedi vagy általános jellegű-e, illetőleg, hogy tervezési vagy rendelkező, normatív döntéssel állunk-e szemben. *Sok a vegyes vagy akár kifejezetten, szándékoltan félrevezető döntés*, általában éppen *a közösségi részvétel teljes kizárása vagy kisebb hatókörű érvényesülése érdekében*, hiszen az Egyezmény 6. Cikke jóval részletesebben megfogalmazott és erősebb jogosultságokat ad, mint a 7. Cikk és még inkább a 8. Cikk. Az elhatárolás önmagában is izgalmas jogi kérdése valójában két problémát takar. Az egyik az, hogy az egyedi projektek ügyében szerte Európában olykor normatív döntéseket hoznak, ezeket nevezi a szakirodalom hibrid jogszabályoknak. A másik pedig az, hogy a nemzeti jogrendszerek egyáltalán nem egységesek az egyedi és általános vagy a tervezési vagy rendelkező döntések tekintetében, ugyanazt a döntést különböző országokban más és más formában hozzák meg.

2.2. Hibrid jogszabályok

Tipikusan az egyedi és általános jelleget felcserélő, gyakran visszaélésszerűen használt döntéshozatali fajta az ún. hibrid jogszabály, amely, bár *általánosan kötelező* jogszabályi formát öltött, *valójában egyetlen beruházásról* kíván – lehetőség szerint minden fontos részletre kiterjedően – dönteni, és ezzel kivenni az adott beruházást a közigazgatási hatóságok és persze a részt venni szándékozó közösségek hatóköréből. A hibrid jogszabályok gyakorlata sajnálatos módon meglehetősen elterjedt Európában, jóllehet a közösségi részvételi szabályok megkerülése mellett a törvényhozói és a végrehajtó hatalmi ágak elkülönítésével kapcsolatos, súlyos *alkotmányos problémákat is felvet*.⁴⁴ Egy ügyben a Bizottsághoz forduló civil szervezet a nemzeti bírósága előtt megtámadott egy döntést, amivel egy parkos jellegű, kulturális örökség-védelmi szempontból is jelentős mezőgazdasági területet a kormány egy nyugati vállalkozó számára, meghatározott tevékenység meghatározott technológiával történő végzésére jelölt ki. A bíróság elutasította a keresetet azzal, hogy *a kijelölés kormányrendelettel történt, azt pedig csak az ország alkotmánybírósága vizsgálhatja felül*. Igen ám, de az adott ország joga szerint alkotmánybírósági eljárást csak az ország három fő közjogi méltósága kezdeményezhet. A Bizottság véleménye egyértelműen az volt erről a helyzetről, hogy *az a jogorvoslati jog kijátszását eredményezte, és mint ilyen sértette az Egyezmény szövegét*.⁴⁵

2.3. Az egyedi és általános döntések elhatárolására szolgáló szempontok

A Jogérvényesítési Bizottság már egy korai döntésében kimondta, hogy *egy döntésnek az Egyezmény rendszerébe való besorolását nem az dönti el, hogy az adott Résztes Fél azt hogyan nevezte, hanem a döntés jogi funkciói és hatásai*.⁴⁶ Az általános és az egyedi döntések

⁴³ Spanyolország ügye, ACCC/C/2009/36, 66. pont.

⁴⁴ Belga ügy, ACCC/C/2005/11, 29. pont, Egyesült Királyság ügye ACCC/C/2011/61, 53. és 56. pont.

⁴⁵ Örmény (almáskertek) ügy, ACCC/C/2004/8, 37. pont.

⁴⁶ Albán ügy, ACCC/C/2005/12, 65. pont.

elhatárolásához a Bizottság olyan ismérveket használt fel, hogy pl. *mennyire pontosan határolja le a döntés későbbi beruházások helyét, idejét, a beruházás során létrejövő tevékenységet*, annak technológiáját, esetleg a beruházó vagy az üzemeltető személyét magát. Másként lehet értékelni mindezeket kisebb volumenű és nagy egyedi beruházások esetén. A fenti tartalmi szempontokon kívül döntő eljárási jogi érv lehet egy döntésnek az Egyezmény 6. vagy 7. Cikk alá való besorolásához az, hogy *egyedi környezeti hatásvizsgálatot* (KHV) vagy a tervek és programok stratégiai hatásvizsgálatát (SKV) végezte el az adott Résztes Fél a döntése meghozatala előtt.⁴⁷ Rendkívül lényeges, ugyancsak inkább formai elhatárolási szempont az, hogy *az adott döntéstípus hol helyezkedik el az adott létesítmények, tevékenységek tervezési és megvalósítási folyamatában*, kezdődően a pénzügyi⁴⁸ és területi tervezéssel, a környezeti hatásvizsgálaton át az egyedi építési vagy más létesítési engedélyekig és használatbavételi engedélyekig. A konkrét döntéshozatali fajták közül mindenestre a *településrendezési döntések*⁴⁹ általában a 7. Cikk alá tartozó általános, stratégiai jellegű döntéseknek számítanak még akkor is, ha nem önkormányzati területi feladatkörben vannak, hanem közigazgatási szerv hatáskörébe tartoznak.⁵⁰

2.4. Részvétel az ún. iteratív döntéshozatali eljárásokban

Amint arra az előző pontban már utaltam, a jelentős környezeti hatással járó beruházások és tevékenységek elhatárolása, tervezése, létesítése hosszadalmas folyamat, aminek több állomása van, amelyek közül egyesek az Egyezmény 7. Cikke, mások a 6. Cikk alá tartoznak, megint mások kívül esnek az Egyezmény tárgyi hatályán. Ugyanakkor az Aarhusi Jogérvényesítési Bizottság gyakorlatában többször *előfordult*, hogy a közösségi részvételt megtagadó Résztes Fél arra hivatkozott, hogy jöllehet egy adott döntésben kategorikusan megtagadta az érintett közösségek vagy környezetvédelmi civil szervezetek részvételének a lehetőségét, a szóban forgó hosszabb *tervezési-döntési folyam más állomásán vagy állomásain a civilek már kaptak erre lehetőséget vagy fognak kapni egy későbbi fázisban*, amely ugyanezzel a létesítménnyel, tevékenységgel lesz kapcsolatos. A cseh jog szerint *például, ha egy projekttel kapcsolatban a nyilvánosság tagjai, szervezetei részt vehettek a környezeti hatásvizsgálati eljárásban* (vagy erre lehetőségük lett volna, de nem éltek vele), *akkor már nem jogosultak részt venni a projekt további engedélyezési eljárásaiban*.⁵¹ A Bizottság *az Egyezménnyel összeegyeztethetetlennek* tartotta ezt az érvelést, hiszen ahogyan egy beruházással, tevékenységgel kapcsolatos projekt halad előre az időben és az egyes tervezési, döntéshozatali fázisokon, úgy *változhat maga az eredeti elképzelés vagy a körülményekkel kapcsolatos információk köre, nem beszélve mindezek jogi megítéléséről*. Az így előálló új helyzetekben a közösségi részvétel megengedése mindenütt jogosult, szükséges, azt már a civilek döntenek el, hogy mennyiben kívánják/tudják végig figyelemmel kísérni egy adott projekt sorsát. Sőt, *„a közösségi részvétel az Egyezmény szerint nem korlátozódik pusztán a 6. Cikk hatálya alá tartozó tervezett tevékenység környezeti vonatkozásaira, hanem*

⁴⁷ Spanyol ügy, ACCC/C/2008/24, 83. pont.

⁴⁸ A pénzügyi támogatás odaítéléséről szóló döntés nem tartozik az Egyezmény 7. cikkének a hatálya alá, még akkor sem, ha állami, kormányzati szerv hozza meg ezt a döntést. Az Európai Unió ügye, ACCC/C/2010/54, 74. pont.

⁴⁹ Bolgár ügy, ACCC/C/2011/58, 62. pont.

⁵⁰ Az elhatárolás kérdésével több döntésében is foglalkozott a Bizottság: Kazahsztán ügye, ACCC/C/2004/2; Ukrajna ügye, ACCC/C/2004/3; az EU ügye, ACCC/C/2006/17; Örményország ügye, ACCC/C/2009/43; Szlovákia ügye, ACCC/C/2009/41, 44.

⁵¹ Csehország ügye, ACCC/C/2010/50, 70 pont; hasonlóan az EU ügye, ACCC/C/2006/17, 42. pont; és Franciaország ügye, ACCC/C/2007/22, 37. pont.

*e tevékenység összes aspektusára kiterjed.*⁵² Emiatt az előrehaladó fázisokban ugyancsak számos újabb tény, szakmai vagy jogi érv merülhet fel, amelyek közvetlenül vagy közvetve befolyásolják a projekt megvalósíthatóságát és környezeti hatásait.

3. A hatékony részvétel és jogorvoslat biztosítása

Egy Résztes Fél jogrendszere maradéktalanul biztosíthatja a hozzáférést a nyilvánosság tagjai és szervezetei számára mind a közigazgatási, mind a bírósági eljárásokban. Ez a „mennyiségi” hozzáférési jogosultság azonban meg kell, hogy feleljen bizonyos *minőségi feltételeknek* is. A Jogérvényesítési Bizottság több oldalról is rámutatott a jogorvoslat minőségével kapcsolatos hiányosságokra az egyes ügyekben. Legelsősorban a nyilvánosságnak *el kell tudnia igazodnia a jogorvoslati fórumok között*. A dán természetvédelmi ügyben például a panaszos számtalan levelet írt a rendőrségnek, az ügyészségnek, különböző állami bizottságoknak és a fellebbviteli bíróságoknak (és persze a sajtónak is), de a megfelelő hatóságot nem találta el, és erről senki sem sietett őt tájékoztatni. Emiatt a Bizottság kimondta, hogy a dán jogorvoslati rendszer az adott esetben nem bizonyult megfelelően hatékornak.⁵³ Véleményem szerint *az állami szervezetrendszer* egészére nézve is levonható az ilyen ügyekből az a következtetés, hogy e rendszernek *egységes egészként kell az adott társadalmi problémára reagálnia*, még akkor is, ha az az adott esetben nem egyéb, mint egy nyugdíjas természetvédő aggodalma bizonyos kártékony madarak tömeges irtásának elrendelése miatt.

