

# **Az Aarhusi Egyezmény és alkalmazása az Európai Unió jogában**

**TÉZISEK**

*Dr. Pánovics Attila*

*Témavezető: Dr. Szalayné dr. Sándor Erzsébet*

*PTE ÁJK Doktori Iskola Nemzetközi- és Európajogi Alprogram*

*Pécs, 2010*

*„Ha belegondolunk, nagyon sok olyan kérdésben hozunk döntést, amelyhez nem igazán értünk. Politikusokra szavazunk, holott szinte semmit nem tudunk sem igazi énjükről, sem pedig a háttérben folyó politikai játszmákról; orvost választunk, ami adott esetben életveszélyes döntés lehet, hiszen nem értünk az orvostudományhoz. Ha ennyi mindenhez nem értünk, miért pont a környezetvédelmi kérdésekbe ne lenne beleszólásunk?”<sup>1</sup>*

## **I. A dolgozat célja**

A társadalom részvétele a környezetvédelmi döntések meghozatalában – a környezet állapotának folyamatos romlásával párhuzamosan – az elmúlt két évtizedben látványos fejlődésen ment keresztül. A globálissá vált környezeti problémák egyre nyilvánvalóbb következményeinek felismerése nem csak az államok és a nemzetközi szervezetek együttműködésének új irányait jelölte ki, illetve nem csak a tudományos és az üzleti szféra számára teremtett új lehetőségeket, hanem szükségessé tette az ún. globális civil társadalom megerősödését is. Mivel a globális problémák (klímaváltozás, biodiverzitás csökkenése, stb.) kezelése csak globális szinten képzelhető el, ennek társadalmi kontrollja eleve számos akadályba ütközik.

A dolgozat célja annak bemutatása volt, hogy a hagyományos döntéshozatali mechanizmusok mellett és ellenében miként vált egyre fontosabbá a társadalom tagjainak fokozatos bekapcsolódása a döntéshozatali folyamatokba, milyen eszközök állnak rendelkezésre az egyének és különféle csoportjaik, szervezeteik számára a döntések befolyásolásához, különös tekintettel a jogi eszközökre, amelyek jogállami keretek között kiemelt és döntő szerepet játszhatnak. A társadalmi részvétel jogi kereteinek vizsgálatához megfelelő kiindulópont az 1998-ban elfogadott Aarhusi Egyezmény, amelynek a tárgya éppen az említett jogi eszközök egy részének az összefoglalása és kötelező erejű szabályozása. Több szempontból is különleges nemzetközi szerződésről van szó, amely egyelőre csak regionális szinten, az ENSZ Európai Gazdasági Bizottságának országaiban (pontosabban ezek majdnem mindegyikében) érvényesül, de a hatása ennél jóval nagyobb területen figyelhető meg.

A környezetvédelmi együttműködés nem csak az ENSZ Európai Gazdasági Bizottságán belül vált megkerülhetetlen kérdéssé. Az Európai Unióban a környezeti politika megjelenése és fejlődése az egyik leglátványosabb folyamat volt az elmúlt négy évtizedben, hiszen az alapvetően gazdasági céllal létrehozott, méghozzá jelentős környezetterheléssel járó, nehézipari együttműködésen alapuló, sajátos nemzetközi szervezet jelenleg a világon a legkiterjedtebb környezeti szabályozással rendelkezik, és nemzetközi szinten a környezeti problémák megoldásának leginkább elkötelezett szereplőjeként igyekszik feltüntetni magát. Az Európai Közösség és – Írország kivételével – az uniós tagállamok, mint Résztes Felek kötelezettségvállalása az Aarhusi Egyezmény végrehajtására jelenős változásokhoz vezetett a közösségi (uniós) jogban is. Ennek bemutatása átfogó jelleggel ráirányíthatja a figyelmet a társadalmi részvétel egyre növekvő jelentőségére, szükségességére, hiányosságaira, nehézségeire és egyben a részvételt biztosító eszközök továbbfejlesztési lehetőségeire.

## **II. A kutatás módszerei**

A környezetvédelmi kérdések alapvető sajátossága a komplexitás, amely nem csupán a természettudományos kutatás esetében igaz. A környezeti problémák kezelése a gazdaság-társadalmi rendszer egészének az átalakítását követeli meg, amelynek lehetőségei igen korlátozottak, hiszen még a fejlettnak mondott országokban is csupán a környezetromlás

---

<sup>1</sup> CSUTORA Mária – KERÉKES Sándor (2004): A környezetbarát vállaltirányítás eszközei, KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 173. o.

lelassítását sikerült eddig elérni. A romlás megállítása, majd a fokozatos javulás elérése egyelőre megoldhatatlannak tűnik, ami jelzi a rendszerszintű problémák fennállását.

Ebben az összefüggésben könnyű eljutni annak felismeréséig, hogy a környezet, a gazdaság és a társadalom működése szoros kölcsönhatásban áll egymással, és a köztük fennálló egyensúly megtalálása jelenti a garanciát ezek hosszú távú, harmonikus fejlődéséhez (a fenntarthatóság megvalósulásához). Ennek feltétele azonban egyfajta szemléletváltás („paradigmaváltás”) mind az ember és környezete viszonyát, mind a gazdaság szerepének értékelését tekintve. Ez a szemléletváltás még nem következett be, de hamarosan elengedhetetlenné válik, hiszen az idő előrehaladtával a megoldatlan környezeti problémák egyre súlyosabb következményekhez vezetnek, egyre nyilvánvalóbbá téve a környezeti tényezők figyelmen kívül hagyásának tarthatatlanságát.

A dolgozat az 1960-as évektől, a környezeti problémák globálissá válásának felismerésétől bekövetkező változásokat a globális civil társadalom megerősödésével kapcsolatban elemzi, elsősorban nemzetközi és uniós szinten, kiegészítve időnként a tagállami szintű (magyar) vonatkozásokkal. Kitér olyan alapvető fogalmak tisztázására, mint fenntartható fejlődés, civil társadalom, nem-kormányzati szervezetek, társadalmi részvétel. Összefüggéseket tár fel a globális problémák okai és a környezeti szabályozás gyengeségei között, elhelyezi a társadalmi részvételi elemeket a szabályozás egészében, és tisztázza az egyes elemek egymáshoz fűződő viszonyát.

Maga az Aarhusi Egyezmény szűkebb értelemben a társadalmi részvétel megvalósulását célozza, de a komplexitás itt is megfigyelhető: a környezeti döntéshozatalban való részvétel a nyilvánosság megteremtésével nem csupán megalapozottabb, jobb minőségű és hatékonyabban működő döntésekhez vezet, hanem demokratikusabbá és átláthatóbbá is teszi a döntéshozatali eljárásokat, illetve hozzájárul a környezettudatosság növelésével végső soron a fenntarthatóság eléréséhez, melynek egyik alapvető feltétele a megfelelő minőségű környezeti állapot. Mindezek a tagállami szintnél is élesebben vetődnek fel az Európai Unió működésében, amely már csak a fizikai távolság miatt is sokkal súlyosabb hiányosságokkal küszködik az átláthatóság, részvétel és végrehajtás terén.

A dolgozat alapfeltevése, hogy a környezeti politika ideális szabályozási területnek tekinthető egy „demokratizálódási kísérletre”, hiszen egyrészt az Európai Unió működésével szemben megalapozott kritika a demokrácia deficitese jellege, másrészt a lakosság részéről egyre jelentősebb igényként merül fel a mindenkit érintő problémák hatékony megoldása, ami csak tagállami szintű eszközökkel nem érhető el. A két kérdés – más szabályozási területekkel összehasonlítva – sokkal látványosabban kapcsolódik össze a környezeti ügyekben, és a jövőben várhatóan még erősebben fog érvényesülni a köztük lévő kölcsönhatás.

### III. A dolgozat tézisei:

#### 1. A globális környezeti problémák egyben erkölcsi problémák is, amelyek megoldási eszközeit egyelőre nem sikerült megtalálni.

A környezet védelme érdekében megtett erőfeszítések terén rendkívül nagy szerepet kap az emberiség szellemi teljesítménye, mivel a környezeti problémák – drasztikus következményeik ellenére is – kívül esnek az eddigi tapasztalataink határain. Egyrészt azért, mert nem szembesültünk korábban rendszerszintű, földi méretekben jelentkező zavarokkal, másrészt az egyes emberek számára közvetlenül nem is érzékelhetők a negatív hatások, legalábbis olyan mértékben, ami mindenki számára egyértelművé tenné a helyzet súlyosságát. Az emberiség a XXI. század elején – a jelenlegi gazdasági világválságnál sokkal drámaibb következményekkel járó – válsághelyzet előtt áll. A XX. század egyik legjellegzetesebb tulajdonsága, legalapvetőbb folyamata a növekedés volt. 1900 óta az emberiség lélekszáma több mint háromszorosára, a világgazdaság húszszorosára, a fosszilis tüzelőanyagok felhasználása harmincszorosára, az ipari termelés ötvenszeresére nőtt. A pénz mennyisége az elmúlt másfél évtizedben megszázsorozódott. A növekedés négyötöde 1950 után következett be.<sup>2</sup> Az állandó gazdasági növekedés motorja a tudományos ismeretek gyarapodása, a technikai újítások felfedezése, melyek hatalmat adnak a természet erőinek megfékezéséhez. Az emberiség fejlődése tudomány és technika szempontjából lenyűgöző, ez nem jelenti azonban automatikusan a problémák megoldását, és még kevésbé a műszaki haladással párhuzamos, azzal egyenértékű erkölcsi fejlődést. A tudás nem csak elszakítja, hanem szembe is állítja az embert a környezetével („az ember a természetet legyőzve teremti önmagát”). Kétségtelen, hogy a találmányok mielőbbi alkalmazása jelentősen hozzájárul a befektetői csoportok üzleti sikerességéhez, versenyképességük javításához. Sokan azonban azt gondolják, hogy a vállalatvezetők a gazdasági döntéseik meghozatala során a morálisan elfogadható célok között választhatnak, pedig a gyakorlatban inkább a legitimnek tekinthető célok a fontosak számukra, és ehhez képest az etika, a morális megfelelés egészen másodlagos kérdés, mert az utóbbi sokkal nehezebben ültethető át a gyakorlatba.<sup>3</sup>

A környezetvédelmi erőfeszítések relatív eredménytelensége jelzi az eddig alkalmazott eszközök és megközelítések elégtelenségét, és súlyos erkölcsi kérdések megválaszolására, egyfajta önvizsgálatra ösztönöz mindannyiunkat, ha hajlandók vagyunk egyáltalán szembesülni az általunk okozott problémák valódi okaival. Az ökológiai válság nem csak a környezeti állapot romlásában tükröződik, hanem legalább ennyire az emberi kapcsolatok kiüresedésében is. Az ökológiai rendszerek tönkretétele valójában ennek a következménye. Úgy tűnik, hogy csak a mértéktelen igényektől elszakadó, a tényleges szükségletek kielégítésével megelégedő, a fenntarthatatlan termelést és fogyasztást visszafogó, környezettudatos gondolkodás segítségével változtatható meg a folyamat iránya, előzhető meg a krízis bekövetkezése, amiben megkülönböztetett – de nem kizárólagos – szerepet kap a kutatás-fejlesztés és a hozzá kapcsolódó technológiai fejlődés.

