

PhD értekezés

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

Dr. Pánovics Attila

Témavezető:

Dr. Szalayné dr. Sándor Erzsébet egyetemi docens

PTE ÁJK Doktori Iskola Nemzetközi- és Európajogi Alprogram

Pécs, 2010

TARTALOMJEGYZÉK

I. Bevezetés.....	5
II. Az „antropocén”	8
III. A fenntartható fejlődés elmélete.....	11
III.1. A globális gazdaság és a környezeti rendszerek viszonya	11
III.2. Fenntartható fejlődés – fenntarthatatlan növekedés.....	15
III.2.1. A fenntartható fejlődés koncepciója.....	15
III.2.2. A fenntarthatóság elemei	17
III.2.3. A fenntarthatóság feltételei.....	18
IV. A környezetvédő NGO-k szerepe a környezet védelmében	20
IV.1. A környezeti érdek.....	20
IV.2. Civilek, NGO-k, környezetvédők.....	23
IV.2.1. A civil társadalom szerepe.....	23
IV.2.2. Nonprofit szektor, társadalmi szervezetek, NGO-k.....	25
IV.2.3. A globális civil társadalom.....	28
IV.2.4. A zöld mozgalmak sajátosságai.....	30
IV.2.5. A zöld mozgalmak sokszínűsége.....	33
V. A társadalmi részvétel elve	36
V.1. A társadalmi részvétel alapjai.....	36
V.2. A társadalmi részvétel megjelenése, indokai és fajtái.....	40
V.3. A társadalmi részvétel előnyei.....	43
V.4. A társadalmi részvétel hátrányai.....	45
V.5. A társadalmi részvétel, mint környezetjogi alapelv.....	47
VI. A környezethez való jog	48
VI.1. Az emberi jogok harmadik nemzedéke.....	48
VI.2. A környezethez való jog megjelenése a nemzetközi jogban.....	49
VI.3. A környezethez való jog tartalma.....	51
VI.4. A jövő nemzedékek jogai.....	53
VI.5. A környezethez való jog érvényesítése.....	55
VI.6. Az eljárási jellegű környezeti jogok	57
VII. Az Aarhusi Egyezmény megszületése	59
VII.1. A nemzetközi környezeti szabályozás hatékonysága.....	59
VII.2. Az ENSZ EGB környezetvédelmi tevékenysége.....	60
VII.3. A bergeni nyilatkozat és az „Európa Környezetéért” folyamat	64
VII.4. A szófiai irányelvek és az aarhusi konferencia.....	65
VII.5. Az Aarhusi Egyezmény jelentősége.....	68
VII.6. Az Aarhusi Egyezmény pillérei	72
VII.7. Az Egyezmény fejlődése	73
VIII. Az Aarhusi Egyezmény alkalmazása az Európai Unió jogában.....	75
VIII.1. Az EU környezeti politikája	75
VIII.2. A fenntarthatóság uniós értelmezése.....	78
VIII.3. Társadalmi részvétel az EK környezeti politikájának alakításában	81
VIII.3.1. Az Európai Unió „demokrácia deficitje”.....	81
VIII.3.2. A civil társadalom uniós szinten	84
VIII.3.3. A környezetvédő NGO-k szerepe uniós szinten	88
VIII.4. Az „Aarhus-csomag”.....	93
IX. A környezeti információkhoz való hozzáférés.....	95

IX.1. A környezeti információk	95
IX.2. A 90/313/EGK irányelv	97
IX.2.1. A C-186/04. sz. ügy	99
IX.3. A 2003/4/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv	101
IX.3.1. Az irányelv megalkotásának indokai	101
IX.3.2. A hozzáférés szabályai	102
IX.4. Az Európai Szennyezőanyag-kibocsátási és Szállítási Nyilvántartás	104
IX.5. Az információkhoz való hozzáférés egyéb jogszabályokban	106
IX.6. Az uniós intézmények dokumentumaihoz való hozzáférés	108
IX.6.1. A 226. cikk szerinti eljárás nyilvánossága	112
IX.6.2. A Tanács Jogi Szolgálatának véleményéhez való hozzáférés	114
IX.6.3. A Tanács üléseivel kapcsolatos anyagok hozzáférhetősége	117
IX.7. Az Aarhus Rendelet szabályai	119
IX.7.1. Az Aarhus Rendelet és a 1049/2001/EK rendelet viszonya	120
IX.7.2. A hozzáférés szabályai	121
X. Részvétel a környezeti döntéshozatalban	123
X.1. Az Egyezmény rendelkezései	123
X.2. Részvétel az uniós szintű jogalkotásban	124
X.3. A nyilvánosság részvétele a környezeti hatásvizsgálat során	125
X.3.1. A 85/337/EGK irányelv	127
X.3.2. A 97/11/EK irányelv	128
X.3.3. A 2003/35/EK irányelv	128
X.3.4. A 85/337/EGK irányelv módosításai	129
X.3.5. A C-216/05. sz. ügy	131
X.4. Az 96/61/EK irányelv	132
X.5. Részvétel az uniós tervek és programok kidolgozásában	134
X.5.1. Részvétel a stratégiai környezeti vizsgálatokban	135
X.6. Az Aarhus Rendelet III. Címe	138
X.7. Részvétel az éghajlatváltozás elleni küzdelemben	139
X.8. Részvétel a GMO-k engedélyezésében	141
X.8.1. A 90/220/EGK irányelv	141
X.8.2. A 2001/18/EK irányelv	143
X.8.3. Az 1829/2003/EK és az 1830/2003/EK rendeletek	144
X.8.4. A 2001/18/EK irányelv módosítása	146
X.8.5. Az Aarhusi Egyezmény módosítása	146
X.9. Részvételi lehetőségek egyéb szabályozási területeken	148
XI. Az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés	149
XI.1. A környezet védelmében történő fellépési lehetőség	149
XI.2. A 3. pillérre vonatkozó szabályok az Egyezményben	152
XI.3. Az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés közösségi/uniós szinten	154
XI.3.1. A Greenpeace kontra Bizottság esetek	155
XI.3.2. A paraquat-ügyek	157
XI.3.3. A közösségi (uniós) bírósági gyakorlat tarthatatlansága	160
XI.4. Az Aarhus Rendelet 3. pillérre vonatkozó szabályai	162
XI.4.1. A belső felülvizsgálat iránti kérelem benyújtására jogosultak köre	163
XI.4.2. A 2008/50/EK határozat	164
XI.4.3. A Bizottság 2008/401/EK, Euratom határozata	164
XI.5. Jogorvoslati jog a 2003/4/EK és a 2003/35/EK irányelvekben	165
XI.5.1. A C-427/07. sz. ügy	166
XI.6. Az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés az uniós tagállamokban	169

XI.6.1. A tanulmány legfontosabb megállapításai	171
XII. Összegzés.....	175
XIII. Javaslatok	182
XIV. Utószó	183
XV. Felhasznált irodalom.....	186
XVI. Angol nyelvű összefoglaló	212

I. Bevezetés

Magyarországon még 20 esztendővel a rendszerváltozást követően is viszonylag alacsony azoknak a száma, akik aktívan is részt vesznek valamely civil szervezet életében, főleg ha pénzbeli ellenszolgáltatás nélkül végeznek rendszeresen önkéntes munkát. A számtalan civil szerveződés sokféle lehetőséget kínál a munkájukba történő bekapcsolódásra, mégis sok tisztázásra váró kérdés áll fenn továbbra is a civil szervezetek szerepével, hasznosságával, társadalmi elismertségével, lehetőségeivel, szervezeti formáival kapcsolatban. Úgy tűnik, két évtized messze nem volt elegendő ahhoz, hogy megnyugtató válaszokat kapjunk ezekre, és ebből a szempontból is utolérjük mindazokat a nálunk szerencsésebbnek és fejlettebbnek mondható országokat, ahol a civil társadalomnak lehetősége volt hosszú és szerves fejlődés eredményeként kialakulni.

A civil szektoron belül jól elkülöníthető réteget képeznek a környezet-, természet- és állatvédelemmel foglalkozó szervezetek („a zöldek”). Céljaikat és feladataikat tekintve ezek azonos vagy nagyon hasonló célokért küzdenek, ami miatt azonos csoportba sorolhatjuk őket. Szerencsés eset, ha valaki már gyermekkorától kezdve szoros kapcsolatba kerül mindazokkal az értékekkel, amit ezek a szervezetek képviselnek, és sikerül magáévá tennie azt a szemléletet, amely jellemzi ezeknek a szervezeteknek a gondolkodását és magatartását. Akár így, akár a véletlennek köszönhetően került sor a környezetvédelem, a környezetvédő civil szervezetek iránt megnyilvánuló rokonszenv és érdeklődés kialakulására, sokan egész életükben aktívan – sokszor időt és energiát nem kímélve – vesznek részt a zöld mozgalmak munkájában, akár mint egyszerű önkéntes, akár mint tag, akár mint civil szervezeti vezető. Ez azt is jelenti, hogy nem feltétlenül gyerekkorban dől el a környezetvédelem ügye.

A környezetvédő mozgalmak, szervezetek, környezettudatos egyének olyan gondolkodást és értékeket képviselnek, amelyek a fogyasztói társadalomban rendkívül hiányoznak a köz érdekeit szolgáló döntések meghozatalánál. Erre pedig különösen nagy szükség lenne a hazai társadalmi-gazdasági-kulturális-politikai életben is. Miközben hosszú évek óta súlyos erkölcsi válságról beszélnek, a válságból kivezető útról alig hallani, a 2008-ban váratlanul bekövetkezett, és a mai napig tartó gazdasági válság megoldásairól azonban annál többet. Pedig a kettő viszonya a rész és egész kapcsolata, amelynek háttérében végső soron az ember és környezete mögötti viszony felborulása áll. Elsőként Hans JONAS német filozófus (1903-1993) hívta fel rá a figyelmet, hogy amit a természettel művelünk, az a technológiai fejlődés következtében erkölcsi megítélés tárgya lett. A környezet ügye tehát etikai kérdés is, egyben egy újfajta erkölcsiség hordozója.

Az általam megvizsgálni szándékozott terület kiindulópontját a következő kérdések jelentették:

- Mi az alapvető oka a környezeti állapot folyamatos romlásának, és mekkora ebben az egyes emberek felelőssége a gazdasági szereplőkhöz képest?
- Mit akarnak elérni az „antiglobalisták”, a „globalizációkritikusok”, a „klasszikus” környezet- és természetvédők és a spontán lakossági szerveződések? Kik érnek rá egyáltalán manapság szervezkedni, tiltakozni?
- Miért van az, hogy a környezetet védeni szándékozókat rendszerint mindennemű fejlesztés ellenzőinek, gyakran „megélhetési zöldeknek”, „főállású tiltakozóknak”, „nem tárgyalóképes” feleknek, képzetlen amatőröknek titulálják?

Mélyebben beleásva magát a kérdéskörbe, a kutató számára gyorsan nyilvánvalóvá válik, hogy ezek a személyek és szervezetek az élet szinte valamennyi területén találnak kifogásolnivalót, ami rengeteg további kérdést vethet fel:

- Mi a baja a zöldeknek a jelenlegi gazdasági-társadalmi rendszer szinte valamennyi elemével: az atomenergia használatával, az autópályákkal, a vízlépcsőkkel, a bányákkal, a „multikkal”, a bevásárlóközpontokkal, a hulladékkezelés jelenlegi gyakorlatával, a fogyasztói szokásokkal, a vásárolt termékekkel, az oktatással, a közlekedéssel, a fejlesztéspolitikával, a lakosság számmal, a többség életmódjával, szemléletével, stb.?
- Miért szembesítenek és riogatnak állandóan a fajok kihalásával, az esőerdők kivágásával, az ipari balesetek következményeivel, az élelmiszer-botrányokkal, az éhezők látványával, az állatkínzásokkal, folyószennyezésekkel és egyéb szörnyűségekkel?
- Mitől lesz valaki „zöld”, mitől válik „környezetvédővé”, és mit tehet meg az egyén egy fogyasztói társadalomban, ha érvényesíteni szeretné az érdekeit (köztük környezetvédelmi szempontokat) – akár jogi eszközökkel – a gyakorlatban?
- Mi történik, ha a zöldeknek van igaza, és a gazdasági-társadalmi tevékenységeink jó része hibás előfeltevéseken alapul, ami miatt egész gondolkodásunk és életvitelünk súlyosan környezetromboló és kártékony a jelen és a jövő generációk számára?
- Ebben az esetben a környezeti érdekeket képviselő egyének és szervezetek hogyan tudnak beleszólni a jövő alakításába? Mekkora szerepet játszhatnak a közös döntések meghozatalában, illetve egyáltalán részt kell-e venniük, és ha igen, részt tudnak-e venni a döntéshozatali folyamatokban?

Önmagában is izgalmas megvizsgálni, hogy milyen szerepet játszanak/játszhatnak a zöld szervezetek (a továbbiakban: környezetvédő NGO-k¹) a társadalom működésében, milyen eszközökkel és milyen hatékonysággal tudják felhívni a társadalmi-gazdasági élet szereplőinek figyelmét a fenyegető veszélyekre, a mindannyiunkat érintő környezeti válság bekövetkezésének egyre nyilvánvalóbb jeleire. Ennél jóval speciálisabb – de nem kisebb kihívást jelentő – kérdés, hogy vajon az Európai Unió (EU)² szintjén mi jellemzi ezeknek a szervezeteknek a helyzetét, hogyan próbálják befolyásolni az uniós szintű döntéshozatal menetét, tartalmát. Amennyiben megállapítást nyer, hogy fontos szerepet játszanak a környezeti politika érvényesítésében, akkor az Uniónak biztosítania kell számukra az uniós (közösségi) jog keretein belül is a megfelelő jogi eszközöket, köztük az ún. részvételi jogokat³ és/vagy környezeti jogokat.⁴

A környezeti politika az elmúlt évtizedekben ún. „vezető politikai területté” nőtte ki magát. Mind a nemzetközi jogban, mind a nemzeti jogokban, és – ami számunkra most a legfontosabb – a közösségi jogban is egyre több környezetvédelmi céllal bevezetésre kerülő eszköz található, köztük a fent említett jogok, melyek végső soron a környezetvédelmi célú döntések meghozatalában történő részvételhez biztosítanak jogszabályok által garantált fellépési lehetőségeket a társadalom tagjai számára.⁵ Három jogrendszer által szabályozott területről van tehát szó, és a köztük lévő kölcsönhatások nagymértékben befolyásolják a környezeti politikák hatékonyságát.

¹ Ún. nem-kormányzati szervezetek.

² A 2009. december 1-jén hatályba lépett Lisszaboni Szerződés jogi személyiséggel ruházta fel az Európai Uniót, ami miatt ettől az időponttól kezdve a közösségi jog kifejezés helyett pontosabb az uniós jog megjelölés, de a korábbi szabályozás kapcsán továbbra is az Európai (Gazdasági) Közösség, illetve a közösségi jog megjelöléseket használom a „nemzetek feletti” környezeti politikával és szabályozással összefüggésben.

³ Az angol nyelvű szakirodalomban: 'participatory rights'

⁴ 'Environmental rights' (a kifejezés természetesen nem a környezetet megillető jogokat jelenti, hanem a környezethez való emberi jog érvényesítéséhez szükséges jogosítványokat).

⁵ Röviden társadalmi részvétel a környezeti döntéshozatalban ('Public participation in environmental decision-making').

Nem kívántam Arne NÆSS-i mélységekből⁶ szemléltetni a teljes kérdéskört, hiszen egyelőre sem a nemzetközi jog, sem az Európai Unió, 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.⁷ A XX. század második felétől létrejött szabályozásnak köszönhetően a fejlettnek mondott országokban sikerült lelassítani a környezeti rendszerek romlását, de a folyamatot megállítani, sőt megfordítani egyáltalán nem.

Különösen izgalmas kérdésnek tűnt, hogy egy uniós tagállam állampolgáraiként milyen jogi eszközeink lehetnek az Unió szintjén megszülető döntésekre, amelyek alapvetően meghatározzák a tagállami környezeti politika kereteit is. Van-e lehetőség az európai (és azon belül a magyar) társadalom beleszólására az uniós szintű döntések meghozatalába, illetve maga az Unió mennyire tartja fontosnak a környezet védelme mellett a társadalom bevonását ezekbe a folyamatokba?

Jelen disszertáció célja tehát annak bemutatása, hogy mekkora felelőssége van az egyes embereknek és a különféle civil szervezeteknek a környezeti problémák kialakulása és kezelése terén, konkrétan milyen szerepet játszanak a „környezetvédők” az uniós szintű környezeti politika megvalósítása során, illetve hogy milyen jogi eszközök állnak rendelkezésre számukra ahhoz, hogy a környezet védelme érdekében felléphessenek. A Közösség (Unió) környezeti jogának dinamikusan fejlődő, egyre szerteágazóbb rendszerében is számos példát lehet találni közvetlen részvételi lehetőségekre, a megszülető döntések kapcsán a társadalom tagjainak a megjelenésére.

Kézenfekvőnek tűnt mindezek alapján az 1998-ban megkötött, ún. Aarhusi Egyezményt⁸ (*'Aarhus Convention'*) állítani a vizsgálódásaim középpontjába, hiszen egyrészt tárgyát tekintve pontosan a társadalmi részvétel erősítése a célja a környezetre vonatkozó döntések meghozatala során, aminek köszönhetően egészen egyedülálló tulajdonságokkal rendelkezik a többi nemzetközi szerződéshez képest másrészt pedig nem csak az európai uniós tagállamok,⁹ hanem maga az Európai Közösség is Részes Félnek tekintendő az Egyezmény szempontjából. Maga az Egyezmény, az elmúlt egy évtizedben viszonylag széles körben ismertté vált, nem csak a környezeti joggal vagy a „környezetvédők” fellépési lehetőségeivel hivatásszerűen foglalkozók között.

Ami miatt szükségesnek tartom az uniós jog szűrőjén keresztül történő vizsgálódást, elsősorban az a tény, hogy az Unió környezeti politikája és joga, mely a világ egyik legfejlettebb környezetvédelmi szabályozásának tekinthető,¹⁰ egyre növekvő jelentőséget tulajdonít az Egyezményben foglalt társadalmi részvételi lehetőségek biztosításának, összhangban az európai integráció „polgárközelibbé” tételére irányuló erőfeszítésekkel. Míg a vonatkozó hazai szabályozásnak lassan két évtizede, egyre szélesebb körben vizsgált területe a társadalom részvétele, az uniós szintű szabályozás átfogó elemzése ezidáig elmaradt. Jelen

⁶ Utalás a 96 éves korában, 2009. január 13-án elhunyt norvég filozófusra, Arne Dekke Aide NÆSS-re, az élő fajok radikális egyenjogúságát hirdető, ún. mélyökológiai gondolkodás atyjára.

⁷ Ennek egyik legfrissebb, egyben leglátványosabb példája volt a 2009 december 7-18. között megrendezett koppenhágai ENSZ klímakonferencia, amelyen semmiféle érdemi megállapodás nem született az éghajlatváltozás elleni küzdelemmel és a Kiotói Jegyzőkönyv jövőjével kapcsolatban, az évekig tartó előkészítés és a magas részvételi arányok ellenére sem.

⁸ United Nations, Treaty Series, Vol. 2161, 447. o.

⁹ Kivéve Írországot, amely aláírta, de a mai napig nem ratifikálta az Egyezményt. A nemzetközi szerződések jogáról szóló, 1969. évi bécsi szerződés 18. cikke értelmében az aláírással vállalta azt, hogy tartózkodik minden olyan cselekménytől, amely a szerződés célját és tárgyát megüsitáná; I. BRUHÁCS János (2008): Nemzetközi jog I. (Általános rész), Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 98. o.; Accessing environmental information in and from the European Community, A practical guide to your right to know, A report by FERN, November 2007, 9. o.

¹⁰ HORVÁTH Zsuzsanna (2010): Környezeti politika, In: KENGYEL Ákos (szerk.): Az Európai Unió közös politikái, Akadémiai Kiadó Zrt., Budapest, 305. o.

értekezés ezt a hiányt szeretné pótolni, olyan tágabb összefüggés-rendszerbe helyezve az Egyezményt, amely biztos háttérrel nyújt az Egyezmény sajátosságainak és jelentőségének a megértéséhez.

Ehhez nem lehet figyelmen kívül hagyni a környezetvédelmi szabályozás általános sajátosságait, a környezetre vonatkozó döntések (különösen a jogszabályok) meghozatalának speciális problémáit, a zöld szervezetek létrejöttének és szerepének az indokait, az Egyezmény megszületésének előzményeit, valamint a Közösség (Unió) környezeti politikájának és szabályozásának rövid ismertetését, egészen a Lisszaboni Szerződés¹¹ által bevezetett reformokig. Szándékaim szerint az így kapott keretbe ágyazva az Aarhusi Egyezmény rendelkezései úgy kerülnek reflektorfénybe, hogy az időnként talán száraznak tűnő szabályozási kérdések mellett (mögött) végig érezhető marad azoknak a súlyos erkölcsi dilemmáknak a jelenléte, amelyek a környezettel összefüggő döntéseket alapvetően meghatározzák.

II. Az „antropocén”

Különleges korban élünk. Olyan időszakban, amelyhez foghatóra nem volt még példa az emberiség története során. Nagyon találó erre az amerikai Eugene F. STOERMER, valamint a Nobel-díjas holland tudós, Paul J. CRUTZEN által, elsőként 2000-ben használt „antropocén” kifejezés.¹² Álláspontjuk szerint egy új földtörténeti korszakról beszélhetünk, melynek legfőbb oka és meghatározó jellegzetessége az ember környezet-átalakító tevékenysége, és az ebből fakadó globális környezeti problémák megjelenése és fokozódása, amely – helytelen kifejezéssel – „ökológiai krízissel”¹³ fenyeget.

Az ember megjelenése óta beavatkozik a létezésének alapját jelentő környezeti rendszerek működésébe. Életmódja azonban hosszú évezredek keresztül nem okozott visszafordíthatatlan károkat a természet működésében, tisztelte a természet erőit, és tekintetbe vette a környezete ún. eltartó-képességét.¹⁴ A mai ember mintegy 40.000 évvel ezelőtti megjelenését követően hosszú évezredek (több tízezer év!) teltek el anélkül, hogy a maihoz hasonló problémák kialakulása egyáltalán megkezdődött volna.

Az elmúlt 10.000 évnél „köszönhetően” azonban megromlott az emberiség kapcsolata a saját környezetével, elidegenedett a létét fenntartó rendszerektől. Természetesen nem ez volt a civilizáció fejlődésének a célja, mégis – minden szándékosság nélkül – bekövetkezett az a helyzet, amely válaszút elé állítja a világ valamennyi országát. Ebben az időszakban alapvető fontosságú változások történtek, amit mezőgazdasági forradalomnak hívunk. Ennek

¹¹ Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról szóló Lisszaboni Szerződést Lisszabonban, 2007. december 13-án írták alá a 27 tagállam képviselői. A Szerződés, amelyet 6. cikkével összhangban a tagállamoknak alkotmányos követelményeiknek megfelelően meg kellett erősíteniük, 2009. december 1-jén lépett hatályba.

¹² CRUTZEN, Paul J. and STOERMER, Eugene (2000): The „Anthropocene”, Global Change Newsletter, The International Geosphere-Biosphere Programme (IGBP), No 41, May 2000, 17-18. o.
http://www.igbp.net/documents/resources/NL_41.pdf

¹³ Az ökológiának többféle definíciója ismert, és a társadalomtudományok sokkal szélesebb körben használják, mint a természettudományok. Utóbbiak szempontjából az ökológia valójában az egyed fölötti (szupraindividuális) szerveződési szintekkel (alapvetően a populációkkal) foglalkozó, a szünbiológiához tartozó tudományág, amely a populációkra kívülről hatást gyakorló környezeti tényezők és a belülről fakadó törőképesség komplementaritását vizsgálja. Az angol nyelvben valójában a szünbiológiát jelölik az „ecology” megnevezéssel, nem az ökológiát. Így az ökológia tárgya nem lehet általában a környezet, hanem legfeljebb az ökológiai környezet. L. MAJER József (2004): Bevezetés az ökológiába, Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 20-22. o.

¹⁴ Amennyiben mégsem, akkor előbb-utóbb szembesült ennek következményeivel, és kénytelen volt továbbállni az adott területről. Manapság azonban már nincs olyan része a világnak, amit ne hódított volna meg az ember, és amely nem viselné magán az ember környezet-átalakító tevékenységének a nyomait.

következtében a változások hosszú időn keresztül még viszonylag lassan, a középkor végétől azonban – párhuzamosan a földrajzi felfedezések hatásaival, az ipari forradalom kibontakozásával, számos technikai vívmány feltalálásával, és különösen a népesség exponenciális növekedésével – rendkívül gyorsan a természeti erőforrások feléléséhez, és globális méretű környezeti problémák kialakulásához vezettek. Az ember által okozott környezeti hatások tehát egészen az ipari forradalom kezdetéig – néhány jelentősebb károsodás kivételével – elhanyagolhatóak voltak, nem érték el azt a szintet, ami a közvélemény és a politikusok figyelmét ráirányította volna az azóta eltelt évtizedekben hihetetlen karriert befutó környezetvédelem fontosságára.

Kivétel természetesen itt is akad: Thomas MALTHUS brit politikus-közgazdász (1766-1834) például már 1798-ban figyelmeztetett, hogy ha nem korlátozzuk a népesség növekedését, természetes tényezők fognak megálljt parancsolni neki.¹⁵ Ettől eltekintve az emberiség nagyon lassan – a XX. század második felére – jutott el a háttérben meghúzódó, bonyolult összefüggések felismeréséhez. A környezeti rendszerek egyik legfőbb sajátossága ugyanis az, hogy minden mindennel összefüggésben van, ezért a problémák a közöttük fennálló, szoros kölcsönhatások miatt rendszerint kölcsönösen súlyosbítják egymást. A környezettudomány, mint olyan emiatt valóban multidiszciplináris jellegű, ezért még a legalapvetőbb kérdésekben is egészen eltérő álláspontok fogalmazódnak meg a veszélyek nagyságát illetően. De talán éppen ez az, ami a leginkább bizakodásra adhat okot: ha többféleképpen nézzük a Földet veszélyeztető hatásokat, annál nagyobb a valószínűsége annak, hogy végül kialakul egy reális kép, és megtalálhatjuk a problémák megoldásának a helyes útját.¹⁶

Az 1960-as években még mindenki telve volt illúziókkal. Az emberek úgy gondolták, hogy korlátlan energiaforrásokkal és nyersanyagokkal rendelkezünk. Úgy tűnt, hogy már-már megvalósul a fogyasztói társadalom, s előbb-utóbb igény nem marad kielégítetlenül. A gazdasági növekedés miatt a legtöbben meg voltak győződve arról, hogy ilyen ütemű fejlődés mellett az országok tekintélyes hányadában a jómódúak minden kívánsága teljesíthető, sőt jut majd arra is, hogy számottevően javíthassanak a szegények sorsán. A technológiai bőségkosár kimeríthetetlennek látszott, és csodálatos megoldásokat kínált az emberi problémákra. A jövőkutatók úgy gondolták, hogy a szüntelen népszaporulat sem okoz majd gondot, mert a Föld akár 20 milliárd embernek is kényelmes lakhelye lehet.¹⁷

Az 1970-es évek első felében, a Római Klub munkájának, majd az első olajválságnak a hatására rendkívül gyorsan világossá vált, hogy az előttünk álló feladat – egy globális méretű környezeti katasztrófa elkerülése – egészen új megoldásokat igényel, közkeletű elnevezéssel: „paradigmaváltásra van szükség”. A drámai változás napjainkra a klímaváltozás minden eddiginél nagyobb fenyegetésében csúcsonodott ki. Olyan kiszámíthatatlan következményekkel járó folyamatokat indítottunk el, amelyek hosszú évszázadokra korlátozni fogják az utánunk jövő nemzedékek lehetőségeit, nem beszélve az éghajlatváltozással összefüggő migrációról, az árvizek és a partvonalak áthelyeződése miatti területvesztésekről, határvitákról, a mezőgazdasági hasznosítású területek csökkenéséről, az egyre fokozódó vízhiány miatt kialakuló nemzetközi konfliktusokról, továbbá a Földön velünk együtt létező többi élőlényről, amelyek még inkább ki vannak szolgáltatva az ember által okozott környezeti problémáknak.

¹⁵ L. MALTHUS, Thomas (1798): *An Essay on the Principle of Population*, London.

¹⁶ „Ha valami hasznos, az nem feltétlenül tudománytalan” (Beszélgetés Kerekes Sándor egyetemi tanárral, a Budapesti Corvinus Egyetem rektorhelyettesével), Kovász, 2009 tavasz-tél, 34. o.

¹⁷ ZÁMBORI Zoltán szerk. (2002): *Környezetvédelem, Ökológiai Intézet a Fenntartható Fejlődésért Alapítvány*, Miskolc, 6. o.

A problémák kezelésére számos megoldási javaslat született, intézmények és szervezetek sokasága foglalkozik a kérdéssel, a „zöld gondolat”¹⁸ a gazdasági és társadalmi élet valamennyi területén egyre erőteljesebben érezteti a hatását, érintve természetesen a különféle tudományterületeket is. Az „ökológiai szemlélet”¹⁹ terjedése alapvetően a természettudományok körében indult meg, de rövid időn belül a társadalomtudományok terén is jelentős eredményeket hozott, elsőként a jövőkutatások terén.²⁰ A történeti ökológia,²¹ ökológiai politika²² (ökopolitika), környezetgazdaságtan, környezetszociológia, humánökológia,²³ környezeti etika, ökológiai antropológia, stb. mellett a jogtudományok terén is megfigyelhető a változás az ún. környezeti jog, mint egyre önállóbb szabályozási terület kialakulásával és rendkívül dinamikus fejlődésével.

A környezet megfelelő védelméhez szükséges, ún. holisztikus szemlélet egészen más szemmel láttatja a minket körülvevő világot, a háttérben pedig egy összefüggő, pozitív világkép húzódik. Ezért is nyugtalanító a „zöldek” – civilként, vagy valamilyen szervezet képviselőjében – történő fellépése, hiszen nem egyszerűen a jelenlegi társadalmi-gazdasági rendszer hiányosságaira hívják fel a figyelmet, hanem a rendszer teljes átalakításának szükségességére. A valódi megoldások megtalálásához nyilvánvalóan olyan alapvető változásokat kéne eszközölni nem csupán a gazdasági működés és a technológia alkalmazása, hanem különösen az emberi gondolkodás (az embernek a környezetével kapcsolatban kialakított szemléletmódja) szintjén, ami önmagától egyhamar nem fog megvalósulni. A jelen generációk életében legalábbis úgy tűnik, hogy hiába tölti el napjainkra világszerte egyre több aggodalommal az embereket a környezeti rendszerek folyamatosan romló állapotáról szóló hírek,²⁴ nem tudunk, nem akarunk és/vagy nem merünk szembenézni az általunk okozott környezeti problémákkal. Az általunk használt természeti erőforrások azonban végesek, és sajnos már túlléptük azt a pontot (a környezet ún. eltartó-képességét), amely ezek maximális kitermelhetőségét jelenti, figyelembe véve a környezeti elemek megújulási képességét.²⁵ Soha ilyen kihívások előtt nem állt még az emberiség. A figyelembe nem vett mellékhatások az elmúlt kétszáz évben főhatásokká növekedtek.²⁶ Civilizációs fejlődésünk eredményeként olyan változásokat indítottunk el,²⁷ melyek megoldási lehetőségeivel kapcsolatban nincs és

¹⁸ A kifejezést a német Zöldek (*Die Grünen*) egyik alapítójának, Herbert GRUHL-nak (1921-1993) tulajdonítják, aki „A bolygó kifosztása” (*Ein Planet wird geplündert*) c. könyvében, 1975-ben használta elsőként.

¹⁹ Helyesebben környezettudatos vagy zöld szemlélet/gondolkodás.

²⁰ L. A jövő esélyei, Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, 1987.

²¹ A népszerű történeti ökológia kifejezés helyett pontosabb lenne például a környezettörténet megnevezés.

²² Más helyeken „politikai ökológia”.

²³ A humánökológia számos klasszikus tudományterületet átfogó, ún. „transzdiszciplína”, I. NÁNÁSI Irén szerk. (2005): Humánökológia – A természetvédelem, a környezetvédelem és az embervédelem tudományos alapjai és módszerei, Medicina Könyvkiadó, Budapest, 2005.

²⁴ Csak néhány példa az elmúlt években, a hazai sajtóban is megjelenő, ijesztő címek közül: „A fajok kipusztulása nagyobb veszély, mint a gazdasági válság”, „8 ezer méter felett is olvadnak a himalájai gleccserek”, „Szíriában falvak néptelenednek el a klímaváltozás miatt”, „Számítalan korallzátony fenyeget még idén a pusztulás”, „Ugrásszerűen nőtt az illegális elefántmészárulás”, „A vadállomány felét pusztították ki orvvadászok Ukrajnában”, „Ökológiai bomba az Erdélyi-szigethegységben”, „Veszélyben az északi garnélarák”, „Mérgező algák Franciaországban”, „Börgomba fenyeget öt békafajt”, „Kipusztulás szélén áll az újonnan felfedezett antilop”, „Tetvesednek a lazacfarmok”, stb. (<http://www.greenfo.hu/>)

²⁵ Különösen igaz ez az ún. nem megújuló, fosszilis erőforrásokra (kőolaj, földgáz, kőszén, stb.).

²⁶ ZÁGONI Miklós (2002): A technokultúrától az etikáig: a technológiai neutralizmus kritikája, In: JÁVOR Benedek (szerk.): A jövő nemzedékek jogai, Védegylet, 27. o.

²⁷ 2009 szeptemberében a Nature című folyóiratban napvilágot látott egy neves szakembergárda által készített tanulmány, mely a bioszféra korlátait veszi számba az emberiség további terjeszkedése szempontjából. Ebben megállapítják, hogy a Jeges-tengeren tapasztalható jégolvadás már most átbillent azon a határon, amelyen túl a tudósok szerint a kényes egyensúly felborulását követő szétesés megállíthatatlanná válik, minden emberi erőfeszítés dacára. A következő ilyen környezeti alrendszer várhatóan a tibeti gleccserek vidéke lesz, amit a grönlandi jégsapka, majd az Amazonas esőerdői követhetnek; I. ROCKSTRÖM, Johan et al. (2009): A safe

nem is lehet elegendő tapasztalatunk. Vannak ismereteink korábbi civilizációkról, amelyek nem vették figyelembe a környezet eltartó-képességét, és nagyrészt emiatt hirtelen összeomlottak és eltűntek,²⁸ de az elmúlt mintegy fél évezredhez hasonló mértékű emberi beavatkozásra a környezeti rendszerek működésébe az emberi történelem során még nem volt példa, ezért a (nem szándékosan előidézett) következmények is minden eddiginél súlyosabbak.

Egyre nyilvánvalóbb, hogy kibékíthetetlennek tűnő ellentét feszül a gazdaság és a népesség folyamatos növekedése, valamint a környezeti rendszerek között, ezért a gazdaság és a társadalom növekedését már most valamilyen módon korlátozni kellene. Ez tehát nem a fejlődés, hanem a növekedés korlátozását jelentené, hiszen a fejlődés nem állhat meg, viszont az ésszerűtlen pazarlást és a populáció exponenciális növekedését sürgősen csökkenteni kell.

Környezeti politikával, környezeti joggal foglalkozók számára alapvető követelmény, hogy tisztában legyenek a környezeti rendszerek működésével kapcsolatos természettudományos alapokkal, fogalmakkal. Ez alapján szembevetendő, hogy az evolúció fő iránya a sokféleség és bonyolultság irányába hat. Az evolúciós változások azonban rendszerint lassúak, és sokkal kisebb léptékűek, mint az ember által előidézett változások. Ehhez képest napjainkra a változások annyira felgyorsultak, hogy a lassúbb evolúcióhoz szokott élővilág jelentős része ehhez már nem tud alkalmazkodni, a helyzetet pedig tovább rontják az éghajlatváltozás és egyéb környezeti problémák egyre súlyosabb hatásai.

A környezeti politika XXI. századi kihívásai szinte emberfeletti erőfeszítéseket kívánnak. Meg kell találni azt az összhangot az emberi társadalom (és az általa életre keltett gazdasági globalizáció), valamint a környezeti rendszerek működése között, amely helyreállítja és hosszú távon biztosítja a felborult, egyébként dinamikus egyensúlyt az emberi társadalom (illetve az általa működtetett gazdasági rendszer) és a bioszféra között. Rá kell jönnünk, hogy az ember nem uralkodik a természetben, hanem annak integráns részét képezi, sőt képességeinél fogva fokozott felelősséggel tartozik annak megóvásáért. A Föld gyönyörű és nagyon törékeny élő formák sokaságának otthona, s ez minden bizonnyal ritka – ha nem egyedülálló – az egész világmindenségben, épségének megőrzése az emberiség kiváltsága és felelőssége.²⁹ Az ember visszatalálása a természetbe, egy új világkép kialakítása olyan kényszerpályává vált a XX. század közepére, amely kudarcra ítéli az elszigeteltség megszüntetésére irányuló törekvéseket. A megoldás hosszú és bonyolult folyamatnak ígérkezik, melyben nem csak az ember és környezete, hanem az emberek egymás közötti kapcsolataink is jelentősen változtatni kell.

III. A fenntartható fejlődés elmélete

III.1. A globális gazdaság és a környezeti rendszerek viszonya

A környezeti és a szociális válságot pedig ugyanúgy a piacok nem megfelelő működése okozza, mint magát a 2008-ban bekövetkezett gazdasági és pénzügyi válságot. A világméretű környezeti krízis kialakulási folyamata rendkívül hosszú és összetett. A piac működése (a nyereség és a haszon megszerzése) egészen a XIX. századig, az Angliában kibontakozó ipari forradalomig nem játszott ennyire meghatározó szerepet az emberi társadalmak életében. Nem alakította át teljesen a társadalmakat, és a piac „láthatatlan kéz” által történő működésének

operating space for humanity, Nature 461, 2009 szeptember 24., 472-475. o.

(<http://www.nature.com/nature/journal/v461/n7263/full/461472a.html>)

²⁸ Számos ilyen példával szolgál Jared DIAMOND világhírű könyve, amely 8 faktor vizsgálata alapján mutatja ki a környezetrombolás hatását több civilizáció váratlan összeomlására; l. DIAMOND, Jared (2007):

Összeomlás, Tanulságok a társadalmak továbbéléséhez, Typotex Kiadó, Budapest.

²⁹ FARKAS Péter (2003): Fenyegtetett jövőnk védelmében, Márton Áron Kiadó, Budapest, 180. o.

gondolata is ismeretlen volt egészen a modern közgazdaság-tudomány atyjának, Adam SMITH-nek 1776-ban megjelent, „A nemzetek gazdagsága”³⁰ című könyvéig.

Mivel a növekvő számú népesség anyagi és egyéb vágyait nem lehetett kielégíteni a rendelkezésre álló javakból, növelni kellett a termelést. A gazdaság működésének alapját azóta a fogyasztás állandó növekedésének szükségességébe vetett hit alkotta, ami lehetetlenné tette a piac működésének megfelelő (ön)korlátozását. A gazdasági növekedés tehát a hiányra adott válaszként is felfogható, hiszen az embereknek küzdenie kell annak érdekében, hogy többet és többet tudjon termelni. A természet azonban így nem csupán leértékelődik a szűkös erőforrások szintjére, hanem szinte ellenséggé válik.³¹

A természettől eltávolodott, tudományos és technikai vívmányaitól önteltté vált³² emberek társadalmának mozgatórugója logikusan a termelés és a fogyasztás, s ezek legfőbb szabályozója a piac lett. Ezen a vaslogikán alapulva a sikeresség fokmérője pedig mi más lehetne, mint a minél magasabb szintű termelés³³, és ehhez kapcsolódóan a profit megszerzése, amely megteremti a még nagyobb arányú növekedés lehetőségét a piacok terjeszkedése és a technológiai fejlesztések révén.

Lényeges eleme napjaink változásainak, hogy a még ma is domináló gazdasági egyeduralomnak rá kellett döbennie, hogy megfordult a kapcsolat a globális ökonómia és a globális ökológia (globális környezet) között.³⁴ Amíg néhány évtizede még (a környezeti problémák felismerését követően) a gazdasági fejlődés környezetre gyakorolt hatásai miatt aggódtunk, addig ma az „ökológiai stressz” miatt fellépő gazdasági-társadalmi hatások megoldására kell figyelniük. De ugyanígy: amíg a közelmúltban az országok kereskedelmi függése, addig ma egyre inkább a kölcsönös környezeti függősége jelenthet gondot.³⁵

A probléma nem magával a piacgazdasággal van, hiszen emberi léptékben, helyi viszonyok és szabályozott körülmények (és persze tudatos fogyasztás) mellett a piac működése lehet megfelelő. A piacgazdaság azonban nem azonos a kapitalizmussal, amely globális méretű és nem áll a társadalom tagjainak az ellenőrzése alatt.³⁶ A kapitalizmus a munkatermelékenység és a munkamegosztás radikális növekedése mentén fejlődött, eközben az anyagi fogyasztás önmagában való értékévé magasztosult.³⁷ A növekedés-orientált gazdaság kezdettől fogva együtt jár a természeti erőforrások iránti igények növekedésével, és az emberek fogyasztási igényének (nagyreszt mesterségesen gerjesztett) fokozásával. Az így felfogott gazdasági növekedés és anyagi jólét a társadalom (döntéshozóinak) legfőbb célja, a kormányoknak a társadalmi jólét helyett ezt kell előmozdítaniuk. Az a társadalom a legfejlettebb, amelyik a legmagasabb egy főre jutó bruttó nemzeti jövedelmet tudja produkálni.³⁸

Mostanra azonban nyilvánvalóvá vált, hogy a jelenlegi gazdasági-társadalmi berendezkedésünk nem szolgálja a hosszú távú érdekeinket. A neoliberais gazdaságtan – mely kormányzati és tudományos körökben továbbra is szinte tabunak számít – elméleti és

³⁰ SMITH, Adam (1776): An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations (röviden: The Wealth of Nations), Edinburgh.

³¹ ACHTERHUIS, Hans (2006): A termelés eredete és története, In: MEADOWS, Donella H. (szerk.): Világpolgár – Időökológia, BOCS Alapítvány, Székesfehérvár, 166. o.

³² A technikai eszközök elvileg szolgálhatnák a társadalom javát is, az egyéni szabadság korlátlan érzetének és a technikai egymásrautaltságnak a megteremtése helyett; I. GYULAI Iván (2008): Kérdések és válaszok a fenntartható fejlődésről, Magyar Természetvédők Szövetsége, Budapest, 24. o.

³³ A fogyasztói kereslet nem igazodik automatikusan a kínálathoz, ezért a fogyasztói igényeket többnyire mesterségesen is gerjesztik.

³⁴ Érdemes megemlíteni, hogy mindkét kifejezés ugyanabból a görög szóból (oikosz) ered.

³⁵ RAKONCZAI János (2003): Globális környezeti problémák, Lazi Könyvkiadó, Szeged, 9. o.

³⁶ KORTEN, David C. (1996): A tőkés társaságok világalma (ötödik kiadás), Magyar Kapu Alapítvány EKF Hálózat, Budapest, 14-15. o.

³⁷ KERÉKES Sándor (2007): A környezetgazdaságtan alapjai, Aula Kiadó, 21. o.

³⁸ Ugyanakkor a fejlett országok gazdasági növekedését az ipari forradalom óta nagyrészt a fejlődő országok természeti erőforrásainak elvonása, az ún. természeti erőforrás transzer teszi lehetővé.

gyakorlati hibái egyre nyilvánvalóbbak, a végtelen növekedésre épülő gazdasági modell, az egyoldalú „ökonómizmus”³⁹ válságba került, de a válsághelyzetből kivezető utat sokan még mindig a további gazdasági növekedéstől és liberalizációtól várják. A jelenlegi folyamatok azonban éppen magának a gazdasági rendszernek a jövőbeni termelékenységét ássák alá.

Tim JACKSON professzor „Jólét növekedés nélkül” című tanulmánya szerint a jelenlegi tendenciák mellett 15-szörösére(!) kellene növelni a gazdaságot ahhoz, hogy 2030-ra az akkor 9 milliárd fő fölé emelkedő népesség a fejlett országok színvonalán élhessen. A XXI. század végére pedig körülbelül a 40-szeresére(!).⁴⁰ Teljesen egyértelmű, hogy ilyen mértékű gazdasági növekedés irreális. Már a gazdaság jelenlegi formájának megduplázódása is a környezeti rendszerek teljes széteséséhez vezetne, ami a biodiverzitás csökkenésétől a klímaváltozásig a legrosszabb forgatókönyvek bekövetkezését jelentené. A gazdaság sokszorosára növelése önmagában nem jelenti a korszerűbb technológiák vagy a tudatosabb fogyasztói szokások elterjedését, ami miatt a „zéró növekedés” szükségessége az 1970-es évek óta tudományosan igazolhatóvá vált.

A folyamatos gazdasági növekedés egyébként is csak az anyagi jólét növekedésére jelent garanciát, legalábbis amíg az eltartó-képesség határait figyelembe vesszük. Az anyagi gyarapodásra a befektetők a tudományos-technikai ismeretek révén tehetnek szert, ami fokozza a versenyképességet. A megtermelt jövedelem azonban egyre egyenlőtlenebbül oszlik meg egy szűk gazdasági elit, valamint az összes többi ember között.⁴¹ Közben a minél nagyobb mennyiségű áru- és szolgáltatástömeg minél gyorsabb ütemű elhasználása nem csak a természeti erőforrásokat herdálja el, hanem hulladéktémetővé teszi a környezetet, az embert pedig telhetetlen fogyasztóvá degradálja, kiszolgáltatva a gazdasági-technológiai rendszereknek. A növekvő termelés és fogyasztás tehát nem a tényleges emberi szükségletek, hanem a gazdasági szükségletek kielégítését szolgálja. Ezért az anyagi jóléttől meg kell különböztetnünk a társadalom „jól-létét”, amely nem csupán a materiális javak birtoklását (az anyagi „jólétet”), hanem az ún. posztmateriális értékeket⁴² is legalább egyenrangúnak tartja az anyagiak meglétével, melyek között megjelenik a tiszta, egészséges, stb. környezet is.

Az elmúlt évtizedekben nem csak a környezet védelmével összefüggő kérdések váltak alapvető fontosságúvá, hanem egy másik fogalom is villámgyors karriert futott be: a globalizáció. Tudjuk, hogy a globalizáció egy rendkívül összetett folyamat, amely – a zöld szemlélet megjelenéséhez hasonlóan – óriási változásokat hozott az emberiség történetében. Tele van veszélyekkel, feszültségekkel és kockázatokkal, de magában hordoz számos új lehetőséget is.⁴³ A globalizáció ellentmondásos folyamata a számottevő előnyök ellenére elviselhetetlen feszültségeket teremtett azzal, hogy tovább fokozta az egyébként is elképesztő mértékű egyenlőtlenségeket, s egyre irracionálisabbá vált. Olyan hatalomszerkezetet hozott létre, amely az egész emberiséget egyetlen kultúra, egyetlen civilizáció dominanciájára próbálja rendelni, miközben éppen az őt korlátozó ontológiai létfeltételek lerombolására épül.⁴⁴ A rombolást pedig a megvalósult szabadságként hirdeti.

³⁹ Érdemes felhívni rá a figyelmet, hogy mind az ökológia, mind az ökonómia ugyanabból a görög kifejezésből (oikosz) ered.

⁴⁰ JACKSON, Tim (2009): Prosperity without growth, Sustainable Development Commission, 6. o. (http://www.sd-commission.org.uk/publications/downloads/prosperity_without_growth_report.pdf)

⁴¹ A világ 225 leggazdagabb emberének a vagyona jelenleg megegyezik a legszegényebb 3 milliárd fő éves jövedelmével. A három leggazdagabb személy vagyona pedig meghaladja a 48 legszegényebb ország éves bruttó hazai termékének (GDP) az összegét.

⁴² Családi és baráti kapcsolatok, szolidaritás, szeretet, tisztesség és megbízhatóság, kiegyensúlyozottság, stb. L. INGLEHART, Roland (1977): The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles among Western Publics, Princeton University Press, Princeton.

⁴³ L. BECK, Ulrich (2005): Mi a globalizáció?, A globalizmus tévedései – Válaszok a globalizációra, Belvedere Meridionale (magyar kiadás), Szeged.

⁴⁴ BOGÁR László (2003): Magyarország és a globalizáció, Osiris Kiadó, Budapest, 12-13. o.

Az egész emberiség életkörülményeinek állandó javulását a gazdasági növekedés eddig sem tudta biztosítani, és különösen alkalmatlannak bizonyult a társadalom tagjai közötti jövedelemkülönbségek csökkentésére.⁴⁵ Többnyire a fejlett országokban valósult meg,⁴⁶ és ott is a leggazdagabbaknak juttatott aránytalanul sokat. A gazdasági globalizáció országokon belül és országok között is növeli az egyenlőtlenségeket, a erőforrások feletti hatalmat egy szűk vezető réteg kezében összpontosítja, akadályozza a helyi kereskedelmet, és mindeközben – a fenntarthatatlan termelés, szállítás és fogyasztás következtében – súlyos károkat okoz a környezetnek.

SCHUMACHER rendkívül tömören, de annál pontosabban foglalta össze a modern technika által kialakított modern világ hármassá válását:

- Az emberi természet fellázad az embertelen technikai, szervezeti és politikai rendszerek ellen, mert fojtónak és bénítónak érzi őket;
- Az (emberi) életet fenntartó bioszféra kínlódik, nyög és a részleges csőd jeleit mutatja;
- A világ nem megújítható erőforrásainak és különösen az ásványi tüzelőanyagoknak az igénybevétele olyan mértékű, hogy már a közeljövőben komoly szűk keresztmetszetek jöhetnek létre, és az említett erőforrások gyakorlati kimerülése fenyeget.⁴⁷

Ha nem is tudhatjuk, hogy a három közül melyik lehet egy – remélhetőleg soha vagy lehetőleg minél kisebb károkkal járó – környezeti katasztrófa közvetlen kiváltó oka, elméletileg bármelyik alkalmas arra, hogy a civilizációnk összeomlását idézze elő. A jelenleg uralkodónak tekinthető, materializmuson alapuló gondolkodás- és életmód, amely a véges környezetben megvalósuló korlátlan növekedés lehetőségét vallja, már nem tartható fenn rövid távon sem.

Ez a szemlélet paradox módon annál rövidebb élettartamú, minél sikeresebben valósítja meg a célkitűzését.⁴⁸ A társadalmi egyenlőtlenség, a környezetrombolás, a harmadik világ elnyomása és kizsákmányolása, a demokrácia további aláásása, a bérek, munkafeltételek és a szociális biztonság leszorítása mindaddig erősödni fog, ameddig az uralkodó közgazdasági logikát radikálisan felül nem vizsgálják. A jelenlegi gazdasági logika rendszerében ugyanis, ahol a profitmaximalizálás az elsődleges szempont, nem lehet megoldani az emberiség legfontosabb problémáit, miközben soha nem tántogott ekkora szakadék aközött, hogy gazdasági és társadalmi szempontból mi lenne lehetséges az emberiség számára, és ehhez képest mi történik valójában.⁴⁹

Ameddig a társadalom tagjainak többsége nem ismeri fel a saját szerepét a jelenlegi gazdasági-technológiai rendszer működtetésében, addig a képviselői demokrácia keretein belül igen korlátozottak a lehetőségek a rendszer reformjára. A vaslogika alapján működő gazdaságtól nem várható el, hogy csak a valódi emberi szükségletek kielégítését, és az egyenlőtlenségek csökkentését tekintse feladatának. A mesterségesen gerjesztett fogyasztói kereslet manipulatív eszközeit pedig egyébként is nehéz felismerni, még nehezebb felvenni velük szemben a küzdelmet. De amire még reklám-, PR- és egyéb eszközökkel sem lehet keresletet teremteni, arra a gazdaságnak sincs szüksége.⁵⁰ A fogyasztónak azonban még

⁴⁵ Önmagában paradox jelenség, hogy a munkaadók sokkal jobban szervezetté váltak, mint a szakszervezetek, amelyek története kezdettől fogva összekapcsolódott a nemzetköziséggel.

⁴⁶ A fejlett országok fogyasztják el az erőforrások 80%-át, miközben a maradék 20% azoknak a fejlődőknek jut, akiknek országaiban él az emberiség 80%-a.

⁴⁷ SCHUMACHER, Ernst F. (1991): A kicsi szép, Tanulmányok egy emberközpontú közgazdaságtanról, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 151. o.

⁴⁸ Ibid. 151-152. o.

⁴⁹ WENT, Robert (2002): Globalizáció (Neoliberális feladatok, radikális válaszok), Perfekt Gazdasági Tanácsadó, Oktató és Kiadó Rt., 179-180. o.

⁵⁰ Emiatt járhatnak sikerrel a bizonyos gyártókkal, vagy csak bizonyos termékekkel szemben indított tiltakozó akciók, még ha az érintett cégek nem is hajlandók sokszor bevallani, hogy a bojkott ténylegesen mekkora veszteséget okozott a számukra.

mindig jelentős a döntési szabadsága. A tőke és a politikai hatalom ugyanis végtelenen ki van szolgáltatva a rövid távú érdekeknek, a fogyasztó azonban áldozhat belőlük a hosszú távú érdekek védelmében, legfeljebb süllyed valamennyit a GDP-ben mért életszínvonalára.⁵¹

III.2. Fenntartható fejlődés – fenntarthatatlan növekedés

Az „ökológiai paradigma” – helyesebben zöld vagy környezeti paradigma – alapvetően abból indul ki, hogy az ember nem ura, hanem csupán része a bioszférának. Más megfogalmazásban annak felismerése, hogy „nem elszigetelt lények vagyunk, hanem a földi élet kalandjának elválaszthatatlan szereplői”.⁵² Ez a felismerés alapvetően megváltoztatja az ember önmagáról alkotott képét, és egyben a vállára rakja a bioszféra megóvásának új és nemes feladatát, a „Lét őrzője” szerepét.

A globális környezeti problémák felismerése tehát olyan szemléletváltást (paradigmaváltást) igényel, amelyre az emberiség történetének elmúlt 10.000 évében nem volt példa.⁵³ A változtatás szükségessége emiatt sokkal jelentősebb, mint akár a mezőgazdasági, akár az ipari forradalom idején volt.

III.2.1. A fenntartható fejlődés koncepciója

Annak érdekében, hogy a célok közérthetőek, a rendszerszintű változás előidézése érdekében tett lépések tervezhetőek és hatékonyabbak legyenek, megszületett a fenntartható fejlődés dinamikus koncepciója, amely megpróbálta tükrözni az emberi társadalom, a környezeti rendszerek, valamint a gazdaság egymásra hatásának komplexitását.

A fenntartható fejlődés kifejezés először a nyolcvanas évek elején jelent meg,⁵⁴ és Lester R. BROWN egyik műve⁵⁵ révén terjedt el a köztudatban, világszerte ismertté azonban a Környezet és Fejlődés Világbizottság (ún. Brundtland Bizottság⁵⁶) „Közös Jövők” című könyve⁵⁷ tette, mely szerint: „a fenntartható fejlődés olyan fejlődés, amely kielégíti a jelen generációk szükségleteit anélkül, hogy veszélyeztetné a jövő generációk hasonló szükségleteinek a kielégítését.”⁵⁸ Ez a definíció a mai napig a legismertebb megfogalmazása a fenntartható fejlődésnek, mely a tudományok terén befutott óriási karrierje ellenére jóval csekélyebb eredményekhez vezetett a gyakorlati alkalmazást tekintve.

Herman DALY⁵⁹ szerint a fenntartható fejlődés a folytonos szociális jólét elérése anélkül, hogy az ökológiai eltartóképességet meghaladó módon növekednénk. A növekedés azt jelenti,

⁵¹ MESZLÉNYI Attila (2008): A világvége illemtana, Ad Librum Kiadó, Budapest, 26. o.

⁵² McDANIEL, Carl N. – GOWDY, John M. (2002): Az édenkert kiárusítása, Példázat a természet tönkretételéről, Typotex Kiadó, Budapest, 106. o.

⁵³ Az azt megelőző időszakról jóval kevesebb információval rendelkezünk, de az egyértelmű, hogy a körülbelül i.e. 8000-ben, a „Termékeny Félhold” területén bekövetkezett változásokat megelőzően a homo sapiens ennek az időnek a sokszorosát töltötte el olyan harmóniában a természettel, amely nem vezetett az azóta bekövetkezett környezeti problémákhoz. L. QUINN, Daniel (1999) Izmael, Föld Napja Alapítvány, Budapest.

⁵⁴ Például a Nemzetközi Természetvédelmi Unió (IUCN) és a WWF által 1980-ban, közösen kidolgozott „World Conservation Strategy” című dokumentumban, melyet később az ENSZ Környezeti Programja, a UNEP is elfogadott.

⁵⁵ BROWN, Lester R. (1981): Building a Sustainable Society, W. W. Nothorn and Co., New York.

⁵⁶ A Bizottság – hivatalos nevén az ENSZ Környezet és Fejlődés Bizottsága (UNCED) – a nevét Gro Harlem BRUNDTLAND norvég miniszterelnökről kapta.

⁵⁷ Our common future, World Commission on Environment and Development, Oxford University Press, Oxford – New York, 1987.

⁵⁸ A definíció magyar fordításai gyakran a generációk igényeiről beszélnek szükségletek helyett, pedig a Brundtland Bizottság jelentése és egész tevékenysége alapján egyértelmű, hogy itt az alapvető emberi szükségletek biztosításáról, és nem a szinte korlátlan igények kielégítéséről van szó.

⁵⁹ DALY, Herman (1991): Steady-state Economics, Island Press, Washington D. C.

hogy nagyobbak leszünk, a fejlődés pedig azt, hogy jobbak. Ez a meghatározás kiemeli, hogy a cél elsősorban a társadalom működőképességének fenntartása. A „fenntartható fejlődés” kifejezésben használt „fejlődés” tehát minőségi változást jelent, nem pedig pusztán mennyiségi növekedést.

A – főleg politikusok és közgazdászok által használt – retorika élen jár a gazdasági növekedés fontosságának túlhangsúlyozásában, ezáltal sűrűn felbukkan az ún. „fenntartható növekedés” kifejezés is, ami a fejlett ipari országokban jó ideje ismert a makrogazdasági döntéshozatal elemzésével, vagy a makroszintű pénzügyi tervezés gyakorlatával összefüggésben. Elviekben maga a „Brundtland-jelentés” sem ellenezte a gazdasági növekedést, de a hangsúlyt a minőségi fejlődésre és a környezeti problémák elkerülésére próbálta helyezni. A hiányosságai között tartják számon azt is, hogy nem foglalkozott kellő mélységben a környezet eltartóképességével, illetve a környezettudatosságra neveléssel.⁶⁰ Azt azonban el kell ismerni, hogy a jelentés, és ennek alapján a kifejezést világszerte közismertté, érthetővé és elfogadottá tevő 1992-es riói világkonferencia közös működési területet jelölt ki a gazdasági növekedésért és a természet védelméért küzdő felek között, akik addig ellenségként tekintettek egymásra, és lehetővé tette, hogy újragondolják addigi helyzetüket, megteremtve a produktív eszmecserét közöttük.⁶¹ A kifejezés gyenge pontjában rejlik tehát az ereje is, hiszen képes összefogni, közös gondolkodásra készíteni mindenkit, és a sajátos nyelvi megfogalmazásnak köszönhetően az 1990-es években óriási hatást tudott gyakorolni a politikai közéletre.⁶²

Mára azonban a helyzet némiképp megváltozott. A gazdaság és a népesség további növekedése megállíthatatlanná vált, a riói gondolatok számos állam politikai életében észrevétlenül maradtak. A növekedés és fejlődés összekeverése nagymértékben akadályozza a fenntartható fejlődés koncepciójának megfelelő értelmezését, és a helyes tartalommal történő elterjedését, véges természeti erőforrások esetén pedig csupán rövid távon értelmezhető.⁶³ Ennek ellenére a fenntartható növekedés kérdésével foglalkozó szakirodalom Magyarországon is terjed. Általánosságban azonban megállapítható, hogy ebben az értelmezésben a növekedés végső soron a fenntarthatatlanság fenntartása, ami logikailag is értelmetlen.⁶⁴

A Brundtland Bizottság által megfogalmazott definíció mellett számos egyéb változat látott azóta napvilágot, például a hazai szabályozás szerint a fenntartható fejlődés „társadalmi-gazdasági viszonyok és tevékenységek rendszere, amely a természeti értékeket megőrzi a jelen és a jövő nemzedékek számára, a természeti erőforrásokat takarékosan és célszerűen használja, ökológiai szempontból hosszú távon biztosítja az életminőség javítását és a sokféleség megőrzését.”⁶⁵

Az egyik legutóbbi, széles körben (el)ismert definíciót a Világ Tudományos Akadémiáinak 2000-ben született Tokiói Nyilatkozata tartalmazza, mely szerint „a fenntarthatóság az emberiség jelen szükségleteinek kielégítése, a környezet és a természeti erőforrások jövő

⁶⁰ LÁNG István (2009): Félreértett üzenet, In: KÓRÓDI Mária (szerk.): Az erőszak kultúrája, Pallas Kiadó Kft., Budapest, 33. o.

⁶¹ Jo'burg Memo – Törékeny világunk pártatlan szemmel (Memorandum a johannesburgi világtalálkozó számára), Heinrich Böll Alapítvány, magyar kiadás, é. n., 10. o.

⁶² Ezért nem hiányozhat az alapvető állami célok közül sem, annak ellenére, hogy a hatályos magyar Alkotmány nem tartalmaz utalást erre vonatkozóan; I. ÁDÁM Antal (2009): A magyar Alkotmányból hiányzó alapértékekről, Közjogi Szemle, 2. évfolyam, 2009. március, 2-3. o.; ÁDÁM Antal (2009): A 20 éves magyar Alkotmány értékeiről és fejlesztési lehetőségeiről, In: KOCSIS Miklós – ZELLER Judit (szerk.): A Köztársasági Alkotmány 20 éve, Pécsi Alkotmányjogi Műhely Alapítvány, Pécs, 80. o.

⁶³ L. ERDŐS Tibor (2003): Fenntartható gazdasági növekedés (Különös tekintettel a rendszerváltást követő magyar gazdaságra), Akadémiai Kiadó, Budapest; ANTAL László (2004): Fenntartható-e a fenntartható növekedés? (Az átmeneti gazdaságok tapasztalatai), Közgazdasági Szemle Alapítvány, Budapest.

⁶⁴ HAJNAL Klára (2006): A fenntartható fejlődés elméleti kérdései és alkalmazása a településfejlesztésben, PhD.-értekezés, PTE TTK Földrajzi Intézet, Pécs, 83. o.

⁶⁵ Kvt. 4.§ 29. pont

generációk számára történő megőrzésével egyidejűleg”. Ez utóbbi meghatározás több szempontból is szerencsés, hiszen – rövidsége ellenére is – képes kiküszöbölni az alapvető értelmezési problémát: nem fenntartható fejlődésről, hanem egyszerűen csak fenntarthatóságról beszél, megelőzve ezzel a fejlődés vagy növekedés eltérő értelmezésének dilemmájából fakadó, véget nem érő vitákat.

III.2.2. A fenntarthatóság elemei

A fenntarthatóság értelmezésében alapvető kérdés, hogy milyen mértékben helyettesíthető a természeti tőke egyéb (művi, fizikai) tőkével. Az ún. gyenge fenntarthatóság (*'weak sustainability'*) elmélete szerint technológiai és gazdasági folyamatokkal megoldhatók a környezeti problémák, fizikai tőkével kiváltható (korlátlanul helyettesíthető) a természeti tőke. Az erős fenntarthatóság (*'strong sustainability'*) szerint a természet nem vonható ki, nem helyettesíthető korlátlanul, ehhez különféle emberi beavatkozásokra van szükség.⁶⁶ A természeti tőkét tehát meg kell őrizni, mert a természeti és művi tőke csak korlátozott mértékben helyettesíthető egymással.⁶⁷ A Tokiói Nyilatkozat a természeti erőforrások megőrzésének fontosságát hangsúlyozza, ezzel egyértelműen az erős fenntarthatóság mellett teszi le a voksot.⁶⁸

A fenntartható fejlődésnek alapvető eleme a környezetvédelem szükségessége, ezzel párhuzamosan a környezet jó minősége, a rendelkezésre álló erőforrások nemzedékek közötti és adott generáción belüli méltányos elosztása, illetve a rendszerszemléletben történő, integrált fejlesztés. Utóbbi alapján a fenntarthatóságnak három pillére van: egy gazdasági, egy társadalmi és egy környezeti pillére.⁶⁹ Az említett három alrendszer közötti, hosszú távú összhang megteremtése rendkívül bonyolult feladat:

- Egyrészt úgy kell átalakítanunk a gazdasági-társadalmi rendszerünket, hogy illeszkedjen a létét biztosító bioszférához, ezek az alrendszerek ne veszélyeztessék egymás stabilitását, és lehetőséget biztosítsanak a folyamatos fejlődésre;
- Másrészt figyelemmel kell lenni az időtényezőre is, hiszen a jelenlegi, nyilvánvalóan fenntarthatatlan folyamatok egyre sürgetőbb, és egyre határozottabb változtatásokat igényelnek;
- Harmadrészt egyre nyilvánvalóbb, hogy a fenntartható fejlődés megvalósításának kulcsa az emberek gondolkodásának, értékrendjének a megváltoztatása;⁷⁰ a környezetvédelem ügye ebben az értelemben tükröt tart az emberiség elé, megmutatja, sőt felerősíti az emberi gyarlóságot és osztársadalmi szinten tükrözi vissza az egyén jellembeli tulajdonságait jó és rossz értelemben egyaránt.⁷¹

A fenntartható fejlődés tehát nem egy alapelv, hanem inkább a társadalom általános, végső célja, még pontosabban egy folyamat, amely „mint állapot soha nem érhető el, mert a külső és belső környezeti feltételek állandóan változnak, így az alkalmazkodás és változás kényszere

⁶⁶ NEUMAYER, Eric (2003): *Weak Versus Strong Sustainability: Exploring the Limits of Two Opposing Paradigms*, Edward Elgar, London

⁶⁷ SZLÁVIK János (2005): *Fenntartható környezet- és erőforrás-gazdálkodás*, KJK-KERSZÖV, Budapest, 27-28. o.

⁶⁸ Az ökológusok (és általában a természettudósok) a gyenge fenntarthatóságot nem fogadják el, és a szigorú változtatával is problémáik vannak, hiszen ez utóbbi is feltételez helyettesítéseket, kompenzációkat a természeti tőkén belül; I. KERÉKES (2007): i. m., 26. o.

⁶⁹ Emiatt szokták gyakran megkülönböztetni egymástól a gazdasági, társadalmi és környezeti fenntarthatóságot.

⁷⁰ HAJNAL Klára (2000): *A környezetvédelem regionális fejlesztésének kérdései*, In: FODOR István – KOVÁCS Bernadett – TÉSITS Róbert (szerk.): *Társadalom és környezet (Tanulmányok a tudomány világkonferenciájára)*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 248. o.

⁷¹ KONDOROSI Ferenc (2004): *Emberi jogok: veszélyek és kihívások*, Civil Akadémia, Budapest, 254. o.

állandóan adott”.⁷² Megjelenése és működése sok szempontból hasonlít a ’demokrácia’ kifejezéshez, amely nyitott projekt és alapjaiban vitatott fogalom,⁷³ amelynek szintén számos definíciója és értelmezése ismert. Ahogy a demokrácia központi szerepet tölt be a politikai életben, ugyanígy vitathatatlan a fenntartható fejlődés (fenntarthatóság) lényegi tartalma a (globális) környezeti kérdésekkel összefüggésben.⁷⁴ A fenntarthatóság megköveteli a helyileg rendkívül változatos és változó szociokulturális és természeti környezethez való alkalmazkodáshoz szükséges aktív kommunikációt, az érintettek részvételét, a tanulásra való nyitottságot.⁷⁵ A fejlődés tehát az állandóan változó környezethez történő, egyre jobb alkalmazkodás.⁷⁶ Egyetemesen nincs is szükség a fejlődés módjára (és nem az idejére) vonatkozó „fenntartható” jelzőre, az csak az emberi társadalom esetére alkalmazható.⁷⁷

Jelenlegi gondolkodásunk azonban mindennél előrébb helyezi a (szabályozatlan vagy minél kevésbé szabályozott) gazdasági szektor hatékony működésének a kérdését, aminek eredményeként egyre fokozódnak a szociális és környezeti problémák. Tekintettel arra, hogy a jelenlegi gazdasági-technológiai rendszer fenntarthatatlan, és a fenntartható fejlődés fogalma az eltelt két évtizedben nem tudta beváltani a hozzá fűzött reményeket, egyre több kritika éri a fenntarthatóság gondolatát.

Egyesek szerint az alapvető hiba abból adódik, hogy a „fenntartható” jelző azt sugallja, mintha a fejlődés a jelenlegi formájában is hosszú távon működtethető lenne, és nem egy korszakváltás határán lennénk. Mások szerint maga a kifejezés túlságosan pontatlan, nehezen körülírható, ezért mindenki a saját érdekeinek megfelelően, a saját szája íze szerint képes interpretálni, hogy mi tekinthető fejlődésnek, és mi az, ami egyáltalán fenntartható.

A helyzet fonákságára utalva javasolja LÁNYI András, hogy talán nem is fenntartani kéne a jelenlegi fejlődést, hanem egyszerűen újrakezdeni.⁷⁸ Első hallásra talán meghökkentő gondolat, de az igazságtartalma egyértelmű, amennyiben az emberiség elmúlt 10.000 évét egy olyan szerves fejlődésnek tekintjük, amely mára az élővilág történetében a hatodik nagy kihalás okává válhatott, és mára magának az emberiségnek a létét fenyegeti.

III.2.3. A fenntarthatóság feltételei

A fenntartható és igazságos társadalom szinte definíciószerűen megköveteli a demokráciát, a méltányosságot, a sokféleséget, valamint a fenntartható termelést és fogyasztást. Mindehhez erősebb helyi közösségek és gazdaságok, illetve erősebb kapcsolatok és jobb együttműködés szükséges nemzetközi szinten.⁷⁹ Maga a „fenntartható” jelző, illetve a „fenntarthatóság” kifejezés a növekedés minőségének és tartalmának a megváltoztatását ígéri. Azért vált ilyen széles körben népszerűvé, mert egy fogalmi ernyő alatt hagyta az egymással szöges ellentétben

⁷² GYULAI Iván (2007): Új megközelítések a fenntarthatóság érdekében, In: KÓRÓDI Mária (szerk.): Remény a fennmaradásra (Fenntartható-e a fejlődés?), Kossuth Kiadó, 226-227. o.

⁷³ „Ha a demokrácia jelentéséről nem alakulnak ki viták egy társadalomban, azt a társadalmat aligha nevezhetjük valóban demokratikusnak”; I. DRYZEK, John S. (2009): Politikai és ökológiai kommunikáció, In: SCHEIRING Gábor – JÁVOR Benedek (szerk.): Oikosz és Polisz, Zöld politikai filozófiai szöveggyűjtemény, L’Harmattan Kiadó, Budapest, 592. o.

⁷⁴ DRYZEK, John S. (1997): The Politics of the Earth: Environmental Discourses, Oxford University Press, 125. o.

⁷⁵ SCHEIRING Gábor – BODA Zsolt (2008): Gazdálkodj okosan! (A privatizáció és a közszolgáltatások politikája), Védegylet – Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, 62. o.

⁷⁶ GYULAI Iván (2008): Kérdések és válaszok a fenntartható fejlődésről, Magyar Természetvédők Szövetsége, Budapest, 11. o.

⁷⁷ Ibid. 17. o.

⁷⁸ LÁNYI András (2009): Porcelán az elefántboltban, Az ökológiai politika kezdetei Magyarországon, Heti Válasz Kiadó, 53. o.

⁷⁹ A fenntartható gazdaság felé (a neoliberalis gazdasági globalizáció megkérdőjelezése), Globalizáció füzetek 5., Friends of the Earth International – Magyar Természetvédők Szövetsége, 2005., 3. o.

álló gazdasági növekedést és a környezeti fenntarthatóságot. Mert olyat kínál, amit mindenki szeretne, az ellenkezőjét viszont senki. Mert mindenki megtalálhatja benne a saját részterületét, és a fenntarthatóság neve alatt újra eladhatja.⁸⁰

Alapvető hiányosság a fenntarthatóság értelmezéséhez és méréséhez, hogy a GDP, mint leggyakrabban használt mérőszám alkalmatlan a tényleges jóllét meghatározásához. Alapvető fontosságú társadalmi tevékenységeknek nem tulajdonít valós értéket,⁸¹ míg pozitívnak ismer el az életminőség romlásával járó tevékenységeket, amennyiben fizetni kell értük.⁸² Közben a nem megújuló természeti erőforrások pótolhatatlansága, és a helyettesítésük költségei alig számítanak bele.

A neoliberais gazdasági globalizáció éppen a fenntarthatóság ellenében hat, növelve a világgazdaságtól való függést. Nem kétséges, hogy a társadalom megfelelő működéséhez szükség van gazdasági tevékenységekre, de minden szinten (helyi, országos, regionális, nemzetközi) lehetővé kell tenni az adott szintre jellemző, optimális, saját viszonyokhoz igazodó, a valós gazdasági, társadalmi, környezeti és kulturális igényeket tekintetbe vevő gazdasági stratégia megválasztásának a lehetőségét.⁸³

A fenntarthatóság eléréséhez alapvető és radikális változtatásokra van szükség a gazdasági-társadalmi élet szinte valamennyi területén:

- Korlátozni kell a nem megújuló természeti erőforrások felhasználását,⁸⁴
- Ellenőrizni kell a gazdasági társaságok tevékenységét, a nemzetközi kereskedelmi tevékenységek hatását a termelés és fogyasztás szintjére, szerkezetére;
- Ösztönözni kell az ún. reálgazdaságba történő befektetéseket, ezzel párhuzamosan csökkentve a virtuális pénzgazdaság szerepét;
- Meg kell követelni döntéshozók esetén az elszámoltathatóságot és a (társadalmi és környezeti szempontból is) felelős magatartást;
- Tekintetbe kell venni, és meg kell fizettetni a környezethasználókkal a tevékenységük külső (ún. externális) költségeit;⁸⁵
- Erősíteni kell a helyi és regionális gazdaságokat, a kis- és középvállalatokat (ún. KKV-kat);
- Biztosítani kell a helyi közösség ellenőrzési lehetőségét a helyi erőforrások felett;
- Meg kell teremteni a döntéshozatal során a hatékony társadalmi részvételi lehetőségeket.

Amennyiben lehetőséget biztosítunk legalább az egyes országoknak, mint a nemzetközi kapcsolatok legfontosabb szereplőinek arra, hogy irányítsák a gazdaságukat, még hozzá olyan nemzetközi szabályok mellett, amelyek a fenntarthatóságot⁸⁶ szolgálják, és mindezt kiegészíti a társadalom tagjainak demokratikus részvétele a döntések meghozatala során, lesz

⁸⁰ GYULAI Iván (2009): Fenntartani a fenntarthatatlant, In: KÓRÓDI Mária (szerk.): Az erőszak kultúrája, Pallas Kiadó Kft., Budapest, 157. o.

⁸¹ Gyereknevelés, öregekről és rászorulókról való gondoskodás, háztartási munka, szabadidő hasznos eltöltése, társas érintkezés, stb.

⁸² Például gyógyszeres kezelés, környezetszennyezés megszüntetésének költségei, bűnözés elleni védekezés.

⁸³ Feltételezve tehát a gazdasági sokféleség lehetőségét is.

⁸⁴ Egyrészt a felhasználás ütemének lassításával, figyelembe véve a rendelkezésre álló, még gazdaságosan kitermelhető készletek mennyiségét, valamint a (korlátozottan) megújuló erőforrások felhasználására történő fokozatos áttéréssel.

⁸⁵ Ezt hívják az externális költségek „internalizálásának”. Az elméleti kidolgozása Arthur Cecil PIGOU (1877-1959) angol közgazdász nevéhez fűződik.

⁸⁶ És ezzel összefüggésben a szegénység leküzdését, a nemzedékek közötti és nemzedékeken belüli igazságosságot, a sokféleség tiszteletét, az emberi méltóságot, stb.

lehetőségünk megteremteni egy másfajta (fenntartható, igazságos és demokratikus) jövőt. Más hosszú távú, működőképes alternatíva jelenleg nem is létezik.⁸⁷

A fentebb felsorolt feltételek bekövetkezésének a valószínűsége azonban egyelőre igen csekély. Lényeges változás nem lehetséges belső meggyőződésünk megváltozása nélkül; a mélyebb és fontosabb értékváltozásnak tudatunkat kell érintenie.⁸⁸ Nem véletlen, hogy sem a vallás, sem a filozófia nem foglalkozott korábban környezetvédelmi kérdésekkel olyan szinten, amilyen jelentőséget a XX. században kezdtek tulajdonítani neki.⁸⁹

Egyértelmű, hogy a legjobb eredményeket a társadalom tagjainak felvilágosításával, oktatásával, nevelésével érhetnénk el,⁹⁰ ennek hatékonysága azonban nehezen mérhető és csak hosszú távon válik érzékelhetővé össztársadalmi szinten. Csak ettől várható azonban, hogy minél több ember (lehetőleg a társadalom többsége) hozzájusson a szükséges ismeretekhez, ezáltal megértse a jelenlegi fenntarthatatlan folyamatok okait, végül akár befolyásolni is képes legyen ezeket az összetett folyamatokat.⁹¹

IV. A környezetvédő NGO-k szerepe a környezet védelmében

IV.1. A környezeti érdek

Az ökológia a görög „oikosz” szóból származik, amely házat, pontosabban háztartást, lakókörnyezetet jelent. Az így felfogott környezet nem egyszerűen a hely, ahol lakunk, hanem a „ház tartásának” módja. A környezet nem egyszerűen a külvilágot jelöli, az embert körülvevő dolgok összességét, nem egyszerűen az a tér, ahol leéljük az életünket. JUHÁSZ-NAGY Pál ökológus szavaival élve: a környezet nem a „közös fürdőmedence”, amelyben a fajok úszkálnak, hanem az a mód, ahogyan egymást tolerálják.⁹² Az autonómia sem függetlenség valójában, hanem az élőlények és környezetük közötti kölcsönös függés, ami azt jelenti, hogy az ember sem egyszerűen él a környezetben, hanem tudatosan együtt él vele.⁹³ Az emberi viselkedést azonban nem a közvetlen környezeti visszacsatolások határozzák meg, hanem a nyelv által történő szimbolikus interpretáció. Az ember a másik emberrel való társas érintkezésen keresztül viszonyul környezetének többi eleméhez is, ezért az ember környezete elsősorban a nyelv világát jelenti,⁹⁴ az embernek ezért elsősorban nem környezete, hanem világa van, a nyelv világa.

⁸⁷ Bár a jelenlegi gazdasági-társadalmi rendszer akár már rövid távon is működésképtelenné válhat; I. HETESI Zsolt – SZÁM Dorottya – VÉGH László (2008): Az utolsó kísérlet, Híradás a Föld állapotáról, Kairosz Könyvkiadó Kft., Budapest.

⁸⁸ DAHLKE, Rudiger (2002): Mitől beteg a világ?, A modern mítoszok jövőnkét veszélyeztetik, Magyar Könyvklub, Budapest, 338. o.

⁸⁹ Elsősorban Martin HEIDEGGER (1889-1976) német filozófus munkáinak köszönhetően.

⁹⁰ Nem véletlen, hogy a közismert mondás szerint „a környezetvédelem ügye az iskolapadban dől el”. Ez elsősorban a fiatalabb korosztályok fogékonyságára utal, hiszen a környezeti nevelés a leghatékonyabban nem is a hagyományos keretek között, hanem valóban a „terepen” folytatható, ahogy egy másik – John MUIR (1838-1914) amerikai természetvédőnek tulajdonított – mondás tartja: „egy nap a hegyekben hegynyi könyvvel ér fel”.

⁹¹ Ebből a szempontból fontos előrelépésnek tekinthető Magyarországon, hogy 2008 októberében megalakult az ún. Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács (NFFT), amelynek célja, hogy a politikai döntésekben megjelenjen a fenntarthatóság elve, illetve a döntéshozók figyelembe vegyék a jövő generációk érdekeit. Az NFFT mind az öt parlamenti frakció egyetértésével jött létre, 32 tagja a politikai, a gazdasági, a tudományos, az egyházi és a civil szférát képviseli. Az elnök (az Országgyűlés mindenkori elnöke) mellett négy társelnök vezet; a társelnököket a kormánypart, az ellenzéki frakciók, a tudományos oldal és a civil szféra delegálja.

⁹² JUHÁSZ-NAGY Pál (1984): Beszélgetések az ökológiáról, Mezőgazdasági Kiadó, Budapest, 79-100. o.

⁹³ Ezért javasolja LÁNYI az „együttléstan” kifejezés használatát annak megjelölésére, hogy az emberrel foglalkozó tudományokban mit jelent a környezeti szempontok megjelenése.

⁹⁴ LÁNYI András (2000): A humánökológia környezetfogalma és eszméletörténeti összefüggései, In: LÁNYI András szerk. (szerk.): Természet és szabadság, Humánökológiai olvasókönyv, ELTE Szociológiai és Szociálpolitikai Intézet Humánökológiai Szakirány, Osiris Kiadó, Budapest, 13-14. o.

Az emberi kommunikáció, a nyelv segítségével lehetővé vált az információk robbanásszerű felhalmozódása, aminek köszönhetően az ember a külvilágból érkező ingereknek már nem csupán passzív befogodójává vált,⁹⁵ hanem választhatott akár a környezeti adottságoktól eltérő cselekvési célokat is. Az ember egyébként is – éppen a későbbiekben tárgyalandó közösségeknek köszönhetően, melyek megvédték a külső környezet fenyegetéseitől – kiválóan tudott alkalmazkodni a környezetéhez, így akár tudatosan függetleníteni is tudta magát tőle, tartósan inadekvát viselkedést tanúsítva.

Az emberi tudat kialakulásával az evolúció a természet törvényein túlmutató dolgot hozott létre. A globális környezeti problémák kialakulását nagyban elősegítette az emberek világnézetének átalakulása, értékrendjének megváltozása, főleg a XVII. századtól kezdve.⁹⁶ A természet „deszakralizációja” és „szekularizációja” (spirituális tiszteletének megszűnése), a természeti erőforrások kizsákmányolása sokkal egyszerűbb volt a világegyetem karteziánus felfogása alapján.⁹⁷

Kiindulópontként elfogadva ezt a helyzetet, egyet kell érteni LÁNYI András megállapításával, miszerint a környezet mint olyan jelenleg „védhetetlen”, mert az uralkodónak tekinthető gazdasági-technológiai szemlélet keretei között a természeti és kulturális környezetünk tönkretételét a jólét és haladás érdekében hozott súlyos, de logikus és elkerülhetetlen áldozatként fogadjuk el.⁹⁸ Az állandó gazdasági növekedés motorja a tudományos ismeretek gyarapodása, a technikai újítások felfedezése, melyek hatalmat adnak a természet erőinek megfékezéséhez. Ez a tudás azonban nem csak elszakítja, hanem szembe is állítja az embert a környezetével:

- Mint egyént a közösséggel (hiszen csak akkor lehet szabad, ha társas viszonyai nem korlátozzák saját, egyéni céljai követésében);
- Mint a megismerés alanyát a megismerés tárgyaként felfogott külvilággal (hiszen valódi ismeretekre csak elfogulatlan kívülállóként tehet szert);
- Mint történelmi lényt a természettel, melyből kiemelkedve, s azt legyőzve teremtí önmagát”.⁹⁹

Gondolkodásunkat tehát a természet feletti uralom,¹⁰⁰ és a gazdasági és technológiai hatékonyság javításának célja határozza meg, amely felett erős intézmények és szervezett bürokrácia gyakorol ellenőrzést. Ilyen körülmények között a természeti és kulturális örökség megőrzésének nincs realitása, ahogy a fogyasztás csökkentése is elképzelhetetlennek tűnik egy fogyasztói társadalomban.

Amennyiben nincsenek meg a szükséges ismereteink a környezeti rendszerek működéséről, nincsenek meg a megfelelő intézményeink, és főleg hiányoznak az élet- és gondolkodásmód megváltoztatásához szükséges kulturális normáink, szokásaink, stb., akkor képtelenek vagyunk felismerni a környezet érdekét általánosságban, és a konkrét döntéshozatali helyzetekben is. A természetes és az épített környezet védelmének fontosságával kapcsolatban azonban egyetértés mutatkozik a társadalom tagjai részéről. Az már egy másik kérdés, hogy

⁹⁵ BERTALANFFY, Ludwig von (1995): ...ám az emberről semmit sem tudunk, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 95. o.

⁹⁶ Mint korábban már említésre került, az alapvető változások mintegy 10.000 éve, a mezőgazdasági forradalom következtében indultak el. Ebből a szempontból az ipari forradalom és a felvilágosodás csak a folyamat végső szakaszának a nyitánya volt.

⁹⁷ Utalás René DESCARTES francia filozófusra (1596-1650), aki a szellem és anyag határozott szétválasztása mellett hangsúlyozta, hogy az ember a tudomány révén a természet urává és birtokosává válhat.

⁹⁸ LÁNYI András (2003): Létezik-e? (esszék), Hanga Kiadó – Új Mandátum Kiadó, Budapest, 22. o.

⁹⁹ LÁNYI András (1999): Együttéléstan, A humánökológia a politikai filozófiában, Liget Könyvek, Liget Műhely Alapítvány, Budapest, 18. o.

¹⁰⁰ Ez az elképzelés nagyon mélyen gyökerezik a gondolkodásunkban, és az ember másik ember feletti uralmából származik. Az ember és környezete közötti összhang megteremtése ezért szorosan összefügg az emberek egymás közötti harmóniájának az újrafelfedezésével.

ez a közmegegyezés miért nem működik a gyakorlatban. Jelentősége azonban vetekszik a társadalom által szintén alapvető fontosságúnak tekintett, egyéb közérdekű célokkal, feladatokkal, tevékenységekkel:

- A demokratikus jogállam működtetésével;
- Az életminőség javításával;
- A jólét, a biztonság és az egészség megteremtésével;
- A szabadság és egyéb alapvető jogok érvényesítésével;
- A nyilvánosság és átláthatóság biztosításával, stb.

Alapvető különbség azonban, hogy a közérdekbe sorolható fogalmak közül a megfelelő környezet biztosítása az egyetlen, amely egészen a XX. század második feléig nem kapott intézményes védelmet, és ehhez képest a megőrzése néhány évtized alatt stratégiai kérdéssé, sőt létkérdéssé vált az emberiség jövőjét illetően. A környezet – mint „hang nélküli általános érdek”¹⁰¹ – képtelen hatékonyan megvédeni önmagát a káros emberi beavatkozásoktól.¹⁰²

Ezért minden szinten szükség van azokra a politikusokra, szakértőkre, nemzetközi és állami intézményekre, érdekcsoportokra, társadalmi szervezetekre és egyénekre, akik felvállalják a környezet érdekeinek képviseletét a gazdaság és a társadalom működését szabályozó döntések meghozatala során, túl a saját, személyes érdekeik érvényesítésén.