Sajnálatos módon *éppen a magyar ügyben merült fel*, az eljárások gazdasági érdekből történő gyorsításával kapcsolatosan az az aggály, hogy *a lerövidített határidők, a szigorúbb jogorvoslati szabályok, ha nem zárják is ki a közösségi részvétel lehetőségét, leronthatják annak hatékonyságát.*⁵⁴

A nem ok nélkül az európai környezetvédelmi jog zászlóshajójának tartott környezeti hatásvizsgálat és egységes környezethasználati követelmények sem tökéletesek, ha akad olyan tagállam, amelyik a betűjét ugyan végrehajtja *a vonatkozó irányelveknek*, azonban *a szellemével összeegyeztethetetlen* módon alkalmazza őket. Nevezetesen: előfordulhat, hogy ezeket *az eljárásokat akkor indítják, amikor a szóban forgó beruházásokat a terepen már megkezdték*. Aligha vitatható, hogy a megfelelő hely, technológia és más paraméterek ilyen helyzetben már kész tényeknek számítanak, a környezetvédelmi hatósági eljárás pedig közösségi részvétellel vagy anélkül, pusztán formalitás. Ennek fényében különös jelentőséget kap az, hogy az említett környezetvédelmi jogintézmények uniós előírásai semmilyen formában *nem rendelkeznek a hibás döntések felfüggesztésének (injunctive relief) lehetőségéről*. A Bizottság érvelése szerint az ilyen garanciális eljárásjogi elemek nélkülözhetetlenek a közösségi részvétel hatékonysága szempontjából, hiszen – összefüggésben az előző kérdéssel – mit sem ér egy az érintett közösségnek vagy civil szervezetnek igazat adó hatósági vagy bírósági döntés, ha közben, ahogyan az lenni szokott, a beruházó kettőzött erőfeszítéssel dolgozhat műve befejezésén.⁵⁵ Végül pedig egy másik

⁵² Csehország ügye, ACCC/C/2010/50, 70. pont.

⁵³ Dán ügy, ACCC/C/2006/18, 24. és 28. pont.

⁵⁴ Magyarország ügye, ACCC/C/2004/4, 14. pont.

⁵⁵ Európai Közösség ügye, ACCC/C/2006/17, 56–7. pont. Megjegyzem, hogy az Aarhushi Jogérvényesítési Bizottság mindig rendkívül óvatosan, mintegy „virágnyelven” fogalmaz az Európai Közösség/Unió ügyeiben. Ez érthető is, hiszen a döntései, amelyek általában formálisan csak javaslatok, a Résztes Felek 3- évente megrendezett találkozóin válhatnak véglegessé, és nem sok jóval kecségetne, ha eleve 28 ellenszavazattal kellene számolnia. Határozott elmarasztaló álláspontot ezért a Bizottság lényegében csak akkor hoz, ha ehhez bírja az EU képviselőinek legalább a hallgatólagos beleegyezését. Lényegesen határozottabban fogalmazott a Bizottság a felfüggesztés lehetőségének elengedhetetlenségéről Franciaország ügyében; ACCC/C/2007/22, 48.

bizottsági döntés egészíti ki ezt a logikai sort: még *az esetleges jogorvoslatnak is tényleges hatása kell, hogy legyen az alapul fekvő életviszonyokra, azaz az adott esetben sikeres jogorvoslati döntéseket szintén megfelelően végre kell hajtani.*⁵⁶

Felhasznált források

UNECE, Aarhus Compliance Committee, communications from the public (<http://www.unece.org/env/pp/cc/com.html>)

Sasha Blackmore: Recent Decisions by the Aarhus Convention Compliance Committee (seminar paper), Landmark Chambers, 2012

Compliance for Access – The most recent (2008–2012) Case Law of the Aarhus Convention Compliance Committee, Justice and Environment, 2011

A. Andrushevich, S. Kern (eds): Case Law of the Aarhus Convention Compliance Committee (2004-2014), third edition, European Environmental Bureau, 2016

2014 implementation reports of the Parties to the Convention, UNECE, Aarhus Convention, meeting of the parties (http://www.unece.org/env/pp/aarhus/mop5_docs.html#/)

pont; és még sokkal határozottabban a spanyol ügyben, ahol rámutatott arra, hogy az eljárás során időben fogantatott felfüggesztés alapvető feltétele annak, hogy a részvételi jogait gyakorlók időszerű, megfelelő és hatékony jogorvoslatban részesülhessenek. Spanyolország ügye, ACCC/C/2008/24, 105. és 112. pont.

⁵⁶ Kazah ügy, ACCC/C/2004/6, 35. pont.

A KÖRNYEZETVÉDELMI ÜGYEKBE VALÓ TÁRSADALMI RÉSZVÉTEL A TUDOMÁNY ÉS A GYAKORLAT TÜKRÉBEN – ÖSSZEFOGLALÁS

Fodor László*

Ez a tanulmány, amint a cím zárójelbe foglalt része is jelzi, az összefoglalás igényével született. Míg a kötetben szereplő előadásanyagok és tanulmányok ugyanazt a kérdést járják körbe más-más szemszögből, ez a tanulmány (a korábban leírtak ismétlésének lehetőség szerinti kerülésével) igyekszik rendszerbe foglalni az elhangzottakat, azzal a céllal, hogy segítse a társadalmi részvételen belül a jogorvoslathoz való jog érvényesülését, és abban a visszalépések elkerülését. Ez néhány esetben szükségessé teszi új tartalmi szempontok megjelenítését is, amelyek révén kicsit messzebből vagy magasabbról is rá lehet mutatni az összefüggésekre. Szerkesztőként módomban van a kötetben foglaltakra reflektálni, a különböző nézőpontokat összefogni, kulcskérdéseket kiemelni, s néhány következtetésre, javaslatra fókuszálni az olvasó figyelmét (utalva korábbi szakirodalmi álláspontokra is).

1. Elvi megfontolások

Szakmai körökben számos érv számít magától értetődőnek, amely a társadalmi szervezetek részvételi jogosítványai mellett szól, s amelyeket ezért nem mindig mondunk ki. (Pl. Fülöp Sándor tanulmányának a felütése is erre a magától értetődő összefüggésre utal.) Annak a közhatalmi szereplőnek, aki komolyan veszi a környezet védelmét, megőrzését, be kell vonnia abba az érintett közösségeket és környezetvédelmi civil szervezeteket. A társadalmi szervezetek környezetvédelmi ügyekben való *részvételének a biztosítása több oldalról is alátámasztott követelmény*. Az előadások és tanulmányok (Nagy Ádám Dániel, Pánovics Attila, Bándi Gyula, Fülöp Sándor írásai) alapján már meggyőződhattünk arról, hogy az alkotmányos követelményeken túl *nemzetközi jogi és Európa-jogi kötelezettségek* egyaránt vannak ezen a téren.¹ Azt is láthattuk, hogy a kötelezettségek *nem teljesülnek teljes mértékben*.

A civilek részvételét többnyire jogi megközelítésben elemezték a szerzők. Ha az eddig felvillantott szabályozási szinteket abból a szempontból vizsgáljuk, hogy az általános célokhoz képest milyen körben adnak, illetve érvényesítenek garanciákat a civilek részvételére, akkor az Aarhusi Egyezmény rendszere tűnik a legtágabbnak. Ha a jogi megközelítéstől egy pillanatra elszakadunk, akkor láthatjuk, hogy már az egyezményben is érvényesülnek bizonyos korlátozások a *környezeti demokrácia* ideájához képest (a környezeti demokrácia koncepciójára a következő pontban térek ki). Politikatudományi értelemben ugyanis már az aarhusi rendszer pilléres rendszere is (mint a legtöbb jogi norma) formalizált (ami a koncepció jogszabályi keretbe foglalásával jár együtt), s így szükségszerűen korlátozó.² Ha pedig erről a szabályozási színtről lejjebb lépünk egyet, aztán még egyet, akkor *egyre szűkebb és szűkebb keretek között találjuk magunkat*. Erre az előző szerzők számos

* Dr. Fodor László, tanszékvezető egyetemi tanár, PhD, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Debrecen. A tanulmány a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal által támogatott K 115530 ny. sz. kutatási projekt eredményeinek felhasználásával készült.

¹ Erre vonatkozóan a legfrissebb feldolgozás PÁNOVIC S Attila könyvében található: *Az Aarhusi Egyezmény és az Európai Unió*. IDRResearch-Publikon, Pécs, 2015.

² ANTAL Attila: A környezeti demokrácia Magyarországon – alkotmányos alapok. *Közjogi Szemle* 2010/3, 50.

példát hoztak, hiányzó uniós előírásoktól kezdve (Nagy Ádám Dániel) a szervezeti változások miatt nem vagy alig alkalmazható legfelsőbb bírósági iránymutatásig (Pump Judit, Bándi Gyula). Nyilvánvaló, hogy a nemzeti jog szintjén a kör tágítása a feladat.

Noha esetenként (pl. a gyakran alacsony érdeklődés mellett zajló hatásvizsgálati eljárások vagy a civilek fellépése mögött rivális gazdasági érdeket, netán politikai szándékot sejtő megnyilvánulások tükrében) lehet olyan érzésünk, hogy a társadalmi részvételt biztosító nemzetközi és uniós garanciákat nem feltétlenül a hazai társadalmi környezetre, intézményi gyakorlatra és együttélési kultúrára szabták (hogy netán túl tág a nemzeti szabályozás nyújtotta keret), hiba volna ebből kiindulni és szem elöl téveszteni *a szabályozás célját*. Ahogyan Tóth Kincső is jelezte, az „álcivilek” esetén is – helyesen – azt vizsgálta a bíróság, hogy a környezeti szempontok hogyan érvényesülnek, illetve érvényesülnek-e egyáltalán. Ebből a szempontból fontos volt még Kiss Csaba megjegyzése, miszerint az eredmény a lényeges. Az általuk elmondottakkal egyetértve úgy vélem, hogy nem róhatjuk fel az egyesületeknek, ha nem kizárólag (környezetvédelmi) közérdeket érvényesítenek, már csak azért sem, mert a környezetvédelmi közérdek nem definiálható a kizárólagosság igényével (minden ügyben más lehet a környezetvédelmi érdek, és elképzelhető különböző környezeti érdekek konkurenciája is).³

Ha a szabályozás céljára gondolunk, akkor abban a környezet állapotának javításán, az elővigyázatosság elvét egyre inkább érvényesítő környezeti döntések meghozatalán felül ott van *a társadalom környezeti érzékenységének és a demokratikus döntéshozatali eljárások iránti igényének a fokozása* is. Úgy gondolom (az EU számos környezetpolitikai dokumentumával egyetértve), hogy elválaszthatatlan egymástól ez a két irány (egészséges környezet – intézmények ideális működése, emberek tudatossága). A cél lényegében mindezek megőrzése vagy éppen javítása. Nyilvánvaló, hogy ha a környezettudatosság javul, az a környezeti mutatókra is kihat. *A másik oldalon pedig akár az intézményi keretet tökéletesítjük, akár a társadalom környezeti érzékenységét, tudatosságát fokozzuk*, az egyik szükségszerűen kihat a másikra is. Ez lehet szerves, interaktív fejlődési folyamat (mint amilyen Nyugat-Európa egyes országaiban), és lehet nehezebb, rögzösebb is az út, amelyen (a Nyugathoz való felzárkózás, illetve az európai közös szűkebb megteremtése érdekében)⁴ a jogi szabályozásnak katalizátor szerepet tulajdoníthatunk (ami mellett a konkrét jogintézmények szintjén természetesen a keretfunktció, s annak részeként kisebb-nagyobb mértékben valamilyen korlátozás is érvényesül).⁵ Egy külön, érdekes kérdés, hogy a jog ezt a felzárkóztató szerepet képes-e betölteni, És az is megérne egy külön tanulmányt, hogy a rendszerváltás vagy akár az európai uniós csatlakozás óta miért nem látjuk nálunk a (várt) javulás, fejlődés egyenes vonalát ezen a területen (gondolok itt pl. az Európai Bizottság által közel száz esetben, a környezetvédelmi követelményekkel összefüggésben indított

³ A specifikus problémára ld. Kiss Csaba észrevételét a vitában, utóbbi kérdésfelvetéséhez – a közérdek definiálhatósága kérdéséhez – pedig TÓTH Judit: Búcsú a közérdektől? *Közjavak* 2016/3, 17–19. http://kozjavak.hu/sites/default/files/files/Tot_Judit_bucsu_a_kozerdektol.pdf (2017. 01. 16.).