Bár egyre „korszerűbb” eszközök állnak rendelkezésünkre, hiányoznak a hosszú távú célkitűzések, hogy miért volt/van szükség egyáltalán az újabb és újabb (egyre kockázatosabb és egyre környezetrombolóbb) technológiákra. Épp a hosszú távú „jó” és „rossz” kérdésének eldöntésében vagyunk a legbizonytalanabbak, ennek boncolgatása kikerült mind a tudomány, mind a közérdeklődés homlokteréből. Pedig abban a pillanatban, hogy egy adott tevékenység

---

<sup>2</sup> PAPP Sándor: Versenyfutás a katasztrófával, In: KÓRÓDI Mária (szerk.): Az erőszak kultúrája, Pallas Kiadó Kft., Budapest, 2009., 160. o.

<sup>3</sup> KERÉKES Sándor (2003): A fenntartható fejlődés és a felelős gondoskodás, In: Helyzetkép a fenntarthatóságról a hazai felsőoktatásban, Környezeti Nevelési és Kommunikációs Programiroda, Budapest, 13. o.

közvetlen hatással jár a környezetre nézve, minden kiszámíthatatlanságot figyelembe véve<sup>4</sup> is eldönthetővé válik a tevékenység erkölcsi megítélése. Értékmentes tevékenységek tehát nincsenek. Napjaink globális gazdasága már középtávon sem képes az emberi jólét biztosítására, az igények kielégítésére és az életfenntartó rendszerek megőrzésére. Nem önmagában a piacgazdaság okozza a problémát, hiszen ez alapulhat a helyi ellátó rendszereken is, hanem a globális kapitalizmus, amelynek legfőbb oka és mozgatórugója az anyagi fogyasztás.

Az egyre sürgetőbb változásoknak gazdasági, társadalmi, politikai és kulturális életünk valamennyi szegmensét érinteniük kell, a nemzetközi kapcsolatoktól az egyes emberek szintjéig. Valódi erkölcsi megújulásra lenne szükség, amihez először és mindenképp a gazdaság szerepét kell tisztázni.

## **2. A fenntartható fejlődés megvalósítása nem alapelv, hanem generális célkitűzés, alapcél, amely összeegyeztethetetlen az állandó gazdasági növekedéssel.**

A globális problémák kialakulását tehát az okozta, hogy főként az ipari forradalom kialakulásától kezdve megváltozott az emberi tevékenységek hatásainak a nagyságrendje, ennél fogva a kockázatok és káros következmények is sokkal súlyosabbá váltak. Az emberi tevékenység hatásai pedig minden eddigénél súlyosabb fenyegetést jelentenek nem csupán a mindezért felelős emberiségre (ezen belül a jövő nemzedékekre), hanem az élővilág egészére is. A globális kapitalizmus, a transznacionális gazdasági társaságok, és a nagytőke érdekeit kiszolgáló, a gazdasági érdekcsoportokkal sorosan összefonódott politikai elitek nem képesek megoldani a társadalom és a környezet egyre súlyosabb problémáit. A problémák okainak megtalálása jelenthetné a valódi megoldást, de az alapvető érdekellentétek a gazdaság és a létfenntartó rendszerek, a környezeti és az egyéb szempontok között megakadályozzák az erre irányuló kísérleteket.

A folyamatok zsákutca jellege napjainkra egyértelművé vált, és sajnos el is érkeztünk a fordulóponthoz (a „káoszponthoz”). Újabb és újabb tudományos előrejelzések látnak napvilágot egy minden eddigénél súlyosabb globális válság bekövetkezéséről, amely éppen ezeknek a globális problémáknak a kölcsönhatásai miatt következik majd be.

A mélyülő környezeti krízis elkerülésére tett erőfeszítések között eddig a Környezet és Fejlődés Világbizottság (*UN Commission on Environment and Development – UNCED*) által világszerte ismertté tett fenntartható fejlődés koncepciója kínálta a leghatékonyabbnak tűnő választ. A fenntartható fejlődésről (fenntarthatóságról) szóló elképzelés világossá tette a gazdasági, társadalmi és környezeti rendszerek kölcsönös összefüggését és egymásrataltságát. A XX. század végére a fenntarthatóság gondolata – a demokrácia eszméjéhez hasonlóan – minden egyéb politikai célkitűzést maga mögé utasított. A fenntarthatóság három pillérének (gazdaság, társadalom, környezet) egy közös célkitűzés alá rendelése, a környezeti szempontok egyenrangúvá tétele rávilágított a problémák okaira és valódi megoldást kínált ezek megoldására. Nem mellékesen pedig élénk tudományos vitákhoz, jelentős kutatások elindításához vezetett.

A kifejezés tartalma azonban kompromisszumok árán született, hiszen a gazdaság, a társadalom és a környezet, a fejlett és a fejlődő országok, valamint a jelen és a jövő generációk gyakran ellentétes érdekeket kellett összehangba hozni egymással. Ennek köszönhetően nem volt képes kiküszöbölni olyan hiányosságokat, amelyek a későbbiekben megakadályozták az egységes értelmezését, és ez végső soron a gyakorlati alkalmazhatóságot és eredményességet ásta alá. El kell ismerni, hogy a fenntartható fejlődés gondolata jelentős szerepet játszott az emberiség világméretű megváltoztatásában, a környezettudatosság

---

<sup>4</sup> Ilyen esetekre nyújt megoldást a környezetvédelem terén az egyre szélesebb körben elismert (ökológiai) elővigyázatosság elve.

szintjének növelésében, a helytelen értelmezése azonban a társadalmak tagjainak többségét megnyugtatta, mintha a jelenlegi tendenciák talán mégis fenntarthatóak lennének. Nem volt képes elismertetni és érvényesíteni a gazdaság, a társadalom és a környezet egyenrangúságának követelményét. Ennek komolyan vétele ugyanis a természeti erőforrások felhasználását a környezet eltartó-képességének a szintjére csökkentené, a gazdasági növekedést megállítaná, és egészen új irányt szabna a társadalom kulturális fejlődésének.<sup>5</sup> A fogyasztás mértékének radikális csökkentése természetesen hátráltatná a gazdasági növekedést, ami egy fogyasztói társadalomban eleve nehezen képzelhető el. A környezeti válságra igazi megoldást jelenthetne, de nincs társadalmi támogatottsága sem a fejlett, sem a fejlődő világban.<sup>6</sup> Ebből a szempontból a fenntartható fejlődés nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket, továbbra is a tartós gazdasági növekedés maradt a társadalmak legfőbb célkitűzése a fenntarthatóság elérése helyett.

### **3. Az Európai Unió működése jelenleg fenntarthatatlan.**

A modern környezetpolitikának tehát arra a klasszikus dilemmára kell sürgős választ adnia, hogy lehet-e a környezet terhelését csökkenteni és a megfelelő minőségét megőrizni úgy, hogy ezzel párhuzamosan az emberek (akár 9 milliárd fő) életminősége emelkedjen. A termelés és fogyasztás állandó növelése mellett az emberiség lélekszámának feltartóztathatatlan növekedése szintén globális problémává vált környezeti szempontból is. Sürgősen változtatnunk kell tehát, de a változásoknak gazdasági, társadalmi, politikai és kulturális életünk valamennyi szegmensét érinteniük kell, a nemzetközi kapcsolatoktól az egyes emberek szintjéig.

A dolgozatban felvonultatott szakirodalmi és jogszabályi hivatkozások alapján megállapítható, hogy az Európai Unió működése – összhangban a globális tendenciákkal – jelenleg fenntarthatatlan, ahogy a fogyasztás jelenlegi szintje és struktúrája is az. Sőt, az Európai Unió maga a fenntarthatatlan folyamatok egyik legfontosabb motorja és haszonélvezője. Az eltelt években emiatt sem a szűkebb értelemben vett gazdasági versenyképessége, sem a sokoldalú fenntarthatósági mutatók tekintetében nem, vagy alig sikerült haladást elérni.<sup>7</sup> Az általa bevezetett környezeti politika és kiterjedt környezetjogi szabályozás ezért mindössze lassítani tudja a gazdasági-társadalmi rendszer alapvető zavarainak az egyre élesebb megjelenését, miközben óriási ellentétek feszülnek például a Lisszaboni Stratégia és az EU Fenntartható Fejlődési Stratégiája között.

Egyelőre tény, hogy sem a nemzetközi jog, sem az Európai Unió joga, sem az egyes államok belső joga nincs abban a fejlődési fázisban, hogy hatékony válaszokat tudna adni mindazokra a rendkívül komplex és súlyos (környezeti) problémákra, melyek szó szerint egyre égetőbbé válnak. A fejlettnek mondott országokban sikerült ugyan lelassítani a környezeti rendszerek romlását, de a folyamatot megállítani, sőt megfordítani egyáltalán nem.