Bár a társadalomtudósok, valamint a szociobiológusok egy része vitatja, hogy az emberi viselkedés végső motivációja az önérdeken túl más is lehet, a gyakorlatban leginkább a magukat környezetvédőnek vallók között találhatunk olyan személyeket, akik ténylegesen nem csak és kizárólag a saját egyéni, önző érdekeiket képviselik, és adott esetben különféle környezetvédő csoportokat, szervezeteket, intézményeket sem emiatt hoznak létre, hanem egyfajta globális identitástudat vagy szolidaritás alapján akár térben igen távoli, vagy globális jellegű ügyekben is állást foglalnak, és akár tevőlegesen is részt vesznek az események alakításában.¹⁰³ Kivételek persze mindig vannak, de ezeknek a csoportoknak és szerveknek a célja elméletileg a (szélesebb értelemben vett) környezet kifejezett védelme, amelynek a konkrét tevékenységeikben is valamilyen mértékben tükröződnie kell.

A környezet védelme összekapcsolódik tehát az érintettek személyes érdekeivel, de nem kizárólag az egyéni szempontok alapján történő magatartást jelenti. A környezet védelme érdekében történő fellépés feltételezi a környezeti tudatosság bizonyos szintjét, bár a környezeti tudatosság sem feltétlen jelenti a környezet terhelésének a csökkentését, hiszen például hiába gyűjti valaki szelektíven a hulladékot, ha azt utána egy másik földrészre szállítják feldolgozásra, és az ebből fakadó terhelés felülmúlja a helyben történő ártalmatlanítás költségeit.¹⁰⁴

Amennyiben a környezet védelmét kiemelkedő fontosságú közérdeknek, a rá vonatkozó döntések meghozatalát pedig közügynek (közös ügynek¹⁰⁵) tekintjük, akkor a védelméhez szükséges, megfelelő nemzeti és nemzetközi intézmények és döntéshozatali mechanizmusok kialakítása, a kedvező politikai feltételek megteremtése az egyik legfontosabb feladat. A politikai megoldások iránti bizalmatlanság és a közügyektől való elfordulás azonban – különösen Magyarország esetében – általános tendencia. A rendszerváltás politikai és közjogi értelemben is óriási fordulatot jelentett, a politika iránti bizalom szempontjából

¹⁰¹ KRÁMER, Ludwig (2002): Az Európai Bizottság szerepe a közösségi környezetvédelmi jog átvételének ellenőrzésében. Európai Jog, 2. évf. 3. szám, HVG-ORAC, 2002. május, 4. o.

¹⁰² Az ismert hasonlattal élve az ember és a környezete közötti viszony jelenleg olyan bokszmeccshez hasonlít, amelyben az egyik fél megállás nélkül támad, míg a másik – egyelőre – leengedett kézzel tűri az őt ért csapásokat.

¹⁰³ BODA Zsolt (2004): Globális ökopolitika, Helikon Kiadó, Budapest, 191. o.

¹⁰⁴ TAKÁCS-SÁNTA András (2008): Bioszféra-átalakításunk nagy ugrásai, L'Harmattan Kiadó, Budapest, 62.

o.

¹⁰⁵ 'Common interest'

azonban már jóval kevésbé, legfeljebb átmenetileg hozott változásokat. Sokan gondolták úgy 1989-1990-ben, hogy a demokratikus intézményrendszer kiépítése lesz könnyebben megteremthető, és a piacgazdaság megteremtése ütközik majd nagyobb nehézségekbe. Ehhez képest az utóbbi törvényszerűségek érvényesítése sokkal könnyebben sikerült, mint ahogy azt bárki is gondolhatta volna.¹⁰⁶

A környezet állapotára és a hazai környezetvédelmi intézmény- és eszközrendszer jövőjére nézve is rendkívül veszélyes jelenség, ahogy – párhuzamosan az individualizmus és az anyagiasság növekedésével¹⁰⁷ – az emberek fokozatosan bizalmatlanná válnak a demokratikus intézményekkel és a választott képviselőkkel szemben, és ennek következtében egyre jobban kiábrándulnak a politikából, ami szinte már szitokszóvá válik.¹⁰⁸ A pártok azonban nem is törekedtek arra különösebben a rendszerváltozás óta eltelt időszakban, hogy a választásokat megelőző néhány hónap kivételével a választók minél nagyobb rétegének véleményét érdemben megismerjék, illetve bevonják őket a döntések előkészítésébe. Ez pedig egy idő után már csak a demokrácia látszatának a fenntartásához elegendő.¹⁰⁹

IV.2. Civilek, NGO-k, környezetvédők

IV.2.1. A civil társadalom szerepe

A modern demokrácia alapvetően a liberális demokrácia elmélete, és egy olyan entitásra – a görög démoszra – utal, amely egyrészt már nem is létezik, másrészt a maga idejében is csak legfeljebb másfél évszázadig volt képes működtetni az athéni demokráciát. Nincs tehát kontinuitás az antik és a modern demokrácia között, és a liberalizmus eszméjének meghaladása a jelenlegi demokratikus körülmények között jelentőségét tekintve alig mérhető a szó szerinti demokrácia meghaladásához a liberalizmus által. A klasszikus demokrácia-felfogás, a közvetlen hatalomgyakorlás ugyanis nem a mai értelemben vett szabadságesszéményt jelentette, másrészt a modernitás olyan problémákat old meg, és olyan értékeket képvisel, amelyet az antik görögök nem is ismerhettek.¹¹⁰

Az önkormányzásnak (a civil szervezetek saját tagjai általi kormányzásának) az intenzitása azonban mind a térbeli kiterjedéssel, mind az időtartammal fordítottan arányos:

- Az antik poliszok esetén valódi önkormányzásról lehetett beszélni, hiszen az egyének valóban szinte önmagukat kormányozták.¹¹¹ A résztvevő személyek közötti interakciók (az ún. interperszonális kapcsolatok) élő, szinte direkt jellegűek voltak, ezért az önkormányzás egyben közvetlen demokráciát is jelenthetett. Emiatt a kormányzati tisztségeket betöltő személyek rotációja is gyors volt. Nagyobb méretű települések és csoportok esetén a helyi önkormányzás és a helyi autonómia már jóval kisebb intenzitású önkormányzást jelent ebben az értelemben, ami valójában közvetett

¹⁰⁶ Mikor ér véget a rendszerváltás? – Beszélgetés Tamás Pál szociológussal, Európai Tükör, XI. évfolyam, 12. szám, 2006. december, 6. o.

¹⁰⁷ Ahogy az individualizmus és a válások számának növekedése között is megfigyelhető a szoros összefüggés; I. CSATH Magdolna (2002): Lenni vagy nem lenni – A nemzetépítő stratégia lehetőségei, Kairosz Kiadó, 305. o.

¹⁰⁸ A Közösségfejlesztők Egyesületének közbizalomról szóló, ötödik felméréséből (2009) Magyarországon a politikusok már-már durva elutasítása olvasható ki, a vizsgált közintézmények közül pedig a parlament megítélése romlott a legnagyobb arányban az előző évihez képest. A civil társadalom, a nonprofit szervezetek maradtak továbbra is a felmérés legjobban szereplő résztvevői, egyedül velük kapcsolatban lendült át a bizalmi arány a pozitív válaszokra; l.: <http://www.kozossegfejlesztes.hu/>

¹⁰⁹ A későbbiekben rátérünk még a képviseleti, a közvetlen, a részvételi és az ún. környezeti demokrácia közötti azonosságokra és különbségekre.

¹¹⁰ SARTORI, Giovanni (1999): Demokrácia, Osiris Kiadó, Budapest, 125-126. o.

¹¹¹ Miként azt a görög „autósz” szó jelenti.

kormányzás: nem közvetlenül kormányozzuk magunkat, hanem képviselőink által. Ezért nincs értelme világméretű önkormányzatokról beszélni.

- Az intenzitás és az idő fordított arányossága kevésbé nyilvánvaló, de a tapasztalatok azt mutatják, hogy a maximális intenzitású önkormányzás csak feszült pillanatokban (háború, forradalom, stb.) és akkor is csak rövid ideig tartható fenn, hiszen egy bizonyos idő elteltével a heroikus lendület ereje csökken, és fokozatosan rutinná válik.¹¹²

A közösségalkotás készsége és képessége folyamatosan ható, szinte ösztönös tulajdonságunk, az ember számára a közösségek szervezése biológiai alapokon nyugvó, „természetes” feladat. A társadalomban nagy számban működnek is különféle társadalmi csoportok (ennél jóval kevesebb a valódi közösségek száma), melyeket összefoglaló elnevezéssel civil társadalomnak (*societas civilis*) szoktak hívni.

A civil társadalomnak nem létezik mindenki által elfogadott, közös definíciója. Meghatározhatjuk úgy, mint az állampolgárok szabad akaraton alapuló, tudatos, egyéni és közös cselekvése, amelynek célja a társadalom egészének és különféle szerveződéseinek a jobbítása; azaz nem a politikai hatalom megszerzése és nem a profitszerzés. Felelős polgárok összessége, akik tudatosan szerveződnek saját és másokkal közös érdekeik érvényesítésére, vagy mások megsegítésére.¹¹³ A civil társadalom tágabban értelmezve olyan társadalmat jelent, amelyben a nem-politikai intézmények nincsenek a politikaiaknak alárendelve, és ugyanakkor az individuális törekvéseket sem fojtják el,¹¹⁴ amennyiben azok nem szélsőséges jellegűek. A hatalom gyakorlóit tehát nem gyűrik maguk alá a társadalmi életet, a szűkebb értelemben vett civil társadalom (ebben az értelemben a társadalmi szféra) elválasztásra kerül mind a gazdasági, mind a politikai szféráktól.¹¹⁵

Gyakran a piaci szereplőket, a piacgazdaság szűkebben vett szereplőit is a civil társadalom fogalomkörébe szokták sorolni, mint az államtól független viszonyok hálózatát, de a jelenlegi gazdasági világválság az egyik legjobb példája annak, hogy miért helytelen ez a megközelítés. A civil szektor tehát valahol az állam és a piac közötti helyezkedik el, és külső ellenőrzés, társadalmi kontroll alatt kívánja tartani mindkettőt. Ebben nagy segítséget jelentenek számára a globalizációs folyamat nyilvánvaló hiányosságai és globális kockázatait, valamint az új kommunikációs technológiák. A civil szektor ereje, a civil szervezetek száma és szerepe a demokratikusan működő társadalmak fontos fokmérője. Az erős civil társadalom léte és helyzete sokat elárul egy demokratikusan működő társadalom állapotáról, hiszen a civil szerveződések a demokratikus társadalmi berendezkedés alappillérei.

Bár a civil társadalom fogalma, és a civil szervezetek köre állandó vitatéma, a formalizált, önálló jogi személyiséggel rendelkező szervezetek mellett az egyes országokban megszámlálhatatlan egyéb közösség, tömegmozgalom, stb. is működik, amelyek sokszor spontán és informális jellegűek, de legalább olyan értékesek a társadalom egésze szempontjából. A szervezetek száma azonban önmagában még nem garantálja az erős civil szektor meglétét, és a társadalom demokratikus működését.¹¹⁶ A valóságban a civil szervezetek, a pártok és az érdekvédelmi szervezetek közötti választóvonal nagyon laza.¹¹⁷

¹¹² SARTORI (1999): i. m., 45. o.

¹¹³ BULLAIN NILDA szerk. (2004): Civil Jövőkép – Átfogó nonprofit jogi reform koncepció (Kérdések és alternatívák), Ökotárs Alapítvány és a Civil-Társ Trust Programiroda, Budapest, 12. o.

¹¹⁴ GELLNER (2004): i. m., 144. o.

¹¹⁵ Ibid. 158. o.

¹¹⁶ Magyarországon csak az elmúlt két évtizedben, a rendszerváltozást követően vált ismét lehetővé ezek tömeges megjelenése. 2007 elején a Legfelsőbb Bíróság akkori elnöke jelentette be, hogy 70.000 fölé emelkedett a bíróságokon bejegyzett szervezetek száma.

¹¹⁷ SZABÓ Máté szerk. (2000): Globális civil társadalom? A nemzetközi és külföldi NGO-k szerepe a magyar civil társadalom fejlődésében, Villányi úti könyvek 21., Politikatudományi sorozat 17., 11. o.

Széles körben elismert, hogy a civil szervezetek rendkívül fontos szerepet töltenek be, hiszen egyfajta összekötő kapocsként, egyfajta „híd” szerepében jelennek meg az állam, illetve az állampolgárok között, jelentős részben rajtuk keresztül valósul meg az egyéni részvétel, a közvetlen demokrácia. Óriási szerepük van a társadalmi csoportok létrehozása és működtetése, az atomizálódás megakadályozása, az önkéntesség, a szolidaritás, az egyenlőség, az önzetlen segítségnyújtás, áldozatvállalás, adományozás, mások értékrendjének tiszteletben tartása, valamint a demokratikus normák elsajátítása terén. Sokak számára ezek a szervezetek jelentik a kikapcsolódást, a hobbitevékenységet, a fontosság érzetét, önmaguk kiteljesítését.¹¹⁸

A hagyományos állami intézményekkel szemben a civil társadalom szervesen és alulról szerveződik (*'bottom-up'*), míg a kormányzati döntések tipikusan fentről lefelé (*'top-down'*) kívánják szabályozni a társadalmi viszonyokat.¹¹⁹ Az államok számára ezért állandó problémát jelent, hogy miként tudnak hatékonyan együttműködni a civil szektorba tartozó szervezetekkel. A civil szervezetek között ugyanis nincsen semmiféle hierarchia,¹²⁰ és a bürokrácia is jóval kisebb mértékű, mint az állami szférában. Ennélfogva nehezen jön létre olyan legitim, civil érdekképviselő, amely megkönnyítené a folyamatos egyeztetést az állami intézményekkel.¹²¹ Az önmagukat kormányzó, önkéntes tevékenységre épülő civil szervezetek működése alapvetően demokratikus, és olyan alapot jelent, amelyre felépülhet az egész társadalom, és amelyhez képest a politikai felépítmény (az ún. politikai demokrácia) csak „sápadt visszfénye a társadalmi mikrokozmoszokban megjelenő optimumnak”.¹²²

IV.2.2. Nonprofit szektor, társadalmi szervezetek, NGO-k

A civil társadalom (szektor) kifejezés mellett a nonprofit szektor (szervezetek), harmadik szektor, önkéntes szervezetek, nem-kormányzati szervezetek kifejezések akár egymás szinonímájának is tekinthetők, hiszen lényegében ugyanannak a jelenségnek más-más sajátosságát emeli ki attól függően, hogy a fogalomhasználó mit tart fontosnak.¹²³ A nem-

¹¹⁸ Itthon egyre többen és egyre régebb óta várják a civil szektortól azt is, hogy kimozdítsa a holtpontról a „hideg polgárháború” állapotába süllyedt hazai közéletet. Ehhez azonban olyan összefogásra lenne szükség a „politikától” többnyire idegenkedő, mereven elzárkózó civilek részéről, amire az elmúlt 20 évben egyszer sem volt példa.

¹¹⁹ Hasonló a helyzet a későbbiekben tárgyalt társadalmi részvétel elvével is, ti. a döntéshozatalban való lakossági részvételt tipikusan nemzetközi (és nemzeti) szintű jogszabályok próbálják a leginkább megkönnyíteni. L. Making Participation Work, Danube Watch, ICPDR, Vienna, No. 2/2003, 7. o.

¹²⁰ Ez még a szövetség formában működő, önálló jogi személyiséggel rendelkező szerveződésekre sem jellemző.

¹²¹ Magyarországon különféle elnevezésekkel (Civil Parlament, Civil Kamara, , stb.) számos kísérlet történt az elmúlt években egy civil érdekképviselői rendszer, pl. legutóbb egy Országos Civil Érdekképviselő (OCÉ) legkésőbb 2005. december 31-ig történő létrehozására; I. SEBESTÉNY István (2005): Civil dilemmák – Kihívások és alternatívák a civil szektorban, Acta Civitalis 6., Civitalis Egyesület, Budapest, 60. o. A helyi önkormányzatok is megpróbálkoztak civil kerekasztalok felállításával, de eddig valamennyi kísérlet kudarcba fulladt. 2004-től a különböző szintű (kistérségi-megyei-regionális-országos) területfejlesztési tanácsok mellett vált lehetővé ún. civil egyeztető fórumok (CEF-ek) megalakítása, melyek felszólalási jogot kaptak a területfejlesztési tanácsok üléseinek napirendi előterjesztései kapcsán. Az európai uniós fejlesztési források felhasználása valóban indokolta volna a civil szervezetek bevonását, ez azonban szintén nem vált hatékonná; I. a Kistérségek Fejlesztéséért Tudományos Egyesület 2008 decemberében született, „A Civil Egyeztető Fórumok helyzete, működésük hatékonysága” c. zárótanulmányát ([http://www.osszefogas.nonprofit.hu/files/1/5/1/4/8/15148_CEF_KFTE_%20z%E1r%F3tanulm%E1ny%20\(3\).d](http://www.osszefogas.nonprofit.hu/files/1/5/1/4/8/15148_CEF_KFTE_%20z%E1r%F3tanulm%E1ny%20(3).doc) oc)

¹²² SARTORI (1999): i. m., 19. o.

¹²³ A civil társadalom, civil szektor kifejezéseket például akkor szokták használni, amikor az állampolgári kezdeményezések fontosságát kívánják hangsúlyozni; I. BARTAL Anna Mária (2005): Nonprofit elméletek, modellek, trendek, Századvég Kiadó, Budapest, 12-13. o.

kormányzati szervezetek¹²⁴ (a továbbiakban NGO-k) megjelölést legtöbbször a nemzetközi dokumentumokban használják olyan szervezetekre, amelyek:

- Az állampolgárok szabad akaratából jönnek létre (azaz nem jogszabályi előírás alapján, mint az állami szektor szereplői);
- Öngazgatás keretében működnek;
- Nem profitorientáltak (tehát nonprofit jellegűek, profitsemlegesek), azaz a szervezet vagyonát nem a tagok között osztják fel, hanem a szervezet céljaira fordítják (alapvetően ez különbözteti meg őket az üzleti szektortól);
- Függetlenek, azaz nem kötődnek egyetlen kormányzathoz vagy piaci szervezethez sem;
- Szervezetileg intézményesültek, tehát meghatározott belső struktúrájuk, állandó vezetőik és adott esetben önálló, fizetett alkalmazottaik vannak;
- Tipikusan közérdeket szolgálnak, azaz valamilyen érdekképviselési vagy szolgáltató tevékenységet végeznek a nemzetközi fejlesztés, humanitárius segélyezés, emberi jogok védelme, környezetvédelem, stb. területén;
- Működésükben valamilyen mértékben megjelenik az önkéntesség.¹²⁵

Kialakulásuk a XIX. századra nyúlik vissza,¹²⁶ de maga a kifejezés csak a Népszövetség idején jött létre. Az első nemzetközi NGO sokak szerint az 1839-ben alapított Brit és Külföldi Rabszolgaellenes Társaság volt,¹²⁷ bár a rabszolgatartás elleni nemzetközi mozgalmak már korábban is működtek. Az egyik legismertebb NGO-t, a Vöröskereszt Nemzetközi Bizottságát az 1859-es Solferino-i csata után alapította Henri DUNANT. Az NGO-k száma a második világháború után kezdett jelentősen nőni, valódi burjánzásuk azonban csak 1990 után figyelhető meg, csakúgy mint a hozzájuk csatlakozó egyének és nemzeti szervezetek számának az ugrásszerű növekedése.

A kontinentális jogrendszerekben az önszerveződéshez és a vagyon közös célra történő felhasználásához szükséges alapvető jogi formák az egyesület és az alapítvány.¹²⁸ Az egyesület tagsági alapon szerveződő általános szervezeti forma, amelyhez képest specifikus jellegűek a meghatározott céllal, funkcióval létrehozható társadalmi szervezetek (pártok, egyházak, szakszervezetek, stb.). A klasszikus, azaz valódi induló vagyonnal rendelkező alapítványok újraelosztó jellegűek, azaz magánvagyonot juttatnak valamely tartós, közérdekű célra, melyet az alapító határoz meg, de a vagyon felhasználásába már nem lehet döntő beleszólása.¹²⁹

¹²⁴ Az angol nyelvben használt kifejezés: non-governmental organisations (NGOs).

¹²⁵ A felsoroltak közül a profitsemlegesség, a függetlenség és az intézményesültség tekinthető a „kemény” kritériumok közé tartozónak, hiszen ezek szinte minden dokumentumban fellelhetők.

¹²⁶ Bár a civil társadalom egy átfogó elemzése már 1767-ben megjelent, l. FERGUSON, Adam (1767): An Essay on the History of Civil Society.

¹²⁷ British and Foreign Anti-Slavery Society

¹²⁸ A magyar jogi szabályozás az egyesülési jogról szóló 1989. évi II. törvény alapján létrejött, jogi személyiséggel bíró társadalmi szervezeteket, szövetségeket (kivéve a pártokat, a munkaadói és munkavállalói érdekképviselési szervezeteket, a biztosító egyesületeket, valamint az egyházakat), és a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény alapján létrejött, jogi személyiséggel bíró alapítványokat (ide nem értve a közalapítványokat) sorolja a civil szervezetek körébe.

¹²⁹ Ez utóbbi előírás a gyakorlatban egyre kevésbé tartható, ezért Magyarországon is szükség lenne az alapító(k) és a kezelő szerv (kuratórium) jogosultságainak és felelősségének az átgondolására, lehetővé téve az alapító számára is, hogy tevékenyen részt vehessen az alapítvány munkájában, és akár meghatározó befolyása is lehessen a működésre, a programok megvalósítására. A Ptk. 74/C. § (3) bekezdésében foglaltak szerint azonban nem jelölhető ki, illetve nem hozható létre olyan kezelő szerv (szervezet), amelyben az alapító (közvetlenül vagy közvetve) az alapítvány vagyonának felhasználására meghatározó befolyást gyakorolhat. Ez az alapítóra vonatkozó összeférhetlenségi tilalom akkor is fennáll, ha a képviselői kinevezés nem közvetlenül az alapítótól, hanem az alapítói jogok gyakorlójától származik. Az alapító tehát akkor sem gyakorolhat az alapítvány

Európában a nonprofit szektornak négy alapvető modellje különíthető el:

- A korporatív, amelyben a szolgáltató szervezetek tipikusan nagy szövetségek és ernyőszervezetek, melyek betagozódnak az állami jóléti rendszerbe. A finanszírozás normatív jellegű, az újraelosztó magánalapítványok szerepe nem túl jelentős (pl. Németországban, Ausztriában, Belgiumban, részben Franciaországban);
- A liberális, ahol a független nonprofit szolgáltató és újraelosztó funkció nagyobb, mint a korporatív modell esetén. A szolgáltatásokat üzleti alapon, teljesítmény alapján finanszírozzák, a szervezetek professzionalizálódtak¹³⁰ és mentesek az állami befolyástól (pl. az Egyesült Királyságban);
- A szociáldemokrata, ahol a szervezetek tagsági alapon szerveződnek, és kevésbé professzionálisak. Az állam jórészt maga látja el a jóléti feladatokat, ezért itt a legalacsonyabb az állami támogatás mértéke,¹³¹ viszont a legmagasabb az önkéntesség aránya (tipikusan a skandináv országokban);
- A mediterrán típusú, ahol a szektor még kevésbé kikristályosodott jellegű, hiszen ezekben az országokban sokáig diktatúrák akadályozták a kibontakozását (pl. Görögország, Spanyolország, Portugália). A szervezett adományozás itt a legalacsonyabb, mivel a szolgáltatások nem intézményesültek, hanem erősen közösség- és családcentrikusak. Nem jellemzőek az adományozó alapítványok.¹³²

A közép- és kelet-európai országokban kialakulóban lévő civil szektor nagy valószínűséggel leginkább az utolsó, mediterrán típusú modellhez hasonlítható, de kisebb-nagyobb mértékben a többi modell elemei is fellelhetők. Fontos azonban leszögezni, hogy az államtól független, de erős civil szektor létrehozásához, a partnerség elvének megvalósulásához a liberális modell a legideálisabb, de az a hazaitól teljesen eltérő, angolszász jogrendszerre épül.¹³³

Érdekes módon az 1990-es évek második felétől kialakult politikai gondolkodás a liberális demokrata tradícióról szoros összhangban van a fentiekkel. E hagyomány a demokrácia valamilyen formájú radikalizálását helyezi a középpontba. Ez jelentheti a liberalizmus csekélyebb módosításával járó emberi jogi diskurzus kiterjesztését, jelentheti az elővigyázatosság elvének vagy a jövő generációk jogainak valamilyen intézményesítését. Még radikálisabb koncepciók a diszkurzív-deliberatív (tanácskozó-vitakozó) demokrácia megerősítését tartják fontosnak.¹³⁴ Ez az irány szakít a nemzetállam központi szerepével, és az aktív állampolgárságra, a civil társadalom politikában való részvételére, illetve a globális intézmények kozmopolita demokratizálására helyezi a hangsúlyt.¹³⁵

A politikai cselekvés új formáinak felkarolása tehát nem feltétlenül jelenti a liberális demokrácia elutasítását, inkább annak a kiegészítését. Megfigyelhető, hogy az ezzel kapcsolatos irányzatok mindegyikére jellemző a komplexitás-elmélet társadalomelméleti adaptációja, mely szerint a demokratikus társadalmak komplex rendszerek, de a demokratikus

vagyonának felhasználására meghatározó befolyást, ha az alapítói jogok gyakorlására harmadik személyt jelölt ki (BH2007. 145).

¹³⁰ Az érdekérvényesítés és az adományszervezés terén is.

¹³¹ Körülbelül 20 százalék, a korporatív modell 60 százalékos arányához képest.

¹³² BULLAIN (2004): i. m., 60-63. o.

¹³³ Alapvető kérdés azonban, hogy mennyire ismertek és elismertek az egyes szervezetek a társadalom részéről, hiszen támogatásokhoz, pályázati pénzekhez, adományokhoz csak azok a szervezetek tudnak jutni, amelyek bizonyítani tudják az általuk képviselt értékek, célok fontosságát, és ez alapján saját jelentőségüket. Mivel a civil szervezetek nem demokratikus választások révén jönnek létre, nem tarthatnak alanyi jogon igényt a közpénzekre.

¹³⁴ DOHERTY, Brian – DE GEUS, Marius (1996): *Democracy and Green Political Thought: Sustainability, Rights and Citizenship*, Routledge, London; BARRY, John – WISENBURG, Marcel (2001): *Sustaining Liberal Democracy: Ecological Challenges and Opportunities*, Palgrave, London

¹³⁵ WISENBURG, Marcel (2005): *Sustainability and the Limits of Liberalism*, In: DRYZEK, John – SCHLOSBERG, David (eds.): *Debating the Earth: The Environmental Politics Reader*, Oxford University Press, Oxford, 180-190. o.

berendezkedés elképzelhető olyan formában is, amely lehetővé teszi az állandó tanulást, a rendszer elemeinek fokozatos alkalmazkodását.¹³⁶ Eszerint a komplex rendszerek hatékony átalakítása csak állandó kísérletezéssel, kisebb léptékű változtatásokkal és technológiákkal lehetséges, melyek kumulatív hatása ugyanakkor az egész rendszert megváltoztathatja. Ez a tudás demokratizálódását és egy sor korábban technikainak tartott kérdés átpolitizálódását jelenti.¹³⁷

IV.2.3. A globális civil társadalom

A 1990-es években a civil társadalom – párhuzamosan az egyes országokban működő, hagyományos társadalmi szervezetek (szakszervezetek, agrárszövetségek, stb.) befolyásának csökkenésével – a nemzetek feletti, globális szinten is kiteljesedett, a nem-kormányzati szervezetek és hálózataik száma jelentősen megnőtt, hatáskörük minden eddiginél szélesebbé vált, ami a nemzetközi kapcsolatok terén is változásokat hozott.¹³⁸ A globális problémák megítélése a nemzetközi politikában jelentős változáson ment keresztül, melyben nem kis része volt a globális civil társadalmi mozgalmaknak.

Az egyes államokon belül a demokrácia fejlődése kiegészült a demokrácia transznacionális formáinak a kialakulásával, amely szükségszerűen alakult ki a nemzetek feletti döntéshozatali szintek és a transznacionális gazdasági társaságok erősödésének következtében. Ez a polgárok által létrehozott, új közéleti szintér lehetővé teszi az utóbbiak társadalmi ellenőrzését, és adott esetben a közvélemény tájékoztatását a globális szinten zajló gazdasági és politikai tevékenységekről.¹³⁹

A globális civil társadalom tagjai (szakmai szövetségek, szervezetek, érdekcsoportok, tanácsadó testületek, stb.) több-kevesebb együttműködést folytatnak egymással, így különféle hálózatok jönnek létre.¹⁴⁰ A globális civil társadalmat alkotó szervezetek földrajzilag elsősorban az északi féltekén, a fejlett országokban, mindenekelőtt Északnyugat-Európában és Észak-Amerikában koncentrálódnak, támaszkodva a közel működő nemzetközi intézményekhez és az adományozóikhoz. A népszerűségük ezekben az országokban szinte mindenhol összekapcsolódik a választók egyre növekvő apátiájával és érdektelenségével a hagyományos pártpolitikával kapcsolatban. Közép-Európában vagy Latin-Amerikában a civil társadalom többé-kevésbé képes volt elfoglalni a szocializmus bukásával, illetve a nemzeti felszabadulásokkal keletkezett űrt. A fejlődő országokban azonban sokszor csak amiatt terjedt el, mert az adományozók feltételként szabták a civil társadalom meglétét a fejlesztési támogatások és segélyek elnyeréséhez.¹⁴¹

A globális civil társadalom tagjainak kategorizálását rendkívül nehéz lenne a szereplők típusa szerint megoldani. Sokkal egyszerűbb és hatékonyabb a globalizációval kapcsolatos álláspontjuk szerint történő különbségtétel:

- A támogató csoportok lelkesednek a globalizációs folyamatért, és szentül hiszik, hogy az azt ellenzők vagy kritizálók csupán nem ismerik fel az előnyeiket. Ezek a szereplők

¹³⁶ Lényegében így működnek a környezeti rendszerek is.

¹³⁷ SCHEIRING– BODA (2008): i. m., 54-55. o.

¹³⁸ A nemzetközi egyezmények számbeli növekedése már ezt megelőzően, az 1980-as évek végétől elérte a csúcspontot.

¹³⁹ A civil szervezetek legitimitása azonban alapvetően kétséges, hiszen politikai értelemben senki nem választja őket.

¹⁴⁰ Ezzel párhuzamosan pedig megnő a normák jelentősége, a „nemzetközi közvélemény” értékítélete is a nemzetközi szinten születő döntéshozatal „legitimitációs válsága” miatt; l. KEOHANE, R. O. (2002): *Power and Governance in a Partially Globalized World*, Routledge, London and New York, 208. o.

¹⁴¹ ANHEIER, Helmut – GLASIUS, Marlies – KALDOR, Mary (2004): A globális civil társadalom bemutatása, In: ANHEIER – GLASIUS – KALDOR (szerk.): *Globális civil társadalom 1., Civil Szellem Sorozat III.*, Typotex, 34-35. o.

támogatják a további technológiai fejlesztéseket, az „emberi jogokért folyó igazságos háborúkat”, és a transznacionális társaságokat;

- Az elutasítók legszívesebben visszafordítanák a globalizációs folyamatot, és visszatérnének a nemzetállamokhoz. Vannak köztük olyanok, akik teljes mértékben vissza szeretnének térni a múlt idealizált formáihoz, mások támogatják például a nemzetek feletti szintű szabályozást, de a globális kapitalizmus minden formáját ellenzik;
- A globális civil társadalom tagjainak a többsége reformista, azaz elismerik a globalizációs folyamat bizonyos jótékony hatásait, de szükségesnek tartják a nemzetközi gazdasági intézmények megreformálását, nagyobb társadalmi igazságosságot és részvételen alapuló eljárásokat sürgetnek az új technológiák irányításában, támogatják a szigorú nemzetközi szabályozást és a független médiumok létrehozását;
- Az alternatívok nem ellenzik, de nem is támogatják a globalizációt, hanem szeretnének függetlenek maradni a kormányoktól, nemzetközi szervezetektől és a transznacionális gazdasági társaságoktól is. Emiatt ellenzik például a mezőgazdasági biotechnológiát, a globális pénzpiacokat, a márkaneveket és a katonai eszközöket, beavatkozásokat. Támogatják ellenben a közsféra visszahódítását, a helyi pénzügyi tranzakciókat, az organikus élelmiszer-termelést, stb.¹⁴²

Nemzetközi szabályok esetén különösen nehezen látható bármiféle közvetlen kapcsolat a társadalom tagjaival, ennek ellenére az NGO-k az emberi jogok védelme,¹⁴³ a környezeti problémák megoldása, a béke, a globális szolidaritás és a társadalmi igazságosság megteremtése (pl. a nők helyzete, a szegénység leküzdése) érdekében több fontos nemzetközi egyezmény létrehozásánál is kezdeményezőként és hatékony támogatóként léptek fel. A szerepük leginkább az 1999-es Seattle-i WTO-csúcs megakadályozása óta erősödött meg, de nemcsak tüntetések, hanem lobbizás, tárgyalások formájában is próbálják keresztülvinni követeléseiket a globális problémák megoldására. A globális civil társadalom fejlődésében fontos állomást jelentett a braziliai Porto Alegre-ben megrendezett Szociális Világforum,¹⁴⁴ a klímaváltozás elleni fellépésről szóló nemzetközi konferenciák,¹⁴⁵ a G8-ak éves találkozói és az ENSZ keretében szervezett különféle nemzetközi konferenciák is (különösen az 1992-es riói és a 2002-es johannesburgi környezetvédelmi világtalálkozók). A civil szervezetek egyre több alkalommal tartottak ezekkel a hivatalos rendezvényekkel párhuzamosan önálló konferenciákat, fórumokat,¹⁴⁶ amelyeken egyre nagyobb hangsúlyt kapott a szervezetek közötti kapcsolatépítés, hálózatosodás, a közvélemény mozgósítása.

Bár ez a mozgalom igen heterogén az egyes csoportok céljait és elképzeléseit illetően, amiben egyetértenek, az elsősorban a nemzetek feletti gazdasági-pénzügyi szervezetek (WTO, Világbank, IMF, stb.) szabadkereskedelmi politikájának bírálata. Az egyelőre nem világos,

¹⁴² ANHEIER – GLASIUS – KALDOR (2004): i. m., 25-28. o.

¹⁴³ L. WELLER Mónika (1995): A nemkormányzati szervezetek szerepe az emberi jogok védelmében nemzeti és nemzetközi szinten, ACTA Humana, No. 21, 45-60. o.

¹⁴⁴ A 2001-es rendezvény címe is utalt rá, hogy kifejezetten a davosi Gazdasági Világforummal párhuzamosan szervezték. Nagyjából 11.000 ember vett részt rajta, míg a 2002-es második eseményen már 68.000 fő.

¹⁴⁵ Az éghajlatváltozás különösen összetett kérdés, ami nagyban megnehezíti az NGO-k számára is a konferenciákon való hatékony részvételt. Az 1997-es kiotói konferencián például a nemzetközi transzfer-mechanizmusokkal kapcsolatban képviseltek eltérő álláspontokat. Közben az Amerikai Egyesült Államokban sok szervezet nem nemzetközi, hanem helyi szinten próbált nyomást gyakorolni a törvényhozókra. A fejlődő országokból származó NGO-k pedig a saját kormányuk álláspontjának támogatása mellett inkább otthon, a saját országukban követelték erőteljesebben a szükséges döntések meghozatalát. L. GRUBB, Michael – VROLIJK, Christiaan – BRACK, Duncan (1999): The Kyoto Protocol, A Guide and Assessment, Royal Institute of International Affairs, Earthscan, 260. o.

¹⁴⁶ Ezek az események időnként nem is kapcsolódnak hivatalos nemzetközi találkozókhoz.

hogy eddigi erőfeszítéseik a globális környezeti (és abból fakadó gazdasági és szociális) problémák megoldására alkalmasak-e, de az eddigi tevékenységüknek köszönhetően elfogadottá vált a felismerés, hogy a globalizáció sikeréhez a globalizációs egyenlőtlenségeket mindenképp orvosolni kell. A civil szervezeteknek ehhez vissza kell követelniük a beleszólás jogát a társadalmat érintő döntések meghozatalába, vissza kell szerezniük az ellenőrzést a mindennapi élet bizonyos területei felett, nyomást kell gyakorolniuk a gazdasági és politikai élet szereplői felé, bizonyos esetekben pedig akár direkt módon is be kell avatkozniuk a döntések meghozatalába.

IV.2.4. A zöld mozgalmak sajátosságai

Nyitott kérdés egyelőre, hogy a civil társadalom – a maga globalizálódó, de a részvétel és a technológiai eszközökhöz való hozzáférés tekintetében hatalmas egyenlőtlenségeket tükröző formáiban – képesnek bizonyul-e az egyének és a társadalmi csoportok közötti kölcsönös megértés és együttműködés gyakorlatának kifejlesztésére.¹⁴⁷ Jelenleg azonban a civil szféra tűnik a környezeti problémák megoldását célzó gondolatok, javaslatok, sőt gyakorlatok legfontosabb forrásának.¹⁴⁸

A környezetvédelmi célból létrejött társadalmi csoportok kulcsszerepet játszanak a környezeti problémák tudatosításában, és a környezeti szempontok figyelembe vételének biztosításában a környezetre vonatkozó döntések meghozatala során. Ezek a „zöld” szervezetek rendkívül sajátosak abból a szempontból, hogy – mint arra az előző pontokban utalás történt – elsődlegesen nem az egyes tagok személyes, egyéni érdekeit, hanem a környezeti szempontokat próbálják érvényesíteni, ami egy szélsőségesen individualista, környezetromboló fogyasztói kultúrában korántsem egyszerű feladat.

A környezetvédők körébe nem csak a zöld szervezetek tagjai sorolhatók, hanem mindazon egyének is, akik esetében a „környezettudatosság” elég magas szintű, és ezért hajlandók aktívan is részt venni a környezetvédelmi feladatok megvalósításában.¹⁴⁹ Ennek alapvető feltétele annak felismerése, hogy az ember tudatosan vállalja a földi élet megőrzésének a felelősségét, végső soron képes ennek érdekében akár a népességszám és a fogyasztás korlátozására is, még a fogyasztói társadalom tagjaként is.

Amennyiben elfogadjuk, hogy a megfelelő környezet „közérdek”, a környezet védelme pedig „közügy”, akkor demokratikus társadalmak esetén, szélesebb értelemben minden polgár „*homo politicus*”, azaz a közügyekkel foglalkozó ember.¹⁵⁰ A kör nem szűkíthető a választott döntéshozókra, noha az ő felelősségük kétségkívül kiemelkedően nagy.¹⁵¹ Hatékonyságukat tekintve azonban világszerte nem az egyes egyének, hanem sokkal inkább az összefogásukból létrejövő szervezetek játszanak kiemelkedő szerepet a környezeti érdekek érvényesítése során. A zöld mozgalmak a civil szektoron belül jól elkülöníthető réteget alkotnak, akár a globális civil társadalom legsikeresebb szektorának is tekinthetők, hiszen erőfeszítéseiknek köszönhetően a kormányok, nemzetközi szervezetek és még a transznacionális vállalatok világszerte kénytelenek elismerni a környezetvédelem fontosságát. Az 1970-es évekhez képest sokkal inkább elfogadják a környezetvédelmi előírások szükségességét, és egyre

¹⁴⁷ SZENTES Tamás és munkaközössége (2006): Fejlődés Versenyképesség Globalizáció, Akadémiai Kiadó Zrt., Budapest, 266. o.

¹⁴⁸ BODA Zsolt (2004): Globális ökopolitika, Helikon Kiadó, Budapest, 184. o.

¹⁴⁹ Önmagukban a környezetvédelem ügyével szimpatizálókat, vagy a zöld szervezeteket adományokkal segítőköt még nem tekintem környezetvédőknek.

¹⁵⁰ Politikán nem a pártpolitikát, hanem általában a közügyek intézését értve, ellentétben a hazai közfelfogással.

¹⁵¹ PAPP Sándor (2009): Versenyfutás a katasztrófával, In: KÓRÓDI Mária (szerk.): Az erőszak kultúrája, Pallas Kiadó Kft., Budapest, 169. o.

erőteljesebben hangoztatják a társadalmi felelősségvállalásukat.¹⁵² Ez részben abban is tükröződik, hogy a korábbi zöld aktivisták egy részét beszippantják, akik ezt követően kormányzati vagy üzleti szervezetek környezeti tanácsadóiként tevékenykednek tovább,¹⁵³ ami természetesen számos kockázattal is jár.

Közös céljuk szűkebben a környezet védelme, amibe beleértendő a természet- és állatvédelem is.¹⁵⁴ Tágabb értelemben a céljaik között szerepel a kereskedelem liberalizációjával szemben az életminőség, a környezet és az emberi jogok védelme, a globalizációval szemben a lokalitás erősítése, a szegény országok megsegítése, a transznacionális cégek ellenőrzése, valamint egy nemzetek feletti szervezet létrehozása a környezetvédelem területén.¹⁵⁵ Munkájukat gyakran olyan „agytrösztök” (ún. *’think-tank’*-ek) segítik, mint a Worldwatch Institute, a World Resources Institute, vagy korábban a Római Klub).

A környezetvédők a civil szektorban működő egyéb szervezetekkel is szorosabb vagy lazább kapcsolatokat tartanak fenn, előbbire legjobb példák a különféle békemozgalmak, háborúellenes szervezetek,¹⁵⁶ globalizáció-kritikusok, jogvédők, fogyasztóvédők, feminista szervezetek, alternatív közösségek, nagycsaládos szervezetek. A környezetvédő vagy zöld mozgalmak kialakulása sajátos módon a fejlett országokban kezdődött, ahol a fejlődésük a mai napig sokkal előrehaladottabb, mint a környezeti problémákkal közvetlenebbül érintett fejlődő országokban.¹⁵⁷ Mindez annak ellenére igaz, hogy a fejlett országokban, egyelőre többségében kényelemben és biztonságban élők általában alulértékelik, hogy az emberiség milyen mértékben függ a környezet eltartóképességétől, és emiatt alábecsülik a környezeti szűkösségből eredő társadalmi következményeket.

Az Amerikai Egyesült Államokban Rachel CARSON „Néma tavasz” című könyvének¹⁵⁸ 1962-es megjelenését követően jött létre a valódi környezetvédő mozgalom.¹⁵⁹ Az elsők között létrehozott szervezetek (Environmental Defense Fund – 1967, Environmental Action – 1970, Natural Resources Defense Council – 1970, stb.) még a szövetségi szintű döntéshozatalra koncentráltak, az 1970-es évek végétől azonban egyre nagyobb figyelmet kaptak a helyi szintű szennyezések által okozott környezeti problémák.¹⁶⁰ A szervezetek

¹⁵² Utóbbival kapcsolatban I. TÓTH Gergely (2007): A Valóban Felelős Vállalat – A fenntarthatatlan fejlődésről, a vállalatok társadalmi felelősségének (CSR) eszközeiről és a mélyebb stratégiai megközelítésről, Környezettudatos Vállalatirányítási Egyesület (KÖVET).

¹⁵³ GLASIUS, Marlies – KALDOR, Mary (2004): A globális civil társadalom szeptember 11. előtt és után, In: ANHEIER, Helmut – GLASIUS, Marlies – KALDOR, Mary (szerk.): Globális civil társadalom 2., Civil Szellem Sorozat IV., Typotex, 24-25. o.

¹⁵⁴ Magyarországon a civil társadalom sajnos viszonylag gyorsan átalakult a rendszerváltozást követő években: az alulról jövő kezdeményezések, mozgalmak vagy fokozatosan elhaltak, vagy átvették helyüket a professzionálissá váló NGO-k, vagy felszívta őket a pártpolitika, és így anyagi vagy politikai szempontból prostituálódtak. A politikai, ideológiai korlátok leomlása tehát nem a civil társadalom kiteljesedéséhez, főleg nem a környezeti kérdések előtérbe kerüléséhez vezetett. A gazdasági, jóléti, hagyományos biztonsági szempontok, a piacgazdaság és a jogállamiság kereteinek kiépítése háttérbe szorította a hosszabb távú – a fenntarthatósággal összefüggő – a kérdéseket.

¹⁵⁵ Pl. ENSZ Környezetvédelmi Szervezet (United Nations Environmental Organisation – UNEO) vagy Világ Környezetvédelmi Szervezet (World Environmental Organisation – WEO) néven.

¹⁵⁶ Magyarországon sajnos nem beszélhetünk békemozgalomról. A pacifisták a feminista szervezetekhez hasonlóan alacsony szervezettségűek, kis hatékonyságúak; I. CSAPODY Tamás (2002): Civil forгатókönyvek, Válogatott tanulmányok és publicisztikai írások (1983-2003), Századvég Kiadó, 48. o.

¹⁵⁷ Az Amerikai Egyesült Államokban például az első néhány szervezet (pl. a John MUIR nevéhez köthető, és a mai napig működő Sierra Club) már több mint 100 évvel ezelőtt megjelent, hirdetve az érintetlen természet szeretetét, a „vadon kultuszát”, azaz kifejezetten természetvédelmi célokat követve.

¹⁵⁸ L. CARSON (2007): i. m.

¹⁵⁹ SALE, K. (1993): The green revolution: The American environmental movement 1962-1992, Hill & Wang, New York, 6. o.

¹⁶⁰ Ennek legismertebb példája a New York állam északi részén fekvő Love Canal horrorisztikus esete, amely az ellenőrizetlen hulladékká vált vegyi anyagok káros következményeinek szimbólumává vált. Az egyik helyi

száma és sokfélesége tovább növekedett az 1980-as években, a fenntartható fejlődés koncepció elterjedésének köszönhetően.¹⁶¹ Magyarországon a környezeti konfliktusok következtében a rendszerváltozást megelőzően már megalakultak különféle környezetvédő szervezetek, melyeknek köszönhetően a rendszerváltozást követően a hazai zöld mozgalom létszáma is ugrásszerűen nőtt,¹⁶² illetve országos és tematikus együttműködések egymást átfedő hálózatává vált. A hazai zöld mozgalmak kezdetben a korábbi rendszerrel szembeni társadalmi elégedetlenség fontos kifejezési formái voltak, és az adminisztratív bürokratikus nyomás ellenére is volt „mozgás” bennük.¹⁶³

Viszonylag ritkán fordul elő, hogy a zöld szervezetek egymással tartósan rivalizáljanak, ennél sűrűbben előfordul, hogy konkrét esetekben egészen ellentétes véleményeket hangoztassanak a környezetvédelmi szempontokat illetően.¹⁶⁴ Amennyiben ez mégis megvalósul, gyakran az érintett gazdasági szereplők állnak a háttérben, és az általuk kiválasztott, támogatott vagy esetleg létrehozott szervezeten keresztül próbálják diszkreditálni a „valódi” zöldet. Szükségszerű tehát, hogy a civil társadalom tagjai – és azon belül a környezetvédő NGO-k – egyrészt kialakítják a saját nemzeti és transznacionális szintű együttműködési formáikat, hálózataikat. Másrészt el kell ismerni, hogy a települési szint lehet a leghatékonyabb terepe a civil (környezetvédő) szervezetek döntéshozatalba történő bevonásának.¹⁶⁵ A helyi (önkormányzati) szintről kiinduló hálózatosodás elindítása felel meg a civil szektor jelenlegi fejlettségi állapotának, és a sokat hangoztatott szubsidiaritás elvének is, továbbá ez tenné lehetővé, hogy a környezeti állapotot érintő döntések jobban figyelemmel legyenek az érintettek igényeire, és a lakosság rendelkezzen legalább alapvető információkkal a lakókörnyezetét, életminőségét hosszú távon befolyásoló folyamatokról és (terület- illetve település-)fejlesztési elképzelésekről.

Az alkalmi és anonim helyi, lakossági összefogások súlyát nagyban megnövelheti egy-egy ismertebb környezetvédő szervezet bevonása az adott ügybe,¹⁶⁶ a környezetvédő NGO-k fellépésével, tapasztalataik és kapcsolatrendszerük felhasználásával jóval nagyobb esély nyílik a lakossági önszerveződés leghatékonyabb formájának a megtalálására. A környezeti konfliktusoknak ugyanis az egyik legfőbb tulajdonsága, hogy csak kivételes esetekben

lakos, Lois GIBBS által indított lakossági tiltakozás vezetett 1980-ban az ún. Superfund Act megszületéséhez, amely a veszélyes hulladékok ártalmatlanítását, és a felelősök elleni fellépést szabályozza.

¹⁶¹ McHARRY, Jan (1997): Pressure groups and recent history, In: EAGLE, Selwyn – DESCHAMPS, Judith (eds.): Information Sources in Environmental Protection, Bowker-Saur, 22. o.

¹⁶² Az 1996-os KSH felmérés országosan kb. 1000 szervezetet jelölt meg környezetvédő egyesületként vagy alapítványként; I. KAPOSVÁRI Ildikó – KRÁLIK Miklós – SEBESTYÉN István (1997): Magyarország civilnézetben, Európa Ház/Civitalis Egyesület, Budapest, 18. o.

¹⁶³ ILLÉS Zoltán – MEDGYESI Balázs (1998): A környezet- és természetvédelmi mozgalom szerepe a rendszerváltásban, In: SCHMIDT Mária – TÓTH GY. László (szerk.): Janus-arcú rendszerváltás, Kairosz Kiadó, Budapest, 136-158. o.; SÓLYOM László: A társadalom részvétele a környezetvédelemben, Medvetánc, 1985/4-1986/1., 217-242. o.

¹⁶⁴ Például Magyarországon a hazai zöld mozgalom álláspontjával ellentétes véleményeket képvisel a Reális Zöldek Klubja (<http://www.realzoldek.hu/>), amely hivatalosan környezetvédő céllal, egyesületi formában működik, mégis rendszerint konfliktusokba keveredik más szervezetekkel, ami miatt időről-időre felmerül a Mozgalomból való kizárás lehetőségének a kérdése. Ez viszont magának a Mozgalomnak a nyitott jellegével és átlátható működésével kapcsolatban vetne fel súlyos aggályokat.

¹⁶⁵ Magyarországon több próbálkozás történt már erre vonatkozólag a helyi (megyei és települési) önkormányzatok részéről (főleg civil kerekasztalok formájában), sőt a regionális fejlesztési ügynökségek részéről is (az ún. civil egyeztető fórumok létrehozásával), de eddig mind kudarcba fulladt; I. PÁNOVICS Attila (2008): Civilek a területfejlesztésben (dél-dunántúli helyzetkép), In: PÁLNÉ KOVÁCS Iлона (szerk.): „Európában a megye – A megye és a középszint jövőképei”, Előadások és hozzászólások a 2007. október 18-19-i pécsi konferencián, Pécs, 138. o.

¹⁶⁶ Ez a bekapcsolódó szervezet számára is hasznos lehet, hiszen legitimálja a saját tevékenységét is.

végződnek egyértelmű sikerrel a környezetet védeni próbálók számára. Inkább a teljes kudarccal záródó, vagy csak félmegoldásnak tekinthető eredmények a jellemzők.¹⁶⁷

A környezetvédő NGO-k két tendencia metszéspontjában helyezkednek el:

- A demokratizálódás és a környezetvédelem fontosságának elismerése szélesíti a szervezeti és működési lehetőségeiket;
- Ugyanakkor az egyre romló (gazdasági, társadalmi és környezeti) feltételek egyre jobban veszélyeztetik a fenntarthatóság elérését.

A zöld mozgalmak egyik legjelentősebb teljesítménye, hogy képesek alternatív ismereteket, tudást és diskurzust generálni, sőt akár a hivatalos, főáramú tárgyalásokat is át tudják alakítani.¹⁶⁸ Akár teljesen új, addig nem létező kérdéseket is képesek szerepeltetni a különböző szintű politikai tárgyalások napirendjén (ezt nevezik 'agenda setting'-nek), mint ahogy ez megtörtént például a veszélyes hulladékok kereskedelmét szabályozó, 1989-ben megkötött Bázeli Egyezmény¹⁶⁹ kapcsán.

Meghatározó szerepet játszottak eddig is a nagy, nemzetközi környezetvédelmi konferenciák előkészítésében és munkájában, különösen az 1992-es riói csúcserkekezlettel párhuzamosan szervezett „globális fórum” összehívásával, amely az újszerű elképzelések valóságos melegágyának bizonyult.¹⁷⁰ Rió igazi áttörést jelentett ezen a téren, hiszen magának az ENSZ-konferenciának a szükségessége is jelentős részben a zöld mozgalmak kitartó küzdelmének volt köszönhető, bár elmondható, hogy Rió nagyobb visszhangra talált mikro-szinten az általa beindított kezdeményezésekkel, mint kormányzati szinten.¹⁷¹

A zöld mozgalmak fellépése nyugtalanító hatással jár a társadalmi-politikai élet szereplői számára, mivel a tevékenységükkel óhatatlanul együtt jár az uralkodó gazdasági-technológiai szemlélet hiányosságainak a fokozatos felismerése, ami végső soron a fennálló gazdasági-társadalmi rend alapvető megváltoztatásának a szükségességéhez vezetne. Ez tehát nem egyszerűen bizonyos reformok követelését jelenti, hanem rendszerkritikát, ami egyfajta „állandó ellenzéki” szerephez kényszeríti a zöldeket.¹⁷²

Ez azonban nem jelentheti az érveik figyelmen kívül hagyását, még egy globális fogyasztói társadalom esetén sem. Egyrészt demokratikus viszonyok között a többségi elvet ('majority rule') csak bizonyos korlátozásokkal szabad érvényesíteni, és elméletileg a polgárok a többségi véleményről bármikor szabadon áttérhetnek a kisebbségi véleményre. Másrészt – ahogy Margaret MEAD is felhívta rá a figyelmet¹⁷³ – a történelem során mindig kisebb méretű csoportok voltak képesek megindítani a szükséges, alapvető változásokat.

IV.2.5. A zöld mozgalmak sokszínűsége

A civil társadalom egyik legalapvetőbb sajátossága a részét képező egyének és szervezetek sokfélesége. A zöld mozgalmak sem egységesek egyetlen országban sem, sem szervezetileg,

¹⁶⁷ LÁNYI András szavaival: „az ökológiai politika kudarcról kudarca halad a végső győzelem felé”; LÁNYI (2009b): i. m., 197. o.

¹⁶⁸ HAJER, Maarten A. (1995): *The Politics of Environmental Discourse, Ecological Modernization and the Political Process*, Clarendon Press, Oxford.

¹⁶⁹ Magyarországon kihirdette a 101/1996. (VII.12.) Korm. rendelet

¹⁷⁰ A másik oldalon persze az is igaz, hogy a csúcstalálkozó nélkül a globális fórum sem gyakorolhatott volna akkora hatást az azt követő években.

¹⁷¹ Jo'burg Memo – Törékeny világunk pártatlan szemmel (Memorandum a johannesburgi világtalálkozó számára), Heinrich Böll Alapítvány, magyar kiadás, é. n., 10-11. o.

¹⁷² Ez elméletileg igaz a zöld pártokra is, hiszen amennyiben számottevő eredményeket tudnak elérni a választásokon, és felmerül a lehetőség, hogy koalíciót köthetnének valamelyik hagyományos ideológiát képviselő politikai párttal, szükségszerűen fel kell adniuk a legfontosabb célkitűzésüket: a gazdasági-társadalmi rendszer egészének a megváltoztatását.

¹⁷³ Margaret MEAD amerikai antropológus (1901-1978)

sem célkitűzéseikben,¹⁷⁴ különösen pedig a célok eléréséhez igénybe vett eszközöket, tevékenységeket tekintve nem. Számos ponton kapcsolódnak a különféle béke- és diákmozgalmakhoz, esélyegyenlőségi szervezetekhez, és a civil társadalom egyéb szereplőjéhez. A közös vonások azonban lehetővé teszik, hogy egy önálló arculattal rendelkező mozgalom tagjainak tekinthessük őket, és megkülönböztessük őket a társadalom jövőjének meghatározásába beleszólni kívánó, egyéb politikaformáló szereplőktől.¹⁷⁵

A zöld mozgalmak éppen a gazdasági növekedés által okozott környezeti problémák fokozódásának köszönhetően jelentek meg, de ez nem azt jelenti, hogy a környezetvédők között mindenki ellenezné a gazdasági növekedés eszméjét, és/vagy teljes mértékben elutasítaná a fennálló gazdasági-társadalmi rendet. A civil társadalomhoz hasonlóan a zöld mozgalmak is rendkívül sokszínűek, közös jellemzőjük azonban, hogy a neoliberais közgazdaságtan elképzeléseivel szemben hitet tesznek az ún. ökoszociális piacgazdaság¹⁷⁶ kialakításának szükségessége mellett, bár ennek tartalmát és megvalósítását illetően szintén vannak különbségek a szervezetek között.¹⁷⁷

A zöld szervezetek társadalmi bázisa is rendkívül heterogén, akik az érintettség alapján szerveződnek.¹⁷⁸ A zöldek a társadalom valamennyi rétegében számíthatnak szimpatizánsokra, ami elviekben lehetőséget biztosít a széles társadalmi támogatottság eléréséhez. Az általuk folytatott tevékenységek rendkívül sokfélék lehetnek, a leggyakoribb fajtái ennek:

- Környezeti nevelés, szemléletformálás;
- „Klasszikus” természetvédelem;
- Állatvédelem;
- Környezetvédelmi jeles napok szervezése;
- Oktatás, képzés;
- Egészséges életmód, egészségmegőrzés;
- Szóróanyagok, szórólapok készítése;
- Hírlevelek, újságok, könyvek kiadása és terjesztése;
- Lakossági kampányok, aláírásgyűjtések, direkt tiltakozó akciók szervezése konkrét beruházások és fejlesztési elképzelésekkel szemben;
- Konferenciák, kerekasztal-beszélgetések, műhelymunkák (workshop-ok) tartása;
- Képzések, tréningek szervezése;
- Környezetvédelmi tárgyú jogszabályok véleményezése;
- Részvétel állami és önkormányzati (jóval ritkábban üzleti) szervezetek, testületek, bizottságok munkájában;
- Állami, önkormányzat által (kötelezően) ellátandó feladatok átvállalása;
- Környezetvédelmi tárgyú kutatások lebonyolítása, illetve ilyen kutatásokban való részvétel;
- Hatósági eljárásokban való részvétel;
- Perindítás a környezetet szennyezőkkel, károsítókkal szemben;

¹⁷⁴ SZABÓ Máté (1985): Zöldek, alternatívok, környezetvédők, Gondolat, 48. o.

¹⁷⁵ Magyarországon a környezetvédő mozgalom a hazai civil társadalom egyik legmarkánsabb arculattal rendelkező szelete. Mára a környezetvédők szervezettsége érte el a legmagasabb fokot, mind az egyedi szervezetek állapota, mind a közöttük való kapcsolatrendszer, mind pedig a más szektorokkal való együttműködés tekintetében, I. MÓRA Veronika (2008): A zöldek (környezet-, természet- és állatvédő szervezetek), Civil Szemle, Civil Éves Jelentés 2006-2007, V. évfolyam 1-2. szám, Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, 119. o.

¹⁷⁶ L. RIEGLER, Josef – MOSER, Anton (2001): Ökoszociális piacgazdaság, Agroinform Kiadóház, Budapest.

¹⁷⁷ A fenntartható fejlődés (fenntarthatóság) megteremtésével összefüggő kérdések komplexitása miatt a zöld szervezetek között is állandóak a viták mind elméleti, mind gyakorlati kérdésekben.

¹⁷⁸ SZABÓ (1985): i. m., 220. o.

- Határon átnyúló civil együttműködés;
- Polgári engedetlenség (ezzel kapcsolatban számíthatnak a zöldek a legkisebb támogatásra a lakosság részéről).

A fenti tevékenységek csoportosíthatók is aszerint, hogy politikai/jogi csatornákon keresztül próbálnak hatni (pl. a jogalkotásban való részvétel, környeztkárosítókkal szembeni fellépés), a lakosságot próbálják közvetlenül elérni (pl. környezeti nevelés, újságszerkesztés), vagy a fogyasztók és a cégek magatartását kívánják befolyásolni (pl. tudatos vásárlás, fogyasztói bojkottok).¹⁷⁹ Az, hogy egy adott társadalomban a fentiek közül éppen melyik tevékenység tekinthető sikeresnek, nagyon nehezen megítélhető. Általában valamennyire szükség van, mert egyrészt a környezeti problémák összetettsége miatt egyre több területen válik elengedhetetlenné a civil társadalom megjelenése, illetve egyre több a lehetőség (jogi szempontból is) a zöldek fellépésére, bár a környezeti konfliktusok eddig története azt mutatja, hogy a környezeti érdekek képviselőiben fellépők csak igen ritkán tudnak megnyugtató eredményeket felmutatni, sokkal gyakoribb az erőfeszítések ellenére a teljes kudarc vagy legfeljebb a félmegoldások elérése. Ennek egyik oka, hogy a környezeti ügyek többsége a helyi viszonyokat érinti, és ehhez képest a döntéshozók joggal hivatkozhatnak valamiféle felsőbb szintű érdekre (munkahelyteremtés, gazdaságélénkítés, stb.), és ezzel összefüggésben a többség akarata.¹⁸⁰ Másrészt a sokrétű tevékenység azt is lehetővé teszi, hogy a zöld szervezetek a társadalom valamennyi rétegéből találjanak szimpatizánsokat, önkénteseket, támogatókat, újabb lehetőségeket biztosítva a szervezetek számára a szilárdabb anyagi, személyi és egyéb feltételek megteremtéséhez.¹⁸¹

A környezetvédő NGO-k strukturális szempontból is rendkívül sokfélék:

- Legismertebbek a nagy nemzetközi szervezetek, mint például a Greenpeace, a WWF vagy az 1995-ben alapított Oxfam, amelyek nemzetközi kampányokat képesek indítani és koordinálni, illetve számos országban nemzeti szintű csoportokat működtetnek, vagy ún. ernyőszervezetként (*'umbrella organisation'*) több száz kisebb NGO érdekeit próbálják képviselni nemzetközi szinten.¹⁸² A szerepük nemzetközi szinten is folyamatosan nőtt az elmúlt évtizedekben, aminek köszönhetően – az üzleti szervezetek mellett – jelentős lobbierővel rendelkeznek a nemzetközi környezetvédelmi tárgyalásokon,¹⁸³ nélkülözhetetlen szerepet játszottak számos nemzetközi környezetvédelmi megállapodás létrejöttében,¹⁸⁴ és a nemzetközi szerződések végrehajtásának az ellenőrzésében. Bár a legtöbb nemzetközi szerződés és eljárási szabályzat nem tartalmaz kifejezetten részvételi lehetőségeket biztosító rendelkezéseket, kitartó munkájuknak köszönhetően több szervezet – szavazati jog nélküli – megfigyelői státuszt kapott,¹⁸⁵ ami gyakran erőteljesebb környezetvédelmi eszközök elfogadásához vezetett;¹⁸⁶

¹⁷⁹ COX, Robert (2006): *Environmental Communication and the Public Sphere*, SAGE Publications, 247. o.

¹⁸⁰ LÁNYI (2003): i. m., 10. o.

¹⁸¹ A sokszínű tevékenység azonban magában rejti a meglévő erőforrások szétforgácsolódásának a veszélyét is.

¹⁸² A FoE International magyar tagja a Magyar Természetvédők Szövetsége, a Greenpeace International-é a Greenpeace Magyarország Egyesület.

¹⁸³ ARTS, Bas (2006): *Non-State Actors in Global Environmental Governance: New Arrangements Beyond the State*, In: KOENIG-ARCHIBURGI, Mathias – ZÜRN, Michael (eds.): *New Modes of Governance in the Global System: Exploring Publicness, Delegation and Inclusiveness*, Palgrave Macmillan.

¹⁸⁴ PL. a WWF az 1973-as Washingtoni Egyezmény, a Greenpeace az 1984-es Bázeli Egyezmény, vagy az IUCN az 1992-es Biológiai Sokféleségről szóló Egyezmény kidolgozásában.

¹⁸⁵ L. az 1973-as ún. CITES Egyezmény XI(7) Cikkét, az 1979-es Berni Egyezmény 13(3) Cikkét, az 1987-es Montreali Jegyzőkönyv 11(5) Cikkét, vagy az 1992-es Éghajlatváltozási Keretegyezmény 4(1)(i) és 7(6) Cikkeit.

A 2009 decemberi koppenhágai klímakonferencián részt vevő szervezetek listája például megtekinthető az alábbi honlapokon: http://unfccc.int/parties_and_observers/ngo/items/3667.php;

<http://maindb.unfccc.int/public/ngo.pl>

¹⁸⁶ KOESTER, Veit (1996): *Pacta Sunt Servanda*, *Environmental Policy and Law*, Vol. 26, 81. o.

- Léteznek jellemzően országos vagy regionális szinten, professzionálisan működő, nagy szervezetek, amelyek évtizedeken keresztül végzett állandó programokkal, és esetenként igen jelentős költségvetéssel rendelkeznek, részt vesznek az országos és nemzetközi hálózatok működ(tet)ésében, és szoros kapcsolatokat tartanak fenn az állami szervekkel;
- A legnagyobb számban az ún. 'grassroots' szervezetek léteznek, amelyek lokálisan működnek, és az erős civil társadalom alapját képezik. Ezek a szervezetek csekély erőforrások rendelkezésre állása esetén is folyamatos és hatékony munkát képesek végezni, amennyiben a tagjaik kellő elhivatottsággal bírnak, és ezáltal jelentős értékű önkéntes munkával és/vagy adományokkal tudják segíteni a szervezet működését;¹⁸⁷
- Vannak jelentős számban egy adott feladatra ('single issue') alakult, ad hoc jellegű szervezetek, amelyek az adott cél elérését követően nyugalmi állapotba kerülnek, vagy teljesen megszűnnek;
- Más szervezetek folyamatos munkát próbálnak végezni több területen is, igyekezve rendszeresen kapcsolatot tartani az állami szervekkel és a helyi önkormányzattal, de ez nagyban függ az elérhető forrásoktól, a vezető(k) személyes kvalitásaitól és a tagság aktivitásától. Ezeknél a szervezeteknél az önálló iroda és alkalmazott(ak) megjelenésével jelentősen megnő a működéshez szükséges források iránti igény;
- Végül az informális alapokon szerveződő, baráti csoportok (ún. 'affinity groups') jelentősége sem elhanyagolható.

Általánosságban megfigyelhető, hogy a környezetvédők körében erőteljes az ún. posztmaterialis értékek hangoztatása, a „miért” kérdésekre adott válaszok keresése a racionalitásból eredő, technológiai megoldásokkal operáló „hogyan” kérdések helyett, amelyek egyensúlya a felvilágosodás óta teljesen az utóbbi irányba tolódott el.¹⁸⁸ Azt azonban nehéz lenne megbecsülni, hogy a különféle csoportok (tagjai) között hányan vannak olyanok, akik tesznek is annak érdekében, hogy a szervezet működésén túl a napi bevásárlástól a közlekedésen át a háztartási munkáig, a gyerekneveléstől a szabadidős tevékenységekig következetesen betartsák és képviseljék a környezeti szempontokat.¹⁸⁹

V. A társadalmi részvétel elve

V.1. A társadalmi részvétel alapjai

A politikai hatalomgyakorlásban való részvételt biztosító jogok¹⁹⁰ szorosan kapcsolódnak a népszuverenitás eszméjéhez, és ezzel összefüggésben a népképviselő elvének a megjelenéséhez. A hatalomgyakorlás megvalósulhat közvetlen formában, például népszavazás útján, illetve közvetett (képviselői) formában.¹⁹¹ Mindkét esetben alapvető

¹⁸⁷ Ezek az alapvetően „alulról szerveződő” szervezetek elsősorban a civil kezdeményezések és kreativitások hordozói; l. BARTAL (2005): i. m., 202. o.

¹⁸⁸ Így juthatunk el például a technikai fejlődés vagy a gazdaság eszköz-szerepének helyes felismeréséhez is.

¹⁸⁹ Környezetvédőnek lenni ugyanis sok áldozattal és lemondással jár – a külvilág szemében különösen. Az embernek sokszor még a saját családjával, közelebbi barátaival, stb. is éles vitákat kell folytatnia annak érdekében, hogy megértsék az érveit, a személyes példamutatása pedig sokszor értetlenséggel vagy közömbösséggel párosul mások részéről.

¹⁹⁰ Azaz a szűk értelemben vett politikai jogok, tágabb értelemben ugyanis ide sorolják az egyesületi és gyűlekezési jogot, a véleménynyilvánítás szabadságát és a közérdekű információkhoz való jogot is.

¹⁹¹ Ezeket egészíti ki az ún. petíciós jog, azaz az emberek joga ahhoz, hogy közügyekben álláspontjukat, kéréseiket eljuttathassák a közhatalmat gyakorlókhöz; l. SZAMEL Katalin: A petíciós jogról alkotmányközelben, Jogtudományi Közlöny, 1988. 12.; FÖLDESI Tamás: Adalékok a petíciós jog történetéhez, Acta Humana, 1993. 11.

fontosságú előfeltétel azonban, hogy a köz véleménye szabadon formálódhasson, azaz érvényesüljön a véleménynyilvánítás szabadsága az adott társadalomban.¹⁹²

Ha a demokráciát úgy fogjuk fel, mint a nép kormányzását a nép felett,¹⁹³ akkor a képviseleti úton történő hatalomgyakorlás is a nép általi kormányzást jelenti, amely a képviselők megválasztása során, a szavazatok leadásakor nyilvánul meg. Közvetlen hatalomgyakorlás esetén azonban a polgárok¹⁹⁴ – bizonyos keretek között – személyesen vehetnek részt az őket érintő döntések meghozatalában. A modern alkotmányos demokráciákban a polgárok befolyása különféle képviseleti szerveken (parlament, helyi képviselő-testület, stb.) keresztül történik, amelynek működtetésében kulcsszerepet játszik a választójog,¹⁹⁵ mint ún. politikai részvételi jog.

Az ENSZ Közgyűlése által 1948. december 10-én elfogadott Emberi jogok egyetemes nyilatkozatának¹⁹⁶ 21. cikk 1. pontja a hatalomgyakorlás mindkét formájában való részvételt elismeri („Minden személynek joga van a hazája közügyeinek igazgatásában akár közvetlenül, akár szabadon választott képviselői útján való részvételhez”).

A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 25. cikke pedig minden állampolgár számára, diszkriminációtól mentesen biztosítja a közügyek vitelében közvetlenül vagy szabadon választott képviselők útján történő részvételt. Az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága ezt a cikket értelmezve hangsúlyozta, hogy a közügyek vitelében való részvétel joga és a választójog szoros összefüggésben áll a népek önrendelkezési jogával (melyet az Egyezségokmány 1. cikke fogalmazott meg).¹⁹⁷

Ha az állampolgárok valóban rendszeresen, intézményesen és hatásosan befolyásolják a közérdekű döntéseket, akkor részvételi demokráciáról, ellenkező esetben formális demokráciáról beszélünk.¹⁹⁸ Az ún. részvételi (participatív/participációs) demokrácia vizsgálata az 1960-as évektől indult rohamos fejlődésnek. A közvetett (képviseleti) és a közvetlen részvétel egymáshoz való viszonyának megítélése elsősorban a parlamenti döntéshozatal és a népszavazási mechanizmusok kapcsolatának meghatározásától függ. Az alkotmányos demokráciák intézményi megoldásai azt mutatják, hogy a képviseleti elven működő törvényhozó testületek létevel szemben a népszavazás intézménye nem szükségszerűen következik a politikai hatalomgyakorlásban való részvételt biztosító jogokból.¹⁹⁹

Önmagában a választásokon való részvétel rendkívül fontos, hiszen ennek során születik döntés arról, hogy a továbbiakban ki járhat el a polgárok nevében, ki hozza a társadalom tagjait érintő döntéseket. A döntések meghozatalában való részvételnek ez azonban csak egy kis szelete. Ehhez képest jóval közvetlenebb hatalomgyakorlási mód a népszavazásokon való részvétel, akár országos, akár helyi jelentőségű ügyben kerül sor rá. A helyi vagy magasabb

¹⁹² A demokrácia tehát úgy is megfogalmazható, mint a közvéleménynek megfelelő, azon alapuló kormányzás.

¹⁹³ Ami azt is jelenti, hogy a nép a hibás döntések meghozatala során (a tévedés jogában) is szuverén, hiszen egyébként nem lenne annak tekinthető.

¹⁹⁴ Ebben az esetben szándékosan polgárokról, és nem egy adott „politikai közösség” tagjairól esik szó.

¹⁹⁵ Elsősorban az ún. aktív választójog, azaz a választási jog. A passzív választójog a megválaszthatóságot biztosítja, tehát az egyén képviselővé válását (a választók megfelelő számú szavazata alapján).

¹⁹⁶ Magyarországon kihirdette az 1956. évi I. törvény.

¹⁹⁷ CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, General Comment No. 25, 12 July 1996. (<http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf>)

¹⁹⁸ SÍKLAKY István (2003): Létbiztonság és harmónia, Egy zöld fordulat programja – A pénzüralmi rendszer alternatívája, Éghajlat Könyvkiadó, Budapest, 39. o.

¹⁹⁹ Egyes svájci kantonokat kivéve a népszavazás kivételes jellegű, egyes államokban szövetségi szinten nincs is rá lehetőség; l. HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila szerk. (2003): Emberi jogok, Osiris Kiadó, Budapest, 771. o.

szintű népszavazás intézménye a mai tömegtársadalmakban értelemszerűen csak alárendelt szerepet játszik a képviseleti (közvetett) demokráciával szemben.²⁰⁰

A közvetlen részvétel azonban ennél sokkal tágabban is értelmezhető, hiszen sem az Emberi jogok egyetemes nyilatkozata, sem a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya nem írja elő a népszavazás intézményesítését a közvetlen részvétellel kapcsolatban. A részvétel ugyanis azt jelenti, hogy valaki személyesen, szabad elhatározásából (tehát kényszertől mentesen) vesz részt valamiben, még hozzá nem passzív megfigyelőként vagy befogadóként, hanem aktív résztvevőként.²⁰¹

Megállapíthatjuk, hogy a képviseleti demokrácia – Magyarországon különösen jól láthatóan – igen korlátozottan ad lehetőséget a döntéshozatal közvetlen befolyásolására, hiszen sokan még a legalapvetőbb jogosítványukkal, a választójog gyakorlásával sem élnek. Egyéb eszközöket pedig csak azok képesek igénybe venni, akik rendelkeznek az ehhez szükséges feltételekkel (kiterjedt kapcsolatrendszer, megfelelő politikai és jogi ismeretek, anyagi eszközök, stb.). A gazdasági globalizációs folyamat pedig még inkább megnehezíti a demokratikus kormányzás lehetőségét, természetesen attól függően, hogy mit értünk egyáltalán demokratikus kormányzás, demokratikus viszonyok alatt egy adott államban.

A társadalmi részvétel elve feltételezi, hogy az emberek a közügyekkel kapcsolatos döntések meghozatalában aktív szerepet kívánnak játszani. A részvétel lehetőséget ad arra, hogy a civilek és különféle szervezeteik aktívan közreműködjenek az akaratnyilvánítás kollektív folyamatában, ami lehetővé teszi, hogy ténylegesen résztvevői legyenek a jövőjükre vonatkozó döntések előkészítésének és alakításának.

A társadalmi részvétel elve így szorosan kapcsolódik a demokrácia elméletéhez, hiszen a döntés lehetőségét az emberek kezébe kívánja adni (visszaadni) az őket érintő ügyekben, vagy legalábbis a beleszólási jogukat biztosítani a döntéshozatal során. A gyakorlatban ez egészen az 1960-as évekig döntően a képviselők útján történő, közvetett társadalmi részvételt jelentette.²⁰²

A környezetvédők (pártpolitikai vagy civil szervezeti szinten egyaránt) előszeretettel hirdetik a képviseleti demokráciával szemben a közvetlen demokrácia eszközeinek a fontosságát, amelyek biztosítják az érintettek közvetlen beleszólását a döntések meghozatalába. A környezeti ügyekben a társadalmi részvételi igény – más gazdasági-társadalmi területeken születő döntésekhez képest – egyébként is viszonylag gyakran és időnként különösen erősen jelentkezik.

Ez felveti azt a kérdést, hogy vajon mennyire alkalmas a képviseleti demokrácia a környezeti szempontok figyelembe vételére, érvényre juttatására, és hogyan lehet a felmerülő hiányosságokat orvosolni egyéb eszközökkel. Az egyre szélesebb körben hangoztatott „környezeti demokrácia” kifejezés azt feltételezi, hogy meghatározhatók a környezeti szempontokat kiemelten kezelő, a fenntarthatóságot elérni kívánó demokrácia sajátosságai. Szűkebb értelemben egy alulról, szervesen építkező részvételi demokráciát kell elképzelni, amely figyelembe veszi egy adott terület eltartó-képességét, szigorú korlátozásokat vezet be a népesség számának kordában tartása érdekében, és nagygyűlések keretében, nyilvánosan

²⁰⁰ Abból a szempontból ez még akár hasznosnak is tekinthető, hogy a népszavazás ún. zéró összegű játszmának tekinthető, hiszen a győztesek éppen annyit nyernek, mint amennyit a nemmel szavazók veszítenek. Képviseleti demokrácia esetén azonban lehetőség van a pozitív végösszegű döntések meghozatalára.

²⁰¹ Meglepő módomban a részvételi demokráciával foglalkozó írások nagyon kevés figyelmet fordítanak magának a részvételnek, mint alapfogalomnak a definiálására. Ennek az oka valószínűleg az, hogy a részvételi demokrácia hívei is többnyire elfogadják a választás és a képviselet szükségességét, hiszen a részvétel hatékonysága fordított arányban áll a résztvevők számával. Ettől függetlenül a választásokat nem tekintik valódi részvételnek, de elismerik a jelentőségét a politikai rendszer működtetésében.

²⁰² Még az Amerikai Egyesült Államok Alkotmánya is csak minimális lehetőséget biztosított a társadalom részvételére, eleve a szavazati jog is sokáig csak a képzett, földtulajdonos, fehér férfiakat illette meg. A választójogot érintő diszkriminatív korlátozások csak a XX. században szűntek meg.

hossa a közös döntéseket,²⁰³ mindenki számára biztosítva a lehetőséget a véleménye kifejtésére, a folyamatos párbeszédre.²⁰⁴

Tágabb értelemben pedig egy környezeti szempontokra „érzékeny” jogállamot érthetünk alatta, amely a demokráciának inkább a közvetlen, mint a képviseleti (közvetett) formáit preferálja.²⁰⁵ A demokratikus döntéshozatal középpontjában mindig az autonómia áll, még akkor is, ha a kollektív döntéshozatal érdekében – a döntéshozatal pillanatában – átmenetileg fel kell áldozni ezt az autonómiát. A képviseleti demokrácia esetében ez talán nem annyira nyilvánvaló, de a képviselők választása itt is autonóm módon történik.²⁰⁶

Ha a döntések megszületésének a folyamatát nézzük, akkor számos olyan fázisa létezik a döntéshozatalnak, amely lehetőséget biztosít az érintettek számára a közvetlen részvételre, az aktivitásra. Különösen igaz ez a környezet védelmével összefüggő kérdések esetén. Nem véletlen, hogy az elmúlt évtizedekben a környezeti döntések meghozatalával kapcsolatban a társadalmi részvételt biztosító eszközök óriási fejlődésen mentek keresztül. Ez a folyamat látványosan összekapcsolódott a környezetvédelem intézményesülésének folyamatával, és a kilencvenes években érte el a csúcspontját.²⁰⁷

Érdeemes megfigyelni, hogy a fenntartható fejlődéshez hasonlóan a társadalmi részvételnek sincs mindenki által elfogadott definíciója, abban azonban egyetértés mutatkozik, hogy az optimális (fenntartható) döntések meghozatalához elengedhetetlen a biztosítása.²⁰⁸

A *'public participation'* kifejezés fordítását tekintve a hazai szakirodalom még nem jutott egységes álláspontra. A leggyakrabban használt fordítások a következők: közösségi részvétel, társadalmi részvétel, a nyilvánosság részvétele, polgári részvétel, állampolgári részvétel. Az utóbbi talán a legpontatlanabb, hiszen környezeti ügyekben történő részvétel nem lehet az állampolgársághoz kötött.²⁰⁹ Ehhez hasonlóan bírálható az „aktív európai polgári részvétel” kifejezés is, amely feltételezné egy európai polgárság létét.²¹⁰ A „közösségi részvétel” kifejezés egyrészt a humánológia eredményei miatt is bírálható,²¹¹ másrészt a „közösségi”

²⁰³ Ezzel összhangban áll Murray BOOKCHIN „ökologikus társadalom” koncepciója, melynek létrehozása a személyes kapcsolatok és a közvetlen demokrácia új korszakát nyitná meg, amelyben az emberek annyi szabadidővel rendelkeznének, hogy bürokraták és hivatásos politikai funkcionáriusok nélkül is képesek lennének intézni a társadalom ügyeit. Az emberiség és a természeti világ között új kapcsolat jönne létre, amely a sokféleség egységére, a spontaneitásra és a hierarchia mentes kapcsolatokra épülne. L. BOOKCHIN, Murray (2009): Egy ökológus társadalom felé, In: SCHEIRING Gábor – JÁVOR Benedek (szerk.): Oikosz és Polisz, Zöld politikai filozófiai szöveggyűjtemény, L'Harmattan Kiadó, Budapest, 149. o.

²⁰⁴ Ebben az értelemben szoktak ún. deliberatív (tanácskozó) demokráciáról is beszélni. A demokrácia pedig valójában egy „végtelen, nyitott beszélgetés”; I. BOROS János (2006): Pragmatizmus és demokratikus jogalkotás, JURA, 12. évfolyam, 1. szám, 14. o.

²⁰⁵ A közvetlen vagy közvetett demokrácia nem összekeverendő a közvetlen vagy közvetett képviselet fogalmával.

²⁰⁶ DOBSON, Andrew: Környezet és képviseleti demokrácia, In: SCHEIRING Gábor – JÁVOR Benedek (szerk.): Oikosz és Polisz, Zöld politikai filozófiai szöveggyűjtemény, L'Harmattan Kiadó, Budapest, 2009., 568. o.

²⁰⁷ ZILLMAN, D. N. szerint a kilencvenes években a társadalmi részvétel „forradalmáról” beszélhetünk. L. ZILLMAN, Donald N., LUCAS, Alastair R. and PRING, George eds. (2002): Human Rights in Natural Resource Development, Public Participation in the Sustainable Development of Mining and Energy Resources, Oxford University Press, New York, 6. o.

²⁰⁸ ARNSTEIN szellemes hasonlatával élve a társadalmi részvétel kicsit olyan, mint a spenót evése: elvileg senki nem ellenzi, mert mindenki tudja, hogy egészséges. L. ARNSTEIN, Sherry Ann (1969): A Ladder of Public Participation, Journal of the American Planning Association, Vol. 35, No. 4, July 1969, 216. o.

²⁰⁹ Miként a későbbiekben tárgyalt (egészséges) környezethez való jog sem.

²¹⁰ L. "Az aktív európai polgári részvétel támogatása", a szociális párbeszédben részt vevő szakszervezeti szövetségek számára – 2006 (2005/C 195/07), HL C 195, 2005.08.10., 8. o.

²¹¹ A valódi közösségek ugyanis sokkal zártabbak, az emocionális kötődés jóval nagyobb, a közösséghez tartozás érzése sokkal erősebb, mint más társadalmi csoportok esetén, kialakulásukra ezért csak az ún. elsődleges csoportok esetén van lehetőség. Ezek létrejöttéhez három alapvető feltételre van szükség, amelyek közül bármelyiknek a hiánya esetén nem beszélhetünk közösségről, tehát együttes feltételekről van szó. Ezek a közös

jelző a jogban vagy kifejezetten az Európai Közösség részvételére utal (*'Community participation'*²¹²), vagy az Európai Közösséggel (Közösségekkel) kapcsolatos fogalmakra (közösségi jog, közösségi vívmányok, közösségi intézmények és szervek, stb.). Ez számos félreértésre ad lehetőséget, és nehezíti a közösségi joggal kapcsolatos jogszabályok megértését. A nyilvánosság (publicitás) pedig nem a társadalom bizonyos szereplőit, hanem a társadalmi életnek azt a területét jelenti, amelyben a vélemény- és akaratképződés végbemegy. A nyilvánosság a társadalom és az állam közötti politikai közvetítő rendszer és társadalmi kommunikációs folyamat.²¹³ Ennek ellenére az Európai Unió (Közösség) joganyagában következetesen ezt a kifejezést találjuk, és a 2001. évi LXXXI. törvénnyel kihirdetett Aarhusi Egyezmény hiteles magyar nyelvű fordítása is így szól.²¹⁴

A magam részéről a társadalmi részvétel (*'public participation'*) kifejezés használatát részesítem előnyben, mivel a társadalmi részvétel elve tartalmilag is a társadalom valamennyi szereplője számára biztosítja mindazokat a jogokat, amelyekről a későbbiekben szó lesz. Sőt, ezen túl hangsúlyozza a társadalom tagjainak felelősségét is az általuk okozott környezeti problémák megoldása terén. Ettől függetlenül – összhangban az Aarhusi Egyezmény rendelkezéseivel – elfogadhatónak tartom a nyilvánosság részvételére történő hivatkozást, hiszen a társadalmi részvétel fontossága a környezeti ügyekben éppen az állami szervek és az üzleti szféra együttműködése révén, a nyilvánosság elől elzártan, átláthatatlan módon született döntésekre adott válaszként erősödött meg. Egyáltalán nem véletlen tehát, hogy a társadalmi részvétel elve környezeti ügyekben leginkább a civil társadalom legjobban szervezett szegmensének tekinthető környezetvédő mozgalmak tevékenységét segíti.²¹⁵ Persze ettől függetlenül nem kizárt, hogy más szektorok (fogyasztóvédelem, egészségvédelem, kisebbségek védelme, stb.) képviselői is éljenek a környezetvédők által kiharcolt, részükre biztosított társadalmi részvételi lehetőségekkel.

akciók (munka, játék, pihenés, szórakozás, stb.), közös hiedelmek (azonos elképzelések, érzések, stb.), közös konstrukciók (aktív részvétel a célok meghatározásában, a működési rend kialakításában, szerszámhasználat, stb.). Amennyiben ez a három képesség működik, lehetővé válik a közösség iránti hűség megjelenése is, ami együttesen tulajdonképpen a kultúrát hozza létre; I. CSÁNYI Vilmos (2007): Egyén, közösség, interakció, In: BAKTAY Zelka – CSÁNYI Vilmos – HORVÁTH Zoltán – POPPER Péter: Az önmagát kereső ember (Bűntudat és feloldozás), Saxum Kiadó – Affarone Kft., 34-38. o. A közösség tagjai között a versengés alacsony fokú, az egyes közösségek között viszont ugyanolyan erős lehet, mint az állatvilágban. Tudjuk, hogy az ember a csoportokban élő emberszabású majmoktól származik. Azonban míg az emberszabású majmoknál a környezet szerepe a döntő a tulajdonságok, a viselkedés alakulásában, addig az embernél ezt a szerepet elsődlegesen a kultúra veszi át. Mindezek alapján az emberré válás tulajdonképpen azt a folyamatot jelenti, ahogy a csoportból közösség lesz; I. CSÁNYI Vilmos (2006): Az emberi viselkedés, Sanoma Budapest Kiadói Zrt., 252. o.