⁴ Kelet-Európa országai gyakran vesznek át mintákat nyugati államoktól, amivel a hiányzó szerves fejlődést igyekeznek pótolni s a folyamatot mintegy felgyorsítani. Ennek az élet számos területén láthattuk anomáliáit a rendszerváltás utáni, európai uniós tagságra készülő Magyarországon, a környezetvédelmi ügyekben való társadalmi részvételtől függetlenül is. Ami a környezeti ügyeket illeti, a mintaadás elsődleges kerete (nem csak az újabb tagállamok számára) az EU joga, amely a nemzeti jogalkotást rendkívül nagy mértékben (70–100%-ban) határozza meg.

⁵ A jogkorlátozás mértékét illetően ugyanakkor mind az Aarhusi Egyezménynek, mind az uniós irányelveknek az értelmezése során arra intenek a döntéshozó fórumok, hogy a jogokat a lehető legtágabb körben kell biztosítani. Erre számos példát hozott Nagy Ádám Dániel és Fülöp Sándor is.

kötelezettségszegési eljárásra,⁶ a hatósági szervezetrendszer állapotának romlására, a környezetvédelmi jogi szabályozás visszalépéseire, a központi és helyi közhatalom gyakorlóinak a civil szervezetekhez való, bizalomhiánnyal küszködő viszonyára).

Ami pedig a belső jogi követelményeket illeti, viszonyítási pontként az Alaptörvény értékrendjét hozhatom fel, amelyből a környezetre vonatkozó rendelkezések, különösen a P) cikk, a XX. cikk és a XXI. cikk mellett a demokráciára, jogállamiságra, jogorvoslathoz való jogra, tisztességes eljárásra vonatkozó előírásokat kell kiemelni. Előbbiekből egyenesen következik a részvétel joga, utóbbiak pedig a garanciák kialakításánál irányadók. A hazai viszonyok között az alkotmányos alapok kiemelt jelentőségűek, ezért a nemzetközi és az uniós jogot is érdemes ennek fényében értelmezni.

2. Környezethez való jog, környezeti demokrácia

Ha környezetvédelmi jogintézmények elvi hátterét keressük, jó eséllyel fordulhatunk az alkotmányjogi alapokhoz is. Ez az eljárásjogra vagy a szervezeti normákra éppúgy igaz, mint az anyagi jogi normákra. Európában a környezetvédelemnek az utóbbi néhány évtizedben meghatározó eszközeivé váltak az olyan jogintézmények, amelyek a társadalmi részvételt biztosítják, hiszen ezek révén lehet csak felelős döntéseket hozni, amelyek – mai tudásunk szerint – a jövő nemzedékei számára is elfogadhatóak (ehhez ld. alább az elővigyázatosság elve kapcsán írtakat). A magyar Alkotmánybíróság is már az 1990-es évek közepén, első környezetvédelmi határozataiban rámutatott arra, hogy vannak olyan eljárási természetű eszközök, amelyek a környezet védelmét szolgálják, még ha azok szerinte a környezet védelmével csak közvetve állnak is kapcsolatban.⁷ Az ilyen eszközök (illetve azokon keresztül alanyi jogi pozíciók) biztosításának a kötelezettsége mára – részben a demokrácia intézményeinek a rendszerváltást követő kiépülésével (a politikai szabadságjogokkal), részben azon követelmények miatt, amelyeket a nemzetközi és az európai környezetjog hozott magával – még inkább számon kérhető az államon.⁸

A környezeti érdekek közösségi-társadalmi, illetve diffúz (gyakran nehezen meghatározható, térben és időben eltérő, ezért esetről esetre vizsgálандó s esetenként – a hiányos emberi tudásból fakadóan – ellentmondásosnak tűnő) jellege, valamint az állami intézmények működési korlátai (csekély hatékonysága) miatt a jogérvényesítésben egyre nagyobb szerepet kell szánni a polgároknak és közösségeiknek, szervezeteiknek. (Több tanulmány utalt arra, hogy az EU a részvételi jogok kiteljesedésétől az uniós jog hatékonyabb

⁶ HORVÁTH Zsuzsanna–KOMANOVICS Adrienne–PÁNOVICS Attila: Az Európai Unió környezeti jogának hazai végrehajtása. In: Tilk Péter (szerk.): *Az uniós jog és a magyar jogrendszer viszonya*, PTE Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs, 2016, 105–109, 121–134.

⁷ Ahogyan a 28/1994. (V. 20.) AB határozat (ABH 1994/134; amelyet környezetvédelmi alaphatározatnak is szokás hívni) indokolása III. rész 3. a. pontjában olvashatjuk, „*A környezethez való jog érvényesítéséhez természetesen alanyi jogokat is kell alapítania a törvényhozónak, de ezekre az jellemző, hogy többnyire csupán közvetetten függenek 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.*”

⁸ Érdekes egyébként, hogy néhány európai (pl. a cseh, norvég, orosz és finn) alkotmány a környezeti információkhoz, a döntéshozatali eljárásokban való részvételhez, vagy a környezeti károk miatti igényérvényesítéshez való jogot önálló deklarálja alapjogként, illetve hogy több helyen (Belgium, Brandenburg) nem környezethez, hanem környezetvédelemhez való jogról szólnak, amelynek az említett eljárási eszközök a garanciái. FODOR László: A környezethez való jog dogmatikája napjaink kihívásai tükrében. *Miskolci Jogi Szemle* 2007/1. 8.

tagállami végrehajtását is várja.) Ez egyébként az Aarhusi Egyezmény koncepciója is, amely nem a környezethez való jog lényegére, hanem annak – az egyéb alapjogok részeként is megjelenő, pl. a demokrácia követelményeiből, az információs jogokhoz kapcsolódó – szelvényjogaira koncentrál.⁹

A részvétel (amint arra Bándi Gyula is rámutatott) ma már önmagában is alapelveként jelenik meg a nemzetközi jogban, de ha ez nem lenne elég, a részvételi jogok az Alaptörvényben deklarált szabadságjogokból, illetve a környezetvédelem több hazai törvényi alapelvéből is levezethetők. Utóbbiak közül az AB is többször hivatkozott az *együttműködés elvére*. Jóllehet, a testület csak az egyik oldalát emelte ki, de (mint abban a környezetjogi tankönyvek is egyetértenek) az együttműködés nem csak (állampolgári) kötelezettség, hanem jog is egyben. Ez a kettősség a társadalmi részvételre is vonatkoztatható.¹⁰ Az Alaptörvény P) cikke is utal a környezet védelmében való részvétel követelményére, amikor kimondja, hogy a természeti erőforrások megőrzése nemcsak az állam, hanem mindenki kötelessége.

A környezethez való jog és a természeti erőforrások megőrzésére vonatkozó kötelezettség érvényesítésével kapcsolatban még egy magától értetődő, de fontos tényezőt kell megemlítenem. Az Alaptörvény XXI. cikkében címzett *Magyarország* és a P) cikkben említett *állam* alatt az államot a maga egészében kell értenünk. Ez (többek közt) azt jelenti, hogy a központi és dekoncentrált (közigazgatási) szerveken túl a helyi önkormányzatok is cselekvő részesei a környezetvédelemnek (erre Horváthné Márkus Ildikó már utalt, de alább még röviden visszatérek rá én is).

És ami a konferencia, illetve a kötet tematikája szempontjából legalább ilyen lényeges: a jogalkotás és a végrehajtás mellett megvan a maga – egyre fontosabb – szerepe az igazságszolgáltatásnak is.¹¹ „Az egészséges környezethez való alkotmányos jog elismerését megvalósító és érvényesítésére szolgáló alanyi jogok összességét is csak a törvényhozás és – a maga területén – a bírói gyakorlat (...) határozhatja meg.”¹² E feladatát (is) teljesíti a bíróság, pl. amikor kártérítést ítél meg egy környezetterheléssel járó tevékenységgel okozott kár miatt. Ugyanígy a Legfelsőbb Bíróság is, amikor elfogadta a társadalmi szervezetek részvételi jogaira vonatkozó jogegységi határozatát, nemcsak a jogegységet (a jogállamiság követelményét), hanem a környezethez való jog érvényesülését is szolgálta, az AB. által megállapított felelőssége körében.

Röviden érdemes itt utalni arra is, hogy az állammal szemben (s nem csak önmagában a jogalkotóval szemben) az AB. annak idején korlátként állapította meg a visszalépés tilalmát.¹³ A védelmi szint megőrzése a közhatalmi szereplők közös felelőssége. Láthattuk, hogy jelenleg pusztán a környezetvédelmi közigazgatás szervezeti változásai is visszalépést eredményeznek, többek közt a társadalmi részvétel biztosítása terén.¹⁴ Új határozat

⁹ PÁNOVICS Attila: Környezeti szelvényjogok három jogrendszer metszéspontjában. In: Raisz Anikó (szerk.): *A nemzetközi környezetjog aktuális kihívásai*. Miskolci Egyetem, Miskolc, 2012, 138.

¹⁰ Bándi Gyula az együttműködés és a társadalmi részvétel elveit egyaránt a jog és kötelezettség együtteseként értelmezi s kapcsolja össze egymással. BÁNDI Gyula: *Környezetjog*. 2., átdolgozott kiadás. Szent István Társulat, Budapest, 2014, 58, 81. Ld. még FODOR László: *Környezetjog*. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2014, 92.