### **4. A (globális) civil társadalom megjelenése a globalizációs folyamattal párhuzamosan erősödik meg.**

A mai „tömegtársadalmak” hosszú fejlődést követően jöttek létre, melyben kulcsszerepet játszott az emberek biológiai készítése, a szinte ösztönös rendszer- és csoportszervezés. Az emberi kultúra – elsősorban a nyelv kialakulása révén – pedig lehetővé tette, hogy a

---

<sup>5</sup> GYULAI Iván (2009): Fenntartani a fenntarthatatlant, In: KÓRÓDI Mária (szerk.): Az erőszak kultúrája, Pallas Kiadó Kft., Budapest, 158. o.

<sup>6</sup> KERÉKES Sándor (2007): A környezetgazdaságtan alapjai, Aula Kiadó, 206. o.

<sup>7</sup> FARAGÓ Tibor (2006): Az Európai Unió megújított Fenntartható Fejlődési Stratégiája, Ma&Holnap, VI. évf., 5. szám (Különszám), 8. o.

társadalmi csoportok felhasználják generációkra visszamenőleg mások (köztük saját elődeik) tapasztalatait is.<sup>8</sup> Ezek a tulajdonságok olyan sikeressé tették az emberi fajt, hogy meghódította a világot, képessé vált az élethez szükséges feltételek biztosítására még a legmostohább környezetben is.

Az emberek többsége azonban manapság már vagy nem tartozik szorosan semmilyen csoporthoz, vagy folyamatosan változik a kapcsolatrendszere, hiszen az egyének szabadon kiválaszthatják, hogy hova szeretnének tartozni, vagy akár létrehozhatnak maguk is egy vagy több önálló szervezetet. A tagok kötődése azonban ezekhez a szervezetekhez, társadalmi csoportokhoz jóval csekélyebb, így a közösséghez tartozás érzése sem annyira erős. Ezért ezek a szervezetek, csoportok valójában csak ritkán tekinthetők közösségnek

Az emberiség mintegy 10.000 évvel ezelőtt azonban olyan növekedési pályára állt, amely szinte szükségszerűen vezetett a mai helyzet bekövetkezéséhez. Ennek felismerése azonban nem jelentette a működés és a gondolkodás radikális átalakítását. Az új szemlélet elterjedése sajnos sokkal lassabb, mint amit a fokozódó problémák indokolnának.

A globalizáció folyamata még jobban növelte a társadalmi feszültségeket, nem tudta megakadályozni a népességrobbanás bekövetkezését, és érzéketlen maradt a természeti erőforrások rohamos csökkenésével kapcsolatban. Némi késéssel ugyan, de főleg az utóbbi két évtizedben megfigyelhető egy „alulról építkező globalizáció” is, a civil társadalom megerősödésének köszönhetően, amelyben meghatározó szerepet játszanak a környezetvédelemmel, természetvédelemmel, fenntartható fejlődéssel foglalkozó, ún. nem-kormányzati szervezetek (NGO-k).

A dolgozat a globális problémák megoldásában (pontosabban a megoldási javaslatokról szóló vita napirenden tartásában) kiemelt szerepet szán a globális civil társadalomnak. Feltételezi, hogy a globális civil társadalom az egyes országokon belül és a nemzeti határokon túl a közös emberi értékek iránt elkötelezett szervezetekből, a szervezetek pedig többségében olyan egyénekből állnak, akik a közügyek iránt érdeklődnek, és aktív, tevéleges résztvevők ké kívánnak válni a különböző szintű döntések meghozatala során.

## **5. A zöld mozgalmak, környezetvédő NGO-k kulcsszerepet játszanak a környezet védelmében**

A társadalmi mozgalmak és önszerveződő csoportok mintegy két évszázada jelentek meg a nemzetállamok feletti szinten, és kezdtek nemzetközi hálózatokat alakítani.<sup>9</sup> A környezetvédő NGO-k ehhez képest csak a XX. század második felétől jöttek létre, és váltak napjainkra a globális civil társadalom kétségkívül legerősebb, legismertebb szektorának képviselőivé.

A globális civil társadalom megjelenése világszerte az elmúlt évtizedek egyik legjelentősebb változása, amelynek kutatása, megismerése a társadalomtudományok számára is komoly kihívás. A civil szektor sikere jelentős részben a zöld mozgalmak, környezetvédő NGO-k munkájának köszönhető. A civil szektoron belül jól elkülöníthető réteget képeznek, mint környezet-, természet- és állatvédelemmel foglalkozó szervezetek („zöldek”). Céljaikat és feladataikat tekintve azonos vagy nagyon hasonló célokért küzdenek, ami miatt azonos csoportba sorolhatjuk őket. Az ő esetükben a nemzetközi együttműködés magától értetődő, egyenes következménye volt a környezeti problémák határokon átnyúló, globális jellegének. Magyarországon csak az elmúlt két évtizedben jöhetett létre egy markáns Zöld Mozgalom, amely azonban súlyos kapacitáshiánnyal működik, és egyelőre csekély érdekérvényesítő képességgel rendelkezik. Az általa végzett tevékenység azonban nélkülözhetetlen, és nem is

<sup>8</sup> CSÁNYI Vilmos (2005): Van ott valaki? (Válogatott írások), Typotex Kiadó, 151-153. o.

<sup>9</sup> Ebben az értelemben a civil társadalom legalább 200 éve „transznacionális”, de előbb volt (pán)európai jellegű, mint globális.

pótolható az állami vagy gazdasági szervezetek által. A kölcsönös előnyök felismerése, a partnerség erősítése nagyban megnövelné a szereplők közötti bizalmat, fokozná a társadalom környezettudatosságát, és közvetetten javítaná a környezet állapotát.

A zöld gondolkodás szinte a feje tetejére állítja a dolgok megszokott rendjét. Olyan fogalmak, mint a szabadság, a részvétel, a fejlődés, a haladás, a jólét, a szükséglet, a demokrácia vagy akár az állampolgárság egészen új tartalmat kapnak. A bizalom, a kritikai diskurzus és a nyilvánosság megteremtése egyébként is a civil társadalom működésének elengedhetetlen feltétele. A következetes környezetvédő szemlélet közös sajátossága, hogy újszerű ideológiák, értékek mentén radikális rendszerkritikát fogalmaz meg a fennálló gazdasági-társadalmi rendszerrel szemben, és megkérdőjelezi, hogy valóban a profitot és hatékonyságot hajszoló globális gazdaság és tőke jelenti a fejlődés motorját, hogy az igények minél szélesebb körű kielégítése, a jólét növelése a társadalom valódi célja, hogy a társadalmi igazságosság a bőség kiterjesztésével érhető el, és ettől lesz teljesebb az emberi élet, ettől fog nőni a társadalom „jól-léte”.

A nagy nyugat-európai és észak-amerikai környezetvédő szervezetek (Greenpeace, Friends of the Earth, WWF, Conservation International, Natural Resources Defense Council, stb.) az 1990-es évek elejétől mind a támogatók, mind az erőforrások tekintetében jelentős növekedést produkáltak.<sup>10</sup> Ennek köszönhetően jelentős anyagi és bizalmi tőkét halmoztak fel, a legitimációjuk azonban továbbra is problematikus, miként sok esetben a működésük és a forrásaik átláthatósága is.

Az elmúlt két évtizedben azonban nem csak a globális civil társadalom (és azon belül a zöld mozgalmak, NGO-k), hanem a döntéshozatalban való részvétel fontossága, elismertsége is látványosan megnőtt. A környezetvédő NGO-k egyre erősödő szerepe jól látható a nemzetközi környezeti politikában (illetve kifejezetten az EU szintjén, amely jóval kisebb figyelmet kap a szakirodalomban<sup>11</sup>), különösen a klímavédelem és energiabiztonság területén, illetve a genetikailag módosított szervezetek (GMO-k) elleni fellépés során. Utóbbi esetében különösen élesen figyelhető meg az uniós szintű döntéshozatallal kapcsolatos kritikák megalapozottsága, és a technológiai szemlélet összeütközése az ökológiai megfontolásokkal. Ez pedig felveti az ún. elővigyázatosság kérdését, amely a társadalmi részvételnél korábban vált széles körben elfogadott alapelvvé, és a gyakorlatban szintén rendkívül nehéz az érvényesítése.

A környezetvédelmi problémák kezelésének kérdése számos más területtől eltérően különösen alkalmasnak tűnik arra, hogy lehetővé tegye a közügyek iránti érdeklődés megerősítését. A mindannyiunkat érintő, utódaink jövőjét fenyegető ökológiai krízis megváltoztathatja a politikáról vallott elképzeléseinket, és hitelt adhat a politika és pártpolitika elhatárolásának, valamint a részvétel fontosságát hirdető nézeteknek.<sup>12</sup>

## **6. A társadalmi részvételt önálló alapelvnek kell tekinteni a környezetvédelemben, így a jogi szabályozás terén is.**

A globális környezeti problémák élesen megvilágítják a modern demokráciák működésének fogyatékoságait, amelyek végső soron a környezeti rendszerek további romlásához vezetnek, napjainkra egyes alrendszerek összeomlásához vezetnek. A közvélemény szerepe ebben a helyzetben kiemelt fontosságú, hiszen láthatóan nem elegendő a társadalom tagjainak

<sup>10</sup> BODA Zsolt (2004): Globális ökopolitika, Helikon Kiadó, Budapest, 182. o.

<sup>11</sup> NEWELL Peter – GRANT, Wyn (2000): Environmental NGOs and EU Environmental Law, In: SOMSEN, Han (ed.): Yearbook of European Environmental Law, Oxford University Press, Vol. 1, 229. o.

<sup>12</sup> A részvétel joga magában foglalja a „nem-részvétel” szabadságát is. Nem mindegy azonban, hogy ez tudatos értékválasztáson, vagy a közönyön és a bizalomvesztésen alapul.



informálása a kialakult helyzetről, hanem a következmények kialakulását is meg kell értetni legalább a többséggel, ami nélkül nem várható érdemi változás.