²¹² L. az Európai Parlament 2007. március 29-i jogalkotási állásfoglalását az Európai Beruházási Alap tőkeemelésében való közösségi részvételről szóló tanácsi határozatra irányuló javaslatról (COM(2006)0621 - C6-0426/2006 - 2006/0203(CNS)), a Bizottság javaslatát a több tagállam által indított, a kutatást és fejlesztést végző kkv-k támogatását célzó kutatási és fejlesztési programban történő közösségi részvételről (COM/2007/0514 végleges - COD 2007/0188), vagy a Tanácsnak az európai erdők védelméről szóló ötödik miniszteri konferencián (Varsó, 2007. november 5–7.) való európai közösségi részvételéről szóló bizottsági közleményt (COM/2007/0597 végleges).

²¹³ PETRÉTEI József (2009): Az alkotmányos demokrácia alapintézményei, Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 43. o.

²¹⁴ „A környezeti ügyekben az információhoz való hozzáféréstől, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott Egyezmény”

²¹⁵ Samuel HAYS szerint az Amerikai Egyesült Államokban is az utóbbi évtizedek egyik leglátványosabb fejleménye volt a társadalom tagjainak egyre növekvő mértékű részvétele a környezetet érintő döntések meghozatalában, ami az amerikai politikai rendszer egyik alapja; I. HAYS, Samuel (2000): A history of environmental politics since 1945, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 194. o.

V.2. A társadalmi részvétel megjelenése, indokai és fajtái

A társadalmi részvétel megjelenése a nemzetközi környezeti szabályozás terén olyan kérdések jelentőségét helyezte előtérbe, amelyeket korábban egyértelműen az államok a *domaine réservé* részének tartottak. Ide tartozik a társadalmi részvétel mellett az állami szuverenitás lényeges attribútumainak tartott átláthatóság, a jogi eljárások szabályozása, a kormányzati rendszer kialakításának, a titkosságnak vagy magának a demokráciának a kérdése.²¹⁶ Az állampolgárok számára tehát a nemzetközi kormányzás legitimitásának nemzetközi dimenziója is jelentősen megnőtt.²¹⁷

A társadalmi részvétel világszerte egyre több, jogilag kötelező jellegű dokumentumban jelent meg,²¹⁸ ami mutatja a társadalmi részvételre vonatkozó, 'soft law' jellegű szabályok fokozatos átalakulását. A modern környezetvédelem kialakulása szempontjából kulcsfontosságú Stockholmi Világkonferencia még az államok szerepére összpontosított; 20 évvel később, a Rio de Janeiro-i Konferencián már központi kérdéssé vált a társadalom (különösen a környezetvédő NGO-k) részvétele. Állami szinten azonban már az 1970-es évek elejétől megjelent az ezzel kapcsolatos vita.²¹⁹ 1982-ben az ENSZ Közgyűlése által elfogadott Természetvédelmi Világkarta 23. számú elve nyilvánította ki, hogy minden személynek – összhangban a nemzeti szabályozással – lehetőséget kell biztosítani akár egyénileg, akár másokkal közösen a környezetre közvetlenül vonatkozó döntések kialakításában való részvételre, és a környezetét ért károsodás vagy romlás esetén a jóvátételi lehetőségekhez.²²⁰ Az Agenda 21 külön fejezetben foglalkozik az NGO-k szerepével,²²¹ és számos multilaterális nemzetközi egyezmény biztosít garanciákat a társadalom részvételéhez.²²²

Az *International Association for Public Participation (IAPP)* nevű szervezet összeállított egy 7 pontból álló listát azokról az értékekről, amelyek a társadalmi részvétel alapját képezik:

- Azoknak, akiket egy adott döntés érint, joguk van részt venni a döntéshozatali eljárásban;
- Magában foglalja azt a reményt, hogy a társadalom hozzájárulása befolyásolni fogja a döntést;
- Valamennyi résztvevő igényeinek és érdekeinek elismerésével fenntartható döntések megszületését segíti elő;
- Megkönnyíti és megoldja mindazoknak a bevonását, akiket az adott döntés érinthet, vagy amellyel kapcsolatban érdekeltek lehetnek;
- Ellátja az érdemi részvételhez szükséges információkkal a résztvevőket;
- Tájékoztatást ad a résztvevőknek arról, hogy a hozzájárulásuk miként befolyásolta a döntést.²²³

²¹⁶ EBBESSON, Jonas (1997): The Notion of Public Participation in International Environmental Law, Yearbook of International Environmental Law, Vol. 8, Oxford University Press, 55. o.

²¹⁷ L. FRANCK, Thomas M. (1992): The Right to Democratic Governance, American Journal of International Law, Vol. 86, No. 1, 50. o.

²¹⁸ L. az 1991-es Espooi Egyezmény 2(2), 4(2) és 6. Cikkeit, az 1992-es Éghajlatváltozási Keretegyezmény 6(a)(iii) Cikkét, a Biológiai Sokféleségről szóló egyezmény 14(a) Cikkét és a hozzá fűzött, 1999-es Cartagena Jegyzőkönyv 23. Cikkét.

²¹⁹ L. STONE, C. (1972): Should Trees Have Standing? Towards Legal Rights for Natural Objects, Southern California Law Review, Vol. 45, 450. o.; LUCAS, A. (1976): Foundations of Public Participation in Environmental Decisionmaking, Natural Resources Journal, Vol. 16, 74. o.; CAPPELLETTI, M. – GARTH, B. (1978): Access to Justice, The Worldwide Movement to Make Rights Effective, In: Access to Justice, Vol. I, A World Survey 5.

²²⁰ General Assembly Resolution, 37/7, UN Doc. A/37/51 (1982)

²²¹ L. a 27. fejezetet

²²² Ezek listáját l. DINAH, Shelton (2001): Environmental Rights, In: ALSTON, Philip (ed.): People Rights, Oxford University Press, Oxford, 204-205. o.

²²³ Core Values for the Practice of Public Participation (<http://iap2.affiniscape.com/displaycommon.cfm?an=4>)

A lista viszonylag jól összefoglalja mindazokat a sajátosságokat, amelyekkel a résztvevőknek érdemes tisztában lenniük a teljes döntéshozatali folyamatot illetően, illetve azokat az elvárásokat, amelyeket a döntéshozóknak figyelembe kell venniük egy adott döntés meghozatala során.

A társadalmi részvételnek a nemzetközi környezetjogban megfigyelhető, egyre növekvő jelentőségét alapvetően háromféle érveléssel szokták alátámasztani:

- Az első szerint mind a környezet védelmének, mint a környezetvédelmi tárgyú jogszabályoknak a végrehajtása javulni fog, még a határokon átnyúló esetekben is;
- A második szerint szükség van rá a nemzetközi emberi jogi szabályok anyagi (szubsztantív) és eljárási (procedurális) vonatkozásait tekintve is;
- A harmadik szerint növeli a környezetre vonatkozó döntések legitimitását és elfogadottságát, ami összefüggésben áll a szélesebb értelemben vett demokrácia és a politikai részvétel környezetvédelmi vonatkozásaival.²²⁴

A környezeti érdekek védelmében fellépő egyének és szervezetek tevékenysége tehát többszörös előnyökkel járhat nem csak magukra az érintetteknek, hanem az állami szervekre és magára a környezetre nézve is.²²⁵

A társadalmi részvétel kifejezés különféle mechanizmusok megjelölésére szolgál, melyek segítségével egyes személyek vagy csoportok közügyekben kifejezésre juttathatják a véleményüket.²²⁶ A társadalom részvétele a gyakorlatban rendkívül sokféle formában jelenhet meg:

- Képviselőválasztásokon való részvétel;
- Képviselők jelölése, támogatása;
- Helyi népszavazások kezdeményezése és az azokon való részvétel;
- Kampányok, aláírás-gyűjtések szervezése;
- Konferenciák, kerekasztal-beszélgetések, fórumok szervezése, illetve az ezeken való részvétel;
- Részvétel különféle állami, önkormányzati testületek munkájában (szakértőként, meghívottként, megfigyelőként, vagy akár szavazati joggal is rendelkező tagként);
- Demonstrációk, tüntetések, tiltakozó akciók, egyéb figyelemfelkeltő akciók szervezése;
- Lobbitevékenység;
- A média képviselőinek megkeresése, részvétel televíziós- és rádióműsorokban;
- Petíciók, cikkek, sajtóközlemények írása;
- Újságok, szórólapok, hírlevelek és egyéb kiadványok megjelentetése és terjesztése;
- Polgári engedetlenség;
- Egyéb.

Az érintett egyének és NGO-k szempontjából tehát a döntéshozatalban való részvétel – főleg egy-egy település határát átlépő kérdések esetén – rendkívül sokoldalú tevékenységet jelent, és a hatékony részvételhez a tapasztalataim szerint minél több rendelkezésre álló eszközt igénybe is kell venni, hiszen nem tudható előre, hogy honnan, kitől érkezhetsz segítség.

²²⁴ EBBESSON (1997): i. m., 62. o.

²²⁵ RICHARDSON, Benjamin J. – RAZZAQUE, Jona (2006): Public Participation in Environmental Decision-Making, In: RICHARDSON, Benjamin J. – WOOD, Stephan (eds.): Environmental Law for Sustainability, Hart Publishing, Oxford, 165. o.

²²⁶ PRING, George Rock (2002): International Law of Public Participation, In: ZILLMAN, Donald N., LUCAS, Alastair R. and PRING, George (eds.): Human Rights in Natural Resource Development, Public Participation in the Sustainable Development of Mining and Energy Resources, Oxford University Press, New York, 15. o.

V.3. A társadalmi részvétel előnyei

A társadalmi részvétel előnyeit alapvetően kétféle szempontból lehet vizsgálni. Egyrészt különbséget lehet tenni az alapján, hogy a társadalmi részvételi folyamat maga milyen jellegű, illetve hogy az így megszületett döntések tartalmilag milyenek lesznek. Az első megközelítés, amely inkább az eljárási sajátosságokra koncentrál, a következő előnyöket jelenti:

- A társadalmi részvétel növeli a környezettudatosságot, illetve neveli a társadalom tagjait;
- Lehetőséget biztosít a társadalom tagjai számára a véleményük, érdekeik kifejezésére;
- Erősíti a résztvevőkben az érzést, hogy jogosultak részt venni a döntéshozatalban;
- Megszilárdítja a helyi közösségeket és más csoportokat;
- A versengő érdekek közötti éles konfliktusokat enyhíti;
- Megkönnyíti a kormányzat elszámoltathatóságát;
- Növeli a végső döntések elfogadhatóságát;
- Hozzájárul a döntés legitimitásához.

Utóbbi kettő érv a környezeti ügyekben különösen fontos, hiszen itt a döntéshozatal jellemzően technikai jellegű.²²⁷ Mindezekhez képest a szubsztantív megközelítés az eljárások révén megszülető döntésekre összpontosít, melyek a társadalmi részvételnek köszönhetően lesznek:

- Jobbak (szubsztantív értelemben),
- Méltányosabbak,
- Környezetkímelőbbek,
- A helyi igényekkel nagyobb összhangban állók,
- A társadalmi értékeket jobban tükrözők.²²⁸

A két megközelítési módban közös sajátosság, hogy mindkettő hozzájárul a fenntartható fejlődés (fenntarthatóság) eléréséhez.

A társadalom aktivitása környezeti ügyekben nagyban hozzájárulhat a társadalom demokratizálódásához, illetve a demokrácia megerősítéséhez is. Demokratikus viszonyok között – a demokrácia megjelenési formájától függően – egyébként is könnyebben lehet az embereket mozgósítani a környezeti szűkösség csökkentésére, és könnyebb változtatni az erőforrások egyenlőtlen elosztásán. Demokráciában az állam legitimációja is növekedhet, és sokkal több erőszakmentes alkalom adódik a sérelmek orvoslására, a belviszályok kiküszöbölésére.²²⁹ Amennyiben a döntéseket nem a politikai és a technokrata elit hozza önállóan, hanem beleszólhatnak a társadalom tagjai is a döntés meghozatalába, részt vehetnek a folyamatban és elmondhatják a véleményüket (amit aztán figyelembe is kell venni a döntéshozóknak), megvalósul a döntések ellenőrzése is a résztvevők által. A nyilvánosság biztosításával pedig eleve sokkal nagyobb esélye lesz a környezeti érdekek megjelenítésének és érvényre juttatásának.

A társadalmi részvétel előnyeit vizsgálni lehet az alapján is, hogy az egyes gazdasági-társadalmi szereplők számára, illetve a szereplők összességére nézve mivel jár a társadalmi részvételi lehetőségek kiszélesítése. Az állampolgári részvétel a társadalmi-gazdasági élet minden szereplőjének külön-külön is előnyöket jelent. Talán még fontosabb azonban az,

²²⁷ LEE, Maria – ABBOTT, Carolyn (2003): The Usual Suspects? Public Participation under the Aarhus Convention, *Modern Law Review*, Vol. 66, Issue 1, 83. o.

²²⁸ PRING (2002): i. m., 22. o.

²²⁹ Az erősen szegmentálódott társadalmakban azonban a demokratikus intézmények még tovább is mélyíthetik a szakadékot, és gyengíthetik az államot; l. HOMER-DIXON, Thomas F. (2004): *Környezet Szűkösség Erőszak*, Typotex Kiadó, Budapest, 288. o.

hogyan a társadalom egésze számára is hasznos lehet. Hasznos az állampolgárnak, mivel lehetővé teszi az egyén számára, hogy nagyobb hatást gyakoroljon a környezetvédelem döntéshozatali folyamataira. Ennek során megismerheti azokat a környezeti veszélyeket, amelyeknek ő maga, családja és közössége ki vannak téve, és ehhez igazíthatja tevékenységét. Ezen kívül hatalmat ad az állampolgárok kezébe, amelynek eredményeképpen érezhetik, hogy országuk bizonyos létfeltételeire pozitív hatással lehetnek.

A gazdasági élet szereplői, az ipar számára azért fontos, mert bővíti az ismereteket arról, hogy egy adott iparág működése milyen hatással van a környezetre. Arra készíti gyakran a vállalatokat, hogy a szennyezéssel járó folyamatokat és tevékenységeket részletesen értékeljék. Az átfogó elemzések eredményeképpen fel tudják fedezni termelési módszerük, nyersanyag- és energiafelhasználásuk nem megfelelő hatékonysággal működő pontjait, ezáltal csökkenteni tudják működési költségeiket. Az állampolgári részvétel során az ipar jobban meg tudja érteni a fogyasztók szempontjait, és útmutatást ad a termékek hatékonyabb piaci értékesítéséhez.

A kormányzat számára is jelentős előnyököt hordoz, mert az állampolgárok közvetlen, mindennapos ismeretekkel rendelkeznek közvetlen környezetük állapotáról. Ha lehetővé válik, hogy ezeket az információkat megosszák a kormányzattal, a döntések megalapozottabbak lesznek. Az állampolgárok jelentősen hozzájárulhatnak a kormányzat ellenőrző és felügyeleti tevékenységéhez is. Mint a kormányzat „szeme és füle”, felismerhetik a környezetet fenyegető veszélyeket vagy a vonatkozó jogszabályok megsértésének tényét, és fel is léphetnek ellenük. A lakosság érzékenysége, környezettudatossága tehát javíthatja a döntések végrehajtását is.²³⁰ Ezen kívül az állampolgárok részvétele egy adott környezetvédelmi kérdésben megerősítheti a környezetvédelmi minisztérium pozícióját más kormányzati érdekekkel és más minisztériumokkal folytatott viták során.²³¹ Az állampolgárok igazolhatják a tárca nézeteit és biztosítani tudják, hogy a kormányzat egésze ne hagyja figyelmen kívül a környezetvédelmi szempontokat.

Hasonló a helyzet a tudományos szféra esetén: mivel a környezeti károk mindig nagyobbak az elhárításhoz rendelkezésre álló összegeknél, a politikusok kénytelenek meghatározni a prioritásokat a környezeti politika keretében. Ezen felül azonban az is megfigyelhető, hogy a döntéshozók bizonyos – a tudomány képviselői által diagnosztizált – környezeti problémákat nem ismernek el. Ilyenkor a társadalom tagjai részéről a politikusok irányába megjelenő nyomás nagy segítséget nyújthat ezeknek a problémáknak a megoldásában.

Amennyiben az állampolgárok már a kezdetektől fogva hatással lehetnek a kormányzati döntésekre, az egyes kormányzati lépésekkel való szembenállás is mérséklődik, és a környezetvédelmi programokat széles körű konszenzusra lehet építeni. Ha az állampolgárok a döntéshozatali folyamat egészében részt vehetnek, érdekeiket már a tervezés korai szakaszában figyelembe tudják venni. Emellett, a teljes döntéshozatali folyamatba bevont állampolgár szembesül a döntés valamennyi tényezőjével. Ha nem is ért egyet a végső döntéssel, valószínűbb, hogy megérti annak okát és nem fogja azt ellenezni.²³²

A társadalom egészére vonatkozó előnyök jelentősége meghaladja a csoportok előnyeinek összességét. A demokratikus eszmék tényleges alkalmazása a környezet állapotának javítása

²³⁰ TÓTH Katalin (2005): Jogharmozáció és hatékonyság a környezetvédelemben, In: FODOR László (szerk.): A környezetvédelmi jog és igazgatás hatékonyságának aktuális kérdései, Debreceni konferenciák III., Debrecen, 96. o.

²³¹ Ezért a döntéshozatal demokratizálása a legjobb eszköz a bürokratikus hatalom legitimizálásához; I.

FIORINO, Daniel J. (1995): Making Environmental Policy, University of California Press, 97. o.

²³² Ezt támasztják alá az általános döntéshozatali és módszertani kutatások is; I. KINDLER József (1991): Fejezetek a döntéshozatalból, BKE, Aula Kiadó, Budapest; VÁRI Anna (1996): Döntéshozatal, konfliktuskezelés, ELTE Eötvös Kiadó Kft., Budapest; TÓTH I. János (1997): Játékelmélet és társadalom, JATEPress, Szeged.

területén, az állampolgárok megbecsült partnerként való elfogadása a környezetvédelmi folyamatban erősíti az együttműködést az állampolgárok, a kormányzat és az ipar között, ami nélkülözhetetlen a szabályozás sikeréhez.²³³ A társadalom környezetvédelmi aktivitása a környezeti politika számára egyfajta katalizátor-szerepet tölthet be: jelentősen növelheti a környezeti politika hatékonyságát a kedvező társadalmi környezet kialakítása révén, illetve közvetett formában maga is alakíthatja a környezeti politikát. Nem csak a hiányosságra hívhatja fel a figyelmet, hanem meg is újíthatja azt (innováció), segítve a környezeti politika újraértékelését, átalakítását.²³⁴ Ehhez azonban rögtön hozzátehető, hogy a környezeti ügyekben az együttműködés mellett – legalábbis az NGO-k részéről – legalább olyan fontos a konfliktusok felvállalása, hiszen a „hivatalos” környezeti politikával konform magatartásával könnyen a politika (vagy bizonyos cégek) támogatásától függő, felülről manipulált álmozgalommá silányulhat. Szükséges tehát a társadalmi aktivitás relatív autonómiája, ami az egyes társadalmi szereplők (lakosság, NGO-k, cégek, politikusok, tudósok, stb.) érdekeinek kölcsönös tiszteletben tartásán alapszik. Ezért óriási dilemma az NGO-k állami finanszírozása, akár a minisztériumok, akár az önkormányzatok részéről, de még ennél is nagyobb veszélyeket rejt magában az üzleti szféra szponzori tevékenysége, hiszen a támogatást elfogadó szervezetek tevékenységeinek hitelességét áthatja alá, miközben erkölcsi támogatást biztosít az adott cég(ek) számára. Ez pedig súlyos visszaélési lehetőségeket is rejt magában.²³⁵

V.4. A társadalmi részvétel hátrányai

A társadalmi részvétel biztosítása időigényes folyamat. A környezeti információk összegyűjtése és terjesztése, a jogalkotási és közigazgatási eljárások lefolytatása, az esetleges bírósági perek befejezése önmagában is hosszadalmas procedúrát jelent. Az eljárások meghosszabbodása pedig maga után vonja a költségek növekedését, amely a költségvetési források általánosan jellemző szűkössége esetén egyre kevésbé vállalható a döntéshozók számára. PRING említ egy extrém példát is a társadalmi részvétel biztosításának túlzásba vitelére. Az Amerikai Egyesült Államokban az Erdészeti Szolgálatnak²³⁶ a természetes erdőkben az útépités és fakivágás megakadályozása érdekében bevezetni kívánt szabályai²³⁷ 58,5 millió hektárnyi erdőterületet érintettek. A kormányzat három év alatt több mint 600 lakossági fórumot szervezett ezzel kapcsolatban, és 1.700.000(!) lakossági véleményt kapott (melyek többsége egyébként támogatta az elképzelést). A sors iróniája, hogy mindezek ellenére a szabályozás politikai viták tüzebe került, és a hosszadalmas bírósági eljárások befejeztével, végül 2009 augusztusában tudott csak hatályba lépni, részben a környezetvédő NGO-k kitartó munkájának köszönhetően.²³⁸

Az eljárások elhúzódása és költségesebbé válása mellett számos egyéb nehézség felvethető:

- A környezeti ügyekben elengedhetetlen szakértelem hiánya miatt érzelmi motivációk és tájékozatlanság a lakosság részéről;
- Az alacsonyabb társadalmi rétegek kiszorulása a folyamatból;
- A résztvevők frusztrációja és a döntéshozatallal kapcsolatos bizalom megrendülése, amennyiben nincs reális lehetőségük a döntések befolyásolására.

²³³ Állampolgári részvétel a környezetvédelmi döntéshozatalban. Kézikönyv, Közép- és Kelet-Európai Regionális Környezetvédelmi Központ, Budapest, 1994, 13-15. o.

²³⁴ FARKAS (2000): i. m., 56. o.

²³⁵ Közkeletű megjelöléssel ezt hívják „zöldrefestésnek”, l. FIDRICH Róbert (2003): Zöldrefestés (avagy hogyan próbálják az óriáscégek kifogni a szélet a környezetvédők vitorlájából?), Globalizáció füzetek 3., Magyar Természetvédők Szövetsége, Budapest.

²³⁶ US Forest Service (<http://www.fs.fed.us/>)

²³⁷ Roadless Area Conservation Rules, 2001. január 5.

²³⁸ <http://www.ens-newswire.com/ens/aug2009/2009-08-05-01.asp>

A szakértelem hiánya azonban attól függ, hogy milyen szakértelmet várunk el a társadalom tagjaitól. A környezeti ügyekben gyakran előfordul, hogy a hivatalos szervek képviselői hozzá nem értőknek, a „fejlesztések kerékkötőinek”, a szakmai érveket mindent indoklás nélkül, érzelmi alapon elutasító laikusoknak titulálják őket, az ügybe esetleg bekapcsolódó környezetvédőket pedig minden lében kanál, botrányt kereső, és ezáltal magukat előtérbe tolni kívánó ingyenélőknek, egyébként az ügyben nem is érintett kívülállóknak (*'outsider'*) tekintik.

A természettudományos eredmények, felfedezések mindig objektívek: szigorú módszertani előírásoknak tesznek eleget, a kísérletek azonos eljárás szerint megismételhetők, az eredmények kiszámíthatók, mérhetők és bizonyíthatók. A természetben, az ökológia rendszerek működésében azonban számos bizonytalansági tényező létezik. A környezeti érdekek és problémák azonban nem érthetők meg kizárólag objektív szempontok (határértékek, szennyezőanyag-koncentrációk, fajok száma, stb.) alapján.²³⁹ Az ettől eltérő, szubjektív szempontoknak a megjelenítése szükségképpen a nyilvánosságra hárul. Így válik lehetővé a fenntarthatóságot biztosító döntéshozatali folyamat lényegi elemének tartott kommunikáció elsősorban a hatóságok és az „érintettek” (lakosság, környezetvédők, stb.) között az alternatív célokról, technológiákról, helyszínekről. Ahhoz azonban, hogy a társadalmi részvételi folyamat valóban eredményekkel zárulhasson, bizonyos előfeltételeknek teljesülnie kell:

- A környezeti érdekek védelmében történő fellépést tágabb értelemben kell biztosítani, semmiképpen nem jelentheti csupán a hivatalos állami (önkormányzati) szervek közötti relációkat;
- A környezetre vonatkozó információk nyilvánosságát minél szélesebb körben biztosítani kell,²⁴⁰
- A részvételi lehetőségnek biztosítani kell, hogy a társadalom tagjai érdemben befolyásolhassák a végső döntést;
- Biztosítani kell a döntések felülvizsgálatának a lehetőségét és a jogorvoslati jogot;
- Magának a döntéshozatali folyamatnak, valamint a végrehajtás nyomon követésének (monitoringjának) is nyitottnak és átláthatónak kell lennie.

A fentiekből következően a társadalmi részvétel tényleges és hatékony érvényesülése vagy egy erre vonatkozóan már létező jogi struktúra alkalmazását követeli meg, vagy egy ilyen rendszer megteremtését.²⁴¹ A társadalmi részvétel hatékonysága és jelentősége természetesen nagymértékben függ az adott társadalmi környezeti érzékenységtől, az érintett környezeti problémától, a szabályozási rendszer intézményi és strukturális sajátosságaitól, alkalmazott normáitól, valamint az adott ügy politikai kontextusától.

A civil szervezetek részvételével kapcsolatban azonban jogosan vethető fel a döntéshozatalban való részvétel előfeltételeként a reprezentativitás is, ami lényegében az adott szervezet legitimitásának az alapja.²⁴² Hasonló követelmény az átláthatóság (transzparencia) a szervezet felépítését és tevékenységeit illetően, ami lehetővé teszi, hogy a társadalom tagjai és a hatóságok betekintést nyerjenek a szervezet működésébe.

²³⁹ EBBESSON (1997): i. m., 58. o.

²⁴⁰ POPOVIC, Neil (1993): The Right to Participate in Decisions Affecting the Environment, *Pace Environmental Law Review*, Vol. 10, No. 2, 683. o.

²⁴¹ BÁNDI Gyula (1994): A társadalmi részvétel és előfeltételei a környezetvédelemben, *Jogállam*, 1994/3-4., 150. o.

²⁴² Magyarországon is megfigyelhető azonban, hogy a gyakorlatban szükségessé válna a nem tagsági alapú (legalábbis nagy létszámú tagságon alapuló, hanem mindössze 2-3 fős), programmegvalósító funkcióra alkalmas nonprofit jogi forma, hiszen számos esetben eleve csupán néhány személy kíván tevékenykedni egy adott társadalmi csoport vagy cél érdekében. Az angolszász jogrendszerben külön jogi forma létezik erre a célra, pl. az USA-ban a *'nonprofit corporation'*, illetve a *'public charity'*.

V.5. A társadalmi részvétel, mint környezetjogi alapelv

A környezetjogi alapelvek irányt mutatnak a jogalkotó számára, és segítséget nyújtanak a jogalkalmazóknak a jogalkotói szándék feltárásához vitás helyzetekben. Olyan sajátos elvekről van szó, amelyek vagy csak a környezetjogi szabályozásra jellemzőek, vagy innen kerültek át más szabályozási területekre. Miután áthatják a környezeti szabályozás egészét, segítséget jelentenek a konkrét ügyekben a helyes válaszok megtalálásához, tehát mindenképpen bírnak jogi relevanciával. Az eddig bemutatott folyamatok ismeretében felmerül a kérdés, hogy vajon a társadalmi részvétel tekinthető-e olyan alapvető fontosságú elvnek a környezeti jogban, amely indokolná az önálló alapelvként történő hangsúlyozását.

Az indokok között egyrészt a környezettel kapcsolatos döntéshozatal során az állami szervek és a beruházók (környezethasználók) mellett egyre gyakrabban megjelennek azok az egyéb érintettek (hatásterületen élők, környezetvédő NGO-k, stb.), akik már nem csupán a nyilvánosság, a média segítségével, vagy a politikai befolyásolás eszközeivel próbálják érvényre juttatni a környezeti érdekeket, hanem egyre több jogi eszköz igénybe vételére is lehetőségük van (a környezeti konfliktusok jogát egyébként is „jogi mérföldkövek szegélyezik”²⁴³). Másrészt a fenntarthatóság eléréséhez általános alapelvként fogalmazható meg a politika kialakításában, a döntéshozatalban és a végrehajtásban való széleskörű részvétel, az érdekelt felek partneri viszonya és együttműködése.²⁴⁴

A társadalmi részvétel elve kiterjesztően értelmezve magában foglalja a társadalom minden egyes rétegét, annak egyéneit és képviselőit. Rajtuk kívül a gazdasági élet szereplőit és azok képviselőit, valamint az állami szerveket és a közöttük fennálló kapcsolatrendszer fogja át az együttműködés elve, melynek BÁNDI Gyula szerint a társadalmi részvétel csupán egyik, de nélkülözhetetlen eleme.²⁴⁵ A környezetjog elvei között azonban ő is külön részletezi, „A társadalmi részvétel” címszó alatt,²⁴⁶ illetve a környezetjog elveiről írott tanulmányában is így jelöli.²⁴⁷ A FODOR László által szerkesztett Környezetjog tankönyv is a környezetjog alapelvei közé sorolja a részvétel elvét, annak ellenére, hogy a magyar Kvt. kifejezetten nem nevesíti.²⁴⁸

Álláspontom szerint érdemes az együttműködés elvét precízebben meghatározni, hiszen az együttműködés jelentősége elsősorban a nemzetközi kapcsolatok terén kiemelkedő fontosságú a környezeti problémák kezeléséhez. Demokratikus viszonyok között, ideális esetben az állam, az üzleti szféra és a lakosság között kooperatív, partneri viszony alakul ki. A társadalmi-gazdasági élet szereplőit tekintve ezért inkább a partnerség hangsúlyozása a döntő fontosságú, ami magában foglalja az együttműködés kötelezettségét, de egyben feltételezi az egyes szereplők közötti egyenrangúságot, kölcsönös együttműködést²⁴⁹ is. Ez az államok közötti viszonyokban viszont legfeljebb csak az államok jogalanyiságát tekintve igaz.

²⁴³ FÜLÖP Sándor (2001): Környezeti konfliktusok a gyakorlatban, In: LÁNYI András (szerk.): A szag nyomában, Környezeti konfliktusok és a helyi társadalom, OSIRIS – ELTE BTK Szociológiai Intézet Humánökológia Szakirány, Budapest, 312. o.

²⁴⁴ ÉRI Vilma (2005): A helyi fenntarthatósági esettanulmányok tapasztalatai, In: Helyi fenntarthatósági esettanulmányok, Környezettudományi Központ Alapítvány, Budapest, 7. o.

²⁴⁵ BÁNDI Gyula (1995): Környezetvédelmi Kézikönyv. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 195. o.

²⁴⁶ BÁNDI Gyula (2000): Környezetjog (Második, átdolgozott és bővített kiadás), Osiris Kiadó, Budapest, 44-49. o.

²⁴⁷ BÁNDI Gyula (2005): A környezetjog elveiről, Jogtudományi Közlöny, LX. évf. 11. szám, 2005 november, 458-459. o.

²⁴⁸ FODOR László szerk. (2006): Környezetjog (Harmadik, átdolgozott kiadás), DE ÁJK – Lícium Art Könyvkiadó- és Kereskedelmi Kft., Debrecen, 74-75. o.

²⁴⁹ A partnerség sajátos együttműködés, amelyben a felek egyenrangúak, vállvetve tevékenykednek, cselekedeteiket a viszonyosság vezérli; l. BULLAIN Nilda – CSANÁDY Dániel (2008): Helyi érdek, helyi érték – Útmutató a helyi önkormányzatok és a civil szervezetek közötti együttműködések jogi és intézményes hátteréhez, Ökotárs Alapítvány – Európai Nonprofit Jogi Központ – Civil Társ Trust Programiroda, 8. o.

VI. A környezethez való jog

VI.1. Az emberi jogok harmadik nemzedéke

A II. világháború és az önkényuralmi rendszerek kegyetlenkedéseinek hatására vált korunk egyik globális jellemzőjévé az emberi jogok folyamatos bővülése, gazdagodása és egyetemesevé, melyek kiemelkedően lényegesnek, mellőzhetetlennek, vagyis alapvetőnek tartott jogokat jelentenek, és amelyek célja az emberhez méltó élet feltételeinek megteremtése. Ezek többsége állampolgárságától függetlenül minden embert megillet, vannak azonban olyan jogok is, amelyek csak az adott ország állampolgárait jogosítják. E jogok nem csak nemzetközivé váltak, hanem elfogadást nyert alkotmányos elismerésük (ezért alkotmányos jogok is) és a hatékony intézményi védelmük iránti igény.²⁵⁰ Csoportosításuk többféleképpen lehetséges:²⁵¹

- Negatív és pozitív jogok: egy jogosultság akkor negatív jellegű, ha az államtól csak annyit kíván, hogy védje meg vagy tartsa tiszteletben. Ilyen a legtöbb ún. klasszikus polgári szabadságjog. A pozitív jellegű jogok ezzel szemben olyan állami cselekvést kívánnak, ami a jogok védelménél többnek mondható: az állam aktív szerepvállalását, különböző intézmények fenntartását, működtetését és így tovább. Ezek körébe elsősorban a gazdasági, társadalmi, kulturális jogok tartoznak (összefoglaló elnevezéssel a szociális jogok).
- Egyéni és kollektív jogok: attól függően, hogy a jogok egyéneket vagy egyének csoportjait illetik meg, különböztethetünk meg egyéni, illetve kollektív vagy csoportjogokat. A megkülönböztetés azért fontos, mert az egyénileg gyakorolható jogok megsértésének ténye könnyebben bizonyítható, a sérelem áldozatai pedig könnyebben azonosíthatóak. Vannak azonban olyan jogok is, amelyek egyénileg és együttesen is gyakorolhatók.²⁵²
- Első, második és harmadik generációs jogok: Karel Vasak szlovák származású emberi jogász használta először a „generációk” kifejezést egy 1977-ben írott művében.²⁵³ Az emberi jogok nemzedékeit a Nagy Francia Forradalom hármasszavához kapcsolta, melyben a „Szabadságot” a klasszikus a polgári és politikai jogok, „Egyenlőséget” a gazdasági, szociális és kulturális jogok, míg a „Testvériséget” az ún. szolidaritási jogok jelentik.

Az emberi jogok nem állandóak, ki vannak téve a változásoknak, katalógusuk és tartalmuk folyamatosan változik a társadalmi környezetnek megfelelően, amelyben léteznek. Dinamikus fejlődésük nemzetközi szinten sokkal intenzívebb, mint az egyes államok törvényhozási gyakorlatában.²⁵⁴ Az emberi jogok XX. századi fejlődése során az egyik leglátványosabb szakasz volt a harmadik generáció körébe sorolható igények megjelenése. Az utóbbi éveket számos fogalom (emberi jogok, fejlődés, környezet, népesedés, biztonság) teljes körű újraértelmezése fémjelzi, tekintettel azokra a globális kérdésekre, amelyek az emberiség egészére hatással vannak.²⁵⁵ Az egyén boldogulása, emberi jogainak érvényesülése szoros kapcsolatban áll a globális problémákkal: a környezetszennyezéssel, az államok gazdasági különbségeivel, az államok közötti fegyveres konfliktusokkal és a

²⁵⁰ ÁDÁM Antal (1998): Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás, Osiris Kiadó, Budapest, 48. o.

²⁵¹ SZABÓ Miklós szerk. (1998): Jogbölcseleti előadások, Bótor Kiadó, Miskolc, 222-224, 229. o.

²⁵² Például a vallás szabadságához való jog.

²⁵³ KARDOS Gábor (1995): Emberi jogok egy új korszak határán, T-Twins Kiadó, 29. o.

²⁵⁴ MAVI, Viktor (1991): The Challenges to Human Rights Theory: the Third Generation of Human Rights, In: BOKOR-SZEGŐ Hanna (ed.): Questions of International Law, Vol. 5, Akadémiai Kiadó, Budapest, 124. o.

²⁵⁵ PRIEUR, M. – LAMBRECHTS, C. eds. (1998): Mankind and the Environment – What rights for the twenty-first century?, Studies in Honour of Alexandre Kiss, Éditions Frison-Roche, Paris, 145. o.

polgárháborúkkal, az éhezéssel. Mivel létében képesek veszélyeztetni az emberiséget, megoldásukhoz már nem elég az állam aktív beavatkozása, hanem ehhez az államok nemzetközi együttműködése (szolidaritása) szükséges.

Bár a tudományos életben végeérhetetlen vita zajlik az emberi jogok generációk szerinti megkülönböztetését, különösen a harmadik generációba sorolt emberi jogok tartalmát és szükségességét illetően, az ide tartozó jogokat illetően létezik egyfajta konszenzus. Ide sorolják: a környezethez való jogot, a fejlődéshez való jogot, a békéhez való jogot, az emberiség közös örökségében való osztozás jogát és a kommunikációhoz való jogot. Nem nehéz belátni, hogy szoros összefüggés áll fenn mind ezen jogok, mind az emberi jogok másik két generációjához tartozó jogok között. Sőt mintegy előfeltételét, alapját képezik azok maradéktalan érvényesülésének.

Mivel e jogok egyelőre csak a kialakulás stádiumában vannak, pontosan nehéz meghatározni e jogosultságok alanyát, a kötelezettek személyét, a jogok tartalmát és pontos körét. Egyes szerzők felhívják a figyelmet annak veszélyére is, hogy az újabb emberi jogok elismerése gyengítheti a meglévők erejét,²⁵⁶ különösen akkor, ha az újabbak összeütközésbe kerülnek a „hagyományosnak” tekinthető emberi jogokkal.²⁵⁷

A környezethez való jog azonban az emberi jogok harmadik generációjához tartozó jogok klasszikus példajaként említhető. Más csoportosítást tekintve a környezethez való jog pozitív emberi jognak tekinthető, hiszen nem csupán az államok nemzetközi együttműködését követeli meg, hanem a társadalmi-gazdasági élet szereplőinek mindegyikére egyre komolyabb kötelezettségeket ró. Másrészt egyéni és kollektív jogként is felfogható; előbbi főként az élethez és egészséghez való joggal, utóbbi pedig elsősorban a népek önrendelkezési jogával összefüggésben.²⁵⁸

VI.2. A környezethez való jog megjelenése a nemzetközi jogban

Az egészséges (tiszt, stb.) környezethez való jog, mint emberi jog kialakulása a nemzetközi jogban már évtizedekkel ezelőtt megkezdődött. A nemzetközi jogban a környezetszennyezés és az emberi jogok megsértése közötti kapcsolat csak fokozatosan vált felismertté, hiszen a sérelem sokszor nem azonnal vált felismerhetővé. Másrészt a nemzetközi környezetvédelmi szabályozás elsődlegesen a környezetnek (állatoknak, növényeknek, környezeti rendszereknek) a védelmére fókuszált, míg az emberi jogok védelme magától értetődően az embereket ért negatív hatásokra.²⁵⁹ Harmadrészt sokáig csak az államhatárokon áterjedő szennyezésekkel kapcsolatban, és csak az államok számára biztosította a lehetőséget a másik országgal szembeni fellépésre. A fellépés valószínűségét azonban jelentősen csökkentette az indokolt félelem, hogy a másik ország a továbbiakban különös figyelmet fog fordítani a határon áterjedő szennyezésekre kapcsolatban, kifogásolva egyéb esetekben a szennyezést kifogásoló államból származó tevékenységek környezeti hatásait.²⁶⁰

²⁵⁶ ALSTON, Philip (1984): Conjuring up New Human Rights: A Proposal for Quality Control, *American Journal of International Law*, Vol. 78, 607. o.

²⁵⁷ CHURCHILL, Robin (1996): Environmental Rights in Existing Human Rights Treaties, In: BOYLE, A. – ANDERSON, M. (eds.): *Human Rights Approaches to Environmental Protection*, Oxford University Press, 129. o.

²⁵⁸ BÁNDI Gyula (1988): Az ember joga a környezethez, *Állam és Igazgatás*, XXXIII. évf. 10. szám, 1988 október, 890. o.

²⁵⁹ OSOFSKY, H. (2005): Learning from Environmental Justice: A New Model for International Environmental Rights, *Stanford Environmental Law Journal*, Vol. 24, No. 1, 78. o.

²⁶⁰ SWARTZ, Michelle Leighton (1993): International Legal Protection for Victims of Environmental Abuse, *Yale Journal of International Law*, Vol. 18, 355-359. o.

A megfelelő környezethez való jog kötelező erejű dokumentumokban azonban egyelőre még csak regionális szinten került megfogalmazásra.²⁶¹ Az Emberek és Népek Jogainak Afrikai Kartája például elsőként nyilvánította ki, hogy „minden népnek joga van a fejlődését elősegítő, általánosan kielégítő környezethez”.²⁶² Az Amerikai Államok Szervezetének (OAS) keretében elfogadott 1988-as San Salvador-i Jegyzőkönyv pedig már nem kollektív, hanem egyéni jogként deklarálja, hogy mindenkinek joga van egészséges környezetben élni, és hozzáférni a közszolgáltatásokhoz.²⁶³ Közvetettebb formában a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Bizottsága 2000-ben fogalmazta meg a megfelelő környezeti feltételekhez való jogot a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 12(1) Cikkében foglalt egészséghez való jog részeként.²⁶⁴

A nem kötelező erejű források között megemlíthetők különféle emberi jogi dokumentumok (pl. az 1972-es Stockholmi Nyilatkozat,²⁶⁵ az 1992-es Riói Nyilatkozat,²⁶⁶ az Agenda 21 (3. fejezet),²⁶⁷ a 2002-es Millenniumi Fejlesztési Célok,²⁶⁸ a 2002-es Johannesburgi Nyilatkozat,²⁶⁹ a 2005-ös World Summit Outcome,²⁷⁰ az Európai Szociális Charta,²⁷¹ vagy a Gyermekek Jogairól szóló Egyezmény²⁷²), nemzetközi szervezetek különféle deklarációi és határozatai (pl. a Természetvédelmi Világkarta²⁷³ 23. számú alapelve, a környezetről szóló Hágai Nyilatkozat²⁷⁴), illetve az 1994-es Ksentini-jelentés.²⁷⁵

Már a Stockholmi Nyilatkozattal kapcsolatban is világossá vált, hogy nem hozott létre kategorikusan egy új emberi jogot,²⁷⁶ 20 évvel később, a Riói Nyilatkozat esetében még szembetűnőbb az egészséges (tiszt, megfelelő, élhető, stb.) környezethez való jog explicit kimondásának az elmulasztása.²⁷⁷ Pedig a Brundtland Bizottság 1986-os jelentéséhez mellékeltek egy szakértői javaslatot „A környezetvédelem és a fenntartható fejlődés jogi alapelvei” címmel, amely első helyen deklaráta, hogy „mindenkinek alapvető joga van az

²⁶¹ MERRILLS, J. G. (2007): Environmental Rights, In: BODANSKY, Daniel – BRUNNÉE, Jutta – HEY, Ellen: The Oxford Handbook of International Environmental Law, Oxford University Press, 661. o. Az egyes országok szintjén már több mint 118 nemzeti alkotmányban található rendelkezések a környezet védelmével (környezeti jogokkal) kapcsolatban (l. EarthJustice, Environmental Rights Report: Human Rights and the Environment, 2007., <http://www.earthjustice.org>), de ez önmagában még nem azt jelenti, hogy ezek kikényszeríthetőek is lennének; l. HAYWARD, Tim (2005): Constitutional Environmental Rights, Oxford University Press, 73. o.

²⁶² L. az ún. Banjul-i Karta 24. Cikkét; 21 ILM (1982) 59.

²⁶³ L. a Jegyzőkönyv 11(1) Cikkét; OAS Treaty Series No. 69., 28 ILM (1989) 156.

²⁶⁴ General Comment 14(2000), Doc. E/C.12/2000/4, 11 August 2000. (<http://www.ohchr.org/english/bodies/cescr/comments.htm>)

²⁶⁵ L. a Nyilatkozat 1. sz. elvét; UN Doc. A/Conf.48/14/Rev.1 (1972)

²⁶⁶ L. a Nyilatkozat 1., 20., 21. és 22. sz. elvét.

²⁶⁷ UN Doc. A/CONF.151/26.

²⁶⁸ <http://www.un.org/millenniumgoals>

²⁶⁹ Doc. A/CONF.199/20., 4 September 2002. (<http://www.un.org/jsummit/html/documents/documents.html>)

²⁷⁰ General Assembly Resolution, A/Res/60/1.

²⁷¹ 529 UNTS 89, 11. Cikk

²⁷² 28 ILM (1989) 1448, 24(2)c) Cikk

²⁷³ 23 ILM (1983) 455

²⁷⁴ 28 ILM (1989) 1308, General Assembly Resolution 45/94, 1990.

²⁷⁵ Final Report prepared by Ms Fatma Zohra KSENTINI, Special Rapporteur, Review of Further Developments in Fields with which the Sub-Commission has been Concerned: Human Rights and the Environment (UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1994/9, 6 July 1994)

²⁷⁶ SOHN, Louis B. (1973): The Stockholm Declaration on the Human Environment, Harvard International Law Journal, Vol. 14, No. 3, 455. o.

²⁷⁷ SHELTON, Dinah (1992): What happened in Rio to Human Rights?, Yearbook of International Environmental Law, Vol. 3, 75. o.; BOYLE, A. (1996): The Role of International Human Rights Law in the Protection of the Environment, In: BOYLE, A. – ANDERSON, M. (eds.): Human Rights Approaches to Environmental Protection, Oxford University Press, 43. o.; SHAW, Malcolm N. (2001): International Law, 4th edition, Cambridge University Press, 588. o.

egészségének és jólétének megfelelő környezethez”,²⁷⁸ ami jó kiindulópont lehetett volna a riói konferencián.

Mindezen fejlődési pálya ellenére sem állíthatjuk, hogy a nemzetközi jogban szubsztantív értelemben, a környezet egyfajta specifikus minőségére vonatkozóan²⁷⁹ létezne a környezethez való jog, mindössze szűk tudományos berkekben figyelhető meg egyelőre az alapelemeinek a kidolgozása. Más a helyzet az eljárási (procedurális) értelemben felfogott környezeti jogokkal,²⁸⁰ amelyek segítenek tisztázni, hogy hol, hogyan és kivel szemben lehet érvényesíteni a szubsztantív jogokat.²⁸¹

Az eljárási jellegű környezeti jogok (*'procedural environmental rights'*) az 1990-es évek második felétől látványos fejlődésnek indultak, míg a szubsztantív értelemben vett környezethez való jog kialakulása sokkal lassabban halad a mai napig. SANDS szerint ez annak tudható be, hogy a szubsztantív jog természetszerűleg gazdasági és szociális kérdéseket érint, míg a procedurális inkább politikai szempontokat.²⁸²

VI.3. A környezethez való jog tartalma

Előljáróban érdemes megjegyezni, hogy a környezethez való jogot csak az egyszerűség kedvéért használjuk jelzők nélkül, melyek által pontos tartalmat kap a kifejezés.²⁸³ Mind a nemzeti és nemzetközi jogalkotásban, mind a szakirodalomban rendkívül sokféle jelzőt találhatunk (például egészséges, tiszta, ép, természetes, megfelelő, biztonságos, kiegyensúlyozott, fenntartható, zavartalan, esztétikus, emberhez méltó, jólétet biztosító, ép, fejlődést biztosító, globális), melyeket gyakran összekapcsolva is használnak (például egészséget és jólétet biztosító). Ezen kívül a környezethez való jog felfogható szűkebb és tágabb értelemben is.²⁸⁴ Sőt, szoktak beszélni a környezet védelméhez, illetve megóvásához való jogról is.

Tagadhatatlan, hogy minden embert megillet a jog, hogy óvja, védje a környezetét, ez azonban a környezethez való jognak csak egy részét képezi. Másrészt a környezet védelme nem csupán jog, hanem erkölcsi kötelesség is (egyelőre). Ezért a továbbiakban inkább az egészséges környezethez való jog kifejezést használom, amely a többi emberi joghoz (elsősorban az élethez és a testi-lelki egészséghez való joghoz) fűződő kapcsolatát jobban kifejezi.²⁸⁵

A környezethez való jog – attól függetlenül, hogy a környezet adott esetben milyen jelzőkkel van ellátva – szerves kapcsolatot hoz létre az emberi jogok és a környezet védelme között. A kettő egymáshoz való viszonya, a kétféle védelem alapja többféleképpen értelmezhető:

- Egyes vélemények szerint a védelem indoka a két esetben egészen eltérő alapokon, különféle társadalmi értékeken nyugszik;

²⁷⁸ Annex 1, Principle 1, 'Proposed Legal Principles for Environmental Protection and Sustainable Development' (UN Doc. A642/427, 1 December 1987)

²⁷⁹ TURNER, Stephen J. (2009): A Substantive Environmental Right, An Examination of the Legal Obligations of Decision-Makers towards the Environment, Wolters Kluwer, 7. o.

²⁸⁰ Ibid. 42. o.

²⁸¹ Ide tartozik a környezethez való jog mellett például a vízhez való jog is; I. SOVEROSKI, Marie (2007): Environmental Rights versus Environmental Wrongs: Forum over Substance?, RECIEL, Vol. 16, Issue 3, 261. o.

²⁸² SANDS, P. (2003): Principles of International Environmental Law, 2nd edition, Cambridge University Press, 297. o.

²⁸³ BRUHÁCS János (1991): A környezethez való jog és az emberi jogok nemzetközi rendszere. Acta Humana 1991/4., 3. o.

²⁸⁴ BÁNDI Gyula (1999): Környezetjog, Osiris Kiadó, Budapest, 53-54. o.

²⁸⁵ Bár a szakirodalomban a környezethez való jog kapcsán a „tiszta” (*'clean'*) jelző ennek szinonimájaként használatos.

- Amennyiben a környezeti kérdéseket teljesen az emberi jogok kérdéskörén belül helyezük el, akkor ezzel a megközelítéssel szemben felvethető, hogy túlságosan antropocentrikus, és a környezet védelmének nem csak az emberi életminőség javítása a célja;
- A harmadik megközelítés elismeri, hogy a kétfajta védelem eltérő társadalmi értékeken alapszik, de elfogadja a köztük fennálló átfedéseket is. Elismeri, hogy az emberi jogok megsértése nem vezet automatikusan a környezet állapotának romlásához, és lehetnek konfliktusok az emberi jogok védelme és a környezetvédelem között, viszont vannak közös célok is, melyek eléréséhez kölcsönösen erősíthetik is egymást.²⁸⁶

Itt érdemes utalni a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatára is. A mai napig alapdöntésnek tekinthető 28/1994. (V. 20.) AB határozatban a testület részletesen megfogalmazta az egészséges környezethez való jog, mint ún. harmadik generációs emberi jog védelmére, sajátosságaira és érvényesítési lehetőségeire vonatkozó álláspontját, továbbá kijelölte azt az alkotmányos keretet, amelynek esetében alkotmányos szempontból elfogadható a védelem elért szintjének a csökkentése.²⁸⁷ A határozatban lefektetett elvek a mai napig kiindulópontját jelentik az Alkotmánybíróság előtt folyó, környezetvédelemmel kapcsolatos ügyeknek, és alapvető fontosságúvá váltak más szervek (bíróóságok, országgyűlési biztosok, stb.) tevékenysége során is.²⁸⁸

A határozat indokolásában az AB az egészséges környezethez való jogot egyértelműen alkotmányos alapjognak minősíti, ami biztosítja számára a legerősebb védelmet az alkotmányvédelem rendszerében. Ebből következik, hogy amikor alkotmányossági megítélés tárgyává válik az egészséges környezethez való jog sérelme, nemcsak az Alkotmány 18. § és 70/D. § egymásra vonatkoztatása, hanem az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében előírt alapjogkorlátozásra irányadó rendelkezések figyelembevétele is szükséges. Ugyanakkor egy sajátos, nem alanyi jellegű alapjog, viszont ez a sajátossága nem változtat az alkotmányos (alapjogi) védettségén.²⁸⁹ Az állam ezért egészen addig, amíg a jogi védelem egyáltalán szükséges, az elért védelmi szinttől csakis olyan feltételekkel léphet vissza, amikor alanyi alapjog korlátozásának is helye lenne, de ettől a követelménytől is csak elkerülhetetlen szükségesség esetén, továbbá csak arányosan lehet eltérni (szükségesség és arányosság tesztje).

Az Alkotmánybíróság számos egyéb megállapítást is tett az alaphatározatban, különösen izgalmas – és a témánk szempontjából is releváns – kérdés az Alkotmányban biztosított

²⁸⁶ SHELTON, Dinah (1991): Human Rights, Environmental Rights, and the Right to Environment, Stanford International Law Journal, Vol. 28, 103. o.

²⁸⁷ L. ABH 1994, 134, 137-140.

²⁸⁸ A határozat kétségtelenül legtöbbet idézett rendelkezése a védelmi szinttől való visszalépés tilalmának (ún. *'non-derogation principle'*), azaz egyfajta védettségi *status quo* kötelezettségének a kimondása, melyet a határozat rendelkező részének 1. pontja fogalmazott meg. Ennek deklarációja nemzetközi elismerést is hozott az Alkotmánybíróságnak, és hozzájárult a környezet minőségének megőrzéséhez; I. SÓLYOM László (2001): Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon, Osiris Kiadó, Budapest, 614. o.

²⁸⁹ Az Alkotmány 18.§-a nem mondja ki, hogy a Magyar Köztársaságban minden embernek joga van az egészséges környezethez, hanem „mindössze” az állam kiemelt szerepét hangsúlyozza („elismeri és érvényesíti mindenki jogát”). Az Alkotmánybíróság már a 996/G/1990. AB határozatban rámutatott a jogalkotónak a környezetvédelemmel kapcsolatos kötelezettségeire. Eszerint „az Alkotmány 18. § és 70/D. § (2) bekezdése alapján az állam kétségtelenül köteles az egészséges környezethez való jog megvalósítását szolgáló sajátos intézmények kialakítására és működtetésére. Sem a 18. § szóhasználata (az „egészséges környezethez” való jog), sem az állami környezetvédelmi feladat beágyazása a 70/D. §-ban az egészséghez való jog megvalósításának eszközei közé nem értelmezhető a környezethez való jog korlátozásaként. Az is megállapítható, hogy az állam kötelezettségeinek magukban kell foglalniuk az élet természeti alapjainak védelmét, ki kell terjedniük a véges javakkal való gazdálkodás intézményeinek kiépítésére, a környezettel kapcsolatos információhoz jutás és az érintetteknek a döntések előkészítésében való részvétele biztosítására. Annak meghatározása azonban, hogy ezen állami kötelezettségekből milyen konkrét jogalkotási és kormányzati teendők származnak, már csak törvényhozási úton történhet.” (ABH 1993, 533, 535.)

egészséges környezethez való jog alanyának meghatározása. A testület úgy fogalmazott, hogy ebből a szempontból a környezethez való jog sajátossága abban áll, hogy alanya valójában az „emberiség” és a „természet” lehetne (emiatt a környezetvédelmi vonatkozású jogokat elsődlegesen eljárási jellegűnek minősítette).

A természet jogalanyiségával azonban kapcsolatban érdemes megjegyezni, hogy annak ellenére, hogy az AB már az első jelentősebb környezetvédelmi tárgyú határozatában megállapította, hogy a környezetvédelemnek – mind elvi alapjait, mind megvalósításának módszereit tekintve – számos koncepciója lehet egyaránt alkotmányos (tehát például az antropocentrikus és a természet önértékére alapozott környezetvédelem is), ez talán az alaphatározat egyik leginkább félrevezető, rendkívül nehezen értelmezhető pontja. Helyesen állapítja meg MAJTÉNYI Balázs, hogy ez a felvetés jelenlegi jogszemléletünkkel, jogfelfogásunkkal ellentétes,²⁹⁰ és ez még akkor is igaz, ha a természet jelenti az ember biológiai („természeti”) létfeltételeinek az alapját, amely biztosítja a létezés fizikai feltételeit. Végül rögzítésre került az is, hogy az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje. Ez a rendelkezés is a védelem szintjére utal, de nem összekeverendő a visszalépés tilalmával. A védelemnek ugyanis meghatározható az a szintje, amit a jog biztosít, és az a szintje, amely a környezet állapotában, érintetlenségében mutatkozik meg.²⁹¹ A jog ugyanis nem kizárólagos eszköze a környezet védelmének.²⁹²

VI.4. A jövő nemzedékek jogai

Az érintettek részvétele a döntéshozatalban olyan demokratikus alapkövetelmény, amely alapján magától értetődően felmerül a jövő generációk érdekeinek a figyelembe vétele. Az ember, mint biológiai lény számára az egyik legfontosabb feladat a megmaradás, illetve a következő generáció megjelenése. A róluk való gondoskodás kötelezettsége alapvető eleme a társadalmak működését meghatározó normáknak.²⁹³

Nem elég, hogy gyökeres felülvizsgálatra szorul a társadalom értékrendje, az utódaink számára is biztosítani kellene a választás lehetőségét, megőrizve az emberiség természeti és kulturális örökségét legalább azon a szinten, ahogy az a mi rendelkezésünkre állt. Egyrészt minden generáció hatalmat gyakorol az utána következő generáció felett, másrészt a jelenben, a hatalom birtokosai azokon gyakorolják befolyásukat, akik nem rendelkeznek ilyen hatalommal. A hatalom pedig mindig felveti az igazságosság kérdését is.²⁹⁴ Hogy a gyakorlatban lehet-e erre a megállapításra modern környezeti politikát alapozni, és a szabályozás keretében lehetséges-e a generációk közötti igazságosság megjelenítése, hosszú ideje viták tárgya.

Az 1992-es Konferencián Málta képviselője javasolta a jövő nemzedékek „gyámjának” (*guardian*) a létrehozását, aki ébren tartja a felelősségünket a későbbi generációkkal

²⁹⁰ L. MAJTÉNYI Balázs (2008): A jövő nemzedékek és a természeti tárgyak köztársasága?, *Fundamentum* 2008/1., ELTE TÁTK, XII. évf. 1. szám, 25. o.

²⁹¹ Emiatt az egészséges környezethez való joggal összefüggésben a visszalépés tilalmának két, egymást átszövő követelménye (kettős védelmi szintje) fogalmazódott meg:

- a) egyrészt a jogszabályokkal már biztosított védelmi szint csökkentésének rendkívül szigorú feltétele;
- b) másrészt egy absztrakt követelmény, mely szerint az állam a preventív védelmi szabályoktól nem léphet vissza a szankciókkal biztosított védelem felé, ami az előzőnél magasabb szintű követelmény, és a környezet állapotának megőrzésére vonatkozik.

²⁹² FODOR László (2004b): A Zengő hegyére tervezett lokátorállomás engedélyezésének környezetjogi vonatkozásai, *Sectio Juridica et Politica*, Miskolc, Tomus XXII., Miskolc University Press, 242-243. o.

²⁹³ Amit napjainkra részben átvett a sokkal közvettebb és személytelenebb szociális intézményrendszer.

²⁹⁴ SACHS, Wolfgang (2006): Miért pont a sebesség? In: MEADOWS, Donella H.: Világpolgár – Időökológia, BOCS Alapítvány, Székesfehérvár, 196. o.

szemben. A javaslatot tudományos műhelyek karolták fel, tetemes mennyiségű szakirodalom született, ami a „szószólóval” kapcsolatos elvi és gyakorlati problémákat mind felszínre hozta. Ennek ellenére hivatalos részről nem mutatkozott különösebb hajlandóság az intézményesítésére. A nemzetközi jog fejlődése azonban határozott irányt mutat, hiszen teret nyert az a gondolat, hogy az emberiség a maga egységében a nemzetközi jog alanya lehet.²⁹⁵ A nemzetközi vitának fontos elvi hozadéka, hogy a jövő nemzedékek érdekeinek a védelme bekerült az igazságosságelméletek kurrens áramába, illetve a demokráciával kapcsolatos gondolkodásba, hogy ti. participációról van szó, a jövőndő részvételéről a mai döntésekben.²⁹⁶ Álláspontom szerint a kérdést sürgősen meg kell oldani, és meg is lehetne ehhez találni a megfelelő jogi eszközöket, hiszen amennyiben az egyre szűkülő erőforrásokért folytatott küzdelmet hagyjuk örökül utódainknak, egyértelműen megfosztjuk őket azoktól a lehetőségektől, amik számunkra még rendelkezésre álltak/állnak.²⁹⁷ Bár a technológiai fejlődés eddig is sok problémát képes volt megoldani, de a hagyományos erőforrás-készletek fokozatos kimerülése nagyon komoly erkölcsi aggályokat vet fel a jelen nemzedék tagjaival szemben is, hiszen éppen az utóbbi évtizedekben sikerült elherdálni a jövő nemzedékeknek megmaradó készletek többségét, felélni a természeti tőkét, amit ők aztán a saját gyermekükre (egyben a mi távolabbi utódainkra) hagyhattak volna.²⁹⁸ Nem mellékesen az EU Alapjogi Chartájának²⁹⁹ és az Aarhusi Egyezménynek a preambulumban is történik utalás a jövő nemzedékekkel szemben fennálló kötelezettségekre.³⁰⁰

A jövő generációk érdekeinek képviselésével kapcsolatos további részletkérdések³⁰¹ fejtegetése helyett felhívnom a figyelmet egy másik, hasonlóan izgalmas elképzelésre is. Andrew DOBSON ugyanis túllép a környezethez való jog, mint harmadik generációs emberi jog kérdésén, és az állampolgárság hagyományos felfogását egészíti ki a zöld szemléletből származó követelményekkel. Az általa javasolt, mindenkit megillető ökológiai állampolgárság (*'ecological citizenship'*) „felforgató” hatást gyakorol a liberális demokratikus társadalmak domináns állampolgárság-felfogásaira, miután megszünteti a kapcsolatot, a kölcsönösséget az állampolgárságból fakadó, hagyományos értelemben vett jogok és kötelezettségek között. A kötelezettség itt ugyanis egészen eltérő típusú: viszonzatlan és egyoldalú. Olyanokkal kapcsolatban áll fenn, akiktől nem várhatunk cserébe semmit: a jövő generációkkal és más fajokkal, akik időben és térben is távol lehetnek. Az ökológiai állampolgár fő kötelezettsége, hogy gondoskodást és együttérzést gyakoroljon az irányukba.³⁰²

Ez a gondoskodási kötelezettség azonban nem csupán a közzsféra keretein belül áll fenn (amellyel hagyományosan összekapcsolják az állampolgárság tartalmát), hanem a

²⁹⁵ L. az „emberiség közös öröksége” és az „emberiség közös ügyei” kifejezéseket, vagy az UNESCO 1997.

november 12-én született nyilatkozatát a jelen generációk felelősségéről a jövő generációkkal szemben:

http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=13178&URL_DO=DO_PRINTPAGE&URL_SECTION=201.html

²⁹⁶ SÓLYOM László (2002): A jövő nemzedékek jogai és ezek képviselése a jelenben, Eörsi Gyula Emlékkönyv (1922-1992), HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 195. o.

²⁹⁷ Erre utal a jól ismert mondás: „a Földet nem az elődeinktől örököltük, hanem az unokáinktól kaptuk kölcsön.”

²⁹⁸ A közösségek felbomlásával, az emberi kapcsolatok és a társadalom tagjai közötti kommunikáció változásaival kapcsolatban leírtak összefüggésbe hozhatók az egymást követő nemzedékeket összekötő szálak, kapcsolatok fellazulásával is.

²⁹⁹ HL 2000 C 364, 1. o.

³⁰⁰ L. a 7. preambulumbekendést

³⁰¹ Pl. a jelen generáció tagjainak kell-e választania a felmerülő lehetőségek közül, vagy csak az esélyt kell biztosítani a jövő generációk számára, hogy majd ők választhassanak; a jövő generációkat kell képviselni, vagy elég csupán bizonyos védett tárgyakat, javakat megőrizni a számukra; felruházhatók-e jogalanyisággal a jövő nemzedékek; milyen konkrét jogosítványok származhatnak a jövő generációkra nézve, és hogyan lehet ezek a gyakorlatban érvényesíteni; lehet-e diszkontálni az egymást követő nemzedékek érdekeit?

³⁰² DOBSON, Andrew (2009): Ökológiai állampolgárság – felforgató hatás?, In: SCHEIRING Gábor – JÁVOR Benedek (szerk.): Oikosz és Polisz, Zöld politikai filozófiai szöveggyűjtemény, L'Harmattan Kiadó, Budapest, 494-496. o.

magánszféra területén is, hiszen a magánszférában végzett, mindennapi tevékenységeinknek szintén komoly környezeti következményei vannak, és a „magán birodalmában” tanulhatók meg elsősorban az erények. Így a magánszféra is az állampolgári aktivitás teljes értékű helyszínévé válik. Sőt, DOBSON szerint az ökológiai állampolgárság már nem is csupán a polgár és az állam közötti vertikális kapcsolatról szól, hanem az „ökológiai állampolgárok” közötti horizontális viszonyokról, hangsúlyozva a helyi és a globális kapcsolatok közötti összefüggést, ezáltal elhalványítva a nemzetállamokhoz tartozás jelentőségét.³⁰³

VI.5. A környezethez való jog érvényesítése

Noha a harmadik generációs emberi jogokat még nem lehet valódi jogoknak tekinteni, mivel gyakorlati érvényesülésük nem biztosított, szabályozásukhoz mind egyéni, mind közösségi érdekek fűződnek.³⁰⁴ A világ globális problémáinak megoldási igényét juttatják kifejezésre, céljuk az emberi jogok érvényesülésének előmozdítása, az emberi méltóság megőrzésének biztosítása, az emberiség sorsáért érzett jogi és erkölcsi felelősségtudat erősítése a belső társadalmi és a nemzetközi kapcsolatok minden vonatkozásában, az egyének, a különböző csoportok, szervezetek, államok és az egész nemzetközi közösség között.³⁰⁵ Érvényesítésük elsősorban ez utóbbi kettő feladata.

Világszerte küzdelem folyik az egészséges környezethez való jog elismertetéséért. Egyre több nemzetközi dokumentumban és alkotmányban jelenik meg alapvető emberi (és alkotmányos) jogként, ez azonban nem jelenti azt, hogy a gyakorlatban is kikényszeríthető lenne. Hosszú időn keresztül sem a nemzeti jogszabályok, de különösen a nemzetközi jog nem volt képes biztosítani az egyének vagy csoportok ilyen irányú követeléseinek érvényesülését.³⁰⁶ Az egészséges környezethez való jog azonban kivételt képez ebből a szempontból a harmadik generációs jogok között, ugyanis lehetnek olyan lokális elemei, melyeket az egyén alanyi jogként államával szemben érvényesíthet.

Az emberi jogok védelme kapcsán a környezet védelme három megoldással képzelhető el:

- A meglévő emberi jogi szabályok és mechanizmusok igénybe vételével;
- Az ún. környezeti jogok (*'environmental rights'*) lefektetésével, amelyek olyan jogosítványokon alapulnak, mint az információhoz való jog, vagy a részvétel joga;
- Egy önálló, sajátos környezethez való jog megteremtésével.

A környezet védelmére vonatkozó alkotmányos előírások és törvények megsértésével kapcsolatos kárigényekre vonatkozóan még nem alakult ki jelentős gyakorlat, összefüggése azonban kétségtelen más emberi jogokkal.³⁰⁷ Jó példa erre a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: EJEB) gyakorlata. Annak ellenére, hogy sem az 1950-ben, Rómában elfogadott, az Emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezmény (röviden: Emberi Jogok Európai Egyezménye – EJEE), sem a jegyzőkönyvei nem tartalmazzák az egészséges környezethez való jogot, a Bíróság gyakorlata alapján a környezeti károkozás olyan emberi jogok sérelméhez vezethet, amelyeket az Egyezmény elismer.

Ilyennek tekinthető elsősorban az EJEE 8. Cikke,³⁰⁸ melynek 1. pontja kimondja, hogy „mindenkinek joga van arra, hogy magán- és családi életét, lakását és levelezését tiszteletben

³⁰³ Ibid. 502-503. o.

³⁰⁴ MAVI Viktor (1988): Szolidaritási jogok vagy az emberi jogok harmadik nemzedéke? Állam- és Jogtudomány 1987-88., No. 1-2., 168-169. o.

³⁰⁵ MAVI (1991): i. m., 140. o.

³⁰⁶ Példának okáért a hágai Nemzetközi Bíróság előtti eljárásban a mai napig csak államok lehetnek peres felek (I. a Statútum 34. Cikkének 1. pontját).

³⁰⁷ BOKORNÉ SZEGŐ Hanna (1999): Nemzetközi jog, Aula Kiadó, Budapest, 234. o.

³⁰⁸ A magán és családi élet tiszteletben tartásához való jog

tartsák”.³⁰⁹ A 8. Cikk környezetvédelmi célból történő alkalmazására elsőként a híres *López Ostra v. Spanyolország* ügyben került sor.³¹⁰ 1988 júliusában *Gregoria López Ostra* és családja házától 12(!) méterre egy szennyvíztisztító és hulladékégető épült, amely működése megkezdésétől kezdve problémákat okozott, ami miatt a Lorca-i önkormányzat kénytelen volt kitelepíteni a közelében lakókat, majd részlegesen bezárni az üzemet.³¹¹ A problémák azonban továbbra is fennálltak, ezért López Ostra a visszaköltözése után bírósághoz fordult, és kimerítette a jogorvoslati lehetőségeket, de a spanyol bíróságok szerint az életminőség romlása nem volt olyan súlyú, amely a spanyol Alkotmányban rögzített alapvető jogok sérelméhez vezetett volna. Ezek után nyújtott be panaszt, amelyben az EJEE 8. cikk (1) bekezdésének és 3. cikkének a megsértésére hivatkozott. Az ítélet megállapította, hogy a Lorca-i önkormányzat az üzem részleges bezárását követően nem tett intézkedéseket a panaszos lakásának, magán- és családi életének tiszteletben tartásához való joga védelmében, képtelen volt igazságos egyensúlyba hozni a város és a panaszos érdekeit.³¹² Az EJEB későbbi gyakorlata³¹³ is azt mutatja, hogy a strasbourgi testület csak a tárgyi súlyukban kiemelkedő eseteket ismeri el az EJEE megsértésének lehetséges alapjául, ahol a beavatkozás súlyos, azonnali és fenyegető veszéllyel jár az érintetteknek nézve.³¹⁴

A jogvédelem kétségkívül hatékonyabb lenne, ha az EJEB-hez kifejezetten az egészséges környezethez való jog vagy részjogosítványainak a megsértése, esetleg a jogok környezettudatos alkalmazásának az elmaradása miatt is fordulni lehetne. Ehhez az kellene, hogy az egészséges környezethez való jog magában az EJEE-ben is megjelenjen.³¹⁵ Ezek a kísérletek eddig a tagállamok politikai támogatása hiányában kudarcba fulladtak.³¹⁶ Jelentős előrelépésnek tekinthető ebből a szempontból, hogy az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése 2007-ben elismerte mindenki jogát az egészséges, élhető és megfelelő környezethez,³¹⁷ illetve 2009-ben elfogadott egy ajánlást, amelyben javasolja a Miniszteri Bizottságnak, hogy dolgozzon ki egy önálló jegyzőkönyvet az EJEE-hez.³¹⁸

Ami a környezethez való jog közösségi (uniós) jogi szabályozását illeti, szembevetendő, hogy sem az Európai Közösséget létrehozó Szerződés (a továbbiakban: EK-Szerződés), sem a Maastrichti Szerződés (a továbbiakban: EU-Szerződés), sem a Lisszaboni Szerződés, de még az EU Alapjogi Chartája (és ezzel összefüggésben az Alkotmányszerződés) sem tartalmazza az erre törekvő utalást. Az Európai Unió 2000. december 7-én elfogadott Alapvető Jogok Chartájának³¹⁹ II-97. cikke értelmében: „A magas színvonalú környezetvédelmet³²⁰ és a környezet minőségének javítását be kell építeni az uniós politikákba, és a fenntartható fejlődés

³⁰⁹ http://www.europatanacs.hu/pdf/Emberi_jogok.pdf

³¹⁰ Judgment of 9 December 1994, Series A no. 303-C

³¹¹ A tisztítóállomást végül 1993. október 27-én a Lorca-i vizsgálóbíró záratta be ideiglenesen, a panaszos sógornői által tett feljelentéseknek köszönhetően.

³¹² BERGER, Vincent (1999): *Az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlata*, HVG-ORAC, Budapest, 426-428. o.

³¹³ *L. Guerra and Others v. Italy* (Judgment of 19 February 1998, Reports 1998-I., 210. o.), *Hatton and Others v. the United Kingdom* (Judgment of 8 July 2003, no. 36022/97), *Taskin and Others v. Turkey* (Judgment of 10 November 2004, no. 46117/99), *Moreno Gómez v. Spain* (Judgment of 16 November 2004, no. 4143/02), *Fadeyeva v. Russia* (Judgment of 9 June 2005, no. 55723/00), *Giacomelli v. Italy* (Judgment of 2 November 2006, no. 59909/00), *Tatar v. Romania* (Judgment of 27 January 2009, no. 67021/01).

³¹⁴ GRÁD András (2005): *A strasbourgi emberi jogi bíraskodás kézikönyve*, Strasbourg Bt., Budapest, 438. o.

³¹⁵ MAJTÉNYI Balázs (2009): *Belátásukra bízzák? Az Európa Tanács tagállamai és a környezetvédelem*, Föld-rész, II. évfolyam, 2. szám, 68. o.

³¹⁶ SANDS (2003): i. m., 298-299. o.

³¹⁷ Parliamentary Assembly, *State of Human Rights and Democracy in Europe*, Report of the Committee on the Environment, Agriculture, and Legal and Regional Affairs (Doc. 11219, 31 March 2007), para. 19.

³¹⁸ Drafting an additional protocol to the European Convention on Human Rights concerning the right to a healthy environment; Recommendation 1885 (2009)

³¹⁹ HL C 364/1, 2000.12.18., 1-22. o.

³²⁰ Helyesen: „A környezet védelmének magas szintjét (...)” (– P.A.)

elvével összhangban biztosítani kell a megvalósulásukat”. Ez a rendelkezés került be az Alkotmány szerződés második részébe, és ezt tartalmazza a Charta 2007. december 13-án kiigazított, és jogilag kötelezővé vált szövege is (37. cikk).³²¹ Azon túl, hogy ez a megfogalmazás egyáltalán nem utal az egyének jogaira, hanem mindössze a közösségi (uniós) környezeti politika célját határozza meg, hangsúlyozva az integráció elvét, hibás megközelítést tartalmaz a fenntartható fejlődéssel kapcsolatban.³²²

Pedig az európai integráció történetében több alkalommal is történtek kísérletek arra, hogy a figyelem középpontjába kerüljön ez a hiányosság. Az Európai Parlament már az alapvető jogokról és szabadságokról szóló, 1989-es határozatának³²³ 24. cikkében javasolta egy olyan rendelkezés megfogalmazását, amely kötelezné a Közösség intézményeit, hogy minden szükséges intézkedést tegyenek meg a környezet minőségének megőrzése, védelme és javítása érdekében. Az Európai Tanács 1990 júniusában megrendezett, dublini csúcstalálkozóján elfogadott egyik nyilatkozat³²⁴ utalt rá, hogy a környezettel kapcsolatos ismeretek magas szintű fejlesztése és a problémák megértése megkönnyíti a Közösség és a tagállamok hatékony fellépését, ami garantálja a „polgárok tiszta és egészséges környezethez való jogát”. Az Európai Parlamentben 1990 szeptemberében hangzott el javaslatként egy Európai Környezeti Karta (*‘European Environment Charter’*) elfogadása, amely tartalmazná az egyének „jobb környezethez való jogát”.³²⁵ A 2002-es johannesburgi világtalálkozón pedig éppen az EU javasolta – sikertelenül – az emberi jogok, a környezetvédelem és a fenntartható fejlődés közötti kapcsolatok nyilatkozatba foglalását.³²⁶

VI.6. Az eljárási jellegű környezeti jogok

A témánk szempontjából ennél sokkal fontosabb jelenség az ún. részvételi jogoknak vagy környezeti jogoknak a szerepe a környezethez való jog érvényesítésében. A hagyományos, *‘command and control’*-típusú eszközök mellett ezek – hasonlóan az önszabályozás keretébe tartozó eszközökhöz – csupán kiegészítő jellegűek lehetnek, hiszen a legfontosabb feltétel az állam részéről a kötelezettek felé megnyilvánuló következetesség és kiszámíthatóság.³²⁷

A részvételi jogok (*‘participatory rights’*) magukban foglalják a döntéshozatal átláthatóságát, a döntéshozatali folyamatban való részvétel, és az elszámoltathatóságot biztosító mechanizmusokhoz való hozzáférés lehetőségét.³²⁸ Mialatt számos nemzetközi környezetvédelmi eszköz igazolja ezeknek a jogoknak a fontosságát, egyelőre kevés azoknak a száma, amelyek nemzeti szinten, határon átnyúló kontextusban, vagy a globális intézmények vonatkozásában írják elő ezen jogok biztosításának a kötelezettségét.

A Riói Nyilatkozat 10. számú alapelve a nemzeti szintű részvételi jogok jelentőségét hangsúlyozta: „A környezeti ügyeket – a megfelelő szinten – a legjobban az összes érdekelt állampolgár részvételével lehet megoldani. Nemzeti szinten minden egyénnek biztosítani kell

³²¹ HL C 303, 2007.12.14., 1. o.

³²² Korábban részletesen kifejtettük, hogy a fenntartható fejlődés (fenntarthatóság) valójában nem elv, hanem generális célkitűzés.

³²³ European Parliament Resolution adopting the Declaration of Fundamental Rights and Freedoms, 12 April 1989 (HL C 120, 51-58. o.).

³²⁴ Annex II – The Environmental Imperative, SN 60/1/90, 26. o.

³²⁵ The New Europe, statement by the European Parliamentary Labour Party, 17 September 1990.

³²⁶ PALLEMAERTS, M. (2004): Proceduralizing Environmental Rights: The Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making, and Access to Justice in Environmental Matters in a Human Rights Context, in: Human Rights and the Environment, Proceedings of a Geneva Environmental Network Roundtable, UNEP, 15-16. o.

³²⁷ BÁNDI Gyula (2009): A környezethez való jog aktualitása, Rendészeti Szemle, 57. évf. 1. szám, 32. o.

³²⁸ EBBESSON, Jonas (2007): Public participation, In: BODANSKY, Daniel – BRUNNÉE, Jutta – HEY, Ellen: The Oxford Handbook of International Environmental Common Interests and the (Re)constitution of Public Space, Environmental Policy and Law, Oxford University Press, 681. o.

a megfelelő hozzáférést a környezetre vonatkozó információkhoz, melyekkel a közhivatalok és hatóságok rendelkeznek; beleértve az egyes közösségeket érintő veszélyes anyagokra és tevékenységekre vonatkozó információt; továbbá 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 jóvátételt és helyreállítást”.³²⁹ A szöveg tehát nem tartalmaz utalást sem ezen jogok határon átnyúló biztosításának esetére, sem a globális intézményekkel kapcsolatos viszonyaira.

A határon átnyúló esetekben biztosított klasszikus nemzetközi jogi lehetőségek egyik iskolapéldája a vízfolyások nem-hajózási célú hasznosításának jogáról szóló ENSZ egyezmény 11-19. Cikkeiben előírt konzultációs kötelezettség az érintett államok között, amely semmilyen minimumszabályt nem tartalmaz a részvételi jogokkal kapcsolatban sem nemzeti, sem transznacionális szinten. Más nemzetközi jogi eszközök utalnak bizonyos társadalmi csoportok (pl. a bennszülött népek vagy a nők) bevonásának fontosságára a környezetre vonatkozó politikák fejlesztése során, részvételi jogokat alig biztosítanak ezen csoportok vagy az egyének számára.³³⁰

Megemlíthetők a Világbanknak a környezeti vizsgálatokra, nemzetközi víziutakra, valamint a bennszülött népekre vonatkozó biztonsági politikái,³³¹ valamint a Világbank 1993-ban felállított Ellenőrzési Panelje.³³² Utóbbi alkalmazza az említett biztonsági és egyéb világbanki politikák előírásait az intézmény által finanszírozott beruházások megvalósítása során kárt szenvedett személyek által benyújtott panaszok vizsgálatakor.

A részvételi jogokra vonatkozólag az eddigi legátfogóbb megközelítést az ENSZ Európai Gazdasági Bizottsága (ENSZ EGB)³³³ égisze alatt elfogadott eszközök jelentik.³³⁴ Külön kiemelendő ezek közül a későbbiekben részletesen tárgyalt 1998-as Aarushi Egyezmény.

A környezethez való jog azonban nem csupán emberi jogként, hanem mindenkit terhelő kötelezettségként is értelmezhető. A Föld tönkretételének ugyanis végső soron az ember és az általa létrehozott gazdasági-társadalmi rendszer az okozója. Tehát nem csupán áldozatok és szemtanúk vagyunk, hanem egyben „erőszaktevők” is.³³⁵ Még ha egyelőre ritkaságszámba is megy a környezethez való jogot, mint minden embert megillető alanyi jogot biztosítani kívánó, jogilag kötelező erejű dokumentumok száma, érdemes megfigyelni, hogy ennél is mennyivel kevesebb szó esik a környezethez való jog kötelezetti oldaláról az egyének szintjén. Pedig fogyasztóként is minden egyes vásárlásnál súlyos döntéseket hozunk, melyek az egyes ember szintjén nagyon csekély mértékben ugyan, de a népesség száma és a fogyasztás szintje miatt mégis jelentősen hozzájárulnak a jelenlegi, fenntarthatatlan gazdasági-társadalmi rendszer fennmaradásához.

Összességében elmondható, hogy az egészséges környezethez való jog alanya az egyén, haszonélvezője, kedvezményezettje az egész emberiség.³³⁶ Jelen formájában egy absztrakt emberi jog, melynek érvényesülését konkrét eljárási szabályokon keresztül lehet a

³²⁹ UN Doc. A/CONF.151/26/rev.1 (1992) I.L.M. 876, Principle 10.

³³⁰ L. az ENSZ Klímaváltozási Keretegyezményének 6. Cikkét, a)(ii) és (iii) pontjait, a Biológiai Sokféleségről szóló Egyezmény preambuluma 12-13. pontjait és 8(j) Cikkét, vagy a Stockholmi Egyezmény 10. Cikkét.

³³¹ World Bank safeguard policies – Operational Policy 4.01: Environmental Assessment, 1999.; Operational Policy 7.50: Projects on International Waterways, 2001.; Operational Policy 4.10: Indigenous People, 2005. (<http://www.worldbank.org>)

³³² FITZMAURICE, Malgosia (2002): Some Reflections on Public Participation in Environmental Matters as a Human Right in International Law, Non-State Actors and International Law, Vol. 1, No. 2, 20. o.

³³³ United Nations Economic Commission for Europe (UNECE); <http://www.unece.org>

³³⁴ L. az 1991-es Espoo-i Egyezmény 2(6) Cikkét vagy az 1992-es Helsink-i Egyezmény 16. cikkét és az azt kiegészítő 1999-es Víz és Egészség Jegyzőkönyv 5(i), 6(2), 8(1)a)(iii) és 9-10. Cikkeit.

³³⁵ BOGÁR (2003): i. m., 229. o.

³³⁶ L. WELLER Mónika (2000): Emberi jogok és európai integráció, Emberi Jogok Magyar Központja Közalapítvány, Budapest, 23. o.

leghatékonyabban biztosítani. Ezek a konkrét eljárási szabályok teszik lehetővé a társadalom részvételét is a környezetvédelmi döntéshozatalban.

VII. Az Aarhusi Egyezmény megszületése

VII.1. A nemzetközi környezeti szabályozás hatékonysága

Az elmúlt mintegy fél évszázadban látványos fejlődésnek indult a nemzetközi környezetvédelmi szabályozás, az államok és nemzetközi szervezetek beemelték céljaik közé a környezet megóvását, beépítették különféle tevékenységeikbe a környezetvédelmi szempontokat, környezetvédelmi programokat, kutatásokat indítottak, és mindennek köszönhetően nagyszámú, környezetvédelmi tárgyú nemzetközi szerződés és egyéb dokumentum született.

A nemzetközi környezetvédelmi együttműködésnek kettős célja van: egyrészt a már kialakult környezetvédelmi problémák kezelése, megoldásának elősegítése, másrészt az újabb problémák kialakulásának megelőzése. Az elmúlt évtizedekben gombamód szaporodtak a nemzetközi környezetjogi egyezmények, és a szabályozás továbbra is rendkívül dinamikusan fejlődik, a környezeti problémák fokozódása mégsem járt együtt egy hatékony nemzetközi jogi rezsimmel kialakulásával. A környezeti problémák egyik alapvető sajátossága ugyanis, hogy igen változatos és összetett módon jelentkeznek, és a rájuk adott válaszok is szükségképpen sokfélék és bonyolultak. Az ellenük folytatott küzdelem, a nemzetközi közösség erőfeszítései egyelőre nagyon csekélynek bizonyulnak, ami érthető is, hiszen az alapprobléma rendszerszintű: alapvető gazdasági, technológiai, társadalmi, kulturális, stb. változásokra lenne szükség. Súlyosbítja a problémát, hogy a környezeti politika esetén különösen nehéz megtalálni azt a kényes egyensúlyt, amely biztosítja a hatékony döntéshozatalt a helyi, regionális, nemzeti és az e fölötti szintek között.³³⁷

A termelés és fogyasztás összetételének megváltoztatásához nem csak környezettudatos fogyasztókra, hanem teljes³³⁸ és hatékony, széles körben alkalmazott nemzetközi együttműködésre is szükség lenne. Amint láttuk, az előttünk álló kihívások nagy része globális természetű, emiatt a környezetvédelmi kérdések a nemzetközi kapcsolatokban is egyre inkább előtérbe kerülnek. A nemzetközi közösség egyelőre nincs még felkészülve a globális problémák hatékony kezelésére, melyek között a környezet romlása okozza a legsúlyosabb, legnehezebben megoldható problémákat (aminek csak egy része az éghajlat változása). A kedvezőtlen változások egyrészt sokkal gyorsabbak annál, mint ahogy a szükséges döntések megszületnek, de még így is nehéz megítélni, hogy pontosan mekkorák az egyes problémák, hogyan kapcsolódnak össze, melyek lesznek a várható következmények, és kit milyen mértékben terhel a felelősség az adott probléma kialakulásáért. Másrészt hiába teszünk meg minden tőlünk telhetőt, a káros folyamatok megindulása esetén a negatív hatások jó részével már mindenképpen számolnunk kell. Nem evidens tehát, hogy az államok részt vesznek a jelentős bizonytalanságokkal terhelt környezeti ügyek megoldásában. Az pedig különösen nem evidens, hogy ezt hatásosan tegyék, hiszen a polgáraival szemben felelőtlenség volna az ésszerű mértéknél többet költeni olyan problémák megoldására, amelyekért adott esetben egy ország önmagában amúgy sem sokat tehet, vagy amelyek (egyelőre) csak kisebb mértékben érintik a területét.³³⁹

³³⁷ LÁSZLÓ Ervin a megosztott döntéshozás többszintű szerkezetét hívja „heterarchia”-nak, l. LÁSZLÓ Ervin (2002): *Meg tudod változtatni a világot (Közös sorsunk kézikönyve)*, Magyar Könyvklub, Budapest, 95. o.

³³⁸ Azaz a jelenlegi fenntarthatatlan helyzetre átfogó megoldást nyújtó.

³³⁹ BELA Györgyi – BODA Zsolt – PATÓ Zsuzsanna (2008): *Magyarország a nemzetközi környezetpolitikában, Az éghajlat és a biológiai sokféleség védelme*, L'Harmattan Kiadó, 10. o.