¹¹ A bíróságok kiemelt szerepére ld. BÁNDI Gyula: Környezethez való jog – újrátöltve. *Acta Humana* 2016/2, 12–13.

¹² A 996/G/1990. sz. AB határozat, ABH 1993/533.

¹³ Ahogyan a 28/1994. (V. 24.) AB határozat fogalmaz: „...az egészséges környezethez való jog a Magyar Köztársaságnak azt a kötelezettségét is magában foglalja, hogy az állam a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét nem csökkentheti...”

¹⁴ Arra, hogy ilyen típusú (szervezeti) intézkedések a környezethez való jog sérelmére vezethetnek, az AB. is rámutatott 16/2015. (VI. 5.) AB határozatában. A szervezeti átalakításokat ilyen összefüggésben vizsgálja meg – az Országos Környezetvédelmi Tanács állásfoglalására is hivatkozva – Bándi: A környezethez való jog... i.m., 17–22.

elfogadására lenne szükség (erre Bándi Gyula és Pump Judit is hivatkozott). Nyilvánvaló, hogy a jogegységi döntés több tekintetben is alkalmazhatatlanná vált, miközben a jogalkotó a legfőbb bírói fórum korábbi döntését nem kérdőjelezte meg és mozgásterét sem korlátozta. Így egy új döntés alkotmányjogi feltételei is fennállnak, s nincs akadálya, hogy annak révén a korábbival azonos – a Kvt. intenciójának és az LB. 2010-ben megfogalmazott álláspontjának is megfelelő – szintű jogvédelem jöjjön létre.

Az iménti, talán kissé formális alkotmányjogi megközelítést követően érdemes (környezetpolitikai szempontból) felidézni, hogy a közösség, a nyilvánosság környezetvédelmi ügyekben való részvételének ma már magától értetődőek az indokai (a környezet állapota mindannyiunk egészségét, életmódját, lakhelyválasztását érinti/érintheti, a környezet közjóság, stb.), amelyekből következnek a sajátosságai.

Ezeket a sajátosságokat a *környezeti demokrácia* kifejezéssel foglalhatjuk össze. Környezeti demokrácia alatt egy a környezetvédelmi intézményrendszer helyes (demokratikus, vagy ha tetszik, a társadalmi részvételt biztosító, igazságos, átlátható, törvényes, stb.) működéséről alkotott koncepciót, illetve egyúttal annak megvalósulását is érthetjük.¹⁵ Amennyiben koncepcióról van szó, az a demokrácia általános (hagyományos) felfogásának kiegészítéseként, arra ráépülő, sajátos koncepció.¹⁶ Amennyiben jogi szabályozásról és intézményi gyakorlatról beszélünk,¹⁷ a demokrácia és környezeti demokrácia közötti kapcsolatnak még egy jellemvonására érdemes rámutatni.

Egy tíz évvel ezelőtti munkámban így fogalmaztam: „*Nem túlzás azt állítani, hogy a környezetvédelem a demokrácia gyakorlásának kulcsterülete lett, de azt sem, hogy a demokratikus játékszabályok épp ezen a területen a legkidolgozottabbak. Működésük értékelése már más kérdés.*”¹⁸ Arra utaltam ezzel, hogy az úttörő szerep sosem könnyű. Sikeres betöltéséhez szükség van arra a közmegegyezésre, mely szerint a környezetvédelem ügye kiemelt társadalmi érdek (tehát kell és lehet is előre lépni), és az sem haszontalan, ha a kiindulópont (a demokrácia általános állapota) stabil. E mércék érvényessége ellenére sajnos a helyzet a tíz évvel ezelőttihez képest is kedvezőtlenebb.¹⁹

¹⁵ Antal Attila gyakorlatilag egyenlőségjelet tesz a környezeti demokrácia és a környezetvédelem alkotmányjogi keretei közé, amiből legalábbis annyi bizton elfogadható, hogy a modern társadalmakban a környezethez való jog érvényesítésének a társadalmi részvétel elengedhetetlen része, de nem kizárólagos feltétele, illetve az sem állítható, hogy részvételi jogok nélkül (egyáltalán) ne lenne környezetvédelem. Vö. ANTAL Attila: *Környezeti demokrácia Magyarországon: elmélet és intézményesülés, gyakorlat, speciális részterület*. Doktori értekezés, ELTE ÁJK, Budapest, 2016.

¹⁶ ANTAL Attila: *Ökopolitika, ideológia, baloldal*. L'Harmattan, 2014, Budapest, 67–77.

¹⁷ A környezeti demokrácia, illetve az egyezménybe, jogszabályokba foglalt elvárások egymáshoz való viszonya kapcsán már utaltam arra, hogy a koncepció tágabb, mint az azt érvényesítő normák. Ha nem jogi-intézményi értelemben (illetve nem közhatalmi döntésekre szorítkozva) használjuk e kifejezést, akkor környezeti demokrácia, illetve részvétel alatt érthetjük az informális együttműködések is, mint amikor egy egyesület rendszeresen egyeztet a helyi környezetvédelmi feladatokat a polgármesterrel (pl. Szarvason). De az egyezmény a jogi eljárások mindegyikét sem fogja át, így pl. az olyan pályázati eljárásokat, amelyekben egy egyesület akár az államtól, akár az önkormányzat pályázati alapjából nyer támogatást valamilyen környezetvédelmi tevékenységre (ha szabad ismét az önkormányzatokkal foglalkozó, saját kutatásomra hivatkozni, akkor pl. Miskolcon, Szarvason, Bogácson). Olyat sem ír elő az egyezmény (ahogy uniós vagy központi norma sem), hogy pl. a közterület-használati díj alól mentesítés adható, ha a vendéglátóhely teraszának kialakítása megfelel a környezetesztétika szempontjainak, s hogy ehhez a helyi civilek pozitív állásfoglalását írják elő (miként teszik azt Szarvason). Számos nyugat-európai és tengerentúli országban a társadalmi szervezetek és a környezethasználók megállapodása egészítheti ki vagy netán pótolhatja a környezetvédelmi (hatósági) intézkedést, míg ennek nálunk nincsenek kidolgozva a szabályai, s megítélése diszsonáns.

¹⁸ FODOR László: *Környezetvédelem az Alkotmányban*. Gondolat-DE ÁJK, Budapest, 2006, 62.

¹⁹ ANTAL: *Környezeti demokrácia...*, i. m.; Egy sajátos részterületre vonatkozó értékelés olvasható itt: FODOR László: *Hiányzó rendszerváltás – Néhány jogi kérdés a Paksi Atomerőmű bővítése kapcsán*. *Miskolci Jogi Szemle* 2013/2, 23–42. http://www.mjsz.uni-miskolc.hu/201302/noname_3.pdf.

3. Elvárások dzsungele?

Talán elegendő bizonyítékkal szolgáltam annak alátámasztására, hogy a társadalmi szervezetek környezetvédelmi ügyekben való részvétele mögött számos, különböző szintű elvárás azonosítható. Ugyanakkor utaltam arra is, hogy a külső és belső előírások között egyfajta összhang is megállapítható, abban az értelemben legalábbis, hogy a társadalmi részvétel lényegi tartalma mind a nemzetközi és az európai jogból, mind pedig a magyar Alaptörvényből levezethető.

A nemzetközi és az Európa-jogi megközelítések annyiban mégis eltérnek a nemzetitől, hogy nyitottabbak a különböző megvalósítási módozatokra, ami logikusan következik abból, hogy a részes államok, illetve a tagállamok jogi gondolkodása, jogrendje lényegi különbségeket mutat. Az eltérésekkel a közös nevezőt meghatározó, uniós és nemzetközi jogalkotó kifejezetten számolt, s ezért nem olyan konkrét (nem is mindig közvetlenül alkalmazható) a normaszöveg, illetve ugyanazon célkitűzés (pl. a hatékony jogorvoslat) eléréséhez országonként egészen eltérő megoldások, eljárások, szervezetek vezethetnek, jogszerű módon.

A nemzetközi, illetve uniós normák és a nemzeti normák viszonyában tehát nem csak utóbbi igazodási kényszerét vehetjük észre. Tovább lépve azt is megállapíthatjuk, hogy egyfajta szükségszerű együttműködés is fennáll e szintek között. *Az uniós jog* kifejezetten támaszkodik is a nemzeti jogi megoldásokra, pl. az érintettek körének meghatározásában, illetve *feltételezi a nemzeti jogalkotó hatóságok és bíróságok közreműködését egyaránt*. Ez jól látszik pl. abban, hogy az Európai Unió Bírósága előtti eljárások jelentős részét a nemzeti bíróságok kezdeményezik, előzetes döntéshozatal iránti kérelmükkel. Emellett azonban a nemzeti bírák saját felelőssége is megmarad. Különösen két kérdésben mutattak rá erre a szerzők: az eljárási díjak és a társadalmi szervezetek részvételi jogosítványához megkövetelt küszöbértékek (taglétszám, alapítástól eltelt idő) mértéke kapcsán. Hozzáteszem, hogy a díjszabással kapcsolatos kérdés a környezeti információkhoz való hozzáférés uniós szabályozása körében egészen hasonló módon merül fel a bírói gyakorlatban.²⁰ Látni kell, hogy a díjszabással szemben támasztott legfőbb követelmény az arányosság, amelynek a fennállását csak a nemzeti bíróság (alkotmánybíróság) tudja részleteiben vizsgálni, az ország mindenkori értékviszonyai alapján. A nemzetközi fórum egy-egy esetben meg tudja állapítani, hogy a díj mértéke már visszatartó erejű (prohibitív), a joggyakorlást túlzott mértékben elnehezítő, de hogy pontosan mekkora is lenne a megfelelő összeg, nem mondhatja, s mint a példákából láttuk, nem is mondja meg.

Mindezen túl utalni kell arra, hogy az uniós jognak nem megfelelő, azzal ellentétes nemzeti jog is feladatot ró a bíróságokra, hiszen *a közvetlen hatállyal bíró előírások kikényszerítését a nemzeti igazságszolgáltatás köteles biztosítani*. Az előző tanulmányok, illetve a függelékben szereplő eseteleírás (a Client Earth ügye a nemzeti bíróságok előtt) a környezeti hatásvizsgálat, a levegőminőségi tervek, bizonyos részvételi jogok és más uniós jogintézmények kapcsán is rámutattak arra, hogy *egy intézkedés (eljárás) elmaradása is megalapozza a részvételi jogokat*. Ennek alapján a hazai egyesületek ügyféli jogait is csak úgy lehet értelmezni, hogy azok érvényesítését (legalábbis megfelelő EU-jogi előírások esetén) nem zárhatja ki sem a jogalkotó, sem a hatóság mulasztása, illetőleg hogy azt *biztosítani kell nemcsak a hazai jog szerinti hatósági eljárásokra, hanem bizonyos tervek elfogadására is*

²⁰ Pl. a C-217/97. sz. Bizottság kontra Németországi Szövetségi Köztársaság ügyben, 1999.09.09., ECLI:EU:C:1999:395.