A demokrácia kiterjesztett értelmezése, illetve a társadalmi részvétel fontosságának elismerése a környezeti ügyekben számos eljárási és igazgatási változáshoz vezetett több jogrendszerben, meghaladva azt a standard liberális megközelítést, mely szerint csak az állami és önkormányzati szervek láthatnak el közfeladatokat a környezet védelme érdekében.<sup>13</sup> A demokrácia elmélete soha nem tagadta, hogy a részvétel alapvető fontosságú, és az egész felépítmény alapját jelenti. Az aktivizmus azonban nem vihető át a mai tömegtársadalmak politikai rendszerének magasabb szintjeire, mert az átlagpolgárokat a politikai hírek egyre kevésbé érdeklik, és ehhez képest a részvétel sokkal több erőfeszítést, aktivitást igényelne. A környezeti ügyekben azonban némileg eltérő a helyzet, hiszen részben összemosódik az egyéni és a környezeti állapot megőrzésére vonatkozó közérdek. A környezeti kérdések egyre növekvő mértékben számíthatnak a (nemzetközi) közvélemény érdeklődésére és támogatására, miután a (globális) környezeti problémák fokozódása – ha nem is azonos mértékben, de – egyre közvetlenebb hatásokkal jár valamennyiünkre nézve. Ezért a környezetvédelem ügye, a környezeti politikák megvalósítása egyre fokozottabb mértékben igényelni fogja a társadalom részvételét, és erősíteni a nyilvánosság szerepét a döntések meghozatala és végrehajtása terén is.<sup>14</sup>

A dolgozat a környezeti alapelvek között egyenrangú szerepet szán a társadalmi részvétel elvének. A környezeti alapelvek egyre erősödő rendszerében a társadalmi részvétel elvéből fakadó, a szabályozás egészét átható és látványosan bővülő szabályozás nélkülözhetetlen a modern környezetpolitika megvalósításához. Álláspontom szerint az együttműködés elvéhez képest sokkal több konkrét jogosítványt és kötelezettséget tartalmazó alapelvről van szó, mely kétségtelenül felfogható úgy is, mint az együttműködés elvének egyik eleme, de jelentőségénél fogva önálló alapelvként is megállja a helyét. A társadalmi részvétel hozzájárul a társadalom egészséges működéséhez szükséges kapcsolatok és értékek megőrzéséhez, és lehetővé teszi az egyének számára, hogy a társadalom aktív, felelősségteljes tagjaivá váljanak. A fejlődésnek pedig az egyén felszabadítása, képességeinek kiteljesedése nem csupán a legfőbb célja, hanem egyben a forrása is: a tudományos fejlődés is az egyéni képességek szabad kifejtésének köszönhető. Amennyiben a környezetvédelmet a társadalom szempontjából tanulási folyamatként fogjuk fel, úgy a tömegtársadalmak esetén a tanulás alapja a participáció (részvétel) és az anticipáció (előrelátás); előbbi a jelenre vonatkozik, utóbbi a jövőre. Ezek nélkül az együttérzési formák nélkül érett és felelős társadalom nem létezhet.<sup>15</sup>

Az állami szervek számára a társadalom részvétele kettős természetű. Egyrészt előnyös, hiszen segíti a döntések megalapozottságát, megkönnyíti a végrehajtást, erősíti a jogkövető magatartást, stb. Másik oldalon viszont tartanak is attól, hogy a részvétel végtelen vitákhoz és jelentős költségnövekedéshez vezethet. A részvétel előnyeit és hátrányait számba véve azonban megállapítható, hogy a nyilvánvaló hátrányok eltörpülnek az egyes gazdasági-társadalmi szereplők és a társadalom egésze számára megnyilvánuló előnyökhöz képest. Meg kell tehát találni a megfelelő szintet, amelynél a várható előnyök kompenzálni tudják a döntéshozatal elhúzódságából fakadó hátrányokat. Ennek meghatározása a jogalkotó és jogalkalmazó szervek közös feladata és felelőssége.

<sup>13</sup> EBBESSON, Jonas (1997): The Notion of Public Participation in International Environmental Law, Yearbook of International Environmental Law, Vol. 8., Oxford University Press, 56-57. o.

<sup>14</sup> Nagyon hasonló a helyzet a humanitárius ügyekben, a megszállás alól történő felszabadulás eseteiben, az emberi jogok védelme kapcsán, vagy a demokratikus intézmények védelmével összefüggésben; I. ROSENAU, J. N. (1997): Along the Domestic-Foreign Frontier – Exploring Governance in a Turbulent World, Cambridge University Press, Cambridge, 187. o.

<sup>15</sup> PECCEI, Aurelio (1984): Kezünkben a jövő, A Római Klub elnöke világproblémákról, Gondolat, Budapest, 174. o.

## **7. A tiszta és egészséges környezet nélkülözhetetlen összetevője az emberek életminőségének, ezért a megfelelő szintjét és a hozzá fűződő alapvető jogot mindenki számára biztosítani kell.**

Amennyiben az eddig említett problémák fokozódnak, az egyenlőtlenségek tovább növekednek, egyre több ember számára válnak elérhetetlenné a legegyszerűbb szükségletek, és közben fenntarthatatlan módon termeljük ki a gazdaság működtetéséhez szükséges természeti erőforrásokat, a folyamat olyan feszültségek kialakulásához vezet, amely beláthatatlan következményekkel, országok közötti „környezeti konfliktusokkal” fog járni. A környezeti válság mélyén nem a természettel, hanem egy önmagával meghasonlott emberiséget kell keresnünk, amely alapjában félreértette saját létezésének célját. A tudatosult lét ugyanis nem egoizmust, elkülönülést jelent, hanem az élet formáinak sokféleségével történő azonosulást, bensőséges együttlétet.<sup>16</sup> Nem véletlen, hogy a tiszta levegő, tiszta ivóvíz, egészséges ételmiszer, stb. elengedhetetlen ahhoz, hogy az egyes emberek életminősége megfelelő szinten biztosíthatóvá váljék.

A harmadik generációs (ún. szolidaritási) jogok közé tartozó környezethez való jog szorosan kapcsolódik számos egyéb emberi joghoz, különösen az élethez és egészséghez való jogokhoz, a politikai részvételi jogokhoz és az információhoz való joghoz, a tisztességes eljáráshoz és a jogorvoslathoz való joghoz, a magánélet védelméhez és a tulajdonhoz való jogokhoz, valamint a bennszülött népek jogaihoz. A környezethez való jog a nemzetközi jogban önálló emberi jogként egyelőre csak kivételesen és mindössze regionális szinten jelent meg, nem kötelező formában azonban számos dokumentum tartalmaz erre vonatkozó rendelkezéseket. A környezetvédelmi problémák fokozódása és a nemzetközi szabályozás szükségessége miatt a jelentősége egyre nagyobb, tartalmát és főleg érvényesítési lehetőségeit tekintve azonban állandó viták keresztüztüében áll.

A konkrét tartalom és az érvényesíthetőség szempontjából a környezethez való jog kivételt képez a harmadik generációs jogok között. Érvényesítése természetesen számos korlátba ütközik, de lehetnek olyan lokális elemei, melyeket az egyén alanyi jogként mégis érvényesíteni tud. Az egészséges környezethez való jog ezért olyan absztrakt emberi jognak tekinthető, melynek érvényesülését – ahogy a magyar Alkotmánybíróság fogalmaz – „jelenlegi formájában” konkrét eljárási szabályokon keresztül lehet a leghatékonyabban biztosítani. Ezek a konkrét eljárási szabályok teszik lehetővé a társadalom részvételét is a környezetvédelmi döntéshozatalban.

Önálló alanyi alapjogként történő kimondása nagyban megkönnyítené a környezethez való jog tartalmának a kikristályosodását és gyakorlati érvényesülését, segítséget és lehetőséget nyújtva a jogalkalmazó szervezeteknek ahhoz, hogy a jelenleginél sokkal erőteljesebb hangsúlyt kapjanak a környezet védelmével összefüggő kérdések a konkrét ügyekben.

## **8. Az Aarhusi Egyezmény eljárási jogosítványokon keresztül próbálja érvényesíteni mindenki jogát a tiszta és egészséges környezethez.**

A dolgozat cáfolja azt a szakirodalmi álláspontot, mely szerint a szolidaritási jogok jelenleg semmilyen eszközzel nem kényszeríthetők ki, mert alanyuk, kötelezettjük, tartalmuk nem kellően világos.<sup>17</sup> Épp a környezethez való jog nyújtja a legjobb példát arra, hogy igenis meg lehet találni, illetve ki lehet fejleszteni azokat az intézményeket és eszközöket, amelyek

---

<sup>16</sup> LÁNYI András – JÁVOR Benedek szerk. (2005): Környezet és etika, Szöveggyűjtemény, L'Harmattan Kiadó, Budapest, 19. o.

<sup>17</sup> PETRÉTEI József (2009): Az alkotmányos demokrácia alapintézményei, Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 450. o., HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila szerk. (1999): Emberi jogok, Osiris Kiadó, Budapest, 88. o., BRUHÁCS János (1999): Nemzetközi jog II., Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 197. o.

garantálni képesek egy harmadik generációs tekintetű emberi jog gyakorlati érvényesülését. Szintén bírálható kijelentés, miszerint az egészséges környezethez való jog „sajátosságait tekintve sokkal közelebb áll a második generációs, mint a harmadik generációs emberi jogokhoz”.<sup>18</sup> Az egészséges környezethez való jog egyrészt egyértelműen a XX. század közepétől felismert globális környezeti válság fenyegetése miatt jelent meg, másrészt több szempontból még a harmadik generációs emberi jogoktól is eltér:

- Alanyát, jogosultjait tekintve szükségszerűen túllép a hagyományos, antropocentrikus megközelítésem (azaz „biocentrikus” jellegű), hiszen az emberiség fogalmába beletartoznak a jövő nemzedékek is, illetve – ahogy a magyar Alkotmánybíróság is utal rá – az alanya valójában az emberiség mellett a természet lehetne;
- A kötelezettek sorában nem csupán az állam szerepel, tekintettel arra, hogy a környezeti problémák okozói elsősorban a gazdasági élet szereplői, valamint – egyre nagyobb mértékben – maguk az egyének;
- Az egészséges környezethez való jog az egyetlen harmadik generációs jog, amelynek kikényszerítésére egyre szélesebb körben állnak rendelkezésre jogi eszközök, és világszerte komoly erőfeszítések történnek nem csupán az eljárási, hanem a szubsztantív emberi jogként történő megfogalmazására is, nem is eredménytelenül.<sup>19</sup> Napjaink környezeti problémái elodázhatatlanná teszik a jogtudomány fejlődését ezen a téren. Fontos kiindulási alapnak tekinthető az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) jogfejlesztő tevékenysége, amely nem csupán eljárási jogosultságokon keresztül, hanem például az Emberi Jogok Európai Egyezményének (EJEE) 8. Cikkében foglalt, a magán és családi élet tiszteletben tartásához való jog védelme érdekében képes biztosítani az EJEE-ben közvetlen módon meg sem jelenő környezethez való jogot.<sup>20</sup> Az EJEB ítéleteinek köszönhetően meghatározásra kerül egy olyan védelmi szint, amely nem eljárási, hanem szubsztantív értelemben teszi lehetővé a környezethez való jog közvetett védelmét.