A legutóbbi évekig a környezeti károsodások ritkán járultak hozzá közvetlen módon az országok közötti konfliktusokhoz. A környezeti szűkösség hatására kialakuló konfliktusok talán nem is olyan szembetűnőek és megdöbbentőek, mint a háborúk, viszont súlyos hatásokkal járhatnak a nemzetközi közösségre.³⁴⁰ Az egyértelmű és határozott politikai szándékokon túl hiányoznak a szükséges erőforrások, a megfelelő intézmények és együttműködési formák. Ahogy a környezetvédelmi tárgyú nemzetközi szerződések száma növekedett, a párhuzamosságok és a koordinátlanság is egyre több problémát vetett fel. A túlzott széttagoltság azonban alássa a hatékonyságot. A megállapodások létrehozták világszerte a saját mini-intézményi gépezetüket (éves találkozók, titkárságok, stb.), ami a nemzetközi környezetvédelmi diplomáciát időnként vándorcirkuszhoz teszi hasonlóvá.³⁴¹

A környezet romlásából származó fenyegetettség egészen újfajta együttműködést követel meg a nemzetközi kapcsolatok terén is, egyre nagyobb szükség van a környezetvédelmi kérdésekre is hangsúlyosan fókuszáló, folyamatosan fejlődő együttműködési lehetőségekre. Ennek egyik jó példája az ENSZ Európai Gazdasági Bizottsága³⁴² (a továbbiakban ENSZ EGB) keretében zajló nemzetközi környezetvédelmi együttműködés.

VII.2. Az ENSZ EGB környezetvédelmi tevékenysége

A 1945-ös San Francisco-i konferencia kevés figyelmet szentelt a regionális szempontoknak az ENSZ struktúrájának kialakítása során. Az ENSZ Alapokmányának X. fejezete nem tartalmazott kifejezett felhatalmazást, a 68. cikk azonban lehetővé tette a Gazdasági és Szociális Tanács számára, hogy a feladatai teljesítése érdekében regionális szintű bizottságokat hozzon létre.³⁴³ Nem kellett sokáig várni, hogy a Tanács éljen ezzel a lehetőséggel, hiszen 1947-ben létre is jött az első két regionális bizottság: az Európai Gazdasági Bizottság (EGB), valamint az Ázsiai és Közép-Keleti Gazdasági Bizottság (ECAFE); utóbbi 1974-től Ázsiai és Csendes-óceáni Gazdasági és Szociális Bizottság (ESCAP) néven működött tovább.³⁴⁴

A Gazdasági és Szociális Tanács segédszerveiként működő regionális bizottságok meglehetősen nagy szabadságot élveztek tevékenységük végzése során (az EGB esetén különösen jól látható volt a Tanács csekély irányítói szerepe, tekintettel a szervezet genfi székhelyére, valamint a Kelet- és Nyugat-Európa között játszott egyfajta „mediátor”-szerepre³⁴⁵). A regionális bizottságok földrajzilag nem egy-egy jól körülhatárolható, önálló egységet fednek le, hanem igen változatos képet mutatnak a tagállamaik alapján:

- Az ECLAC tagállamai között megtalálható az USA és Kanada mellett Franciaország, Németország, Olaszország, Hollandia, Spanyolország, Portugália, sőt Japán és Dél-Korea is;
- Az ESCAP tagja az USA, az Egyesült Királyság és Franciaország is;

³⁴⁰ HOMER-DIXON (2004): i. m., 284-285. o.

³⁴¹ Jo'burg Memo – Törékeny világunk pártatlan szemmel (Memorandum a johannesburgi világtalálkozó számára), Heinrich Böll Alapítvány, magyar kiadás, é. n., 69. o.

³⁴² United Nations European Economic Committee – UN ECE

³⁴³ 68. cikk: A Gazdasági és Szociális Tanács gazdasági és szociális kérdésekkel foglalkozó, valamint az emberi jogok érvényesülését előmozdító, valamint egyéb bizottságokat is létesíthet, amelyekre feladatainak teljesítéséhez szüksége lehet.” I. Az Egyesült Nemzetek Alapokmánya és a Nemzetközi Bíróság Alapszabályzata, Egyesült Nemzetek Tájékoztatási Osztálya, Genf, 1960.

³⁴⁴ 1948-ban született döntés a Latin-Amerikai Gazdasági Bizottság (ECLA, később – 1984-től – az elnevezés rövidítése a Karib-tengeri országok miatt ECLAC), egy évtizeddel később pedig az Afrikai Gazdasági Bizottság létrehozásáról (ECA; utóbbira a nyugati hatalmak ellenállása miatt kellett ilyen sokáig várni). Végül 1973-ban jelent meg az ötödik regionális szervezet, a Nyugat-Ázsiai Gazdasági Bizottság (ECWA), amelynek elnevezése 1985-től kiegészült a szociális jelzővel (ESCWA).

³⁴⁵ SHARP, Walter R. (1969): The United Nations Economic and Social Council, Columbia University Press, New York and London, 18. o.

- Az EGB jelenlegi 56 tagállama között megtalálható az Amerikai Egyesült Államok, Kanada és Izrael mellett az ESCAP tagjai közül Oroszország, Törökország, Örményország, Azerbajdzsán, Kazahsztán, Kirgizisztán, Tadzsisztán, Türkmenisztán és Üzbegisztán is. Hosszú ideig az ENSZ EGB volt az egyetlen olyan nemzetközi szervezet, amely valóban páneurópainak volt tekinthető abban az értelemben, hogy közép-kelet- és nyugat-európai országok egyaránt részt vettek a munkájában, illetve már kezdetben is a tagjai között tudhatta a volt Szovjetunió mellett az Amerikai Egyesült Államokat, amely a 2. világháború utáni helyreállításban játszott szerepére tekintettel vett részt az ENSZ EGB munkájában. Tagjai között jelenleg megtalálhatók az ún. EECCA-régió (Kelet-Európa, Kaukázus és Közép-Ázsia) országai.³⁴⁶

A szervezet legfőbb célja a páneurópai szintű gazdasági integráció előmozdítása volt, a tagállamai számára elemzések, információk és segítség nyújtása, együttműködve más szervezetekkel, érdekcsoportokkal, különösen az üzleti szférával. Tevékenysége jelenleg az alábbi területekre terjed ki:

- Gazdasági együttműködés és integráció;
- Környezeti politika;
- Lakhatás, földhasználat és népesség;
- Statisztikák;
- Fenntartható energia;
- Technikai együttműködés;
- Erdők védelme, fagydájkodás;
- Kereskedelem;
- Szállítás.

A tagállamok az éves ülészakok keretében vizsgálják meg a páneurópai régió gazdasági helyzetét, és döntenek a munkaprogramról, valamint a Gazdasági és Szociális Tanács számára benyújtandó javaslatokról. A tevékenységi területekhez kapcsolódva nyolc szektorális bizottság is működik (pl. kereskedelmi bizottság, környezetpolitikai bizottság, európai statisztikusok konferenciája), amelyek munkáját saját állandó vagy ad hoc jellegű testületeik segítik.

Az ENSZ EGB tagjai közötti együttműködést nagyban megkönnyítette, hogy többségük sűrűn lakott, iparilag fejlett, és a politikai berendezkedés tekintetében is nagyon hasonló ország volt. A népességszám és a gazdasági fejlettség pedig szükségszerűen együtt járt a környezet romlásának jelentős kockázatával. Az ENSZ EGB keretében ezáltal elméletileg egyedülálló lehetőség nyílt a páneurópai országok számára, hogy gazdasági helyzetre, fejlettségi szintre, politikai berendezkedésre, vagy akár környezettudatosságra tekintet nélkül együttműködhessenek egymással. Nem véletlen, hogy az ENSZ többi regionális gazdasági bizottsága csak később, és kevésbé intenzíven kezdett foglalkozni a környezeti problémák megoldásával.³⁴⁷ A gyakorlatban természetesen az Amerikai Egyesült Államok és az Európai Unió (a 27 uniós tagállam) álláspontja a legmeghatározóbb a döntéshozatal során.

A gazdasági növekedésből származó környezetvédelmi problémák viszonylag hamar a szervezet figyelmének a középpontjába kerültek. Bár elsődleges célja a tagállamai közti gazdasági együttműködés előmozdítása volt, és eredetileg az ENSZ alapokmánya sem foglalkozott egyáltalán környezetvédelmi kérdésekkel, az EGB ezen a területen különösen aktívvá vált. Első alkalommal 1956-ban foglalkozott a szennyezés problémájával a vízi

³⁴⁶ EECCA region: Eastern Europe, Caucasus and Central Asia countries

³⁴⁷ HARGROVE, John Lawrence (1972): Law, Institutions and the Global Environment, Oceana Publications, 261. o.

közlekedéssel kapcsolatban, 1957-ben a veszélyes áruk közúti szállításának³⁴⁸, majd 1958-ban a gépjárművek szennyezőanyag-kibocsátásának³⁴⁹ ügyében született megállapodás. 1963-ban a szénfelhasználás miatti levegőszennyezés kérdése került napirendre, az ENSZ EGB 1971-es prágai rendezvénye pedig lényegében az emberi környezetről szóló, 1972-es stockholmi ENSZ világkonferencia előkészítésének felelt meg.³⁵⁰

Az ENSZ EGB tevékenységét jelentősen befolyásolta az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet (EBEÉ) 1975-ös helsinki záróokmánya, amely a környezetvédelem kérdésével is részletesen foglalkozott az euro-atlanti régióban, bár egyértelműen nem nemzetközi szerződés formájában. A dokumentum több helyen is utalt az ENSZ EGB tevékenységére, a nemzetközi együttműködés formáival és módszereivel kapcsolatban szorgalmazta például az egyéb területeken megvalósuló együttműködési lehetőségek felvételét a Bizottság munkatervébe.

Az ún. helsinki folyamat megfelelő légkört biztosított a nemzetközi környezetvédelmi együttműködéshez, hiszen főleg a savas esőket okozó szennyezőanyagok kérdése, mint összeurópai probléma lehetőséget adott a kelet-nyugati közötti együttműködésre, hasznos és nagyon konkrét tartalommal töltve meg a két oldal együttműködési kísérletét. A záróokmányt 35 európai és észak-amerikai ország írta alá, hiszen a Szovjetunió (és ez alapján a keleti blokk országainak) is érdeke volt akkor a közeledés fenntartása a nemzetközi helyzet rosszabbodása miatt.

A Helsinki Konferencia tehát jelentős mértékben hozzájárult a környezetvédelmi együttműködés intenzívebbé válásához.³⁵¹ Ez alapján az ENSZ EGB égisze alatt került kidolgozásra a nagy távolságra jutó, országhatárokon áttérjedő levegőszennyezésről szóló, Genfben, 1979. november 13-án aláírt egyezmény (a továbbiakban LRTAP Egyezmény). A légszennyezés csökkentését szorgalmazó keretmegállapodás végrehajtó szerve a szerződő felek képviselőiből állt, akik az 1971 májusától működő, ún. Környezetpolitikai Főtanácsadók Értekezletének³⁵² keretében, évente legalább egyszer tartottak ülést.

A határokon átnyúló légszennyező-anyagok monitoringja és értékelése érdekében, egy együttműködési program keretében 24 országban meglepően hamar felállításra került összesen 96 megfigyelőállomás,³⁵³ ami számos nemzeti intézkedés bevezetéséhez vezetett ezekben az országokban. Az általános együttműködésen, közös kutatáson, információcserén, monitoringon túl egyre fontosabbá vált a szennyezőanyag-kibocsátás csökkentése, és a technológiák ellenőrzése. A kénkibocsátások legalább 30%-kal történő csökkentéséről szóló, Helsinkiben, 1985. július 8-án aláírt jegyzőkönyv volt az első nemzetközi szerződés, amely ennyire konkrét célkitűzéseket tartalmazott a levegőszennyezés elleni fellépéssel kapcsolatban.

Az EGB munkaprogramja részeként működő környezetvédelmi alprogram mára alapvetően négyféle tevékenységi formát takar. Egyrészt a Környezetpolitikai Bizottság jelenti a legfontosabb fórumot a tagállamok közti információ- és tapasztalatcserére. Másodsorban vannak olyan regionális és interszektoralis eljárások, amelyekkel az EGB kiemelten is

348 L. a Genfben 1957. szeptember 30-án kelt, a Veszélyes Áruk Nemzetközi Közúti Szállításáról szóló Európai Megállapodást (ADR). Magyarországon az 1979. évi 19. tvr. hirdette ki.

349 L. a gépjármű alkatrészek és tartozékok minőségének jóváhagyására vonatkozó egységes feltételek elfogadásáról és a minőségi jóváhagyás kölcsönös elismeréséről szóló, Genfben 1958. március 20-án aláírt többoldalú nemzetközi egyezményt (Magyarországon kihirdette az 1960. évi 21. törvényerejű rendelet).

350 LÁNG István (1980): A környezetvédelem nemzetközi körképe, Mezőgazdasági Kiadó, 58. o.

351 The ECE in the age of change, United Nations Economic Commission for Europe, New York and Geneva, 1998., 43. o.

352 Senior Advisers to ECE Governments on Environmental and Water Problems

353 SAND, Peter H. ed. (1992): The Effectiveness of International Environmental Agreements, A Survey of Existing Legal Instruments, The United Nations Conference on Environment and Development, Grotius Publications Limited, Cambridge, 132. o.

foglalkozik; ide tartozik az „Európa Környezetéért”³⁵⁴ folyamat, a „Környezet, Közlekedés és Egészség” elnevezésű páneurópai program, valamint a fenntartható fejlődésre oktatás programja. Harmadrészt az EGB 1996 óta vizsgálja az egyes országok környezeti teljesítményét.³⁵⁵ Végül, a szervezet keretében alapvető fontosságú, környezetvédelmi tárgyú nemzetközi szerződéseket is elfogadtak:

- A már említett, nagy távolságra jutó, országhatárokon áterjedő levegőszennyezésről szóló, Genfben, 1979. november 13-án aláírt egyezményt;
- Az országhatárokon áterjedő környezeti hatások vizsgálatáról szóló, Espoóban, 1991. február 26-án aláírt egyezményt;³⁵⁶
- A határokat átlépő vízfolyások és nemzetközi tavak védelméről és használatáról szóló, Helsinkiben, 1992. március 12-én aláírt egyezményt;³⁵⁷
- Az ipari balesetek országhatáron áterjedő hatásairól szóló, szintén Helsinkiben, 1992. március 12-én aláírt egyezményt;³⁵⁸
- A környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről, és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban, 1998. június 25-én aláírt egyezményt;

Mivel a meglévő szabályok módosítása lehetővé teszi az alkalmazás erősítését, illetve a más, környezetvédelmi tárgyú nemzetközi szerződésekkel fennálló szinergikus hatások kihasználását, a későbbiekben ezeknek az egyezményeknek a többségét nagy jelentőségű, környezetvédelmi tárgyú jegyzőkönyvekkel egészítették ki (például a genfi egyezményt a nitrogén-oxid kibocsátásokról szóló 1988-as, valamint a környezetben tartósan megmaradó szerves szennyezőanyagok légköri kibocsátásának csökkentéséről szóló 1998-as jegyzőkönyvekkel, az Espoo-i egyezményt a stratégiai környezeti vizsgálatról szóló 2003-as, vagy az Aarhus-i egyezményt a szennyezőanyag-kibocsátási és szállítási nyilvántartásról szóló, szintén 2003-ban elfogadott jegyzőkönyvvel).

Az ENSZ EGB tevékenységét alapvetően meghatározták a stockholmi ENSZ konferencia nyilatkozatában foglalt vonatkozó előírások és elvek (1972), az ENSZ környezetről és fejlődésről tartott Rio de Janeiro-i konferenciájának következtetései (1992), különösen az ún. Riói Nyilatkozat, valamint az Agenda 21, továbbá az Agenda 21 további megvalósításának 1997-es programja. Munkája során széles körű együttműködés alakult ki az ENSZ Környezeti Programjával (UNEP), az ENSZ Fejlesztési Programjával (UNDP), a Világbankkal és az Európai Újjáépítési és Fejlesztési Bankkal (EBRD), a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezettel (OECD), az Egészségügyi Világszervezet (WHO) Európai Regionális Irodájával, az Európai Unió részéről pedig az Európai Bizottsággal és az Európai Környezeti Ügynökséggel.³⁵⁹ Környezetvédelmi tevékenysége sokáig inkább a tagállamai által elfogadott döntések végrehajtására, megvalósítására szorítkozott, sokkal kevesebb figyelmet kapott az új nemzetközi környezetvédelmi eszközök kidolgozása. A környezetvédelmi döntések gyenge végrehajtási aránya miatt pedig egyre fontosabb prioritássá vált a meglévő szabályok, kötelezettségek hatékonyabb végrehajtása.

Az EGB nélkülözhetetlen és úttörő szerepet játszott abban, hogy Európában (sőt tagállamai sajátos földrajzi elhelyezkedésénél fogva jóval azon túl) alakult ki a legkorábban korszerű

³⁵⁴ Az „Environment for Europe” megnevezést többféle formában használják a magyar nyelvű fordítások (Európai Környezetért, Környezetet Európának, stb.). Tekintettel arra, hogy a nemzetközi együttműködési folyamat tartalmát – nyelvtani vagy logikai szempontból – egyik sem fejezi ki megfelelően, a továbbiakban következetesen az „Európa Környezetéért” megjelölést használom.

³⁵⁵ Environmental Performance Reviews – EPRs

³⁵⁶ Magyarországon kihirdette a 148/1999. (X.13.) Korm. rendelet

³⁵⁷ Magyarországon kihirdette a 130/2000. (VII.11.) Korm. rendelet

³⁵⁸ Magyarországon kihirdette a 128/2001. (VII.13.) Korm. rendelet

³⁵⁹ European Environment Agency (EEA)

környezetvédelmi szabályozás, amely mintául szolgált a Gazdasági és Szociális Tanács által felállított többi regionális gazdasági bizottságnak és más nemzetközi szervezeteknek, az EGB égisze alatt elfogadott nemzetközi szerződések pedig a mai napig alapvető fontosságúak a nemzetközi környezetvédelmi szabályozás számára. Az ENSZ EGB keretében meg tett intézkedések meghatározóak nem csupán az EGB tagjai, hanem más országok környezetvédelmi tevékenységére nézve is, az „Európa Környezetéért” folyamat beváltotta a hozzá fűzött reményeket.

VII.3. A bergeni nyilatkozat és az „Európa Környezetéért” folyamat

Az ENSZ EGB 34 országa, valamint az Európai Bizottság környezetvédelmi biztosa 1990 májusában a norvégiai Bergenben, a norvég kormány és az EGB által közösen szervezett, „Cselekvés a közös jövőért” elnevezésű regionális konferencián nyilatkozatot fogadott el a fenntartható fejlődésről.³⁶⁰ A konferencia jelezte a résztvevők elkötelezettségét az 1992-es riói Környezet és Fejlődés ENSZ Világkonferencia előkészítésében való részvételre.

A rendezvény négy fő témája közül az egyik a környezettudatosság növelésével és a társadalmi részvétellel foglalkozott, ami tükröződik a miniszteri nyilatkozat felépítésében is.³⁶¹ A dokumentum hangsúlyozza a tájékozott és képzett társadalom fontosságát, ami lehetővé teszi, hogy a társadalom mobilizálja önmagát a fenntartható fejlődéssel összhangban álló politikai változások elérése érdekében.

A Bergenben elindított folyamat újabb lépést jelentett a környezettel és fejlődéssel kapcsolatos demokratikus döntéshozatal terén:

- Hangoztatta a környezeti nevelés és oktatás jelentőségét a társadalom egészében;
- Megerősítette a nők speciális szerepét a fenntartható fejlődés terén, különösen a fejlődő országokban;
- Ösztönözte a környezeti információk nemzeti és nemzetközi szintű átadását, valamint a tudományos és technológiai együttműködést;
- Bátorította a fogyasztók tájékoztatását szolgáló megjelölések (logók, címkék, stb.) használatát az ipari termékek környezeti minőségéről és kockázatairól;
- Támogatta a környezet állapotára vonatkozó, rendszeres nemzeti és nemzetközi szintű jelentések fejlesztését, a nemzeti környezeti politikákra vonatkozó nyilvános vitákat;
- Megállapította, hogy az emberi egészségre és a környezetre várhatóan jelentős hatással járó beruházásokkal kapcsolatban előzetes vizsgálatot kell végezni, és tájékoztatni kell a nyilvánosságot. Amennyiben megvalósítható, ugyanez vonatkozik a beruházások alapjául szolgáló politikákra, programokra és tervekre is. Támogatni kell a kelet-európai és a fejlődő országokat a saját beruházásaik környezeti hatásainak értékelésében, és fejleszteni kell a termékek kockázataira és lehetséges környezeti hatásaira vonatkozó eljárásokat, illetve ezek elterjedését;
- Megerősítette és épített az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet (EBEÉ) következtetéseire az egyének, csoportok és szervezetek környezeti jogairól, védte az egyének és „érintett csoportok”³⁶² releváns információkhoz való hozzáférését, a tervezésben és döntéshozatalban való konzultációhoz és részvételhez való jogát, valamint a bírósági és közigazgatási jogorvoslatokhoz való „ésszerű” hozzáférést;
- Szorgalmazta a környezeti információk ingyenes és nyilvános hozzáféréseire vonatkozó szabályok fejlesztését, amelyek elősegítik a társadalmi részvételt a

³⁶⁰ Az ún. Bergeni Nyilatkozat szövegét lásd: HOHMANN, Harald ed. (1992): Basic Documents of International Environmental Law, Vol. 1 (The Important Declarations), International Environmental Law and Policy Series, Graham & Totham Ltd, 558-566. o.

³⁶¹ L. a nyilatkozat V. pontját.

³⁶² 'Concerned groups'

szennyezés-kibocsátást ellenőrző eljárásokban, és megelőzik a környezeti károk kialakulását;

- Hangsúlyozta a társadalom tagjainak informálását, a velük való konzultációk és a döntéshozatali folyamatban való részvételük megkönnyítését minden eszközzel annak érdekében, hogy a lakó- vagy munkahelyükön lehetővé tegye az ipari balesetek megelőzését;
- Szorgalmazta a kormányok képviselői, a nemzetközi szervezetek és a társadalom valamennyi tagja közötti együttműködés javítását, a nemzeti és nemzetközi szintű fenntartható fejlődési stratégiák kidolgozása és végrehajtása céljából.

Annak érdekében, hogy a páneurópai országok még hatékonyabban tudjanak közös válaszokat adni a regionális (és globális) szintű környezeti problémákra, 1991-től önálló megnevezéssel magas szintű találkozókból álló folyamatot indítottak el „Európa Környezetéért” (*Environment for Europe*) néven az akkori csehszlovák környezetvédelmi miniszter kezdeményezésére. A cél az országok közötti két- és többoldalú kapcsolatok keretét jelentő, az egyéb regionális és nemzetközi kezdeményezésekkel szoros kapcsolatban álló együttműködési forma létrehozása volt, amely lehetővé teszi a szektorális politikák integrált kezelését, és lényegében a környezeti pillérét jelenti a fenntartható fejlődés elérése érdekében tett páneurópai szintű erőfeszítéseknek.

A Prága melletti Dobřis-i kastélyban (Csehszlovákiában), 1991. június 21-23. között megrendezett első miniszteri konferenciát még öt hasonló követte:

- 1993. április 28-30. – Luzern (Svájc);
- 1995. október 23-25. – Szófia (Bulgária);
- 1998. június 23-25. – Aarhus (Dánia);
- 2003. május 21-23. – Kijev (Ukrajna);
- 2007. október 10-12. – Belgrád (Szerbia).³⁶³

Ezekon a konferenciákon az EGB tagállamai mellett rendszerint az ENSZ egyéb szervei, az Európai Bizottság környezetvédelmi biztosa, kormányzati intézmények és nem-kormányzati szervezetek (NGO-k) is részt vesznek (utóbbiak kezdetben az *NGO Working Group on the Pan-European Environment* munkacsoport néven). Időnként még egészen távoli országok is képviseltették magukat (pl. Japán, Brazília, Mexikó, Ausztrália). Az EGB jelen lévő tagjainak száma pedig 1991-től konferenciáról konferenciára látványosan növekedett, ami a folyamat politikai súlyát is fokozatosan erősítette.

VII.4. A szófiai irányelvek és az aarhusi konferencia

A luzerni konferencia előkészítése során a Környezetpolitikai Főtanácsadók a társadalmi részvételt az EGB számára javasolt hosszú távú környezeti program 7 kulcselemének egyikeként határozták meg.³⁶⁴ Ezt követően került sor egy, a környezeti jogokkal és kötelezettségekkel foglalkozó munkacsoport (*task force*) felállítására, amely a Riói Nyilatkozat 10. alapelveinek az alkalmazásával, és az abból származó együttműködési lehetőségekkel foglalkozott. A feladatait 1994 januárjában kibővítették a társadalmi részvételre vonatkozó irányelvek (*guidelines*) és egyéb javaslatok kidolgozásával.

A munkacsoport holland elnöklettel kezdte meg a tevékenységét, amelyben a környezetvédő NGO-k – az Európai Környezetvédelmi Iroda képviseletében – gyakorlatilag a kormányok delegáltjaival azonos jogokkal vettek részt.³⁶⁵ A testület 1995 januárjában fejezte be a

³⁶³ A következő, hetedik miniszteri találkozó 2011-ben Astana-ban (Kazahsztán) kerül majd megrendezésre.

³⁶⁴ L. a Luzerni Nyilatkozat 22.2 pontját.

³⁶⁵ A munkacsoport kormányok által kinevezett tagjai formálisan nem a kormányokat képviselték, hanem egyénileg vettek részt a munkában; l. WATES, Jeremy (1996): Towards an ECE Convention on Access to

munkáját; az elkészült irányelv-javaslatokat továbbította a Szófia Konferencia előkészítéséért felelős munkacsoport³⁶⁶ számára, amely módosítás nélkül elfogadta azt 1995 május végén. Az NGO-k – melyek számos befolyásos csoport támogatását is élvezték³⁶⁷ – mintegy 50 pontban fogalmaztak meg kritikát a tervezett szöveggel kapcsolatban.

A Szófiában tartott konferencián a miniszterek elfogadták a négy fő részből álló, ún. szófia irányelveket, de a végső szöveg inkább csak a környezeti információkhoz való hozzáféréssel foglalkozott, és ott sem lépett jelentősen túl a meglévő közösségi és tagállami szintű szabályokon. A társadalmi részvétellel és az igazságszolgáltatáshoz való joggal kapcsolatos irányelvek sokkal kevesebb konkrétumot tartalmaztak. Az NGO-k ezért elszalasztott lehetőségként jellemezték a dokumentumot, és deklarálták, hogy az elfogadása csak az első lépésnek tekinthető egy jogilag kötelező előírásokat tartalmazó dokumentum elfogadásához. A szófia konferencián a miniszterek – kellemes meglepetésként – felhatalmazást is adtak a tárgyalások folytatására, amelyek 1996 júniusában indultak meg egy ad hoc kormányközi munkacsoport keretében, amelyben 38 ország, a UNEP, az Európai Bizottság és a Tanács, valamint – formálisan megfigyelőként – számos NGO³⁶⁸ vett részt. A munkacsoport áttekintette az EGB Titkársága által kidolgozott szövegszerű javaslatot,³⁶⁹ négy ülést követően pedig egy kisebb szövegező csoport (*'drafting group'*) – melyben az NGO-k a korábbi ígéreteknek megfelelően szintén részt vehettek³⁷⁰ –, 1997 áprilisában elkészítette ennek egy felülvizsgált változatát.

Az ENSZ EGB Környezetpolitikai Bizottsága³⁷¹ közben áttekintette az „Európa Környezetéért” folyamat keretében meghozott döntések végrehajtását, az eddig elért eredményeket, és számos javaslatot tett azokra a kérdésekre, amelyek álláspontja szerint prioritást élvezhetnek a továbbiakban. Ide tartozott:

- A gazdasági eszközök alkalmazása a környezeti követelmények integrálása érdekében;
- A helyi kezdeményezések ösztönzése a fenntartható fogyasztói szokások terjedéséhez;
- Energiagazdálkodás és energiahatékonyság;
- Egy páneurópai stratégia az üzemanyagok ólomtartalmának csökkentéséről;
- A társadalmi részvételre vonatkozó EGB-irányelvek végrehajtásának vizsgálata és egy új nemzetközi egyezmény elfogadása.

A dániai konferencia munkáját alapvetően az Európai Környezeti Ügynökség újabb átfogó jelentése határozta meg.³⁷² A vizsgálat megállapításai alapján a miniszterek elhatározták az EECCA-régió országainak támogatását, kivéve természetesen azokat, akikkel időközben megindultak már az európai uniós csatlakozási tárgyalások. Elfogadásra került az üzemanyagok ólomtartalmával kapcsolatos stratégia, és a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáféréstől, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről, és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, ún. Aarhusi

Environmental Information and Public Participation in Environmental Decisionmaking, elni 1/96, Environmental Law Network International, 15. o.

³⁶⁶ 'Working Group of Senior Government Officials'

³⁶⁷ Európai Parlament, GLOBE Europe (Global Legislators Organisation for a Balanced Environment), európai zöld pártok (European Green Parties), nemzeti politikusok.

³⁶⁸ Environmental NGO Coalition, GLOBE Europe, Regional Center for Central and Eastern Europe (REC), IUCN, International Council of Environmental Law

³⁶⁹ Draft Elements for the Convention, CEP/AC.3/R.1, 1th April 1996

³⁷⁰ Az ún. *Friends of the Secretariat* tanácsadó csoport tagjaként.

³⁷¹ Committee on Environmental Policy – CEP (a korábbi Környezetpolitikai Főtanácsadó Értékeztele).

³⁷² Europe's Environment: The Second Assessment. State of Environment Report No. 1/1998, European Environment Agency, 1998/06/23.

Egyezmény³⁷³ (röviden Árhusi Egyezmény, a továbbiakban Aarhusi Egyezmény), valamint egy önálló határozat is a társadalmi részvétel ezen formáival kapcsolatban.

A dániai Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott Aarhusi Egyezmény kidolgozásának a lehetősége elsőként a környezetvédő NGO-k részéről fogalmazódott meg még 1994-ben.³⁷⁴ Szövegszerű elkészítését a szófiai konferencia kezdeményezte, a szövegezést pedig az ENSZ Európai Gazdasági Bizottsága (ENSZ EGB) irányította. Az 1996 júniusában indult, nagyjából két évig tartó tárgyalások eredményeként, összesen 10 ülést követően³⁷⁵ 35 ország környezetvédelmi minisztere,³⁷⁶ valamint az Európai Közösség képviselője aláírta az Egyezményt; utóbbi az EK-Szerződés 175. (korábban 130s.) cikke alapján.³⁷⁷ Az Egyezmény a közösségi jog szempontjából ún. vegyes megállapodás ('mixed agreement'), hiszen a környezeti politika megosztott hatáskörbe tartozik a tagállamok és a Közösség (Unió) között.³⁷⁸

Az Aarhusi Egyezményt Oroszország, Németország,³⁷⁹ Bosznia-Hercegovina, Szlovákia és Magyarország³⁸⁰ nem írta alá a konferencia keretében. Macedónia volt Jugoszláv Köztársaság az aláírás helyett egy nyilatkozatot bocsátott ki eljárási okokra hivatkozva, az Amerikai Egyesült Államok, Kanada és Izrael pedig egyáltalán nem vett részt az Egyezménnyel kapcsolatos tárgyalásokon (az USA „lényeges technikai okokra” hivatkozva).

Az Egyezmény kidolgozása a környezetvédő NGO-k addig példátlan mértékű bevonásával zajlott,³⁸¹ kezdetben az NGO Munkacsoport Irányító Bizottságán,³⁸² majd 1996 októberétől a Társadalmi Részvétel Kampány Bizottságon³⁸³ keresztül, amely 4 szervezet: a *Friends of the Earth Europe*, az Európai Környezetvédelmi Iroda (*European Environmental Bureau*), a holland *Stichting Natuur en Milieu* és a bolgár *Borrowed Nature* részvételével működött. Munkájukhoz jelentős segítséget nyújtott a dán és a holland kormány anyagi támogatása.

A nemzetközi környezetvédelmi politikában korábban nem volt még rá példa, hogy ilyen szervezetek a szövegező és tanácsadó csoportok mindegyikének a munkájában részt vehessenek. A konferencia keretében az NGO-k önálló szekciót is tartottak, „A részvételi demokrácia fejlesztése a fenntartható fejlődésért” (*Strengthening Participatory Democracy for Sustainable Development*) címmel. A konferencia végén elfogadott Miniszteri

³⁷³ Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters, ILM, Vol. 38 (1999), 517-533. o. .

³⁷⁴ WATES, Jeremy (1997): The Public Participation Convention – Progress Report on the Negotiations, elni 1/97, Environmental Law Network International, 29. o.

³⁷⁵ A 10 ülészak a holland Willem KAKEBEEKE elnöklete mellett zajlott; 9 tárgyalást Genfben, egy et pedig Rómában tartottak; I. STEC, Stephen – CASEY-LEFKOWITZ, Susan (2000): The Aarhus Convention: An Implementation Guide, United Nations, New York and Geneva, 2. o.

³⁷⁶ Az Európai Unió akkori tagállamai közül valamennyi tagállam ide tartozott, egyedül Németország írta alá fél évvel később, 1998. december 21-én az Egyezményt. Néhány nappal ezt megelőzően, 1998. december 18-án Magyarország washingtoni nagykövete is aláírta a dokumentumot. Az Országgyűlés az Egyezményt a 35/2001. (VI. 1.) OGY határozattal erősítette meg és az erről szóló okiratot a külügyminiszter a tizenhatodik ratifikációs okmány letétbe helyezését megelőzően, 2001. július 3-án juttatta el az Egyezmény letéteményeséhez. Az aláírók száma 2009. október 31-i állapot szerint 40, a Részes Feleké 43 (Montenegro lesz várhatóan a 44.).

³⁷⁷ COM (1998) 344

³⁷⁸ Az Európai Bíróság gyakorlata alapján a vegyes megállapodások a közösségi jogrendben ugyanolyan státusszal rendelkeznek, mint a tisztán közösségi megállapodások, amennyiben a vegyes megállapodás rendelkezései közösségi hatáskörbe tartoznak; I. a Bizottság kontra Írország ügyben 2002. március 19-én hozott ítélet [EBHT 2002., I-2943. o.] 14. pontját).

³⁷⁹ Az akkori német környezetvédelmi miniszter, Angela MERKEL ezt a belpolitikai helyzettel (képviselő-választások), valamint a szövetségi kormányzat és a tartományok közötti további egyeztetések szükségességével indokolta (<http://www.mem.dk/aarhus-conference/NGO/groups.htm>).

³⁸⁰ A magyar delegáció a várható kormányváltásra hivatkozva késleltette az aláírást.

³⁸¹ Az NGO-k mellett a REC és a GLOBE Europe volt különösen aktív az előkészítés során.

³⁸² Steering Committee of the NGO Working Group on the Pan-European Environment

³⁸³ Public Participation Campaign Committee

Nyilatkozat 42. pontja is kiemelte a „kritikusan tudatos” NGO-k meghatározó szerepét, mely az „egészséges demokrácia” lényeges eleme. Hangsúlyozták továbbá, hogy az Egyezmény segíteni fogja az egyéneket és a környezetvédő NGO-kat, hogy aktív szerepet játszassanak a környezeti politika formálása és a tudatosság növelése terén, és hozzájárul a „felelős környezeti polgárság” (*responsible environmental citizenship*) kialakulásához, a polgárok környezetvédelemmel összefüggő kötelezettségeinek a teljesítéséhez.

Az NGO-k a konferencián élesen bírálták azokat az országokat (elsősorban Oroszországot és Németországot, másodsorban Törökországot, illetve az Európai Bizottságot), amelyek a tárgyalások során igyekeztek felhívítani az Egyezmény alapvető fontosságú rendelkezéseit, majd végül nem voltak hajlandóak aláírni magát az Egyezményt.³⁸⁴ Az NGO-k számára csalódást okozott továbbá a szennyezés-kibocsátási és átviteli nyilvántartásokra (ún. PRTR-ek³⁸⁵) és a toxikus anyagokra vonatkozó szabályozás gyengesége, a környezeti információkhoz való hozzáférés leszűkítése a nemzeti hatóságok birtokában lévő adatokra, valamint az emberi egészséggel és a környezeti információk interneten történő széles körű terjesztésével összefüggő előírások hiánya.³⁸⁶ A genetikailag módosított szervezetek (GMO-k) szándékos kibocsátásának az Egyezmény keretében történő hatékony szabályozására pedig Oroszország, Norvégia, Dánia, Lengyelország, a REC, a GLOBE Europe és a környezetvédő NGO-k sürgetése ellenére sem került sor.

A Felek Találkozóival kapcsolatban a 10. cikk (3) bekezdése rögzítette, hogy a Felek, amennyiben szükséges, megfontolhatják pénzügyi szabályok megállapítását konszenzusos alapon. Ennek megfogalmazását Franciaország, az Egyesült Királyság és Svájc is ellenezte, mert az álláspontjuk szerint az ENSZ költségvetéséből kellene finanszírozni az Egyezménnyel kapcsolatos tevékenységeket. Más országok (pl. Olaszország, Dánia és Törökország) az Espoo-i és a LRTAP Egyezményekkel kapcsolatos rossz tapasztalatok miatt szükségesnek tartották egy ilyen lehetőség megteremtését.³⁸⁷

VII.5. Az Aarhusi Egyezmény jelentősége

Az Egyezmény – a 20. Cikk (1) bekezdése értelmében – a tizenhatodik ratifikációs, elfogadási, jóváhagyási vagy csatlakozási okmány letétbe helyezése utáni 90. napon, mindössze bő három évvel a megszületése után, 2001. október 30-án lépett hatályba.³⁸⁸ Nemzetközi szerződésről lévén szó, önmagában jelentős tény tehát, hogy zökkenőmentesen sikerült hatályba léptetni. Az Egyezmény legfőbb érdeme, hogy összegyűjtötte és rendszerbe foglalta a korábban már az egyes nemzeti jogokban és a nemzetközi jogban meglévő, a

³⁸⁴ Más országok (pl. Franciaország, Olaszország vagy az Egyesült Királyság) bizonyos kérdésekben szintén rendkívül konzervatív álláspontot képviseltek. Belgium, Lengyelország, Albánia és a skandináv országok csak néhány kérdésben álltak elő progresszív javaslatokkal, a közép- és kelet-európai, valamint az újonnan függetlenné vált országok (*CEE/NIS countries*) többsége pedig általánosságban alig hallatta a hangját.

³⁸⁵ Pollution Release and Transfer Registers – PRTRs. Ilyenek működtek állami szinten már korábban is pl. Svédországban, Csehországban és az USA-ban.

³⁸⁶ KRZYWKOWSKA, Grazyna (1998): The Impact of the Aarhus Convention on Non-Governmental Organisations (NGOs), elni 2/98, Environmental Law Network International, 21-22. o.

³⁸⁷ BRADY, Katy (1998): New Convention on Access to Information and Public Participation in Environmental Matters, Environmental Policy and Law, No. 28/2, 73. o.

³⁸⁸ Magyarország a 16. ratifikációs okirat letétbe helyezését megelőzően már eljuttatta megerősítő okiratát az Egyezmény letéteményezéséhez, így az Egyezmény rendelkezéseit a Magyar Köztársaság tekintetében is 2001. október 30-tól kell alkalmazni.

nyilvánosság részvételére vonatkozó elemeket.³⁸⁹ Felfogható úgy is, mint a Környezetről és Fejlődésről szóló Riói Nyilatkozat 10. számú alapelvének³⁹⁰ érvényre juttatása.

Az Aarhusi Egyezmény egyértelműen a nemzetközi környezeti jog keretébe tartozó jogi dokumentum, amely az Egyesült Nemzetek 1992 júniusában Rio de Janeiróban tartott, környezetről és fejlődésről szóló konferenciájának (UNCED), valamint az ENSZ EGB keretében folytatott páneurópai együttműködésnek az eredménye. Az Egyezmény célja, hogy lehetővé tegye az állami hatóságok és az állampolgárok számára egyéni és kollektív felelősségük felvállalását a környezet védelmére és javítására a mostani és a jövő generációk jóléte és boldogulása érdekében.³⁹¹ Ezáltal közvetlen kapcsolat jön létre a társadalmi részvétel különféle – az Egyezményben rendszerbe foglalt, procedurális jellegű – formái, valamint a környezet védelmét (is) szolgáló emberi jogok között. Érdemes azonban megfigyelni, hogy ennél többet maga az Egyezmény nem mond az egyének egészségéhez és jólétének megfelelő környezethez való jogról.³⁹² Azonban ez önmagában elég volt már ahhoz, hogy az Egyesült Királyság külön nyilatkozatban rögzítse, hogy az említett rendelkezést csak elvárásnak (*'aspiration'*), és nem valódi jognak tekinti.³⁹³ Továbbra is fennáll tehát a kérdés, hogy mit jelent pontosan a környezethez való jog, mint mindenkit megillető emberi jog tartalmi szempontból, hogyan értelmezhető az egyének „egészségének és jólétének megfelelő környezet”, azonban az a tény, hogy ez a mondat egy időközben hatályba lépett, kötelező erejű nemzetközi szerződésben kapott helyett, tovább bővíti a környezethez való önálló emberi jog értelmezési lehetőségeit.

Az Egyezmény címe is mutatja, hogy a páneurópai régióban a társadalmi részvétel elsődlegesen és alapvetően az állami döntések meghozatalában való részvételt jelenti, ami egyfajta szűk értelmezését jelenti a társadalmi részvételi formáknak. A társadalmi részvétel ennél sokkal tágabban is felfogható, amennyiben kiterjesztjük a különféle nemzetközi (főleg pénzügyi³⁹⁴) szervezetekre, a gazdasági élet szereplőire, vagy magára a civil szférára.³⁹⁵ Ilyen messzemenő és részletes eljárási szabályokat³⁹⁶ a társadalmi részvétellel kapcsolatban korábban egyetlen környezetvédelmi tárgyú nemzetközi szerződés sem tartalmazott, annak ellenére, hogy – más nemzetközi szerződésekhez hasonlóan – az Aarhusi Egyezmény is

³⁸⁹ TÓTHNÉ NAGY Magdolna szerk. (2002): Környezetvédelmi demokrácia a gyakorlatban, Közép- és Kelet-Európai Regionális Környezetvédelmi Központ (REC), Szentendre, 2002 március, 22. o.

³⁹⁰ „A környezeti ügyeket – a megfelelő szinten – a legjobban az összes érdekelt állampolgár részvételével lehet megoldani. Nemzeti szinten minden egyénnek biztosítani kell a megfelelő hozzáférést a környezetre vonatkozó információkhoz, melyekkel a közhivatalok és hatóságok rendelkeznek; beleértve az egyes közösségeket érintő veszélyes anyagokra és tevékenységekre vonatkozó információit; továbbá 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 jövátételt és helyreállítást.” UN Doc. A/CONF.151/5/Rev.1, (1992) 31 ILM 874.

³⁹¹ 1. Cikk. Az Egyezmény elfogadásához vezető tárgyalások során a környezetvédő NGO-k mellett több ország is szorgalmazta a környezethez való jog, mint emberi jog irányából történő megközelítést; ez tükröződik az 1. Cikk kompromisszumos szövegében.

³⁹² Az ENSZ EGB keretében már 1990-ben, a bergeni miniszteri konferencián, a Környezet és Fejlődés Világbizottság jelentésének nyomán követésével kapcsolatosan – végül sikertelen – próbálkozások történtek egy környezeti jogokról és kötelezettségekről szóló ENSZ EGB karta létrehozására; l. WATES (1996): i. m., 15. o.

³⁹³ CROSSEN, Teall – NIESSEN, Veronique (2007): NGO Standing in the European Court of Justice – Does the Aarhus Regulation Open the Door?, RECIEL, Vol.16, Issue 3, 333. o.

³⁹⁴ International Financing Organisations – IFOs

³⁹⁵ PRING (2002): i. m., 15-17. o.

³⁹⁶ Ez a „procedurális” megközelítés szoros összefüggésben van az ún. reflexív jogra vonatkozó elméletekkel; l. TEUBNER, Gunther (1983): Substantive and Reflexive Elements in Modern Law, Law & Sociology Review, Vol. 17, 239-285. o.

tartalmaz bőven a széles körű értelmezésnek teret adó megfogalmazásokat,³⁹⁷ amelyet az egyes országok, a társadalom tagjai, az eljáró hatóságok, mind pedig az egyes beruházók eltérően értelmezhetnek.³⁹⁸

Az Aarhusi Egyezmény (melyet Kofi ANNAN, az ENSZ előző főtitkára úgy jellemezett, mint „a környezeti demokrácia megteremtésére irányuló legambiciózusabb vállalkozás”) jelentősége nem csupán abban áll, hogy nem az országok egymás közötti viszonyaira, hanem a polgárok (magánszemélyek) irányába állapít meg kötelezettségeket, ezáltal összekapcsolja az emberi jogokat és a környezeti jogokat, hanem azért is sajátos helyet foglal el a nemzetközi környezetvédelmi okmányok között, mert az elfogadott szabályok gyakorlati érvényesítésére helyezi a hangsúlyt egy külön Jogkövetési Bizottság (*‘Compliance Committee’*) révén, melyhez panasszal fordulhat mind a tágabb értelemben vett közösség, mind az érintett egyének, így a nemzetközi jogi normák érvényesítésének felügyelete nem csak a részes államok feladata.³⁹⁹ Ennek a szervnek a létrehozásáról szóló döntés az aarhusi konferencián még nem született meg, mivel több ország – főként Oroszország és Törökország – kifejezetten ellenezte a felállítását, ezzel megakadályozva egy hatékony és erőteljes jogkövetési mechanizmus bevezetését.⁴⁰⁰ Az Egyezmény egyik legtöbb kritikával illetett rendelkezése lett így a jogkövetés felülvizsgálatára vonatkozó 15. Cikk, amely tehát a jogkövetés felülvizsgálatáról (*‘review of compliance’*) rendelkezik: „A Felek találkozójuk alkalmával konszenzusos alapon megállapítják az Egyezmény rendelkezéseinek betartásával kapcsolatos nem konfrontációs, nem bírósági jellegű, konzultatív természetű választható eljárásokat. Ezek az eljárások megfelelő közösségi részvételt kell, hogy engedjenek, és tartalmazhatnak olyan választási lehetőségeket is, amelyekben megfontolják a nyilvánosság tagjaival való kommunikációt a jelen Egyezménnyel kapcsolatos ügyekben.”⁴⁰¹

Enélkül a rendelkezés nélkül sokkal egyszerűbb lett volna a megfelelési bizottság létrehozása a Felek első találkozásán, mert a 10. Cikk (2)(e) pontja önmagában nem teszi lehetővé a vétő alkalmazását a Felek számára,⁴⁰² de így is az Aarhusi Egyezmény lett az első nemzetközi szerződés, amely lehetővé teszi, hogy az államok mellett az egyének is azonos lehetőségekkel vegyék igénybe a felülvizsgálati mechanizmust.⁴⁰³

Az Egyezmény mindezek alapján több szempontból is jelentőssé válik a páneurópai régióban és azon túl is:

- Az Egyezményben biztosított jogokat állampolgárságra, nemzetiségre vagy honosságra (jogi személy esetén bejegyzésének, illetve tényleges tevékenységének helyére tekintet nélkül) érvényesíteni kell;⁴⁰⁴
- Az Egyezmény lehetőséget biztosít arra, hogy a Felek találkozásának jóváhagyásával bármely más állam csatlakozhasson, amely tagja az ENSZ-nek;⁴⁰⁵

³⁹⁷ Ilyen például a 3. Cikk (2) és (3) bekezdése, mely szerint a Felek törekednek biztosítani azt, hogy a tisztségviselők és a hatóságok nyújtsanak segítséget és útbaigazítást a nyilvánosságnak a környezeti információhoz való hozzáférésben, a környezeti döntéshozatalban való részvétel megkönnyítésében és az igazságszolgáltatás igénybevételében. Támogatják a környezeti oktatást-nevelést és a környezettudatosság növelését, valamint gondoskodnak a környezetvédelmi céllal működő szövetségek, szervezetek és csoportok megfelelő elismeréséről és támogatásáról.

³⁹⁸ SZILÁGYI Szilvia szerk. (2009): A civilek részvételével zajló környezeti ügyek legfontosabb problémái, EMLA Környezeti Management és Jog Egyesület, Budapest, 69. o.

³⁹⁹ MASENKÓ-MAVI Viktor (2004): Környezetvédelem és emberi jogok az 1990-es években, Állam- és Jogtudomány, XLV. évfolyam, 269. o.

⁴⁰⁰ A brit delegáció ezt úgy értékelte, hogy a 15. Cikkkel a nemzetközi környezetjog leggyengébb szabályát sikerült Aarhusban elfogadni a jogkövetésre vonatkozóan.

⁴⁰¹ 15. Cikk

⁴⁰² Ellentétben például ugyanezen Cikk (2)(h) pontjával.

⁴⁰³ PALLEMAERTS (2004): i. m., 19-21 o.

⁴⁰⁴ 1. Cikk (9) bek.

- Az Egyezmény nyitva áll az ENSZ Európai Gazdasági Bizottságban konzultatív státusszal rendelkező államok, valamint az EGB szuverén tagországaiból álló olyan regionális gazdasági integrációs szervezetek⁴⁰⁶ számára, melyek illetékességgel rendelkeznek az Egyezményben foglalt kérdésekben, beleértve az egyezménykötési kompetenciát is;
- A „hatóságok” tágan és funkcionális értelemben kerülnek meghatározásra az Egyezményben:⁴⁰⁷ nem csak az országos, regionális és egyéb szintű kormányzati szerveket és a nemzeti jog értelmében közigazgatási funkciót ellátó vagy a környezettel kapcsolatos állami szolgáltatást nyújtó (illetve ezek ellenőrzése alatt álló) természetes és jogi személyeket sorolja ide, hanem a 17. Cikkben említett, az Egyezményhez csatlakozó regionális gazdasági integrációs szervezet (az Európai Közösség) intézményeit is;
- Előírja a Felek számára, hogy segítsék elő az Egyezmény alapelveinek alkalmazását környezetvédelmi kérdések kapcsán a nemzetközi környezeti döntéshozatali folyamatokban, valamint a nemzetközi szervezetekben.⁴⁰⁸ Az Egyezmény már eddig is bizonyíthatóan hatással volt az ENSZ EGB⁴⁰⁹ és más nemzetközi szervezetek tevékenységére is, lásd az Amerikai Államok Szervezetének (Organization of American States – OAS) keretében kidolgozott társadalmi részvételi stratégiát,⁴¹⁰ az EBESZ által 2002 óta támogatott Aarhus Központok (*'Aarhus Centres'*) és Nyilvános Környezeti Információs Pontok (*'Public Environmental Information Centres – PEICs'*) felállítását,⁴¹¹ illetve itt lehet megemlíteni az Ázsia-Európa Találkozó (*Asia-Europe Meeting – ASEM*) keretében elfogadott társadalmi részvételi irányelveket.⁴¹²

Az Egyezmény különbséget tesz a társadalom valamennyi tagja, és az adott ügyben érintett személyek között. Ennek értelmében a „nyilvánosság” jelent egy vagy több természetes vagy jogi személyt, továbbá a nemzeti joggal vagy gyakorlattal összhangban azok szövetségeit,⁴¹³ szervezeteit és csoportjait.⁴¹⁴ Az „érintett nyilvánosság” pedig a nyilvánosság azon részét, amelyet a környezeti döntéshozatal befolyásol, vagy valószínűleg befolyásol, vagy ahhoz érdeke fűződik.⁴¹⁵ Ebből a szempontból a környezet védelmét elősegítő és a nemzeti jogban foglalt követelményeknek megfelelő NGO-kat mindig érdekelt szervezeteknek kell tekinteni. Az Egyezmény által biztosított jogok terén az egyénekkal egyenrangú jogokat kaptak a környezetvédő NGO-k is, ami az egyik legradikálisabb újításnak tekinthető⁴¹⁶ a nemzetközi

⁴⁰⁵ 19. Cikk (3) bek.; egyelőre nincs információ más ország(ok) ilyen irányú szándékáról, és még az ENSZ EGB tagjai között is vannak olyanok (pl. az Amerikai Egyesült Államok vagy Kanada), akiknek a csatlakozása óriási előrelépést jelentene az Egyezmény jövője szempontjából.

⁴⁰⁶ Ez a meghatározás egyedül az Európai Közösségre vonatkozatható.

⁴⁰⁷ L. a 2. Cikk (2) bekezdését. A meghatározás nem tartalmazza azokat a testületeket vagy intézményeket, melyek igazságszolgáltatási vagy jogalkotói minőségben járnak el.

⁴⁰⁸ 1. Cikk (7) bek.

⁴⁰⁹ L. az 1999-ben Helsinkiben elfogadott Víz és Egészség Jegyzőkönyvet (UN ECOSOC MP.WAT/2000/1/EUR/ICP ECHO 020205/8Fin)

⁴¹⁰ Inter-American Strategy for the Promotion of Public Participation in Decision Making for Sustainable Development, Document CIDI/doc.25/00, 20 April 2000 (http://www.oas.org/dsd/PDF_files/ispenglish.pdf)

⁴¹¹ Ezeket az EBSZ, a UNED, a UNDP, az ENSZ EGB és a REC partnerségében (és a NATO együttműködésével) működtetett „Környezet és Biztonság Kezdeményezés” (*'Environment and Security Initiative – ENVSEC'*) keretében hozták létre Délkelet-Európa, a Dél-Kaukázus és Közép-Ázsia egyes országaiban; l. OSCE (2008): Aarhus Centres – Platform for Cooperation Participation Partnership (http://www.osce.org/publications/eea/2008/06/31611_1163_en.pdf).

⁴¹² Toward Good Practice for Public Involvement Environmental Policies, 28 June 2001 (<http://www.vyh.fi/eng/intcoop/regional/asian/asem/asia.htm>)

⁴¹³ Más fordítás szerint „egyesületei”.

⁴¹⁴ 'Associations, organisations and groups' – 3. Cikk 4. pont

⁴¹⁵ 3. Cikk 5. pont

⁴¹⁶ EBBESSON (1997): i. m., 53. o.

környezetjog fejlődése szempontjából. A 10. Cikk (5) bekezdése értelmében továbbá bármely nem kormányzati szervezet vagy ügynökség, amelynek tevékenységi területe az Egyezményével megegyezik és jelzi, hogy részt kíván venni a Felek találkozóin, jogosult megfigyelőként (*'observer'*) részt venni az adott találkozón, amennyiben a Felek legalább egyharmada ez ellen nem emel kifogást.⁴¹⁷

Végül fontos megemlíteni, hogy a 3. Cikk (8) bekezdése értelmében valamennyi Fél biztosítja, hogy az Egyezmény rendelkezéseivel összhangban jogait gyakorló személyeket nem büntetik, nem üldözik és semmilyen más módon nem zaklatják a részvételük miatt.⁴¹⁸ A gyakorlatban ugyanis sajnos mind az állam, mind a szennyező vállalatok részéről lehet erre példákat találni. Utóbbiak esetében külön csoportot alkotnak az ún. SLAPP-ügyek,⁴¹⁹ amikor nagyvállalatok próbálják megfélemlíteni a tevékenységeiket kritizáló egyéneket, jól fizetett ügyvédek segítségével kártérítési és/vagy büntetőperereket indítva ellenük.

VII.6. Az Aarhusi Egyezmény pillérei

A célok elérése érdekében az Egyezmény a nyilvánosság részvételének három hagyományos pillérét különbözteti meg:

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

A három pillér között számos kapcsolat fedezhető fel, gyakorlati érvényesülésüket tekintve is egészen eltérő arányban kerülnek alkalmazásra. Az első pillér (a környezeti információ ismerete) eleve feltételezi a másik két pillér hatékony érvényesülését. Releváns információk nélkül nem kerülhet sor a második pillérbe tartozó részvételi lehetőségek igénybe vételére, és a harmadik pillér alkalmazása sem merülhet fel.⁴²⁰ A környezeti információk nyilvánossága tehát az egész társadalmi részvétel szempontjából kulcskérdésnek tekinthető, tágabb értelemben a környezeti demokrácia és kormányzás egyik előfeltétele is.

A társadalmi részvételhez nincs szükség feltétlenül valamilyen beruházásra, rendezvényre vagy eseményre. Önmagában a hatóságok kezében lévő információk hozzáférhetőségének ellenőrzése már önálló elemét képezi a társadalmi részvételnek,⁴²¹ és önmagában a környezeti információkhoz jutás képes orvosolni a környezeti konfliktusok többségét. Amennyiben nyilvánosságra kerülnek például egy vegyi anyagokat gyártó cég túlzott szennyezőanyag-kibocsátásának az adatai, vagy a rá vonatkozó engedélyek megszegésének a ténye, önmagában az érintett lakosok első reakciója bármilyen jogi eszköz, eljárás igénybe vétele nélkül is olyan felzúduláshoz vezethet, ami a céget a túlzott szennyezés megszüntetésére ösztönözheti.⁴²² Ezért nem meglepő, hogy számos nemzetközi egyezmény tartalmaz rendelkezéseket a környezeti információkhoz való hozzáférésről, bár egyik sem olyan részletességgel, mint az Aarhusi Egyezmény.

⁴¹⁷ Az Egyezmény tárgyalása során a megfigyelői minőség helyett az NGO-k, a REC és számos ország az NGO-k találkozókon való részvételi jogát (*'right to participate'*) szerette volna kimondani, de más országok (Németország, Franciaország, az Egyesült Királyság, Oroszország és Törökország), illetve az Európai Közösség ellenkezése ezt megakadályozta. Néhány ország további korlátozásokat is bevezetett volna az NGO-kkal összefüggésben, például bizonyos fokú reprezentativitás igazolását.

⁴¹⁸ Az Egyesült Királyság kérésére ezt a rendelkezést kiegészítették, miszerint nem vonatkozik a nemzeti bíróságok azon hatáskörére, hogy ésszerű költségeket állapítsanak meg a bírósági eljárásokban.

⁴¹⁹ Strategic Lawsuits Against Public Participation (SLAPP)

⁴²⁰ SANDS, P. (1995): Principles of International Environmental Law: Frameworks, Standards and Implementation, Vol. I, Manchester University Press, 596. o.

⁴²¹ EBBESSON (1997): i. m., 58. o.

⁴²² Ez az ún. 'shock and shame'–jelenség; I. STEPHAN, Mark (2002): Environmental information disclosure programs: They work, but why?, Social Science Quarterly, Vol. 83, No. 1, 190-205. o.

A második pillér, a szűkebben vett társadalmi részvétel szintén három, egymástól jól elkülöníthető részre osztható:

- A környezetre jelentős hatást gyakorló tevékenységek (6. Cikk);
- Környezettel kapcsolatos tervek, programok és politikák (7. Cikk);
- A környezetvédelem szempontjából jelentős végrehajtó jellegű szabályok, illetőleg az általánosan kötelező érvényű szabályozó eszközök tervezetei (8. Cikk).

Az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés érvényesítése mind az első, mind a második pillér keretében született döntések esetében felmerülhet, hiszen a környezeti információkhoz való hozzáférés megtagadása vagy korlátozása esetén ugyanúgy rendelkezésre kell állnia a megfelelő jogorvoslati lehetőségeknek, mint például a különböző engedélyezési eljárások során az érintettség jogszerűtlen korlátozása, vagy valamilyen egyéb szempontból jogsértő döntések meghozatala során. A harmadik pillér alkalmazását tehát biztosítani kell a másik két pillérre: az információkhoz való hozzáférésre és a döntéshozatalban való részvételre vonatkozó szabályok megsértése esetén is.

Az igazságszolgáltatáshoz való hozzáféréssel az Egyezmény 9. Cikke foglalkozik. Ennek a cikknek a tárgyalása különösen nehézkes volt, az eredeti szövegjavaslatokat ugyanis főleg a német delegáció igyekezett folyamatosan gyengíteni azáltal, hogy bizonytalan jogi formulákat és opt-out lehetőségeket próbált kiharcolni a tárgyalások során.⁴²³ Ennek következtében a 3. pillér nem megfelelő szabályozása (és ebből fakadóan a problematikus végrehajtás) tekinthető az Egyezmény egyik legsúlyosabb hiányosságának.

VII.7. Az Egyezmény fejlődése

Az Egyezmény aláírása és hatályba lépése önmagában óriási eredménynek tekinthető, hiszen egyáltalán nem biztos, hogy akár tíz évvel később kedvező lett volna a helyzet az Egyezmény elfogadására, és egyáltalán hajlandóak lettek volna az ENSZ EGB tagállamai, illetve az EK kompromisszumra jutni a tárgyalások során. Az Egyezmény végrehajtása azonban hosszabb távon még ennél is nagyobb kihívást jelent,⁴²⁴ ami elengedhetetlen is ahhoz, hogy a társadalmi részvétel ne csak papíron valósuljon meg (*'paper participation'*).

A környezetvédő NGO-k kezdettől fogva az egyik legfontosabb motorját és garanciáját jelentik az Egyezmény folyamatos fejlődésének. A European ECO Forum egy mára több mint 200 NGO-t képviselő, ad hoc jellegű civil koalícióvá vált, amelynek tagjai részt vesznek az „Európa Környezetéért” folyamatban.⁴²⁵ A Forum által koordinált „Társadalmi Részvétel Kampány”⁴²⁶ célja a társadalmi részvétellel foglalkozó környezetvédő szervezetek összefogása, az Aarhusi Egyezmény rendelkezéseinek a teljes körű végrehajtása, és az Egyezmény minél szélesebb körű alkalmazásának elősegítése a páneurópai régióban és lehetőleg azon túl is.

Az aláíró felek első találkozásán (Moldova, 1999.) munkacsoportok (*task forces'*) felállítására került sor a „szennyezés-kibocsátási és átviteli nyilvántartások” (PRTR-ek), a GMO-k és az eljárási szabályok vizsgálatával kapcsolatban. A második találkozáson (Cavtat-Dubrovnik, 2000.) döntés született az igazságszolgáltatáshoz való joggal foglalkozó,⁴²⁷ és az információhoz való hozzájutás terén az elektronikus eszközökkel foglalkozó munkacsoportok

⁴²³ ZSCHIESCHE, Michael (2002): The Aarhus Convention – More Citizen's Participation by Setting out Environmental Standards?, elni Review 1/2002, Environmental Law Network International, 26. o.

⁴²⁴ WATES, Jeremy (2005): The Aarhus Convention: A New Instrument Promoting Environmental Democracy, In: CORDONIER SEGGER, Marie-Claire and Judge WEERAMANTRY, Christopher Gregory (eds.): Sustainable Justice (Reconciling Economic, Social and Environmental Law), Martinus Nijhoff Publishers, 402.

o.

⁴²⁵ <http://www.eco-forum.org>

⁴²⁶ Public Participation Campaign – PPC; <http://www.participate.org>

⁴²⁷ Az új munkacsoport felállítását a European ECO Forum javasolta; I. CEP/WG.5/2000/8.

felállításáról ('*task force on access to justice, task force on electronic tools for access to environmental information*').⁴²⁸ A REC javaslatára felmerült a lehetősége egy stratégiai környezeti vizsgálatokkal foglalkozó munkacsoport felállításának is,⁴²⁹ de a környezeti hatásvizsgálattal foglalkozó „ESPOO Munkacsoport” döntése miatt – mely szerint az Espoo-i Egyezményt ki fogják egészíteni egy ilyen tárgyú jegyzőkönyvvel – a Felek inkább egy informális munkacsoport létrehozásáról döntöttek, amely mindkét Egyezménnyel foglalkozhat.⁴³⁰ Felmerült (és elméletileg megoldható is lett volna), hogy egy közös jegyzőkönyv kerül kidolgozásra a két nemzetközi szerződéshez, de az Aarhusi Egyezmény akkoriban még nem lépett hatályba.

A Részes Felek első találkozóját (2002. október 21-23., Lucca) megelőzően a European ECO Forum tagjai két napos előkészítő konferenciát tartottak. A tagállamok most már Részes Felekként elfogadták a különféle munkacsoportok beszámolóit, és szorgalmazták a tevékenységük folytatását az Egyezmény továbbfejlesztése érdekében,⁴³¹ továbbá megszületett egy iránymutatás a GMO-kkal kapcsolatban.⁴³² A találkozón megválasztották az új Bureau hat tagját,⁴³³ és – az egyébként nem Részes Fél USA ellenkezése ellenére – felállításra került az Egyezmény felülvizsgálati mechanizmusával kapcsolatos Jogkövetési Bizottság, és elfogadták a testület 8 tagját.⁴³⁴ Döntés született egy Internetes információs adatbázis ('*Aarhus Clearing-house*') működtetéséről, melyet kiegészít egy kapacitásfejlesztési mechanizmus.

2003. május 21-én, az ötödik ENSZ EGB miniszteri konferencia keretében az Egyezmény Részes Feleink rendkívüli találkozója is sor került, melyen a Részes Felek elfogadták a PRTR-re vonatkozó jegyzőkönyvet, amely az első jogilag kötelező erejű többoldalú megállapodás az Európai Unió határain túl a szennyezőanyag-kibocsátás és szállítási nyilvántartásokról.⁴³⁵

2005. május 27-én Almaty-ban, a Felek második találkozóján (MOP-2) került módosításra az Egyezmény 6. cikkének (11) bekezdése, és kiegészült a 6. cikk a nyilvánosság részvételére vonatkozó konkrét, részletes szabályokkal a GMO-k szándékos környezetbe juttatásával és forgalomba hozatalával összefüggő döntések meghozatalában. A módosításnak köszönhetően az Egyezmény szövege kiegészült egy új, 6a. Cikkkel, illetve az Ia. Melléklettel. A módosítást ugyanúgy külön hatályba kell léptetni, mint magát az Egyezményt vagy a PRTR Jegyzőkönyvet.⁴³⁶ Döntés született az Egyezmény hosszú távú (5 éves) stratégiai tervének ('*Long Term Strategic Plan*') kidolgozásáról is.⁴³⁷

Mint korábban volt már róla szó, sem Kanada, sem az Amerikai Egyesült Államok nem vett részt az Egyezmény kidolgozásában és nem is írta alá azt a mai napig. Utóbbi ország hozzáállását mutatja, hogy 2006 áprilisában nyilvánosságra került egy levél, mely bizonyítja, hogy az USA politikai nyomást próbált gyakorolni az Európai Unió soros elnökségét akkoriban ellátó Ausztriára.⁴³⁸ Az amerikai külügyminisztériumból az osztrák

⁴²⁸ Utóbbi munkájába a UNEP, a REC és a GRID-Arendal is aktívan bekapcsolódott; I. CEP/WG.5/2000/11.

⁴²⁹ CEP/WG.5/2000/10

⁴³⁰ <http://www.unece.org/env/documents/2000/cep/wg5/cep.wg.5.2000.2.e.pdf>

⁴³¹ Ezek között kiemelt szerepet töltöttek be a „végrehajtás biztosítékai”, (PRTR)”, „az elektronikus információhordozók szerepe a közösségi részvétel hatékonyságának növelésében”, „a jogorvoslathoz való jog eljárási garanciáinak fejlesztése” témakörökben működő munkacsoportok.

⁴³² MP.PP/2003/3 (<http://www.unece.org/env/pp/documents/gmoguielinesenglish.pdf>)

⁴³³ A European ECO Forum részéről a továbbiakban John Hontelez vett részt megfigyelőként a Bureau ülésein (<http://www.unece.org/env/documents/2002/pp/ece.mp.pp.2.e.pdf>).

⁴³⁴ Köztük Dr. Fülöp Sándort, aki jelenleg a Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosa (L. Decision I/7).

⁴³⁵ MP.PP/2003/1.

⁴³⁶ 2009. október 31-i állapot szerint a módosítás hatályba lépéséhez eddig 25 Fél tette meg a szükséges lépéseket. A módosítást Magyarországon a 2008. évi XIX törvény hirdette ki.

⁴³⁷ ECE/MP.PP/2005/2/Add.12

⁴³⁸ http://www.eeb.org/press/pr_us_tries_to_undermine_aarhus_convention_200706.html

külgügyminisztériumhoz érkezett memorandum erőteljes kifogásokat fogalmazott meg az Almatyban elfogadott irányelvekkel (és magával az Egyezményvel) kapcsolatban. Eszerint ezek az irányelvek „nemzetközi szinten jelentősen túllépnek az NGO-k megfelelő részvételének biztosításán”, „a kormányokhoz hasonló státuszt adnak az NGO-knak”, sürgetik az NGO-k részvételét „a zárt ajtók mögött tartott, szenzitív egyeztetéseken”, továbbá olyan politikai kérdéseket vetnek fel, amelyek „számos fórumon töréshez vezethetnek”.

A Felek harmadik Találkozóját (MOP-3) 2008. június 11-13. között tartották Rigában (Lettorszában). A környezetvédő NGO-k a Találkozóra az egyes országokkal párhuzamosan, 24 „alternatív” nemzeti jelentést készítettek, melyek mindegyike a végrehajtási hiányosságokat taglalta.⁴³⁹ A civil álláspontokat a Találkozót megelőző két napon, Rigában egyeztették.⁴⁴⁰

Ennek keretében, 2008. június 11-én az ECO Forum (mintegy 100 NGO 33 országból) megfogalmazta a követeléseit az Egyezmény jövőjével kapcsolatban. Ebben felhívták a figyelmet a három pillér gyakorlati súlyának számukra elfogadhatatlan egyenlőtlenségeire, és a következő javaslatokat tették:

- Biztosítani kell a jelentéstételi eljárások lényeges javulását, beleértve a társadalmi részvétel kérdését;
- Fel kell állítani egy külön munkacsoportot (*'public participation task force'*) az Egyezmény 6-8. Cikkeinek érvényesülését segítő;
- A 3. pillérrel kapcsolatban meg kell szüntetni a pénzügyi és intézményi korlátokat;
- A Jogkövetési Bizottság (*Compliance Committee*) összetételében tükröződnie kell a földrajzi, szakmai és nemek közötti (férfi-nő) szempontoknak;⁴⁴¹
- Erősíteni kell az Egyezmény hosszú távú stratégiai tervét, elutasítva az Európai Uniónak a stratégiai terv gyengítéséért tett elfogadhatatlan, szisztematikus erőfeszítéseit.⁴⁴²

Nem támogatták azonban Norvégia arra irányuló javaslatát, hogy javítsák a környezeti információkhoz való hozzáférést a gazdasági társaságok tevékenységével kapcsolatban (elsősorban az Európai Közösség vétójának következtében).⁴⁴³ 2007-ben az Európai Közösség is benyújtotta az Aarhusi Egyezmény rendelkezéseinek alkalmazásáról szóló első jelentését.⁴⁴⁴ A többi „nemzeti” jelentéshez hasonlóan ez is igyekszik minél kedvezőbb színben feltüntetni a Közösségnek az Egyezmény alkalmazása érdekében megtett lépéseit, és próbálja elhallgatni mindazokat a problémákat, amelyek miatt a közösségi jog több ponton is ellentétben áll, vagy legalábbis nincs összhangban az Egyezményvel.

VIII. Az Aarhusi Egyezmény alkalmazása az Európai Unió jogában

VIII.1. Az EU környezeti politikája

Az Európai Unió története világosan mutatja, hogy miként jutott el egy eredetileg szinte tisztán gazdasági céllal létrehozott szervezet annak felismeréséig, hogy a környezeti érdekek figyelmen kívül hagyása rövid időn belül az integrációs folyamat továbbfejlődésének a gátjává válhat. Ennek ellenére az európai integráció egyes területein belül eddig a gazdasági

⁴³⁹ A környezetvédők különösen Ukrajna és Türkmenisztán irányában fogalmaztak meg súlyos kritikákat.

⁴⁴⁰ <http://www.eeb.org/press/2008/090608AarhusMOP-PressAdv-final.pdf>

⁴⁴¹ Az Európai Unió álláspontja a Bizottság összetételével kapcsolatban az volt, hogy 6 fő mindig az uniós tagállamokból származzon.

⁴⁴² <http://www.eeb.org/press/2008/061108-PR-RigaDeclr.pdf>

⁴⁴³ <http://www.eeb.org/press/2008/061308-PR-MOPfinalday.pdf>

⁴⁴⁴ http://ec.europa.eu/environment/aarhus/pdf/sec_2008_556_en.pdf

integráció fejlődése a legmeggyőzőbb.⁴⁴⁵ A példátlanul szoros gazdasági együttműködés tette lehetővé, hogy az eredetileg hat országra létrehozott Európai Szén- és Acélközösség (ESZAK vagy Montánunió) tagállamainak a száma mostanra négy és félszeresére nőjön, miközben újabb és újabb területekre terjedjen ki az egyre mélyülő integráció. Ezek egy része már kevésbé szorosan kapcsolódik a gazdasági kérdésekhez, az egységes belső piac azonban mai napig a Közösség legalapvetőbb rendszere, legkeményebb struktúrája.⁴⁴⁶ Az egységes belső piacon nincsenek akadályok a négy ún. alapszabadság (az áruk, a szolgáltatások, a személyek és a tőke) szabad áramlása előtt. Az ezekkel kapcsolatos jogalkotás adja a közösség vívmányainak (*acquis communautaire*) gerincét.⁴⁴⁷

A második világháború után Európában létrejött egyedülálló integrációs folyamat elsődleges célja tehát a mai napig egy egységes gazdasági térség működtetése, a nemzeti piacok fúziója, az európai gazdasági források teljes kihasználása. Az Európai Unió jelenleg távolról sem egy szövetségi állam, gazdasági erejéhez képest nincs valódi politikai és katonai hatalma sem, és a tagállamok nagyon eltérő érdekei miatt nem minősül komoly globális tényezőnek. Ezért hatékony eszköz volt az integráció elindulását követően, hiszen definiálatlanságával és kétségtelen „unalmasságával” nem ingerelte a mélyebb integrációt ellenző tagállamokat.⁴⁴⁸

A Közösség létrehozásakor, az 1950-es években a környezet nemzetközi szintű védelmének fontossága még a világon sehol nem került a figyelem középpontjába, ennek megfelelően az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó Római Szerződés (az EGK-Szerződés) sem tartalmazott a környezeti politikára vonatkozó rendelkezéseket. Mivel azonban a környezetszennyezés nem ismer határokat, és az eltérő követelményeket támasztó, környezetvédelmi tárgyú tagállami előírások torzíthatják a piac működését és a gazdasági szereplők versenyképességét, az Európai Gazdasági Közösség már a létrehozása után egy évtizeddel szembesült a közösségi környezeti politika hiányából fakadó kereskedelem-korlátozó és versenyképességet gyengítő hatásokkal.

Az alapító szerződés tehát nem tartalmazott kifejezett felhatalmazást környezetvédelmi tárgyú közösségi jogszabályok megalkotására, legfeljebb az emberi egészség, a növények és állatok életének védelmére utalt.⁴⁴⁹ Az egyik első jelentős közösségi jogszabály ezen a téren a veszélyes anyagok osztályozására, csomagolására és megjelölésére vonatkozó jogszabályok, rendelkezések és igazgatási eljárások, szabályok közelítéséről szóló 67/548/EGK tanácsi irányelv volt.⁴⁵⁰

A Közösség környezeti politikájának keretét jelentő cselekvési programok és a közösségi környezetvédelmi jogszabályok egészen a nyolcvanas évek közepéig a Római Szerződés kifejezett felhatalmazása nélkül születtek, ezért az alapszerződés 100. és 235. cikkeinek tágabb értelmezésével került sor a megalkotásukra. Bár a közös piac kiépítése, mint legfőbb integrációs cél számos kedvezőtlen környezeti hatással járt, adott esetben a közös piac működésének javítása is jogi alapja lehetett a közösségi környezeti politika fejlesztésének.

⁴⁴⁵ SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet (2003): Az Európai Unió közjogi alapjai (I. kötet), Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 86. o.

⁴⁴⁶ VÁRNAY Ernő – PAPP Mónika (2005): Az Európai Unió joga, KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 427. o.

⁴⁴⁷ HORVÁTH Zoltán (2007): Kézikönyv az Európai Unióról (Hetedik, átdolgozott, bővített kiadás), HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 241. o.

⁴⁴⁸ MARJÁN Attila (2007): Európa sorsa (Az öreg hölgy és a bika), HVG Kiadó Zrt., Budapest, 441-442. o.

⁴⁴⁹ Az 1960-as évektől megalkotásra kerülő, környezetvédelmet érintő közösségi jogszabályok kezdetben közegészségügyi indokokból születtek, majd az 1970-es évek közepétől válik jellemzővé az emberi egészségre történő közvetett utalás.

⁴⁵⁰ HL 1967 P 196, 1. o.

A 100. cikk (új 94. cikk) alapján ugyanis a Tanács egyhangúlag irányelveket bocsáthatott ki⁴⁵¹ a tagállamok azon törvényeinek, rendeleteinek és igazgatási előírásainak a közelítésére, amelyek közvetlen hatással vannak a közös piac létrehozására vagy működésére. A Római Szerződés 235. cikke (új 308. cikk) szerint pedig a Tanács szintén egyhangúsággal meghozhatta a megfelelő rendelkezéseket, ha a Közösség fellépése szükségesnek látszott ahhoz, hogy a közös piac működése körében a Közösség valamely célját megvalósítsa, és a Római Szerződés nem biztosította az ennek érdekében megkívánt hatásköröket.

Az EGK egészen az 1980-as évek közepéig nem volt képes vezető erejét „csillogtatni” a környezetpolitika területén, miközben egyre élesebben szembesült mindazokkal a problémákkal, amelyeknek részben előidézője, részben haszonélvezője is. A jövőkép hiánya, a „puha” szabályozás iránti késztetés, újabb – gazdasági fejlettségüket tekintve elmaradottabb – tagállamok felvétele (1981-ben Görögország, 1986-ban Portugália és Spanyolország), a környezetvédelem égető hiánya a különböző Szerződésekben – mindez a „bénultság” állapotát vetítette előre.⁴⁵²

A negyedik akcióprogram⁴⁵³ mérföldkövet jelentett a Közösség környezeti politikájában, hiszen hivatalos közzététele röviddel az 1986 februárjában aláírt első átfogó alapszerződés-módosítás, az Egységes Európai Okmány hatályba lépését követően (1987. július 1.) történt, a két dokumentum kidolgozása gyakorlatilag párhuzamosan haladt. A Közösség környezeti politikája számára az Egységes Európai Okmány teremtette meg a legitimitációt azáltal, hogy a Római Szerződést kiegészítve a Közösség politikáiról szóló Harmadik Részbe illesztette a Környezetről szóló VII. Címet (130r-t. cikkek),⁴⁵⁴ aminek köszönhetően az alapító szerződésben is rögzítésre került, hogy a közösségi jogszabályok a környezetvédelem területén hozzá kívánnak járulni többek között a környezet minőségének megőrzéséhez, védelméhez és javításához, valamint az emberi egészség védelméhez, ezzel is elősegítve a fenntartható fejlődést. Az Egységes Európai Okmány emellett a jogszabályok közelítésével (jogharmonizációval) kapcsolatos 100. cikket kiegészítette egy 100/A. cikkel, melynek (4) bekezdése hangsúlyozza, hogy a belső piac létrehozása és működése érdekében hozott javaslataiban az Európai Bizottság a környezetvédelem területén is a védelem magas szintjét veszi alapul.

A környezeti politika a Közösségen (Unión) belül a megjelenése óta megosztott hatáskörbe tartozik. Ez azt is jelenti, hogy a közösségi szintű eszközök korlátozottabbak, az érvényesítés és alkalmazás is nehezebb, mint a „kemény maghoz” tartozó politikák esetén. A tagállamok közül sem a legnagyobb befolyással rendelkezők játsszák a vezető szerepet a környezeti politika terén, szemben például az agrárügyekkel.⁴⁵⁵

A környezeti politika terén elért számos eredmény ellenére sajnálattal kell megállapítanunk, hogy a környezeti szempontok – a konkrét intézkedések és tettek szintjén – az utóbbi időben

⁴⁵¹ Az EK-Szerződés 249. cikk (3) bekezdése értelmében „az irányelv az elérendő célokat illetően minden címzett tagállamra kötelező, azonban a forma és az eszközök megválasztását a nemzeti hatóságokra hagyja”. A tagállamok az irányelv átültetésekor kötelesek annak teljes érvényesülését biztosítani, az eszközök megválasztását illetően azonban széles mérlegelési mozgástérrel rendelkeznek (I. a C-208/90. sz. Emmott-ügyben 1991. július 25-én hozott ítélet [EBHT 1991., I-4269. o.] 18. pontját). Kötelesek azonban a nemzeti jogrendjükben valamennyi szükséges intézkedést meghozni, az irányelv által követett célnak megfelelően (I. a C-478/99. sz., Bizottság kontra Svédország ügyben 2002. május 7-én hozott ítélet [EBHT 2003., I-4147. o.] 15. pontját és a C-233/00. sz., Bizottság kontra Franciaország ügyben 2003. június 26-án hozott ítélet [EBHT 2003., I-6625. o.] 75. pontját).

⁴⁵² Környezetpolitika és uniós csatlakozás, Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, 1998., 72. o.

⁴⁵³ HL C 328, 1987.12.7., 1. o.

⁴⁵⁴ BÁNDI Gyula szerk. (2004): Az Európai Unió környezetvédelmi szabályozása (átdolgozott kiadás), Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 90. o.

⁴⁵⁵ OHNSORGE SZABÓ László – KAJNER Péter – UNGVÁRI Gábor (2005): Fenntartható EU felé(?), Kritikai elemzés az Európai Unió és Magyarország környezetpolitikájáról, L'Harmattan Kiadó, Budapest, 33. o.

inkább gyengültek, nemhogy erősödtek volna.⁴⁵⁶ Ahhoz képest, hogy az Európai Közösség/Unió a világ talán legkorszerűbb környezetvédelmi szabályozását tudhatja magáénak, és már a hatodik környezeti akcióprogramját hajtja végre, az Európai Környezeti Ügynökség kénytelen volt megállapítani az európai környezetről szóló 2005-ös jelentésében, hogy mind a polgároknak, mind a kormányoknak többet kell tenniük annak érdekében, hogy a gazdasági fejlődés összhangba kerüljön a Föld teherbíró képességével.

Az eddig elért sikerek többnyire annak köszönhetőek, hogy a Közösség/Unió az elmúlt évtizedekben jórészt a jól látható pontforrásokra összpontosított, miközben az erőforrások felhasználása abszolút mértékben állandó maradt, és a hangsúly a gyártásról a fogyasztási kérdésekre tevődött át. A természeti erőforrások teljes felhasználása mintegy 20%-kal volt magasabb, mint a pótlásuk mértéke.⁴⁵⁷

Pedig az uniós polgárok részéről komoly egyetértés mutatkozik az uniós környezeti politika fontosságáról, ami jelentős politikai támogatást biztosít a döntéshozók számára. Az Eurobarometer felmérései szerint az uniós polgárok 96 %-a fontosnak tartja a környezet védelmét,⁴⁵⁸ és közel kétharmaduk szeretné, ha a környezettel kapcsolatos politikai döntések nem nemzeti szinten születnének meg, és szükségesnek tartják, hogy az Európai Unió segítse a harmadik országokat környezetvédelmi normáik javításában.⁴⁵⁹ Létezik tehát egy erőteljes igény és elkötelezettség a tagállamok állampolgárai részéről, ami az egyébként is komoly demokrácia deficittel működő EU szempontjából kulcsfontosságú lehet a jövőre nézve.⁴⁶⁰

VIII.2. A fenntarthatóság uniós értelmezése

Az 1992. február 7-én aláírt és 1993. november 1-jén hatályba lépett Maastrichti Szerződés módosította az EK-Szerződés 2. cikkét, és ennek keretében utalt a fenntarthatóság kérdésre, de inkább csak formailag, a gazdasági tevékenységekkel, a „környezetre figyelmet fordító” és „inflációt nem gerjesztő” növekedéssel összefüggésben.⁴⁶¹

A fenntartható fejlődés kérdése tehát már kezdetektől fogva a gazdasági növekedéshez, mint alapvető és legfőbb integrációs célkitűzéshez kapcsolódott, és némileg alá is rendelődt. Ez a sajátosság sajnos a mai napig megfigyelhető, viszont a fenntartható fejlődés értelmezése körüli állandó vita hatékony segítséget is nyújtott abban, hogy a környezetvédelmi kérdések a legfontosabb politikai döntések meghozatala során rendszeresen felmerüljenek.

Annak érdekében, hogy az Európai Unió képes legyen megfelelően kezelni a környezeti problémákat, „a politikában a növekedés helyett a fenntarthatóságra kell helyezni a

⁴⁵⁶ PELLE Anita (2007): Emissziós kvóták, megújuló energiaforrások, környezetbarát közlekedés, természeti kincsek megóvása: Magyarország környezetvédelmi feladatai a lisszaboni stratégia alapján, In: FARKAS Beáta (szerk.): A lisszaboni folyamat és Magyarország, SZTE Gazdaságtudományi Kar Közleményei 2007, JATEPress, Szeged, 234. o.

⁴⁵⁷ The European Environment – State and Outlook 2005, European Environment, State of the Environment Report No. 1/2005.

⁴⁵⁸ Eurobarométer – 295. sz. különjelentés, 2008.

⁴⁵⁹ A teljes jelentés letölthető: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb_special_en.htm#295

⁴⁶⁰ Az Eurobarometer 2009 őszi végzett közvélemény-kutatásának eredményeit összegző jelentés szerint az EU átlagában a megkérdezettek alig több mint fele volt elégedett azzal, ahogyan a demokrácia működik az EU-ban, a magyarok pedig sokkal kevésbé tartják megfelelőnek a demokrácia működését hazánkban (23%), mint az EU-ban; l.: http://ec.europa.eu/magyarorszag/pdf/nemzeti_jelentes_eb72.pdf (20. o.)

⁴⁶¹ „A Közösség feladata, hogy közös piac, valamint gazdasági és monetáris unió létrehozásával, továbbá a 3. és a 3a. cikkben meghatározott közös politikák, illetve intézkedések végrehajtásával a Közösség egész területén előmozdítsa a gazdasági tevékenységek harmonikus, kiegyensúlyozott fejlődését, a környezetre figyelmet fordító, fenntartható és inflációt nem gerjesztő növekedést, a gazdasági teljesítmények nagyfokú konvergenciáját, a foglalkoztatottság és a szociális védelem magas szintjét, az életszínvonal és életminőség emelését, valamint a tagállamok közötti gazdasági és társadalmi kohéziót és szolidaritást.” (Maastrichti Szerződés, II. Cím B. 2. pont)

hangsúlyt”.⁴⁶² Ez a hangsúly-eltolódás azonban egyelőre vajmi kevéssé tükröződik a különféle dokumentumokban (Lisszaboni Stratégia, Lisszaboni Szerződés, EU FF Stratégia,). Ebből a szempontból tehát a fenntartható fejlődés azzal tud leginkább hozzájárulni a környezeti politikához, hogy valódi vitát képes generálni.⁴⁶³

Az Eurostat 1998 óta különféle indikátorok segítségével vizsgálja a fenntartható fejlődést az Európai Unióban. A Tanács 2003 végén – jogilag nem kötelező formában – elfogadott egy 14 mutatóból álló listát,⁴⁶⁴ majd a Bizottság 2005-ben egy újabbat, még a Fenntartható Fejlődési Stratégia elfogadását megelőzően. Ezt később, a fenntartható fejlődéssel kapcsolatos mutatókkal foglalkozó munkacsoporttal együttműködve felülvizsgálta.⁴⁶⁵ A mutatók egy három szintből álló rendszert alkotnak, melyben az egy főre jutó GDP is csupán egy mutató a legfontosabb (első szintű) mutatók között.⁴⁶⁶

Az Eurostat 2007-ben adta ki a második monitoring jelentését,⁴⁶⁷ melyben megállapította, hogy az EU fejlődése nem fenntartható. Különösen kedvezőtlen a helyzet a fő kihívások közül a klímaváltozás és a tiszta energia terén, más területeken (pl. közlekedés, természeti erőforrások) az előrelépés túlságosan szerény mértékű, pozitív fejlemények figyelhetők meg viszont a fenntartható termelés és fogyasztás, a demográfiai változások, valamint a globális szegénység terén.