(amire a Kvt. biztosít bizonyos részvételi jogokat, mint a kidolgozásban való közreműködés vagy a véleményezés, de nem ad perlési jogot).

4. (Nem) csak az egyesületek...

A környezethez való jog, a környezeti demokrácia koncepciója a társadalmi szervezetek részvételi jogainak biztosításánál azért is szélesebb értelmű, mert *nem korlátozódik a szervezetekre*. Az előző tanulmányok egy része is utalt már arra, hogy az érintett személyek, nyilvánosság körébe *a magánszemélyek éppúgy* beletartoznak.

S ha a koncepció maximális érvényesítését tartjuk szem előtt, akkor az lenne a logikus (láttunk erre múltbeli próbálkozást és európai példát is), hogy ebbe a körbe a magánszemélyek egyéb csoportjait is beleértsük: pl. ad hoc (egy-egy beruházás ügyében létrejött) szerveződések (aláírásukkal egy-egy kezdeményezéshez csatlakozókat, pl. Ausztriában) vagy nemcsak egyesületi, hanem más formában (tipikusan az Európa-szerte gyakran éppen ilyen céllal létrehozott alapítványként) működő szervezeteket is. Az Európai Unió Bírósága számos ügyben (pl. Janacek ügy, Bizottság v. Németország ügy) mutatott rá arra, hogy amikor az érintettek körének a meghatározásáról van szó, akkor annak nem a természetes személyek és jogi személyek közötti különbségtétel az alapja.²¹ Ehhez képest a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény, a Kvt. a nyilvánosság részvételi lehetőségeit és a környezetvédelmi egyesületek jogait két körben állapítja meg, utóbbit szélesebben vonva meg.²² Pump Judit is hivatkozott egy konkrét ügyre ezzel összefüggésben, ahol a magánszemély perlési jogának hiánya merült fel, ami egy eddig nem említett alkotmányjogi elv, illetve uniós szerződési alapelv érvényesülésének a kérdését is felveti: *vajon nem diszkriminatív-e a hazai szabályozási gyakorlat?* Valójában tehát – legalábbis a perlési jog tekintetében – már önmagában a társadalmi szervezet kifejezés használata (a KJE-ben, illetve a 2011-ig hatályos törvényszövegben) is *korlátozó*, s még inkább az *az egyesületek említése a ma hatályos környezetvédelmi törvényben*.²³

Most, hogy elvi síkon kitágítottam a részvételre jogosultak körét, rá kell mutatnom, hogy bizonyosfajta szűkítés (elsősorban a magánszemélyek rovására) mégis indokolt lehet, s ezt mutatja a szabályozási gyakorlat is. (Ahogy a Nagy Ádám Dániel által hivatkozott főtanácsnoki indítványok, illetve a Pánovics Attila által hivatkozott aarhusi rendelkezések is rámutatnak, s miként a legtöbb nemzeti jog is tesz ilyen különbségeket). Ezt azonban a diszkrimináció tilalmára vonatkozó követelmény szem előtt tartásával szabad csak megtenni. A környezetvédelmi társadalmi szervezetek számára bizonyos többletjogosítványok juttatása (pl. véleményezési jogkör jogalkotási vagy hatósági eljárásban), az ilyen szervezetekben megjelenő szakértelemre illetve társadalmi érdekképviselőre tekintettel, indokolt lehet.

²¹ Emlékeztetőül: az ítéletek szövegében olyan kitételek szerepelnek, mint „...az érintett személyeknek, ... állampolgároknak jogukban áll bírósághoz fordulni...” illetve a „közvetlenül érintett természetes vagy jogi személyek ... adott esetben az illetékes bíróság előtti keresetindítással...”

²² Ld. a törvény 97–98. §-át. Érdemes még idekapcsolni a természetvédelmi törvény ezen némileg túllépő előírásait (1995. évi LIII. tv. 25. és 65. §), amelyek szerint az egyesületek konkrét intézkedésre is javaslatot tehetnek, illetve a védetté nyilvánítást bárki kezdeményezheti. Kiss Csaba és Horváthné Márkus Ildikó is hivatkozott az állatvédelem sajátosságaira.

²³ A Kvt. eredetileg társadalmi szervezeteket említett a 98. §-ban, a 2011. évi CLXXV. törvénnyel történt módosítás azonban az egyesületekre szűkítette (vagy ha úgy vesszük, egyértelműsítette) az érintett szervezetek körét. Az alapítványokkal kapcsolatos problémát Kiss Csaba is jelezte a korábbi gyakorlat alapján.

5. Az elővigyázatosság elve mint további lehetséges magyarázat

Az ilyen szervezetek létrejötte, specializálódása, fellépése a lehetséges károokra és veszélyekre való figyelemfelhívás nélkülözhetetlen eszköze. *A társadalom „örkutyáiként” (watchdog) jelzik a lehetséges bajt, veszélyt.* Az egyszerű embernek erre nincs mindig elég jó füle vagy épp megfelelően artikulált hangja, a hatóságoknak pedig nincs mindenre kapacitásuk, tisztánlátásuk (információjuk, elfogulatlanságuk). Ha ezt a gondolatmenetet egy kulcsfontosságú, de még csak csekély részben megvalósuló környezetjogi alapelvvel szeretném – magyarázatképpen – lezárni, akkor *az elővigyázatosság elvét* kell megemlítenem. Az előzőekben az elővigyázatosság elvéhez azt feltételezve jutottunk el, hogy a társadalmi szervezetek sokszor érzékenyebbek a környezeti problémákra a többi szereplőnél, s olyan veszélyeket is jeleznek, amelyek a hatóságok, a lakosok ingerküszöbét nem feltétlenül érik el. Az elv érvényessége emellett több más értelemben is megállapítható.

Az elővigyázatosság elve mögött annak felismerése áll, hogy természettudományos ismereteink és a környezet védelme körében rendelkezésünkre álló műszaki eszközök, lehetőségek egyaránt korlátozottak. A tudomány fejlődése nyomán a ma még ártalmatlannak vélt hatásokról később kiderülhet, hogy komoly károkat okoznak a környezet állapotában, a lakosság egészségi állapotában. Az elővigyázatosság elve alapján a környezetvédelem idődimenziója ezért előrébb kerül, s kiterjed *az olyan hatásokra is, amelyek valószínűsége, illetve veszélyessége alacsonyabb fokú,* mint amelyeket az ismereteink alapján megelőzni igyekszünk. Az elővigyázatosság elve azonban már *lezárt vagy annak tűnő kérdések újbóli megválaszolását is megköveteli,* aminek a jogi eljárások különféle mértékben tehetnek eleget.

E tekintetben először talán azt a kérdést kell megválaszolni a jogalkotónak, hogy a társadalmi szervezetek kitől és mit követelhetnek (a részvételi jogok biztosításán túl a környezeti hatásvizsgálat előírása és a levegővédelmi tervek elfogadása körében láthattunk erre az előzőekben szép példákat).

Tovább fordítva egyet nézőpontunkon, vajon mely foka a kockázatnak az, amit ők is érvényesíthetnek (adott esetben mások jogaival szemben)? Pl. a Kvt.-ben (98. §) az egyesületeknek azt a jogát biztosította a jogalkotó, hogy a környezetveszélyeztetés, a károsítás és a szennyezés esetén fellépjenek a hatóságok előtt, illetve pert indítsanak a környezethasználó ellen. Más szóval ebben az (immár anyagi jogi) megközelítésben csak a már bekövetkezett károk, illetve azok közvetlen veszélye esetén léphetnek fel (felelősség, megelőzés elve). A kevésbé közvetlen veszély esetén perlési joguk nincs (hacsak nem került sor a jogszabályokban előírt valamely állami kötelezettség elmulasztására s nincs jogorvoslati joguk, akkor nem követelhetnek intézkedést a hatóságoktól), bár természetesen annak nincs akadálya, hogy azokra is felhívják a hatóságok figyelmét (pl. közérdekű bejelentésként).

Az alacsonyabb valószínűségű kockázat perelhetőségére – ti., hogy a hatóságtól ilyen esetekben intézkedést követelhessenek – szép példát találunk a német jogban, amely általában a magyarhoz hasonló megközelítést alkalmaz ugyan, de az atomenergia esetén (ahol a valószínűség csekély fokát kompenzálja az esetlegesen bekövetkező károk rendkívüli mértéke, veszélyessége) nemcsak a megelőzést, hanem az elővigyázatosságot érvényesítő (biztonsági) intézkedéseket is kikényszeríthetik a civilek.²⁴

²⁴ Az érintett harmadik személyeknek (peres úton érvényesíthető) alanyi joguk van arra, hogy a hatóságok a jelentős valószínűsíthető veszélyek esetén ellássák veszély-elhárítási kötelezettségüket (megelőzés). Az elővigyázatosság kötelezettsége ehhez képest azt jelenti, hogy a csekély vagy ismeretlen valószínűségű veszélyek esetén is fel kell lépniük a hatóságoknak, de ilyenkor súlyozhatják a különböző érdekeket (mérlegelhetnek), s fellépésükre a harmadik személyeknek nincs alanyi joguk. Nukleáris létesítmény engedélyezésekor viszont az elővigyázatosság körébe tartozó (akár az elérhető legjobb technika követelményénél is szigorúbb) biztonsági előírásokra is alanyi joguk van a harmadik személyeknek (tehát pl. a létesítmény

Az elővigyázatosság elvének számos további értelmezési és alkalmazási módja közül két, az eljárási jogot, eljárási rendet illető megközelítést említek még meg. Az egyik inkább elméleti, s egy másik ideához vezet el minket, míg a másik inkább gyakorlati, vagyis az elv aprópénzre váltásának lehetőségére mutat rá.

Az az alapelvi koncepció, amelyikhez még el kell jutnunk, az eljárási vagy procedurális igazságosság. Természetesen azt nem kérhetjük számon a mai döntéseken, hogy jövőbeli ismereteken alapuljanak, azt azonban igen, hogy átgondoltan, a legkorszerűbb tudományos ismeretek, illetve a ma élő érintettek lehető legszélesebb körének – és nem csak az igenlő döntés mellett elkötelezetteknek – a bevonásával hozzák meg őket.²⁵ Más szóval: a döntés helyessége tartalmilag nem mindig ítélni meg úgy, hogy a későbbiekben megkérdőjelezhetetlen döntést hozunk. A tartalmi igazságosságot (megfelelőséget, igazolást) ezért, amennyire lehet, pótolni kell az eljárási igazságossággal, a formáknak mindenben megfelelő eljárási renddel, amiben környezeti ügyek esetén nyilvánvaló a társadalmi részvétel, a nyilvánosság tájékoztatásának és bevonásának követelménye.