Az Aarhusi Egyezmény által biztosított jogi eszközök lehetőséget biztosítanak az (érintett) egyének és főleg a környezetvédelmi célok elérését elősegítő és a nemzeti jogban foglalt követelményeknek megfelelő, a szabályozás szempontjából mindig érdekelt szervezeteknek tekintendő NGO-k számára, hogy befolyásolják a döntéseket környezeti ügyekben, és ezzel jelentős lépést tegyenek a képviselői demokrácia mellett a közvetlen részvételi eszközök kiterjesztése, az ezzel kapcsolatos gondolkodásmód népszerűsítése felé. Ez az első nemzetközi szerződés, amely szinte teljes körűen és rendszerbe foglaltan tartalmazza a környezet védelme érdekében igénybe vehető eljárási jogosultságokat, és amelynek kidolgozása során az államok kezdetűl fogva partnernek tekintették a környezetvédő NGO-kat.

Az Egyezmény egészen egyedűlálló tulajdonságokkal rendelkezik a többi nemzetközi szerződéshez képest. Nem csak az Európai Unió tagállamai (Írországot kivéve), hanem maga az Európai Közösség is Részes Félnek tekintendő az Egyezmény szempontjából. Egyik legnagyobb értéke az, hogy egyáltalán megszületett. Megalkotására ugyanis egy sajátos történelmi helyzetben került sor az 1990-es években, amikor több tényező szerencsés

---

<sup>18</sup> L. BLUTMAN László (2001): Az alkotmányos és európai alapjogok viszonya, In: BODNÁR László (szerk.): EU-csatlakozás és alkotmányozás, a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara Nemzetközi Jogi Tanszékének kiadványai II., Szeged, 30. o.

<sup>19</sup> L. TURNER, Stephen J. (2009): A Substantive Environmental Right, An Examination of the Legal Obligations of Decision-Makers towards the Environment, Wolters Kluwer, 221-222. o.; ERMACORA, Florian (2003): The Right to a Clean Environment in the Constitution of the European Union, In: JANS, Jan H. (ed.): The European Convention and the Future of European Environmental Law, The Avosetta Series (I), Europa Law Publishing, Groningen, 39. o.

<sup>20</sup> Ezen a téren fontos változások várhatók, hiszen az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése 2009-ben elfogadott egy ajánlást, amelyben javasolja a Miniszteri Bizottságnak, hogy dolgozzon ki egy önálló jegyzőkönyvet az EJEE-hez.

együtthatása lehetővé tette a társadalmi részvételi elemek kodifikálását, és – a nemzetközi jogban állandó veszélyként lejelölt – hatályba nem lépését is sikerült elkerülni.

Az Egyezmény aláírásának 10. évfordulóján tartott amszterdami konferencián az előadók – akik többsége aktívan részt vett a szerződés szövegének kidolgozásában és az Aarhusi Konferencia sikeres lebonyolításában – egyet értettek abban, hogy 10 évvel később már sokkal csekélyebb a valószínűsége, hogy az akkori aláírók ismételten hajlandók lennének a megkötésére.

## **9. Az Európai Unió környezeti politikája és joga egyre növekvő jelentőséget tulajdonít az Aarhusi Egyezményben foglalt társadalmi részvételi lehetőségek biztosításának.**

A környezet védelme sokak szerint „a fejlett országok luxusa”, ám a globális környezeti problémák határokon átnyúló (immár globális) jellege miatt valamennyi ország erőfeszítéseire szükség van. Az eddig alkalmazott eszközök, felállított intézmények azonban nem voltak elegendők a helyzet javítására, és nyilvánvalóan hiányzik a határozott politikai szándék a szükséges döntések meghozatalához. Reálisan közelítve nem nagyon reménykedhetünk abban, hogy a nemzetközi kapcsolatok terén érdemi változás fog bekövetkezni, hiszen a gazdasági-társadalmi rendszer alapjainak, egy rendszerszintű problémák megoldásához talán nem is az adott rendszer keretein belül kell keresni a lehetőségeket. Szükségszerűen merül fel a nemzetközi és nemzeti szintek helyett a helyi szintű alternatívák szerves fejlődésének a segítése, aminek alapját elsősorban a fogyasztói társadalomból kiábrándult, posztmaterális értékeket hirdető egyének és szervezeteik jelenthetik. Egyetértve KERÉKES Sándor szavaival, a környezeti politika és szabályozás legfontosabb feladata, hogy megcélozza az egyént, növelje a környezetminőség iránti igényeit, és egyúttal visszaadja a hitét abban, hogy a (fenntartható) jövő alakításának érdemes részesévé válnia.<sup>21</sup>

Ez kiválóan összhangba hozható az Európai Unió azon törekvésével, amely az európai polgárok (*homo europæus*) gondjainak és elvárásainak a figyelembe vételével, valamint az Unió és intézményei demokratikus legitimitációjának erősítésével kívánja elérni, hogy a polgárok az európai integrációs folyamat „valódi szereplőivé” váljanak, azt racionális és érzelmi szempontból is magukénak érezzék. Az EU környezeti politikája tehát kölcsönhatásban fejlődhet az európai integráció „polgárközelibbé” tételére irányuló erőfeszítésekkel. A polgárok bevonása a döntéshozatali eljárásokba már most nélkülözhetetlen legitimációs erőt biztosít az Unió számára, és a tapasztalatok szerint – számos további előnye mellett – megkönnyíti a döntések végrehajtását is. A környezeti ügyek – sajátosságaiknál fogva – különösen alkalmasak lehetnek arra, hogy a környezeti politika terén elért eredmények segítségével sikerüljön közelebb hozni az Európai Uniót a polgáraihoz. Az Európai Uniónak ezért nem egy „újrahasznosító” (*'recycling'*)<sup>22</sup> társadalom létrehozását kéne célul tűznie, hanem egy, a problémák kialakulását megelőző, környezettudatos társadalomét, amely következetesen alkalmazza a környezeti alapelveket (köztük a társadalmi részvétel elvét), és ennek köszönhetően képes a fenntarthatóságot szolgáló döntések meghozatalában való részvétellel.

Az Egyezmény a nyilvánosság részvételének három hagyományos pillérét különbözteti meg:

- Az információhoz való hozzáférés;
- A nyilvánosság részvétele a döntéshozatalban;
- Az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosítása.

<sup>21</sup> KERÉKES Sándor (2009): A boldogság esete a piacgazdasággal, In: KÓRÓDI Mária (szerk.): Az erőszak kultúrája, Pallas Kiadó Kft., Budapest, 134. o.

<sup>22</sup> A környezetvédelmi politika 2008. évi felülvizsgálata, COM(2009) 304 végleges, 11-12. o.

A három pillér között számos kapcsolat fedezhető fel, gyakorlati érvényesülésüket tekintve is egészen eltérő arányban kerülnek alkalmazásra. Az első pillér (a környezeti információk ismerete) eleve feltételezi a másik két pillér hatékony érvényesülését; az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférésnek pedig az első és második pillérrel kapcsolatban is érvényesülnie kell. Releváns információk nélkül azonban nem kerülhet sor a második pillérbe tartozó részvételi lehetőségek igénybe vételére, és a harmadik pillér alkalmazása sem merülhet fel.<sup>23</sup> A környezeti információk nyilvánossága tehát az egész társadalmi részvétel szempontjából kulcskérdésnek tekinthető, tágabb értelemben a környezeti demokrácia és kormányzás egyik előfeltétele is.

Ami az Egyezmény rendelkezéseinek a gyakorlati alkalmazását jelenti, különösen az Egyezmény 1. (és részben a 2.) pillérét illetően lehet beszámolni kedvező tapasztalatokról. A jogorvoslati jogok, igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés tekintetében sokkal kedvezőtlenebb a helyzet, és ez igaz a tagállamok és az Unió szintjére egyaránt. Legnagyobb elmaradások tehát itt, illetve a kapacitás fejlesztése, a környezetvédő NGO-k „részvételre képesítésének” a terén láthatók.

A környezeti információkhoz jutás esetében szerencsére kevesebb az alkalmazási probléma a gyakorlatban, mivel ott két alapvető érdek védelméről van szó: a környezet védelme mellett megjelenik az információk szabadsága is. Ez együttesen megfelelő garanciákat biztosít a környezeti információk szabadságához, bár a kérelemre történő hozzáférés esetében továbbra is gyakori a jogszabályi előírások hiányos ismerete az adatokat birtokló szervek részéről, amit valószínűleg csak a gyakorlat tud fokozatosan megváltoztatni. Az aktív információs jog tekintetében azonban ennél sokkal több a tennivaló: a társadalom tájékoztatását, a lakosság számára az őket érintő környezeti információk eljuttatását minél szélesebb körben kell megvalósítani, hiszen ez nem csak a tagállamok (illetve az Unió) működésének átláthatóságát javítja, hanem közvetetten hozzájárul a lakosság környezettudatosságának növeléséhez, ami megkönnyítheti a környezeti politikák megvalósítását és megnövelheti a környezeti szempontok érvényre juttatásának lehetőségét a politikai döntéshozatal során.