Magának a fenntartható fejlődésnek a definíciója nincs meghatározva az alapító szerződésekben. Az EU keretében alkotott dokumentumok többnyire a Brundtland Bizottság által megfogalmazott definíciót használják, kivéve két, fejlesztéspolitikával összefüggő jogszabályt:

- a környezeti dimenzióknak a fejlődő országok fejlesztési folyamatába való beillesztését előmozdító intézkedésekről szóló 2493/2000/EK rendelet⁴⁶⁸ (mely szerint a fenntartható fejlődés „az adott népesség életszínvonalának és jólétének javítása az ökoszisztéma kapacitásának határain belül, megőrizve a természeti erőforrásokat és a biológiai sokféleséget a ma és a jövő generációi számára”⁴⁶⁹);
- a trópusi erdők és egyéb, fejlődő országokban lévő erdők megőrzését és fenntartható gazdálkodását előmozdító intézkedésekről szóló 2494/2000/EK rendelet⁴⁷⁰ (melynek értelmében a fenntartható fejlődés „a vonatkozó populációk életszínvonalának és jólétének javítása az érintett ökoszisztémák kapacitásának keretein belül a természeti

⁴⁶² EKINS, Paul (2005): „A növekedés határai” és a „fenntartható fejlődés”: megbirkózni az ökológiai valósággal, In: PATAKI György – TAKÁCS-SÁNTA András (szerk.): Természet és gazdaság (Ökológiai közgazdaságtan szöveggyűjtemény), Typotex Kiadó, Budapest, 283. o.

⁴⁶³ LEE, Maria (2005): EU Environmental Law: Challenges, Change and Decision-Making, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 47. o.

⁴⁶⁴ Council Conclusions on Structural Indicators, 2005. december 8., 15875/03.

⁴⁶⁵ Sustainable development indicators to monitor the implementation of the EU sustainable development strategy, SEC(2005) 61

⁴⁶⁶ Ennek magyarázata, hogy a GDP a termelés mutatója, amely egy meghatározott időszakban megtermelt javak és szolgáltatások mennyiségét mutatja. A termelés szintje azért fontos, mert jórészt meghatározza, hogy egy adott ország (az Unió) mennyit fogyaszthat, és hatással van a foglalkoztatottság szintjére is. A javak és szolgáltatások fogyasztása azonban csak egyike a társadalom jólétét befolyásoló legfontosabb tényezőknek: L. KINDLER József (2002): Jóléti válság, szegénység és globalizáció, In: PÁLVÖLGYI Tamás – NEMES Csaba – TAMÁS Zsuzsanna (szerk.): Vissza vagy hova – Útkeresés a fenntarthatóság felé Magyarországon, Tertia Kiadó, Budapest, 50. o.

⁴⁶⁷ Measuring progress towards a more sustainable Europe, 2007 monitoring report of the EU sustainable development strategy, European Communities, 2007.

(http://ec.europa.eu/sustainable/docs/estat_2007_sds_en.pdf)

⁴⁶⁸ HL L 288, 2000.11.15., 1. o.

⁴⁶⁹ 2. cikk

⁴⁷⁰ HL L 288, 2000.11.15., 6. o.

értékeket és azok biológiai sokféleségének a jelenlegi és jövőbeni nemzedékek javára történő fenntartása által”⁴⁷¹).

Emellett számos formában megjelenik a különféle EU-s dokumentumokban a „fenntartható” mint jelző (pl. fenntartható gazdasági fejlődés, fenntartható vízhasználat és erdőgazdálkodás, fenntartható regionális és városi fejlődés, fenntartható turizmus, gazdaságilag fenntartható szociálpolitikai intézkedések, stb.). A Közösség/Unió keretében születő – fenntarthatósággal kapcsolatos – dokumentumok vizsgálata alapján szembevetendő, hogy a Közösség/Unió által alkotott jogszabályok nem mentesek a fenntarthatóság különféle értelmezéséből eredő fogalmi zűrzavartól.⁴⁷² Ez pedig összességében inkonzisztenssé teszi a fenntarthatóság uniós értelmezését.

A közösségi intézmények által alkotott jogszabályok közül a szakirodalomban az egyik legtöbbször hivatkozott példa egy kifejezetten környezetvédelmi tárgyú jogszabály, az Európai Parlament és a Tanács 1994. december 20-i, a csomagolásról és a csomagolási hulladékról szóló, 94/62/EK irányelve, amely hangsúlyozza, hogy „a hulladék csökkentése elengedhetetlen a fenntartható növekedés szempontjából”.⁴⁷³

Az uralkodó paradigma szerint a globális versenyképesség a garancia azoknak a forrásoknak a megteremtéséhez, amelyek a társadalmi és környezeti problémák megoldásához szükségesek, és a sorrend nem fordítható meg. Az Európai Unió is ugyanebben a paradigmában gondolkodva indított el a Lisszaboni Stratégiát,⁴⁷⁴ és ettől várta a világgazdasági pozíciói visszaszerzését. A Stratégia a 2000. március 23-24-i csúcstalálkozón született,⁴⁷⁵ és az volt az eredeti célja, hogy 2010-re az Európai Uniót a világ legversenyképesebb és legdinamikusabb tudásalapú gazdaságává tegye. Ez tekinthető az EU legjelentősebb, hosszú távú kezdeményezésének a gazdasági és monetáris unió (GMU) megteremtése óta.⁴⁷⁶

Mintegy másfél évvel később(!), az Európai Tanács 2001. június 15-16-án, Göteborgban tartott csúcstalálkozóján fogadták el az állam- és kormányfők az EU Fenntartható Fejlődési Stratégiát,⁴⁷⁷ és úgy határoztak, hogy a végrehajtása érdekében javítani kell a közösségi politikák koordinációját, és konkrét, szakterületi stratégiákat kell kidolgozni. A Stratégia a dél-afrikai Johannesburgban, 2002-ben megrendezett, harmadik környezetvédelmi ENSZ Világkonferenciára (2. Föld Csúcs)⁴⁷⁸ született EU-álláspontot jelenti, egyben kiegészítette egy környezetvédelmi dimenzióval a Lisszaboni Stratégiát is. A Stratégia a gazdasági növekedést, a társadalmi kohéziót és a környezetvédelmet (mint a Stratégia három pillérét) együttesen szolgáló, egymást kölcsönösen erősítő és kiegészítő javaslatok és ajánlások rendszere, amely átfogó és specifikus célok meghatározott körére alakít ki eszközöket és intézkedéseket, illetve folyamatosan nyomon követi ezek megvalósítását. Környezetvédelmi pillére tehát a Közösség hatodik környezeti cselekvési programja.⁴⁷⁹

Bár a két stratégia elméletileg kölcsönösen erősíti egymást, a gyakorlatban a politikai jelentőségük eltérő, mivel az Európai Bizottság szerint a globalizációból fakadó kihívásokra

⁴⁷¹ 2. cikk 4. pont

⁴⁷² Ebből a szempontból a Brundtland Bizottság – egyébként rendkívül optimista hangvételű – jelentése sem volt kivétel, mely szerint „most a gazdasági növekedés új korszakára van szükség. Olyan növekedésre, amely erőteljes, ugyanakkor társadalmilag és környezetileg egyaránt fenntartható”. L. Közös Jövők (A Környezet és Fejlesztés Világbizottság jelentése), Mezőgazdasági Kiadó, Budapest, 1988., 18. o.

⁴⁷³ HL L 365, 1994.12.31., 10. o.

⁴⁷⁴ SN 100/1/00 REV 1.

⁴⁷⁵ SN 100/1/00 REV 1.

⁴⁷⁶ GÁCS János (2005): A lisszaboni folyamat – egy hosszú távú stratégia rejtélyei, elméleti problémái és gyakorlati nehézségei, Közgazdasági Szemle, LII. évf., 2005. március, 206. o.

⁴⁷⁷ A European Union Strategy for Sustainable Development (EU SDS):

COM (2001) 264 végleges; http://europa.eu/eur-lex/en/com/cnc/2001/com2001_0264en01.pdf

⁴⁷⁸ UN World Summit on Sustainable Development (WSSD); <http://www.un.org/events/wssd/>

⁴⁷⁹ SÁNDOR Judit szerk. (2002): Kalauz az Európai Unió fenntarthatósági politikájához, BAZ Megyei Környezetvédelmi és Területfejlesztési KHT, 13. o.

adott európai válasz elsősorban egy erős, nyitott és versenyképes egységes piac lehet. Az Európai Unió előtt egy egyre élesedő globális verseny kihívása áll, amelynek tétje az európai munkahelyek, jövedelemszintek, valamint szociális és környezetvédelmi normák megőrzése. Ezért nem meglepő, hogy 2005-ben, a két stratégia átfogó felülvizsgálatának eredményeként a hangsúly egyre inkább a gazdasági kérdésekre: a versenyképesség fokozására, a növekedésre és a munkahelyteremtésre helyeződött át.⁴⁸⁰ Nyilvánvalóvá vált ugyanis, hogy a Lisszaboni Stratégiában lefektetett céldátum (2010) elérése terén nagyon korlátozott lépések történtek, ezért a Bizottság a gyengélkedő európai gazdaság megerősítését (lényegében a gazdasági növekedés erősítését) javasolta a tagállamok számára, ami véleménye szerint magával vonja majd a társadalmi és környezeti problémák megoldására fordítható források növekedését is, hozzájárulva például a tisztább környezetbe, a jobb minőségű oktatásba és a szociális biztonságba való beruházáshoz szükséges eszközök előteremtéséhez.

A megújult Fenntartható Fejlődési Stratégia, amelyet az Európai Unió Tanácsa 2006 júniusában fogadott el, kialakította azt az „átfogó keretrendszert, amelyen belül a Lisszaboni Stratégia szolgáltatja a dinamikus gazdasághoz szükséges hajtóerőt”.⁴⁸¹ Az új Stratégia hangsúlyozza, hogy a 2001-ben azonosított, fenntarthatatlan tendenciák továbbra is fennállnak, mialatt újabb kihívások is megjelentek. Továbbra is tükrözi a súlyos kompromisszumokat számos kérdésben, kimondja például, hogy fokozni kell a termelékenységet és a foglalkoztatásban való részvételt ahhoz, hogy a „fenntartható gazdasági növekedéssel” kapcsolatos kapacitások megőrizhetők maradjanak.⁴⁸² Egyes alapvető fontosságú területekre, például a társadalmi kohézióra vagy a természeti erőforrások felhasználására vonatkozóan nem sikerült megállapodni konkrét, hosszabb távú célokban.⁴⁸³

A fenntartható termelés és fogyasztás, valamint a szegénységgel és a fenntartható fejlődéssel kapcsolatos globális kihívások kérdése 2001-hez képest új elemként jelent meg. A környezetben megjelenő veszélyes anyagok, a talaj degradációja és a hulladékok mennyiségi növekedésének a problémája viszont minden magyarázat nélkül kikerült a Stratégiából, ahogy a környezeti követelmények integrálásának a kérdése is a többi közösségi politikába.⁴⁸⁴

VIII.3. Társadalmi részvétel az EU környezeti politikájának alakításában

VIII.3.1. Az Európai Unió „demokrácia deficitje”

Az európai integráció a megalakulása idején, az ötvenes években abból a szempontból klasszikus regionális szervezetként jött létre, hogy a nem-állami szereplők szinte semmilyen érdemi szerepet nem játszottak a döntéshozatal során. Ehhez képest a politikai szólamok

⁴⁸⁰ Az ígéretek ellenére azonban a Fenntartható Fejlődési Stratégia felülvizsgálata késett, ami nem tette lehetővé a két stratégia együttes figyelembe vételét és hatékonyabb integrációját, l. PALLEMAERTS, Marc (2006): The EU and Sustainable Development: An Ambiguous Relationship, In: PALLEMAERTS, Marc & AZMANOVA, Alben (eds.): The European Union and Sustainable Development: Internal and External Dimensions, VUBPRESS Brussels University Press, 43. o.

⁴⁸¹ A Bizottság közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek a fenntartható fejlődés stratégiájának felülvizsgálatáról (Cselekvési program), COM(2005) 658 végleges, Brüsszel, 13.12.2005., 4. o.

⁴⁸² GYULAI Iván szerint ez az a pont, ahol hitelét veszíti a Stratégia, és szertefoszlik a koherens gondolkodás ígérete, hiszen nem egy új minőség, egy új társadalom, hanem egy nagyobb gazdaság a cél; l. GYULAI Iván (2006): Észrevételek a megújított EU fenntartható fejlődési stratégiához, In: SCHMUCK Erzsébet – BOTÁR Alexa (szerk.): Az EU fenntartható fejlődésre vonatkozó megújult stratégiája, Magyar Természetvédők Szövetsége, 29. o.

⁴⁸³ FARAGÓ Tibor (2006): Az Európai Unió megújított Fenntartható Fejlődési Stratégiája, Ma&Holnap, VI. évf. 5. szám (Különszám), 9. o.

⁴⁸⁴ KRÄMER, Ludwig (2008): Sustainable Development in EC Law, In: BRUGGE, Hans Christian & VOIGT, Christina (eds.): Sustainable Development in International and National Law, The Avosetta Series 8, Europa Law Publishing, 390-391. o.

szintjén az Unió, „amely az emberi méltóság, a szabadság, az egyenlőség és a szolidaritás egyetemes és oszthatatlan értékein alapszik, a demokrácia, valamint a jogállamiság elvére épül, az uniós polgárság létrehozásával és a szabadság, a biztonság és a jogérvényesítés térségének kialakításával az embert helyezi tevékenységének középpontjába”.⁴⁸⁵ A gazdasági és monetáris integráció azonban kezdettől fogva sokkal gyorsabban haladt előre, mint a politikai és társadalmi integráció.

Az EGK-Szerződés – habár nemzetközi szerződés formájában kötötték – az Európai Bíróság szerint is egy jogközösség „alkotmányos chartáját” jelenti. A Bíróság korán kialakult, és azóta állandó ítélkezési gyakorlata szerint a közösségi szerződések új jogrendet hoztak létre, amelynek javára az államok egyre több területen korlátozták szuverén jogait, és amelynek alanyai nemcsak a tagállamok, hanem azok állampolgárai is.⁴⁸⁶ Az így létrehozott közösségi jogrend alapvető jellemzője különösképpen, hogy a tagállamok jogával szemben elsődlegesség illeti meg, és hogy a közösségi jogi rendelkezések egy része az állampolgárookra és magukra az államokra közvetlen hatállyal bír.⁴⁸⁷ Ezek az elvek igen korán megjelentek az Európai Bíróságnak köszönhetően, majd az 1970-es években kiegészültek az alapjogvédelemmel és az állami kárfelelősség elismerésével.⁴⁸⁸ Az Unió és a polgárai közötti sajátos kapcsolat így nem csak a hagyományos nemzetközi szervezetektől, hanem számos szövetségi államtól is megkülönbözteti az EU-t. Mindezek ellenére az Európai Unió egyik legtamadhatóbb pontja kezdettől fogva a demokrácia deficitese jellege volt. Egyelőre sem a nemzeteket átszelő piacok, sem a szupranacionális bürokráciák nem voltak képesek megteremteni azt a társadalmi szolidaritást és bizalmat, amelyre egy demokratikus európai társadalom épülhet,⁴⁸⁹ hiszen az integrációs folyamat előnyeit elsősorban a gazdasági élet szereplői érezték közvetlenül.⁴⁹⁰

A gazdasági integrációs cél ugyanis azt is magában foglalja, hogy az üzleti hatalom a Gazdasági és Monetáris Unió (GMU) keretein belül igen nagymértékben koncentráldott, és jórészt valóban nemzetek felettivé vált. A célja pedig a profit maximalizálása, az éles versenyben pedig nincs lehetőség a gazdasági szempontokkal azonos szinten kezelni egyéb (szociális, környezeti, stb.) szempontokat. Az üzleti szervezetek tehát jelentős hatalomra tettek szert a gazdasági integrációnak köszönhetően, másrészt némileg számon kérhetetlenné is váltak. Ezeket az alapvető hiányosságokat az Európai Parlament egyre növekvő szerepe sem volt képes pótolni, mivel alapvetően hiányzik az európai nép (*demos*), amely képes lenne az uniós intézmények és képviselők legitimitását biztosítani.

A XXI. század elején látványosan kibővült Európai Unió számára még komolyabb kihívást jelent, hogy a félmilliárd – és a jövőben még ennél is több – lakost számláló szervezet hogyan tudja minél hatékonyabban, átláthatóbban és demokratikusabban szolgálni az európai polgárok érdekeit. Az EU szintjén – annak ellenére, hogy az EU a fenntartható fejlődés megvalósításából fakadó környezetvédelmi és egyéb kihívásokhoz szükséges multilaterális megoldások legfőbb támogatója⁴⁹¹ –, még könnyebben mélyül a szakadék az intézmények és a hagyományos politikától fokozatosan elforduló európai polgárok között. Mivel nem ismerik

⁴⁸⁵ L. az Európai Unió Alapjogi Chartájának 2. preambulumbekzdését.

⁴⁸⁶ L. a 26/62. sz. Van Gend en Loos-ügyben 1963. február 5-én hozott ítéletet [EBHT 1963., 1. o.].

⁴⁸⁷ A magánszemélyek jogainak megerősítését és bővítését jelentette az alapvető jogokkal kapcsolatos ítélkezési gyakorlat az 1970-es évektől, majd az állami kárfelelősség elismerése; I. CRAIG, Paul (2001): Constitutions, Constitutionalism, and the European Union, *European Law Journal*, Vol. 7, Issue 2, 128. o.

⁴⁸⁸ HALBERSTAM, Daniel (2005): The bride of Messina: constitutionalism and democracy in Europe, *European Law Review*, Vol. 30, Issue 6, 782. o.

⁴⁸⁹ PÉREZ-DÍAZ, Victor (1998): The Public Sphere and a European Civil Society, In: ALEXANDER, Jeffrey C. (ed.): *Real Civil Societies*, SAGE, London, 211-238. o.

⁴⁹⁰ FISCHER, Thomas C. (2006): An American Looks at the European Union, *European Law Journal*, Vol. 12, No. 2, 231. o.

⁴⁹¹ European values in a globalised world, COM (2005) 525 final, 12. o.

az európai integrációt (történetét, céljait, eredményeit, stb.), ennél fogva nem is érzik, hogy befolyással lehetnének a közösen meghozott döntésekre. A közvélemény tehát továbbra is a nemzeti szintű (belpolitikai) kérdésekkel foglalkozik elsősorban, miközben a döntéshozatal egyre nagyobb mértékben uniós szintűvé vált. A helyzetet tovább bonyolítja, hogy az embereket mobilizálni képes kérdések – mint például az emberi jogok védelme vagy a környezetvédelem – nem uniós/európai, hanem globális szintű, univerzális jellegű.⁴⁹²

Az Európai Unió jövőjéről szóló vita éppen az alapvető értékek körüli bizonytalanságok miatt nem volt képes kritikus társadalmi tömeget mobilizálni.⁴⁹³ DELORS szerint is a közös értékek kialakítása jelenti a legnehezebb feladatot, hiszen a demokrácia Nyugat-Európában is veszített a vitalitásából, és „társadalmaink jelenleg aligha járnak elől jó példával az aktív közpolgári részvétel terén”.⁴⁹⁴ MISZLIVETZ szerint az európai közvélemény ma nem követeli egy egységes európai állam létrehozását, annak ellenére, hogy az elmúlt bő fél évszázad nagy előrelépést mutat az európai egység folyamatában. Ez azonban nem zárja ki olyan „európai nyilvános terek” kialakulását, ahol az európai „közpolgári”⁴⁹⁵ státusz nélkül egészül ki újabb elemekkel, hogy a szülőföldről, etnikumhoz, vagy akár a természeti környezethez való erős kötődés megszűnne. Valószínűbbnek tartja, hogy ez a folyamat inkább az európai civil társadalom nyomvonalain fog továbbhaladni.⁴⁹⁶ A fenyegetést ő azonban elsősorban a „transznacionális demokrácia” és a keleti bővítés kísérletében látja, aminek megfékezéséhez az európai civil társadalom – aminek a szellemisége szerinte az integráció kezdetétől alapfeltételként jelen van – aktivizálódása elengedhetetlen.⁴⁹⁷

A részvételi demokrácia elvét a 2004. október 29-én ünnepélyesen aláírt, de hatályba nem lépett Alkotmány szerződés I-47. cikke is rögzítette.⁴⁹⁸ Az Alkotmány szerződés ratifikációs folyamatának elakadása azt is mutatta, hogy az intézmények iránti bizalmatlanságot, vagy akár elutasító hozzáállást is eredményezheti, ha az európai polgárokat nem vonják be megfelelően az európai integrációs folyamatba.⁴⁹⁹ A társadalmi részvétel jelentőségének egyre hangsúlyosabb elismerése elvileg egy mindenki számára előnyös, ún. „nyertes-nyertes” (*'win-win'*) szituációt eredményez,⁵⁰⁰ és az Európai Unió egészében (mind uniós, mind tagállami szinten) képes megszilárdítani az Európai Unió demokratikus legitimitását azzal, hogy a polgároknak megadja a lehetőséget az egyéni és kollektív elkötelezettségen alapuló részvételre a közügyek vitelében.

⁴⁹² AMATO, Giuliano (2000): A Strong Heart for Europe, In: JOERGES, C. – MÉNY, Y. – WEILER, J.H.H. (eds.): What Kind of Constitution for What Kind of Polity?, Responses to Joschka Fischer, European University Institute, San Domenico, 121. o.; MORAVCSIK, Andrew (2002): In Defence of the 'Democratic Deficit': Reassessing Legitimacy in the European Union, Journal of Common Market Studies, Vol. 40, No. 4, 606. o.

⁴⁹³ PALMER, John – GILLESPIE, Paul (2001): The Mission and Values of the Europe We Need, The European Policy Centre 20.

⁴⁹⁴ DELORS, Jacques (2002): An Ambitions Vision for the Enlarged Europe, 2002.01.12., 2. o.

⁴⁹⁵ MISZLIVETZ Ferenc (2005): Az európai konstrukció – Egy új szuverén születése?, Savaria University Press; álláspontja szerint a demokrácia lehetőséget ad a nemzeti hovatartozás (nationality) és a közpolgárság (citizenship) szétválasztására.

⁴⁹⁶ Ibid. 56. o.

⁴⁹⁷ Ibid. 128. o.

⁴⁹⁸ Az Alkotmány szerződés I-47. cikkének (2) bekezdése szerint: „Az intézmények az érdekképviseleti szervezetekkel és a civil társadalommal nyílt, átlátható és rendszeres párbeszédet tartanak fenn”. Az I-47. cikk (1) bekezdése megfelelő eszközök biztosítását teszi az intézmények feladatává annak érdekében, hogy különösen a polgárok és az „érdekképviseleti szervezetek” az Unió bármely tevékenységéről nyilváníthatassák és nyilvánosan megvitathassák nézeteiket.

⁴⁹⁹ Ehhez képest a dokumentum megmentésének folyamata (reflexiók periódus, reformszerződés kidolgozása, stb.) minden eredménye ellenére sem jelentett alapvető változást az Unió és a polgárok viszonyát tekintve.

⁵⁰⁰ Towards a Sustainable Europe-wide Civil Society, European Citizen Action Service ECAS – Government Office for Cooperation with NGOs, é. n., 9. o.

Az „alkotmányos válság” megoldására kidolgozott, ún. „D-terv”⁵⁰¹ alapján az Európai Bizottság kommunikációs politikájának⁵⁰² egyik fő célkitűzése a polgárok bevonása lett az uniós ügyekbe az „aktív európai polgárság” előmozdításával. A D-tervet hat, a polgárokra irányuló, határokon átívelő projekt kísérte, amelyeket civil társadalmi szervezetek irányítottak. Az első év tanulságait levonva a Bizottság úgy döntött, hogy a civil társadalmi projektek új sorozatát társfinanszírozza.⁵⁰³ A Bizottság szerint a D-terv első szakasza egyértelműen igazolta, hogy szükség van olyan intézkedésekre, amelyek megerősítik és kiszélesítik az európai kérdésekről folyó politikai vitát, és hogy a részvételi demokrácia hasznosan kiegészítheti a képviselői demokráciát, helyi, regionális, nemzeti és határokon átnyúló szinten is. Az európai politikai pártok létrehozásának elősegítését megcélzó jogalkotási javaslatokon, illetve polgárközpontú programokon, NGO-kat bevonó tevékenységeken és a D-terven túl a „Vitassuk meg Európát!” elnevezésű kezdeményezés⁵⁰⁴ kíván lehetőséget biztosítani a nemzeti és az európai kérdések gyakran mesterséges különválásának megszüntetéséhez, és meg kívánja változtatni azt az általános nézetet, amely szerint az uniós ügyek túlságosan elvontak és túlságosan távol állnak a nemzeti közélettől ahhoz, hogy számot tarthassanak a polgárok érdeklődésére. Ebben a Bizottság kiemelt szerepet szán a politikai pártoknak, amelyek különlegesen kedvező helyzetben vannak ahhoz, hogy az európai témákat bevonják a nemzeti szintű vitákba, és határokon átnyúló nyílt vitát generáljanak Európa-szerte.⁵⁰⁵

VIII.3.2. A civil társadalom uniós szinten

A civil társadalom „reneszánsza” – amely az 1980-as évektől egyre erőteljesebb politikai, társadalmi és gazdasági szerephez juttatta a civil szervezeteket – nem maradt hatástalan az Európai Unióban sem. A nemzeti szintű NGO-k közötti együttműködés szorgalmazásával az NGO-k európai hálózatai a gyakorlatban és helyi szinten is elősegítik az integrációs folyamatot; olyan „európai közvélemény” kialakításához járulnak hozzá, amely az igazi európai politikai egység megteremtésének előfeltétele.⁵⁰⁶

Ékes bizonyítéka ennek a Maastrichti Szerződéshez csatolt 23. számú nyilatkozat,⁵⁰⁷ amely az első áttörésnek tekinthető a civil szféra uniós történetében.⁵⁰⁸ Ezt követte az Amszterdami Szerződéshez fűzött 38. számú nyilatkozat az önkéntességről, illetve az első átfogó közösségi dokumentum, amely tudományos megalapozottsággal foglalkozott a nonprofit szektor definiálásával, „Az önkéntes szervezetek és alapítványok szerepének erősítése Európában” című bizottsági közlemény 1997-ben.⁵⁰⁹ A közlemény tartalmazta az önkéntes szervezetekre vonatkozó alapvető ismérveknek a listáját, és meghatározott egy definíciót az alapítványokra (melyek jogi szempontból egységesebbek, mint az önkéntes szervezetek).⁵¹⁰ Ezt a dokumentumot követte a 2000-ben közreadott vitaanyag a nem-kormányzati

⁵⁰¹ A Bizottság hozzájárulása az elméleti útkeresési szakasz munkájához és azon túl: D-terv a Demokrácia, a Dialógus és a Diskusszió érdekében, COM(2005) 494, 2005.10.13.

⁵⁰² COM(2007) 568, 2007.10.3.

⁵⁰³ SEC(2006) 1553.

⁵⁰⁴ Vitassuk meg Európát! – a D-terv (demokrácia, párbeszéd és vita) tapasztalatainak továbbviteléről, COM(2008) 158 végleges, 2008.4.2., 13. o.

⁵⁰⁵ Pl. a D-terv első szakasza eredményeképpen megszületett közösségi jogszabálynak: az európai szintű politikai pártokra irányadó előírásokról és finanszírozásuk szabályairól szóló 2004/2003/EK rendelet módosítására vonatkozó 1524/2007/EK rendeletnek köszönhetően (HL L 343, 2007.12.27., 5. o.)

⁵⁰⁶ BÍRÓ Endre (2002): Nonprofit Szektor Analízis, Civil szervezetek jogi környezete Magyarországon, NOSZA projekt, EMLA Egyesület, Budapest, 19. o.

⁵⁰⁷ Nyilatkozat a jótékonyági szervezetekkel történő együttműködésről.

⁵⁰⁸ BARTAL (2005): i. m., 126-127. o.

⁵⁰⁹ COM(1997) 241 végleges

⁵¹⁰ L. a közlemény 22. és 23. pontjait.

szervezetekről,⁵¹¹ illetve az európai kormányzásról szóló, 2001 júliusában kiadott Fehér Könyv,⁵¹² jelezve az NGO-k rendkívüli fontosságának elismerését a Bizottság részéről.⁵¹³

Az NGO-szektor a Közösség/Unió szintjén is egyre jobban szervezett, működése egyre professzionálisabb, és egyre hatékonyabb kampányokat képes lebonyolítani.⁵¹⁴ Az Európai Unió szintjén a civil szféra szerepének megítélése során azonban nem hagyhatjuk figyelmen kívül azt a tény, hogy a jórészt Brüsszelben és Strasbourgban zajló döntéshozatal befolyásolása önmagában rendkívül költséges és bonyolult tevékenység.

A közösségi intézményrendszeren belül a tanácsadó jogkörrel rendelkező Európai Gazdasági és Szociális Bizottság (a továbbiakban: EGSZB) a „szervezett civil társadalom” képviselője.⁵¹⁵ Az EGSZB szerint az európai polgárok tájékoztatása az európai intézményekről, az európai kérdésekről zajló kommunikáció, az európai polgárság által átruházott hatáskörök tudata és az Unióhoz való tartozás érzése, valamint az európai identitás mind egységes egészet alkot. Az EGSZB 1999 októberében szervezte az első konferenciát a szervezett civil társadalom szerepéről és hozzájárulásáról az európai építkezéshez,⁵¹⁶ és azóta több véleményt készített a civil társadalom és az európai intézmények közötti párbeszéd fejlesztése témájában.⁵¹⁷ Álláspontja szerint a közösségi intézményrendszeren belül kifejezetten rá kellene bízni a társadalmi szervezetekkel folytatott konzultáció koordinálásának felelősségét és a vélemények összefoglalását, hogy egyrészt így biztosítsák azok továbbközvetítését a többi közösségi intézmény felé; másrészt az információ megfelelő továbbításának figyelemmel kísérését is.⁵¹⁸

Az Európai Bizottság az európai kormányzásról szóló Fehér Könyvben⁵¹⁹ kijelentette, hogy a civil társadalom bevonása a közösségi politikák kidolgozásába és megvalósításába a felelős kormányzás egyik alapelve, de egyben kiemelten fontos az európai intézmények demokratikus működésének javításához, illetve az ún. „közösségi módszer” megújításához is. Ehhez szükség van olyan eszközök kialakítására, amelyek lehetővé teszik, hogy az Unió polgárai – és különösen azok a szervezetek, amelyekben a polgárok tevékeny részt vállalnak – kinyilvánítsák véleményüket, és a szervezett civil társadalommal folytatott valódi, strukturált civil párbeszéd keretében hathatósan befolyásolhassák az Unió fejlődését. A Fehér Könyv megfogalmazott öt alapelvűből három (nyitottság, részvétel, elszámoltathatóság) közvetlenül is

⁵¹¹ The Commission and Non-governmental Organizations: Building a Stronger Partnership, COM(2000) 11 final

⁵¹² European Governance: A White Paper, Commission of the European Communities, Brussels, 25. 7. 2001 COM(2001) 428 final

⁵¹³ HELDEWEG, M. A. (2005): Towards Good Environmental Governance in Europe, European Environmental Law Review, Vol. 14, No. 1, 18. o.

⁵¹⁴ COOK, Andrew (2001): Listening to Civil Society – What relationship between the European Commission and NGOs?, ECAS.

⁵¹⁵ L. az EK-Szerződés 257. cikkét. Az EGSZB három csoportja a munkaadók (I. Csoport), a munkavállalók (II. Csoport) és a szervezett civil társadalom gazdasági és szociális jellegű összetevőinek (III. Csoport) képviselőiből áll.

⁵¹⁶ Ezt követték 2001. november 8–9-én „A szervezett civil társadalom szerepe az európai kormányzásban”, illetve 2004. március 8–9-én a „Részvételi demokrácia: jelenlegi helyzet és az Európai Alkotmány nyitotta távlatok” című konferenciák.

⁵¹⁷ L. az 1999. október 15–16-i, „A szervezett civil társadalom európai szinten első egyezményé”-re vonatkozó dokumentumokat (CES-2000-012-FR), valamint a vonatkozó véleményeket: „A szervezett civil társadalom szerepe és hozzájárulása az európai építkezéshez”, 1999. szeptember 23. (CES 851/1999 - HL C 329, 1999.11.17.); „Az Európai Bizottság és a nem kormányzati szervezetek – a partnerség megerősítése”, 2000. július 13. (CES 811/2000 - HL C 268, 2000.9.19.); „A szervezett civil társadalom és az európai kormányzás – az EGSZB hozzájárulása a fehér könyv kidolgozásához”, 2001. április 26. 2001 (CES 535/2001 - HL C 193, 2001.7.10.); „Az európai kormányzás – fehér könyv”, 2002. március 21. (CES 357/2002 – HL C 125, 2002.5.27.).

⁵¹⁸ SOC/203 – Aktív polgárság cselekvési terv, 4.2.4. pont

⁵¹⁹ COM(2001) 428 final

kapcsolódik az Aarhusi Egyezményhez, illetve kiegészíti a másik kettőt (hatékonyság és koherencia).

Az EGSZB 2006. február 17-én fogadott el saját kezdeményezésre egy véleményt "A civil társadalom európai szervezeteinek reprezentativitása a civil párbeszéd keretében" címmel,⁵²⁰ azzal a céllal, hogy előkészítse a talajt az EGSZB, illetve a civil társadalom európai szervezetei és hálózatai közötti kapcsolatok tisztázásához és ésszerűsítéséhez, illetve a szervezett civil társadalommal folytatott párbeszéd hitelesebbé tételéhez a civil szervezetek és hálózatok legitimitásának növelése révén.

Az európai szintű civil párbeszéd résztvevői különféle formában és néven működhetnek (leggyakrabban egyesület, szövetség, alapítvány, fórum vagy hálózat elnevezéssel). Összefoglalóan a Közösségen/Unión belül is leggyakrabban „nem kormányzati szervezetek” (NGO-k) megjelöléssel nevezik meg őket, utalva az autonóm (elsősorban a tagállamok kormányaitól és egyéb állami szervektől független) jellegükre.

Zárójelben érdemes megjegyezni, hogy az Európai Bizottság már 1991-ben⁵²¹ szorgalmazta az ún. „európai egyesületek” megalakítására vonatkozó szabályozási keret megalkotását. Ennek a célja az volt, hogy – a részvénytársaságok és szövetkezetek már létező szervezeteihez hasonlóan – a több tagállamban is tagokkal rendelkező egyesületek számára is kialakítsanak egy közösségi jogi társasági formát. A javaslatot az EGSZB támogatta,⁵²² és annak ellenére szorgalmazza továbbra is az újbóli napirendre vételét, hogy az néhány tagállam ellenállása miatt megbukott, ezért az Európai Bizottság végül vissza is vonta.

Az egyes szervezetek felépítése nagyon különböző lehet. Előfordulhat, hogy kizárólag egy adott állam egy bizonyos szektort képviselő szervezeteiből tevődnek össze, akik lehetnek európai, nemzeti, regionális vagy helyi szintű szervezetek, de állhatnak természetes és jogi személyekből is. Az európai szervezetek a különböző tagállamokban és gyakran az egyes tagállamok határain túl is összehangolják tagjaik és partnereik tevékenységét. Ezen túl egyre gyakrabban európai szintű hálózatokba tömörülnek, például az emberi jogok védelme, a szociálpolitika, a fejlesztéspolitika, a fogyasztóvédelem vagy a környezetvédelem területén. A hálózat általában vagy egy bizonyos szektor európai szervezeteit fogja össze, vagy pedig adott államok szervezeteit tömöríti. Egyes hálózatok és szervezetek, melyekhez gyakran jelentős számú nemzeti és transznacionális hálózat, illetve szervezet csatlakozik, különböző, őket összefogó platformoknak és fórumoknak is tagjai.⁵²³

A nemzeti szintű szervezetek és hálózatok közösségi (uniós) szinten is jól hasznosítható tapasztalatokkal és szakértelemmel rendelkeznek, ezért (akár önállóan, akár hálózatokba tömörülve) jogosan követelik a döntéshozatalban való részvétel jogát. Külön ki kell emelni a szociális partnerek európai szervezeteit, amelyek szintén részt vesznek a civil párbeszédben. Az európai szociális párbeszéd sokkal konkrétabban meghatározható, mind a résztvevők, mind a célok és az eljárások szempontjából, tekintettel az EK-Szerződés 137. és 138. cikkeiben foglaltakra.⁵²⁴ Az említett, 2006-os EGSZB-velemény melléklete (amely áttekinti – a társadalmi-szakmai szervezetek kivételével – a szervezett civil társadalom különféle szektorainak legjelentősebb európai szintű szervezeteit, szövetségeit és hálózatait), nem véletlenül nem említi az ágazati szociális párbeszédbe bevont szociális partnerek európai szervezeteit.

⁵²⁰ SC/023.

⁵²¹ COM(1991) 273

⁵²² CES 642/92. sz. vélemény, 1992. május 26. (HL C 223, 1992.9.31.)

⁵²³ Például az Európai Női Lobby (European Women's Lobby) és az Európai Ifjúsági Fórum tagja a szociális NGO-k európai platformjának (Social Platform).

⁵²⁴ Jelenleg az EU működéséről szóló szerződés 153. és 154. cikke. Az Európai Szociális NGO-k Platformja 1995-ben jött létre. Segítette az 1996-ban megrendezett Európai Szociálpolitikai Fórum előkészítését és működtetését, amely döntően hozzájárult a Bizottság korábban említett, 1997-es közleményének a megjelentetéséhez.

Az EGSZB többször utalt rá a véleményeiben, hogy csak a megfelelő reprezentativitás adhatja meg a civil társadalom szereplőinek a jogot, hogy ténylegesen részt vegyenek a közösségi (uniós) politikák kialakításának és a döntések előkészítésének a folyamatában. Ennek tisztázása érdekében ki is dolgozta a reprezentativitás kritériumait, melyeket az európai kormányzásról szóló fehér könyvhöz fűzött, 2002. március 20-i véleményében fogalmazott meg.⁵²⁵ Eszerint egy európai szervezet akkor tekinthető reprezentatívnak, ha teljesíti az alábbi követelményeket:

- Közösségi szinten tartósan szervezett;
- Biztosítja, hogy tagjainak szakértelme közvetlenül igénybe vehető legyen;
- Olyan közös ügyet képvisel, amely az európai társadalom javát szolgálja;
- Olyan szervezetekből áll, amelyek az egyes tagállamok szintjén elismert szószólói az általuk képviselt érdekeknek;
- Az EU tagállamainak nagy többségében tagszervezettel rendelkeznek;
- Elszámoltatható a szervezet tagjai által;
- Felhatalmazása van rá, hogy európai szinten képviseljen és intézkedjen;
- Független, kívülről nem utasítható;
- Átlátható, főleg pénzügyi és döntéshozatali szempontból.

Az európai civil szervezetek 2002. február 14-én hozták létre a Civil Társadalom Kapcsolattartó Csoportját (*'Civil Society Contact Group'*) a közösségi (uniós) szinten aktív civil NGO-k legfontosabb képviselőiből. Az együttműködés alapvető célja a civil társadalom érdekeinek a hatékonyabb megjelenítése volt az Európai Konvent munkájában, a civil társadalom bevonása az Európai Unió jövőjéről szóló vitába (ennek érdekében indította el a Csoport 2002 őszén az ún. „act4europe”-kampányt). A csoport a Konvent munkájának befejeződését követően is tovább működött, mint a legnagyobb európai civil ernyőszervezet, rendszeres konzultációs lehetőséget biztosítva nem csak a közösségi, hanem rajtuk keresztül az alsóbb (nemzeti, regionális, helyi) szintű civil szervezetek számára is.

Bár a csoport nem törekszik a civil érdekek kizárólagos képviseletére, munkájában szektorális alapon valamennyi fontosabb, a közös érdekek védelmében fellépő civil hálózat részt vesz:

- CONCORD (European NGO Confederation for Relief and Development);
- Culture Action Europe (Forum for Arts and Heritage);
- EPHA (European Public Health Alliance);
- EUCIS-LLL (European Civil Society Platform on Lifelong Learning);
- European Women's Lobby (EWL);
- Human Rights and Democracy Network (HRDN);
- Platform of European Social NGOs (Social Platform);
- Green10 (a legfontosabb környezetvédő NGO-k csoportja).⁵²⁶

A Kapcsolattartó Csoport irányítását végző testület (*'steering group'*) a 8 hálózat két-két képviselőjéből áll. Képviseletét 12 hónapos periódusokban, felváltva látják el az egyes hálózatok képviselői. Évente legalább öt alkalommal ülésezik, a döntéseket általában konszenzussal hozzák. Sürgős esetekben a 8 szektor egy-egy képviselőjének a döntése is elegendő a határozathozatalhoz. Munkáját éves programok alapján végzi, a döntések előkészítésére különböző munkacsoportok kerülnek felállításra.⁵²⁷

⁵²⁵ CES 357/2002, 4.2.5. pont

⁵²⁶ Kezdetben – az Európai Szakszervezetek Konföderációja (European Trade Union Confederation) mellett – csak négy csoportot különböztettek meg (szociális, fejlesztési, emberi jogi és környezetvédő NGO-kat).

⁵²⁷ <http://www.act4europe.org/code/en/about.asp?Page=256&menuPage=256>

VIII.3.3. A környezetvédő NGO-k szerepe uniós szinten

A társadalom kiemelt szerepének hangsúlyozása a környezeti politika terén már a Közösség első környezeti cselekvési programjában is helyet kapott. Az 1973-ban elfogadott első közösségi akcióprogram 9. számú elve szerint a környezet védelme a Közösségen belül mindenkinek az ügye, ezért tisztában kell lenni annak fontosságával. A környezeti politika előfeltételeként határozta meg, hogy a társadalom valamennyi tagja, az összes társadalmi erő részt vegyen a környezet védelmében.⁵²⁸

Az Európai Gazdasági Közösség fokozatosan vált nyitottá a környezeti kérdések terén, és a környezetvédők is – akik közül sokan kezdetben szkeptikusan tekintettek az európai integrációra⁵²⁹ – egyre jobban kiismerték magukat a közösségi politikaformálás útvesztőiben, különösen az Európai Környezeti Iroda (EEB) létrehozásától (1974) kezdve.⁵³⁰ A Bizottság többnyire informális csatornákon keresztül tartott kapcsolatot a környezetvédő NGO-kkal,⁵³¹ így kölcsönösen erősítették egymást, különösen a környezetvédelemmel foglalkozó önálló Főigazgatóság létrehozását követő években.⁵³²

A környezetvédő NGO-k szakértői tudást biztosítottak a Bizottság számára, miközben igyekeztek növelni a tagállamok polgárainak környezettudatosságát.⁵³³ Támogatták többek között az Európai Bizottság intézkedéseit az 1970-es évek közepén egy madárvédelmi irányelv megalkotására.⁵³⁴ Így született meg 1979. április 2-án az EGK első természetvédelmi jogszabálya, a Tanács 79/409/EGK irányelve a vadon élő madarak védelméről,⁵³⁵ amely három évtizedig hatályban is maradt és jelentős hatást gyakorolt a tagállamok természetvédelmi tevékenységeire⁵³⁶ (az irányelv 2009-ben ünnepelte megszületésének 30.

⁵²⁸ HL C 112, 1973.12.20., 1. o. (Principle 9: “The protection of the environment is a matter for all in the Community, who should therefore be made aware of its importance. The success of an environment policy presupposes that all categories of the population and all the social forces of the Community help to protect and improve the environment. This means that at all levels continuous and detailed educational activity should take place in order that the entire Community may become aware of the problem and assume its responsibilities in full towards the generations to come.”)

⁵²⁹ BURCHELL, Jon – LIGHTFOOT, Simon (2001): *Examining the EU’s Environmental Credentials*, Sheffield Academic Press, 60. o.

⁵³⁰ HONTELEZ, John (2006): *EU Sustainable Development: A Critical Perspective from Environmental Organisations*, In: PALLEMAERTS, Marc & AZMANOVA, Alben (eds.): *The European Union and Sustainable Development: Internal and External Dimensions*, VUBPRESS Brussels University Press, 158. o.

⁵³¹ FAIRBRASS, Jenny and JORDAN, Andrew (2003): *The informal governance of EU environmental policy: the case of biodiversity protection*, In: CHRISTIANSEN, Thomas – PIATTONI, Simona (eds.): *Informal Governance in the European Union*, Edward Elgar Publishing Ltd., 94-113. o.

⁵³² MAZEY, S. – RICHARDSON, J. (1992): *Environmental Groups and the EC: Challenges and Opportunities*, *Environmental Politics*, Vol. 1, Issue 4, 121. o.

⁵³³ KRONSELL, Annica (1997): *Greening the EU – Power practices, resistances and agenda setting*, Lund University Press, 161. o.

⁵³⁴ Az Európai Bizottság 1974-ben tett javaslatot az akkori tagállamoknak arra vonatkozóan, hogy ratifikáljanak két madárvédelmi tárgyú nemzetközi egyezményt: a madarak védelméről szóló 1950-es párizsi, és a vizes élőhelyek védelméről szóló, 1971-es Ramsar-i Egyezményt. Egy évvel később az Európai Parlament határozatot fogadott el, amelyben felkérte a Bizottságot, hogy nyújtson be egy tervezetet a Tanácsnak a madarak védelméről. Ezt követően a Bizottság elkészített két tanulmányt, amelyek igazolták a vadon élő madarak veszélyes arányú csökkenését Európában, és felhívta a nyilvánosság figyelmét, hogy a Közösség területén fennálló fenyegetés sokkal súlyosabb, mint ahogy az az egyes tagállamok szemszögéből látszott. L. KRÄMER, Ludwig (1993): *The Interdependency of Community and Member State Activity on Nature Protection within the European Community*, *Ecology Law Quarterly*, Vol. 20, 1993/1., 30. o.

⁵³⁵ HL L 103, 1979.4.25., 1. o.

⁵³⁶ Mivel a direktíva több rendelkezése is közvetlen hatállyal bírt, magánszemélyek a nemzeti bíróságaik előtt hivatkozhattak ezekre a rendelkezésekre; l. WILS, Wouter (1994): *The Birds Directive 15 Years Later: A Survey of the Case Law and Comparison with the Habitats Directive*, *Journal of Environmental Law.*, Vol. 6, No. 2, 242. o.

évfordulóját).⁵³⁷ A nyolcvanas években pedig maguk a környezetvédő NGO-k kezdték meg a vitát egy olyan közösségi direktíva megalkotásának a lehetőségéről, amely az élőhelyeket, valamint a vadon élő madarakon kívül más fajokat is védene.⁵³⁸ Ez alapján került elfogadásra 1992-ben a természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről szóló 92/43/EGK tanácsi irányelv,⁵³⁹ melynek köszönhetően létrejött az Európai Közösség önálló természetvédelmi hálózata, az ún. Natura 2000 hálózat, mely az eddigi legnagyobb szabású kezdeményezésnek tekinthető Európában a veszélyeztetett fajok és élőhelyek védelme érdekében.

1986 márciusában a Bizottság ajánlására a Tanács elfogadott egy határozatot az Európai Környezetvédelmi Év⁵⁴⁰ akcióprogramjáról, melynek célja az volt, hogy 1987 márciusa és 1988 márciusa között hozzájáruljon a Közösség környezetvédelmi politikájának népszerűsítéséhez, a környezetvédelmi intézkedések fokozottabb közzétételéhez, és ahhoz, hogy a Közösség állampolgárai felismerjék, hogy a környezet védelme közvetlenül érinti őket.

A környezetvédő NGO-k rendkívül fontos szerepet játszanak az uniós környezeti politika végrehajtásának ellenőrzésével kapcsolatban is, ahol az Európai Bizottság szinte teljes mértékben rá van szorulva a mások által szolgáltatott információkra. Erre utal a magánszemélyek ún. 'watchdog'-funkciója is, azaz a jogsértések észlelése, és ez alapján a végrehajtás ellenőrzése, szükség esetén kikényszerítése. A Bizottsághoz benyújtható panasz mellett a Parlamenthez benyújtható petíciók, az EP-képviselők által feltett kérdések vagy a kormányközi jellegű IMPEL-hálózat csak alárendelt szerepet játszanak.⁵⁴¹

A környezeti politika terén azonban a tagállamok nem kívánták olyan hatékony eszközökkel felruházni a Bizottságot, mint például a versenyszabályozás keretében.⁵⁴² Példának okáért az Európai Bizottság Jogi Szolgálatát által foglalkoztatott, mintegy 400 alkalmazott közül mindössze 9(!) képzett jogász foglalkozik kifejezetten környezetjogi kérdésekkel az ún. MIME Csoporton⁵⁴³ belül. Ők vesznek részt a Bizottság részéről a környezetvédelmi tárgyú eljárásokban az Európai Közösségek Bírósága előtt, és vélemény nyilvánítanak a Bizottság által előterjeszteni kívánt jogszabálytervezetekről.⁵⁴⁴

Ezen a téren elméletileg nagyobb szerep hárulhatna a Tanács 1990. május 7-i, 1210/90/EGK rendeletével⁵⁴⁵ létrehozott decentralizált közösségi szervnek, az Európai Környezeti

⁵³⁷ <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/510&format=HTML>

⁵³⁸ BIRNIE, Patricia (1996): The European Community and Preservation of Biological Diversity, In: BOWMAN, Michael and REDGWELL, Catherine (eds.): International Law and the Conservation of Biological Diversity, International Environmental Law Series, Kluwer Law International, London – The Hague – Boston, 213. o.

⁵³⁹ HL L 206, 1992.7.22., 7. o.

⁵⁴⁰ European Year of the Environment – EYE

⁵⁴¹ KRÄMER, Ludwig (2003b): The Future of the ECJ in the Development of EU Environmental Law, In: JANS, Jan H. (ed.): The European Convention and the Future of European Environmental Law, The Avosetta Series (I), Europa Law Publishing, Groningen, 93. o.

⁵⁴² L. a Tanács 17/62/EGK rendeletét (első rendelet a Szerződés 85. és 86. cikkének végrehajtásáról), HL 013, 1962.2.21., 204. o.

⁵⁴³ Internal Market, Energy, Enterprise and Environment – MIME Team

⁵⁴⁴ A bírósági (főleg kötelezettségzegési és előzetes döntéshozatali) eljárások száma éves szinten meghaladja az ötszázat, a Környezeti Főigazgatósággal folytatott konzultációk száma 2008-ban 1021 volt; I. KRUŽIKOVÁ, Eva (2009): The Legal Service of the European Commission and Enforcement of the EC Environmental Law, In: BÁNDI Gyula (ed.): The Impact of ECJ Jurisprudence on Environmental Law, PPKÉ JÁK – Szent István Társulat, Budapest, 133-134. o.

⁵⁴⁵ HL L 120, 1990.5.11., 1. o.; a Rendeletet eddig két alkalommal módosították, elsőként a Tanács 933/1999/EK Rendelete (HL L 117, 1999.05.05.), majd az Európai Parlament és a Tanács 1641/2003/EK Rendelete (HL L 245, 2003.09.29.).

Ügynökségnek,⁵⁴⁶ amely csak 1993-tól – a rendelet hatályba lépésétől – kezdhette meg a működését, mikor kijelölték a székhelyül Koppenhágát.⁵⁴⁷ Az Európai Környezeti Ügynökséget alapvetően azzal a céllal hozták létre, hogy az Európai Unió tagállamai és az Európai Gazdasági Térség más országai számára⁵⁴⁸ egy olyan környezeti információs rendszer és adatbázis álljon rendelkezésre, amely biztosítja a környezeti politikájuk zökkenőmentes kialakítását és gyakorlati megvalósítását. Az EEA legfontosabb feladata a megbízható információk nyilvánosságra hozatala, ezáltal mintegy az irányító szerepének a betöltése.⁵⁴⁹ Az Ügynökség azonban csak igen csekély eszközökkel rendelkezik a közösségi/uniós szabályok alkalmazása és végrehajtása terén. Létrehozása előtt az Európai Parlament és a Tanács között komoly vita folyt arról, hogy kapjon-e feladatokat a közösségi környezeti politika végrehajtásának az ellenőrzése során. Kompromisszumos megoldásként úgy döntöttek, hogy ez a kérdés egy későbbi időpontban fog eldőlni,⁵⁵⁰ de a rendelet 1999-es módosítása már nem tartalmazott rendelkezéseket erre vonatkozóan.⁵⁵¹

A környezetvédő NGO-k részvételével kapcsolatban kezdettől fogva a legsúlyosabb probléma a finanszírozás kérdése.⁵⁵² A Tanács 1997-ben fogadott el egy határozatot az EK-Szerződés 130s. cikkének (1) bekezdése alapján, amely az elsősorban környezetvédelemmel foglalkozó NGO-k számára kidolgozott cselekvési programot tartalmazta.⁵⁵³ Természetesen itt olyan szervezetekről volt szó, amelyek közösségi szinten képesek a tevékenységükkel hozzájárulni a közösségi környezeti politika és jog fejlődéséhez és alkalmazásához. Ezzel a Tanács elismerte, hogy a környezetvédő NGO-k tevékenységei és a köztük létrejött hálózatok közösségi dimenzióval is rendelkeznek, amit erősíteni kell. A cselekvési program 1988. január 1. és 2001. december 31. közötti időszakban összesen 10,6 millió ECU nagyságú támogatást biztosított konkrét projektekre, például a környezeti tudatosságot növelő kampányokra és tevékenységekre, vagy a környezetvédő NGO-k közötti együttműködésekre. A programot sikeresnek ítélték meg, ezért az Európai Parlament és a Tanács 2002-ben újabb határozatot fogadott el az EK-Szerződés 175. cikkének (1) bekezdése alapján.⁵⁵⁴ Az új program 2002. január 1-jén indult, és 2006 végéig tartott. A 32 millió euró költségvetésű programban nem csak a tagállamokban, hanem a társult országokban,⁵⁵⁵ Cipruson, Máltán,

⁵⁴⁶ Az Ügynökség az Európai Bizottság egykori elnökének, Jacques DELORS-nak köszönheti a megszületését. Ő volt ugyanis az, aki már az Európai Tanács 1988-as, rodoszi csúcstalálkozóján sürgette a döntéshozók segítése érdekében a környezeti politika végrehajtásához szükséges eszközök megalkotását. L. JIMÉNEZ-BELTRÁN, Domingo (1995): The Process of Sustainable Development and the Role of the European Environment Agency, *European Environmental Law Review*, October 1995, 265. o.

⁵⁴⁷ Eddig az időpontig, mint a Bizottság XI. Környezeti, Fogyasztóvédelmi és Nukleáris Biztonsági Főigazgatóságának Környezeti Hivatal Munkacsoportja (ún. *task force*) működött, amely információgyűjtést és -elemzést végzett, illetve biztosította a Közösség által 1985-1990 között végzett CORINE (Coordination-Information-Environment) kísérleti program folyamatosságát

⁵⁴⁸ Jelenleg 32 ország tagja a szervezetnek: a 27 uniós tagállam mellett Izland, Liechtenstein, Norvégia, Svájc és Törökország.

⁵⁴⁹ PÁNOVICS Attila (2004): Az Európai Környezetvédelmi Ügynökség szerepe az EK Környezeti Politikájában és Magyarország részvétele az Ügynökség munkájában, PhD Tanulmányok II., PTE ÁJK Doktori Iskola, Pécs, 253. o.

⁵⁵⁰ BALL, Simon – BELL, Stuart (1997): *Ball and Bell on Environmental Law*, Blackstone Press, London, 63. o.

⁵⁵¹ A Tanács mindössze abba egyezett bele, hogy az 1210/90/EK rendelet 20. cikkébe bekerüljön egy klauzula, miszerint a Tanács „legkésőbb két éven belül megvizsgálja”, hogy szükséges-e az Ügynökség számára ilyen jellegű hatáskör megállapítása.

⁵⁵² L. KRÄMER, Ludwig (1991): Participation of environmental organisations in the activities of the EEC, In: FÜHR, Martin & ROLLER, Gerhard eds. (1991): *Participation and Litigation Rights of Environmental Associations in Europe – current legal situation and practical experience*, Peter Lang Verlag, Frankfurt am Main, 137. o.

⁵⁵³ 97/782 tanácsi határozat, HL L 354, 25. o.

⁵⁵⁴ 466/2002 határozat, HL L 75, 1. o.

⁵⁵⁵ Magyarország, Szlovénia, Csehország, Szlovákia, Lengyelország, Észtország, Lettország, Litvánia, Bulgária, Románia.

Törökországban, és a balkáni országokban működő NGO-k számára is elérhetővé vált.⁵⁵⁶ A program általános célja megegyezett az előzővel, de nagyobb hangsúlyt fektetett az NGO-k szisztematikus bevonására a közösségi környezeti döntéshozatali eljárások valamennyi szintjén, biztosítva az érdekeltek megfelelő részvételét a konzultációs üléseken, közmeghallgatásokon, különös tekintettel a helyi NGO-kra.

2003-ban a Bizottság felhívást tett közzé a közép- és kelet-európai környezetvédő NGO-k⁵⁵⁷ kapacitás-fejlesztésére vonatkozóan,⁵⁵⁸ az uniós tagállamokban működő „legjobb gyakorlatok” elterjesztése érdekében ezen szervezetek körében. Ez nem annyira a speciális szabályozási területekre, hanem inkább az alapvető képességek megszerzésére irányult.⁵⁵⁹

A jelenleg futó, hatodik közösségi környezetvédelmi cselekvési program⁵⁶⁰ is hangsúlyozta a megfelelő környezetvédelmi információnyújtás jelentőségét, valamint annak fontosságát, hogy a társadalomnak tényleges lehetősége legyen részt venni a környezeti döntéshozatalban, növelve ezzel a döntéshozatal számonkérhetőségét és átláthatóságát, valamint hozzájárulva a lakossági tudatossághoz és a meghozott határozatok támogatottságához. A cselekvési program továbbá – az előző programokhoz hasonlóan⁵⁶¹ – támogatja a környezetvédelmi tárgyú közösségi jogszabályok hatékonyabb végrehajtását és alkalmazását, beleértve a közösségi szabályok érvényesítését, valamint a közösségi környezetvédelmi jogszabályok megsértése elleni fellépést.

Ennek ellenére az EK-Szerződés környezeti politikára vonatkozó rendelkezései nem tartalmaztak utalást sem az egyénekre, sem az NGO-kra vonatkozóan (ugyanaz jellemzi a Lisszaboni Szerződést is⁵⁶²). KRÄMER ezt a hiányosságot annak tulajdonítja, hogy más területekkel (pl. a belső piaccal vagy a versenypolitikával) összehasonlítva, hiányzik a privát anyagi érdekeltség a közösségi/uniós környezeti jog erősítéséhez. Az Európai Bizottság hibájának tartja, hogy eddig nem sikerült mobilizálni a közös célokért tenni kívánó magánszemélyeket. Az EK-Szerződés uniós polgárságra vonatkozó 17. és azt követő cikkei⁵⁶³ is csak általánosságban vonatkoztak a környezetvédelmi szektorra, ami miatt az egyének nem aktív résztvevői és szorgalmazói, hanem mindössze passzív befogadóivá válhattak a Közösség környezeti jogának és politikájának.⁵⁶⁴

A környezetvédő NGO-k mind anyagi forrásait, mind személyi állományukat tekintve eltörpülnek az üzleti szervezetek érdekcsoportjai, lobbistái mellett.⁵⁶⁵ Ez nem meglepő, hiszen az Unió alapvetően a mai napig egy gazdasági integrációra épül, ahol az üzleti szervezetek által biztosított legitimitáció mindig is nagyságrendekkel jelentősebb volt.⁵⁶⁶ A lobbitevékenység elsődleges célpontja az uniós intézmények közül az Európai Bizottság. Az

⁵⁵⁶ Horvátország, Albánia, Bosznia-Hercegovina, Jugoszláv Szövetségi Köztársaság, Macedónia volt Jugoszláv Köztársaság.

⁵⁵⁷ HL C 127, 39. o.

⁵⁵⁸ Bulgaria, Czech Republic, Estonia, Hungary, Latvia, Lithuania, Poland, Romania, Slovakia and Slovenia.

⁵⁵⁹ Ezek a képességek segítik az iparral, a minisztériumokkal és egyéb szereplőkkel történő együttműködést, megkönnyítik a forrásszerzést, a projektek menedzselését és a nyilvánosság bevonását.

⁵⁶⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 2002. július 22-i 1600/2002/EK határozata a hatodik közösségi környezetvédelmi cselekvési program megállapításáról (HL L 242, 2002.9.10., 1. o.).

⁵⁶¹ L. a Közösség negyedik és ötödik közösségi környezetvédelmi cselekvési programját (HL C 328, 1987.12.7., 1. o., illetve HL C 138, 1993.5.17., 1. o.).

⁵⁶² L. az Európai Unió működéséről szóló szerződés XX. címét (191-193. cikkek).

⁵⁶³ Jelenleg az EU működéséről szóló szerződés 20-25. cikkei.

⁵⁶⁴ KRÄMER, Ludwig (2003a): EC Environmental Law (Fifth Edition), Sweet & Maxwell, London, 49. o.

⁵⁶⁵ KÉGLER Ádám (2006): Érdekvérvényesítés az Európai Unióban, MTA PTI, Budapest, 31-34. o.

⁵⁶⁶ ASPINALL, M. – GREENWOOD, J. (1997): Conceptualising Collective Action in the European Union: an introduction, In: ASPINALL, M. and GREENWOOD, J. (eds.): Collective Action in the European Union: Interests and the New Politics of Associability, Routledge, London, 3. o.

üzleti lobbik⁵⁶⁷ erejét az is fokozza, hogy számos esetben nem a szigorúbb szabályozás, hanem éppenséggel a meglévő szabályok megőrzése a céljuk. Másrészt – ellentétben a környezetvédők többségével – egyszerre több főigazgatósággal is kapcsolatban állnak,⁵⁶⁸ és a költségesebb informális csatornákhöz is hozzáférnek.⁵⁶⁹

Nehéz lenne meghatározni, hogy valójában mekkora befolyást gyakorolnak a környezetvédő csoportok az uniós szintű döntéshozatalra. Számukra láthatóan inkább a döntéshozatali folyamat két végpontján: a politikák kialakításánál, a napirendek összeállításánál, illetve a megalkotott jogszabályok végrehajtásának ellenőrzése, monitoringja terén adódik a legtöbb lehetőség a részvételre.⁵⁷⁰ Emellett megfelelő anyagi és humán erőforrások, jó kapcsolatok és a szükséges információk megadásának képessége is szükséges a döntéshozók felé.⁵⁷¹

A 10 legnagyobb európai szintű környezetvédő szövetség jelenleg a 'Green10' elnevezésű csoport keretében működik együtt. Ők azok, akik kapacitásaiknak köszönhetően képesek uniós és tagállami szinten is egyszerre nyomást gyakorolni a döntéshozókra. Rajtuk kívül természetesen számos egyéb csoport is hallatja a hangját az EU környezeti politikájával kapcsolatban.⁵⁷² A csoport tagjai a következő környezetvédelmi ernyőszervezetek:

- Európai Környezetvédelmi Iroda (EEB),
- Birdlife International,
- Climate Action Network Europe (CAN Europe),
- Föld Barátai Európa (Friends of the Earth Europe),
- Greenpeace Europe,
- Természetvédelmi Világalap (WWF),
- Európai Közlekedési és Környezetvédelmi Szövetség (T&E),
- Természetbarátok Nemzetközi Szervezete (IFN),
- Európai Közegészségügyi Szövetség (Health and Environment Alliance),
- CEE Bankwatch (Közép- és Kelet-Európai Bankfigyelő Hálózat).⁵⁷³

Ezek a szervezetek – amellet, hogy folyamatosan próbálnak bekapcsolódni a Közösség/Unió környezeti politikájának alakításába – közösen vettek részt az Európai Konvent munkájában,⁵⁷⁴ az Alkotmányszerződés⁵⁷⁵ kidolgozása során, az EU Fenntartható Fejlődési Stratégiájának és az éves költségvetéseknek a kidolgozásában, továbbá komoly

⁵⁶⁷ European Round Table of Industrialists (ERT), European Enterprise Group (EEG), EU Committee of the American Chamber of Commerce, Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe (UNICE), stb.

⁵⁶⁸ OHNSORGE SZABÓ – KAJNER – UNGVÁRI (2005): i. m., 38. o.

⁵⁶⁹ McCORMICK, John (2001): Environmental Policy in the European Union, Palgrave Macmillan, 112-113. o.

⁵⁷⁰ GRANT, Wyn (1993): Pressure groups and the European Community: An Overview, In: MAZEY, S. – RICHARDSON, J. (eds.): Lobbying in the EC, Oxford University Press, 44. o.

⁵⁷¹ GRANT, Wyn – MATTHEWS, Duncan – NEWELL, Peter (2000): The Effectiveness of European Union Environmental Policy, Macmillan Press Ltd., 59. o.

⁵⁷² HARGITAI Katalin (2003): The Environmental Policy of the European Union and the Participation of Nongovernmental Organisations, In: GLATZ Ferenc (ed.): Before and after Johannesburg, Europa Institut Budapest, Budapest, 97. o.

⁵⁷³ Hasonló céllal jött létre az Amerikai Egyesült Államokban az 1980-as években, REAGAN elnöksége idején a 'Green Group', amely eredetileg a 'Group of Ten' („A tízek csoportja”) névre hallgatott. Manapság mintegy 30 különféle környezetvédő csoportot foglal magában, köztük a Greenpeace-t, a Sierra Club-ot, a National Parks Conservation Association-t, a National Tribal Environmental Council-t, az American Rivers, a Defenders of Wildlife vagy a Rails to Trails nevű szervezeteket.

⁵⁷⁴ Akkoriban még csak mint Group8; l. „Towards a Green Constitution – Greening the European Convention Proposal”, August 2003. (<http://www.eeb.org/publication/2003/G8-IGC-EN-final-8-8-03.pdf>)

⁵⁷⁵ Az Alkotmányszerződés környezetvédelmi vonatkozásai tekintetében sok mindent elárult, hogy az akkori tagállamok környezetvédelmi miniszterei a 2003. május 2-3-án, Athénban tartott nem hivatalos tanácsülésükön elutasították a dokumentum tervezetét, mivel úgy vélték, hogy a tervezet teljesen figyelmen kívül hagyja az elmúlt tíz évben a közösségi környezeti politika terén elért eredményeket, elsősorban a Lisszaboni Folyamatot és a göteborgi Stratégiát; l. EU-Integráció (Környezetpolitika és környezetvédelem), Magyar Természetvédők Szövetsége, Budapest, 2003 május.

lobbitevékenységet folytattak a 2004-es és 2009-es európai választások idején.⁵⁷⁶ Bár az uniós intézmények (különösen az Európai Bizottság) számára egyszerűbb és kényelmesebb az immár jól ismert szervezetekkel történő együttműködés, ennek persze van hátulütője is, hiszen a Green10 tagjainak fellépése a köz érdekében megnehezíti és kockáztatja más szervezetek vagy más részvételi formák érvényesülését.⁵⁷⁷

VIII.4. Az „Aarhus-csomag”

Az Európai Közösség környezeti politikája több évtizedes fejlődésének köszönhetően számos előírást tartalmazott a környezeti ügyekben a nyilvánosság jogaival és a hatóságok kötelezettségeivel összefüggésben. A tagállamokon belül – többé-kevésbé a Közösség tevékenységének köszönhetően – szintén számos jogi eszköz állt rendelkezésre.

Az Aarhusi Egyezmény kidolgozása során az akkori tagállamok többsége úgy gondolta, hogy lényegében az addig megalkotott, releváns közösségi jogszabályok kerülnek majd egy kötelező erejű nemzetközi dokumentumba, így azok kötelező erővel rendelkeznek majd a Közösség területén kívül is. Mások olyan célokat szerettek volna elérni a tárgyalások során, amelyekre közösségi szinten nem voltak képesek.

A tárgyalások menetére komoly hatással volt az Amerikai Egyesült Államok és Kanada távolmaradása, hiszen mindkét ország jelentős tapasztalatokkal rendelkezett mind az információhoz való hozzáférés, mind a döntéshozatalban való részvétel szabályozását, valamint mindezek végrehajtását illetően. E két ország hiányában az Európai Közösség maradt a legerősebb és legtapasztaltabb szereplő, a közösségi szabályozás pedig mintául szolgált az Egyezmény kidolgozása során.

Az Aarhusi Egyezmény a 20. Cikke értelmében megerősítésre, elfogadásra, jóváhagyásra vagy (1998. december 22-től) csatlakozásra nyitva áll az államok és regionális gazdasági integrációs szervezetek előtt, és az utóbbiaknak nyilatkozniuk kell arról, hogy az Egyezményben szabályozott kérdésekben milyen mértékben rendelkeznek kompetenciával. Mivel a környezeti politika ún. megosztott hatáskörbe tartozik a Közösségen belül, ezért az uniós tagállamoknak – a szubszidiaritás elvét is kötelezően figyelembe véve – el kell ismerniük, hogy bizonyos területeken szükség van a Közösség fellépésére is, és ezt követően ezekben a kérdésekben a továbbiakban a Közösség rendelkezik hatáskörökkel.⁵⁷⁸ Ennek hiányában az érintett közösségi intézmények nem tudnák kialakítani a Közösség álláspontját a különféle nemzetközi fórumokon.

A Szerződés 175. cikke⁵⁷⁹ alapján a Közösség hatáskörrel rendelkező olyan nemzetközi megállapodások megkötésére, amelyek hozzájárulnak a közösségi környezeti politika céljainak eléréséhez.⁵⁸⁰ Az EK-Szerződés 300. cikke (jelenleg az EU működéséről szóló szerződés 344. cikke) alapján a Bizottság javaslatára az Európai Unió Tanácsa dönthet

⁵⁷⁶ <http://www.green10.org/>

⁵⁷⁷ 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, 83. o.

⁵⁷⁸ L. a 22/70. sz., Bizottság kontra Tanács, ún. AETR-ügyben 1971. március 31-én hozott ítélet [EBHT 1998., I-4301. o.] 17. pontját.

⁵⁷⁹ Jelenleg az EU működéséről szóló szerződés 192. cikke.

⁵⁸⁰ Az EK-Szerződés 174. cikke határozta meg a környezetpolitika keretében követendő célokat, míg a 175. cikk jelenti a közösségi jogi aktusok elfogadásának jogalapját (l. a C-379/92. sz., Peralta-ügyben 1994. július 14-én hozott ítélet [EBHT 1994., I-3453. o.] 57. pontját, és a C-284/95. sz., Safety Hi-Tech ügyben 1998. július 14-én hozott ítélet [EBHT 1998., I-4301. o.] 43. pontját). Az a kérdés, hogy egy vegyes megállapodás valamely rendelkezése a Közösség hatáskörébe tartozik-e, e hatáskör megadására és ezért magának a hatáskörnek a fennállására, nem pedig kizárólagos vagy megosztott jellegére vonatkozik; l. a C-459/03. sz., Bizottság kontra Írország ügyben 2006. május 30-án hozott ítélet [EBHT 2006., I-4635. o.] 93. pontját.

nemzetközi megállapodások aláírásáról. Ennek megfelelően 1998. június 25-én az Európai Közösség nevében aláírásra került az Aarhusi Egyezmény. Az Egyezmény és az EK-Szerződés rendelkezései közötti összhang egyértelműnek tűnt, hiszen a Közösség rendelkezett hatáskörrel ilyen megállapodás megkötésére, másrészt az Egyezmény összeegyeztethető volt a Szerződés rendelkezéseivel, ezért nem került sor az Európai Bíróság ún. tanácsadó véleményének a kikérésére.⁵⁸¹

Miután az Egyezmény több tekintetben (főleg a harmadik pillérének önálló megjelenésével) jelentősen túllépett a közösségi szabályokon, így a Közösség az aláírásával egyúttal el is kötelezte magát, hogy meglévő szabályait összhangba hozza az Egyezmény rendelkezéseivel. A közösségi jog rendelkezéseinek tehát összhangban kell lenniük az Egyezménnyel, a Bíróság gyakorlata szerint pedig szoros együttműködést kell biztosítani a tagállamok és a közösségi intézmények között mind a tárgyalási és szerződéskötési folyamat során, mind a vállalt kötelezettségek teljesítése során, amennyiben egy nemzetközi megállapodás tárgya részben a Közösség, részben pedig a tagállamok hatáskörébe tartozik. Ez az együttműködési kötelezettség szükséges ahhoz, hogy a Közösség nemzetközi képviselője egységes legyen.⁵⁸²

Mivel az Egyezmény végrehajtását a tagállamok önmagukban nem tudták volna kielégítően megvalósítani,⁵⁸³ ezért – az EK-Szerződés 5. cikkével (jelenleg az Európai Unióról szóló szerződés 5. cikkével) összhangban – számos intézkedés került elfogadásra a Közösség szintjén. Az NGO-k részéről az ECO Forum már 2002 januárjában három napos konferencia keretében tárgyalta az Egyezmény rendelkezéseinek a közösségi szintű alkalmazását, és sürgette az Egyezmény ratifikációját legkésőbb 2004-ig.⁵⁸⁴ A konferencián elfogadott Brüsszeli Nyilatkozat részletesen tartalmazta az NGO-k követeléseit az Egyezmény alkalmazásával kapcsolatban.⁵⁸⁵ Az Európai Unió Tanácsa a 2005/370/EK számú határozatban döntött arról, hogy az Egyezmény a Közösség nevében jóváhagyásra kerül.⁵⁸⁶ Ennek köszönhetően vett részt a Közösség Almaty-ban (Kazahsztán), a Részes Felek 2005 májusában rendezett második találkozásán (MOP-2).

A mielőbbi ratifikálás érdekében az Európai Bizottság javaslatot terjesztett elő két irányelv megalkotására:

- Az egyik az Egyezmény első pillérét jelentő információhoz való hozzáférésre vonatkozott,⁵⁸⁷
- A másik pedig a második pillért, a nyilvánosság részvételét érintette a döntéshozatalban.⁵⁸⁸

⁵⁸¹ Az EK-Szerződés 300. cikk (6) bekezdése alapján az Európai Parlament, a Tanács, a Bizottság vagy valamelyik tagállam tehetné ezt meg, és amennyiben a Bíróság véleménye kedvezőtlen, a megállapodás csak az Európai Unióról szóló szerződés 48. cikkének megfelelően léphetne hatályba. Ilyen tanácsadó vélemény kibocsátására került sor például a biológiai biztonságról szóló, 2000. január 29-én Montrealban (Kanada) elfogadott cartagenai jegyzőkönyvvel kapcsolatban (l. a Bíróság 2001. december 6-án született, 2/00. számú véleményét).

⁵⁸² L. az 1978. november 14-i 1/78. sz. döntés [EBHT 1978., 2151. o.] 34–36. pontját, a 2/91. számú vélemény 36. pontját, illetve az 1/94. számú vélemény 108. pontját.

⁵⁸³ Az ENSZ EGB honlapján rendelkezésre álló információk szerint az EU 27 tagállama közül egyedül Szlovákia nem írta alá az Egyezményt az 1998-as év folyamán, hanem csak jóval később, 2005. december 5-én csatlakozott hozzá. 2007. január 15-e – Németország ratifikációja – óta Írország az egyetlen uniós tagország, amely még mindig nem tette meg a szükséges lépéseket (<http://www.unece.org/env/pp/ctreaty.htm>).

⁵⁸⁴ http://www.eeb.org/press/2002/pr_aarhus_21_01_02.html

⁵⁸⁵ <http://www.eco-forum.org/Towards/brudec.htm>

⁵⁸⁶ HL L 124, 2005.5.17., 1. o. Az Egyezmény Közösség által történő aláírásával, majd határozattal történő jóváhagyásával – az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében – az Egyezmény rendelkezései a közösségi jogrend szerves részévé váltak (lásd különösen a Bíróság C-459/03. sz., Bizottság kontra Írország ügyben 2006. május 30-án hozott ítéletének [EBHT 2006., I-4635. o.] 82. pontját).

⁵⁸⁷ HL C 337 E, 2000.11.28., 156. o. és HL C 240 E, 2001.8.28., 289. o.

⁵⁸⁸ HL C 154 E, 2001.5.29., 123. o.

A jogalkotási eljárások lefolytatását követően 2003. január 28-án, valamint 2003. május 26-án megszületett irányelvek egyaránt tartalmaztak rendelkezéseket az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférésre is.

Ezt követően, 2003. október 24-én az Európai Bizottság további javaslatokkal állt elő:

- Egyrészt indítványozta egy irányelv megalkotását az Egyezmény harmadik pillére, az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosítása érdekében,⁵⁸⁹
- Másrészt javasolta egy rendelet elfogadását az Egyezmény előírásainak az alkalmazásáról a Közösség intézményei és szervei vonatkozásában.⁵⁹⁰

IX. A környezeti információkhoz való hozzáférés

IX.1. A környezeti információk

A fenntarthatóság felé tett lépések elképzelhetetlenek a politika nyíltsága és a szükséges információk rendelkezésre állása nélkül. Ha az emberek nincsenek tisztában a globális problémákkal és az őket fenyegető veszélyekkel, akkor hiányozni fog a környezeti tudatosság megfelelő szintje, ami a társadalmi részvétel egyik alapfeltétele.

Hatékony környezetpolitika kidolgozásához alapvető feltétel, hogy megfelelő információkkal rendelkezünk a környezet állapotáról. Ennek hiányában ugyanis a környezeti politika által kitűzött célok, prioritások és megtett intézkedések számos, előre nem látott akadályba ütközhetnek, illetve a legjobb szándék ellenére sem érhetik el a célzott hatásukat. A környezeti politikában történt előrelépés mértékét egyébként sem könnyű meghatározni. Amennyiben azonban téves információkra alapozzuk az adókat, díjakat, normákat, akkor vagy a szennyezést engedjük túlfutni a gazdaságilag hatékony szinten, vagy – az externáliák túlzott visszafogásával – a haszonnövekményt nem engedjük eljutni a gazdaságilag optimális szintig.⁵⁹¹ A környezet állapotának fenntartása vagy javítása érdekében megtett lépéseknek tehát megbízható információkon kell nyugodniuk. Ezek köre igen széles, mivel nem csak a természeti környezetre vonatkozó információk tartoznak ide, hanem a gazdasági-társadalmi élet mutatói is, melyek szintén alapvető befolyással vannak a környezet állapotára.

Az egyes tevékenységek veszélyességi fokának, kockázatainak megállapítása, a környezet aktuális és ún. célállapotának a meghatározása a rendelkezésre álló környezeti információk alapján természetesen szakmai hozzáértés igénylő feladat, amit az erre szakosodott intézményeknek kell meghatározniuk. Az értékelés eredménye azonban már a társadalom egészét érinti, és csak így hozhatók a társadalom tagjai olyan helyzetbe, hogy a rájuk vonatkozó hatásokat mérlegelni tudják.⁵⁹²

Az információhoz való jog, mint emberi jog szabályozása a hagyományos nemzetközi jogban a véleménynyilvánítás szabadsága keretében biztosítja az ún. passzív információs jogot.⁵⁹³ Ez azonban önmagában még nem keletkeztet olyan kötelezettséget az államra nézve, hogy akár a környezethasználóktól megkövetelje a tevékenységükre vonatkozó információk (rendszeres) átadását, sem a rendelkezésre álló környezeti információk megőrzését vagy közzétételét a nyilvánosság számára.⁵⁹⁴

⁵⁸⁹ COM (2003) 624, 2003.10.24.

⁵⁹⁰ COM (2003) 622

⁵⁹¹ KERÉKES Sándor szerk. (1998): Gazdaság és környezet, Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, 89. o.

⁵⁹² FARKAS Péter (2000): A humánökológia alapjai, Szent István Társulat, Budapest, 54. o.

⁵⁹³ L. a az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának 19. Cikkét, a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 19. Cikkét, vagy az Emberi Jogok Európai Egyezményének 10. Cikkét.

⁵⁹⁴ L. az Emberi Jogok Európai Bíróságának 1998. február 19-i, Guerra and Others kontra Olaszország ügyben hozott ítéletének 50-54. pontjait (116/1996/735/792).

A kérelemre szolgáltatott (ún. passzív) adatokon kívül az adatszolgáltatás másik nagy csoportja (az aktív adatszolgáltatási kötelezettség, illetve aktív információhoz való jog) általában kevesebb figyelmet kap, mivel a törvényi rendelkezéseket alig vagy egyáltalán nem hajtják végre.⁵⁹⁵

Érdekességként megemlítem, hogy a hazai szabályozásban a környezeti adat fogalma szorosan összekapcsolódik a közérdekű (illetve a közérdekből nyilvános) adat fogalmával. A „nyilvános információk” (*‘public information’*) megnevezés helyett a „közérdekű adat” megjelölés egészen egyedülálló,⁵⁹⁶ amit még tovább bonyolít a nyilvános adat fogalma, hiszen a közérdekű adatok csak főszabály szerint nyilvánosak. Másrészt a magyar adatvédelmi törvény egészen a 2003. évi XLVIII. törvénnyel történt módosításáig következetesen minden kontextusban az „adat” kifejezést használta, és nem alkalmazta az „információ” szót, a hatályos jogszabályi szöveg is csak meglehetősen hangsúlytalan összefüggésben, egyszer használja.⁵⁹⁷ Ez tekinthető a magyar adatvédelmi-információs szabadság jog unikális megoldásának is, hiszen az adat megjelölés az irat, jegyzőkönyv, dokumentum, okmány, stb. megjelölések helyett került bevezetésre, ami 1992-ben az egyik legkorszerűbb választ adta az informatikai kor alapvető kihívására.⁵⁹⁸

Az Aarhusi Egyezmény 3. pontja szerint: „A környezeti információ jelent bármely írott, látható, hallható, elektronikus vagy egyéb formában megjelenő információt, melynek tárgya:

- a környezet elemeinek, úgymint a levegőnek és az atmoszférának, a víznek, a talajnak, a földnek, a tájképnek, a természetes élőhelyeknek, a biológiai sokféleségnek és összetevőinek, beleértve a genetikailag módosított szervezeteket is, illetve ezen elemek közti kölcsönhatásnak az állapota;
- tényezők, úgymint anyagok, energia, zaj és sugárzás, tevékenységek és intézkedések, beleértve a közigazgatási intézkedéseket, a környezetet érintő megállapodásokat, irányelveket, jogalkotást, terveket és programokat, amelyek befolyásolják vagy befolyásolhatják az előző pontban említett környezeti elemeket, valamint a környezeti döntéshozatalban felhasznált költség-haszon, továbbá egyéb gazdasági elemzések és becslések;
- az emberi egészség és biztonság állapota, az emberi élet, a kulturális helyszínek és az épített környezet állapota, olyan mértékben, amilyen mértékben ezeket befolyásolja vagy befolyásolhatja a környezeti elemek állapota, vagy ezen környezeti elemeken keresztül az előző pontban említett tényezők, tevékenységek vagy intézkedések.”

A környezeti rendszerek működésének megértéséhez – azok komplexitása miatt – még mindig nem rendelkezünk elegendő információval, ezért a környezetre vonatkozó adatok jelentős része becsléseken alapul. A globalizáció korában, az információs társadalom által nyújtott

⁵⁹⁵ Állampolgári részvétel a környezetvédelmi döntéshozatalban, Közép- és Kelet-Európai Regionális Környezetvédelmi Központ (REC), Budapest, 1994., 152. o.

⁵⁹⁶ Közérdekű adat: az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő, valamint a tevékenységére vonatkozó, a személyes adat fogalma alá nem eső, bármilyen módon vagy formában rögzített információ vagy ismeret, függetlenül kezelésének módjától, önálló vagy gyűjteményes jellegétől (1992. évi LXIII. törvény 2.§ 4. pont); közérdekből nyilvános adat: a közérdekű adat fogalma alá nem tartozó minden olyan adat, amelynek nyilvánosságra hozatalát vagy hozzáférhetővé tételét törvény közérdekből elrendeli (1992. évi LXIII. törvény 2.§ 5. pont).

⁵⁹⁷ L. a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény 3.§ (7) bekezdését: „Az érintett a hozzájárulását az adatkezelővel írásban kötött szerződés keretében is megadhatja a szerződésben foglaltak teljesítése céljából. Ebben az esetben a szerződésnek tartalmaznia kell minden olyan információt, amelyet a személyes adatok kezelése szempontjából – e törvény alapján – az érintettnek ismernie kell, így különösen a kezelendő adatok meghatározását, az adatkezelés időtartamát, a felhasználás célját, az adatok továbbítását, adatfeldolgozó igénybevételét. A szerződésnek félreérthetetlen módon tartalmaznia kell, hogy az érintett aláírásával hozzájárul adatainak a szerződésben meghatározottak szerinti kezeléséhez.”

⁵⁹⁸ MAJTÉNYI László (2006): Az információs szabadságok – adatvédelem és a közérdekű adatok nyilvánossága, CompLex Jogi és Üzleti Tartalomsgazdálkodó Kft., Budapest, 216-217. o.

előnyöket és lehetőségeket kihasználva, számítógépek és egyéb műszaki berendezések segítségével lehetőség van arra, hogy a hibalehetőségek figyelembe vételével megbízható képet kapjunk a környezet állapotáról és folyamatairól, és a rendelkezésünkre álló adatokat többféle célra is felhasználhassuk.

IX.2. A 90/313/EGK irányelv

Az Egységes Európai Okmány elfogadásával szinte egy időben, 1986 áprilisában bekövetkezett csernobili katasztrófa mindennél világosabban bebizonyította a környezeti információk hiányának végzetes következményeit. Jelentősen hozzájárult ahhoz, hogy a Bizottságnak a negyedik környezeti cselekvési programról szóló határozata⁵⁹⁹ hangsúlyozta „a környezetvédelmi hatóságok birtokában lévő információk nyilvánosság számára hozzáférhetővé tételének” továbbfejlesztését. A Tanács elfogadta az akcióprogramot, és kifejezte a véleményét, miszerint elsőbbséget kell biztosítani a környezeti információkhoz való hozzáférésnek.⁶⁰⁰ Ennek köszönhetően merült fel a környezeti információkról szóló hozzáférésről szóló önálló közösségi jogszabály megalkotásának a lehetősége.⁶⁰¹

Az 1990. június 7-i, 90/313/EGK számú tanácsi irányelv⁶⁰² megszületését hosszas előkészítő munka előzte meg, melynek egyik első dokumentuma az Európai Parlament két tagjának határozattervezete (*'draft resolution'*) volt 1985-ben, amely felhívta az Európai Bizottságot, hogy dolgozzon ki ajánlásokat a nyilvánosság környezeti információkhoz való hozzáféréseinek a szabályozására.

Az információhoz való hozzáférésről a tagállamok kisebb részében már létezett nemzeti jogszabály (pl. Dániában, Franciaországban, Hollandiában, Olaszországban törvény, máshol csak alkotmányi rendelkezés) más országokban ilyen nem volt (pl. Németországban, Belgiumban, Az Egyesült Királyságban).⁶⁰³ A Bizottság megállapította, hogy az egyes tagállamok nemzeti szabályozásában meglévő különbségek egyenlőtlenségekhez vezethetnek a Közösségen belül, és korlátozhatják a szabad kereskedelmet, ezért garantálni kell mindenki számára a környezeti információkhoz való szabad hozzáférést.