Az elővigyázatosság elvének értelmezéséhez, mint említettem, hozzátartozik az utólagos felülvizsgálat. Ez esetenként különböző jogelvekkel (mint a jogbiztonság, tulajdonhoz való jog, vállalkozás szabadsága) és érdekekkel (pl. gazdaság) lehet ellentétes. A környezethez, az egészséghez való jogot, a természeti erőforrások megőrzésének alkotmányos kötelezettségét szolgáló elővigyázatossági elvet azonban ez nem kérdőjelezi meg. A korábbiakban említett jogorvoslati jog (illetve annak biztosítása a civil szervezetek részére) mellett ide tartozik a jogszabályi határértékek és a kiadott hatósági engedélyek időszakos felülvizsgálatának a kötelezettsége is, de az elővigyázatosság követelményét adott esetben eljárási garanciák sorozata (ld. erre különösen a génmódosított szervezetek köztermesztésbe vonására vonatkozó engedélyezési eljárást), illetőleg az egyedi hatósági döntések felülvizsgálatának a lehetősége is érvényesítheti (utóbbi egy társadalmi szervezet jelzése alapján is elképzelhető, pl. környezetvédelmi felülvizsgálat formájában, ami az engedély módosításához, visszavonásához is vezethet). Az ilyen lehetőségek jogszabályban (hatósági határozatban) történő rögzítésével az állam előre jelzi a beruházók számára, hogy tevékenységük kockázataira tekintettel az általuk megszerzett engedélyek nem örök érvényűek.

6. A külföldi példák jelentősége

A környezeti demokrácia intézményeinek *számos jó gyakorlata* ismert a világban, amelyek megismerése segíthet a többi országnak abban, hogy megfeleljen a nemzetközi, illetve uniós elvárásoknak. A magyar szabályozás, illetve gyakorlat elé sok ilyen példát állíthatunk. Akadhat ugyanakkor olyan magyar megoldás is, amelyik mintaként szolgálhat másutt (pl. ilyen lehet a környezeti hatásvizsgálati eljárásban a közmeghallgatás előírása, amit az uniós irányelv nem vár el kifejezetten). Ugyanakkor, mivel a nemzeti jogrendszerek sokszor nagyon különbözőek (a részvételi jogok garanciái gyakran igen eltérő környezetbe ágyazódnak be), a mechanikus átvétel nem feltétlenül célravezető. Fontos az összhang, a beágyazottság s a hatékonyság egyéb előfeltételei is. Amikor összehasonlítunk, *a nemzetközi szabályozás céljainak a megvalósulását mindenképpen szem előtt kell tartanunk*, s csak ennek függvényében van értelme a részletszabályokkal foglalkozni.

környezetében lakók azt bírói úton kikényszeríthetik), s a biztonság követelményével szemben egyéb érdekeket nem lehet előtérbe helyezni. ROBNAGEL, Alexander: Sicherheitsgewährleistung für Kernkraftwerke Während der Restlaufzeit. *Zeitschrift für Neues Energierecht* 2012/3, 227.

²⁵ FODOR: *Környezetjog* i.m., 86.

Főként a joggyakorlatra támaszkodó elemzésekből láthattuk, hogy a közösségi részvételre vonatkozó uniós, illetve aarhusi követelmények érvényesítésével számos országban problémák adódnak (Fülöp Sándor és Nagy Ádám Dániel részletesen foglalkoztak ezzel, de Kiss Csaba is utalt erre a vita során). Nem Magyarország tehát az egyetlen vagy a legrosszabb példa a közösségi részvétel gyakorlatát illetően. Még a környezetjogi, illetve a demokráciára, jogállamiságra vonatkozó szabályozásában inkább mintaadónak tekintett Németország is többször célkeresztbe került, hogy lám-lám, még ott is korlátozzák a civil szervezetek jogait.²⁶

Ugyanakkor *érdemes megvizsgálni az elmarasztaló ítéletek, döntések utóéletét, hatását is* az említett tagállami/nemzeti jogokra. Vagyis azt, hogy miként reagált a döntésekre a nemzeti jog, változott-e pozitív irányban vagy sem. Hiszen egyfelől a hazai jogalkotókat és jogalkalmazókat nem menti a körülmény, ha mások mulasztásait is megállapítják, másfelől a hazai megoldások elé sem a rossz gyakorlatokat kell példaként állítani. Ha egy röpke pillantást vetünk pl. Németországra, amelyet csak az utóbbi öt évben három európai bírósági ítélet (a már korábban említett Altrip és Trianel ügyeken túlmenően egy, a Bizottság által kezdeményezett kötelezettségzegési eljárásban)²⁷ marasztalt el ezen a területen, akkor láthatjuk, hogy a közjogi szabályozás évszázados hagyományait kezdte ki, s formálja át lépésről lépésre az uniós környezeti jog. Mégpedig nem az anyagi jogi elvárásokon, hanem épp a részvételi, jogorvoslati jogokon vagy a környezeti hatásvizsgálaton keresztül. (Fülöp Sándor már utalt arra, hogy a német bírák a szlovák barnamedve ügy után elkezdték szélesebben értelmezni a részvételi jogokat, de emellett a jogalkotás is reagál.) Létrejött ugyanis, s kisebb-nagyobb törvénymódosításokon keresztül finomodik, illetve az általános közigazgatási eljárásjogtól távolodik a környezetvédelmi jogorvoslati szabályozás (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz). Most éppen átfogó módosítás előtt áll a joganyag, amire éppen az Aarhusi Egyezmény részes feleinek konferenciáján (2014. 07. 02.) elfogadott (a jogkövetési bizottság már említett, ACCC/C/2008/31 sz. állásfoglalását megerősítő) döntés készíteti az országot. A módosítás kétségtelenül továbblépés, még akkor is, ha a 2016 tavaszán nyilvánosságra hozott tervezetet a környezetjogász szakma máris kritizálja amiatt, hogy azzal a német jog még mindig nem felel majd meg mindenben az aarhusi elvárásoknak. Például azért, mert a jogorvoslati jogot (Aarhusi Egyezmény 9. Cikk 3. bekezdés) csak a *hatósági határozat vagy szerződés* formájában megszülető aktusok esetére biztosítja, s így kimaradnak a sorból *a rendeletek és a területrendezési tervek*.²⁸ (Megjegyezhetjük, hogy ez a probléma Magyarországon is fennáll.)

7. (Még) néhány gondolat a jogegységi határozat kapcsán

Ismert, hogy a Kvt. 98. § (1) bekezdésének értelmezésében meghatározó szerep jutott a Legfelsőbb Bíróságnak, amely két ízben is állást foglalt abban a kérdésben, hogy mely előírásokra vonatkozik a környezetvédelmi szervezetek részvételi jogosítványa (ld. az 1/2004 KJE és a 4/2010 KJE jogegységi határozatokat). Négy kört rajzolt fel a legfelsőbb bírói

²⁶ Persze, amint arra Fülöp Sándor is utalt röviden, valójában nem a civil szervezetek megrendszabályozásáról van itt szó, hanem az alapjogvédelem sajátos megközelítéséről, amely szerint kívülállóknak egy hatósági döntést csak abban az esetben kifogásolhatnak, ha saját jogaik érintettségét tudják bizonyítani, ami feltételezi, hogy az érintett közjogi előírásnak legyen a harmadik személyek jogainak védelmére irányuló karaktere (Drittenschutzcharakter). Mint látni fogjuk, ezt a korlátozást már kezdik feladni, de ez nem egyszerű, lévén a beruházásokat ösztönző német gazdaságpolitika ellenérdekelte.

²⁷ C-137/14. sz. Bizottság kontra Németországi Szövetségi Köztársaság ügy, 2015.10.15., ECLI:EU:C:2015:683.

²⁸ Megjegyzem, a választott jogtechnikai megoldás a formalizmusa miatt (tehát hogy nem az ügy jellegét és a döntés kihatását veszi alapul, hanem bizonyos tényállásokat felsorol) kifogásolható, amely attitűdöt a hazai jogban is tetten érhetünk. Vö. KLINGER, Remo: Novelle des Umweltrechtsschutzes – Der große Wurf? *Zeitschrift für Umweltrecht* 2016/9, 449–450.

fórum: a szervezetek, az eljárások és a hatóságok köre fogalmazódik meg a határozat első, a kereshetőségi jog terjedelme pedig a határozat második pontjában.

A hatályos jogegységi határozat értelmezése, megújításának igénye és annak lehetséges iránya a kötetben foglalt írások (Bándi Gyula, Kiss Csaba, Pump Judit, Tóth Kincső) egyik lényeges mondanivalója. Az elhangzottakból kirajzolódik, hogy időközben jelentősen megváltozott az intézményi-jogi környezet, s ezért a határozat már nem nyújt a korábbiaknak megfelelő fogódzót (különösen a szervezeti integráció, a szakhatósági közreműködés elmaradása, a hatáskör osztatlanságának látszatából fakadó visszasságok miatt).²⁹

Emellett arra is történtek utalások (amelyeket érdemesnek tartok kiemelni), hogy *a határozatban alkalmazott megoldás eleve nem volt alkalmas* arra, hogy teljes mértékben kitöltse azt az űrt, ami a hazai joggyakorlat és a nemzetközi, illetve uniós normák között húzódik. A Legfelsőbb Bíróság – mint a hazai jogot értelmező fórum – feladata nem is ez volt. Csak a társadalmi szervezetek kérdésével s csak a hatósági eljárásokkal foglalkozhatott,³⁰ hiszen a Kvt. értelmezése körében járt el. Ennek során a tartalom és a cél megragadása helyett (azt a hatalommegosztás elveiből következően a jogalkotóra hagyva) egy merőben formális (ahogy e kötet szerzői fogalmaztak: szervezeti, illetve eljárási) megközelítést alkalmazott az ügyek körét illetően. Ez egy bizonyos körben egyértelművé tette ugyan a részvételi jogok elismerését, egyúttal azonban a jogok szűkítéséhez vezetett. A jogegységi határozat érintetlenül hagyta így, pl. a környezetvédelmi hatóságon (felügyelőségen) kívüli valamennyi (népegészségügyi, erdészeti, földügyi, stb.) hatóságot, amelyik valamely szakterületen környezetvédelmi hatósági jogkörrel bírt, amennyiben a környezetvédelmi felügyelőség szakhatósági közreműködése nem volt előírás.³¹ Ennek a gyakorlati jelentősége viszonylag csekély volt, hiszen a legtöbb ilyen hatáskör gyakorlása esetére a jogalkotó előírta a környezetvédelmi hatóság (a felügyelőség) szakhatósági közreműködését. Az első jogegységi döntést követően azonban – titokban talán éppen annak hatására, a társadalmi részvétel visszaszorítására, kimondottan pedig az eljárások egyszerűsítése érdekében – a jogalkotó számos esetben eltekintett a szakhatósági közreműködés előírásától.³²

A határozat 1. pontjának nyelvtani értelmezése arra mutat, hogy a Legfelsőbb Bíróság a szűkítés/korlátozás szándékával foglalt állást. Egyfelől az „...*azokban a környezetvédelmi közigazgatási hatósági ügyekben...*” fordulatban a „környezetvédelmi” jelző úgy értelmezhető (mint az indokolásból is következik), hogy a környezetvédelmi hatóság ügyei, illetve a szakhatósági közreműködésével érintett eljárások közül csak a környezetvédelmiekre vonatkozik a szervezetek részvételi joga. Másfelől az „*azokban*” mutató névmás miatt ez a

²⁹ Egyébként a környezeti információk szabadságáról szóló uniós irányelv értelmezése során a Bíróság (a formális megközelítés helyett a tartalomra helyezve a hangsúlyt) kimondta, hogy a nem önálló hatósági aktusra is kiterjed a nyilvánosság, ha az olyan környezetvédelmi intézkedés, amely alkalmas az érdemi hatósági döntés befolyásolására. E megközelítést alkalmazva Pump Juditnak a szakkérdésekkel, illetve a hatáskör-megállapítással kapcsolatos felvetése is (legalább részben) megválaszolható lenne. C-321/96 sz. Mecklenburg ügy, 1998.06.17., ECLI:EU:C:1998:300.