## **10. Az Aarhusi Egyezmény megfelelő alkalmazása érdekében további módosításokra van szükség az uniós jogban, különösen az igazságszolgáltatáshoz való jog terén.**

Az Egyezményhez történő csatlakozás következtében az Európai Közösségnek összhangba kellett hoznia az Egyezmény rendelkezéseit a közösségi előírásokkal. Az információhoz jutás terén a 2003/4/EK irányelv elfogadásával ez lényegében megvalósult. Ami az Egyezmény 2. pillérét illeti, a Közösség két irányban tett lépéseket az összhang megteremtése felé:<sup>24</sup>

- Módosított meglévő irányelveket (elsősorban a 85/337/EGK és a 96/61/EK irányelveket), illetve új irányelv-tervezetek esetén eleve figyelembe vette az Egyezményből származó követelményeket (pl. a 2000/60/EK és a 2003/87/EK irányelvek esetén).
- A közösségi intézmények és szervek viszonylatában megalkotta a 1367/2006/EK rendeletet (különösen annak 9. cikkét).

Az újonnan megalkotásra kerülő uniós jogszabályok kidolgozása során a Bizottság már igyekszik automatikusan figyelembe venni az Egyezmény alkalmazásából származó követelményeket, a részletek meghatározása során azonban az uniós intézmények jelentős mozgástérrel rendelkeznek, és akár az Egyezmény rendelkezéseinél szigorúbb szabályokat is

<sup>23</sup> SANDS, P. (1995): Principles of International Environmental Law: Frameworks, Standards and Implementation, Vol. I, Manchester University Press, 596. o.

<sup>24</sup> SADELEER, Nicolas de (2007): Tensions in Decision-Making Processes Relating to the Environment: The Role of Public Participation, A Comment on the Daniela Obradovic Contribution, In: OBRADOVIC, D. – LAVRANOS, N. (eds.): Interface between EU Law and National Law, Europa Law Publishing, Groningen, 81. o.

alkothatnak. Tényleg azonban a meglévő jogszabályok esetén is fennáll, különösen a stratégiai környezeti vizsgálatok, illetve különösen a géntechnológiai úton módosított szervezetek (GMO-k) szabályozása terén, ahol az uniós szintű döntéshozatal egyre nagyobb feszültséget teremt a tagállamok és a Bizottság között, illetve az EU és bizonyos harmadik országok között, ezért szükségessé válna a hatáskörök újraszabályozása mellett a társadalmi részvételi elemek erősítése is az engedélyezés során.

A 3. pillér vonatkozásában, ami az uniós bíróság előtti eljárásokat illeti, magánszemélyek számára elméletileg kezdettől fogva megsemmisítés iránti közvetlen kereset volt előterjeszthető az EK-Szerződés 230. cikk (4) bekezdése alapján. A tagállami bíróságok nem rendelkeztek hatáskörrel arra, hogy maguk állapítsák meg közösségi jogi aktusok érvénytelenségét, közösségi bíróságok pedig sohasem vizsgálhatták és értelmezheték a nemzeti eljárási szabályokat, hiszen ez a közösségi jogi aktusok jogszerűsége felülvizsgálatának keretei között a hatáskör túllépéséhez vezetett volna.

Az uniós szintű bírósági gyakorlat kezdettől fogva megkövetelte, hogy a jogszabályi jellegű aktus valamely bizonyos, sajátos jellemzője vagy valamely, az adott személyeket minden más személytől megkülönböztető ténybeli helyzet folytán vonatkozzon azokra a felperesekre, akik nem címzettjei valamely jogi aktusnak, és ezáltal a címzett(ek)hez hasonló módon egyéniesítse őket. Önmagában tehát az, hogy a vonatkozó uniós rendelkezések a környezet védelmére hivatott jogalanyokat objektív minőségükben érintik, mégpedig ugyanolyan módon, mint a többi, azonos helyzetben lévő személyt, önmagában még nem alapozza meg azt, hogy a megtámadott aktus személyükben is érintse őket.<sup>25</sup> A közvetlen érintettség, mint az EK-Szerződés 230. cikk (4) bekezdése szerinti megsemmisítés iránti kereset elfogadhatósági feltétele csak azt kívánta meg, hogy a kifogásolt közösségi intézkedés közvetlen hatást gyakoroljon a felperes jogi helyzetére, és ne hagyjon mérlegelési jogkört a végrehajtásával megbízott címzettek számára, mert az ilyen végrehajtás tisztán automatikus jellegű, és közties szabályok alkalmazása nélkül, egyedül a közösségi szabályozás alapján történik.

Az Európai Bíróság értelmezésében azok a természetes és jogi személyek, akik a Szerződés 230. cikk (4) bekezdésében meghatározott feltételek alapján közvetlenül nem támadhatták meg az általános hatályú közösségi jogi aktusokat, lehetőséggel rendelkeztek arra, hogy – az esettől függően – az ilyen jogi aktusok érvénytelenségére az eljárás során az EK-Szerződés 241. cikke értelmében hivatkozzanak a közösségi bíróságok előtti eljárásban, vagy arra készítsék a nemzeti bíróságokat, amelyek nem rendelkeznek hatáskörrel az ilyen jogi aktusok érvénytelenségének megállapítására, hogy előzetes döntéshozatali eljárás keretében kérdést intézzenek a Bírósághoz.<sup>26</sup> A Lisszaboni Szerződés által bevezetett módosítások egyelőre nem tűnnek kielégítőnek az eddigi gyakorlat megváltoztatásához.

Az igazságszolgáltatáshoz való jogról szóló irányelv-tervezet tagállami szinten biztosítana lehetőséget a környezetvédő NGO-kra vonatkozó nemzeti előírások közelítésére. Annak ellenére, hogy az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférésre vonatkozó tagállami szabályozások rendkívül eltérőek, az irányelv léte önmagában mutatja, hogy megfogalmazhatók azok a minimum-követelmények, amelyek segítségével kiszámíthatóbbá és könnyebbé válik a jogorvoslati jog gyakorlása az egyes országokban. A közösségi intézmények és szervek esetén előírt követelmények jó kiindulópontot jelenthetnek ehhez, ami a kétféle szint harmonizálását is célozhatja, egységesítésre azonban nincs reális lehetőség

---

<sup>25</sup> L. a C-321/95. P. sz., Greenpeace és társai kontra Bizottság ügyben 1998. április 2-án hozott ítélet [EBHT 1998., I-1651. o.] 28. pontját, valamint az Elsőfokú Bíróság T-154/02. sz., Villiger Söhne kontra Tanács ügyben 2003. április 30-án hozott végzésének [EBHT 2003., II-1921. o.] 47. pontját.

<sup>26</sup> L. a C-50/00. sz., P. Unión de Pequeños Agricultores kontra Tanács ügyben 2002. július 25-én hozott ítélet [EBHT 2002., I-6677. o.] 40. pontját.

sem a különféle (lényegében 27-féle) tagállami szabályozások, sem a tagállami és uniós szintű előírások között, talán ennek indokoltsága is megkérdőjelezhető a nagyon eltérő tagállami megközelítések, tradíciók miatt.

Az uniós szabályok hatékony végrehajtása miatt azonban elengedhetetlen bizonyos minimumkövetelmények előírása. Ezeknek a közös követelményeknek ki kell terjedniük legalább az NGO-k perképesiségének, az eljárási határidők hosszának, az eljárások költségeinek és az ideiglenes intézkedések igénybe vételi lehetőségeinek a kérdésére. Emellett csökkenteni kell a jogorvoslati jog érvényesülését akadályozó pénzügyi korlátokat annak érdekében, hogy minél szélesebb körben biztosított legyen az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés, és ne a pénzügyi lehetőségek szabják meg egy-egy ügy kimenetelét. Anyagi támogatásban kell részesíteni a közérdekű pereskedéssel (*'public interest litigation'*) foglalkozó jogászokat, ügyvédi irodákat.

A dolgozat utal arra is, hogy a tagállamok szintjén a környezethez való jog alaptörvényben történő kimondása nagyban megkönnyíti az alapjogként történő érvényesítését. Annak ellenére, hogy önállóan erre hivatkozni még nem elegendő, a jogfejlődés abba az irányba mutat, hogy a környezethez való jog erősödése folytán egyre

## **11. A részvételre képesítésnek egyre szélesebb körben érvényesülnie kell.**

A környezeti demokrácia megteremtéséhez hosszú és fáradságos út, közös tanulási folyamat vezet. Az Aarhusi Egyezmény ideális eszköznek tűnik a változás megindulásához. Az Egyezmény alkalmazásával kapcsolatos kutatások, konferenciák és egyéb eszközök mind hozzájárulnak a környezeti demokrácia kialakulásához, hasonlóan minden egyes adatkérési, engedélyezési és egyéb eljárás, amelyet a társadalmi részvétel elvének megfelelően indítanak, vagy vesznek benne részt.

Mára az Egyezmény alapvető fontosságú eszközként és hivatkozási alapként jelenik meg a nyilvánosság számára, bár részleteiben még csak szűkebb körben ismert, de a népszerűsége folyamatosan nő a zöld mozgalmakon túl is. A társadalmi részvétel erősödéséhez elengedhetetlenek látszik az Egyezmény ismerete nem csupán az NGO-k és a kifejezetten ezzel foglalkozó állami tisztviselők vagy kutatók részéről, hanem a döntéshozók és a nyilvánosság minél szélesebb körében is.

Mindezek miatt az Aarhusi Egyezmény negyedik pillérének, az ún. „részvételre képesítésnek” sokkal nagyobb hangsúlyt kellene kapnia a gyakorlatban. Megfelelő anyagi és személyi feltételek hiányában ugyanis a társadalmi részvétel nem tud fejlődni és érvényesülni, a jogi eszközök igénybe vételéhez az NGO-knak különösen nagy segítséget kellene kapniuk. A társadalmi részvétel elvének biztosítását mind az állami, mind az üzleti, mind a nonprofit szférában egyre inkább önálló szakemberekre kellene bízni, akik biztosítják az elvből fakadó követelmények minél hatékonyabb érvényesülését. Egyelőre még ritkaságszámba megy a kifejezetten környezetvédő NGO-knak jogi segítséget nyújtó szervezetek létezése is, de a jövőben az erre vonatkozó igény nyilvánvalóan erősödni fog.