Az irányelv értelmében hatóságnak minősül bármely olyan országos, regionális vagy helyi hivatalos közigazgatási felelős szerv, amely környezetre vonatkozó információkkal rendelkezik, kivéve a bírósági és törvényhozói minőségben eljáró testületeket.⁶⁰⁴ Kiemelendő, hogy az állami felügyelet alatt álló, közfeladatot ellátó szervek rendelkezésére álló környezetre vonatkozó információk ugyanolyan feltételek mellett hozzáférhetőek, mint az irányelv 3., 4. és 5. cikkében foglalt esetekben.⁶⁰⁵ Az Aarhusi Egyezmény 2. Cikkének 2. pontjában foglalt definíció ennél szélesebb, hiszen magában foglalja az országos, regionális és egyéb szintű kormányzatokat is.

Az irányelv 3. cikkének (1) bekezdése kimondta: „Az e cikkben meghatározott esetek kivételével a tagállamok vállalják, hogy a hatóságoktól megkívánják a környezetre vonatkozó információhoz való hozzáférés biztosítását minden természetes vagy jogi személy számára, azok kérésére anélkül, hogy a kérelmezőnek bizonyítania kellene, milyen érdeke fűződik az információ megszerzéséhez. A tagállamok meghatározzák azokat a gyakorlati eljárásokat, amelyek segítségével ezen információk hatékonyan hozzáférhetővé válnak.” A kérelmezőnek

⁵⁹⁹ HL C 328, 1987.12.7., 1. o.

⁶⁰⁰ KRÄMER, Ludwig (1997): Focus on European Environmental Law, Sweet & Maxwell, London, 290-292. o.

⁶⁰¹ COM(88) 484 final, 1988.11.28.

⁶⁰² HL L 158, 1990.6.23., 56. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 1. kötet, 402. o.

⁶⁰³ Összehasonlításképpen megemlítem, hogy az USA-ban elsőként az 1972-es Clean Water Act írta elő a szövetségi hivatalok számára, hogy tájékoztassák a lakosságot a vizek szennyezettségéről.

⁶⁰⁴ 2. cikk b) pont

⁶⁰⁵ Vagy az illetékes hatóságok, vagy maguk az érintett szervek révén (6. cikk).

tehát már az 1990-ben született irányelv alapján sem kellett indokolnia, hogy miért van szüksége az adott információra.⁶⁰⁶

Az irányelv 3. cikk (2) és (3) bekezdése sorolta fel azokat az okokat, amelyek indokolhatták az információkérés elutasítását:

- A hatóságok, a nemzetközi kapcsolatok vagy a katonai eljárások titkossága;
- A közbiztonság;
- Bíróság előtt folyamatban, vagy vizsgálati szakban lévő vagy már lezárult ügyek (beleértve a fegyelmi eljárásokat is), vagy amelyek előzetes eljárás tárgyát képezik;⁶⁰⁷
- Kereskedelmi és ipari titok, beleértve a szellemi tulajdont is;
- A személyes adatok, illetve nyilvántartások titkossága;
- Harmadik fél által szolgáltatott anyagok, amennyiben a harmadik felet erre nem kötelezte jogszabály;
- Olyan anyagok, amelynek nyilvánosságra hozatala a környezetre várhatóan káros kihatással lenne.⁶⁰⁸

Összehasonlítva az Egyezmény 4. Cikk (4) bekezdésének a)-h) pontjaival, az Egyezmény részletesebben szabályozza az egyes kivételeket, és előírja, hogy az okokat minden esetben szűken kell értelmezni, figyelembe véve az adott információ feltárásához fűződő közérdeket,⁶⁰⁹ valamint azt, hogy a kért információ mennyiben vonatkozik a környezetbe történő kibocsátásokra. A gyakorlatban a legérzékenyebb kérdés a kereskedelmi és ipari titkoknak a köre. Az Egyezmény tárgyalása során számos ország a végül elfogadott szövegnél kevésbé szigorú meghatározás mellett érvelt (pl. Németország, Törökország, Franciaország, az Egyesült Királyság, Portugália és az Európai Közösség is.)

A direktíva rendelkezései értelmében a hatóságok rendelkezésére álló információkat azonban részlegesen hozzáférhetővé lehet tenni, amennyiben lehetséges az érintett információk különválasztása. A tagállamok díjat kérhetnek az információ szolgáltatásért, de ez a díj az ésszerű mértéket nem lépheti túl.⁶¹⁰ Természetesen annak megállapítása, hogy egy konkrét esetben mi minősül az ésszerű mérték túllépésének, korántsem egyszerű. Például különféle környezeti engedélyezési eljárásokban a vizsgálati dokumentáció gyakran rendkívül nagy méretű, és térképeket, helyszínrajzokat, stb. tartalmaz, ami miatt a másolás is nehézkes. A hatóság általában nem rendelkezik plusz példányokkal ezekből az anyagokból, ezért vagy maga másolja le a kért információkat tartalmazó dokumentumokat, vagy az engedélyt kérőtől kér további másolatokat. Az információadásra vonatkozó kérés megtagadható, amennyiben még be nem fejezett dokumentumokra, vagy adatokra, vagy belső tájékoztatásra vonatkozik, illetve amikor a kérés nyilvánvalóan értelmetlen vagy túlságosan általános formában került megfogalmazásra.⁶¹¹

A válaszadás határideje legfeljebb két hónap, de a 3. cikk (4) bekezdése ezt megelőzően hangsúlyozta, hogy a hatóságnak az információt kérő személynek a lehető legrövidebb időn

⁶⁰⁶ Sajnos ennek ellenére a mai napig bevett gyakorlat a hazai közigazgatási szervek esetén is, hogy firtatják az információkérés indokát, miközben az irányelv értelmében „hatóságnak” minősülnek.

⁶⁰⁷ Ez utóbbi kitétel csak bírósági vagy kvázi bíróság előtti szakaszt jelenthet, egy ügy kivizsgálásának vagy bizonyíték beszerzésének a céljából; l. a C-321/96. sz., Wilhelm Mecklenburg kontra Kreis Pinneberg – Der Landrat ügyben 1998. január 15-én hozott ítélet [EBHT 1998., I-3809. o.] 27. és 28. pontját; magyar nyelven: HORVÁTH Zsuzsanna szerk. (2004): Válogatott ítéletek az Európai Bíróság esetjogából, 3. kötet, CompLex Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest, 126-127. o.

⁶⁰⁸ Az Európai Bíróság a C-233/00. sz., Bizottság kontra Franciaország ügyben 2003. június 26-án hozott ítéletében [EBHT 2003., I-6625. o.] megállapította, hogy az irányelv 3. cikk (2)-(3) bekezdéseiben foglalt kivételek taxatív felsorolást jelentenek, ezért a tagállami szabályozás nem tartalmazhat ettől eltérő kivételeket; l. az ítélet 57. és 60. pontját.

⁶⁰⁹ Ez az ún. 'public interest test', azaz a közérdek vizsgálata.

⁶¹⁰ 5. cikk

⁶¹¹ 3. cikk (3) bek.

belül kell választ adnia, a két hónapot ehhez képest a végső határidőnek kell tekinteni.⁶¹² Az információkérés megtagadása esetén a hatóság az elutasítást indokolni köteles.

Az irányelv hatalmas lépést jelentett a hatóságok szemléletének megváltoztatása, a tevékenységük átláthatóbbá tétele felé, de többnyire csak a kérelemre szolgáltatott (ún. passzív) információkhoz való hozzáféréssel foglalkozott. Rendelkezett az aktív információs jogról is, hiszen a tagállamok számára előírta, hogy tegyék meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy a nyilvánosságot általános információkkal lássák el a környezet állapotáról, leíró jelentések időszakos megjelentetése és egyéb eszközök útján.⁶¹³

A társadalmi részvétel alapvető feltétele, hogy elegendő mennyiségű és minőségű környezeti információ álljon a társadalom rendelkezésére, és elsősorban a hatóságok birtokolják, illetve hozzák nyilvánosságra ezeket (ez az igény nagyban hozzájárult ahhoz, hogy egyre inkább szükségessé vált egy olyan önálló intézmény létrehozása, amelynek éppen az a legfőbb feladata, hogy a környezeti adatokat gyűjtse, és a környezet állapotára vonatkozó információkat közkinccsá tegye. 1993 óta a Koppenhágában működő Európai Környezeti Ügynökség gyűjti, elemzi és szolgáltatja a környezeti információkat⁶¹⁴). Az Európai Környezeti Ügynökség – európai környezeti információs és megfigyelőhálózata (EIONET) segítségével – természetesen alapvetően fontos szerepet játszik a környezeti információk gyűjtésében és nyújtásában. Az EIONET egy 37 európai országban, 300-nál több nemzeti környezetvédelmi ügynökség és környezeti információval foglalkozó egyéb szerv hozzávetőleg 900 szakértőjéből és 5 meghatározott környezetvédelmi témával foglalkozó európai témaközpontból álló hálózat.⁶¹⁵

Végül megemlíthető, hogy – a 2005-ben indult 'Ozone Web' projekt⁶¹⁶ sikerén felbuzdulva – 2008 februárjában megjelent a Bizottság közleménye „A közös környezeti információs rendszer felé” címmel,⁶¹⁷ amely a környezetvédelmi adatok és információk jövőbeni gyűjtésére, megosztására és felhasználására vonatkozó javaslatokat tartalmazza a jelenlegi, jórészt központosított jelentéstételi rendszerek fokozatos átalakításával a hozzáféréseken, megosztáson és kölcsönös átjárhatóságon alapuló rendszerek felé.

IX.2.1 A C-186/04. sz. ügy

A C-186/04. sz. ügyben⁶¹⁸ az előzetes döntéshozatal iránti kérelem 90/313/EGK irányelv 3. cikk (4) bekezdésének és 4. cikkének értelmezésére vonatkozott, egy városrendezési szerződéssel kapcsolatos dokumentumokhoz való hozzáféréseire vonatkozó határozattal kapcsolatban. Pierre HOUSIEAUX úr betekintést kért a szerződésbe, valamint kérte a szerződés másolatát. A brüsszeli regionális fejlesztési társaság⁶¹⁹ az irányelvet átültető belga nemzeti szabályozásra⁶²⁰ hivatkozva elutasította a kérelmet. A társaság szerint csak a Brüsszel

⁶¹² A szófiai irányelvekben a határidő még legfeljebb 6 hét volt, az Egyezmény szerint a kérés benyújtását követő egy hónap, ami legfeljebb két hónapra meghosszabbítható, de erről a kérelmezőt a meghosszabbításról és annak indokairól is tájékoztatni kell (l. a 4. Cikk (2) bekezdését).

⁶¹³ 7. cikk

⁶¹⁴ L. az 1210/90/EGK tanácsi rendeletet (HL L 120, 1990.5.11., 1. o.)

⁶¹⁵ Az EIONET az adat- és információáramlás támogatására és javítására szolgáló infrastruktúrával (Reportnet) is rendelkezik, amely különböző világhálós szolgáltatásokat integrál.

⁶¹⁶ Az Ózon Honlap segítségével a felhasználók először kísérhették figyelemmel a talajszintű ózon alakulását összeurópai szinten; l. <http://www.eea.europa.eu/hu/pressroom/newsreleases/Ozone2006-hu>

⁶¹⁷ COM(2008) 46 végleges

⁶¹⁸ L. a Pierre Housieaux kontra Délégueés du conseil de la Région de Bruxelles-Capitale (Brüsszel fővárosi régió tanácsának képviselői) ügyben 2005. április 21-én meghozott ítéletet a Conseil d'État (Belgium) által előterjesztett előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában (HL C 171, 2005.07.09., 5 o.)

⁶¹⁹ société de développement régional de Bruxelles

⁶²⁰ L. a környezeti információkhoz a Brüsszel fővárosi régióban való hozzáférésekről szóló 1991. augusztus 29-i rendeletet (*Moniteur belge*, 1991. október 1., 21505. o.).

fővárosi régió tanácsának képviselői utasíthatják el az információkhoz való hozzáférést. HOUSIEAUX úr fellebbezést nyújtott be, és megismételte a szerződéshez való hozzáférésre vonatkozó kérelmét. Mintegy 10 hónap(!) elteltével, többszöri levélváltást követően tájékoztatást kapott a szerződés környezetre vonatkozó mellékleteiről, azonban elégedetlen volt a határozattal, ezért keresetet nyújtott be a belga Államtanácsához (Conseil d'État) a határozat megsemmisítése iránt.

A brüsszeli fővárosi régió tanácsának képviselőiből álló testület⁶²¹ elfogadhatatlansági kifogást nyújtott be a keresettel kapcsolatban, mert a belga szabályozás szerint a testületnek két hónapon belül kellett volna megküldenie a kérelmezőnek a kért dokumentumot (vagy tájékoztatnia a hozzáférés elutasításáról), a határidő eredménytelen letelte esetén pedig a hallgatást a hozzáférést elutasító határozatnak kellett tekinteni.

Az Államtanács az előzetes döntéshozatal érdekében a következő 4 kérdést terjesztette a Bíróság elé:

- Az irányelv 3. cikkének (4) bekezdésében szabályozott két hónapos határidő a hatóság számára csak tájékoztató jellegű, vagy pedig kötelező;
- Amennyiben a két hónapos határidő kötelező jellegű határidő, és annak lejártakor az információ iránti kérelemmel megkeresett hatóság azzal kapcsolatban semmilyen határozatot nem hozott, melyik az a „határozat” az irányelv 4. cikkének utolsó fordulata szerint, amely bírósági vagy közigazgatási úton – az érintett nemzeti jogrendszernek megfelelően – megtámadható;
- Az irányelv 3. cikkének (4) bekezdése és 4. cikke megtiltják-e, hogy a nemzeti jog a hatóság két hónapos hallgatását úgy értelmezze, mint a kérelmet hallgatólagosan elutasító határozatot;
- Amennyiben a két hónapos határidő csupán indikatív, az irányelv említett szabályai kizárják-e, hogy a nemzeti jog lehetővé tegye az információt kérő személy számára a hatóság felszólítását, hogy az információ iránti kérelemre egy bizonyos határidőn belül válaszoljon, különben a hatóság további hallgatása az információközlést hallgatólagosan elutasító határozatnak minősül (és ezáltal bírósági vagy közigazgatási úton megtámadható).

Az első kérdésre adott válaszában a Bíróság hangsúlyozta, hogy irányelv vonatkozó rendelkezésének szövegéből és szelleméből is egyaránt az következik, hogy a két hónapos határidő kötelező jellegű. A „lehető legrövidebb időn belül, de legkésőbb két hónapon belül” formula ugyanis egyértelműen jelzi, hogy a hatóság a kérelem megvizsgálásakor és a válaszadáskor köteles betartani a határidőt, és ha ez a határidő csupán tájékoztató jellegű lenne, az információ iránti kérelmet benyújtó személy nem tudná pontosan, hogy melyik időponttól kezdve indíthat keresetet. Az Államtanács által feltett negyedik kérdésre emiatt a Bíróságnak már nem volt szükséges válaszolnia.

A Bíróság utalt Juliane KOKOTT főtanácsnok indítványára is, aki az eljárás gyorsaságának követelményét a megfelelő ügyintézés elvéből vezette le, és azzal is alátámasztotta, hogy a környezeti információk értékének megítélésénél fontos, hogy az egyén hamar az információk birtokába jusson, és ez alapján fel tudja használni például a folyamatban lévő építési vagy tervezési jogi eljárásokban.⁶²²

Ezt követően a harmadik kérdés vizsgálatára került sor. A C-233/00. sz., Bizottság kontra Franciaország ügyben hozott ítéletből korábban kiderült már, hogy hallgatólagos elutasítás esetén az elutasítás indokait – akár a hallgatólagos elutasításnál későbbi időpontban, de – az

⁶²¹ Collège des Délégués du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale

⁶²² L. az indítvány 23. és 24. pontját. A Bíróság kitért az irányelv céljára is, mivel a tizenegyedik preambulumbekzdés kimondja, hogy a nyilvánosságot folyamatosan el kell látni a környezeti állapotára vonatkozó általános információkkal, ezt az érvet azonban nem érzem kellően erősnek a két hónapos határidő kötelező jellegének megítéléséhez.

eredeti kérelem előterjesztését követő két hónapon belül közölni kell.⁶²³ Ilyen esetben a közlést kell az irányelv 3. cikkének (4) bekezdése szerinti válasznak tekinteni. Csak ilyen értelmezéssel lehet biztosítani az említett szabály hatékony érvényesülését.

KOKOTT főtanácsnok itt is hivatkozott a megfelelő ügyintézéshez való jogra, hiszen ebből következik az igazgatási szervek azon kötelezettsége, hogy határozataikat indokolják, ami nem csak az igazgatási tevékenység átláthatóságának általános kifejeződése, hanem lehetővé teszi az egyén számára, hogy a körülmények ismeretében döntést hozhasson a bírósághoz fordulás előnyeiről. Szoros összefüggés van tehát az indokolási kötelezettség és a hatékony bírói jogvédelemhez való jog között is.⁶²⁴

Az irányelv információhoz való hozzáférésre irányuló kérelemmel kapcsolatos két hónapos hallgatás tehát hallgatólagos elutasító határozatnak minősül, és a 3. cikk (4) bekezdésével ellentétes az, ha a két hónapos határidő leteltekor a határozatot nem látták el indokolással. A hallgatólagos elutasító határozat mindenképpen válasznak minősül, azonban jogellenesnek kell tekinteni.

Ez alapján már egyértelmű a második kérdésre adandó válasz: a hatóság két hónapos hallgatása olyan határozat létrejöttéhez vezet („két hónapos hallgatásából következő hallgatólagos elutasító határozat”), amely a nemzeti jogrendszernek megfelelően, bírósági vagy közigazgatási úton megtámadható.

IX.3. A 2003/4/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv

IX.3.1. Az irányelv megalkotásának indokai

Az Aarhusi Egyezmény nagymértékben támaszkodott az 90/313/EGK irányelv rendelkezéseire, de sokkal szélesebben határozta meg a „környezeti információ” fogalmát (beleértve pl. a biológiai sokféleséget és annak összetevőit), főszabályként felére (legfeljebb a kérés benyújtását követő egy hónapra) csökkentette a környezeti információ rendelkezésre bocsátásának határidejét,⁶²⁵ szűkítette a kivételek körét, melyekre hivatkozva a környezeti információra vonatkozó kérés elutasítható, előírta a megtagadás indokainak szűk értelmezését, illetve azt, hogy az elutasítás indokait a kérelem megtagadásáról szóló értesítéssel együtt közöljék a kérelmezővel, továbbá részletesen szabályozta az információhoz való hozzáférés aktív formáját.⁶²⁶

Az Egyezmény aláírása szükségessé tette a kérdés újraszabályozását a Közösség szintjén. A Bizottság célszerűbbnek látta módosítás helyett a 90/313/EGK irányelvet teljes egészében hatályon kívül helyezni a jobb átláthatóság érdekében, hogy egy egységes, átlátható és koherens jogszabályszöveg szülessen. Az ennek nyomán, 2003. január 28-án elfogadott 2003/4/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv⁶²⁷ – összhangban az Egyezménnyel – részletes szabályokat tartalmaz a környezeti információkhoz való hozzáférésről. A jogalkotási eljárás során a Bizottság és a Tanács mindössze az Egyezmény végrehajtására törekedett, míg az Európai Parlament az Egyezmény által nem szabályozott területekre is ki akarta terjeszteni az irányelv rendelkezéseit. Ennek következtében néhány kérdésben az irányelv még az Egyezmény előírásait is meghaladja, például a környezeti információk közé sorolja a tápláléklánc szennyeződését, és kísérletet tesz arra, hogy főszabályként a tagállamok a

⁶²³ L. a C-233/00. sz. Bizottság kontra Franciaország ügyben 2003. június 26-án hozott ítélet [EBHT 2003., I-6625. o.] 111. pontját.

⁶²⁴ L. a főtanácsnoki indítvány 32. pontját.

⁶²⁵ Az Egyezmény kidolgozása során az uniós tagállamok egy része (főleg Németország, Franciaország, Hollandia és az Egyesült Királyság) mereven ragaszkodott ahhoz, hogy az információ nyújtásának határideje legalább két hónap lehessen; l. WATES (1997): i. m., 30. o.

⁶²⁶ 4-5. Cikkek

⁶²⁷ HL L 41, 2003.2.14., 26. o.

„hatóság” fogalma alá tartozónak minősítsék a bírói vagy jogalkotói minőségben eljáró szerveket vagy intézményeket.

Az irányelv preambuluma 1. pontja megerősíti, hogy a környezeti információkhoz történő szélesebb körű hozzáférés és a környezeti információk terjesztése hozzájárul a nagyobb környezettudatossághoz, a szabad véleménycseréhez, a nyilvánosságnak a környezeti ügyekkel kapcsolatos döntéshozatalban való hatékonyabb részvételéhez, és végezetül a jobb környezethez. Nem említi tehát az Aarhusi Egyezmény 3. pillérét, ami a döntéshozatalban való részvétel nélkül is felmerül, amennyiben az információkhoz való hozzáférést korlátozzák vagy elutasítják.

A tagállamoknak 2005. február 14-ig kellett hatályba léptetniük azokat a törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseket, amelyek szükségesek ahhoz, hogy az irányelvnek megfeleljenek⁶²⁸ (a 90/313/EGK irányelv ugyanezen a napon veszítette hatályát). A tagállamok alkalmazás során szerzett tapasztalatairól pedig a Bizottságnak kell jelentést benyújtania az Európai Parlamenthez és a Tanácshoz az esetleges módosítási javaslataival együtt.⁶²⁹

IX.3.2. A hozzáférés szabályai

Az irányelv 3-5. cikkei tartalmazzák a környezeti információkhoz való hozzáférésre vonatkozó szabályokat. A jogszabály különbséget tesz a hatóság birtokában lévő, illetve a hatóság számára tárolt információk között:

- Előbbi jelenti a hatóság birtokában lévő, általa előállított vagy kézhez vett környezeti információkat;
- Utóbbi a hatóság részére ténylegesen valamely természetes vagy jogi személy által tárolt környezeti információkat.⁶³⁰

A tagállami hatóságok kötelesek kérelemre rendelkezésre bocsátani a birtokukban lévő vagy számukra tárolt környezeti információkat anélkül, hogy a kérelmezőnek indokolnia kellene a kérelmét. Az információt a lehető leghamarabb, de legkésőbb a kérelem hatóságához történő beérkezését követő egy hónapon belül, vagy ha az információ mennyisége és összetettsége indokolja, a beérkezésétől számított két hónapon belül kell a kérelmező rendelkezésére bocsátani. Utóbbi esetekben a kérelmezőt a meghosszabbításról és annak indokairól a lehető leghamarabb, de mindenképp az egy hónapos időszak lejárta előtt tájékoztatni kell.⁶³¹

Ha a kérelem megfogalmazása túl általános, a hatóság a lehető leghamarabb, de legkésőbb a kérelem beérkezését követő egy hónapon felkéri a kérelmezőt a pontosításra. Az információkat egyébként a kért formában, illetve formátumban (például másolat formájában) kell megadni, kivéve ha az információ könnyen hozzáférhető módon, más formában/formátumban már nyilvánosan rendelkezésre áll, vagy a hatóság számára ez ésszerűbb, de ebben az esetben a hatóságnak indokolási kötelezettsége van.⁶³² Az információk kért formában/formátumban történő kiadásának teljes vagy részleges megtagadása esetén az egy hónapos határidőn belül közölni kell a kérelmezővel az elutasítás okát. A hatóságoknak egyébiránt „minden ésszerű erőfeszítést” meg kell tenniük annak érdekében, hogy a birtokukban lévő vagy számukra tárolt, környezeti információkat számítógépes távközlési vagy más elektronikus eszközzel könnyen sokszorosítható és hozzáférhető formában, illetve formátumban tárolják.

⁶²⁸ 10. cikk

⁶²⁹ Az irányelv 9. cikk (1) bekezdése alapján a tagállamoknak legkésőbb 2009. augusztus 14-ig kellett benyújtani a jelentéseiket a Bizottsághoz.

⁶³⁰ 2. cikk (3)-(4) bek.

⁶³¹ 3. cikk (2) bek. a)-b) pontok

⁶³² 3. cikk (4) bek.

A hatóságok tisztviselőinek segíteniük kell a nyilvánosságot az információkhoz jutásban, a tagállamoknak nyilvánosan hozzáférhetővé kell tenniük a hatóságok jegyzékét, és egyéb eszközökkel is elő kell segíteniük az információhoz jutás hatékonyságát.⁶³³ A hatóságoknak „kielégítő módon” tájékoztatniuk kell a nyilvánosságot az irányelvből fakadó jogaikról, és megfelelő mértékben gondoskodniuk kell az ehhez szükséges információkról, útmutatásokról, tanácsadásról.⁶³⁴

A legfontosabb szabályozási kérdés természetesen itt is a hozzáférés alóli kivételek köre. A 4. cikk alapján a tagállamok az alábbi indokok alapján utasíthatják vissza a környezeti információkhoz való hozzáférést:

- A kért információ nincs a hatóság birtokában vagy nem tárolják a számára;⁶³⁵
- A kérés nyilvánvalóan ésszerűtlen;
- A kérelem túlságosan általános jellegű;
- A kérés befejezetlen anyagot⁶³⁶ vagy lezáratlan dokumentumot, illetve feldolgozatlan adatokat érint;
- A kérelem belső közleményeket érint.

Külön csoportban kerülnek felsorolásra azok a kivételek, amelyeknél a közzététel hátrányosan befolyásolná a következőket:

- A hatóságok tanácskozásainak titkos jellege (amennyiben a titkosságot jogszabály írja elő);
- Nemzetközi kapcsolatok, közbiztonság vagy honvédelem;
- Folyamatban lévő bírósági eljárások, személyek jogainak tisztességes tárgyalása, bünyügyi vagy fegyelmi vizsgálatok lefolytatása;
- Üzleti vagy üzemi titkok (amennyiben nemzeti vagy közösségi jogszabály írja elő a jogos gazdasági érdekek védelme céljából);
- Szellemi tulajdonjogok;
- Személyes adatok és/vagy természetes személyre vonatkozó akták bizalmas jellege (amennyiben az érintett személy nem járult hozzá az információk nyilvánosságra hozatalához, és amennyiben a bizalmas jelleget nemzeti vagy közösségi jogszabály írja elő);⁶³⁷
- Olyan személyek érdekei vagy védelme, akik a kért információt jogszabályi kötelezettség nélkül, önként szolgáltatották;⁶³⁸
- A környezet védelme, amelyre az információ vonatkozik, mint például a ritka fajok költőhelyei.⁶³⁹

Az elutasítások indokait minden esetben szűken kell értelmezni, és mindig figyelembe kell venni és mérlegelni a közzétételhez fűződő közérdeket a megtagadás által szolgált érdekekkel szemben. A hatóságoknak azt is vizsgálniuk kell, hogy van-e lehetőség a kért információnak a

⁶³³ Pl. információs tisztviselők kinevezése, a kért információk vizsgálatára szolgáló intézmények létrehozása és fenntartása, a hatóságok birtokában lévő környezeti információk nyilvántartásai és jegyzékei, információs pontok létrehozása.

⁶³⁴ 3. cikk (5) bek.

⁶³⁵ Ha a hatóságnak tudomása van arról, hogy az információ más hatóság birtokában van, illetve azt más hatóság számára tárolják, vagy a lehető leghamarabb továbbítja a kérést e másik hatósághoz, és erről tájékoztatja a kérelmezőt, vagy tájékoztatja a kérelmezőt arról, hogy tudomása szerint a kért információt melyik hatóságtól igényelheti.

⁶³⁶ Ebben az esetben a hatóságnak meg kell neveznie az elkészítésért felelős hatóságot és a befejezés várható időpontját.

⁶³⁷ Figyelembe véve személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról szóló, 1995. október 24-i 95/46/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv rendelkezéseit is.

⁶³⁸ Kivéve ha az illető az érintett információk megismeréséhez hozzájárult.

⁶³⁹ L. a 4. cikk (2) bekezdés a)-h) pontjait. A tagállamok nem rendelkezhetnek a kérés megtagadását az a), d), f), g) és h) pontok alapján, ha az a környezetbe történő kibocsátással kapcsolatos információt érint.

többi résztől történő elkülönítésére, és ez alapján a részleges rendelkezésre bocsátásra.⁶⁴⁰ Megtagadás esetén az indokokat a kérelmezővel írásban vagy elektronikus úton kell ismertetni, ha a kérést írásban nyújtották be, vagy ha a kérelmező ezt kéri; egyben tájékoztatni kell a rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőségről.⁶⁴¹

Ami az információkérés költségeit illeti, az 5. cikk értelmében a hatóságok a környezeti információk szolgáltatásáért számolhatnak fel díjat, a közhiteles nyilvántartásokhoz vagy jegyzékekhez történő hozzáférés és az információk helyszíni tanulmányozása azonban díjmentes. A díj mértéke egyéb esetekben sem haladhatja meg azonban az „ésszerű határt”.⁶⁴² Mivel ez a megfogalmazás messze nem olyan konkrét, mint például a közösségi intézményekkel és szervezetekkel kapcsolatos szabályozás,⁶⁴³ ezért a hatóságoknak díjjegyzéket kell közzétenniük, és tájékoztatniuk a kérelmezőt arról, hogy a díjat milyen feltételek alapján róják ki (illetve lehet-e mentesülni a fizetés alól).⁶⁴⁴

A passzív információs jog aprólékos szabályozása mellett az irányelv 7. cikke részletes szabályokat tartalmaz a környezeti információk aktív és módszeres terjesztésével kapcsolatban is. Ennek alapján a hatóságok a feladataik szempontjából lényeges, birtokukban lévő vagy számukra tárolt környezeti információkat rendszerezik (különösen számítógépes távközlés és/vagy elektronikus technológia segítségével, amennyiben az rendelkezésre áll), a tagállamok pedig gondoskodnak arról, hogy a környezeti információkat⁶⁴⁵ szükség szerint frissítik, és elektronikus adatbázisok segítségével fokozatosan hozzáférhetővé teszik a nyilvános távközlési hálózatokon keresztül.⁶⁴⁶ Legalább négy évente országos (és ha lehetséges, regionális vagy helyi szintű) jelentéseket tesznek közzé a környezet állapotáról, az emberi egészséget vagy a környezetet érő közvetlen fenyegetés esetén pedig azonnal és késedelem nélkül közreadják a hatóságok birtokában lévő vagy számukra tárolt információkat a várható érintett lakosság számára, a kár megakadályozására vagy csökkentésére irányuló intézkedések megteremtése érdekében.⁶⁴⁷

IX.4. Az Európai Szennyezőanyag-kibocsátási és Szállítási Nyilvántartás

Az Aarhusi Egyezmény 5. Cikk (9) bekezdése és 10. Cikk (2) bekezdése utalt rá, hogy lehetséges olyan eszközök létrehozása, melyek megkönnyítik a polgárok számára az információkhoz való hozzájutást, és a döntéshozatalban való részvételt. Ilyenek például a nyilvántartások, melyek a leghasználatóbb eszközök közé tartoznak, amennyiben megbízható adatokat tartalmaznak, melyek összevethetők a gazdasági társaságok, valamint az illetékes hatóságok által szolgáltatott adatokkal.

A szennyezőanyag-kibocsátási és -szállítási nyilvántartás⁶⁴⁸ olyan regisztert jelent, amelynek célja a szennyezőanyag-kibocsátások felmérése és a jelentős kibocsátások nyilvántartása, az ipari tevékenységekről és azok szennyezőanyag-kibocsátásairól összehasonlítható adatok

⁶⁴⁰ 4. cikk (4) bek.

⁶⁴¹ 4. cikk (5) bek.

⁶⁴² Magyarországon jelenleg a 33/2005. (XII. 27.) KvVM rendelet szabályozza a környezetvédelmi, természetvédelmi, valamint a vízügyi hatósági eljárások igazgatási szolgáltatási díjainak a mértékét.

⁶⁴³ L. az 1210/90/EGK tanácsi rendelet 10. cikk (1) bekezdését

⁶⁴⁴ 5. cikk (3) bek.

⁶⁴⁵ Pl. a környezetről szóló vagy a környezettel kapcsolatos nemzetközi szerződések, különböző szintű jogszabályok szövege, a környezettel kapcsolatos politikák/tervek/programok, végrehajtási jelentések, környezetállapot-jelentések, engedélyek, hatástanulmányok és kockázatelemzések.

⁶⁴⁶ Az Egyezmény 5. Cikk (3) bekezdése sem utalt a világháló nyújtotta lehetőségekre, hanem csupán annyit írt elő, hogy valamennyi Fél biztosítja, hogy a környezeti információk egyre nagyobb mértékben rendelkezésre álljanak „olyan elektronikus adatbázisokban, amelyek a nyilvánosság számára a nyilvános telekommunikációs hálózaton keresztül könnyen hozzáférhető”.

⁶⁴⁷ 7. cikk (3)-(4) bek.

⁶⁴⁸ Pollutant Release and Transfer Register - PRTR

gyűjtése. Olyan költséghatékony eszközök, amelyek segítik a környezeti teljesítmény javítását, a környezeti politikákon és programokon keresztül elért előrehaladás értékelését, a prioritások meghatározását, a szennyező anyagok kibocsátására és szállítására vonatkozó információkhoz való nyilvános hozzáférés biztosítását, valamint a környezeti állapot változásának a nyomon követését.

A megfelelő PRTR-ek létrehozásával hatékonyabbá válik a környezeti információkhoz való nyilvános hozzáférés növelése, ami elősegítheti a nyilvánosság számára a döntéshozatalban való részvételt, és hozzájárulhat a környezetszennyezés megelőzéséhez és csökkentéséhez. Az adatok gyűjtésének, illetve az információk továbbadásának harmonizációja pedig több országok között lehetővé teszi az adatok minőségének és összehasonlíthatóságának biztosítását, ennek következtében hatékonyabbá válnak maguk az információk is, és könnyebbé válik az információkhoz való hozzáférés.

Az Aarhusi Egyezmény 5. Cikk 9. bekezdése a környezeti információk összegyűjtésével és terjesztésével összefüggésben írta elő a Felek számára egy összefüggő PRTR fokozatos kiépítését, amely egy strukturált, számítógépes és a nyilvánosság számára hozzáférhető adatbázison alapul.⁶⁴⁹ Ennek részleteit a 2003. május 21-23. között Kijevben megrendezett környezetvédelmi miniszteri konferencián elfogadott PRTR (Szennyezőanyag Kibocsátási és Szállítási Nyilvántartás) Jegyzőkönyv határozza meg, melyet 36 ország és az Európai Közösség képviselője írt alá.⁶⁵⁰

A Jegyzőkönyv kidolgozásával párhuzamosan az Európai Közösség is kialakította a saját rendszerét. Az Európai Bizottság 2000. július 7-i, 2000/479/EC számú, az európai szennyezőanyag-kibocsátási nyilvántartás (EPER⁶⁵¹) kialakításáról szóló határozata⁶⁵² az integrált szennyezés-megelőzésről és csökkentésről szóló 96/61/EK tanácsi (ún. IPPC-) irányelvben⁶⁵³ definiált fő kibocsátások és a kibocsátók adatainak nyilvántartásához szükséges, a tagállamok által teljesítendő adatszolgáltatás részletes követelményeit fektette le. Az IPPC-irányelv 15. cikkének (3) bekezdése írta elő a tagállamok számára, hogy a tagállamok vezessenek nyilvántartást és szolgáltatassanak adatokat a legfontosabb kibocsátásaikról, valamint azok forrásairól.

A tagállamoknak háromévente kellett jelentést készíteniük (elsőként 2003 júniusában, a 2001-re vonatkozó adatokról) egy előre megadott formátumban.⁶⁵⁴ Ezeket a jelentéseket a Bizottság köteles volt közzétenni, a bejelentett adatokat pedig az Európai Környezeti Ügynökség segítségével az interneten nyilvánosságra hozni. A határozat A1. Melléklete határozta meg a Bizottságnak küldött jelentésben feltüntetendő szennyezőanyagokat, valamint azokat a határértékeket, amelyek átlépését jelenteni kell.

2003. május 21-én a kijeji PRTR Jegyzőkönyvnek a Közösség részéről történt aláírása, majd jóváhagyása⁶⁵⁵ szükségessé tette egy szélesebb körű európai szabályozás (ún. Európai Szennyezőanyag-kibocsátási és -szállítási Nyilvántartás; a továbbiakban E-PRTR) kialakítását, ami a Bizottság 2006. február 4-i, 166/2006/EK számú rendeletével történt meg.⁶⁵⁶ A Jegyzőkönyv az EPER-rel azonos elvekre épül, de a jelentéstételi kötelezettség több szennyező anyagra és több tevékenységre, valamint a földtani közegbe (talajba) történő

⁶⁴⁹ 5. Cikk (9) bek.

⁶⁵⁰ Málta és Szlovákia kivételével az akkor 25 országból álló Európai Unió valamennyi tagállama aláírta a Jegyzőkönyvet.

⁶⁵¹ European Pollutant Emission Register – EPER

⁶⁵² HL L 192, 2000.7.28., 36. o.

⁶⁵³ HL L 257, 1997.10.10., 26. o.

⁶⁵⁴ L. a határozat A2. Mellékletét.

⁶⁵⁵ L. a Tanács 2005. december 2-i 2006/61/EK határozatát (HL L 32, 2006.2.4., 54. o.); Magyarországon a Jegyzőkönyvet a 2009. évi LIII. törvény hirdette ki.

⁶⁵⁶ HL L 33, 2006.2.4., 1. o.

kibocsátásra, a diffúz forrásokból eredő kibocsátásra és a telephelyről történő elszállításra is kiterjed.

A rendelet 14. preambulumbekzdése szerint az E-PRTR által nyújtott információkhoz való hozzáférésnek korlátlanak kell lennie, és e szabálytól csak akkor lehet eltérni, amennyiben azt a hatályos közösségi (uniós) jogszabályok kifejezetten lehetővé teszik. A 11. cikk rendelkezéseinek megfelelően a tagállamok jelzik bizonyos adatok bizalmas jellegét azon üzemek kérésére, akik kifejezetten kérték az adataik ilyen jellegű kezelését. Ennek mindig a rögzített kivételeknek megfelelően kell történnie, még ha a 11. cikk utolsó mondata úgy rendelkezik is, hogy közölniük kell az adatok visszatartásának okát, amire a 2003/4/EK irányelv 4. cikke értelmében egyébként nem lennének kötelesek.⁶⁵⁷ A Bizottság a rendelet 14. cikkében foglaltaknak megfelelően kidolgozta az Európai PRTR megvalósítását segítő útmutatót.⁶⁵⁸

Végül megemlíthető, hogy 2007-ben döntés született a Közösségen belüli (INSPIRE) kialakításáról, amely megoldhatja a meglévő térinformatikai rendszerek elérhetőségével, minőségével, rendszerezésével, hozzáférhetőségével és megosztásával kapcsolatos, több szinten és számos területen tapasztalható problémákat. A tagállamok által kialakított, a közös végrehajtási szabályokkal összeegyeztethetővé tett és közösségi szintű intézkedésekkel kiegészített térinformációs infrastruktúra keretében az Európai Bizottság közösségi szinten létrehoz és működtet egy ún. INSPIRE-geoportált, melynek szolgáltatásaihoz (pontosabban a szolgáltatások egy részéhez) a nyilvánosság ingyenesen is hozzáférhet.⁶⁵⁹ Az irányelv 13. cikke tartalmazza azokat az okokat (nemzetközi kapcsolatok, közbiztonság, honvédelem, stb.), amelyekre hivatkozva a tagállamok korlátozhatják a hozzáférést a hálózat adataihoz – összhangban a 2003/4/EK irányelv és az Aarhusi Egyezmény rendelkezéseivel.⁶⁶⁰

IX.5. A környezeti információkhoz való hozzáférés egyéb jogszabályokban

A közösségi/uniós jog horizontális és szektorális szabályai is tartalmaznak számos utalást a környezeti információk nyilvánosságával kapcsolatban. Előbbi csoporthoz tartoznak elsősorban a környezeti hatásvizsgálattal (KHV), integrált szennyezés-megelőzéssel és -ellenőrzéssel, a stratégiai környezeti vizsgálatokkal, az uniós szintű ökocímkevel és a környezeti vezetési és hitelesítési rendszerekkel kapcsolatos jogszabályok. Az első háromról a későbbiekben még részletesen lesz szó.

A közösségi ökocímke önkéntes odaítélési rendszerének alapvető célja a fogyasztók tájékoztatása a címkével rendelkező termékek környezeti jellemzőiről. Az egyes termékcsoportokra vonatkozó környezeti információknak minden esetben világosnak és érthetőnek kell lenniük (8. cikk). Ha egy termék egyaránt viseli a közösségi ökocímket és a nemzeti címkét, úgy ezt a két emblémát a terméken egymás mellett kell elhelyezni.

A tagállamoknak és a Bizottságnak az Európai Unió ökocímke-bizottsága (EUÖB) tagjaival együttműködve kell népszerűsíteniük a közösségi ökocímke használatát, a fogyasztók, gyártók, nagy- és kiskereskedők és a közvélemény számára hozott felvilágosító intézkedésekkel és tájékoztatási kampányokkal, ezzel is támogatva a rendszer fejlesztését. A használat ösztönzésére az intézményeknek (beleértve a tagállami hatóságokat is) példát kell mutatniuk a termékekre vonatkozó követelményeik megállapításakor (10. cikk). A Bizottságnak különös figyelmet kell fordítania olyan közös tevékenységekre, amelyek elősegítik az ökocímket elnyert termékek népszerűsítését és egy információcsere-

⁶⁵⁷ L. az EGSZB E-PRTR-re vonatkozó véleményének 4.5 pontját (HL C 255, 2005.10.14., 55. o.).

⁶⁵⁸ http://ec.europa.eu/environment/air/pollutants/stationary/eper/pdf/hu_prtr.pdf

⁶⁵⁹ L. az Európai Parlament és a Tanács 2007/2/EK irányelvének 14. cikkét.

⁶⁶⁰ L. az irányelv 7. preambulumbekzdését, 2. cikk (1) bekezdését és 13-14. cikkeket.

mechanizmus kialakítását a meglévő és jövőbeli termékcsoporthoz nemzeti és európai uniós szinten.⁶⁶¹

Emellett természetesen léteznek uniós szinten termékekre vonatkozó egyéb címkézési vagy minőségtanúsítási rendszerek is, amelyeket például a háztartási készülékek energia- és egyéb erőforrás-fogyasztásának címkézéssel és szabványos termékismertetővel történő feltüntetéséről szóló, 1992. szeptember 22-i 92/75/EGK tanácsi irányelv,⁶⁶² vagy a mezőgazdasági termékek ökológiai termeléséről, valamint a mezőgazdasági termékeken és élelmiszereken erre utaló jelölésekről szóló, 1991. június 24-i 2092/91/EGK tanácsi rendelet⁶⁶³ alapján hoztak létre.

A szervezetek közösségi környezetvédelmi vezetési és hitelesítési rendszerben (EMAS) való önkéntes részvételének lehetővé tételéről szóló 761/2001/EK rendelet⁶⁶⁴ alapvető célja az EMAS-rendszerben működő szervezetek környezeti teljesítményének értékelése és javítása, valamint a közvélemény és más érdekelt felek tájékoztatása. Ennek alkalmazása révén szervezetek előnyre tehetnek szert a szabályozott ellenőrzés, a költségtakarékosság és a nyilvánosságban róluk kialakuló kép révén. Az általános követelményeken túl az EMAS különös jelentőséget tulajdonít a jogszabályok betartásának, a környezeti teljesítmény javításának, a külső kommunikációnak, valamint az alkalmazottak bevonásának. Az EMAS-rendszerben nyilvántartásba vett szervezetek jegyzékét az Európai Bizottság vezeti és teszi közzé.⁶⁶⁵

A tagállamoknak megfelelő intézkedéseket kell tenniük annak érdekében, hogy az érintett szervezetek mellett a nyilvánosságot is tájékoztassák az EMAS céljairól és fő elemeiről. Ehhez a környezetvédelmi és fogyasztói szervezetekkel is együtt kell működniük az EMAS általános megismertetése érdekében.⁶⁶⁶ A szabályozás központi eleme a környezetvédelmi nyilatkozat, amelynek tartalmaznia kell a rendelet III. melléklet 3.2. szakasza a)–g) pontjában részletezett információkat. A nyilatkozat célja, hogy tájékoztatást adjon a nyilvánosság és más érdekelt felek számára a szervezet környezeti hatásáról és környezeti teljesítményéről, valamint annak folyamatos javításáról. A velük folytatott párbeszéd érdekében a tájékoztatási igényeiket már a környezetvédelmi nyilatkozat összeállításakor és kidolgozása során figyelembe kell venniük az EMAS-rendszerhez csatlakozni kívánó szervezeteknek.

A vonatkozó szektorális szabályozás keretében megemlíthető a települési szennyvíz kezeléséről szóló 91/271/EGK irányelv,⁶⁶⁷ a természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről szóló 92/43/EGK irányelv,⁶⁶⁸ az élelmiszerek címkézésére, kizserelésére és reklámozására vonatkozó tagállami jogszabályok közelítéséről szóló 2000/13/EK irányelv,⁶⁶⁹ az elhasznált járművekről szóló 2000/53/EK irányelv,⁶⁷⁰ a vízpolitika terén a közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról szóló 2000/60/EK irányelv,⁶⁷¹ a hulladékok égetéséről szóló 2000/76/EK irányelv,⁶⁷² a géntechnológiával módosított szervezetek környezetbe történő szándékos kibocsátásáról és a 90/220/EGK tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 2001/18/EK irányelv,⁶⁷³ az általános

⁶⁶¹ 5. cikk

⁶⁶² HL L 297, 1992.10.13., 16. o.

⁶⁶³ HL L 198, 1991.7.22., 1. o.

⁶⁶⁴ HL L 114, 2001.04.24., 1. o.

⁶⁶⁵ 7. cikk (3) bek.

⁶⁶⁶ 12. cikk (1) bek.

⁶⁶⁷ HL L 135, 1991.5.30., 40. o.

⁶⁶⁸ HL L 206, 1992.7.22., 7. o.

⁶⁶⁹ HL L 109, 2000.5.6., 29. o.

⁶⁷⁰ HL L 269, 2000.10.21., 34. o.

⁶⁷¹ HL L 327, 2000.12.22., 1. o.

⁶⁷² HL L 332, 2000.12.28., 91. o.

⁶⁷³ HL L 106, 2001.4.17., 1. o.

termékbiztonságról szóló 2001/95/EK irányelv,⁶⁷⁴ a környezeti levegő ózontartalmáról szóló 2002/3/EK irányelv,⁶⁷⁵ a környezeti zaj értékeléséről és kezeléséről szóló 2002/49/EK irányelv,⁶⁷⁶ az elektromos és elektronikus berendezések hulladékairól szóló 2002/96/EK irányelv,⁶⁷⁷ az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységei Közösségen belüli kereskedelmi rendszerének létrehozásáról és a 96/61/EK tanácsi irányelv módosításáról szóló 2003/87/EK irányelv,⁶⁷⁸ a fürdővizek minőségéről és a 76/160/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 2006/7/EK irányelv,⁶⁷⁹ illetve az egyes fluortartalmú üvegházhatású gázokat tartalmazó termékek és berendezések címkéinek formáiról és a különleges címkézési követelmények megállapításáról szóló 1494/2007/EK rendelet.⁶⁸⁰ A lista nem taxatív, de terjedelmi okok miatt az említettekkel sem foglalkozom részletesen.⁶⁸¹

IX.6. Az uniós intézmények dokumentumaihoz való hozzáférés

Az Amszterdami Szerződés vezette be a közösségi jogban az uniós polgárok, valamint valamely tagállamban létesítő okirat szerinti székhellyel rendelkező természetes vagy jogi személyek hozzáférési jogát az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz.⁶⁸² Ennek megfelelően került elfogadásra az 1049/2001/EK rendelet,⁶⁸³ amely hatályon kívül helyezte a bizottsági dokumentumokhoz való nyilvános hozzáféréstől szóló 94/90 ESZAK, EGK, Euratom rendeletet.⁶⁸⁴ Mindhárom említett közösségi intézmény korábban kialakította már a saját dokumentumaihoz való hozzáférésre vonatkozó szabályozást, a rendelet lényegében ezeket a korábbi kezdeményezéseket foglalta össze.⁶⁸⁵ A rendelet végrehajtása érdekében az említett közösségi intézmények belső szabályzatokat dolgoztak ki, illetve együttes nyilatkozatban állapodtak meg, hogy a hivataloknak és hasonló szervezeteknek (pl. az Európai Munkahelyi Biztonsági és Egészségvédelmi Ügynökségnek, az Európai Unió Szerveit Fordítóközpontjának) a rendeletben előírtaknak megfelelő szabályokat kell alkalmazniuk, ezért uniós szinten a mai napig ez a jogszabály a legfontosabb dokumentum az intézmények birtokában lévő dokumentumok megismeréséhez.⁶⁸⁶ Ami a

⁶⁷⁴ HL L 11, 2002.1.15., 4. o.

⁶⁷⁵ HL L 67, 2002.3.9., 14. o.

⁶⁷⁶ HL L 189, 2002.7.18., 12. o.

⁶⁷⁷ HL L 37, 2003.2.13., 24. o.

⁶⁷⁸ HL L 275, 2003.10.25., 32. o.

⁶⁷⁹ HL L 64, 2006.3.4., 37. o.

⁶⁸⁰ HL L 332, 2007.12.18., 25. o.

⁶⁸¹ Ezek részletesebb elemzését l. BERKI Zsuzsanna – SZILÁGYI Szilvia – BÁNDI Gyula – KISS Csaba – BERKI András (2008): Az információhoz való hozzáférés szabályozása és annak érvényesülése a környezetvédelemben, EMLA Környezeti Management és Jog Egyesület, Budapest, 25-28. o.

⁶⁸² L. az EK-Szerződés 255. cikkét. Az EU-Szerződés 28. cikk (1) bekezdése és 41. cikk (1) bekezdése értelmében a dokumentumokhoz való hozzáférés joga az EU második és harmadik pillérével kapcsolatos dokumentumokra is kiterjedt.

⁶⁸³ HL L 145, 2001.5.31., 43. o.

⁶⁸⁴ HL L 46, 1994.2.18., 43. o.

⁶⁸⁵ L. a Tanács dokumentumaihoz való nyilvános hozzáféréstől szóló, 1993. december 20-i 93/731/EK tanácsi határozatot (HL L 340, 1993.12.31., 43. o.), a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáféréstől szóló, 1994. február 8-i 94/90/ESZAK, EK, Euratom bizottsági határozatot (HL L 46, 1994.2.18., 58. o.), és az Európai Parlament dokumentumaihoz való nyilvános hozzáféréstől szóló, 1997. július 10-i 97/632/EK, ESZAK, Euratom európai parlamenti határozatot (HL L 263, 1997.9.25., 27. o.).

⁶⁸⁶ Mivel a dokumentumokhoz való hozzáférés kérdését sem az Európai Szén- és Acélközösséget létrehozó szerződés, sem az Európai Atomenergia-közösséget létrehozó szerződés nem rendezi, az Amszterdami Szerződés záróokmányához csatolt 41. sz. nyilatkozatnak megfelelően a 1049/2001/EK rendeletnek kell irányutatót adnia a másik két alapító szerződés hatálya alá tartozó tevékenységekkel kapcsolatos dokumentumokra is.

vonatkozó közösségi esetjogot illeti, általánosságban elmondható, hogy a Bíróság eléggé megszorítóan és konzervatívan értelmezi az alábbi szabályokat.⁶⁸⁷

Az intézmények dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférés joga csak a dokumentumokra vonatkozik, a tágabb értelemben vett információkra nem, és nem rója azt a kötelezettséget az intézményekre, hogy a jogalanyok valamennyi tájékoztatási kérelmének kötelesek eleget tenni.⁶⁸⁸ A három közösségi intézménynek azonban nem csak az általuk összeállított dokumentumokhoz kell hozzáférést biztosítani, hanem a hozzájuk érkezett dokumentumokhoz is.⁶⁸⁹ Az Amszterdami Szerződés záróokmányához mellékelte 35. számú nyilatkozat értelmében azonban a tagállamok kérhetik a Bizottságot vagy a Tanácsot, hogy az adott tagállamból származó dokumentumot a tagállam előzetes hozzájárulása nélkül harmadik felekkel ne közöljék.

A rendelet 1. cikke kiemeli, hogy a jogszabály alapvető célkitűzése a lehető legszélesebb körű hozzáférés biztosítása, és ennek megfelelően a hozzáférésre vonatkozó elvek, feltételek és korlátozások biztosítása. A hozzáférési jog az uniós polgárokat, valamint valamely tagállamban lakóhellyel, illetve létesítő okirat szerinti székhellyel rendelkező természetes vagy jogi személyeket illeti meg.⁶⁹⁰ Mások számára az intézmények dokumentumaihoz való hozzáférés biztosítása nem kötelező, csupán lehetséges a rendelet 2. cikk (2) bekezdése alapján.

A vonatkozó dokumentumokat a közösségi intézménynek írásbeli kérelem alapján, közvetlenül elektronikus formában vagy nyilvántartáson keresztül kell hozzáférhetővé tennie.⁶⁹¹ A közvetlen hozzáférhetőség különösen a jogalkotási eljárás folyamán összeállított vagy megküldött dokumentumokra vonatkozik.⁶⁹² A 1049/2001/EK rendelet alkalmazásában a dokumentum kifejezés minden olyan „adattartalomra” vonatkozik, amely az adathordozó formájától (papíralapú, elektronikus, hang-, kép- vagy audiovizuális felvétel) függetlenül, az intézmény feladatkörébe tartozó politikára, tevékenységre és döntéshozatalra vonatkozik.⁶⁹³

A szabályozás legfontosabb kérdése, hogy a „lehető legszélesebb körű hozzáférés biztosításának” célja milyen esetekben korlátozható. A rendeletben megfogalmazott kivételek többféle csoportba is sorolhatók, azonban mindegyikre igaz, hogy részleges fennállásuk esetén a dokumentum többi része hozzáférhetővé válik.⁶⁹⁴ Az állandó ítélkezési gyakorlat alapján a dokumentumokhoz való lehető legszélesebb körű nyilvános hozzáférés alóli kivételeket szigorúan kell értelmezni és alkalmazni.⁶⁹⁵ Az 1049/2001/EK rendelet kivételekről szóló rendelkezéseit természetesen a környezeti információ iránti kérelmekre is alkalmazni kellett.

A 4. cikk értelmében az intézmények megtagadják a dokumentumokhoz való hozzáférést, ha a közzététel kedvezőtlenül befolyásolná a következő közérdekű célokat:

- Közbiztonság;
- Védelmi és katonai ügyek;
- Nemzetközi kapcsolatok;

⁶⁸⁷ KOMANOVICS Adrienne (2007): A nyilvánosság követelménye az Európai Unióban. Gondolatok a Bizottság Zöld Könyve kapcsán I., Európai Tükör, XII. évfolyam, 12. szám, 2007. december, 53. o.

⁶⁸⁸ L. a T-106/99. sz., Meyer kontra Bizottság ügyben 1999. október 27-én hozott végzés [EBHT 1999., II-3273. o.] 35. és 36. pontját.

⁶⁸⁹ 2. cikk (3) bek.

⁶⁹⁰ 2. cikk (1) bek.

⁶⁹¹ 2. cikk (4) bek.

⁶⁹² 12. cikk

⁶⁹³ 3. cikk a) pont

⁶⁹⁴ 4. cikk (6) bek.

⁶⁹⁵ L. a C-266/05 P. sz., Sison kontra Tanács ügyben 2007. február 1-jén hozott ítélet [EBHT 2007., I-1233. o.] 63. pontját és az Elsőfokú Bíróság által a T-36/04. sz., API kontra Bizottság ügyben 2007. szeptember 12-én hozott ítélet [EBHT 2007., II-3201. o.] 53. pontját.

• A Közösség vagy valamely tagállam pénzügyi, monetáris vagy gazdaságpolitikája.⁶⁹⁶ Szintén meg kell tagadni a hozzáférést különféle magánérdekek: a személyiség és a magánszemély becsületének védelme, különösen a személyi adatok védelme érdekében.⁶⁹⁷ Az intézmények megtagadják a hozzáférést abban az esetben is, ha a közzététel hátrányosan befolyásolná a következők védelmét:

- Természetes vagy jogi személy kereskedelmi érdekei, beleértve a szellemi tulajdont is;
- Bírósági eljárások és jogi vélemények;
- Ellenőrzések, vizsgálatok és könyvvizsgálatok célja.⁶⁹⁸

Ezekből valójában az a kötelezettség származik az érintett intézmény számára, hogy egyensúlyt teremtsen a bizalmas kezelésre vonatkozó kivétellel védeni kívánt közérdek, valamint a dokumentumok hozzáférhetővé tételéhez fűződő közérdek között. Mindhárom lehetőséggel kapcsolatban vizsgálni kell ugyanis esetről-esetre, hogy nem fűződik-e nyomós közérdek a dokumentumok közzétételéhez (ellentétben az eddig említett kivételekkel). Ezekben az esetekben ugyanis a rendelet célkitűzéseivel ellentétesen kerülne sor a hozzáférés korlátozására.

Az intézmények által belső használatra összeállított vagy az intézmény által kapott dokumentumhoz való hozzáférést meg kell tagadni, ha a dokumentum olyan ügyre vonatkozik, amellyel kapcsolatban az adott intézmény még nem hozott határozatot, és a közzététel az intézmény döntéshozatali eljárását súlyosan veszélyeztetné. Hasonló a helyzet az intézményen belüli tárgyalások és előzetes egyeztetések részét képező, belső használatra korlátozott, állásfoglalásokat tartalmazó dokumentumokhoz való hozzáférés esetében is. Azonban itt is mindig vizsgálni kell a közzétételhez fűződő nyomós közérdek fennállását.⁶⁹⁹

Az eddig említett valamennyi kivétel csupán a védelem indokoltságáig, és – a magánszférára, illetve a kereskedelmi érdekekre vonatkozó, valamint a minősített dokumentumok⁷⁰⁰ kivételével – legfeljebb 30 évig érvényes.⁷⁰¹

A 4. cikk (5) bekezdése alapján a tagállamoktól származó információk esetén bármely tagállam kérheti az adott intézménytől, hogy előzetes beleegyezése nélkül a tagállamtól származó dokumentumot ne tegyék közzé. Az Elsőfokú Bíróság a T-168/02. sz., IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH kontra Bizottság ügyben⁷⁰² tisztázta, hogy mivel az intézmények dokumentumaihoz való hozzáférés joga a birtokukban lévő minden dokumentumra kiterjed (tehát a harmadik személyektől származó dokumentumokra is), a tagállamok pedig a rendelet 3. cikk b) pontjában meghatározott harmadik fél fogalma alá tartoznak, a tagállam nem köteles a rendelet 4. cikkének (5) bekezdése értelmében benyújtott kérelmét indokolni, és hogy amennyiben ilyen kérelmet nyújtott be, nem tartozik az intézményre annak vizsgálata, hogy a kérdéses dokumentum közzétételének megtagadása különösen a közérdek indokán igazolható-e. Ilyen esetekben a nemzeti közigazgatási és igazságszolgáltatási szervekre tartozik a nemzeti jognak megfelelően annak mérlegelése, hogy a tagállamtól származó dokumentumokhoz való hozzáférést biztosítani kell-e, és hogy az érdekeltek jogorvoslati joga a nemzeti szabályoknak megfelelően biztosítható-e. Ha a

⁶⁹⁶ 4. cikk (1) bek. a) pont; az utolsó két pont lényegében a dokumentumokhoz való hozzáférési jog alóli kivételekkel kapcsolatos korábbi szabályozás átvétele.

⁶⁹⁷ 4. cikk (1) bek. b) pont

⁶⁹⁸ 4. cikk (2) bek.

⁶⁹⁹ 4. cikk (3) bek.

⁷⁰⁰ A minősített dokumentumok a közösségi intézményektől, az intézmények által létesített ügynökségektől, tagállamoktól, harmadik országoktól vagy nemzetközi szervezetektől származó, "TRÈS SECRET/TOP SECRET", "SECRET" vagy "CONFIDENTIEL" minősítésű dokumentumok, amelyek védelme az Európai Unió, illetve annak egy vagy több tagállama alapvető érdeke közbiztonsági, védelmi és katonai ügyekben. Ezek csak a kibocsátó hozzájárulásával vehetők fel a nyilvántartásba, illetve adhatók ki.

⁷⁰¹ 4. cikk (7) bek.

⁷⁰² EBHT 2004., II-4135. o.

tagállam az egyeztetést követően a rendelet 4. cikkének (5) bekezdése értelmében nem nyújtja be a kérelmét, akkor mindig az intézmény feladata a rendelet 4. cikk (4) bekezdésének alkalmazásában annak mérlegelése, hogy a dokumentum közléhető-e, vagy sem.⁷⁰³ Ezt az ítéletet azonban az Európai Bíróság a C-64/05. P. számú ügyben hatályon kívül helyezte. A Bíróság megállapította, hogy a 4. cikk (5) bekezdése csak akkor jogosítja fel a tagállamot arra, hogy a tőle származó dokumentumok hozzáférhetővé tételével szemben tiltakozzék, ha tiltakozását a rendelet 4. cikkének (1)–(3) bekezdésében felsorolt kivételekre alapozza, és e tekintetben álláspontját megfelelően megindokolja. A közösségi intézménynek, amelyhez a tiltakozást megküldték, az érintett tagállammal folytatott jóhiszemű párbeszéd lehetőségeinek kimerítése után meg is kell bizonyosodnia az indoklás fennállásáról, és arra hivatkozni kell a hozzáférést megtagadó határozatában.⁷⁰⁴

A rendelet 6. cikke szerint a dokumentumokhoz való hozzáférés iránti kérelmeket írásban kell előterjeszteni, az EU hivatalos nyelveinek egyikén.⁷⁰⁵ A kérelemhez nem kell semmiféle indoklást fűzni, viszont a kérelemnek kellő pontosságúnak kell lennie ahhoz, hogy az adott közösségi intézmény a dokumentumot azonosítani tudja.⁷⁰⁶ Jelentős terjedelmű vagy nagyszámú dokumentum esetén az intézmény nem hivatalos úton tárgyalhat a kérelmezővel egy méltányos megoldás megtalálása érdekében.

A hozzáférés iránti kérelmeket a megkeresett intézménynek haladéktalanul el kell bírálnia, a kérelmező részére pedig átvételi elismervényt kell küldeni. A kérelem iktatásától számított 15 munkanapon belül⁷⁰⁷ az intézmény két lehetőség közül választhat:

- Megadja a hozzáférést a kért dokumentumhoz;
- Indoklással ellátott, írott válaszban (*'written reply'*) teljesen vagy részlegesen elutasítja a kérelmet, egyben tájékoztatja a kérelmezőt arról a jogáról, hogy az intézmény válaszában átvételétől számított 15 munkanapon belül ún. megerősítő kérelmet (*'confirmatory application'*) nyújthat be, kérve az intézmény álláspontjának a felülvizsgálatát.⁷⁰⁸

A megerősítő kérelmeket is haladéktalanul kell elbírálnia a megkeresett intézménynek, majd 15 munkanapon belül⁷⁰⁹ megadni vagy írásban indokolva teljesen vagy részlegesen elutasítania a kérelmet. Utóbbi esetben a felmerülő jogorvoslati lehetőségekről szóló tájékoztatás tartalmazza az Európai Ombudsmanhoz írt panasz, vagy az Elsőfokú Bíróság előtti megsemmisítési eljárás megindításának a lehetőségét.⁷¹⁰

A kért dokumentumhoz való hozzáférés joga magában foglalja a dokumentumról készült másolat elkészíttetésének a lehetőségét is. A rendelet 10. cikk (1) bekezdése alapján a dokumentum helyszíni tanulmányozása és az elektronikus hozzáférés ingyenes, ahogy 20 db A4-es méretű oldalig a másolat készítése is. Egyéb esetekben a másolatok elkészítésének és elküldésének költsége a kérelmezőre áthárítható, de ez a díj nem haladhatja meg a másolatok elkészítésének és elküldésének tényleges költségeit.⁷¹¹ Ha a dokumentumot az érintett intézmény már közzétette, és az a kérelmező számára könnyen hozzáférhető, elegendő

⁷⁰³ L. az ítélet 59-61. pontjait.

⁷⁰⁴ L. az ítélet 99. pontját.

⁷⁰⁵ A kérelmek több mint 40 %-a a közlekedésre és az energiaügyre, a belső piacra, a versenypolitikára, az igazságügyi együttműködésre, a környezetvédelemre, valamint a vállalkozáspolitikára vonatkozik; l. COM (2009) 331 végleges – A Bizottság jelentése az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről szóló 1049/2001/EK rendelet 2008. évi végrehajtásáról

⁷⁰⁶ Amennyiben a kérelem nem elég pontos, az intézmény felkéri a kérelmezőt, hogy pontosítsa a kérelmét.

⁷⁰⁷ Kivételes esetekben, ez a határidő 15 munkanappal meghosszabbítható, ha a kérelmező erről előzetesen, részletes indoklással ellátott értesítést kapott; l. a 4. cikk (3) bekezdését.

⁷⁰⁸ 7. cikk (2) bek.

⁷⁰⁹ Az első kérelmekhez hasonlóan, kivételesen ez a határidő is meghosszabbítható 15 munkanappal.

⁷¹⁰ 8. cikk (1) bek.

⁷¹¹ A számla kiállításának és az összeg beszédésének a költségvonzata azonban gyakran nagyobb, mint maga a kiszámlázott összeg; l. KOMANOVICS Adrienne (2009): Információs szabadság az Európai Unióban, Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs, PTE ÁJK, Pécs, 77. o.

tájékoztatni a kérelmezőt a dokumentumhoz való hozzájutás módjáról. A közzétételnek a meglévő változatban és formában,⁷¹² és a kérelmező igényeinek teljes mértékű figyelembevételével kell megvalósulnia.⁷¹³

Végül, az intézményeknek elektronikus formában nyilvános hozzáférést kell biztosítaniuk a dokumentumok nyilvántartásához, és ezeknek a nyilvántartásoknak tartalmazniuk kell egy hivatkozási számot is (11. cikk). Amennyiben lehetséges, a dokumentumokat a nyilvánosság számára elektronikus formában vagy nyilvántartáson keresztül, közvetlenül is hozzáférhetővé kell tenniük. Különösen igaz ez a jogalkotási dokumentumokra,⁷¹⁴ és a politika vagy stratégia fejlesztésére vonatkozó dokumentumokra (12. cikk).

IX.6.1. Az EK-Szerződés 226. cikke szerinti eljárás nyilvánossága

Az EK-Szerződés 226. cikke⁷¹⁵ szerinti kötelezettségzegési eljárásokban kiemelkedő szerepe van a Bizottsághoz érkező panaszoknak,⁷¹⁶ hiszen a Bizottságnak igen korlátozottak a kapacitásai a 27 tagállam által elkövetett jogsértésekkel kapcsolatban.⁷¹⁷ A jogsértések legnagyobb hányada ilyen panaszeljárásoknak köszönhetően jut a Bizottság tudomására, de csupán töredékük vezet a tagállamnak küldött felszólító levél megküldéséhez, amely már a pert megelőző adminisztratív szakasz formálissá válását jelenti. Az eljárás – amelynek célja, hogy lehetőséget adjon a tagállamnak az EK-Szerződés követelményeinek való önkéntes megfelelésre, vagy adott esetben alkalmat biztosítson álláspontjának indokolására – a Bizottság széles körű diszkrecionális joga alapján indulhat meg,⁷¹⁸ a panaszosoknak tehát nincsenek ebből a szempontból az eljárásban jogaik, abban formálisan nem vesznek részt, de lehetőségük van rá, hogy a Bizottság eljárását kifogásolva az Európai Ombudsmanhoz forduljanak.⁷¹⁹ Minden egyéb kísérlet a Bizottság eljárásának a megváltoztatására eddig kudarcot vallott.⁷²⁰

Az Ombudsman több eljárásban is foglalkozott a panaszosok jogosítványaival,⁷²¹ és meghatározta a Bizottság diszkrecionális jogkörének korlátait. A Bizottság 2002-ben kibocsátott közleményében⁷²² rögzítette a magára nézve kötelezőnek tekintett szabályokat a panaszosok vonatkozásában, és megerősítette, hogy valamennyi panaszt nyilvántartásba vesznek, és a bejelentők jogosultak arra, hogy megfelelő válaszokat kapjanak. A Bizottság a közleményben azonban prioritásokat is megjelölt, amelyekkel hangsúlyosabban kíván foglalkozni (pl. az irányelvek átültetésének elmulasztását vagy nem megfelelő voltát),

⁷¹² Például elektronikusan vagy Braille-írással.

⁷¹³ 10. cikk (2)-(3) bek.

⁷¹⁴ A rendelet 6. preambulumbekzdése is hangsúlyozta, hogy szélesebb körű hozzáférést kell biztosítani a dokumentumokhoz azokban az esetekben, amikor az intézmények jogalkotói minőségükben járnak el, beleértve a delegált jogköröket is.

⁷¹⁵ Jelenleg az EU működéséről szóló szerződés 258. cikke.

⁷¹⁶ L. COM(2002) 725 végleges. Ezek a panaszok nem csak egyénektől és NGO-któl, hanem számos egyéb helyről (helyi önkormányzatoktól, politikai pártoktól, stb.) is érkezhetnek.

⁷¹⁷ Az Európai Parlament képviselőitől, illetve az EP Petíciós Bizottságától érkező értesítések sem túl gyakoriak ezen a téren; I. HEDEMANN-ROBINSON, Martin (2007): *Enforcement of European Union Environmental Law – Legal Issues and Challenges*, Routledge-Cavendish, London and New York, 440. o.

⁷¹⁸ L. a C-247/87. sz., Star Fruit kontra Bizottság ügyben 1989. február 14-én hozott ítéletet [EBHT 1989., 291. o.].

⁷¹⁹ VÁRNAY Ernő – PAPP Mónika – VARJU Márton – BARTHA Ildikó (2006): *A tagállamokkal szembeni kötelezettségzegési eljárások*, CompLex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest, 101. o.

⁷²⁰ KRÄMER, Ludwig (2009): *The environmental complaint in EU law*, *Journal of European Environmental and Planning Law*, Vol. 6, No. 1, 20. o.

⁷²¹ L. 303/97/PD, 995/98/OV.

⁷²² COM(2002) 141 végleges

amelyeket a panaszosoknak is érdemes tekintetbe vennie.⁷²³ Ezeket továbbfejlesztette 2007-ben,⁷²⁴ elsőbbségben részesítve azokat az ügyeket, amelyek a legnagyobb veszélyeket hordozzák, a polgárok és vállalkozások legszélesebb körére gyakorolnak hatást, illetve a leggyakrabban ismétlődnek.⁷²⁵ Egy évvel később pedig egy negyedik kategóriát is deklarált: az uniós finanszírozást igénylő és különösen jelentős hatásokkal járó nagy infrastrukturális beruházások körét.⁷²⁶ KRÄMER szerint a Bizottság a panasz-eljárással kapcsolatban 20 esztendő alatt eljutott valamennyi panasz kivizsgálásának kötelezettségétől a tagállamok azonnali tájékoztatásához a panasz beérkezéséről, ami ellentétes az EK-Szerződés 211. cikkében (jelenleg az Európai Unióról szóló szerződés 17. cikkében) foglaltakkal.⁷²⁷

A T-105/95. sz., WWF UK kontra Bizottság ügyben⁷²⁸ a kérelem az írországi Mullaghmore-ban tervezett látogatóközponttal kapcsolatos beruházásra és annak strukturális alapokból történő finanszírozására⁷²⁹ vonatkozott, ami a kérelmező szerint fontos élőhelyeket veszélyeztetett. A Bizottság elutasította a dokumentumokhoz való hozzáférést, mivel az a 226. cikk szerinti eljárás megindításának vizsgálatára vonatkozott. Az Elsőfokú Bíróság azonban a 253. cikk alapján sem látta igazoltnak a Bizottság érvelését. Álláspontja szerint a tagállamok elvárhatják azt, hogy a Bizottság biztosítsa az esetleg kötelezettségszegési eljáráshoz vezető vizsgálatok bizalmas jellegét, még a vizsgálatok lezárását követő bizonyos idő elmúltával is,⁷³⁰ a (a fenti 67. pontban hivatkozott WWF UK kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 63. pontja), sőt a T-191/99. sz., Petrie és társai kontra Bizottság ügyben 2001. december 11-én hozott ítélete⁷³¹ alapján a Bírósághoz fordulást követően is,⁷³² hiszen a Bizottság és az érintett tagállam közötti vitának a Bíróság ítéletét megelőző megegyezéses rendezése egészen az ítélet kihirdetéséig megtörténhet.

A közösségi bíróságok gyakorlata alapján tehát a Bizottság nem köteles kötelezettségszegési eljárást indítani, hiszen olyan széles körű mérlegelési joggal rendelkezik, ami alapján magánszemélyek nem követelhetik a Bizottságtól valamely meghatározott álláspont elfogadását, vagy az eljárás megtagadása miatt megsemmisítés iránti kereset benyújtását.⁷³³ A panaszos tehát nem fordulhat az Elsőfokú Bírósághoz amiatt, hogy a Bizottság tévesen szüntette meg egy tagállamnak a közösségi joggal állítólagosan ellentétes intézkedéseit kifogásoló panaszával kapcsolatos eljárást. A panasszal kapcsolatban az eljárást megszüntető bizottsági határozat egyébként is csak tájékoztató jellegű, azaz nincs kötelező ereje, tehát nem minősül megtámadható jogi aktusnak.⁷³⁴

⁷²³ CASHMAN, Liam (2006): Commission Compliance Promotion and Enforcement in the Field of the Environment, *Journal of European Environmental and Planning Law*, Vol. 3, No. 5, 394. o.

⁷²⁴ COM(2007) 502 végleges, Az eredmények Európája – A közösségi jog alkalmazása

⁷²⁵ Pl. a Szerződésben foglalt alapelvek, rendelet, irányelvek fő elemeinek alkalmazása, a 226. cikk alapján a jogsértések fennállását kimondó bírósági ítéletek végrehajtása; I. COM(2007) 502 végleges, 10. o.

⁷²⁶ COM(2008) 773 az Európai Közösség környezetvédelmi jogának végrehajtásáról, 10. o.

⁷²⁷ KRÄMER (2009): i. m., 29-30. o.

⁷²⁸ EBHT 1997., II-313. o.

⁷²⁹ A beruházás részleteit I. a T-461/93. sz., An Taisece és társai kontra Bizottság ügyben [EBHT 1994., II-733. o.], illetve az ezzel kapcsolatos fellebbezési eljárásban (C-325/94 P. sz. ügy [EBHT 1996., I-3727. o.]).

⁷³⁰ L. az ítélet 63. pontját.

⁷³¹ EBHT 2001., II-3677. o.

⁷³² L. az ítélet 68. pontját.

⁷³³ L. a C-29/92. sz., Asia Motor France kontra Bizottság ügyben 1992. június 12-én hozott végzés [EBHT 1992., I-3935. o.] 21. pontját; a T-139/02. sz., Institutou N. Avgerinopoulou és társai kontra Bizottság ügyben 2004. március 15-én hozott végzés [EBHT 2004., I-875. o.] 76-77. pontját, a T-182/97. sz., Smanor és társai kontra Bizottság ügyben 1998. február 16-án hozott végzés [EBHT 1998., II-271. o.] 27. pontját, illetve a T-194/04. sz., Bavarian Lager kontra Bizottság ügyben 2007. november 8-án hozott ítélet [EBHT 2007., II-3201. o.] 54-55. pontjait.

⁷³⁴ L. a T-247/04. sz., Aseprofar és Edifa kontra Bizottság ügyben 2005. szeptember 19-én hozott végzés [EBHT 2005., II-3449. o.] 40. pontját.

IX.6.2. A Tanács Jogi Szolgálatának véleményéhez való hozzáférés

A Turco kontra Tanács ügyben⁷³⁵ Maurizio Turco a Tanács Jogi Szolgálatának egy irányelvtervezettel kapcsolatos véleményéhez való hozzáférést megtagadó határozatának megsemmisítése iránt terjesztett elő keresetet, melyet az Elsőfokú Bíróság 2004. november 23-án elutasított. A Tanács a 1049/2001 rendelet 4. cikkének (2) bekezdése alapján tagadta meg a hozzáférést, mert úgy ítélte meg, hogy a döntéshozatali folyamat átláthatóságára és nyitottságára vonatkozó közérdek nem képez az 1049/2001 rendelet 4. cikk (2) bekezdés utolsó mondata szerinti nyomós közérdeket.⁷³⁶ Emiatt nem vizsgálta, hogy az átláthatósághoz fűződő közérdek nem írja-e felül a jogi vélemények bizalmas kezelésének szükségességét. A felperes a megerősítő kérelmében arra hivatkozott, hogy a demokrácia és a polgároknak a jogalkotási folyamatban való részvételének elve olyan nyomós közérdeket képez, amely indokolja a Jogi Szolgálat véleményének a közzétételét.

A jogi vélemények védelmének célja az intézmények számára annak a lehetőségnek a biztosítása, hogy őszinte és független véleményekhez jussanak, valamint hogy ne merüljön fel kétség a jogalkotói aktusok törvényességére vonatkozóan. A Tanács a 2002. december 19-én mindössze a jogi vélemény bevezető bekezdésének a közzétételéhez járult hozzá, arra hivatkozva, hogy bár a Jogi Szolgálat véleményeihez történő hozzáférés javítja a döntéshozatal átláthatóságát és nyitottságát, ez a megállapítás igaz a Jogi Szolgálat valamennyi írásbeli véleményére és más hasonló dokumentumára, ami gyakorlatilag lehetetlenné tenné a Tanács számára, hogy az ezekhez történő hozzáférést az 1049/2001 rendelet 4. cikkének (2) bekezdése alapján megtagadja.⁷³⁷

A megsemmisítés iránti kereseti kérelmében a felperes egyrészt azt állította, hogy a jogalkotási javaslatok tárgyalása során készített jogi vélemények a rendelet 4. cikkének (3) bekezdése szerinti kivétel alá, nem pedig e rendelet 4. cikkének (2) bekezdése szerinti kivétel alá tartoznak, ez utóbbi ugyanis csak a bírósági eljárásokban készített jogi véleményekre vonatkozik. Másrészt hivatkozott a 4. cikk (2) bekezdésének téves alkalmazására, melyre válaszul az Elsőfokú Bíróság elismerte, hogy a dokumentum jogi vélemény jellege önmagában nem indokolhatja a hozzáférés megtagadását, mivel a Tanácsnak minden esetben mérlegelnie kell, hogy a dokumentum valóban a rendeletben felsorolt kivételek hatálya alá tartozik-e. A Tanács azonban végül hozzájárult a jogi vélemény bevezető bekezdésének a közzétételéhez, ami arra utal, hogy a Tanács megvizsgálta annak tartalmát a hozzáférés iránti kérelemtől történő döntés előtt. A vélemény közzététele pedig ahhoz is vezetne, hogy nyilvánosságra kerülnének a Tanácsnak az érintett jogalkotási aktus jogszerűségére vonatkozó belső vitái, ami megkérdőjelezhetné a Tanács Jogi Szolgálat véleményeinek függetlenségét. Végül ami a nyomós közérdek fennállásának a vizsgálatát jelenti, az Elsőfokú Bíróság szerint a kérelmezőnek a közzététel iránti kérelmében erre konkrétan hivatkoznia kell.⁷³⁸ Az átláthatóság, a nyitottság és a demokrácia elvei önmagukban ehhez nem elegendők, hiszen áthatják a rendelet egészét, vagy legalábbis a kérelmezőnek kell bizonyítania, hogy az ügy sajátos körülményeire tekintettel az ezekre az elvekre történő hivatkozás különös indokoltsága meghaladja a dokumentum védelmének a szükségességét.

A Jogi Szolgálat szerepe mindössze arra korlátozódik, hogy a jogi aktus jogszerűségének előzetes mérlegelésével segítséget nyújtson a Tanácsnak, de nem bírálhatja el az elfogadott

⁷³⁵ T-84/03. sz. ügy [EBHT 2004., II-4061. o.]

⁷³⁶ Emiatt a Tanács azt nem vizsgálta meg, hogy az átláthatósághoz fűződő közérdek nem erősebb-e a jogi vélemények bizalmas kezelését főszabályként indokoló védelem szükségességénél.

⁷³⁷ Ezek a dokumentumok főszabály szerint az idő múlásával sem veszítik el bizalmas jellegüket.

⁷³⁸ Az ítélet szövegezéséből úgy tűnhet, mintha az intézmény saját kezdeményezésére nem lenne köteles a nyomós közérdek meglétét vizsgálni, ezzel azonban megsértené az indoklási kötelezettsége tartalmi oldalát, tehát az érdekek tényleges vizsgálatát; I. KOMANOVICS (2009): i. m., 56. o.

jogi aktusok jogszerűségét, mivel kizárólag a Bíróság jogosult e kérdésben dönteni. A Tanács akár teljes mértékben figyelmen kívül is hagyhatja a Jogi Szolgálat véleményét, a vélemények nyilvánossá válása azonban kockáztatná a Jogi Szolgálat függetlenségét és szabadságát.⁷³⁹

A rendelet 4. cikke (2) bekezdésének második francia bekezdésében előírt kivétel nem csak a bírósági eljárások keretében készített jogi véleményekre vonatkozik. Az Elsőfokú Bíróság már korábban, az Interporc-ügyben megállapította, hogy a bírósági eljárások védelme nem csak a benyújtott beadványokat és iratokat, valamint a folyamatban lévő ügy intézésével kapcsolatos belső dokumentumokat foglalja magában, hanem az érintett főigazgatóság és a Jogi Szolgálat vagy egy ügyvédi iroda közötti, az ügyre vonatkozó érintkezést is,⁷⁴⁰ és éppen az ítélkezési gyakorlat ezen értelmezése ismeretében került bele a 1049/2001/EK rendeletbe a „jogi vélemények” kifejezés. A rendelet előkészítő anyagaiból is egyértelműen kitűnik, hogy a „jogi vélemények” fogalom beiktatásának célja nem e fogalom és a „bírósági eljárások” összekapcsolása volt,⁷⁴¹ hanem a joggyakorlat által kínált megoldás jogszabályi megfogalmazása, amely az intézmények jogi szolgálatai által a jogalkotási javaslatokra vonatkozóan készített jogi vélemények bizalmas kezelésének védelme érdekében a közérdekcsoportokat kiegészítette a „közösségi jogrend stabilitásának” és az „intézmények működőképességének” a követelményével.⁷⁴²

A Bizottság eredeti jogszabálytervezete mindössze két kivételt tartalmazott: a közösségi jogrend stabilitását és a bírósági eljárásokat.⁷⁴³ Az első kivétel ezután újrafogalmazásra került, majd végül le is rövidült.⁷⁴⁴ A rendelet 4. cikke (2) bekezdésében található második kivétel alkalmazása rendkívül nehéz, mivel a jogalkotó ugyanabban a jogszabályi környezetben próbált meg együtt alkalmazni két egymással tökéletesen ellentétes és nehezen összeegyeztethető előírást. A Bíróság ezért nem tehet mást, mint megkísérli, hogy a két előírás „együttélése” a lehető legkevesebb kellemetlenséggel járjon.⁷⁴⁵

A dokumentumokhoz való hozzáférést csak egyenkénti és konkrét vizsgálat alapján lehet megtagadni, ami elsősorban a hozzáférési jog alóli kivételek szigorú értelmezésének és alkalmazásának elvéből ered.⁷⁴⁶ Ez a követelmény az arányosság elvéből is levezethető, ami alapján a hozzáférés alóli kivétellel nem érintett elemek esetén biztosítani kell a dokumentumhoz való részleges hozzáférést.⁷⁴⁷ A hozzáférés elutasítása nem korlátozódhat a

⁷³⁹ L. az ítélet 78. pontját.

⁷⁴⁰ L. a T-92/98. sz., Interporc kontra Bizottság ügyben 1999. december 7-én hozott ítélet [EBHT 1999., II-3521. o.] 41. pontját.

⁷⁴¹ Lásd az Elsőfokú Bíróság elnöke által a T-610/97 R. sz., Carlsen és társa kontra Tanács ügyben 1998. március 3-án hozott végzést [EBHT 1998., II-485. o.]

⁷⁴² De LEEUW, M. E. (2003): „The regulation on public access to European Parliament, Council and Commission documents in the European Union: are citizens better off?”, *European Law Review*, Vol. 28, No. 3, 334. o., PEERS, S. (2002): „The new regulation on access to documents: a critical analysis”, *Yearbook of European Law*, 400. o.

⁷⁴³ 2000/C 177 E/10 (HL 2000, C 177 E, 70. o.)

⁷⁴⁴ COM (2001) 299 final, HL 2001, C 240 E, 165. o.

⁷⁴⁵ L. MADURO főtanácsnok indítványának 30-31. pontjait a Svéd Királyság és Maurizio Turco kontra az Európai Unió Tanácsa és társai, C-39/05. P. és C-52/05. P. sz. egyesített ügyekben.

⁷⁴⁶ L. a C-174/98. P. és a C-189/98. P. sz., Hollandia és van der Wal kontra Bizottság ügyben 2000. január 11-én hozott ítélet [EBHT 2000., I-1. o.] 27. pontját, a T-174/95. sz., Svenska Journalistförbundet kontra Tanács ügyben 1998. június 17-én hozott ítélet [EBHT 1998., II-2289. o.] 110–112. pontját; a T-204/99. sz., Mattila kontra Tanács és Bizottság ügyben 2001. július 12-én hozott ítélet [EBHT 2001., II-2265. o.] 87. pontját és a T-211/00. sz., Kuijjer kontra Tanács ügyben 2002. február 7-én hozott ítélet [EBHT 2002., II-485. o.] 55. és 56. pontját.

⁷⁴⁷ Lásd különösen a C-353/99 P. sz., Tanács kontra Hautala ügyben 2001. december 6-án hozott ítélet [EBHT 2001., I-9565. o.] 26–30. pontjait és a T-123/99. sz. JT’s Corporation kontra Bizottság ügyben 2000. október 12-én hozott ítélet [EBHT 2000., II-3269. o.] 44. pontját, valamint a T-211/00. sz., Kuijjer kontra Tanács ügyben 2002. február 7-én hozott ítélet [EBHT 2002., II-485. o.] 57. pontját.

kért dokumentum jellegére vagy típusára vonatkozó általános megállapításokra, hanem a dokumentumban ténylegesen szereplő információkon kell alapulnia.⁷⁴⁸

Az intézmények birtokában lévő dokumentumok bizalmas kezelésére vonatkozó kivételeket megszorítóan kell értelmezni és alkalmazni.⁷⁴⁹ Ezért a megkeresett intézménynek előzetesen azt is értékelnie kell, hogy a hozzáférés konkrétan és ténylegesen sérti-e a védett érdeket,⁷⁵⁰ valamint, hogy a védett érdek sérelmének kockázata ésszerűen előrelátható-e. A vizsgálatnak egyedi jellegűnek is kell lennie, valamennyi dokumentum vonatkozásában el kell végezni, mivel egyedül e vizsgálat teheti lehetővé, hogy az intézmény a kérelmező részére részleges hozzáférés biztosításának lehetőségét mérlegelje.⁷⁵¹

Ugyanakkor az ítélkezési gyakorlatból az is kiderül, hogy elegendő a dokumentumok egyik kategóriájára utaló általános indokolás is, amennyiben valamely dokumentum tartalmának vagy lényeges elemének hozzáférhetővé tétele nélkül nem lehet megjelölni a kérelem elutasítását megalapozó sajátos okokat, mivel veszélybe kerülne a bizalmas kezelésre vonatkozó kivétel által védendő érdek, ami miatt a kivétel elveszítené a lényegi célját.⁷⁵² Ezért Maurizio TURCO jogosan nem kifogásolhatta, hogy az Elsőfokú Bíróság nem követelte meg a Tanácstól a konkrét indokolást.