³⁰ Több előadó is utalt arra, hogy az aarhusi követelményeket nem csak hatósági eljárásokban kell érvényesíteni, illetve, hogy a részvételre vonatkozóan számos (hatásvizsgálati, vízgazdálkodási, településrendezési, stb.) jogszabály is megállapít előírásokat, annak tehát korántsem kizárólagos kerete a Kvt. 97-98. §-a. Az említettek közül, pl. a Khv. mögött olyan uniós jog előírások állnak, amelyek részben közvetlenül is alkalmazhatók, ebből fakad a hatásvizsgálati ügyek különös jelentősége (pl. a társadalmi szervezet akár az eljárás elmaradása esetén is felléphet).

³¹ A KJE indokolása ezekről is megemlékezett, de olyan kérdést vetett fel velük kapcsolatban, amely merőben ellentétes a környezetvédelmi jog ágazatközi jellegével: vajon hogyan lehet ezeket az eljárásokat elkülöníteni a Kvt. szerinti hatósági eljárásoktól? (4/2010. KJE indokolás I. 3. pont.)

³² FÜLÖP Sándor: *Környezetvédelmi eljárásjog*. PhD-értekezés, DE ÁJK, Debrecen, 2011, 55.

fordulat értelmezhető úgy is, hogy „...*a környezetvédelmi közigazgatási hatósági ügyek közül azokban...*” Tehát egy kis nyelvészkedéssel oda juthatunk, hogy a KJE valójában nem is határozta meg a környezetvédelmi közigazgatási hatósági ügy fogalmát, csupán lehatárolta az ilyen ügyek egy bizonyos körét.

A jogegységi döntés érdemi része ugyanakkor nem nevezi meg a környezetvédelmi hatóságok valamely típusát, hanem általában szól e hatóságokról. E tekintetben tehát nem érvényesít megszorító, formális koncepciót. Így, jóllehet még az indokolásban sem szerepelnek *az önkormányzati környezetvédelmi hatóságok* – egyetértve Kiss Csabával –, elmondható, hogy a határozat rájuk, az ő eljárásaikra is vonatkozik. Annál is inkább, mert a Kvt. őket is nevesíti (pl. megállapít hatásköröket, felhatalmazza a Kormányt a jegyző környezetvédelmi államigazgatási hatáskörének a szabályozására, előírja a velük való együttműködést a „környezetvédelmi igazgatási szerv” számára), s amint arra Horváthné Márkus Ildikó is utalt, a központi előírások számos olyan környezetvédelmi hatósági jogkört állapítanak meg számukra (pl. a telepengedélyezés, a szmogriadó, a vendéglátó üzletek éjszakai nyitva tartása, a települési hulladékgazdálkodás körében), amely a helyi társadalmi béke megőrzéséhez szükséges, s a helyi közösségek komoly érdeklődésére számot tart. Igaz, a járási kormányhivatalok létrejöttével (2013) a hatáskörök egy részét (pl. a levegővédelem, az építésügy területén) elvonták tőlük s a járási hivatalokra telepítették, továbbra is indokolt eljárásaikban az aarhusi, illetve uniós elvárások érvényesítése, ezen belül az egyesületek részvételének biztosítása. A hatásköri változások e tekintetben inkább csak azt hozták magukkal, hogy most már *a járási hivatalok környezetvédelmi eljárásaira is gondolni kell*. Álláspontom szerint ezért az önkormányzati környezetvédelmi hatósági eljárások, illetve az ilyen hatóság szakhatósági közreműködése tekintetében nincs szükség változtatásra a jogegységi határozat érdemi részében, mivel az most is nyitott az ennek megfelelő értelmezésre, függetlenül attól, hogy a határozat indokolásának II. része kifejezetten csak a felügyelőségek szerepére épül. (Az csupán egy példa, mondhatnánk; illetve utalok Bándi Gyula álláspontjára a határozat „minimum”-jellegét illetően, ami ezt az értelmezést ugyancsak megerősíti.)

A szervezetek körét tekintve a KJE nem adott a Kvt. szövegén túllépő értelmezést. Ezzel kapcsolatban emlékeztetni kell arra, hogy a törvény hatályos szóhasználata viszont időközben szűkítette a kört, amennyiben már kifejezetten csak egyesületek jöhetnek szóba. Ami pedig a kereshetőségi jog terjedelmét illeti, annak a környezetvédelmi kérdésekre szűkítése logikusan következik a jog célhoz kötöttségéből, ugyanakkor az *aarhusi joggyakorlat* ezen a formális megközelítésen is túlmutat; ld. Fülöp Sándor tanulmányát, illetve Csehország ügyét, amely szerint *a közösségi részvétel kiterjed az ügy minden vonatkozására*.

A jogegységi döntés kettősségére vonatkozóan az egykori szakirodalom kiemelte, hogy a KJE csupán a minimális kereteket jelölte ki, amelyeket semmiképp sem lehet úgy értelmezni, hogy az a társadalmi részvétel korlátozására irányuló állásfoglalás lenne, hiszen a célja épp a jogok kiterjesztése volt. (Tegyük hozzá: ha nem is a nemzetközi elvárásokhoz, de legalább a korábbi hazai gyakorlathoz képest biztosan.) *A környezetvédelmi hatósági ügy fogalmát tágan kell értelmezni és nem lehet egy hatósághoz kötni*; részben, mert a környezetvédelemnek nem – tegyük hozzá: még ma sem – egyetlen hatóság a letéteményese, részben pedig mert a szervezetrendszer gyakori változásai máskülönben jogbizonytalansághoz vezetnének. A Legfelsőbb Bíróság két véglet között mozoghatott: annak kimondása közt, hogy csak a felügyelőség hatósági eljárásaiban érvényesíthető a jog, és aközött, hogy minden, a környezeti elemeket valamilyen módon érintő ügyben biztosítani kell azt. Ez utóbbi nem kevés, hiszen

„elvikben alig van olyan ügy, amelynek valamilyen vonatkozásban ne lehetne környezetvédelmi jelentőséget tulajdonítani.”³³

Ma gyakran azt tapasztaljuk, hogy a minimális keretet maximális keretként vagy még úgy sem alkalmazzák, s így az LB által választott megoldás (az eredeti szándéktól függetlenül) nehezen egyeztethető össze az Aarhusi Egyezmény eszméivel, amelyek között kimondottan megjelenik az integráció követelménye, vagyis az, hogy a társadalmi részvételt a „rokonterületeken” is érvényesíteni kell.³⁴

Utóéletét tekintve így elmondható, hogy a jogegységi döntés, bár jól kezelhető megoldást kínált a felmerült jogértelmezési kérdésekre, formális volta egyúttal előre kódolt bizonyos problémákat, amelyeket a környezeti érdekeket háttérbe szorító jogalkotás felnagyított. Időközben a nemzetközi szabályozási környezet is fejlődött, ami ugyancsak a hazai jogi keretek tágítását indokolja, nagyobb részben a jogalkotó, de a maguk szerepében a bírói szervek részéről is.

8. A jövő lehetséges építőkövei (az összegzés összegzése)

Mindezek után ki kell emelni, hogy a környezeti demokrácia, a társadalmi részvétel egyes elemei rendszert alkotnak. (Erre Fülöp Sándor, Nagy Ádám Dániel, Bándi Gyula, Pump Judit is utalt.) Ugyanakkor a társadalmi részvétel garanciái jelenlegi közigazgatási és igazságszolgáltatási rendszerünkben nem biztosítottak teljes körűen. Az ágazatokban való gondolkodás, a jogok és garanciák gyakran túlzottan formális felfogása, egyes hatásköri problémák megoldatlansága, a stratégiai tervezés szerepének alábecsülése (és sajnos hosszan sorolhatnánk még, mi minden) ezt nem teszi lehetővé. A társadalmi részvétel fejlesztésében ezért a már említett szereplők (kormányzat, hatóságok, önkormányzatok, bíróságok, ügyészségek, egyesületek) mindegyikének feladata van.

Az Aarhusi Egyezmény Jogérvényesítő Bizottságának és az Európai Unió Bíróságának a gyakorlata számos olyan élethelyzetre vonatkozóan megállapította az adott részes állam, illetve tagállam mulasztását, amilyenek hazánkban is előfordulnak. A kötet szerzői (Nagy Ádám Dániel, Fülöp Sándor, Pánovics Attila) példákon keresztül közvetítették e fórumok útmutatásait, amelyek értelemszerűen Magyarországon éppúgy figyelembe veendőek – lennének –, mint az elmarasztalt államokban.