Végül, összhangban azzal a jól ismert jelmonddal, mely szerint „a környezetvédelem ügye az iskolapadban dől el”, a társadalmi részvételi elemek részét kell, hogy képezzék az oktatás keretében nyújtott ismereteknek mind az általános állampolgári, mind a speciális, a környezeti politikával és szabályozással összefüggő tanulmányok során.

#### IV. Javaslatok

1. A társadalmi részvétel elvét önálló alapelvként kell elismerni a környezetvédelemben, amelynek a megelőzés, az elővigyázatosság, a szennyező fizet, stb. elvek mellett a környezeti politika és a környezeti szabályozás egészét át kell hatnia. Ezzel szoros összefüggésben áll a partnerség elve, amely a gazdasági-társadalmi-politikai élet szereplői közötti egyenrangúságot, kölcsönös együttműködést, illetve az együttműködés elve, amely a nemzetközi közösség szereplői közötti kooperáció fontosságát hangsúlyozza.
2. A globális környezeti problémákkal összefüggő kérdéseket a társadalom minden szintjén oktatni kell. Egy világtörténelmi jelentőségű, komplex és rendszerszintű probléma megoldása nem lehetséges a társadalom tagjainak folyamatos nevelése, oktatása, képzése nélkül.
3. Az Európai Unióban erősíteni kell a környezeti követelmények integrációjának az elvét, és biztosítani a 2020-ig tartó lisszaboni folyamat és a fenntartható fejlődés közötti összhangot az Európai Unió Fenntartható Fejlődési Stratégiájába való beépítéssel; ehhez a Fenntartható Fejlődési Stratégia célkitűzéseit is meg kell változtatni.
4. A gazdaság szerepét újra kell értékelni, azaz egyenrangúvá kell tenni vele a szociális és környezeti szempontokat, ami garantálhatja a fenntartható fejlődés megvalósulását.
5. Ezzel szoros összefüggésben biztosítani kell a jövő nemzedékek érdekeinek képviseletét a döntéshozatal során.
6. A tiszta és egészséges környezethez való jogot ki kell mondani az Unió Alapvető Jogok Chartájában (ugyanaz igaz az EJEE-re és a magyar Alkotmányra is); ennek hiányában legalább az érvényesítést lehetővé tevő eljárási (részvételi/környezeti) jogokat rögzíteni kell.
7. Támogatni és népszerűsíteni kell a környezetvédő NGO-k tevékenységét, ami minimális szinten tervezhető, folyamatos anyagi támogatást igényel elsősorban a lakosság, az államok és a helyi önkormányzatok részéről. Gazdasági társaságok esetén el kell kerülni a „zöldrefestés” lehetőségét, ami könnyen diszkreditálhatja a támogatott szervezeteket.
8. A civil szervezetek nemzetközi szerepvállalásának és integrációjának segítése érdekében Magyarországnak csatlakoznia kell a nemzetközi nem-kormányzati szervezetek jogi személyiségének elismeréséről szóló 124. számú Európa Tanácsi Egyezményhez.
9. A fenntartható fejlődésről folytatott termékeny vita rávilágított a helyes és következetes fogalom-használat fontosságára. Ezt nem csak a jogalkotás, de a környezeti nevelés-oktatás-képzés során is következetesen biztosítani kell.
10. Legalább a helyi és (szub)regionális környezeti döntéseket közvetlen társadalmi részvétel mellett kell meghozni. Ez nem a képviseleti rendszerek tilalmát, hanem annak kiegészítését jelenti.
11. Jogállami keretek között a döntéshozatalban való részvételt biztosító jogi eszközök kulcsfontosságúak a megfelelő döntések meghozatalához. Ezek igénybevételi lehetőségeiről folyamatosan informálni kell a társadalom tagjait., és ki kell dolgozni a társadalmi részvétel tényleges érvényesülését jelző indikátor-rendszert.
12. Az Aarhusi Egyezményt globális szintre kell kiterjeszteni, párhuzamosan az ENSZ intézményi reformjával, amelynek legfontosabb eleme az ENSZ Környezeti Programjának (UNEP) az átalakítása, megerősítése a WTO ellensúlyozása érdekében.
13. Bővíteni kell tagállami és uniós szinten a perindításra jogosultak körét. Bizonyított, hogy ez nem növeli számottevően a bírósági eljárások számát.



14. Átláthatóbbá kell tenni az Európai Bizottság döntéshozatalát a kötelezettségzegési eljárások megindításával kapcsolatban. A felszólító levelek kibocsátásától kezdve az eljárások átláthatóságát biztosítani kell.
15. Az Aarhusi Egyezmény 3. pillérére vonatkozó rendelkezéseket összhangba kell hozni az Európai Unió jogával, különösen az Európai Bíróság és az Elsőfokú Bíróság előtt a magánszemélyek perképeségére vonatkozó szabályokkal.
16. Mielőbb el kell fogadni az igazságszolgáltatáshoz való jogról szóló irányelvet, amelynek megalkotása több mint 5 éve függőben van az EU Tanácsa előtt. Ebben meg kell határozni a tagállamokban kötelezően biztosítandó minimumkövetelményeket a jogorvoslati lehetőségekkel kapcsolatban. A közös követelményeknek ki kell terjedniük legalább az NGO-k perképeségének, az eljárási határidők hosszának, az eljárások költségeinek és az ideiglenes intézkedések igénybe vételi lehetőségeinek a kérdésére.
17. Meg kell akadályozni a tagállamok részéről az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés korlátozására irányuló törekvéseket, a gazdasági érdekeket előtérbe helyező jogszabályok elfogadását.
18. Módosítani kell a GMO-kra vonatkozó uniós szintű szabályokat, lehetővé téve a tagállamok számára, hogy jobban figyelembe vehessék a polgárok határozott véleményét, és ennek alapján akár GM-mentessé is nyilváníthassák a területüket.
19. Javítani kell az Egyezmény alkalmazásával kapcsolatos nemzeti végrehajtási jelentések tartalmát.
20. Nagyobb hangsúlyt kell fektetni az Aarhusi Egyezmény 4. pillérére, az ún. részvételre képesítésre, amely alapvető feltétele az Egyezmény kiterjedtebb és hatékonyabb érvényesülésének. Ehhez elsősorban nagyobb anyagi (részben működési célú) támogatást kell biztosítani a környezetvédő NGO-k számára, megkövetelve ezeknek a forrásoknak a cél szerinti, szabályszerű és átlátható felhasználását.

## V. További kutatási irányok

A társadalom részvétele a környezeti döntések meghozatalában – egyre nagyobb jelentősége miatt – számos lehetőséget kínál a téma további elemzésére. Általánosságban felmerül a kérdés, hogy vajon a vég nélküli technikai fejlődés, az újabb innovációk milyen mértékben képesek még fokozni a fejlett országok társadalmainak jóllétét; bekövetkezhet-e olyan állapot, amikor ezek akár negatív következményekkel is járnak rájuk nézve.

Vizsgálendő a képviselői demokrácia hiányosságainak bemutatása, egy másképpen felépített, mégis működőképes demokratikus rendszer, egy ún. „környezeti demokrácia” tartalmi kereteinek, sajátosságainak összefoglalása, valamint szerepe egy „kozmpolita demokrácia”<sup>27</sup> megvalósításában. Ezzel összefüggésben vizsgálható a társadalmi részvétel elvének megjelenése más területeken, például a fogyasztóvédelmi vagy regionális politikákban.

Hasonlóan fontos kérdéskör a társadalmi részvétel elvének megjelenése (hasonlóságok és különbségek) a fejlett országokban, elsősorban Európában (köszönhetően a harmonizált uniós szabályozásnak) és az Amerikai Egyesült Államokban. Kiemelt figyelmet érdemel ebből a szempontból, hogy az USA nem írta alá az Aarhusi Egyezményt, ami nem azt jelenti, hogy az Egyesült Államokban nem lehetne felfedezni az Egyezmény pilléreit alkotó eljárási jogosultságokat.

Kutatási szempontból legalább ennyire fontos, hogy éppen az USA-ban alakult ki az ún. 'grassroot' szervezeteknek egy egészen újfajta irányzata, az ún. „környezeti igazságosság” (*'environmental justice'*) mozgalom, amely az 1980-as évek elejétől vált szervezett társadalmi mozgalmá. Szorosan kapcsolódik az 1960-as évek polgárjogi mozgalmaihoz, és az ún. „környezeti rasszizmus” lokális megnyilvánulásai ellen, az USA nagyvárosaiban élő kisebbségek környezeti életfeltételeinek javításáért próbál fellépni.<sup>28</sup> Ennek vizsgálata Közép- és Kelet-Európában egyelőre várat magára.

A környezeti igazságosság azonban nem csak a környezeti problémákat a jelenben leginkább elszenvedő kisebbségek (öslakosok, etnikai és vallási csoportok, stb.) szempontjából vizsgálendő, hanem legalább ennyire fontos a még meg nem született generációk, és a többi élőlény irányába fennálló kötelezettségeink felismerése és érvényesítése. Mindhárom kérdés súlyos erkölcsi kérdéseket vet fel, figyelmen kívül hagyásuk már most súlyos igazságtalanságokhoz vezetett, ezért a megválaszolásuk nem halogatható tovább.