A Bíróság szerint a kérelem értékelését nem a dokumentumok kategóriája, hanem a benne foglalt konkrét adatok alapján szerint kell elvégezni. Amennyiben a dokumentum valóban jogi véleményt tartalmaz, külön kell választani az általános jogi megfontolásokat a jogalkotási javaslatról kialakított tényleges véleménytől. A hozzáférésre irányuló kérelmek egyenkénti és konkrét vizsgálatának követelménye nem lehet korlátlan. Főszabályként a kért dokumentum minden eleme a Jogi Szolgáltatnak a jogalkotási javaslat jogszerűségére vonatkozó véleményét fejezi ki, ezért védi az 1049/2001/EK rendelet 4. cikk (2) bekezdésének második franciabekezdése. Az esetenkénti vizsgálat kizárólag annak megállapítására irányulhat, hogy a dokumentumra milyen mértékben terjed ki a jogi vélemények bizalmas kezelésére irányuló kivétel, azaz hogy a dokumentum melyik része fejezi ki a jogi véleményt.

JACOBS főtanácsnok már a C-350/92. számú, Spanyolország kontra Tanács ügyben 1995. július 13-án előterjesztett indítványában⁷⁵³ javasolta, hogy a Tanács Jogi Szolgáltatának a jogi véleményére a Tanács kifejezett engedélye nélkül ne hivatkozhatnak a felek a Bíróság előtt, mivel a vélemény közzététele „nyilvánvalóan sértene a független jogi véleményhez fűződő közérdeket”.⁷⁵⁴

Az Európai Bíróság gyakorlata már a 1049/2001/EK rendeletet megelőzően biztosította a bizalmas kezelésre irányuló kivételt, mivel a közzététel esetén nyilvánosságra kerülhetnének

⁷⁴⁸ Lásd különösen a T-123/99. sz., JT's Corporation kontra Bizottság ügyben 2000. október 12-én hozott ítélet [EBHT 2000., II-3269. o.] 46. és 65. pontját, a fent hivatkozott Franchet és Byk kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [EBHT 2006., II-5131. o.] 130. pontját, a T-237/02. sz., Technische Glaswerke Ilmenau kontra Bizottság ügyben 2006. december 14-én hozott ítélet 77. és 80–83. pontját és a fent hivatkozott API kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 66–68. pontját.

⁷⁴⁹ L. a C-266/05 P. sz., Sison kontra Tanács ügyben 2007. február 1-jén hozott ítélet [EBHT 2007., I-1233. o.] 61–63. pontját.

⁷⁵⁰ Ez a kötelezettség a 1049/2001 rendelet 4. cikkének (1)–(3) bekezdésében szereplő összes kivételre vonatkozik, függetlenül attól, hogy a kért dokumentum mely területhez tartozik.

⁷⁵¹ L. a T-36/04. sz., API kontra Bizottság ügyben 2007. szeptember 12-én hozott ítélet [EBHT 2007., II-3201. o.] 54–56. pontját, a T-2/03. sz., Verein für Konsumenteninformation kontra Bizottság ügyben 2005. április 13-án hozott ítélet [EBHT 2005., II-1121. o.] 69–74. pontját, a T-237/02. sz., Technische Glaswerke Ilmenau ügyben 2006. december 14-én hozott ítélet [EBHT 2006., II-5131. o.] 77–79. pontját és a T-391/03. és T-70/04. sz., Franchet és Byk kontra Bizottság egyesített ügyekben 2006. július 6-án hozott ítélet [EBHT 2006., II-2023. o.] 105. és 115–117. pontjait.

⁷⁵² L. a Sison kontra Tanács ügyben hozott ítélet 83. pontját és a API kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 67. pontját.

⁷⁵³ EBHT 1995., I-1988. o.

⁷⁵⁴ L. az indítvány 35. pontját.

az elfogadásra váró jogi aktus törvényességére és hatályára vonatkozóan az intézményen belül folytatott viták és eszmecserék, ami ahhoz vezethetne, hogy az adott közösségi intézmény nem kérné ki a jogi szolgálata írásbeli véleményét. A vélemény közzététele visszafogott és óvatos fogalmazásra készítené az adott jogi szolgálatot, illetve tartani lehetne attól is, hogy a mondanivalóját lényegét inkább szóban fejtené ki, ami még a közzététel tilalmára vonatkozó elvnel is jobban gyengítené az átláthatóságot. Arról nem is beszélve, hogy egy későbbi per esetén az adott intézmény képviselőjét a saját jogi szolgálata látja el.

Így jött létre a jogi vélemények közzététele tilalmának elve, és ezt a joggyakorlatot hagyta jóvá a jogalkotó az 1049/2001/EK rendeletben. Önmagában az a tény, hogy az átláthatóság, a nyitottság, a demokrácia és a polgárok jogalkotási folyamatban való részvételének elve teljesen áthatja a rendelet valamennyi rendelkezését, nem azt jelenti, hogy a jogi vélemény közzétételét indokoló nyomós közérdeknek különböznie kell ezektől az elvektől.

Az ügy pikantériája, hogy az ítélet ellen benyújtott fellebbezés⁷⁵⁵ következtében az Európai Bíróság részlegesen hatályon kívül helyezte, egyrészt az említett véleményhez való hozzáférés megtagadása, valamint az első fokú eljárás során felmerült költségek vonatkozásában. A Bíróság megállapította, hogy az Elsőfokú Bíróság egyrészt nem követelte meg a Tanácstól annak vizsgálatát, hogy azok az általános jellegű indokok, amelyekre a Tanács hivatkozott, vajon ténylegesen alkalmazhatók voltak-e arra a jogi véleményre is, amelynek a közzétételét kérték, másrészt az Elsőfokú Bíróság tévesen ítélte úgy, hogy a Tanács Jogi Szolgálatának a jogalkotási kérdésekre vonatkozó véleményei tekintetében fennáll a bizalmas kezelés általános szükségessége.⁷⁵⁶

IX.6.3. A Tanács üléseivel kapcsolatos anyagok hozzáférhetősége

A 1049/2001/EK rendelet 4. cikk (3) bekezdésében szabályozott kivételek széles körű mérlegelési jogkört biztosítanak az intézmények számára, lehetővé téve számukra a tárgyalásaik bizalmosságának megőrzéséhez, illetve a dokumentumokhoz való hozzáféréséhez fűződő érdekek mérlegelését.⁷⁵⁷ Az érintett intézménynek azonban azt is figyelembe kell vennie, ha az idő múlásával jelentős mértékben csökkenhet a jogi vélemények bizalmas kezeléséhez fűződő közérdekű megfontolások indokoltsága.⁷⁵⁸

A WWF European Policy Programme kontra Tanács ügy⁷⁵⁹ a Tanács ún. „133. cikk bizottsága” elnevezésű szervének 2003. december 19-i ülésével kapcsolatos anyagokhoz való hozzáféréssel kapcsolatban, a hozzáférést megtagadó, 2004. április 30-i tanácsi határozat megsemmisítése érdekében indult. A WWF European Policy Programme (a továbbiakban: WWF) 2004. február 23-án nyújtott be kérelmet a Tanácshoz a rendelet 6. cikke alapján, amelyben hozzáférést kért az ún. „133. cikk bizottsága” póttagjainak 2003. december 19-i ülésén szereplő első napirendi pont anyagához. Ennek a napirendi pontnak a címe „WTO – Fenntarthatóság és Kereskedelem Cancún után” volt. A WWF által kért információk kiterjedtek az említett napirendi ponttal kapcsolatos előkészítő dokumentumokra és egyéb információkra, illetve a bizottsági ülés jegyzőkönyvére, állásfoglalásaira és javaslataira. A Tanács 2004. március 17-én kelt válaszlevelében a kérelem első részével kapcsolatban az 1049/2001 rendelet 4. cikke (1) bekezdése a) pontjának harmadik és negyedik alpontja alapján megtagadta a hozzáférést, mivel álláspontja szerint a bizottsági ülésről készített, a szóbeli

⁷⁵⁵ L. a C-39/05. P. és C-52/05. P. sz. egyesített ügyekben 2008. július 1-jén hozott ítéletet [EBHT 2008., I-0000. o.]

⁷⁵⁶ L. az ítélet 57. pontját.

⁷⁵⁷ L. a T-264/04. sz., WWF European Policy Programme kontra Tanács ügyben 2007. április 25-én hozott ítélet [EBHT 2007., II-911. o.] 40. pontját.

⁷⁵⁸ Például a jogi vélemény tárgyát képező jogalkotói aktus hatályon kívül helyezése miatt.

⁷⁵⁹ T-264/04. 2007. április 25.

vitát összefoglaló feljegyzés közzététele veszélyeztetné az abban említett harmadik országokkal fennálló kapcsolatokat, illetve hátrányosan befolyásolná az Európai Unió kereskedelmi érdekeit, a Közösség és tagállamainak – az említett időszakban éppen igen nehéz fázisához érkezett tárgyalások befejezéséhez feltétlen szükséges – tárgyalási mozgásterét, valamint sérelmes lenne az Unió harmadik országokkal fennálló kereskedelmi kapcsolataira. A vonatkozó bizottsági megbeszélés első napirendi pontja a WTO-ban folyó tárgyalások alakulásának elemzése volt, és az ezt tartalmazó feljegyzést osztották ki előzetesen a bizottsági tagoknak. A Tanács megtagadta a feljegyzéshez való részleges hozzáférést is, mivel álláspontja szerint a fent említett kivételek a dokumentum egészére vonatkoznak. Ugyanakkor eljuttatta a felpereshez a Bizottság egyik közleményét és annak mellékletét,⁷⁶⁰ valamint egy bizottsági munkaanyagot,⁷⁶¹ melyek már korábban is nyilvánosak voltak. Egyben tájékoztatta a felperest, hogy a bizottsági póttagok megbeszélésein a szervezeti egységei nem készítettek jegyzőkönyvet.⁷⁶²

2004. április 5-én a felperes megerősítő kérelmet nyújtott be, amelyet a Tanács 2004. április 30-i határozatával elutasított, mivel „a közzététel súlyosan veszélyeztetné az EU-nak a dokumentumban szereplő harmadik országokkal fennálló nemzetközi gazdasági kapcsolatait, és ellentétes lenne az EU kereskedelmi érdekeivel”. A dokumentum ugyanis a Tanács szerint újraértékeli több, a kereskedelemmel és a környezetvédelemmel kapcsolatos fontos kérdést, illetve részletesen megvizsgálja a fejlődő országok igényeit. Közzététele hátrányosan befolyásolhatja az EU és az érintett harmadik országok között fennálló kapcsolatokat, és súlyos kárt okozna a Közösség és tagállamai által folytatott tárgyalásokban, illetve végső soron gazdaságpolitikájuk egészében.

A Tanács úgy vélte, hogy mivel a 1049/2001/EK rendelet 4. cikk (1) bekezdése a) pontjának harmadik és negyedik alpontjában foglalt kivételek a dokumentum teljes szövegére vonatkoznak, ezért a dokumentumokhoz való részleges hozzáférés sem lehetséges a 4. cikk (6) bekezdése alapján. Összetett dokumentumról van szó, amelyet e téma szakértőinek tájékoztatására készítettek a folyamatban levő tárgyalások konkrét kérdéseiről. A Tanács mellett beavatkozó Bizottság kiegészítő indokként hivatkozott még az intézmények döntéshozatali eljárásának védelmével kapcsolatban a 4. cikk (3) bekezdésére is.⁷⁶³

Az Elsőfokú Bíróság nem fogadta el azt az érvet, hogy a Tanács nem indokolta kellőképpen az elutasító határozatot. Kiemelte azonban, hogy annak vizsgálata során, hogy a hozzáférhetővé tétellel ténylegesen sérülhet-e a kivételekkel védett közérdek, a közérdek sérelmének ésszerűen előre láthatónak, nem csak elvi lehetőségnek kell lennie.⁷⁶⁴ A 4. cikk (3) bekezdésében említettekkel ellentétben, a 4. cikk (1) bekezdésének a) pontjában szereplő kivétellel kapcsolatban az intézmények kötelesek a hatálya alá eső dokumentumokhoz való hozzáférést megtagadni, ha e körülményeket bizonyítják,⁷⁶⁵ ezért az Elsőfokú Bíróság csak az eljárási és indokolási szabályok betartását, a tények helytállóságát, a tényekre vonatkozó mérlegelést és a hatáskörrel való visszaélést vizsgálhatja.⁷⁶⁶

A felperesek hivatkoztak az Aarhus Rendeletre is, amely – álláspontjuk szerint – a környezeti információkkal kapcsolatban az 1049/2001/EK rendeletre hivatkozik, amely így általános

⁷⁶⁰ „Egy évvel a fenntartható fejlődésről szóló világ-csúcstalálkozó után: kötelezettségvállalásaink végrehajtása” COM(2003) 829 végleges

⁷⁶¹ SEC(2003) 1471

⁷⁶² Jegyzőkönyv hiányában az ülést követően készítenek valamilyen dokumentumot (feljegyzést, jelentést) az ügyben történt előrehaladásról, de ebben az esetben ilyen sem készült.

⁷⁶³ A *Friends of the Earth* beavatkozási kérelmét azonban az Elsőfokú Bíróság negyedik tanácsának elnöke 2005. március 18-i végzésével elutasította.

⁷⁶⁴ L. az ítélet 39. pontját.

⁷⁶⁵ L. az Elsőfokú Bíróság T-105/95. sz., WWF UK kontra Bizottság ügyben 1997. március 5-én hozott ítéletének [EBHT 1997., II-313. o.] 58. pontját

⁷⁶⁶ L. az ítélet 40. és 44. pontját.

jelleggel az információra, és nem egyszerűen csak a dokumentumokra vonatkozik.⁷⁶⁷ A megtámadott határozat elfogadásának időpontjában azonban sem az Aarhusi Egyezmény, sem az Aarhus Rendelet nem lépett még hatályba. Az Elsőfokú Bíróság azt is kiemelte, hogy a 1049/2001/EK rendelet a 2. cikk (3) bekezdése értelmében kizárólag a közösségi intézmények dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésre, és nem a tágabb értelemben vett információkra vonatkozik, ezért nem ró olyan kötelezettséget az intézményekre, hogy tegyenek eleget a jogalanyok valamennyi tájékoztatási kérelmének.⁷⁶⁸

IX.7. Az Aarhus Rendelet szabályai

Tekintettel arra, hogy 1998. június 25-én a Közösség is aláírta, majd 2005. február 17-én a 2005/370/EK határozattal⁷⁶⁹ jóvá is hagyta az Aarhusi Egyezményt, a közösségi jog rendelkezéseit összhangba kellett hozni az Egyezménnyel. A korábban említett, ún. Aarhus-csomag részeként a Bizottság 2003. október 24-én európai parlamenti és tanácsi rendelet megalkotásáról szóló javaslatot terjesztett elő az Aarhusi Egyezmény rendelkezéseinek az EK intézményeire és szerveire történő alkalmazásáról,⁷⁷⁰ amely az EK-Szerződés 251. cikkében meghatározott együttdöntési eljárás keretében került elfogadásra 2006. szeptember 6-án.⁷⁷¹

Annak ellenére, hogy az Aarhusi Egyezmény 2. Cikkének (2) bekezdése a hatóságok köréből kivonja azokat a testületeket és intézményeket, melyek igazságszolgáltatási vagy jogalkotói minőségben járnak el, a preambulumban⁷⁷² hangsúlyozásra került annak szükségessége, hogy az átláthatóság a kormányzat minden ágazatában érvényesüljön, és a jogalkotó testületek is alkalmazzák eljárásaik során az Egyezmény elveit. 1998 márciusában, az Egyezmény szövegét kidolgozó munkacsoport utolsó ülésén az Európai Közösség részéről elhangzott egy állásfoglalás, mely szerint az Egyezmény rendelkezéseit elviekben a közösségi intézményekre is alkalmazni kell majd. Ezért az említett Cikk kiegészült egy d) ponttal, mely szerint a hatóságok közé tartozónak kell tekinteni a 17. Cikkben említett regionális gazdasági integrációs szervezetek intézményeit is, amelyek csatlakoznak az Egyezményhez.

Az Európai Közösség/Unió intézményrendszerében számos olyan testület található, amelyek elvileg megfelelnek ezeknek a kritériumoknak, bár a közösségi (uniós) jogban az „intézmény” kifejezés nem egy következetesen használt fogalom.⁷⁷³ Az Egyezmény 2. Cikk (2) bekezdése alapján tehát a közösségi intézmények és szervek kizárhatók az Egyezmény hatálya alól, amennyiben igazságszolgáltatási vagy jogalkotói minőségben járnak el. A 1049/2001/EK rendelettel való koherencia miatt azonban indokoltá vált alkalmazni a környezeti információhoz való hozzáférésre vonatkozó rendelkezéseket a jogalkotói minőségben eljáró közösségi intézményekre és szervekre is.

⁷⁶⁷ L. az ítélet 87. pontját.

⁷⁶⁸ L. az ítélet 75-76. pontját.

⁷⁶⁹ A Tanács 2005. február 17-i határozata a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló egyezménynek az Európai Közösség nevében való megkötéséről (HL L 124, 2005.5.17., 1. o.).

⁷⁷⁰ COM(2003) 622 végleges

⁷⁷¹ Az Európai Parlamenti és a Tanács 2006. szeptember 6-i 1367/2006/EK rendelete (HL L 264, 2006.9.25., 13. o.); nem azért volt azonban szükség a rendelet elfogadására, hogy a Közösség megerősítse az Egyezményt (l. ezzel szemben a Tanács 2004. évi jelentésében foglaltakat a dokumentumokhoz való hozzáférésről, Európai Közösségek, 2005 május, 12. o.).

⁷⁷² L. a 11. preambulumbekendést.

⁷⁷³ L. az EK-Szerződés 7. cikkének (1) bekezdését, összehasonlítva a Szerződés 5. részének 1. címével, illetve a 3. rész 7. címével.

A 1367/2006/EK rendelete (a továbbiakban „Rendelet”) az Egyezmény mindhárom pillérével kapcsolatban tartalmaz rendelkezéseket.⁷⁷⁴ A közös rendelkezések (különösen a célok és a fogalommeghatározások) egyetlen jogszabályban történő meghatározása hozzájárul a jogszabályok ésszerűsítéséhez, valamint a közösségi intézmények és szervek tekintetében meghozott végrehajtási intézkedések átláthatóságának növeléséhez.⁷⁷⁵ Az Európai Parlament 2004. március 31-én szavazott első olvasatban a Rendelet tervezetéről; az általa javasolt 35 módosításból mindössze 5 került beépítésre a Tanács közös álláspontjába. Az egyeztetőbizottság 2006. május 2-án egyezett meg a rendelet végleges szövegében,⁷⁷⁶ ezt követően a Parlament július 4-én, a Tanács pedig július 18-án döntött a szöveg elfogadásáról.⁷⁷⁷

IX.7.1. Az Aarhus Rendelet és a 1049/2001/EK rendelet viszonya

A 1049/2001/EK rendeletnek az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság (valamint a közösségi jogi aktus által létrehozott ügynökségek és hasonló szervek) dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről szóló szabályai eleve nagymértékben megfeleltek az Aarhusi Egyezményben foglalt szabályoknak. Több területen azonban szükségessé vált a 1049/2001/EK rendelet kiegészítése (különösen a környezeti információk gyűjtésével és terjesztésével kapcsolatban), illetve a szabályainak a kiterjesztése minden más közösségi intézményre és szerve.

A Rendelet a hatálya alá tartozó közösségi intézményeket és szerveket az Egyezményhez hasonlóan tág értelemben és funkcionális módon határozza meg; ide tartozik bármely – az EK-Szerződés (jelenleg a Szerződések) által vagy annak alapján alapított – közintézmény, szerv, hivatal vagy ügynökség, kivéve ha bírói vagy jogalkotói minőségben jár el. A Rendelet környezeti információkhoz való hozzáféréssel kapcsolatos szabályait⁷⁷⁸ azonban alkalmazni kell a jogalkotói minőségben eljáró közösségi intézményekre és szervekre.⁷⁷⁹

Ami a két közösségi rendelet hatályát és a kedvezményezetteit illeti, a Zöld Könyv a két jogszabály viszonyát az alábbi táblázatban írja le:⁷⁸⁰

Jogi keret	A hatály alá tartozó intézmények és szervek	Hatály és kedvezményezettek	
		Uniós polgárok és lakosok	Bármely természetes vagy jogi személy
1049/2001/EK rendelet + 1367/2006/EK rendelet	Parlament Tanács Bizottság Ügynökségek	Bármely dokumentum	
Önkéntes szabályok + 1367/2006/EK rendelet	Számvevőszék Európai Központi Bank Európai Beruházási Bank	Bármely dokumentum	Csak környezeti információk

⁷⁷⁴ Az 1. cikk (2) bekezdése egy általános kötelezettséget is tartalmaz a közösségi intézményekre és szervekre nézve, melynek értelmében a Rendelet alkalmazása során törekedniük kell a nyilvánosság segítésére és iránymutatás nyújtására.

⁷⁷⁵ L. a Rendelet (5) preambulumbekkezdését.

⁷⁷⁶ Emiatt az Európai Környezetvédelmi Iroda azonnal jelezte, hogy szükség esetén fel fogja hívni az Egyezmény Jogkövetési Bizottságának figyelmét a rendelet hiányosságaira; l. http://www.eeb.org/press/pr_aarhus_regulation_final_040706.html

⁷⁷⁷ L. http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/agricult/90590.pdf

⁷⁷⁸ L. a Rendelet II. címében foglalt rendelkezéseket (3-8. cikkek).

⁷⁷⁹ 2. cikk (1) bek. c) pont

⁷⁸⁰ L. COM/2007/0185 végleges – Az Európai Közösség intézményei által birtokolt dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférés – Felülvizsgálat, 12. o.

	EGSZB Régiók Bizottsága Az európai ombudsman		
1367/2006/EK rendelet	Az európai adatvédelmi biztos Bíróság (kivéve ha bírósági minőségében jár el)	Csak környezeti információk	

A táblázatból könnyen kiolvasható, hogy a Rendelet kiterjeszti a hozzáférési jogot valamennyi – vagyis nem csak az EK-Szerződés 255. cikkében⁷⁸¹ és az 1049/2001/EK rendeletben kifejezetten említett – közösségi intézmény és szerv birtokában lévő környezeti információhoz.⁷⁸² Ezek a rendelkezések azonban a Bíróságra csak abban az esetben alkalmazandók, amikor az nem bírói hatáskörben jár el.

A környezeti információkhoz való hozzáférés tekintetében a Rendelet tágabban határozza meg a „kérelmezők” körét, hiszen abba bármely természetes vagy jogi személy beletartozik,⁷⁸³ tekintet nélkül a kérelmező állampolgárságára, nemzetiségére vagy lakóhelyére, illetve jogi személy esetében annak bejegyzett székhelye és tevékenysége tényleges központi helyére.⁷⁸⁴

IX.7.2. A hozzáférés szabályai

A Rendelet 4. cikke a környezeti információk gyűjtésével és terjesztésével kapcsolatban előírja a közösségi intézmények és szervek számára, hogy – összhangban az 1049/2001/EK rendelet 11. cikkének (1) és (2) és bekezdésével, valamint 12. cikkével – aktív és szisztematikus jelleggel terjesszék a nyilvánosság számára a feladataikhoz kapcsolódó és birtokukban levő környezeti információkat, különösen a számítógépes távközlés vagy egyéb elektronikus technológia segítségével. Ezeket a környezeti információkat olyan elektronikus adatbázisokban kell fokozatosan a nyilvánosság rendelkezésére bocsátani, amelyek a nyilvános távközlési hálózatokon keresztül könnyen hozzáférhetőek. Ennek érdekében a birtokukban levő környezeti információkat tartalmazó adatbázisokat el kell látniuk keresési segédletekkel és egyéb szoftverekkel, amelyek segítik a nyilvánosságot az igényelt információ helyének meghatározásában. Ezek a szabályok a Rendelet hatálybalépése előtt gyűjtött környezeti információkra csak abban az esetben vonatkoznak, ha azok elektronikus formában már korábban is rendelkezésre álltak. Ha az információ elektronikus formában nem áll rendelkezésre, lehetőség szerint meg kell jelölni, hogy hol található meg.

A közösségi intézményeknek és szerveknek minden ésszerű erőfeszítést meg kell tenniük, hogy a birtokukban levő környezeti információt olyan formában és formátumban tárolják, amely a számítógépes távközlés vagy egyéb elektronikus eszközök segítségével azonnal sokszorosítható⁷⁸⁵ és hozzáférhető. A hozzáférés szükség esetén a kért információt tartalmazó internetes oldalakra mutató hivatkozásokkal is biztosítható. A 4. cikk (2) bekezdése értelmében a környezeti információkat szükség szerint naprakésszé kell tenni.

Az adatbázisok vagy nyilvántartások az 1049/2001/EK rendelet 12. cikkének (2) és (3) bekezdésében és 13. cikkének (1) és (2) bekezdésében felsorolt dokumentumokon kívül a következőket foglalják magukban:⁷⁸⁶

⁷⁸¹ Jelenleg az EU működéséről szóló szerződés 15. cikke.

⁷⁸² A Rendelet 8. preambulumbekkezdésével összhangban a 1049/2001/EK rendeletben meghatározott "dokumentum" fogalma magában foglalja a Rendelet értelmében vett környezeti információkat is.

⁷⁸³ L. a 2. cikk (1) bekezdés a) pontját.

⁷⁸⁴ 3. cikk

⁷⁸⁵ A magyar fordítás szerint „többszörözhető”.

⁷⁸⁶ L. a 4. cikk (2) bekezdés a)-g) pontjait.

- Környezetre vonatkozó vagy azt érintő nemzetközi szerződések, egyezmények vagy megállapodások és közösségi jogszabályok szövege, valamint a környezetet érintő politikák, tervek és programok szövege;
- Az előző pontban említettek végrehajtásában elért előrehaladásról szóló jelentések, amennyiben azokat a közösségi intézmények vagy szervek elektronikus formában készítik el vagy tárolják;
- A kötelezettségzegési eljárásokkal kapcsolatban tett lépések az indokolással ellátott vélemény kibocsátásától kezdve;
- A környezet állapotáról szóló jelentések;⁷⁸⁷
- A környezetre (valószínűleg) hatást gyakorló tevékenységek megfigyeléséből származó adatok vagy összefoglaló adatok;
- A környezetre jelentős hatást gyakorló engedélyek és a környezetvédelmi megállapodások (illetve hivatkozások arra a helyre, ahol ez az információ kérhető vagy hozzáférhető);
- Környezeti hatástanulmányok és a környezeti kérdésekkel kapcsolatos kockázatelemzés (illetve a hivatkozások arra a helyre, ahol ez az információ kérhető vagy hozzáférhető).

Az információk minőségének biztosítása érdekében a közösségi intézményeknek és szervezeteknek arról is gondoskodniuk kell, hogy a hatáskörükbe tartozó, általuk vagy nevükben összeállított környezeti információ naprakész, pontos és összehasonlítható legyen.⁷⁸⁸ A kérelmezőt tájékoztatniuk kell arról a helyről, ahol a mérési eljárásokra vonatkozó, rendelkezésre álló információk (beleértve az információ összeállításában használt elemzési, mintavételi és minta-előkezelési módszereket is) megtalálhatók.⁷⁸⁹ Ezek a rendelkezések teljes mértékben megegyeznek a tagállamok vonatkozásában a 2003/4/EK irányelvben foglaltakkal.⁷⁹⁰

A hozzáférés alóli kivételeket a Rendelet 6. cikke tartalmazza. Itt kerül rögzítésre, hogy az 1049/2001/EK rendelet 4. cikk (2) bekezdésének első és harmadik francia bekezdése esetében – a vizsgálatok, különösen a közösségi jog esetleges megsértésével kapcsolatos vizsgálatok kivételével – a közzétételhez fűződő nyomós közérdek fennállását kell megállapítani, amennyiben a kért információ a környezetbe való kibocsátásra vonatkozik. Az 1049/2001/EK rendelet 4. cikkében szabályozott egyéb kivételek vonatkozásában az elutasítás indokait szűken kell értelmezni, figyelembe véve a közzétételhez fűződő közérdeket, illetve azt, hogy a kért információ a környezetbe való kibocsátásra vonatkozik-e.⁷⁹¹ Az 1049/2001/EK rendelet 4. cikkében meghatározott kivételeken kívül a közösségi intézmények és szervek abban az esetben is megtagadhatják a hozzáférést, ha a közzététele hátrányosan befolyásolná annak a környezetnek a védelmét, amelyre az információ vonatkozik, így például a ritka fajok költőhelyeinek védelmét.⁷⁹²

Amennyiben a kérelem olyan környezeti információkra vonatkozik, amely nincs az érintett közösségi intézmény vagy szerv birtokában, a lehető leghamarabb, de legkésőbb 15 munkanapon belül⁷⁹³ tájékoztatni kell a kérelmezőt arról a közösségi intézményről vagy

⁷⁸⁷ A 4. cikk (4) bekezdése alapján a Bizottság gondoskodik arról, hogy legfeljebb négyévente, rendszeres időközönként jelentés kerüljön kiadásra és terjesztésre a környezet állapotáról, amely tartalmazza a környezet minőségére és terhelésére vonatkozó információkat.

⁷⁸⁸ 5. cikk

⁷⁸⁹ Emellett azonban a korábban alkalmazott szabványosított eljárást is igénybe vehetik.

⁷⁹⁰ L. a 2003/4/EK irányelv 8. cikkét.

⁷⁹¹ 6. cikk (1) bek.

⁷⁹² 6. cikk (2) bek.

⁷⁹³ Erre irányuló rendelkezés sem a 1049/2001/EK rendeletben, sem a rendelet Bizottságra való alkalmazásának részletes szabályait tartalmazó bizottsági határozatban (HL L 345, 2001.12.29., 94. o.) nem volt. A 2008/401/EK, Euratom bizottsági határozat (H L L 140, 2008.5.30., 22. o.) mellékletének 1.

szervről, illetve a 2003/4/EK irányelv értelmében vett hatóságról, amelyhez véleménye szerint a kért információért fordulni lehet, vagy az érintett közösségi intézményhez, szervezethez vagy hatósághoz kell továbbítani a kérelmet, és erről tájékoztatni a kérelmezőt.⁷⁹⁴

Végül, az emberi egészséget, életet vagy környezetet érő közvetlen veszély esetén a közösségi intézményeknek és szervezeteknek ilyen irányú kérelem esetén együtt kell működniük a 2003/4/EK irányelv értelmében vett hatóságokkal, függetlenül attól, hogy a veszélyt emberi tevékenységek vagy természeti okok idézték-e elő. Segíteniük kell ezeket a hatóságokat, hogy a birtokukban lévő, vagy nevükben tárolt információkat haladéktalanul az esetlegesen érintett nyilvánosság körében terjeszteni tudják, így meghozhatóvá válnak a veszélyből származó kár megakadályozására vagy enyhítésére irányuló intézkedések (8. cikk).⁷⁹⁵

X. Részvétel a környezeti döntéshozatalban

X.1. Az Egyezmény rendelkezései

Az Aarhusi Egyezmény 6. Cikke írja elő az Egyezmény I. számú Mellékletében felsorolt, valamint a fel nem sorolt, de a környezetre jelentős hatást gyakorló tevékenységekre (kivéve adott esetben a honvédelmi célú tevékenységekre) vonatkozó határozatok esetében a nyilvánosság részvételét. A 7. Cikk pedig ugyanezt teszi a környezettel kapcsolatos tervek és programok, a 8. cikk pedig a hatóságok által kiadott, környezetvédelmi szempontból jelentős végrehajtó jellegű szabályok, illetőleg az általánosan kötelező érvényű szabályozó eszközök előkészítése kapcsán. Megfigyelhető, hogy részletesebb szabályokat csak az első esetben találunk, az utóbbi kettőnél a rendelkezések sokkal általánosabbak, ezáltal jóval kisebb lehetőséget biztosítanak a nyilvánosság részéről a döntések befolyásolására.⁷⁹⁶ Ennek az az oka, hogy az Egyezmény kidolgozása során a tagállamok többsége úgy vélte, hogy a tagállami jogalkotó testületek prerogatívája az erre vonatkozó követelmények előírása.⁷⁹⁷

De még a 6. Cikkkel kapcsolatban is találunk általános, könnyen félreértelmezhető megfogalmazásokat, hiszen például több helyen is „hatékony” társadalmi részvételtől beszél, illetve előírja, hogy valamennyi Fél, „amennyiben ez szükségesnek látszik, ösztönözze” a jövőbeli kérelmezőt, hogy már az engedélykérelem benyújtását megelőzően azonosítsa az érintett nyilvánosság körét és kezdjen megbeszéléseket, valamint nyújtson tájékoztatást kérelmének célját illetően.⁷⁹⁸ Hasonlóan homályos az a megfogalmazás, mely szerint a nyilvánosság részvételének eredményeit „kellő mértékben” kell figyelembe venni a döntés meghozatala során.⁷⁹⁹ A politikák meghatározásában való részvétellel kapcsolatban az Egyezmény 7. Cikke különösen óvatosan fogalmaz: „A szükségesnek látszó mértékben minden Fél törekszik arra, hogy lehetőséget biztosítson a nyilvánosság részvételére a környezettel kapcsolatos politikák kidolgozása során”. A 8. Cikk szövege hasonlóképpen

cikke értelmében a 15 munkanapos határidő azon a napon kezdődik, amikor a kérelmet az illetékes bizottsági szervezeti egységnek nyilvántartásba vették.

⁷⁹⁴ 7. cikk

⁷⁹⁵ A Rendelet 16. preambulumbekzdése is jelezte, hogy ezeket a szabályokat a Közösségben a fertőző betegségek járványügyi felügyeleti és ellenőrzési hálózatának létrehozásáról szóló, 1998. szeptember 24-i 2119/98/EK európai parlamenti és tanácsi határozat (HL L 268, 1998.10.3., 1. o.), és a közegészségügyre vonatkozó közösségi cselekvési program (2003–2008) elfogadásáról szóló 1786/2002/EK határozat (HL L 271, 2002.10.9., 1. o.) sérelme nélkül kell alkalmazni.

⁷⁹⁶ A szabályozás gyengeségei később jól tükröződnek a végrehajtás során is; I. SILINA, Mara ed. (2008): European ECO Forum Report on Aarhus Implementation, September 2008, 76-77. o.

(http://www.participate.org/index2.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=55&Itemid=50)

⁷⁹⁷ STEC – CASEY-LEFKOWITZ (2000): i. m., 119. o.

⁷⁹⁸ L. 6. Cikk (4)-(5) bek.

⁷⁹⁹ L. 6. Cikk (8) bek.

vitás a végrehajtási jellegű szabályok és/vagy az általánosan kötelező érvényű szabályozó eszközök kidolgozásában való részvétel terén.⁸⁰⁰

A részvételi lehetőségek eltérő tagállami szabályozását általánosságban behatárolja egyrészt az Egyezmény 6. Cikkének (4) bekezdése, melynek értelmében a Feleknek biztosítaniuk kell, hogy a nyilvánosság „korai fázisban” vehessen részt a döntéshozatalban, „amikor az összes választási lehetőség még nyitott és hatékony társadalmi részvétel valósulhat meg”, illetve a 8. Cikk, mely nagyon hasonlóan fogalmaz a végrehajtó jellegű szabályok és/vagy az általánosan kötelező érvényű szabályozó eszközök kidolgozásával kapcsolatban.⁸⁰¹

X.2. Részvétel az uniós szintű jogalkotásban

A környezeti információkhoz való hozzáférés szabályozása terén sokkal konkrétabbak az Aarhusi Egyezmény rendelkezései, mint a 2. (vagy akár a 3. pillér) szabályozása esetén. Ez a különbség jól látható a közösségi (uniós) jogszabályok szintjén is, ami részben abból fakad, hogy – a szubszidiaritás elvét is figyelembe véve – a tagállamok viszonylag széles hatáskörökkel rendelkeztek a jogalkotás, az engedélyezési eljárások és a tervek/programok részletes szabályozása terén helyi, regionális vagy akár országos szinten. Így aztán a részvételi lehetőségek is alapvetően különböztek az egyszerű tájékoztatástól a különböző érdekeltekkel folytatott tárgyalásokig.⁸⁰²

A Bizottság és a társadalom tagjai (beleértve a környezetvédő NGO-kat is) közötti kapcsolatrendszer – illetve annak nem átlátható működése – kezdettől fogva az egyik legfőbb kritika volt a közösségi döntéshozattal kapcsolatban. Más politikákkal ellentétben⁸⁰³ a környezetvédő NGO-k nem rendelkeztek formális lehetőségekkel a környezeti politika alakításában.⁸⁰⁴

Az Európai Bizottság csak a 2002. december 11-i közleményében⁸⁰⁵ rögzítette az érintett felek közötti konzultáció alapelveit és minimumkövetelményeit, és hangsúlyozta az európai reprezentatív szervezetek közreműködésének jelentőségét a közösségi döntéshozatalban. A Bizottság különbséget tett az átfogó, integratív, „nyitott”, illetve a „célzott” konzultációs eljárások között. Utóbbi során az érintett konzultációs csoportok bizonyos kritériumok alapján kerülnek kiválasztásra.

A Bizottság 1999 óta működtetett CONECCS (*‘Consultation, the European Commission and Civil Society’*) adatbázisa a nonprofit szervezetek önkéntes, közösségi szintű jegyzéke, amely

⁸⁰⁰ Azon túl, hogy az Egyezmény 2. Cikk (2) bekezdése a hatóságok köréből kiveszi a jogalkotói minőségben eljáró intézményeket és testületeket, a tárgyalások során különösen Dánia és Norvégia szorgalmazta az eredeti javaslat gyengítését.

⁸⁰¹ „Valamennyi Fél törekszik a hatóságok által kiadott, a környezetvédelem szempontjából jelentős végrehajtó jellegű szabályok, illetőleg az általánosan kötelező érvényű szabályozó eszközök előkészítése során a nyilvánosság hatékony részvételének elősegítésére a megfelelő stádiumban és addig, amíg a választási lehetőségek még nyitottak.”

⁸⁰² VERSCHUUREN, J. (2004): Public Participation regarding the Elaboration and Approval of Projects in the EU after the Århus Convention, Yearbook of European Environmental Law, Vol. 4, 44. o.

⁸⁰³ Különösen a szociális szférában működő szervezetekhez képest, hiszen például az ún. nyitott koordináció módszere (OMC) a társadalmi integráció, a munkaerőpiachoz való hozzáférés vagy a szociális védelem területén kulcsszerepet játszik a szociális védelmi rendszerek korszerűsítésében. A „szociális párbeszéd” Szerződésben is rögzített szabályaihoz hasonló, merev rendelkezésekre azonban JANS szerint nincs szükség a környezeti politika esetén; I. JANS, Jan H. (2003): EU Environmental Policy and the Civil Society, In: JANS, Jan H. (ed.): The European Convention and the Future of European Environmental Law, The Avosetta Series (I), Europa Law Publishing, Groningen, 58-59. o.

⁸⁰⁴ RUCHT, D. (1993): 'Think globally, act locally'? Needs, forms and problems of cross-national cooperation among environmental groups, In: LIEFFERINK, J. D. – LOWE, P. D. – MOL, A. P. J. (eds.): European Integration and Environmental Policy, Belhaven Press, London, 88. o.

⁸⁰⁵ COM(2002) 704 végleges – Az érdekelt felek konzultációjának általános elvei és minimális követelményei

kb. 800 szervezetet tartalmazott.⁸⁰⁶ Ezt váltotta fel az európai átláthatósági kezdeményezés⁸⁰⁷ keretében létrejött „érdekképviselési szervek jegyzéke”,⁸⁰⁸ melyek segítségével a polgárok tájékoztatást kaphatnak a közösségi szintű döntéshozatali folyamatokat befolyásoló általános és/vagy speciális érdekeket képviselő szervezetekről, illetve az érdekképviselési tevékenységeikre felhasznált forrásokról.

Az érdekképviselési szervek az önkéntes regisztrációval együtt vállalják a magatartási kódexben foglalt előírások betartását is. A magukat nyilvántartásba vetető szervezetek kötelezőnek ismerik el ezt a kódexet magukra nézve, vagy pedig úgy nyilatkozhatnak, hogy egy hasonló szabályokat tartalmazó szakmai kódex kötelezi már őket. Az etikai kódex hét alapszabályt tartalmaz,⁸⁰⁹ amelyek részletesen leírják, milyen magatartást folytassanak az érdekképviselési szervezetek érdekeik képviselése során.⁸¹⁰

Azoknak az érdekképviselési szervezeteknek, akik rendszeresen lobbitevékenységet kívánnak folytatni az Európai Parlamentnél, akkreditáltatniuk kell magukat, és el kell fogadniuk a Parlament lobbizással kapcsolatos magatartási kódexét. A Parlament eljárási szabályzata értelmében a quaestorok legfeljebb egy évig érvényes, névre szóló belépőkártyát állítanak ki olyan személyek részére, akik a Parlament épületeit gyakran kívánják látogatni azzal a céllal, hogy saját vagy harmadik felek érdekében az EP-képviselőket parlamenti megbízatásuk keretében tájékoztassák.⁸¹¹

Az Európai Parlament és az Európai Bizottság közös lobbizati munkacsoportja 2009. április 22-én megállapodásra jutott egy sor, a két közösségi intézmény közös érdekképviselési nyilvántartásának létrehozása felé vezető lépésben. A nyilvántartás létrehozásáig a két intézmény egy közös honlapot indított, ahonnan mind a két nyilvántartás elérhető.⁸¹²

X.3. A nyilvánosság részvétele a környezeti hatásvizsgálat során

A környezetre hatást gyakorló döntések meghozatalában történő társadalmi részvétel szabályozása az Európai Közösségben 1985-ben kezdődött, az egyes magán- és közprojektek környezeti hatásainak vizsgálatáról szóló, 85/337/EEC számú irányelv megszületésével.⁸¹³ Az Európai Gazdasági Közösség keretében elfogadott irányelv jelenti a ma hatályos európai

⁸⁰⁶ http://ec.europa.eu/civil_society/coneccs/

⁸⁰⁷ SEC(2005) 1300; I. http://ec.europa.eu/transparency/eti/index_en.htm

⁸⁰⁸ Register of interest representatives (<http://ec.europa.eu/transparency/regrin/>)

⁸⁰⁹ Az alapszabályok a következők:

1. A szervezetek azonosítják magukat a nevük és azon szervezet/szervezetek megadásával, amely(ek)nek dolgoznak, vagy amely(ek)et képviselnek;
2. A nyilvántartásba vételkor nem adnak meg magukról olyan hamis adatokat, amelyek félrevezethetik a harmadik feleket és/vagy az EU személyzetét;
3. Közlük azokat az érdekeket, illetve – adott esetben – azon ügyfelek vagy tagok nevét, akiket képviselnek;
4. Biztosítják, hogy az általuk nyújtott információk legjobb tudomásuk szerint pártatlanok, hiánytalanok, naprakészek legyenek, továbbá ne legyenek félrevezetőek;
5. Tisztességtelen módon nem szereznek információkat, vagy befolyásolnak döntéseket, és ezzel nem is próbálkoznak;
6. Nem gyakorolnak befolyást az uniós személyzetre annak elérése céljából, hogy azok a rájuk vonatkozó magatartási szabályokat áthágják;
7. Volt uniós személyzet alkalmazásakor tiszteletben tartják azok kötelezettségét a rájuk vonatkozó titoktartási követelmények betartására.

(http://ec.europa.eu/commission_barroso/kallas/doc/joint_statement_register.pdf)

⁸¹⁰ Bizonyos kivételekkel, ide tartoznak például a szociális partnerek által a szociális párbeszéd szereplőiként (szakszervezetek, munkáltatói szövetségek, stb.) végzett tevékenységek.

⁸¹¹ L. az Eljárási Szabályzat 9. cikk (4) bekezdését.

⁸¹² http://europa.eu/lobbyists/interest_representative_registers/index_hu.html

⁸¹³ HL L 175, 1985.7.5., 40. o.; magyar nyelvű kiadás 15. fejezet, 3. kötet, 151. o.

hatásvizsgálati szabályozások „ősforrását”, hiszen meglehetősen régen, immár 25 évvel ezelőtt fogadták el. Az irányelv jogalapja az EGK-Szerződés 235. cikke volt.⁸¹⁴

A környezeti hatásvizsgálat⁸¹⁵ részletszabályai a hatóság számára olyan döntés-előkészítést tesznek lehetővé, amelyben megtörténik a tevékenységek következtében várhatóan bekövetkező környezeti hatások átfogó feltárása, a hatások által érintettek tájékoztatása, véleményük kikérése. A KHV célja valamely tervezett emberi tevékenység következtében beálló lényeges környezeti állapotváltozások becslése és értékelése; ezen keresztül a tevékenységre vonatkozó döntés megalapozását szolgálja.⁸¹⁶ A formális hatásvizsgálatról először 1969-ben az USA-ban született rendelkezés, ugyanakkor Európában – Franciaország kivételével – az 1985-ös közösségi irányelv megszületéséig nem volt ilyen előírás. A késői kezdet után a tagországokban robbanásszerű volt a fejlődés, a szükséges jogszabályi előírásokat gyorsan megalkották, igaz néhány országban az irányelv követelményeit nem teljesítették teljes egészében.⁸¹⁷

A környezeti hatásvizsgálat részben egy sajátos eljárás, melynek meghatározott menetrendje révén az érintetteknek – és idetartozik a nyilvánosság is – módjuk van az egész eljárást érdemben nyomon követni, illetve az eljárás során készült dokumentumok, tanulmányok sorozata is, melyek révén a hatásvizsgálat állításai és következtetései hosszú távon számon kérhetők. A vizsgálat átfogja a környezeti elemek teljes körét, sőt még a környezetvédelem kívüli, de ahhoz kapcsolódó kérdésekre is kitér.⁸¹⁸ Noha a KHV a hatástanulmányban tetőzik, a hatásvizsgálati eljárás legnagyobb haszna túlmutat a hatástanulmány elkészítésén. Egyrészt a környezeti szempontú gondolkodásra készíti a résztvevőket a javasolt tevékenység különböző lehetőségeiről, másrészt pedig az érintettek bevonásával demokratizálja a környezetet érintő kérdésekben hozott döntéseket. A hatásvizsgálat során tehát magán a vizsgálati eljáráson van a hangsúly, nem pedig a „terméken”, azaz a hatástanulmányon.⁸¹⁹

A 85/337/EGK tanácsi irányelv célja tehát a környezetszennyezésnek és a környezetre gyakorolt egyéb szennyező hatásoknak a megelőzése volt egyes köz- és magánprojektek előzetes környezeti hatásvizsgálata (a továbbiakban: KHV) révén. Általánosabban megfogalmazva az, hogy a környezetre várhatóan jelentős hatást gyakorló projektek esetében ne lehessen elkerülni egy előzetes hatásvizsgálatot.⁸²⁰

A környezeti hatásvizsgálati kötelezettség csak bizonyos projektekre vonatkozott, melyek engedélyezése során a tagállamoknak meg kellett hozniuk a szükséges intézkedéseket a lakosság tájékoztatása érdekében. Az érintettek még a környezetre várhatóan jelentős hatást gyakorló projekt megkezdése előtt kifejhették a véleményüket, amit az eljáró hatóságnak figyelembe kellett vennie; a hatóságnak az általa meghozott döntésről és az ahhoz kapcsolódó esetleges feltételekről is tájékoztatnia kellett a nyilvánosságot.

⁸¹⁴ Az Amszterdami Szerződés hatályba lépésétől az EK-Szerződés 308. cikke, jelenleg az EU működéséről szóló szerződés 352. cikke.

⁸¹⁵ A KHV nem azonos a jogszabályok 2003-tól bevezetett hatásvizsgálatával, amelyet – a hatékony jogalkotásról szóló intézményközi megállapodásnak (HL C 321, 2003.12.31., 1. o.) megfelelően – a jelentős szakpolitikai döntésekre vonatkozó előterjesztések várható környezeti, gazdasági és társadalmi hatásait, a köztük fennálló kapcsolatok és az ellentétes tényezők kiegyensúlyozott értékelést, valamint az érintettek véleményének figyelembe vétele alapján a legjobb választási lehetőség azonosítását jelenti. A Bizottság feladata a hatásvizsgálatok elvégzése és a nyilvánosságra hozása a döntéshozatalt követően.

⁸¹⁶ MAGYAR Emőke (1996): Hatásterületek és érzékenységi tényezők a hatástanulmányokban, Környezet és Fejlődés, VI/3-4., 10. o.

⁸¹⁷ MONDOK Zsuzsa (1996): Az Európai Közösség környezeti hatásvizsgálatról szóló irányelve, Környezet és Fejlődés, VI/3-4., 87. o.

⁸¹⁸ BÁNDI (1999): i. m., 340. o.

⁸¹⁹ CSEREY Balázs (1996): A környezeti hatásvizsgálat helye a környezetvédelemben, Környezet és Fejlődés VI/3-4., 7. o.

⁸²⁰ L. a C-435/97. sz. WWF és társai ügyben 1999 szeptember 16-án hozott ítélet (EBHT 1999., I-5613. o.) 45. pontját.

A társadalom részvétele megjelent az integrált szennyezés-megelőzésről és csökkentésről szóló 96/61/EK tanácsi irányelv⁸²¹ 15. cikkében is, illetve jelentős változásokat hozott ebben a tekintetben a környezeti hatásvizsgálat szabályait módosító 97/11/EK tanácsi irányelv.⁸²² Nem véletlen, hogy az Aarhusi Egyezmény I. számú Mellékletében felsorolt tevékenységek listája, és általában az Egyezmény 2. pillérének szabályozása is a két közösségi irányelven alapult.⁸²³

X.3.1. A 85/337/EGK irányelv

A Tanács 1985. június 27-i 85/337/EGK irányelvének eredeti szövege a preambulum első pontjában hivatkozott a Közösség első három környezeti cselekvési programjára, melyek hangsúlyozták a szennyezés forrásánál történő fellépés szükségességét az okozott környezeti problémák utólagos megszüntetése helyett, valamint annak fontosságát, hogy a környezeti hatásokat minden technikai tervezési és döntéshozatali folyamat lehető legkorábbi fázisában vegyék figyelembe. A társadalmi részvétellel kapcsolatban azonban viszonylag szűkszavú volt:

- A jogszabály preambuluma 6. pontja alapján az engedélyeztetni kívánt beruházás(ok)⁸²⁴ környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatát elsősorban a projektgazda által szolgáltatott megfelelő adatok alapján kellett elvégezni, és ezeket egészíthették ki a hatóságok és azok a személyek, akiket a kérdéses projekt érintett;⁸²⁵
- A tagállamok kivételes esetekben egyes projekteket teljesen vagy részben mentesíthettek az irányelv rendelkezései alól, de ebben az esetben meg kellett vizsgálniuk, hogy egyéb vizsgálati mód megfelelő-e, és hogy az így összegyűjtött információ nyilvánosságra hozható-e, illetve nyilvánosságra kellett hozniuk a mentesítésre vonatkozó adatokat és a mentesítés engedélyezésének okait;⁸²⁶
- Az irányelv 6. cikk (2) bekezdése szerint a tagállamoknak biztosítaniuk kellett, hogy minden engedélyezési kérelem és az 5. cikk alapján kapott minden információ⁸²⁷ a nyilvánosság számára hozzáférhető legyen, és az érintettek véleményét nyilváníthassanak még a projekt megkezdése előtt;⁸²⁸
- A tájékoztatásra és a konzultációra vonatkozó részletes rendelkezéseket⁸²⁹ azonban a tagállamok állapíthatták meg;⁸³⁰

⁸²¹ HL L 257, 1997.10.10., 26. o.

⁸²² HL L 73, 1997.3.14., 5. o.

⁸²³ STEC–CASEY-LEFKOWITZ (2000): i. m., 92. o.

⁸²⁴ A közösségi jogi terminológia szerint: „projekt”.

⁸²⁵ A konzultációs jog tehát nem korlátlan és nem mindenki számára biztosított.

⁸²⁶ 2. cikk (3) bek. a)–c) pont

⁸²⁷ A projektgazda által szolgáltatott információk, lásd az irányelv III. számú mellékletét. Érdemes felhívni rá a figyelmet, hogy az Egyezmény 6. Cikkének (6) bekezdése – az első pillérben foglaltakkal ellentétben – a környezeti döntéshozatalban való részvételéhez szükséges összes releváns, a részvétel időpontjában rendelkezésre álló információkba való betekintés lehetőségét minden esetben ingyenesen biztosítja.

⁸²⁸ A C-227/01. sz., Bizottság kontra Spanyol Királyság ügyben [EBHT 2004., I-8253. o.] egy 13,2 km hosszú vasútvonal építésével kapcsolatban indult kötelezettségszegési eljárás, amelynek esetében nem készült sem közvélemény-kutatás, sem a környezeti hatásokra vonatkozó nyilatkozat. A Bíróság 2004. szeptember 16-i ítéletében megállapította, hogy a beruházás 3. számú módosításával kapcsolatban, 1999 februárjában elvégzett környezeti hatásvizsgálatra vonatkozó információkat csak 2001. január 3-án – azaz jóval a munkálatok 1999. márciusi megkezdése után – hozták nyilvánosságra, ami nem felel meg az irányelv 6. cikk (2) bekezdésében foglaltaknak; l. az ítélet 57. pontját.

⁸²⁹ Pl. az érintett lakosság köre, az információ elérhetőségi helye, a lakosság tájékoztatásának módja (plakátok kiragasztása, közzététel helyi újságokban, kiállítások rendezése, stb.), a lakossággal folytatott konzultáció módja, az eljárás különböző szakaszainak határideje.

⁸³⁰ A tagállamok tehát akár a konzultációs szakasz időtartamát is meghatározhatták.

- Az irányelv 7. cikke értelmében a tagállamoknak – azzal egy időben, mikor azt a saját állampolgárai számára nyilvánosságra hozza – egymással is meg kellett osztaniuk az 5. cikkel összhangban összegyűjtött információkat, amennyiben az adott beruházás várhatóan jelentős hatással volt a környezetre egy másik tagállam területén, vagy ha a másik tagállam ezt kérte;
- Az 5., 6. és a 7. cikk alapján kapott információkat figyelembe kellett venni az engedélyezési eljárás során;⁸³¹
- A döntés meghozatala után a hatóság(ok)nak tájékoztatni(uk) kellett a nyilvánosságot a döntés tartalmáról és az ahhoz kapcsolódó esetleges feltételekről, a döntés alapjául szolgáló okokról és a mérlegelt tényezőkről, de az ezekre az információkra vonatkozó részletes rendelkezéseket is a tagállamok állapíthatták meg.⁸³²

X.3.2. A 97/11/EK irányelv

A vizsgálati eljárásokra vonatkozó előírások kiegészítése és javítása érdekében elfogadott, 1997. március 3-i 97/11/EK tanácsi irányelv⁸³³ által módosított szöveg egyrészt lehetővé tette, hogy a tagállamok akár egy egységes eljárás keretében szabályozzák az engedélyezési eljárásokat 85/337/EGK irányelv, illetve a környezetszennyezés integrált megelőzéséről és csökkentéséről szóló, 1996. szeptember 24-i 96/61/EK tanácsi irányelv (ún. IPPC-irányelv) követelményeinek való együttes megfeleléshez. Másrészt lehetővé tette, hogy a hatáskörrel rendelkező hatóság az engedély iránti kérelemnek benyújtása előtt véleményt nyilvánítson a projektgazda által benyújtandó információkkal kapcsolatban (akár a projektgazda kifejezett kérése nélkül is). Témánk szempontjából azonban a legfontosabb, hogy a módosítás erősítette a nyilvánosság szerepét az engedélyezés során:

- A 4. cikk kiegészült egy (4) bekezdéssel, mely szerint az irányelv II. számú mellékletében felsorolt projektekkel kapcsolatos döntés(eke)t a hatáskörrel rendelkező hatóság(ok) a nyilvánosság számára is hozzáférhetővé teszi(k);
- A 6. cikk (2) bekezdése kiegészült az információk „ésszerű időn belül” hozzáférhetővé tételének előírásával;
- Részletezte a határon átnyúló esetekben a nyilvánosság bevonására vonatkozó szabályokat;⁸³⁴
- Az engedély megadásáról vagy a kérelem elutasításáról szóló döntés meghozatala után az illetékes hatóságoknak „megfelelő eljárások útján” kellett tájékoztatniuk a nyilvánosságot, illetve szükség esetén rendelkezésére kellett bocsátaniuk a főbb kedvezőtlen hatások elkerülésére, csökkentésére és – ha ez lehetséges – az ellensúlyozására tervezett főbb intézkedések leírását is.

X.3.3. A 2003/35/EK irányelv

Annak érdekében, hogy a közösségi szabályozás összhangba kerüljön az Aarhusi Egyezmény rendelkezéseivel, az Európai Parlament és a Tanács 2003. május 26-án elfogadta a környezettel kapcsolatos egyes tervek és programok kidolgozásánál a nyilvánosság részvételéről, valamint a nyilvánosság részvétele és az igazságszolgáltatáshoz való jog

⁸³¹ 8. cikk

⁸³² 9. cikk

⁸³³ HL L 73, 5. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 3. kötet, 151. o.

⁸³⁴ A tagállamoknak a vonatkozó információkat ésszerű határidőn belül kell a másik tagállam nyilvánosságának a rendelkezésére bocsátaniuk, és lehetőséget adni az érintetteknek, hogy véleményüket még az engedély megadása előtt egy ésszerű határidőn belül eljuttathassák a másik tagállam hatáskörrel rendelkező hatóságához [7. cikk (3) bek. a)-b) pont].

tekintetében a 85/337/EGK és a 96/61/EK tanácsi irányelv módosításáról szóló 2003/35/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvet.⁸³⁵ Az irányelv módosítja a KHV- és az IPPC-eljárás szabályait, szélesebben határozza meg a nyilvánosság fogalmát és egyértelmű előírásokat tartalmaz az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférésre is. A címből látható, hogy a módosítás kifejezetten a társadalmi részvétel 2. és 3. pilléréhez kapcsolódik, elsődlegesen az Egyezmény 6. cikkével és a 9. cikk (2) és (4) bekezdésével való összeegyeztethetőség megteremtése a célja.⁸³⁶

A tagállamoknak 2005. június 25-ig kellett átültetniük az említett irányelvet a belső jogukba. Egyéb releváns közösségi jogszabályok részben már eleve előírták a nyilvánosság részvételét a különböző tervek és programok elkészítése során, mint például a vízvédelmi politika területén a közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról szóló, 2000. október 23-i, 2000/60/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv⁸³⁷ vagy az egyes tervek és programok környezetre való hatásainak vizsgálatáról szóló 2001/42/EK parlamenti és tanácsi irányelv.⁸³⁸ A jövőben megalkotásra kerülő közösségi jogszabályok pedig értelemszerűen már megalkotásuk időpontjában tartalmazni fognak ilyen rendelkezéseket, megfelelően az Egyezmény előírásainak.

X.3.4. A 85/337/EGK irányelv módosításai

A 2003/35/EK irányelv 3. cikke tartalmazza a 85/337/EGK irányelvre vonatkozó módosításokat. Ennek értelmében a környezeti hatásvizsgálat esetében megkülönböztetésre kerül a „nyilvánosság” és az „érintett nyilvánosság”; utóbbi jelenti a környezettel kapcsolatos döntéshozatali eljárásokban érintett vagy valószínűleg érintett, illetve abban érdekelt nyilvánosságot. A tagállami jog szerinti követelményeknek megfelelő, környezetvédő NGO-kat mindig érdekeltnek kell tekinteni.

Továbbra is lehetséges egyes projektek teljes vagy részbeni mentesítése az irányelv rendelkezései alól, de ebben az esetben a tagállamoknak meg kell vizsgálniuk, hogy más vizsgálati módok megfelelőek-e, és az ennek során szerzett információkat, a mentességről hozott határozatra vonatkozó adatokat, valamint a mentesség engedélyezésének okait az érintett nyilvánosság rendelkezésére kell bocsátaniuk.⁸³⁹

Az irányelv 3. cikkének 4. pontja tartalmazza a 85/337/EGK irányelv 6. cikkének módosításait. Ennek alapján a nyilvánosságot vagy közzététel útján, vagy más alkalmas módon⁸⁴⁰ tájékoztatni kell a döntéshozatali eljárás kezdetén, de legkésőbb, amint az információ ésszerű módon rendelkezésre bocsátható, a következőkről:

- Az engedély iránti kérelem;
- Az a tény, hogy a projektet környezeti hatásvizsgálatnak kell alávetni (illetve hogy az irányelv 7. cikkét kell alkalmazni, amennyiben határon átnyúló jelentős környezeti hatásokkal kell számolni);
- A döntéshozatalért, a releváns információk szolgáltatásáért, az észrevételek vagy kérdések fogadásáért felelős hatáskörrel rendelkező hatóságok adatai, valamint az észrevételek vagy kérdések továbbítására vonatkozó határidők;
- A lehetséges határozatok, illetve a határozattervezet jellege, amennyiben készült ilyen;
- Az irányelv 5. cikke alapján összegyűjtött információk hozzáférhetőségére vonatkozó adatok;

⁸³⁵ HL L 156, 2003.6.25., 17. o.

⁸³⁶ L. az irányelv 11. preambulumbekkezdését.

⁸³⁷ HL L 327, 2000.12.22., 1. o.

⁸³⁸ HL L 197, 2001.07.21., 30. o.

⁸³⁹ 3. cikk 3. pont

⁸⁴⁰ Pl. az adott esetben rendelkezésre álló elektronikus média útján.

- Az információk rendelkezésre bocsátásának ideje, helye, módja;
- A nyilvánosság tájékoztatása és az érintett nyilvánossággal folytatott konzultáció érdekében hozott intézkedések.⁸⁴¹

A tagállamoknak megfelelő időkereteken belül az érintett nyilvánosság számára rendelkezésre kell bocsátaniuk a következőket:

- Az irányelv 5. cikke alapján összegyűjtött összes információt;
- A nemzeti jogszabályokkal összhangban a főbb jelentések és javaslatok, amelyek az érintett nyilvánosságnak a 6. cikk (2) bekezdésével összhangban történő tájékoztatásakor a hatáskörrel rendelkező hatóságnál vagy hatóságoknál fellelhetők;
- A 2003/4/EK irányelv rendelkezéseivel összhangban a 6. cikk (2) bekezdésében említett információktól eltérő olyan információ, amely a 8. cikkel összhangban a határozat szempontjából lényeges, és amely csak akkor válik hozzáférhetővé, miután az érintett nyilvánosságot a 6. cikk (2) bekezdésével összhangban tájékoztatták.

A tagállamoknak az érintett nyilvánosság számára kellő időben hatékony lehetőséget kell biztosítaniuk a 2. cikk (2) bekezdésében említett döntéshozatali eljárásokban történő részvételre. Az érintettek ebből a célból jogosultak észrevételt tenni és véleményt nyilvánítani, még mielőtt az engedélyezési kérelemről szóló határozat megszületik.⁸⁴²

A nyilvánosság részvételére vonatkozó részletszabályokat⁸⁴³ továbbra is a tagállamok határozzák meg,⁸⁴⁴ az eljárás különböző szakaszaira azonban ésszerű időkereteket kell előírniuk, amelyek elegendő időt biztosítanak a nyilvánosság tájékoztatására, az érintett nyilvánosság felkészülésére és döntéshozatalban való hatékony részvételére.⁸⁴⁵

Másik tagállam területét érintő jelentős környezeti hatások esetén a másik tagállamot a lehető leghamarabb kell értesíteni, nem a saját állampolgárok tájékoztatásával egy időben, ez ugyanis már csak a legvégső határidő.⁸⁴⁶ A tagállamok által meghozott végrehajtási intézkedéseknek lehetővé kell tenniük az érintett tagállam területén az érintett nyilvánosság számára a döntéshozatali eljárásban való hatékony részvételt.⁸⁴⁷ Az engedély megadására vagy elutasítására vonatkozó döntést követően a hatóságok a nyilvánosság rendelkezésére bocsátják a nyilvánosság részvételének folyamatára vonatkozó információkat is, határon átnyúló jelentős hatások esetén a másik tagállam feladata, hogy a kapott információkat a megfelelő módon, a saját területén lévő érintett nyilvánosság rendelkezésére bocsássa.⁸⁴⁸

Az irányelv megfelelő végrehajtása nem volt zökkenőmentes, ami miatt a Bizottság eljárást indított az EK-Szerződés 226. cikke alapján több tagállam, így Magyarország ellen is.⁸⁴⁹

⁸⁴¹ 85/337/EGK irányelv 6. cikk (2) bekezdése. Az Egyezmény 6. Cikk (7) bekezdése értelmében a megjegyzések, információk előterjesztése nem korlátozódik az érintett nyilvánosságra.

⁸⁴² 6. cikk (4) bek.; az Egyezmény 6. Cikk (7) bekezdése értelmében a megjegyzések, információk előterjesztése nem korlátozódik az érintett nyilvánosságra.

⁸⁴³ Pl. plakátok kihelyezése egy adott körzeten belül, vagy közzététel a helyi újságokban.

⁸⁴⁴ 85/337/EGK irányelv 6. cikk (5) bek.

⁸⁴⁵ 6. cikk (6) bek.

⁸⁴⁶ 7. cikk (1) bek.

⁸⁴⁷ 7. cikk (5) bek.

⁸⁴⁸ 9. cikk

⁸⁴⁹ Bizottság jogsértési eljárást indított Magyarország, Lettország, Litvánia és Szlovénia ellen az irányelv megsértése miatt. A Bizottság szerint a magyar szabályozás – amellet, hogy nem tartalmazta az irányelvben felsorolt projektkategóriák egy részét, más kategóriákat (például a felszín alatti vízkivételt és a vízátvétést) nem megfelelően fedte le, illetve nem írta elő a KHV szükségességét (például az érzékeny területeken megvalósítandó kisebb projekteknél) – a nyilvánosság tájékoztatásával és véleményének kikérésével kapcsolatos, részletes intézkedéseiben néhány kulcsfontosságú fogalmat és problémát nem megfelelőképpen határozott meg; l. a Bizottság IP/06/1397. sz. sajtóközleményét:
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/1397&format=HTML&aged=1&language=HU&guiLanguage=en>

X.3.5. A C-216/05. sz. ügy

A C-216/05. sz. ügyben⁸⁵⁰ a Bizottság szerződésszegési eljárást indított Írországgal szemben, mivel a nemzeti szabályozás – a tagállamok között egyedülként⁸⁵¹ – a nyilvánosság részvételét egyes vizsgálati (területrendezési) eljárásokban⁸⁵² csak részvételi díj befizetése ellenében tette lehetővé. A kérdés tehát általánosságban az volt, hogy mennyiben megengedett a tagállamok számára, hogy a közösségi jogi rendelkezések alapján, illetve azok végrehajtásaként lefolytatott nemzeti közigazgatási eljárás keretében közigazgatási díjat szedjenek.

A 2000. évi ír területrendezési törvény⁸⁵³ 33. cikkében kapott általános felhatalmazás alapján lehetővé vált, hogy Írországból miniszteri rendeletben szabályozzák – többek között – a területrendezési engedély iránti kérelmekkel kapcsolatban előírt díjak egyszeri megfizetését megjegyzések vagy észrevételek előterjesztéséhez.⁸⁵⁴

Az irányelv 6. cikkének a megsértését a Bizottság négy érvre alapozta:

- Az irányelv egyetlen kifejezett rendelkezése sem engedélyezi az ilyen díjak szedését, míg más irányelvek – például a környezeti információkhoz való hozzáférés szabadságáról szóló, 1990. június 7-i 90/313/EGK tanácsi irányelv 5. cikke – kifejezetten engedélyezték a díjszedést;
- A díjszedés ellentétes az irányelv rendszerével és céljával, mivel eltántorítja a nyilvánosságot a döntéshozatali folyamatban való részvételtől, vagy nehezebbé teszi a részvételét;
- A részvételi díj előírása nem szükséges az irányelv 6. cikk (2) bekezdésének végrehajtásához;
- A díjak előírása ténylegesen vagy potenciálisan akadályt emel az irányelv által a nyilvánosságnak biztosított jogok gyakorlása elé, különösen az alacsony jövedelmű személyek számára.

Amennyiben a nyilvánosság részéről akadályokba ütközik a részvételi díjak megfizetése, a tőlük származó vélemények figyelembe vétele lehetetlenné válik a környezetre várhatóan jelentős hatást gyakorló projektek engedélyezési eljárásában, ami a Bizottság szerint sérti az irányelv 8. cikkét is. Az irányelv 6. és 8. cikke szorosan összefügg egymással, ezért a Bizottság csak ezekre alapította a keresetét.

A Bíróság szerint a Bizottság azon feltevése, amely szerint az irányelv kifejezett rendelkezése hiányában Írország nem követelheti a vitatott díjak megfizetését, összeegyeztethetetlen volt a tagállamok javára az EK-Szerződés 249. cikk harmadik bekezdéséből eredő választási szabadsággal. Önmagában arra a tényre, hogy a környezeti információkhoz való nyilvános hozzáféréssel szemben az irányelv⁸⁵⁵ a díj szedését kifejezetten engedélyezi, nem lehet olyan általános vélelmet alapítani, amely szerint a közösségi jogalkotó kizárólag akkor kívánta az ilyen típusú fizetési kötelezettségeket engedélyezni, amikor ezt kifejezetten előírta. Ez az érvelés nem teszi lehetővé az *a contrario* következtetést arra, hogy az ilyen díjaknak az irányelv szerint tilosnak kellene lenniük. Ettől függetlenül a megállapított összegeknek

⁸⁵⁰ EBHT 2006., I-10787. o.

⁸⁵¹ RYALL, Áine (2002): The EIA Directive and the Irish Planning Participation Fee, *Journal of Environmental Law*, Vol. 14, No. 3, 317. o.

⁸⁵² Tehát nem csupán a 85/337/EGK irányelv szerinti, a környezetre gyakorolt hatások vizsgálatára irányuló eljárásokban.

⁸⁵³ Planning and Development Act 2000.

⁸⁵⁴ A díj mértéke a helyi területrendezési hatóságok eljárásában előtti eljárás esetén 20 euró, a területrendezési fellebbezési bizottság (An Bord Pleanála) előtti eljárásban 45 euró.

⁸⁵⁵ Konkrétan a 90/313/EGK és az azt hatályon kívül helyező 2003/4/EK irányelv.

természetesen összeegyeztethetőknek kell lenniük a 85/337/EGK irányelvvel, és nem befolyásolhatják a közösségi jog terjedelmét és érvényesülését.

Az irányelv 6. cikkének (3) bekezdése alapján által minden egyes tagállam jogosult az e konzultációra vonatkozó részletes szabályok megállapítására. Az itt található felsorolás nem taxatív, mivel közösségi jogalkotó nem kívánta korlátozni a tagállamok jogkörét, hanem éppen ellenkezőleg, széles mérlegelési mozgásteret biztosított számukra. Ez alapján akár részvételi díjat is előírhatnak, de ez nem akadályozhatja az irányelv teljes és céljának megfelelő érvényesülését,⁸⁵⁶ különösen a 6. cikkből eredő részvételi jogok gyakorlását.

A Bíróság vizsgálta az alperes azon érvét is, miszerint a díjak bevezetése a nyilvánosság részvételének „megkönnyítésére irányul, amennyiben lehetővé teszi a helyi hatóságoknak, hogy az információs rendszer kezelése és a nyilvánossággal való konzultáció költségeihez hozzájárulást szedjenek”.⁸⁵⁷ Véleményem szerint ez az érvelés valóban nem ellentétes a 85/337/EGK irányelv céljával és szellemével, hiszen – amint azt a főtanácsnok indítványa is kiemeli⁸⁵⁸ – e díjak mértéke messzemenően azon az értékhatáron belül maradnak, ami Írországban a közigazgatási eljárásokkal összefüggésben fizetendő díjak és illetékek vonatkozásában általában szokásos. A nyilvánosság oldaláról nézve azonban az érintett személyek észrevételeinek feldolgozása érdekében fizetendő közigazgatási díjak nem könnyítik meg a részvételt, ezért nem tartom indokoltnak az előírásukat az eljárás ezen szakaszában.

Az ítélet szerint tehát a környezetre gyakorolt hatások vizsgálata keretében lefolytatott konzultációs eljárásban a nyilvánosság részvételének feltételeként beszedett közigazgatási díjak nem ellentétesek az irányelvből – annak szövege, összefüggése és célja szerint⁸⁵⁹ – levezethető előírásokkal és azok gyakorlati érvényesülésével. Összességében a Bíróság sem az irányelv 6., sem a 8. cikkével kapcsolatban nem állapított meg kötelezettségzegést.

X.4. Az 96/61/EK irányelv

Az IPPC szabályozásának előzményét a negyedik közösségi cselekvési program jelentette, amelynek egyik fejezete a szennyezés megelőzésének és ellenőrzésének a különböző módszereit vizsgálta. Hangsúlyozta a környezeti elemek együttes védelmét a szennyezésekkel szemben, és a szektorális megközelítések helyett kiemelte az integráció és az integrált szennyezés-megelőzés és -csökkentés szerepét.⁸⁶⁰ A környezeti hatásvizsgálati eljárásra vonatkozó szabályozás továbbfejlesztéseként, de azzal összefüggésben az Európai Közösség a 96/61/EK tanácsi irányelvben határozta meg a szennyezés integrált megelőzésének és csökkentésének (IPPC) követelményeit.⁸⁶¹

Az IPPC irányelv a szennyezés lehető legnagyobb mértékű megelőzésének (figyelembe véve a hulladékgazdálkodást is), illetve ahol ez nem valósítható meg, ott a kibocsátások minimalizálásának követelményeit egy összehangolt hatósági eljárás keretében kívánja megvalósítani. A szabályozás a levegőbe, vízbe és talajba történő kibocsátásokra, valamint a

⁸⁵⁶ L. a C-97/00. sz., Bizottság kontra Franciaország ügyben 2001. március 8-án hozott ítélet [EBHT 2001., I-2053. o.] 9. pontját.

⁸⁵⁷ L. az ítélet 20. pontját.

⁸⁵⁸ L. Christine STIX-HACKL főtanácsnok indítványának 45. pontját.

⁸⁵⁹ Lásd a C-72/95. sz. Kraaijeveld-ügyben 1996. október 24-én hozott ítélet [EBHT 1996., I-5403. o.] 28. pontját.

⁸⁶⁰ MAGYAR Emőke – TOMBÁCSZ Endre – FÜLÖP Sándor – TESZÁR László (2007): Előzetes vizsgálat – hatásvizsgálat – IPPC, CompLex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest, 448. o.

⁸⁶¹ Az IPPC-eljárást a magyar jogrendszerbe az egyes törvények környezetvédelmi célú jogharmonizációs módosításáról szóló 2001. évi LV. törvény vezette be. A végrehajtási szabályokat a 193/2001. (X. 19.) Korm. rendelet tartalmazta. A magyar fordítás az „egységes környezethasználati eljárás” kifejezést alkalmazza az „integrált szennyezés megelőzés és ellenőrzés” helyett.

hulladékkal kapcsolatos tevékenységekre irányul. Az irányelv alapján a hatályos környezetvédelmi engedélyezési rendszerbe új szempontként kellett beépíteni a legjobb elérhető technika (BAT) alkalmazásának követelményét, ami lényegében egy generális-absztrakt mérce, mely az adott ágazat viszonyait veszi alapul.

A 2003/35/EK irányelv 4. cikke értelmében a 96/61/EK irányelv 2. cikkében megjelenik – a 85/337/EGK irányelv módosításával teljesen azonos szöveggel – a nyilvánosság és az érintett nyilvánosság definíciója,⁸⁶² illetve a 6. cikk (1) bekezdésének első albekezdésében utalás történik a kérelmező által esetlegesen tanulmányozott főbb alternatívákra.

Az érintett nyilvánosság részvételére vonatkozó részletszabályokat az IPPC-irányelv módosított 15. cikke tartalmazta. Ennek értelmében a tagállamoknak biztosítaniuk kellett, hogy az érintett nyilvánosság kellő időben hatékony lehetőséget kapjon a következő eljárásokban történő részvételre: új létesítmények iránti engedély kiadása, a létesítmény üzemeltetésében történő jelentős változtatás iránti engedély kiadása, egy létesítmény engedélyének vagy engedélyezési feltételeinek a frissítése. Az IPPC-irányelv kiegészült egy V. melléklettel,⁸⁶³ amely „A nyilvánosság részvétele a döntéshozatalban” címet viseli. Ezek a rendelkezések lényegében megegyeznek a 85/337/EGK irányelvet módosító rendelkezésekkel, azonban továbbra is megmaradt a részvétel leszűkítése az érintett nyilvánosságra, ellentétben az Egyezmény 6. Cikk (7) bekezdésével.⁸⁶⁴

2008-ban az áttekinthetőség és érthetőség érdekében a 96/61/EK tanácsi irányelvet újrakodifikálták.⁸⁶⁵ A környezetszennyezés integrált megelőzéséről és csökkentéséről szóló új direktíva 15. cikke rendelkezik a nyilvánosság információhoz való hozzáféréséről és részvételéről az IPPC-eljárásokban, a 16. cikk pedig az igazságszolgáltatáshoz való jogot szabályozza. A korábbi szabályozáshoz hasonlóan megtalálható benne egy V. számú Melléklet is a „nyilvánosság részvétele a döntéshozatalban” címmel.

Ennek 1. pontja alapján a nyilvánosságot (közzététel vagy más alkalmas eszköz, például, ha rendelkezésre áll, elektronikus média útján) a döntéshozatali eljárás kezdetén, vagy legkésőbb amint az információ ésszerű módon rendelkezésre bocsátható, tájékoztatni kell a következőkről:

- Az engedélyezési kérelem, az engedély vagy az engedély feltételeinek a frissítésére vonatkozó javaslat;
- A tagállami vagy országhatáron áterjedő környezeti hatásvizsgálathoz, illetve a 18. cikkel összhangban a tagállamok közötti konzultációk szükségessége;
- A döntéshozatalért, a releváns információk szolgáltatásáért, az észrevételek és kérdések fogadásáért felelős hatáskörrel rendelkező hatóságok adatai, valamint az észrevételek vagy kérdések továbbítására vonatkozó határidők részletei;
- A lehetséges határozatok vagy a határozattervezet jellege (amennyiben készült ilyen);
- Az engedély vagy az engedélyezési feltételek frissítésére tett javaslatra vonatkozó részletek;
- A releváns információk rendelkezésre bocsátásának ideje, helye és módja;
- Az 5. pont értelmében a nyilvánosság részvételére és a konzultációkra vonatkozó intézkedések részletei.

A tagállamoknak „megfelelő időkereteken belül” az érintett nyilvánosság rendelkezésére kell bocsátaniuk a következőket:

- A tájékoztatás során a hatáskörrel rendelkező hatóság(ok)nál fellelhető főbb jelentéseket és javaslatokat;

⁸⁶² 2. cikk 13-14. pont

⁸⁶³ L. a 2003/35/EK irányelv II. mellékletét

⁸⁶⁴ VERSCHUUREN (2004): i. m., 38. o.

⁸⁶⁵ L. az Európai Parlament és a Tanács 2008/1/EK irányelvét (HL L 024, 2008.01.29., 8. o.)

- A határozat szempontjából lényeges egyéb információkat, amelyek csak akkor válnak hozzáférhetővé, miután az érintett nyilvánosságot az előző ponttal összhangban tájékoztatták.

Ezek alapján a határozat meghozatala előtt a hatáskörrel rendelkező hatóság felé már csak az érintett nyilvánosság keretébe tartozók juttathatják el az észrevételeiket, véleményüket.⁸⁶⁶ A konzultációk eredményeit a hatóságoknak „kellő mértékben” figyelembe kell venniük.⁸⁶⁷ Egyébként a nyilvánosság tájékoztatására (például plakátok kihelyezése egy adott körzeten belül, vagy a helyi újságokban történő közzététel útján) és az érintett nyilvánossággal folytatott konzultációra (például írásbeli beadványok vagy közvélemény-kutatás) vonatkozó részletes intézkedéseket a tagállamok határozhatják meg. A különböző szakaszokra azonban „ésszerű időkereteket” kell előírni, amelyek elegendő időt biztosítanak a nyilvánosság tájékoztatására, valamint az érintett nyilvánosság felkészülésére és a környezettel kapcsolatos döntéshozatalban történő hatékony részvételére.⁸⁶⁸

X.5. Részvétel az uniós tervek és programok kidolgozásában

Az „egyes tervekkel és programokkal” kapcsolatban az irányelv I. számú melléklete sorolja fel azokat a rendelkezéseket, amelyek kapcsán a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy a nyilvánosság kellő időben hatékony lehetőséget kapjon ezen felsorolt rendelkezések alapján elkészítendő tervek és programok előkészítésében, módosításában, illetve felülvizsgálatában való részvételre. Ide tartozik a hulladékokról szóló, 1975. július 15-i 75/442/EGK tanácsi irányelv 7. cikkének (1) bekezdése,⁸⁶⁹ az egyes veszélyes anyagokat tartalmazó szárazelemekről és akkumulátorokról szóló, 1991. március 18-i 91/157/EGK tanácsi irányelv 6. cikke,⁸⁷⁰ a vizek mezőgazdasági eredetű nitrátszennyezéssel szembeni védelméről szóló, 1991. december 12-i 91/676/EGK tanácsi irányelv 5. cikkének (1) bekezdése,⁸⁷¹ a veszélyes hulladékokról szóló, 1991. december 12-i 91/689/EGK tanácsi irányelv 6. cikkének (1) bekezdése,⁸⁷² a csomagolásról és a csomagolási hulladékról szóló, 1994. december 20-i 94/62/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 14. cikke,⁸⁷³ valamint a környezeti levegő minőségének vizsgálatáról és kezeléséről szóló, 1996. szeptember 27-i 96/62/EK tanácsi irányelv 8. cikkének (3) bekezdése.⁸⁷⁴

Az 2003/35/EK irányelv 2. cikkében foglaltaknak megfelelően a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy a nyilvánosságot közzététel útján vagy más alkalmas módon tájékoztatják a tervek, programok (módosítására, felülvizsgálatára) vonatkozó javaslatokról, az ezekkel kapcsolatos információkat a nyilvánosság rendelkezésére bocsátják.⁸⁷⁵ Ez alól kivételt jelentenek nemzetvédelmi vagy a polgári védelmi célokat szolgáló anyagok.⁸⁷⁶

A nyilvánosság kifejezésre juttathatja az észrevételeit és véleményét (amennyiben a tervek, illetve programokra vonatkozó határozatok meghozatala előtt erre még minden lehetőség nyitva áll), és a határozatok meghozatalakor a nyilvánosság részvételének eredményeit kellő mértékben figyelembe kell venni. A hatáskörrel rendelkező tagállami hatóságnak „ésszerű erőfeszítéseket” kell tennie, hogy a nyilvánosságot tájékoztassa a meghozott határozatokról és

⁸⁶⁶ L. a melléklet 3. pontját.

⁸⁶⁷ 4. pont

⁸⁶⁸ 5. pont

⁸⁶⁹ HL L 194, 1975.7.25., 39. o.

⁸⁷⁰ HL L 78, 1991.3.26., 38. o.

⁸⁷¹ HL L 375, 1991.12.31., 1. o.

⁸⁷² HL L 377, 1991.12.31., 20. o.

⁸⁷³ HL L 365, 1994.12.31., 10. o.

⁸⁷⁴ HL L 296, 1996.11.21., 55. o.

⁸⁷⁵ 2. cikk (2) bek. a) pont

⁸⁷⁶ L. a 2003/35/EK irányelv 2. cikkének (4) bekezdését.

a határozatok alapjául szolgáló indokokról és megfontolásokról, beleértve a nyilvánosság részvételéről szóló tájékoztatást.⁸⁷⁷

A nyilvánosság részvételére vonatkozó részletes intézkedéseket a tagállamok határozzák meg, lehetővé téve a nyilvánosság hatékony felkészülését és részvételét, továbbá elegendő időt biztosítva a nyilvánosság részvételének különböző szakaszaira. A nyilvánosságba kiemelten beletartoznak a (környezetvédő) NGO-k is, melyek a tagállami jog előírásai alapján jogosultak részt venni a tervek és programok kidolgozásában.⁸⁷⁸

A 2003/35/EK irányelv 2. cikkében foglaltakat azonban nem lehet alkalmazni az irányelv I. számú mellékletben meghatározott tervekre és programokra, amelyek tekintetében a nyilvánosság részvételét illetően a bizonyos tervek és programok környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló, 2001. június 27-i 2001/42/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv, vagy a vízvédelmi politika területén a közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról szóló, 2000. október 23-i 2000/60/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv alapján járnak el.⁸⁷⁹

X.5.1. Részvétel a stratégiai környezeti vizsgálatokban

A stratégiai környezeti vizsgálat (a továbbiakban: SKV) az általában vett környezeti vizsgálatok egyik csoportjának tekinthető, amely egyes – tágan értelmezett – stratégiai jelentőségű tervezési lépésekhez, szintekhez (politikák, tervek, programok) tartozó környezeti vizsgálatot jelent.⁸⁸⁰ Ellensúlyozza a létesítményi szintű KHV korlátait, és egyben a fenntartható fejlődést elősegítő eszköz is.⁸⁸¹

A bizonyos tervek és programok környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló 2001/42/EK irányelv⁸⁸² (közismert nevén a stratégiai környezeti vizsgálatról szóló irányelv, SKV-irányelv) értelmében egyes közszektorbeli tervek és programok elfogadása előzetes környezeti vizsgálatához kötött. A direktíva tehát nem foglalkozik a politikák és jogszabályok vizsgálatával.⁸⁸³ Olyan tervekről, programokról – továbbá ezek bármilyen módosításáról – van szó, amelyeket valamely nemzeti, regionális vagy helyi szintű hatóságnak kell kidolgoznia, illetve elfogadnia, illetve amelyeket valamely hatóság dolgoz ki parlamenti vagy kormány általi jogalkotási eljárás útján történő elfogadásra, illetve valamint amelyeket törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezések írnak elő.⁸⁸⁴

Az SKV lehetőséget biztosít a környezeti szempontok beillesztésére már a tervek, programok előkészítése során, még azok elfogadását megelőzően. Természetesen nem minden terv vagy program esetén van szükség külön ilyen eljárásra, hanem csupán azoknál, amelyeknek valószínűleg jelentős hatása lehet a környezetre.⁸⁸⁵ A "környezetet érintő terveket és programokat" tehát a közösségi (uniós) környezetvédelmi politika céljainak és prioritásainak

⁸⁷⁷ 2. cikk (2) bek. b)-d) pont

⁸⁷⁸ 2. cikk (3) bek.

⁸⁷⁹ 2. cikk (5) bek.

⁸⁸⁰ SZILVÁCSKU Zsolt (2003): Stratégiai környezeti vizsgálatok gyakorlata az Európai Unióban, VITA, REGIO ET NATURA sorozat I., Budapest, 27. o.

⁸⁸¹ Ibid. 34. o.

⁸⁸² HL L 197/30, 2001.7.21., 30. o.

⁸⁸³ A politikák vizsgálatát nemzetközi szerződések már korábban is előírták, az Espoo-i Egyezményt kiegészítő, SKV-król szóló jegyzőkönyv azonban az első, amely a jogalkotással kapcsolatban tartalmaz ilyen rendelkezéseket; I. JENDROŠKA, Jerzy (2003): The UN ECE Protocol on SEA – Do we need it?, In: KRÄMER, Ludwig (ed.): Recht und Um-Welt: Essays in Honour of Prof. dr. Gerd Winter, Europa Law Publishing, Groningen, 289. o.