A hazai joggyakorlat számos konkrét hiányossága mellett feltárultak a problémák gyökerei elméleti, koncepcionális megközelítésben is. Mindezek alapján nyilvánvaló, hogy a társadalmi szervezetek illetve *az állampolgárok részvételi jogainak a jelenleginél erősebb garanciák révén való, szélesebb körű biztosítása szükséges*. Ennek során számolni kell a realitásokkal, így pl. azzal, hogy az önálló környezetvédelmi hatóságoknak (egyáltalán: a környezetvédelmi hatósági munka presztízsének) a visszaállítása rövid távon nem várható, amíg megmarad a nemzetgazdasági szempontból kiemeltnek minősített beruházások kategóriája, a környezet állapota pedig érezhetően romlik, nemcsak ipari környezethasználatok, hanem többek között a lakossági fűtés/hulladékégetés, a mértéktelen fakivágások, és a jogszabályi követelmények lazítása, illetőleg a hatósági munka siralmas körülményei miatt is. *Környezeti konfliktusok tehát vannak, s lesznek is*. Ugyanakkor *a társadalmi szervezetek ereje (és száma) az elmúlt egy-másfél évtizedben csökkent*: a szabályozási környezet változása és egyéb körülmények miatt szűkült a mozgástér, és

³³ Ld. mindenekelőtt BÁNDI Gyula úttörő tanulmányát: A környezetvédelmi közigazgatási hatósági eljárás fogalmáról. *Közigazgatási Szemle* 2007/3, 90–97.

³⁴ Szép példákat olvashatunk a kiterjesztő értelmezés szükségességére FÜLÖP Sándor tanulmányában: Az Aarhusi Egyezmény eszméi. *Fundamentum* 2008/1, 104–106.

jelentősen romlott a finanszírozási háttér.³⁵ Esetenként olyan komolyabb egyesületek is – amelyek rendkívül értékes szakmai tudást halmoztak fel, kapcsolatrendszert építettek ki, emblematikus pereket nyertek a környezetvédelemnek – ma a túlélésért küzdenek.³⁶ Bizonytalan helyzetükben nehezen tudják betölteni a hivatásukat, illetve új stratégiákat alkalmaznak, és pl. a korábbiaknál kevesebb ügyet vállalnak fel.³⁷

Utóbbi, sajnálatos körülményből egyrészt az következik, hogy a társadalmi szervezetek ügyféli jogainak a kiterjesztése nem csak e szervezetek profizmus, specializálódása és körütekintése miatt nem vezetne az ügyek számának a tömegessé válásához. (Az ilyen félelmek Kiss Csaba szerint is megalapozatlannak tűnnek.) Másrészt azt is megfogalmazhatjuk, hogy a hatósági szerepvállalás módosulása miatt (az előzetes ellenőrzésen alapuló engedélyezési rendszert egyre több területen váltja fel a bejelentés intézménye) az „örkutya” funkció megőrzése mindannyiunk érdeke (még ha ezt a kormányzati és gyakran az önkormányzati szereplők kellemetlenek, zavarónak tartják is) és ma a korábbiakhoz képest is erősebb érv az egyesületek pozíciójának (így részvételi jogainak is) a megerősítése mellett.³⁸

Először kormányzati intézkedések kellene ehhez: a jogalkotó komolyabb környezeti elköteleződése, illetve a nem-kormányzati szervezetek melletti (de azok függetlenségét megtartó) kiállása. *Szükség lenne arra, hogy a jogalkotó a Kvt. vonatkozó rendelkezéseit a nemzetközi és uniós elvárásokhoz igazítsa.*

Jelenleg egyetlen tekintetben tervezi orvosolni a kormányzat a helyzet tarthatatlanságát, mégpedig a Horváthné Márkus Ildikó és Pump Judit által is értékelt illetékességi problémák kapcsán. Erre vonatkozóan az 1312/2016. (VI. 13.) Korm. határozat azt irányozta elő, hogy *a kormányhivatalok környezetvédelmi feladatai 2017-től „megyei illetékesség szerint kerüljenek ellátásra.”* Ennek jegyében a 378/2016. (XII. 2.) Korm. rendelet szerint 2017 januárjától minden kormányhivatal átveszi a környezetvédelmi és természetvédelmi feladatokat, illetve hatósági jogköröket a más megyei székhellyel működő s eddig az ő területükre is kiterjedő illetékességű kormányhivataloktól. A 473/2016. (XII. 27.) Korm. rendelet pedig módosította a környezetvédelmi hatóságok kijelöléséről szóló jogszabályt; az új, háromszintű hatósági struktúrában a Pest Megyei Kormányhivatalt (országos környezet- és természetvédelmi hatóság), a megyei kormányhivatalok székhelye szerinti járási hivatalokat (területi környezetvédelmi hatóság) és a járási hivatalokat (járási környezetvédelmi hatóság) jelölve ki.

A konkrét szabályozás ismeretében várható, hogy az csak a problémák csekély részét képes megoldani, miközben újakat hoz létre (különösen az Országos Környezetvédelmi és

³⁵ Gondoljunk csak a pályázati lehetőségek beszűkülésére, a közhasznúság feltételeinek megváltozására, a társadalmi partnerség formalizálására. A hazai civil társadalom aggasztó helyzetéről átfogó képet ad ANTAL Attila (szerk.): *A civilek hatalma – A politikai tér visszafoglalása*. Noran Libro, Budapest, 2016.

³⁶ A települési környezetvédelemmel foglalkozó kutatásunk során (2016) azt tapasztaltuk, hogy a környezetvédelmi hatóságok honlapján szereplő környezetvédelmi egyesületek jelentős része (egyes városokban, pl. Debrecenben a túlnyomó többsége) nem fejt ki érdemi tevékenységet, nincs is kapcsolata a hatóságokkal, illetve önkormányzatokkal. Több neves, országos működési területtel bíró szervezet is – mint pl. a Levegő Munkacsoport – a működést elnehezítő, finanszírozási problémákra panaszkodott. A kutatás leírására ld. FODOR László–BARTA Attila–FÓNAI Mihály–BÁNYAI Orsolya: *Települési környezetvédelem Magyarországon: Egy kutatás előfeltevései. Tér és Társadalom* 2016/3, 19–39.

³⁷ Pl. az EMLA (Környezetvédelmi Management és Jog Egyesület) jelentősen csökkentette az ingyenesen vállalt jogi ügyek számát, koncentrálna a jelentősebb ügyekre. Emellett nekik is az a tapasztalatuk, hogy csökkent a társadalmi szervezetek jelenléte. Berki András–Kiss Csaba (szerk.): *Környezeti jogérvényesítés Magyarországon*. EMLA Egyesület, Budapest, 2016, 8. http://emla.hu/sites/default/files/K%C3%A9zik%C3%B6nyv_netre.pdf (2017. 01. 16.)

³⁸ A társadalmi szervezetek fontosságára, helyzetére ld. még PÁNOVICS Attila: *Környezetvédelem az új Alkotmányban. Kül-Világ (Online)*, 2011/1–2., 127–129.

Természetvédelmi Főfelügyelőség megszüntetésével és az eddig megyei hatáskörök járási hivatali szintre telepítésével), ami kiemeli a hatóságok és bíróságok felelősségét abban, hogy a joggyakorlatot a megváltozott jogszabályi követelményekhez és realitásokhoz igazítsák. Elvben (ideális körülmények közt) elképzelhető lenne, hogy tágran értelmezzék a részvételi jogokat (különösen az azokat megalapozó ügyek körét), adott esetben (a bíróságok) az Alkotmánybíróságot híva segítségül, s a minimális követelmény szintjén kezeljék a jogegységi döntésben meghatározottakat, így orvosolva a szervezeti, szabályozási és egyéb változásokból fakadó hiányosságokat. Amennyiben uniós jog érvényesítéséről van szó, az Európai Unió Bíróságától is kérhetnek állásfoglalást, megerősítést.

Ezeket az előző írások egyike sem vetette fel valódi megoldásként. A mozgástér kijelölése (legalábbis az ügyek körének meghatározása) körében harmadjára is állást kellene foglalnia a legfőbb bírói szervnek. Ha a környezetvédelmi szakmai szempontokat (a környezeti demokrácia ideáját) és az esetlegesen túl gyakorivá váló állásfoglalásokkal járó kihívásokat nézem, akkor az lenne inkább indokolt, hogy a Kúria ne formális, hanem *tartalmi megközelítésben fogalmazza meg* iránymutatását (pl. a környezeti információ definíciójából indulva ki, ahogy azt Fülöp Sándor sugallja, vagy az Aarhusi Egyezményt kihirdető törvényre és akár közvetlenül a nemzetközi illetve az uniós jogra való hivatkozással, ahogy azt Kiss Csaba a részvételi jogok védelmében elegendőnek látja). A formális szempontok ugyanis jogkorlátozók (álláspontom szerint a törvénszöveg maga is megengedné a tágabb értelmezést), érvényességük pedig nem időtálló. Másik oldalon *az igazságszolgáltatási hatalom korlátait* kell szem előtt tartani, hiszen a bíróság jogot nem alkothat (erre Tóth Kincső külön is felhívta figyelmünket).

Megjegyzem, álláspontom szerint sem feladata a bíróságnak helyretenni azt, amit a jogalkotó esetleg elvétett, de itt valójában nem feltétlenül erről lenne szó, hiszen a jogalkotó nem korlátozta expressis verbis a társadalmi részvételi jogokat. A társadalmi részvétel tágabb értelmezése ugyanezen okból (illetve a Kvt. rendelkezésének nyitottságából következően) nem jelentene contra legem értelmezést. A jogegységi döntés tartalmának felülvizsgálata pedig – legalábbis a korábbi szint helyreállítása erejéig – nemhogy nem sértené, hanem éppen hogy helyreállítaná az érintett körben a jogbiztonságot.

Az új jogegységi döntés tartalmára vonatkozó konkrét javaslatok a két említett pólus (tehát a környezetvédelem ágazatköziségét is hangsúlyozó, az ügyek természetéhez igazodó, tartalmi megközelítés s az abból fakadó szélesebb, illetve másik oldalon az eljárás-formai szempontokra épülő, szűkebb értelmezés) közötti képzeletbeli vonalon helyezhetők el; Pump Judité inkább az első, Bándi Gyuláé pedig inkább a második közelében. Mindkét javaslat megfogalmazza azt a minimális követelményt, hogy a korábbinak megfelelő szintet biztosítani kell, és ezzel minden további nélkül egyet is kell értenünk.

A magam részéről mindezek után csak azt emelném ki újból, hogy a korábbi jogegységi határozattal a legfelsőbb bírói fórum nem ment el hatáskörének a határáig. Ahogyan többen is hangsúlyozták, minimális kereteket adott, amelyek adott esetben tágíthatók lennének a magyar jog megfelelő értelmezésével is. Elvben tehát nincs akadálya a progresszív, tartalmi szempontot, szempontokat is szem előtt tartó jogértelmezésnek, de ez igényli az iránymutatást. Ami a jövőt illeti, a Kúriának esetleg újabb és újabb döntéseket kell majd hoznia, hogy rugalmasan igazodjon a változásokhoz. Bízunk benne, hogy ezek a változások – mind az intézményi-jogi környezetben, mind a társadalom környezeti érzékenységében és aktivitásában – a környezeti demokrácia kiteljesedése felé vezetnek majd.