A környezethez való jog továbbfejlődése, mint szubsztantív értelemben vett emberi jog tartalmi elemeinek kidolgozása nagyrészt még várat magára, ettől függetlenül mindazok számára, akik felismerik a jogi eszközök alkalmazásának fontosságát és a részvételre képesítés égető szükségességét, jelenleg is számos lehetőség adott az információkéréstől a peres eljárások indításáig, amelyek végső soron a környezeti állapot javulásához és a demokrácia működésének fejlesztéséhez járulnak hozzá. A hazai viszonyok között ehhez válna szükségessé a mindenkit megillető egészséges környezethez való jog alkotmányi szintű kimondása, ami eltérő (alkotmány)bírói értelmezést tenne lehetővé, és jelentősen megkönnyítené a társadalmi részvétel gyakorlati érvényesülését.

Végül ugyancsak vizsgálni lehet és kell a társadalmi részvétel korlátozására irányuló jogalkotói törekvéseket, amelyek Magyarországon is időről-időre felbukkannak, veszélyeztetve mindazon eredményeket, amelyek az elmúlt évtizedekben hozzájárultak a demokrácia erősítésén és az állami szervek működésének átláthatóvá tételén túl a környezet védelméhez.

<sup>27</sup> BECK, Ulrich (2005): Mi a globalizáció?, A globalizmus tévedési – Válaszok a globalizációra, Belvedere Meridionale (magyar kiadás), Szeged, 104-105. o.

<sup>28</sup> MARTINEZ-ALIER, Juan (2009): Irányzatok a környezeti mozgalomban, In: SCHEIRING Gábor – JÁVOR Benedek (szerk.): Oikosz és Polisz, Zöld politikai filozófiai szöveggyűjtemény, L'Harmattan Kiadó, Budapest, 39-42. o.

## VI. A szerző kapcsolódó publikációinak jegyzéke

Gondolatok a fenntartható fejlődésről – Johannesburg előtt; Egyházfórum XVI. (III. új) évfolyam, 2002/3., 3-7. o.

Environmental Policy and Joining the EU – The Principle of Public Participation; Közjogi intézmények a XXI. Században, „Jog és Jogászok a 21. század küszöbén” nemzetközi konferencia, a Nemzetközi- és Európaijogi alszekció előadásainak szerkesztett változata, Pécs 2004., 151-177. o.

Az Európai Környezetvédelmi Ügynökség szerepe az EK Környezeti Politikájában és Magyarország részvétele az Ügynökség munkájában; PhD Tanulmányok II., PTE ÁJK Doktori Iskola, Pécs, 2004., 233-271. o.

25 éves az Európai Közösség madárvédelmi direktívája, JURA, 11. évfolyam, 2. szám, 2005, 162-171. o.

Az Európai Konvent és az európai környezetjog jövője: az európai környezetvédelmi jogászok Avosetta-csoportjának jegyzőkönyvei (recenzió), Európai Tükör, X. évf., 5. szám, 2005. május, 122-127. o.

A Nemzeti Civil Alapprogram működésének tapasztalatai, JURA, 12. évfolyam, 1. szám, 2006, 99-109. o.

Az Aarhusi Egyezmény végrehajtása az Európai Közösségben, Európai Jog, 2006. szeptember, 205-215. o.

A környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi intézményrendszer egységesítése – Fejlődéstörténeti áttekintés, Jogtudományi Közlöny LXII. évf. 5. szám, 2007. május, 205-215. o.

The 'Paraquat' Cases – Why is Article 230 EC Interpreted against European Environment Protection Organisations?, JURA, 13. évf., 2007. 2. szám, 122-132. o.

A fenntartható fejlődés belső és külső dimenziói az Európai Unióban (recenzió), Európai Tükör, XII. évf., 12. szám, 2007. december, 120-127. o.

Csatlakozás egy fenntarthatóbb Európához, In: KINDL Melinda – ERDŐS Zoltán (szerk.): Változatok Közép-Európára, Pécs, 2008., 89-102. o.

Civilek a területfejlesztésben (dél-dunántúli helyzetkép), Pálné Kovács Ilona (szerk.): „Európában a megye – A megye és a középszint jövőképei”, Előadások és hozzászólások a 2007. október 18-19-i pécsi konferencián, Pécs, 2008., 132-138. o.

A jövő nemzedékek jogai (és a 2011-es magyar EU-elnökség), Fundamentum, ELTE TÁTK, 2008/1., 55-58. o.

The Implementation of the Aarhus Convention in Community Law, European Integration Studies, Volume 6, Number 1, Miskolc University Press, 2008., 53-61. o.

Szakítópróba előtt Európa GMO-ügyben?, Elektronikus kötet az EMLA egyesület alapításának 15. évfordulójára, EMLA, Budapest, 2008., 14 oldal

SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet – KOMANOVICS Adrienne – KAROLINY Eszter – MOHAY Ágoston Csanád – PÁNOVICS Attila: Az Európai Unió joga, Jogi szakvizsga segédkönyvek, Dialóg-Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2009., 19-80., 327-351. o.

Stratégiák a fenntarthatóságért, In: PÁNOVICS Attila (szerk.): Együtt Európában – múlt, jelen, jövő („A Mi Európánk” egyetemi tanulmányok), Az Európai Közösségek hivatalos Kiadványainak Hivatala (Európai Bizottság Magyarországi képviselete), Budapest, 2009., 197-227. o.

A védett természeti területek visszavásárlása Magyarországon, In: „Reformator iuris cooperandi” – Tanulmányok Veres József 80. születésnapja tiszteletére, Szeged, 2009., 419-432. o.

Az „Európa környezetéért” folyamat, In: Csapó Zsuzsanna (szerk.): Ünnepi tanulmánykötet Bruhács János professor emeritus 70. születésnapjára, Studia Iuridica Auctoritate Universitatis Pécs Publicata 143., Pécs, 2009., 286-302. o.

Klímavédelmi tárgyalások fagyos légkörben – a koppenhágai klímakonferencia háttere, Közjogi Szemle, 3. évfolyam, 2010. március, 74. o

A társadalmi részvétel elve és a környezetvédő NGO-k jogai, mandulavirágzás tudományos napok konferenciakötet, 2010. (megjelenésre elfogadva)

The Necessity of an EU Directive on Access to Justice in Environmental Matters, Studia Iuridica Auctoritate Universitatis Pécs Publicata sorozat, 2010. (megjelenésre elfogadva)

## VII. Summary

In 1998 representatives of 35 States and the European Community adopted the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters at a UN ECE-sponsored pan-European Ministerial Conference in the Danish city of Aarhus. The Convention entered into force on 30 October 2001 and progress of ratification is still relatively rapid.

The Convention is a big step forward for both environment and democracy. It lays down the basic rules to promote citizens' involvement in environmental matters and private enforcement of environmental law. It guarantees environmental rights by implementing Principle 10 of the Rio Declaration. This means that the Convention does not create a substantive right to a clean and/or healthy environment. Rather, it creates procedural rights to assert the 'right to live in an environment adequate to his or her health and well-being'.

The Convention is unique and complex in many ways:

- The Aarhus Convention is a new kind of environmental agreement that focuses not only the protection of the environment *per se* but the procedural rights of civil society;
- This is the first international treaty with the purpose of granting rights directly to the public with regard to the protection of the environment, and the first binding international instrument that attempts to address, comprehensively and exclusively, the issues of citizens' environmental rights;
- The Convention establishes that sustainable development can be achieved only through the involvement of all stakeholders, links government accountability and environmental protection, and focuses on interactions between the public and public authorities in a democratic context;
- This was the first international agreement in Europe that derived substantially from the circumstances of transition, and forged a new process for public participation in the negotiation and implementation of international agreements.

Adoption of the Convention marked a milestone in the development of environmental rights of the public. The whole preparatory period for the Convention was a unique possibility to work together with non-governmental organisations (NGOs), governments and international institutions on equal basis and had demonstrated a great openness for NGO involvement. Indeed, the initial idea of developing a UN ECE convention on the procedural aspects of public participation was introduced by environmental NGOs.

The three main ideas or 'pillars' grant different procedural rights for the public:

- The first pillar provides for access to environmental information;
- The second pillar provides for the participation in decision-making processes;
- The third pillar provides for access to justice in environmental matters.

Environmental protection is consistently rated by citizens as an area in which the European Union should be active, and widely considered to be one of the EU's most successful policies. On 25 June 1998 the European Community, together with the fifteen EU Member States, signed the Aarhus Convention. The signing of the Convention obliged the European Community to align its legislation to the requirements of the Convention. The European Community acknowledged the importance of public participation, and demonstrated its commitment at international level to increased transparency and openness as well as to ensuring adequate consultation of the public in the process of shaping EC environmental policy.

Since 1998 the Community has taken important steps to update existing legal provisions in order to meet the requirements of the Convention by means of legislation directed to the Member States, but also for its own institutions. The Community has adopted secondary legislation with a view to implementing the Convention with respect to Community

institutions and bodies (in the form of a Regulation), and with respect to Member States' authorities (in the form of Directives). By Council Decision of 17 February 2005 the EC approved the Convention.

The implementation of the third pillar appears to be the most complicated element within the EU and other Parties of the Convention. The Draft Directive on access to justice in environmental matters contains provisions granting rights for individuals and other private entities, in particular environmental NGOs, to have access to specific types of administrative and judicial review procedures. The proposal is pending before the EU legislature, although the adoption would support the enforcement of environmental law in the Member States. Without this Directive, neither the European Community/Union, nor the Member States can be considered to be in compliance fully with the Convention's requirements.

The present dissertation is a comprehensive analysis of all the reasons and backgrounds behind the Convention. It clarifies the relationship between environmental protection, sustainable development and public participation proving that broad public participation in environmental decision-making is one of the fundamental prerequisites for the achievement of sustainable development.

Effective public participation enables the public to express, and the decision-maker to take account of opinions and concerns which may be relevant to those decisions, thereby increasing the transparency and accountability of the decision-making process and contributing to public awareness of environmental issues. This principle promotes social learning through a constructive dialogue in which all three sectors of society – government, commercial and civil – can learn from each other.

Public participation requires a legal framework, because the environment has no voice and cannot protect itself. Environmental laws as well as human-rights texts increasingly allow individuals and associations to take legal action to protect the environment or to obtain remedies for environmental harm. Although a substantive human right to the environment is currently lacking on the international and the EU level, the strong developments in Community/EU law have the potential to add further weight to the development of a substantive right.