⁸⁸⁴ 2. cikk a) pont

⁸⁸⁵ Az irányelv II. számú Melléklete tartalmazza azokat a szempontokat, amelyek segítségével eldönthető, hogy a várható környezeti hatások jelentősnek számítanak.

eléréséhez való hozzájárulásukra, vagy az ezen célok elérésére gyakorolt, feltehetően jelentős hatásukra nézve kell meghatározni.

Az irányelv abban az esetben vonatkozik az alábbi tervekre és programokra, valamint módosításaikra, ha azokat hatóság⁸⁸⁶ dolgozta ki és/vagy fogadta el, továbbá törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezések alapján készülnek:

- Azok a tervek és programok, amelyek bizonyos ágazatok⁸⁸⁷ részére készülnek, és amelyek meghatározzák a 85/337/EGK irányelv⁸⁸⁸ szerinti projektek jövőbeli engedélyeinek kereteit,⁸⁸⁹
- Azok a tervek és programok, amelyek vonatkozásában az élőhelyvédelmi irányelv (92/43/EGK irányelv⁸⁹⁰) értelmében van szükség SKV-ra;
- Azok a tervek és programok, amelyek a projektek engedélyeinek kereteit fektetik le (nem korlátozódva a KHV-irányelvben felsoroltakra), és eseti vizsgálattal vagy a tervek és programok típusának meghatározásával (illetve e kettő ötvözésével⁸⁹¹) megállapítást nyer, hogy valószínűleg jelentős hatást gyakorolnak a környezetre;
- A tervek és programok apróbb módosításai, valamint a kis területek helyi szintű tervei és programjai vonatkozásában akkor, ha a szűrés alapján azok valószínűleg jelentős környezeti hatással rendelkeznek;
- Az irányelv nem vonatkozik az alábbi ágazatokkal kapcsolatos tervekre és programokra: nemzetvédelem, polgári védelem, pénzügyek és költségvetés.

Az irányelv hatálya alá tartozó tervek és programok tekintetében a kidolgozás során és az elfogadást megelőzően SKV-t szükséges végezni.⁸⁹² Mindez a valószínűsíthető jelentős környezeti hatásokat és az ésszerű alternatívákat feltérképező környezeti jelentés elkészítését, valamint konzultációk lefolytatását foglalja magában a nyilvánossággal, a környezetvédelmi hatóságokkal, és a határokon átnyúló hatások esetén az érintett tagállamokkal, valamint a döntéshozatal során a környezeti jelentés és a konzultációk eredményeinek figyelembe vételét és a döntésről szóló tájékoztatást.⁸⁹³ A közösségi/uniós szabályozás egyértelműen döntés-irányultságú (*'decision-driven approach'*), azaz nem a várható környezeti hatások minél precízebb meghatározását tekinti célnak a KHV módszertanának a továbbfejlesztésével, hanem a programozási döntéshozatali folyamatokhoz történő kapcsolódást, illetve a környezeti szempontok minél erősebb integrációját.⁸⁹⁴ Az eljárás központi eleme a környezeti jelentés, amely azonosítja, leírja és értékeli a terv vagy program, valamint – a terv vagy

⁸⁸⁶ Az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatában a „hatóság” fogalma tág értelmezést kapott. Kiterjed a hatóságokra, részben állami szervekre és olyan privatizált közműtársaságokra, amelyeket állami felügyelet mellett történő közszolgáltatás ellátásával bíztak meg, és ebből adódóan különös hatáskörrel rendelkeznek. További részletek az SKV-irányelv végrehajtására vonatkozó bizottsági iránymutatás 3.12. és 3.13. pontjában található.

⁸⁸⁷ Mezőgazdaság, erdőgazdálkodás, halászat, energetika, ipar, közlekedés, hulladékgyűjtés, vízgazdálkodás, távközlés, idegenforgalom, területrendezés, földhasználat.

⁸⁸⁸ Az egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló, módosított 85/337/EGK irányelv (HL L 175, 1985.7.5., 40. o.).

⁸⁸⁹ A KHV és az SKV viszonyára lásd: The Relationship between the EIA and SEA Directives, Final Report to the European Commission, Imperial College London Consultants Ltd., August 2005 (http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/final_report_0508.pdf)

⁸⁹⁰ A természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről szóló 92/43/EGK irányelv (HL L 206, 1992.7.22., 7. o.).

⁸⁹¹ A legtöbb tagállamban a kombinált megoldást alkalmazták, azaz a vizsgálattal érintett tervek és programok jegyzéke kiegészült a vizsgálat szükségességét meghatározó eseti megközelítéssel.

⁸⁹² A vizsgálatok felesleges ismétlésének elkerülése érdekében a tagállamok a vonatkozó közösségi jogszabályokban foglalt követelményeknek megfelelő összehangolt vagy együttes eljárásról is rendelkezhetnek, ha a környezeti hatások vizsgálatát a 2001/42/EK irányelv és más közösségi/uniós jogszabály – például a 79/409/EGK és a 92/43/EGK irányelv, vagy a 2000/60/23/EK irányelv – is kötelezővé teszi [11. cikk (2) bek.].

⁸⁹³ 2. cikk b) pont

⁸⁹⁴ SZILVÁCSKU (2003): i. m., 11. o.

program célkitűzéseit és földrajzi hatályát figyelembe vevő – ésszerű alternatívák megvalósításának valószínűsíthető jelentős környezeti hatásait. Tartalmazza az ésszerűen előírható valamennyi információt, figyelembe véve a jelenlegi ismereteket és vizsgálati módszereket, a terv vagy program tartalmát és részletességi fokát, a döntéshozatali folyamatban elfoglalt helyét, továbbá azt, hogy a folyamat különböző szintjein egyes kérdéseket lehet-e ennél megfelelőbben vizsgálni.⁸⁹⁵

A nyilvánosság tájékoztatására és a nyilvánossággal folytatott konzultációkra vonatkozó szabályokat az irányelv 6. cikke tartalmazza.⁸⁹⁶ Ennek értelmében az adott terv vagy program tervezetét és az 5. cikknek megfelelően elkészített környezeti jelentést a nyilvánosság rendelkezésére kell bocsátani,⁸⁹⁷ „korai és hathatós” lehetőséget biztosítva arra, hogy „megfelelő határidőn belül” kifejthessék véleményüket, még azt megelőzően, hogy a tervet vagy programot elfogadják, illetve jogalkotási eljárásra terjesztenék be.

A 8. cikk alapján az elfogadást megelőzően figyelembe kell venni a környezeti jelentést és a konzultációk eredményeit, ezt követően pedig tájékoztatni kell a környezetvédelmi hatóságokat és a nyilvánosságot, és rendelkezésükre bocsátani egy összefoglalót is, amely információt nyújt arról, hogy a környezeti szempontok hogyan kerültek beillesztésre, készült-e környezeti jelentés, és figyelembe vették-e a konzultációk eredményeit.⁸⁹⁸ Az előre nem látható kedvezőtlen hatások korai szakaszban történő beazonosítása érdekében a tervek és programok környezeti hatásait figyelemmel kell kísérni.

Az SKV keretében lehetőség nyílik arra is, hogy megfelelő, határokon átnyúló konzultációkat tartsanak abban az esetben, ha valamely tagállamban kidolgozott terv vagy program megvalósítása várhatóan jelentős hatást gyakorolhat a környezetre valamely másik tagállamban.⁸⁹⁹ A más államok környezetére jelentős hatást gyakorló tervekre és programokra vonatkozó információkat⁹⁰⁰ a kölcsönösség és egyenértékűség alapján, megfelelő jogi kereteken belül kell továbbítani a tagállamok, illetve az említett egyéb államok között.

A megkeresett tagállamnak jeleznie kell a másik tagállam felé, ha konzultálni kíván a terv vagy a program elfogadását, illetve jogalkotási eljárásra történő betérjesztését megelőzően. Ebben az esetben az érintett tagállamok megállapodnak a részletes teendőkről annak érdekében, hogy a valószínűleg jelentősen érintett tagállam nyilvánosságát (és hatóságait) tájékoztassák, és lehetővé tegyék számukra az „ésszerű határidőn belüli” véleménynyilvánítást.⁹⁰¹ A gyakorlatban a határokon átnyúló esetekben a nyelvi akadályok (beleértve a releváns dokumentumok fordítási költségeit) jelentik a legfőbb problémát. Amellett, hogy a fordítás gyakran nem szisztematikusan történik, az NGO-k beszámolóí alapján előfordul, hogy a konzultációkra nem az SKV-k korai szakaszában, hanem már a tervek vagy programok előrehaladtával kerül sor.⁹⁰²

Az irányelv 12. cikk (3) bekezdése alapján a Bizottságnak 2006. július 21-ig kellett elkészítenie az irányelv alkalmazásáról és hatékonyságáról szóló első jelentést, amit meg

⁸⁹⁵ 5. cikk (1)-(2) bek.

⁸⁹⁶ Egyébként a tagállamok határozzák meg a tájékoztatás és konzultáció részletszabályait, ahogy azt is, hogy pontosan mit értenek nyilvánosság alatt.

⁸⁹⁷ Ha nincs szükség SKV elvégzésére, akkor ennek okait is nyilvánosságra kell hozni; l. a 2. cikk (7) bekezdését.

⁸⁹⁸ 9. cikk (1) bek. b) pont

⁸⁹⁹ Az irányelv megalkotásával szinte párhuzamosan folyt az Espoo-i Egyezményt kiegészítő, SKV-król szóló jegyzőkönyv előkészítése, amelyet az 5. „Európa Környezetéért” miniszteri konferencián, Kijevben fogadtak el 2003 tavaszán. Az irányelv megalkotására vonatkozó javaslat kedvező politikai légkört teremtett a jegyzőkönyv kidolgozásáról szóló döntés megszületéséhez.

⁹⁰⁰ Az adott terv vagy program tervezetét és a környezeti jelentés egy példányát.

⁹⁰¹ 7. cikk (2) bek.

⁹⁰² L. COM(2009) 469 végleges, 5. o.

kellett volna küldenie az Európai Parlament és a Tanács részére. Erre azonban két ok miatt nem kerülhetett sor:

- A 2004. július 21-i határidőig az akkori 25 tagállamból csak 9 ültette át ténylegesen az irányelvet, ezért a Bizottság 2004 decemberében 15 kötelezettség-szegési eljárást indított,⁹⁰³
- 2006 júliusáig még nem lehetett figyelembe venni a 2004-ben és 2007-ben csatlakozott új tagállamok tapasztalatait.⁹⁰⁴

A Bizottság 2009-es jelentése szerint az SKV-irányelv alkalmazása még kezdeti stádiumban van a tagállamokban, és további tapasztalatra van szükség annak eldöntéséhez, hogy kell-e módosítani az irányelvet, és amennyiben igen, akkor milyen módon. Az irányelv összességében – tehát beleértve a nyilvánossággal folytatott konzultációt és a nyilvánosság tájékoztatását is – hozzájárul a környezeti szempontoknak a tervezési folyamatokban történő módszeres és rendszerezett figyelembevételéhez és beépítéséhez, jobb és összehangolt tervezési eljárásokat biztosít, valamint hozzájárul az átlátható és a részvételt előmozdító döntéshozatali eljárások kialakulásához.⁹⁰⁵ Néhány tagállam az alkalmazási kör meghatározására vonatkozó eljárás során előírja a nyilvánossággal folytatott konzultációt akkor is, ha az irányelv alapján ez nem kötelező.⁹⁰⁶

X.6. Az Aarhus Rendelet III. Címe

A környezetet érintő tervekkel és programokkal kapcsolatban a Rendelet 9. Cikke is foglalkozik a nyilvánosság részvételével. Ennek (1) bekezdése értelmében a közösségi (uniós) intézményeknek és szervezeteknek is biztosítaniuk kell „a szükséges gyakorlati és/vagy egyéb rendelkezések segítségével”, hogy a nyilvánosság kellő időben hatékony lehetőséget kapjon a részvételre a tervek és programok előkészítésénél, módosításánál vagy felülvizsgálatánál, amikor még valamennyi lehetőség nyitva áll. A Bizottságnak különösen abban az esetben, amikor javaslatot készít elő egy adott tervre vagy programra, amelyet döntéshozatal céljából benyújt egyéb közösségi (uniós) intézményekhez vagy szervezetekhez, ebben az előkészítő szakaszban gondoskodnia kell a nyilvánosság részvételéről.

A közösségi (uniós) intézményeknek és szervezeteknek azonosítaniuk kell a terv vagy program által ténylegesen vagy feltehetően érintett, illetve érdekelt nyilvánosságot, akiket nyilvános közlemények útján vagy más alkalmas módon, például az elektronikus média útján, tájékoztatni kell a következőkről:

- A javaslat tervezete, amennyiben az rendelkezésre áll;
- A tervre vagy programra vonatkozó környezeti információ vagy értékelés, amennyiben rendelkezésre áll;
- A részvételre vonatkozó gyakorlati szabályok (pl. az az adminisztratív egység, amelytől a vonatkozó információ beszerezhető, amelyhez az észrevételeket, véleményeket vagy kérdéseket be lehet nyújtani, illetve az ésszerű időkeretek, amelyek elegendő időt biztosítanak a nyilvánosság felkészülésére és a hatékony részvételre).⁹⁰⁷

A Rendelet alapján az észrevételek megtételére legalább nyolchetes határidőt kell megállapítani, ülések vagy meghallgatások szervezése esetén legalább négy héttel a rendezvény előtt kell értesíteni a nyilvánosságot. A határidők csak sürgős esetben, illetve akkor rövidíthetők le, ha a nyilvánosságnak már volt korábban lehetősége észrevételeket fűzni

⁹⁰³ Az Európai Bíróság ezt követően öt tagállamot marasztalt el az átültetés elmulasztásáért.

⁹⁰⁴ L. a Bizottság közleményét a stratégiai környezeti vizsgálatról szóló irányelv (2001/42/EK irányelv) alkalmazásáról és hatékonyságáról, COM(2009) 469 végleges

⁹⁰⁵ L. COM(2009) 469 végleges, 12. o.

⁹⁰⁶ L. COM(2009) 469 végleges, 4. o.

⁹⁰⁷ 9. cikk (2)-(3) bek.

a tervhez vagy programhoz.⁹⁰⁸ A részvételi folyamat eredményét az érintett közösségi (uniós) intézmények és szervek a döntések meghozatala során „kellőképpen figyelembe veszik”, továbbá tájékoztatják a nyilvánosságot a tervről vagy a programról, beleértve annak szövegét is, illetve azokról az okokról és megfontolásokról, amelyeken a döntés alapul, ideértve a nyilvánosság részvételéről szóló tájékoztatást is.⁹⁰⁹

X.7. Részvétel az éghajlatváltozás elleni küzdelemben

Az EU kezdettől fogva élen jár az éghajlatváltozás elleni küzdelemben (ez egyben kötelessége is, hiszen az iparosodott országok történelmi felelősséggel tartoznak az éghajlatváltozás miatt; mivel a fejlődő országok csak kevésbé járultak hozzá az éghajlatváltozáshoz, mégis őket érintik leginkább a klímaváltozás negatív hatásai). Vezető szerepet tölt be a környezetvédelmi és éghajlatváltozási kötelezettségvállalásokkal kapcsolatban folytatott nemzetközi tárgyalásokon, kötelezettségeket vállal saját magára nézve, számos (jogi, illetve jogilag nem kötelező) eszközt vezetett be eddig is,⁹¹⁰ és kísérletet tesz arra, hogy más országokat hasonló intézkedések meghozatalára ösztönözzön.

Ezt mi sem bizonyítja ékebben, mint hogy 2005. január 1-jén az akkori 25 tagállamára nézve kötelező jelleggel elindította a kibocsátási jogok kereskedelmét⁹¹¹ lehetővé tévő saját, belső rendszerét (ún. EU ETS).⁹¹² Ez jelenleg a világ legnagyobb egységes CO₂-piaca, melynek keretében mintegy tizenkétezer – EU-tagállamban működő – ipari létesítmény kereskedhetett szabadon a CO₂-kibocsátásra feljogosító engedélyekkel.⁹¹³ Az EU ETS második kereskedelmi periódusa 2008. január 1-től 2012. december 31-ig tart. Ez a periódus már mind a 27 uniós tagállamra kiterjed, és egybeesik a Kiotói Jegyzőkönyv keretében elfogadott első kötelezettségvállalások időszakával.

Az Európai Tanács 2007 márciusában nagyra törő programot fogadott el az éghajlatváltozás elleni küzdelemre, és egyben elkötelezte magát az Európai Unió alacsony CO₂-kibocsátású gazdasággá alakítása mellett, mely biztonságos, fenntartható és versenyképes energiaellátásra épül. A program az üvegházhatást okozó gázok kibocsátásának csökkentésére, az energiahatékonyság növelésére és a megújuló energiaforrások használatának fokozására irányult. A cselekvési terv célkitűzései között szerepelt, hogy a megújuló energiaforrások arányát 2020-ra 20%-ra kell emelni, az üvegházhatású gázok (ÜHG-k) kibocsátását pedig 20%-kal kell csökkenteni (illetve akár 30%-kal, amennyiben a 2012 utáni időszakra

⁹⁰⁸ 9. cikk (4) bek.

⁹⁰⁹ 9. cikk (5) bek.

⁹¹⁰ 2001-ig az EU klímapolitikáját inkább az ösztönző jellegű, információs és koordinációs eszközök alkalmazása jellemezte, amelyeknek nem volt valódi kényszerítő jellege; I. PALLEMAERTS, Marc – WILLIAMS, Rhiannon (2006): *Climate change: The international and European policy framework*, In: PEETERS, Marjan – DEKETELAERE, Kurt (eds.): *EU Climate Change Policy, The Challenge of New Regulatory Initiatives*, Edward Elgar Publishing, 45. o.

⁹¹¹ A kibocsátási jogok kereskedelme lényegében azt jelenti, hogy a létesítmények előzetes kibocsátási engedélyeket kapnak, és azoknak a vállalatoknak, amelyek ÜHG-kibocsátása meghaladja a kapott kibocsátási egységek számát, krediteket kell vásárolniuk a kevésbé szennyező vállalkozásoktól, vagy a további kibocsátási egységekre meghirdetett árveréseken. A vállalkozások tehát szabadon választhatnak, hogy kívánják-e (és miként) csökkenteni a kibocsátásukat, és kiválaszthatják a szabályozásnak való megfelelés legkevesebbé költségű módját.

⁹¹² Az EU kibocsátás-kereskedelmi rendszerét a 2003/87/EK irányelv hozta létre 2003 októberében. Az EU ETS rendszerében a "kibocsátási egység" egy tonna CO₂-egyenérték kibocsátási jogának felel meg egy adott időszakra.

⁹¹³ FARAGÓ Tibor – TAKÁCS-SÁNTA András – FEILER József (2005): *Az éghajlatváltozás kockázatának mérséklése*, In: TAKÁCS-SÁNTA András (szerk.): *Éghajlatváltozás a világban és Magyarországon*, Alinea Kiadó – Védegylet, Budapest, 168. o.; a 2003/87 irányelv hatálya alá jelenleg mintegy tízezer létesítmény tartozik, amelyek közösségi szinten a CO₂-kibocsátások közel felét képviselik.

vonatkozóan egy globális és átfogó megállapodás kerül aláírásra, és más fejlett országok is hasonló mértékű kibocsátás-csökkentésre vállalnak kötelezettséget). Hosszabb távon, 2050-re pedig 60–80%-os(!) csökkenést kellene elérni.⁹¹⁴

Ennek folyományaként az Európai Bizottság 2008 januárjában bemutatta az éghajlatváltozás leküzdésére és a megújuló energiaforrások támogatására irányuló javaslatait.⁹¹⁵ Az Európai Tanács 2008 tavaszán tartott csúcstalálkozóján a Bizottság azt a feladatot kapta, hogy az éghajlatvédelmi intézkedések finanszírozásával kapcsolatban terjesszen elő egy európai stratégiát, amelynek célja a kibocsátások csökkentése, valamint az alkalmazkodás az alacsony CO₂-kibocsátású technológiák kutatása és fejlesztés terén. A tagállamok állam- és kormányfői szorgalmazták az ún. Bali-menetrend tárgyalási ütemének a felgyorsítását is, hogy 2009 végéig egy új éghajlatvédelmi egyezményt lehessen elfogadni nemzetközi szinten. A 2012 utáni időszakra vonatkozó megállapodásról folyó tárgyalásokat a 2009 végén, Koppenhágában tartandó konferencián kellett volna lezárni.

A Kiotói Jegyzőkönyv jóváhagyásával⁹¹⁶ a Közösség kötelezettséget vállalt arra, hogy a 2008 és 2012 közötti időszakra az 1990-es szinthez képest összességében 8%-kal csökkenti az ÜHG-k kibocsátását. A 2003. október 25-én hatályba lépett 2003/87/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv⁹¹⁷ létre hozta a Közösségben az ÜHG-k kibocsátási egységei kereskedelmének rendszerét, melynek célja az ÜHG-k kibocsátásának költséghatékony és gazdaságilag eredményes csökkentése annak érdekében, hogy be lehessen tartani a Közösségnek és a tagállamoknak a Kiotói Jegyzőkönyv tekintetében tett kötelezettségvállalásait.

Az irányelv előzetes engedélyhez köti az I. számú mellékletében felsorolt létesítmények – nemzeti kiosztási tervek (NKT-k) alapján előre rögzített – kibocsátásait,⁹¹⁸ de a többlételemű rendelkező üzemeltetők a felesleges kibocsátási egységeiket eladhatják más üzemeltetőknek, amennyiben valamilyen eszközzel sikerül csökkenteniük a kibocsátásaikat (emisszió-kereskedelem). A rendszer első kiosztási szakasza 2005-től 2007-ig tartott, és megelőzte a Kiotói Jegyzőkönyvben előírt kötelezettségek első szakaszát, majd ezt követte a második szakasz 2008-tól 2012-ig.

A T-374/04. sz., Németország kontra Bizottság ügyben⁹¹⁹ a 2003/87/EK irányelv alapján közölt német kiosztási tervről szóló, 2004. július 7-i C (2004) 2515/2 végleges bizottsági határozat részleges megsemmisítése miatt indult peres eljárás az Elsőfokú Bíróság előtt. Németország szerint a Bizottság egyes, a kiosztásokra vonatkozó ex post kiigazítási intézkedéseket az irányelv III. mellékletének 5. és 10. követelményével ellentétesen utasított el. Az ítéletben az Elsőfokú Bíróság részletesen foglalkozott a nyilvánosság bevonásával is.

Az irányelv 9. cikkének (1) bekezdése értelmében a tagállamok maguk dolgozzák ki a saját nemzeti kiosztási terveiket arra vonatkozóan, hogy összesen hány egységet és miként kívánnak az adott időszakra kiosztani. Az NKT-t tényszerű és átlátható követelményrendszerre kell alapozni, ideértve az irányelv III. számú mellékletében felsoroltakat, illetve a nyilvánosság észrevételeinek megfelelő figyelembevételét. Minden

⁹¹⁴ Az ENSZ Éghajlatváltozási Kormányközi Testületének (IPCC) 2007-ben napvilágot látott, 4. értékelő jelentése szerint 1990-hez képest 25-40%-os csökkenést kell elérni 2020-ig, hogy a globális felmelegedés csak 2 Celsius fokkal legyen magasabb az iparosodás előtti mértéknél. A kutatók szerint ugyanis 2 °C átlaghőmérséklet-emelkedés felett az éghajlatváltozás katasztrófális hatásokhoz vezet. Az ipari országokra vonatkozó, 25-40%-os csökkentési arányt az EU 2007 decemberében, a Bali Klímaváltozási Konferencián támogatta. Később a világ vezető ipari országai a Hokkaido szigetén (Toyako-ban) tartott G8-csúcstalálkozón kiálltak amellett, hogy a CO₂-kibocsátást 2050-ig a felére kell csökkenteni

⁹¹⁵ „2020-ra 20-20% – Az éghajlatváltozásból származó lehetőségek Európa számára”, COM(2008) 30 végleges

⁹¹⁶ 2002/358/EK határozat (HL L 130, 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 11. fejezet, 42. kötet, 24. o.)

⁹¹⁷ HL L 275, 32. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 7. kötet, 631. o.

⁹¹⁸ L. az irányelv 4-8. cikkei.

⁹¹⁹ EBHT 2007., II-4431.

tagállam maga dönthette el tehát, hogy hány kibocsátási egységet oszt ki összesen, illetve az egyes létesítmények üzemeltetőinek külön-külön. Az erről szóló döntést a tagállamnak az NKT alapján, a nyilvánosság észrevételeinek megfelelő figyelembevételével kellett meghoznia.⁹²⁰ A Bizottság az adott NKT megküldésétől számított 3 hónapon belül elutasíthatta az adott tervet vagy annak egy részét, amennyiben az nem állt összhangban a III. mellékletben felsorolt követelményekkel vagy az irányelv 10. cikkével.⁹²¹

Az irányelv III. számú melléklete összesen 11 követelményt ír elő az NKT-kre vonatkozóan. A 9. követelmény alapján az NKT-nek kötelező jelleggel tartalmaznia kell rendelkezéseket a nyilvánosság észrevételeinek kifejtési lehetőségeiről, valamint egy tájékoztatót az észrevételek kellő súlyú figyelembe vétele érdekében tett intézkedésekről. Az irányelv III. számú mellékletében szereplő követelmények végrehajtásáról, és a *vis maior* fennállásának feltételeiről szóló, 2004. január 7-i bizottsági közlemény⁹²² ehhez hozzáteszi, hogy az NKT-t úgy kell hozzáférhetővé tenni a nyilvánosság számára, hogy az még a korai stádiumban érdemi észrevételeket tehesen. A tagállamoknak ésszerű határidőt kell előírniuk az észrevételek benyújtására, amely biztosítja, hogy az észrevételeket az NKT-ről szóló döntés elfogadása előtt teljes mértékben figyelembe lehessen venni.

A 9. cikk (1) bekezdéséből és a 11. cikk (1) bekezdéséből következően tehát a tagállamoknak a nyilvánosság észrevételeinek megfelelő figyelembe vételét mind az NKT-k vonatkozásában (azaz a nyilvánossággal való első konzultációt követően), mind a kiosztásra vonatkozó döntések kapcsán (azaz a nyilvánossággal való második konzultációt követően) biztosítaniuk kell. Az első szakaszban az adott tagállam a 9. cikk (1) bekezdése szerint közli a kiosztási tervét, a Bizottság pedig megvizsgálja azt. A nyilvánossággal való konzultáció első szakasza alapvető fontosságú ahhoz, hogy a nyilvánosság részvételének folyamata (konzultáció és az észrevételek mérlegelése) összességében eredményes legyen. A nyilvánossággal folytatott második konzultációra csak azt követően kerül sor, hogy a Bizottság megvizsgálta a közölt NKT-t, és e konzultációnak alkalmasnak kell lennie arra, hogy akár a tagállam által javasolt kiosztás módosításához vezessen, hiszen ellenkező esetben a konzultáció okafogyottá válna.⁹²³ A kötelező jellegű első szakaszhoz tehát adott esetben egy második szakasz is társul, amely lehetőséget biztosít az NKT esetleges módosítására, és a módosítások Bizottság által történő elfogadására vagy elutasítására. A tagállam csak ezt követően, az eljárás harmadik szakaszában hozhatja meg a kiosztásra vonatkozó döntését a 11. cikk (1) bekezdése alapján.⁹²⁴ A nyilvánosságot általános formában tájékoztatni kell az elfogadott döntésről és az azt alátámasztó fő információkról.

X.8. Részvétel a GMO-k engedélyezésében

X.8.1. A 90/220/EGK irányelv

A GMO-k szabályozása az uniós jog egyik leginkább „europánizálódott”,⁹²⁵ egyben legkényesebb területe, mivel a tagállamok többsége számára a GM-fajták semmiféle gazdasági előnyt nem hordoznak, miközben a haszonszerzésre törekvő, többségében amerikai óriáscégek rettentő nyomás alatt tartják az európai intézményeket (elsősorban az Európai

⁹²⁰ 11. cikk (1) bek.

⁹²¹ Amely szerint a tagállamoknak az első kiosztási időszakra a kibocsátási egységek legalább 95%-át, a második kiosztási időszakra pedig az egységek legalább 90%-át térítésmentesen kellett kiosztaniuk.

⁹²² COM (2003) 830 végleges

⁹²³ L. az ítélet 105. pontját

⁹²⁴ L. az Elsőfokú Bíróság T-178/05. sz., Egyesült Királyság kontra Bizottság ügyben 2005. november 23-án hozott ítéletének [EBHT 2005., II-4807. o.] 56. pontját

⁹²⁵ LEE, Maria (2008): EU Regulation of GMOS, Law and Decision Making for a New Technology, Edward Elgar Publishing Ltd., 62. o.

Bizottságot), és egyre kíméletlenebb küzdelem folyik az európai piac megszerzéséért. Emellett a GMO-k elterjedése súlyos kockázatot jelent, hiszen a hosszabb távú környezetvédelmi, humán-egészségügyi és egyéb következmények nem ismertek.⁹²⁶ Az Eurobarometer felmérései szerint az állampolgárok rendre 70%-ot is meghaladó arányban utasítják el a GMO-k élelmezési célú felhasználását.⁹²⁷

A géntechnológiával módosított szervezeteknek a környezetbe történő szándékos kibocsátását elsőként a 90/220/EGK tanácsi irányelv szabályozta.⁹²⁸ Az irányelv 10-18. cikkeiben szabályozott eljárás tette lehetővé a tagállamok illetékes hatóságai számára, hogy hozzájáruljanak a GMO-t tartalmazó termékek forgalomba hozatalához.⁹²⁹

Amikor a francia hatóságok 1996-ban engedélyezni kívánták a géntechnológiával módosított MON 810 kukorica⁹³⁰ forgalomba hozatalát, az akkori 15 tagállamból 13(!) kifogással élt az ügyben, az irányelv rendelkezési szerint a Bizottságnak kellett döntést hoznia. A Bizottság megvizsgálta a kifogásokat, valamint a francia hatóságok által rendelkezésre bocsátott információkat, és arra a következtetésre jutott, hogy a MON 810 kukorica korlátozás nélküli használatának az engedélyezése nem jár káros hatásokkal az emberi egészségre, vagy a környezetre nézve. A tagállamok érdekeit képviselő Tanács – Franciaország egyértelmű álláspontját is figyelembe véve – határidőn belül nem hozott döntést az ügyben, így az irányelv 13. cikkének (5) bekezdése értelmében a génmódosított kukorica a Közösség egész területén felhasználhatóvá vált. Élve az irányelv 16. cikkében szabályozott védzáradék lehetőségével, Ausztria 1997 februárjában megtiltotta a termék használatát. Hamarosan Luxemburg, később Franciaország és Olaszország is követte a példát. Az életbe lépő tilalom nem öltött jogi formát, hanem az engedélyezés ellehetetlenítését jelentette a tagországok egy csoportja részéről.⁹³¹ A tiltakozás felerősödésében szerepet játszottak az élelmiszerbotrányok, a társadalom egy részének politikai és kulturális hozzáállása, a média érdeklődése és az NGO-k hatékony együttműködése.⁹³² Mindezek hatására az Európai Közösség a vonatkozó

⁹²⁶ Magyarország számára különösen érzékeny kérdés a GMO-k engedélyezése, hiszen a MON 810 kukorica termesztése a hazai viszonyok között értelmetlen, miután a kukoricamoly nem okoz jelentős károkat a magyar agrárium számára. Az EU-hoz történő csatlakozás feltételeként Magyarország elsőként alkotott törvényt a géntechnológiai tevékenységről a közép- és kelet-európai országok közül. A földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszter 2005. január 20-án – a 90/220/EK irányelv cikkében foglalt védzáradéki eljárás lehetőségét kihasználva – ideiglenes forgalmazási és felhasználási tilalmat vezetett be erre a fajtakörre és a magyar hatóságok tájékoztatták a Bizottságot arról, hogy ideiglenesen megtiltják a MON 810 kukoricafajta felhasználását és értékesítését, amely azóta is érvényben van.

⁹²⁷ A hazai civil szervezetek (környezet-, természet-, állat- és fogyasztóvédők egyaránt) aktívan részt vesznek a GMO-k elleni, európai szintű tiltakozásokban, kezdeményezve és támogatva a GMO-kra vonatkozó magyar moratórium bevezetését és minél tovább történő fenntartását; l. a zöld szervezetek véleményét a géntechnológiai úton módosított növények hazai termesztéséről, In: DARVAS Béla szerk. (2007): Mezőgazdasági géntechnológia – Elsőgenerációs GM-növények, Országgyűlési nyílt nap, 2006. november 22., Budapest, 89-93. o.

⁹²⁸ HL L 117, 1990.5.8., 15. o.

⁹²⁹ A GMO-k szabályozása a Közösségen belül az ún. komitológia keretében történt, ami a Tanács hatáskörének átruházása révén szerephez juttatja a tagállamoktól függetlenül, a Közösség érdekében eljáró Bizottságot is. A komitológia a közösségi intézményrendszer legellentmondásosabb és legátláthatatlanabb eleme, az intézményközi egyensúly egyik legkényesebb pontja, amely a tagállami kormányzati apparátusok és a Bizottság megfelelő főigazgatóságai közötti intenzív együttműködést kíván meg, igen sok adminisztratív és technikai jellegű problémával; l. KENDE Tamás – SZÜCS Tamás szerk. (2006): Európai közjog és politika, CompLex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest, 314. o.

⁹³⁰ A *Bacillus thuringiensis* subsp. kurstakiból származó cryIA(b) gént tartalmazó *Zea mays* L. MON 810 vonal.

⁹³¹ TÓTH Gábor (2004): Génháború (A genetikailag módosított élelmiszerek kockázatai), Pilis-Vet Kiadó, 117.

o.

⁹³² OSGOOD, Diane (2004): A globális civil társadalom válasza a növényi biotechnológiára, In: ANHEIER, Helmut – GLASIUS, Marlies – KALDOR, Mary (szerk.): Globális civil társadalom, Typotex, Budapest, 151-152. o.

szabályozás felülvizsgálata mellett döntött, és ennek megtörténteig *de facto* moratóriumot hirdetett meg, azaz új engedélyek kiadására nem került sor.

X.8.2. A 2001/18/EK irányelv

A géntechnológiával módosított szervezetek környezetbe történő szándékos kibocsátásról szóló 2001/18/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv⁹³³ hatályon kívül helyezte a 90/220/EGK irányelvet, és a mai napig a GMO-kra vonatkozó közösségi/uniós szabályozás központi elemének tekinthető,⁹³⁴ amely az emberi egészségre és a környezetre jelentett kockázatok esetenkénti értékelésén alapuló, fokozatos engedélyezési eljáráshoz köti bármely GMO, illetve GMO-ból vagy géntechnológiával módosított mikroorganizmusból álló vagy ezeket tartalmazó termék környezetbe kibocsátását, forgalomba hozatalát.

A direktíva két különböző eljárást ír elő:

- Az irányelv B. része szerinti kibocsátásként említett kísérleti kibocsátást,⁹³⁵ melyhez nemzeti szintű engedély szükséges, valamint
- A jogszabály C. része szerinti kibocsátásként említett, termékeként vagy termékekben megjelenő, forgalomba hozatali célú kibocsátást, amelyre közösségi (uniós) szintű eljárás vonatkozik. Ebben az esetben tehát a végső döntés az egész Unióra érvényes. Mielőtt egy GMO-t vagy GMO-k kombinációját, akár termékként, akár termékekben forgalomba hoznak, bejelentést kell tenni azon tagállam illetékes hatóságához, amelyben az adott GMO első forgalomba hozatala történik.⁹³⁶ Az illetékes tagállami hatóság a GMO-val kapcsolatos dokumentáció összefoglalóját azonnal továbbítja a többi tagállam illetékes hatóságához és a Bizottsághoz. A bejelentés átvételét követő 90 napon belül vizsgálati jelentést is kell készítenie az irányelv VI. mellékletében előírt útmutatásnak megfelelően, és amennyiben a kérdéses GMO forgalomba hozható, a jelentés elkészítésének alapjául szolgáló információkkal együtt el kell küldenie a bejelentőnek, továbbá a Bizottságnak, amely az értesítés átvételét követő 30 napon belül továbbítja azt a többi tagállam illetékes hatóságához.⁹³⁷ Az illetékes hatóság vagy a Bizottság további információkat kérhet, észrevételeket tehet, illetve indokolt kifogást is tehet a kérdéses GMO forgalomba hozatalát illetően a vizsgálati jelentés továbbításának kezdetétől számított 60 napon belül.⁹³⁸ Ha a jelentést készítő illetékes hatóság döntése szerint a termék forgalomba hozható, írásban hozzá kell járulnia a termék forgalomba hozatalához, a hozzájárulását el kell juttatnia a bejelentőhöz, és erről 30 napon belül tájékoztatnia kell a többi tagállamot és a Bizottságot. A hozzájárulást legfeljebb a kiadásától számított 10 éves időtartamra lehet megadni.⁹³⁹

A Bizottság képviselője a meghozandó intézkedések tervezetét véleménynyilvánítás céljából a 2001/18/EK irányelv 30. cikke alapján felállított bizottság elé tárja. Amennyiben ez utóbbi nem nyilvánít véleményt, az 1999/468/EK határozat 5. cikkének (4) bekezdésével összhangban a Bizottságnak haladéktalanul javaslatot kell benyújtania a Tanácshoz, és erről tájékoztatnia kell az Európai Parlamentet. Az Európai Parlament mindössze állást foglalhat a

⁹³³ HL L 106, 2001.4.17., 1. o.

⁹³⁴ CHRISTOFOROU, Theofanis (2004): The Regulation of Genetically Modified Organisms in the European Union: The Interplay of Science, Law and Politics, Common Market Law Review, Vol. 41, Kluwer Law International, 640. o.

⁹³⁵ Azaz forgalomba hozataltól eltérő célú kibocsátás.

⁹³⁶ 13. cikk (1) bek.; a bejelentésnek tartalmaznia kell többek között az ún. környezeti kockázatértékelést, a következtetéseket, a termék forgalomba hozatalának feltételeit, a hozzájárulás javasolt időtartamát (amely nem haladhatja meg a tíz évet), javaslatot a csomagolásra, valamint a címkézésre (az "E termék géntechnológiával módosított szervezeteket tartalmaz" megjelölést a címkén vagy a kísérő dokumentáción).

⁹³⁷ 14. cikk (1)-(2) bek.

⁹³⁸ 15. cikk (1) bek.

⁹³⁹ 15. cikk (3)-(4) bek.

kérdésben, amennyiben szükségesnek tartja. A Bizottság javaslatáról a Tanácsnak 3 hónapon belül kell döntenie. Amennyiben minősített többséggel elutasítja a javaslatot, akkor azt a Bizottságnak újra meg kell vizsgálnia. Amennyiben a Tanács nem hoz döntést a 3 hónapon belül, illetve nincs meg a minősített többség az elutasításhoz, a döntés joga visszazár a Bizottságra, és elfogadhatja a javaslatot. Amennyiben a Tanács elveti a Bizottság javaslatát, a Bizottság az 1999/468/EK határozat 5. cikkének (6) bekezdése alapján módosított javaslatot nyújthat be, eredeti javaslatát ismételten előterjeszheti, vagy a Szerződés alapján jogalkotási javaslatot terjeszthet elő.

Az irányelv 9. cikke értelmében a tagállamoknak ki kell kérniük a nyilvánosság és szükség esetén egyes csoportok véleményét a javasolt szándékos kibocsátásokról. Ennek érdekében konzultációkat kell szervezniük, beleértve egy ésszerű időtartam meghatározását ahhoz, hogy nyilvánosságnak vagy a csoportoknak lehetősége legyen a véleménye kifejtésére. A B. rész szerinti kibocsátás esetén a tagállamoknak a nyilvánosság számára hozzáférhetővé kell tenniük minden, a saját területükön történő kibocsátásáról szóló információt, a Bizottságnak pedig hozzáférhetővé kell tennie a nyilvánosság számára a tagállami hatóságokkal közös információcsere-rendszerben lévő információkat.

Termékként, akár termékekben történő forgalomba hozatal esetén az irányelv 24. cikke tartalmazza a nyilvánosság tájékoztatására vonatkozó szabályokat. A tagállam illetékes hatóságához történő bejelentés beérkezésekor a Bizottságnak azonnal hozzáférhetővé kell tennie benyújtott dokumentáció összefoglalását és a vizsgálati jelentéseket. A nyilvánosság 30 napig teheti meg észrevételeit a Bizottság számára, aki azonnal továbbítja azokat az illetékes hatósághoz. Ha egy adott GMO megkapja szükséges írásos hozzájárulást, akkor a készített A véleményező tudományos bizottságok állásfoglalását is hozzáférhetővé kell tenni, akár hozzájárultak a forgalomba hozatalhoz, akár elutasították azt.⁹⁴⁰ A titkos információkat, a kapott adatokkal kapcsolatos szellemi tulajdonjogokat, illetve a bejelentő által bizalmasnak megjelölt, indokolt információkat a Bizottság és az illetékes hatóságok is védeni kötelesek, de a 25. cikk (4) bekezdése meghatározza azokat, amelyek semmilyen esetben sem tekinthetők bizalmasnak.⁹⁴¹

X.8.3. Az 1829/2003/EK és az 1830/2003/EK rendeletek

A géntechnológiával módosított élelmiszerekről és takarmányokról szóló, 2003. szeptember 22-én született 1829/2003/EK rendelet⁹⁴² mindenekelőtt nyomonkövethetőségi követelményeket határoz meg minden, a rendelet hatálya alá tartozó élelmiszer- és takarmánytermékekre vonatkozóan. Ezek a nyomonkövethetőségi követelmények alapvető fontosságúak a fogyasztók tájékoztatása érdekében. A rendelet hozta létre a korábbi tudományos bizottságok helyébe lépett Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság⁹⁴³ (a továbbiakban: EFSA) által végzett, független kockázatértékelésen alapuló, központosított engedélyezési rendszert, tartalmazza a címkézésre vonatkozó szabályokat, valamint a géntechnológiával módosított anyagok véletlen vagy technikailag elkerülhetetlen előfordulásának küszöbértékeit. A rendelet alapján történő engedélyezési eljárás három fő lépésből áll, aminek a végén az engedélyezett termékeket felveszik a géntechnológiával

⁹⁴⁰ Akár a termékként, akár a termékekben történő megjelenésre vonatkozóan, és minden egyes termék esetén az azt alkotó vagy abban megtalálható GMO-t, valamint a felhasználást vagy felhasználásokat egyértelműen meg kell jelölni.

⁹⁴¹ Ide tartozik a GMO vagy GMO-k általános leírása, a bejelentő neve és címe, a kibocsátás célja, a kibocsátás helye és a tervezett felhasználások, a GMO vagy GMO-k figyelemmel kísérésére és a katasztrófa-elhárításra vonatkozó módszerek és tervek, valamint a környezeti kockázatértékelés.

⁹⁴² HL L 268, 2003.10.18., 1. o.

⁹⁴³ European Food Safety Agency – EFSA

módosított élelmiszerek és takarmányok közösségi nyilvántartásába⁹⁴⁴, amelyet a Bizottság hozott létre.

A rendelet 13. cikke értelmében az élelmiszereket meghatározott körülmények között el kell látni a GMO jelenlétére utaló címkével. A 12. cikk azonban előírja, hogy ezeket a címkézési előírásokat azokra az élelmiszerekre nem kell alkalmazni, amelyek az egyes összetevők vagy az egyetlen összetevőből álló élelmiszer legfeljebb 0,9%-os arányában olyan anyagot tartalmaznak, amely GMO-kat tartalmaz, azokból áll vagy állították elő, feltéve, hogy ez az előfordulás véletlen vagy technikailag elkerülhetetlen.⁹⁴⁵ Ez a százalékos arány, valamint a géntechnológiával történő módosítás címkén történő kötelező feltüntetésének hatálya alá tartozó termékek köre kezdettől fogva a GMO-k körüli viták legfőbb forrása.

A rendelet több helyen is tartalmaz szabályokat a nyilvánossággal kapcsolatban: a nyilvánosság a közzétételt követő 30 napon belül tehet megjegyzéseket a dokumentációk összefoglalójával,⁹⁴⁶ a Hatóság véleményeivel,⁹⁴⁷ illetve az engedélyek módosításával, felfüggesztésével és visszavonásával kapcsolatban.⁹⁴⁸ A géntechnológiával módosított élelmiszerek és takarmányok közösségi nyilvántartását a nyilvánosság számára hozzáférhetővé kell tenni (28. cikk).

A 29. cikk tartalmazza az információkhoz való hozzáférés szabályait, ami alapján az engedélykérelmet, a kérelmezőtől származó kiegészítő információkat, a kijelölt illetékes hatóságok véleményét, a felügyeleti jelentéseket és az engedély jogosultjától származó információkat a bizalmas információk kivételével hozzáférhetővé kell tenni, összhangban a 1049/2001/EK rendelet elveivel. A 30. cikk pedig meghatározza, hogy mely információkat kell bizalmasan kezelni,⁹⁴⁹ illetve melyek nem minősülhetnek bizalmasnak.⁹⁵⁰

A gyakorlatban úgy tűnik, hogy a GMO-k engedélyezése során a Bizottság és az EFSA az 1829/2003/EK rendelet lehető legszélesebb körű alkalmazását favorizálja, míg a tagállamok és régiók inkább a 2001/18/EK irányelv alkalmazását részesítik előnyben.⁹⁵¹ Ez érthető is, hiszen amíg az irányelv által szabályozott eljárások középpontjában az illetékes tagállami hatóságok hozzájárulása áll (és a védzáradék lehetősége), addig a rendeletben foglalt engedélyezési eljárás alapvetően a Bizottságra és az EFSA-ra épül.

A rendeletet kiegészíti a géntechnológiával módosított szervezetek nyomon követhetőségéről és címkézéséről, és a géntechnológiával módosított szervezetekből előállított élelmiszer- és takarmánytermékek nyomon követhetőségéről, valamint a 2001/18/EK irányelv módosításáról szóló, 2003. szeptember 22-i 1830/2003/EK rendelet,⁹⁵² amely címkézési és nyomonkövethetőségi követelményeket fektet le a géntechnológiával módosított szervezeteket (GMO-kat) tartalmazó, vagy azokból álló, piaci forgalomba hozott termékekre.

⁹⁴⁴ http://ec.europa.eu/food/dyna/gm_register/index_en.cfm

⁹⁴⁵ A takarmányokra hasonló szabályokat állapít meg a rendelet 24. és 25. cikke. Érdekes azonban megjegyezni, hogy az élelmiszerekkel ellentétben a közösségi piacon a „géntechnológiával módosított” címkével ellátott összetett takarmányok, különösen a szója jelenléte meghatározó.

⁹⁴⁶ 5. cikk (2)b)(ii) alpont; 17. cikk (2)b)(ii) alpont

⁹⁴⁷ 6. cikk (7) bek.; 18. cikk (7) bek.

⁹⁴⁸ 10. cikk (1) bek.; 22. cikk (1) bek.

⁹⁴⁹ Ezekkel kapcsolatban a bejelentőnek igazolnia kell, hogy felfedésük számottevő mértékben károsíthatja a versenyhelyzetét.

⁹⁵⁰ Például a GMO, élelmiszer vagy takarmány neve és összetétele, a GMO általános leírása és az engedély jogosultjának neve és címe, a GMO (élelmiszer, takarmány) fiziko-kémiai és biológiai jellemzői, hatásai az emberi és állati egészségre, valamint a környezetre.

⁹⁵¹ KRÄMER, Ludwig (2006): EC Environmental Law (Sixth Edition), Sweet & Maxwell, London, 256. o.

⁹⁵² HL L 268, 2003.10.18., 24. o.

X.8.4. A 2001/18/EK irányelv módosítása

Az Európai Unióval szemben megfogalmazott kritika leggyakrabban a nem kellően demokratikus döntéshozatalból, közkeletű elnevezéssel a demokrácia deficitjéből fakad, amely elsősorban a Tanács döntéshozatali rendszerének titkosságából, részben az Európai Parlament jogalkotó szerepének korlátozottságából fakad. Az Európai Parlament az uniós polgárok érdekeit képviselő szerv, ezért indokolt a minél erőteljesebb bevonása a GMO-kal kapcsolatos közösségi (uniós) jogszabályok megalkotásába.

2006. december 22-én a Bizottság javaslatot terjesztett elő a 2001/18/EK irányelv módosítása érdekében, tekintettel arra, hogy a komitológiai eljárást szabályozó 1999/468/EK határozat módosításra került.⁹⁵³ Az irányelv-tervezet felhatalmazná a Bizottságot arra, hogy általános hatályú intézkedéseket tegyen: kiigazítson egyes mellékleteket, megállapítsa a bejelentési kritériumokat és meghatározza az alsó határértékeket, tehát mindössze technikai jellegű kiigazításról volt szó, ami a komitológiai eljárásokat érinti, ezért a módosított irányelvet a tagállamoknak nem is kell külön implementálniuk.

A javaslat az EK-Szerződés 251. cikke alapján, együttdöntési eljárás keretében került az Európai Parlament elé, amely a Környezetvédelmi, Közegészségügyi és Élelmiszerbiztonsági Bizottság egyik tagját, történetesen éppen egy magyar képviselőt bízott meg a rapportóri feladatokkal. A Parlament első olvasatban született álláspontja 2007. november 14-én került elfogadásra az irányelv-tervezetről. Ebben a Parlament általi ellenőrzést lehetővé tevő rendelkezések kerültek megfogalmazásra, melynek segítségével nyilvánosabbá válik a GMO-k engedélyezése. Az Európai Parlament tehát alapvetően megfelelőnek tartotta a GMO-k engedélyezésének jelenlegi rendszerét, mindössze nagyobb beleszólást kívánt kapni az ellenőrzésbe. Úgy tűnik tehát, hogy eddig az Európai Parlament sem volt képes érdemi megoldást találni a kérdésben.⁹⁵⁴

X.8.5. Az Aarhusi Egyezmény módosítása

Az Egyezmény Részes Feleinek 2005. május 25-27-én Almaty-ban (Kazahsztán) tartott második ülését (MOP-2) megelőzően az Európai Parlament állásfoglalásában sürgette, hogy az Európai Unió vállaljon vezető, átlátható és konstruktív szerepet a tárgyalásokon. A Bizottság és a tagállamok különösen azt igyekezzenek elérni, hogy a résztvevők biztosítsák a folyamatos finanszírozást, fejlesszék tovább az Egyezmény teljesítési mechanizmusát (az ún. Jogkövetési Bizottság szerepét és eljárását), folytassák az Egyezmény 9. cikkének végrehajtása érdekében a jogalkotási munkát, illetve határozzanak meg pontos rendelkezéseket a hatékony és széles körű társadalmi részvétel biztosítására a GMO-kat érintő döntéshozatalban.⁹⁵⁵

Utóbbival kapcsolatban 2005. május 27-én a Felek módosították az Egyezmény 6. cikkének (11) bekezdését, és kiegészítették a 6. cikket a nyilvánosság részvételére vonatkozó konkrét, részletes szabályokkal a GMO-k szándékos környezetbe juttatásával és forgalomba hozatalával összefüggő döntések meghozatalában. Az Egyezmény 14. Cikke határozza meg a módosítása esetén követendő eljárásokat; ezen belül a 14. Cikk (4) bekezdése foglalkozik azokkal a módosításokkal, amelyek nem az Egyezmény valamely mellékletét érintik. Ezek a módosítások attól az időponttól számított 90. napon lépnek hatályba, amikor a letéteményes kézhez vette az azokat ratifikáló jóváhagyó vagy elfogadó Felek legalább háromnegyedének

⁹⁵³ L. a 2006/512/EK határozatot (HL L 200, 2006.7.22., 11. o.)

⁹⁵⁴ PÁNOVICS Attila (2008): Szakítópróba előtt Európa GMO-ügyben?, Elektronikus kötet az EMLA egyesület alapításának 15. évfordulójára, EMLA, Budapest, 10. o.

(http://emla.hu/aa2.10.0/img_upload/777ad89538966d33b9d5fb7d0e49b91c/Panovics_Atila.pdf)

⁹⁵⁵ P6_TA(2005)0176, 2005.05.12.

értésítését. Ezt követően a módosítások minden további fél tekintetében az érintett Fél ratifikálási, jóváhagyási vagy elfogadási okiratának letétbe helyezését követő 90. napon lépnek hatályba.

Tekintettel arra, hogy a „Felek legalább háromnegyede” kifejezés többféle módon értelmezhető,⁹⁵⁶ a Felek harmadik Találkozóján ebben a kérdésben külön meg kellett állapodni. A Bizottság 2008. április 7-én közleményben javasolta,⁹⁵⁷ hogy a Tanács az Egyezmény 14. Cikk (4) bekezdése tekintetében olyan értelmezést támogasson, amely lehetővé teszi a módosítások mielőbbi hatálybalépését (tehát semmiképpen sem az Egyezmény valamennyi Részes Felének az alapulvételét). A végül megszületett módosításnak köszönhetően az Egyezmény szövege kiegészült egy új, 6a. Cikkkel, illetve az Ia. Melléklettel. A 6a. Cikk (1) bekezdése értelmében a GMO-k szándékos környezetbe juttatásának és forgalomba hozatalának engedélyezése előtt a Felek az Ia. mellékletben előírt feltételeknek megfelelően, kellő időben érdemi tájékoztatást nyújtanak, és biztosítják a nyilvánosság részvételét. A (2) bekezdés szerint a Felek olyan követelményeket írnak elő, amelyek kiegészítik és kölcsönösen támogatják a biológiai biztonságra irányadó nemzeti szabályozási keretüket, és összhangban vannak a biológiai biztonságról szóló Cartagénai Jegyzőkönyvben kitűzött célokkal.

Az Ia. Mellékletben előírt feltételek szerint valamennyi Fél – a szabályozási keretein belül – rendelkezik az érdemi tájékoztatásról és a nyilvánosság döntéshozatalban való részvételéről, továbbá meghatározza ennek ésszerű időkeretét oly módon, hogy a nyilvánosságnak a javasolt döntésekkel kapcsolatban lehetősége legyen érdemben kifejezni a véleményét.⁹⁵⁸

A Felek adott esetben kivételeket is tehetnek ez alól:

- Amennyiben a GMO-k szándékos környezetbe juttatása nem forgalomba hozatal céljából valósul meg, és az érintett Fél szabályozási keretén belül hasonló biológiai-földrajzi körülmények között korábban már jóváhagytak ilyen környezetbe juttatást, továbbá hasonló ökológiai rendszerekre vonatkozóan a kérdéses GMO környezetbe juttatásáról kellő tapasztalat áll rendelkezésre;
- A GMO-k forgalomba hozatala esetében pedig ezt az érintett Fél szabályozási keretében korábban már jóváhagyták, vagy a forgalomba hozatal kutatás, fajgyűjteményben való tárolás céljából történik.⁹⁵⁹

A Felek a titoktartásra alkalmazandó jogszabályok sérelme nélkül kötelesek „megfelelő módon, kellő időben és hatékonysággal” a nyilvánosság rendelkezésére bocsátani a területükön a GMO-k szándékos környezetbe juttatására vagy forgalomba hozatalára vonatkozóan benyújtott engedélyezési kérelmek összefoglalását, valamint az értékelő jelentést (ha van ilyen). Azonban semmilyen körülmények között nem tekinthetik titkosnak a következő információkat:

- A GMO(-k) általános leírását, a szándékos környezetbe juttatás iránti engedély kérelmezőjének nevét és címét, a szándékolt felhasználást, valamint a környezetbe juttatás helyét;
- A GMO(-k) figyelemmel kísérésére és a vészhelyzeti beavatkozásra vonatkozó eljárásokat és terveket;

⁹⁵⁶ Ti. vonatkozhat az Egyezmény valamennyi Részes Felére (ami folyamatosan nő; ún. 'current time approach'), az Egyezmény Részes Feleinek $\frac{3}{4}$ -ére a módosítás elfogadásának időpontjában (ún. 'fixed time approach'), illetve annak a számnak a háromnegyedére, ahány Részes Féllel az Egyezmény a módosítás elfogadásának időpontjában rendelkezett (ún. 'mixed time approach').

⁹⁵⁷ COM(2008) 174 végleges

⁹⁵⁸ Az Ia. Melléklet (6) bekezdése értelmében ezeknek a rendelkezéseknek lehetővé kell tenniük, hogy megfelelő módon bárki benyújthasson minden olyan észrevételt, információt, elemzést vagy véleményt, amelyet a szándékos környezetbe juttatással, vagy a forgalomba hozatallal kapcsolatban lényegesnek tart.

⁹⁵⁹ Ia. Melléklet (2) bek.

- A környezetvédelmi kockázatelemzést.

A 6a. Cikk (5) bekezdése szerint valamennyi Fél köteles gondoskodni a döntéshozatali eljárások átláthatóságáról, és köteles lehetővé tenni a nyilvánosság számára az eljárásokra vonatkozó információkhoz való hozzáférést, például a lehetséges döntések természetével, a döntéshozatalért felelős közigazgatási hatósággal, a nyilvánosság részvétele érdekében tett intézkedésekkel, az információkkal rendelkező közigazgatási hatósággal, vagy az észrevételek megtételével és időbeli korlátaival kapcsolatban.

A Felek kötelesek erőfeszítéseket tenni annak biztosítására, hogy a döntések meghozatala során a nyilvánosság részvételéből származó eredményeket kellő súllyal figyelembe vegyék, és rendelkezni arról, hogy a közigazgatási hatóságok által meghozott döntések szövege, valamint a döntések alapjául szolgáló indokok és megfontolások a nyilvánosság számára hozzáférhetők legyenek.⁹⁶⁰

A Tanács 2006. december 18-án döntött⁹⁶¹ az Egyezmény módosításának az Európai Közösség részéről történő megkötéséről. A Tanács hangsúlyozta, hogy a GMO-kra irányadó közösségi jog, ezen belül különösen a géntechnológiával módosított szervezetek környezetbe történő szándékos kibocsátásáról és a 90/220/EGK tanácsi irányelv hatályaon kívül helyezéséről szóló, 2001. március 12-i 2001/18/EK irányelv,⁹⁶² és a géntechnológiával módosított élelmiszerekről és takarmányokról szóló, 2003. szeptember 22-i 1829/2003/EK rendelet⁹⁶³ olyan rendelkezéseket tartalmaz a nyilvánosságnak a GMO-kkal kapcsolatos döntések meghozatalában történő részvételére vonatkozóan, amelyek összhangban vannak az Aarhusi Egyezmény módosításával.⁹⁶⁴ Ez azonban nem azt jelenti, hogy a továbbiakban nem lenne szükség sokkal részletesebb, nem csak a nyilvánosság, hanem a tagállamok számára is hatékonyabb beleszólást biztosító uniós szabályok megalkotására.

X.9. Részvételi lehetőségek egyéb szabályozási területeken

Az információhoz való hozzáférésnél szűkebb körben, de számos uniós szintű jogszabály tartalmaz további utalásokat a döntéshozatalban való részvételre. A közösségi ökocímkeről szóló szabályozás⁹⁶⁵ esetén például alapvető fontosságú, hogy a környezetvédő NGO-k (és a fogyasztói szervezetek) jelentős és aktív szerepet játszanak a közösségi ökocímke-kritériumok fejlesztésében és megállapításában.⁹⁶⁶ A rendelet alapján létrejött Európai Unió ökocímke-bizottsága (EUÖB), a rendelet 14. cikkében említett hatáskörrel rendelkező szervekből (melyek működési rendje nemzeti szinten biztosítja az összes érdekelt fél aktív részvételét és a megfelelő szintű átláthatóságot⁹⁶⁷) és egy konzultációs fórumból áll. Utóbbi tevékenysége során biztosítani kell valamennyi termékcsoporthoz tekintetében, az adott termékcsoporthoz érdekelt összes érintett fél – köztük a környezetvédő csoportok és a fogyasztóvédelmi szervezetek – kiegyensúlyozott részvételét.⁹⁶⁸

A rendelet IV. számú melléklete tartalmazza az ökocímke odaítélésével kapcsolatos eljárás alapelveit. Ennek során az egyes termékcsoporthoz vonatkozó ökocímke-kritériumok

⁹⁶⁰ 6a. Cikk (7)-(8) bek.

⁹⁶¹ L. a Tanács 2006/957/EK határozatát (HL L 386, 2006.12.29., 46. o.)

⁹⁶² HL L 106, 2001.4.17., 1. o.

⁹⁶³ HL L 268, 2003.10.18., 1. o.

⁹⁶⁴ Ezt erősítette meg az Egyezmény végrehajtásáról szóló jelentés is; I. Aarhus Convention Implementation Report, European Community, SEC(2008) 556, 18. o.

(http://ec.europa.eu/environment/aarhus/pdf/sec_2008_556_en.pdf)

⁹⁶⁵ A közösségi ökocímke módosított odaítélési rendszeréről szóló 1980/2000/EK rendelet (HL L 237, 2000.9.21., 1. o.)

⁹⁶⁶ L. a rendelet 5. preambulumbekzdését

⁹⁶⁷ 14. cikk (2) bekezdés b) pont

⁹⁶⁸ 15 .cikk

kidolgozására létre kell hozni egy ad hoc munkacsoportot, melyben az érdekelt felek is részt vesznek. Be kell vonni őket a fő környezeti szempontok azonosításának és kiválasztásának folyamatába is (megvalósíthatósági tanulmányok, életciklus-elemzések, stb.). Az egyes fázisok eredményeit összegző munkajelentést az ad hoc munkacsoport üléseit megelőzően kellő időben el kell készíteni és kiosztani a résztvevőknek. A főbb eredményeket tartalmazó zárójelentést közzéteszik, a közbenső jelentéseket pedig hozzáférhetővé teszik az érdekelt számára, az észrevételeiket figyelembe veszik. A jelentés tartalmáról nyílt konzultációt szerveznek, és mielőtt a kritériumokat benyújtják a bizottságnak, legalább 60 napot biztosítanak a tervezett kritériumokra vonatkozó észrevételek benyújtására. Valamennyi beérkezett észrevételt figyelembe vesznek, és kérésre információkat adnak a további sorsukról. A folyamat során bizalmas információk védelmét természetesen biztosítani kell.

A szektorális szabályozások közül – aktualitása és jelentősége miatt – külön kiemelném a vízpolitika terén a közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról szóló 2000/60/EK irányelvet⁹⁶⁹ (közismert nevén Víz Keretirányelv – VKI⁹⁷⁰), melynek célja sokrétű: a vizek védelmének javítása mennyiségi és minőségi szempontból, a fenntartható vízhasználat előmozdítása, a határvízi problémák szabályozásának támogatása, a vízi ökoszisztémák és az azoktól közvetlenül függő szárazföldi ökoszisztémák és vizes élőhelyek védelme, továbbá a közösségi vizek hasznosíthatóságának megőrzése és fejlesztése. A tagállamoknak arra kell törekedniük, hogy minden vízgyűjtőn legalább az ún. „jó vízminőségi állapotot”,⁹⁷¹ mint célkitűzést elérjék a meglévő közösségi előírásokat figyelembe vevő, integrált intézkedési programok szerint szükséges intézkedések meghatározásával és végrehajtásával.⁹⁷² Ahol a jó vízminőségi állapot már biztosított, ott pedig fenn kell tartani ezt az állapotot.

Az irányelv 14. cikke értelmében a tagállamoknak elő kell segíteniük az összes érdekelt fél bevonását az irányelv végrehajtásába, különösen a vízgyűjtő-gazdálkodási tervek elkészítésébe, felülvizsgálatába és korszerűsítésébe. A vízgyűjtő-gazdálkodási tervek kialakításában és korszerűsítésében biztosítaniuk kell a nyilvánosság számára a megfelelő információkat a tervezett intézkedésekről, és tájékoztatást kell adni azok végrehajtásának előrehaladásáról, hogy a nyilvánosságot be lehessen vonni még a szükséges intézkedések felüli végső döntések meghozatala előtt. Kérelemre hozzáférhetővé kell tenni azokat a háttérdokumentumokat és információkat, amelyeket felhasználtak a vízgyűjtő-gazdálkodási terv tervezetének kidolgozásában. Az aktív részvétel és konzultáció érdekében legalább hat hónap időtartamot kell biztosítaniuk a dokumentumok írásos észrevételezésére.

A VKI szabályozásával szoros összefüggésben áll az árvíz-kockázatok értékeléséről és kezeléséről szóló 2007/60/EK irányelv,⁹⁷³ melynek 10. cikke alapján a tagállamok ösztönzik az érdekelt feleknek az irányelv IV. fejezetében említett árvíz-kockázat-kezelési tervek elkészítésében, felülvizsgálatában és aktualizálásában való aktív részvételét.

XI. Az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés

XI.1. A környezet védelmében történő fellépési lehetőség

Az igazságszolgáltatáshoz való jog⁹⁷⁴ egyrészt széles körben elismert emberi jog, amely minden jogrendszerben a jogbiztonság egyik legfontosabb összetevője és garanciája. Az EJEE

⁹⁶⁹ HL L 327, 2000.12.22., 1. o.

⁹⁷⁰ L. <http://www.vizeink.hu/>

⁹⁷¹ Egy felszíni víztest jó ökológiai állapota az irányelv V. számú mellékletének megfelelő osztályozás szerint állapítható meg.

⁹⁷² L. a 26. preambulumbekendést.

⁹⁷³ HL L 288, 2007.11.06., 27. o.

⁹⁷⁴ Más fordításokban a jogorvoslathoz való jog vagy felülvizsgálati jog.

13. cikke például a következőképpen határozza meg, mint „hatékony jogorvoslathoz való jogot”: „Bárkinek, akinek a jelen Egyezményben meghatározott jogait és szabadságait megsértették, joga van ahhoz, hogy a hazai hatóság előtt a jogsérelem hatékony orvoslását kérje az esetben is, ha e jogokat hivatalos minőségben eljáró személyek sértették meg.”⁹⁷⁵ Az ezzel szorosan összefüggő, tisztességes eljáráshoz való jogot szintén megtalálhatjuk számos nemzetközi szerződésben,⁹⁷⁶ a közösségi/uniós jogban az általános jogelvek között, tagállami szinten pedig a nemzeti alkotmányokban. A módosított Európai Unióról szóló szerződés 19. cikke is megfogalmazza az (1) bekezdésében, hogy „a tagállamok megteremtik azokat a jogorvoslati lehetőségeket, amelyek az uniós jog által szabályozott területeken a hatékony jogvédelem biztosításához szükségesek”.

A társadalmi részvétel előnyeivel kapcsolatban elmondottaknál láthattuk, hogy a környezeti érdekek védelmében fellépő egyének és NGO-k tevékenysége kiegészíti a hatóság „hivatalos” munkáját, egyben jelentősen hozzájárul a környezeti szabályok végrehajtásához és érvényesítéséhez. Ez egyrészt jelenti a tudomásukra jutott jogellenes tevékenységek észlelését és bejelentését a hatóságok felé (ún. *'watchdog'*-funkció), a hatóságok által meghozott döntésekkel szembeni jogorvoslati jogot, illetve jelentheti a szennyezőkkel szembeni közvetlen fellépési lehetőségeket is. A közérdek védelmében történő fellépést lehetővé tevő eszközök állami elismerése annak beismerését jelenti, hogy demokratikus viszonyok között a közérdek védelme nem állami prerogátiva, a környezeti jog érvényesülése nem a kormányzat vagy az igazgatási szervek diszkrecionális döntésétől függ. Természetesen a társadalom tagjainak a fellépése nem helyettesíti, hanem csupán kiegészíti az állam környezetvédelmi erőfeszítéseit.⁹⁷⁷

A hagyományos, liberális megközelítés szerint akár egyénekről, akár egyének különféle csoportjairól van szó, a perképeséghez (*locus standi*) igazolni kell az egyéni (privát) érdekeltiséget. Ebben az összefüggésben a közérdek védelme az állami szervek feladata. Az elmúlt évtizedekben azonban ez a merev elhatárolás oldódni kezdett, bár ennek mértéke az egyes országokban egészen eltérő. Az NGO-k számára jelentősen megnőtt a végső döntéshozó fórumot jelentő bíróságokhoz fordulás lehetősége is – különösen az általános környezeti érdekek miatt.⁹⁷⁸ Az adott döntés által érintettek körének bővítése egészen az ún. *actio popularis*-jellegű intézmények bevezetéséig terjedhet. Utóbbi esetben szinte korlátlaná válik a közérdek védelmében történő fellépési lehetőség mindenki számára, ezáltal szinte teljesen elválnak a fellépők egyéni érdekeltisége a közérdektől. Hasonló a helyzet a jövő nemzedékek,⁹⁷⁹ a védett fajok érdekeinek védelmével, a táj vagy egy természetes élőhely megóvásával kapcsolatban.

A nemzeti szabályozások különféle módszereket alkalmazhatnak a fellépési lehetőség keretek közé szorítására:

- Meghatározhatják kifejezetten azokat az NGO-kat, amelyek rendelkeznek az adott országban ilyen jogosítványokkal;
- Bizonyos kritériumokhoz köthetik a fellépés lehetőségét (pl. a szervezet működésének folyamatosága, bizonyos idő eltelté az alapítása óta, a tagjai száma, működésének hatóköre, stb.);

⁹⁷⁵ http://www.europatanacs.hu/pdf/Emberi_jogok.pdf

⁹⁷⁶ L. az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának 10. Cikkét, a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 14. Cikkét, vagy az Emberi Jogok Európai Egyezményének 6. Cikkét.

⁹⁷⁷ EBBESSON (1997): i. m., 64. o.

⁹⁷⁸ SEERDEN, R.J.G.H. – HELDEWEG, M. A. – DEKETELEARE, K. eds. (2002): *Public Environmental Law in the European Union and the United States, A Comparative Analyses*, Kluwer Law International, 577. o.

⁹⁷⁹ L. BROWN WEISS, E. (1989): *In Fairness to Future Generations: International Law, Common Patrimony and Intergenerational Equity*, United Nations University; BROWN WEISS, E. (1990): *What Obligation Does Our Generation Owe to the Next? An Approach to Global Environmental Responsibility: Our Rights and Obligations to Future Generations for the Environment*, *American Journal of International Law*, Vol. 84, 198. o.

- Megkövetelhetik az egyéni, individuális érdek fennállásának igazolását. Ez szervezetek esetén fogalmilag kizárt (legfeljebb a tagokra nézve értelmezhető), ezért az ő esetükben valamilyen jogi érdek meglétét írhatják elő;
- Létrehozhatnak olyan állami intézményeket (pl. ombudsmanok), amelyek kifejezetten a magánszemélyektől érkező panaszok, bejelentések kivizsgálásával foglalkoznak.

A környezeti hatások határon áttérjedő jellege miatt különösen bonyolult kérdés, hogy az egyének és szervezeteik miként tudnak részt venni egy másik országban zajló döntéshozatali folyamatban. Amennyiben az érintettségük igazolható, a diszkrimináció általános tilalmába ütközne, ha nem rendelkezhetnének a másik ország által a saját állampolgárai és szervezetei számára biztosított fellépési lehetőségekkel.⁹⁸⁰ Ez nem mellékesen azt is jelenti, hogy a társadalmi részvétel hatékonysága jótékony hatással jár az adott döntés környezeti hatásai által érintett, szomszédos országokra is.

A nyilvánosság részvételére vonatkozó, eltérő állami szintű szabályozás időnként egészen abszurd eredményekhez is vezethet. Például a *Framtiden I Våre Hender and NaturskyddsFöreningen Strömstad v. Borregaard and Saugbrugsforeningen Industries* ügyben⁹⁸¹ a Norvég Legfelsőbb Bíróság megadta a perindítási jogot a svéd határ mellett működő norvég vállalatokkal szemben a skandináv országok között, 1974-ben megkötött Északi Konvenció ('*Nordic Convention*') alapján egy svéd NGO-nak, miközben a svéd bíróságok előtt ugyanez a szervezet nem rendelkezett perképeséssel.⁹⁸²

Nemzeti szinten rendkívül változatosak azok a jogérvényesítési mechanizmusok, amelyek egy-egy adott ügyben rendelkezésre állnak a társadalom tagjai, a magánszemélyek számára. Öröndetes, hogy egyre nő azoknak a nemzetközi jogérvényesítési mechanizmusoknak a száma is, amelyeket közvetlenül természetes személyek és/vagy civil szervezetek is igénybe vehetnek.⁹⁸³ Sőt, adott esetben több fórumhoz is fordulni lehet egyidejűleg. A tapasztalatok alapján azonban elmondható, hogy gyakran hiába küzdenek jogi képviselővel és megfelelő szakmai tudással (szakértőkkel) felvértezett magánszemélyek, környezetvédő szervezetek egy-egy tevékenység, beruházás káros környezeti hatásainak a bemutatása, illetve bizonyítása érdekében, a döntéshozatali fórumok elutasítják az érveiket. A nemzetközi jogérvényesítési mechanizmusok Magyarországon sem jelentik alapvetően a hazai döntések megváltoztatásának a lehetőségét, azonban magukban hordoznak számos egyéb lehetőséget, amelyek a konkrét ügy kimenetele szempontjából is pozitív hatással lehetnek.⁹⁸⁴ Jó irányba mozdíthatja a kormányzat működését, ha valamely nemzetközi fórum előtt is számot kell adnia a tevékenységéről, ráirányíthatja a média figyelmét a konkrét ügyre, illetve magának az igénybe vett nemzetközi mechanizmusnak a hatékonyságát és tekintélyét is növeli.⁹⁸⁵

Végül olyan általános problémákra is ki kell itt térnünk, mint a környezetvédelmi kérdésekkel kapcsolatos ismeretek hiánya, illetve a vonakodás a bírósági gyakorlat megváltoztatásától a bírák részéről. A környezeti ügyekkel jellemzően a közigazgatási szervek foglalkoznak, amelyek döntéseivel kapcsolatban a bíróságok csak kérelemre (keresetlevél alapján) járnak el. Ez a felülvizsgálat azonban csak az eljárási kérdésekre és magának a döntésnek a jogszerűségére vonatkozik. Ezért a bírácoknak a tényleges környezeti intézkedésekkel ('*factual*

⁹⁸⁰ L. az 1991-es Espooi Egyezmény 22. Cikkét, az ipari balesetek országhatárokon áttérjedő hatásairól szóló 1992-es Helsinkii Egyezmény 9(2) és 9(3) Cikkeit.

⁹⁸¹ Norsk Restitende 1618 (1992)

⁹⁸² Ezt a jogot a svéd NGO-k csak az új svéd Környezetvédelmi Törvény hatályba lépésétől, 1999. január 1-jétől kapták meg. Az említett perben egyébként a felek a perképeségre vonatkozó bírósági döntést követően megegyeztek a vállalatok felelősségének a mértékéről.

⁹⁸³ A legtöbb esetben azonban ez a lehetőség csak a Résztes Felek számára biztosított.

⁹⁸⁴ BERKI Zsuzsanna szerk. (2009): Nemzetközi környezetvédelmi jogérvényesítési mechanizmusok (Útmutató a multilaterális egyezményeken alapuló jogérvényesítési lehetőségek igénybevételéhez), EMLA Környezeti Management és Jog Egyesület, Budapest, 5. o.

⁹⁸⁵ Különösen azoknak a fórumoknak az esetében, amelyek döntései nem bírnak kötelező erővel.

environmental measures’) nem is kell foglalkozniuk.⁹⁸⁶ Szükséges lenne tehát az Aarhusi Egyezményvel (főleg annak 3. pillérével) kapcsolatos ismeretek beépítése a bírák és a bírósági tisztviselők képzési rendszerébe, illetve nagy szerep hárulhat a tagállami alkotmánybíróságokra is.⁹⁸⁷

XI.2. A 3. pillérre vonatkozó szabályok az Egyezményben

Az Aarhusi Egyezmény 9. Cikke „Hozzáférés az igazságszolgáltatáshoz” cím alatt tartalmazza az Egyezmény 3. pillérére vonatkozó rendelkezéseket. Ezek a rendelkezések jelentik a legtöbb vitát kiváltó részét az Egyezménynek, ezért érdemes részletesebben is bemutatni őket. Az igazságszolgáltatáshoz való hozzáféréssel kapcsolatos kérdések alapvető fontosságát és a Felek igen eltérő szempontjait az Egyezmény előkészítése során és az Aarhus-i konferencia keretében lezajlott viták jól mutatták.

A 9. Cikk (1) bekezdése szerint „valamennyi Fél biztosítja nemzeti jogszabályainak keretein belül, hogy amennyiben valamely személy úgy tekinti, hogy a 4. Cikk értelmében benyújtott információigényét figyelmen kívül hagyták, teljes mértékben vagy részben helytelen módon elutasították, nem kielégítő választ adtak, vagy bármely más módon azzal kapcsolatosan úgy jártak el, hogy az nem volt összhangban e Cikk előírásaival, legyen lehetősége bíróság előtt vagy bármely más, a törvény által létrehozott független és pártatlan testület előtt felülvizsgálati eljárást kérni.” Ez a rendelkezés tehát kifejezetten az Egyezmény 1. pillérére, a környezeti információkhoz való hozzáférésre vonatkozik, nem szűkíti jelentősen a nyilvánosság körét, és nem hagy széles mozgásteret a Felek számára a független és pártatlan felülvizsgálat terén. Önállóan is érvényesíthető jognak tekinthető, hiszen a felülvizsgálathoz nem kell valószínűsíteni, hogy az érintett személyt valamilyen hátrány érte.⁹⁸⁸

Amennyiben valamelyik részt vevő Fél biztosítja a bíróság általi felülvizsgálat lehetőségét, egyúttal biztosítani kell a hatóság általi felülvizsgálat vagy a bíróságtól eltérő egyéb független és pártatlan testület⁹⁸⁹ általi felülvizsgálat lehetőségét is, a jogszabályok által létesített soron kívüli eljárás (*‘injunctive relief’*) lehetőségével együtt,⁹⁹⁰ amelynek díjmentesnek vagy csekély költséggel járónak kell lennie. Hogy mi minősül csekély költségnek az információkhoz való hozzáférés szempontjából, mindig csak a konkrét eset alapján lehet eldönteni. A végleges döntések kötelező érvényűek az információval rendelkező hatóság számára, az indokolást pedig írásban kell rögzíteni, legalább azokban az esetekben, amelyekben az információhoz való hozzájutást megtagadták.

A 9. Cikk (2) bekezdése a környezeti döntéshozatalban való részvétellel összefüggő jogorvoslati jogot tartalmazza. A Felek számára viszonylag tág lehetőségeket biztosít, hogy nemzeti jogszabályaik keretein belül biztosítsák az érintett nyilvánosság tagjai számára a jogorvoslat lehetőségét.⁹⁹¹ A nyilvánosság tehát leszűkül az „érintett nyilvánosságra”, akik

⁹⁸⁶ Implementing Rio Principles in Europe (Participation and Precaution), UNEP, Geneva, October 2001, 21. o.

⁹⁸⁷ LAVRYSEN Szlovénia és Belgium példáját hozza fel; I. Access to Justice in Environmental Matters, European Communities, 2009, 7. o. (http://ec.europa.eu/environment/aarhus/pdf/conference_summary.pdf)

⁹⁸⁸ FODOR László (2004a): A környezeti információk szabadsága az európai elvárások szerint, In: FODOR László (szerk.): A környezeti adatokhoz való hozzáférés lehetőségei a magyar közigazgatásban, Debreceni konferenciák II., Debrecen, 18. o.

⁹⁸⁹ Ilyen testületnek kell tekinteni elsősorban az ombudsmanokat is, amennyiben megfelelnek az említett kritériumoknak. Az Európai Ombudsman esetében azonban többnyire nem ez a helyzet; I. RODENHOFF, Vera (2002): The Aarhus Convention and its Implications for the Institutions of the European Community, RECIEL, Vol. 11, No. 3, 349. o.

⁹⁹⁰ Ez a rendelkezés jóval szélesebb szabályozást jelent, mint a szófiai irányelvek, vagy a 90/313/EGK – azóta hatályon kívül helyezett – rendelkezései.

⁹⁹¹ Az Egyezmény tárgyalása során több sikertelen kísérlet is történt a szöveg kiterjesztésére az egészséggel összefüggő kérdésekre.

számára az Egyezmény vagylagos feltételként írja elő, hogy kellő érdekeltséggel bírjanak,⁹⁹² vagy jogaik sérülését állítsák,⁹⁹³ amennyiben az adott Fél közigazgatási eljárási szabályai ennek fennállását előfeltételként szabják a felülvizsgálati eljárás hozzáférhetőségéhez bíróság és/vagy más, a jogszabályok által kijelölt független és pártatlan testület előtt.

Hogy mi minősül kellő érdeknek, illetve jogsérelemnek az igazságszolgáltatáshoz való jog szempontjából, azt alapvetően a nemzeti jogszabályok határozzák meg, általános követelményként azonban az Egyezmény előírja, hogy az érintett nyilvánosság kapjon széles körű hozzáférési lehetőséget az igazságszolgáltatáshoz. Ez a rendelkezés az Egyezmény talán legnehezebben értelmezhető része, hiszen a „széles körű hozzáférési lehetőség” túlságosan pontatlan megjelölés ahhoz, hogy a részvételi jogok korlátozása érdekében, a Felek valamelyike által bevezetett rendelkezésekkel kapcsolatban viszonylag egyszerűen megállapítható legyen a széles körű hozzáférés megakadályozása. A jogorvoslat szempontjából az „érintett nyilvánosság” körébe tartozó NGO-kat⁹⁹⁴ azonban mindig kellő érdekeltséggel rendelkezőnek, illetve olyan jogokkal rendelkező szervezeteknek kell tekinteni, amelyek teljesítik a 9. Cikk (2) bekezdésében foglalt feltételeket.⁹⁹⁵

Az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés érintheti a döntések, intézkedések vagy mulasztások anyagi vagy eljárási szempontból fennálló törvényességét is, amennyiben azok ütköznek a 6. Cikk rendelkezéseivel, és amennyiben a nemzeti jog így rendelkezik, az Egyezmény más releváns rendelkezéseivel. A 9. Cikk (3) bekezdése ehhez hozzáteszi, hogy a nyilvánosság azon tagjai számára, akik a nemzeti jogrendszerben lefektetett kritériumoknak megfelelnek (amennyiben vannak egyáltalán ilyen kritériumok), biztosítani kell a közigazgatási és bírói eljárásokhoz való hozzáférést. A nemzeti szabályozás azonban azt is előírhatja, hogy az ügy jogi útra terelése előtt meg kell indítani és le kell folytatni egy közigazgatási hatóság előtti felülvizsgálati eljárást is.⁹⁹⁶

A 9. Cikk (1)-(2) bekezdéseiben foglaltak mellett a Feleknek azt is biztosítaniuk kell, hogy a nyilvánosság tagjai számára a közigazgatási és bírói eljárásokhoz való hozzáférés biztosított legyen, hogy megtámadhassák magánszemélyek és hatóságok olyan aktusait és mulasztásait, amelyek ellentmondanak a környezetre vonatkozó nemzeti jogi rendelkezéseknek. Az ő jogorvoslati joguk esetén is figyelembe kell azonban venni a nemzeti jogrendszerben lefektetett, rájuk vonatkozó kritériumokat.

Az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférésre vonatkozó fenti szabályokat kiegészíti a 9. Cikk (4) bekezdése, melynek értelmében a jogorvoslati eljárásoknak „elégéses és hatékony” jogorvoslatot kell biztosítaniuk. Ez egyrészt „méltányos, időszerű és nem kizáró módon költséges” eljárásokat jelent,⁹⁹⁷ másrészt magában foglalja akár a vitatott tevékenység felfüggesztését is. A jogorvoslati jog gyakorlásának köszönhetően meghozott döntéseket

⁹⁹² 9. Cikk (2) bek. a) pont

⁹⁹³ 9. Cikk (2) bek. b) pont

⁹⁹⁴ L. a 2. Cikk (5) bekezdését

⁹⁹⁵ Az aarhusi konferencia keretében, az NGO-kkal közös megbeszélése során a német delegáció részéről Angela MERKEL az NGO-k perképeségének kérdésével kapcsolatban megállapította, hogy bár az Egyezmény szövege nem sokban különbözik az uniós előírásoktól, de éppen ez „az a szalmaszál, ami szúrja a teve hátát” (‘the straw that breaks the camel’s back’); I. BRADY, Katy (1998): Aarhus Convention signed, Environmental Policy and Law, No. 28/3-4, 181. o.

⁹⁹⁶ Ennek a rendelkezésnek a 9. Cikk (3) bekezdés utolsó mondataként, közvetlenül az NGO-kra vonatkozó rész után történő elhelyezése némi jogszabály-szerkesztési pontatlanságra utal, hiszen a bekezdés egészére vonatkozik.

⁹⁹⁷ Az Egyezmény tárgyalása során Németország különösen ellenezte a jogorvoslati eljárások költségeire utaló bármilyen rendelkezés megfogalmazását, az Egyesült Királyság (Lengyelországgal és Romániával együtt) pedig a pénzügyi korlátok lebontásának módszereire vonatkozó előírásokat; I. BRADY, Katy (1998): New Convention on Access to Information and Public Participation in Environmental Matters, Environmental Policy and Law, No. 28/2, 73. o.

mindig írásban kell megadni vagy rögzíteni, és legalább a bírósági határozatokat a nyilvánosság számára hozzáférhetővé kell tenni.⁹⁹⁸

Végül, a 9. Cikk (5) bekezdése kötelezettséget ró a Felekre, hogy az Egyezmény igazszolgáltatáshoz való hozzáférésre vonatkozó rendelkezéseinek hatékonyabbá tétele érdekében valamennyi Fél biztosítsa a nyilvánosság tájékoztatását a közigazgatási és bírói felülvizsgálati eljárások hozzáférhetőségéről, és vizsgálják meg olyan megfelelő mechanizmusok létesítésének lehetőségét, amelyek segítséget nyújthatnak az igazszolgáltatáshoz való hozzáférést akadályozó pénzügyi és egyéb korlátok elmozdításához vagy csökkentéséhez.

XI.3. Az igazszolgáltatáshoz való hozzáférés közösségi/uniós szinten

Az EK-Szerződés 230. cikk (4) bekezdése szerint „bármely természetes vagy jogi személy [...] indíthat eljárást a neki címzett határozat vagy az olyan határozat ellen, amelyet ugyan rendeltként vagy egy másik személyhez címzett határozatként hoztak, de őt közvetlenül és személyében érinti”. A személyes érintettség előírása az alapító szerződésben a Bíróság gyakorlatában a C-25/62. számú, Plaumann kontra Tanács-ügy⁹⁹⁹ óta következetesen megköveteli, hogy azok a felperesek, akik nem címzettjei valamely jogi aktusnak, csak akkor állíthatják, hogy személyükben érintettek, ha a jogi aktus sajátos jellemzőik vagy valamely, őket minden más személytől megkülönböztető ténybeli helyzet folytán vonatkozik rájuk, és így a címzethez hasonló módon egyéníti őket.¹⁰⁰⁰ Önmagában tehát az a tény, hogy egy közösségi jogszabály – jogi természetéből és hatályából következően – általános jellegű, önmagában még nem zárja ki azt a lehetőséget, hogy az ellen magánszemély megsemmisítés iránti keresetet nyújtson be. A személyes érintettség azonban csak akkor áll fenn általános hatályú jogi aktusok esetén, ha az adott természetes vagy jogi személyeket bizonyos különleges tulajdonságaik vagy olyan ténybeli körülmények miatt érinti, amelyek e személyeket minden más személlyel szemben jellemzik, és amelyek úgy egyénítik őket, mintha a jogi aktus címzettjei lennének.

Ez a kritérium olyan feltételét jelenti a magánszemélyek által benyújtott kereset elfogadhatóságának, amely „eljárásgátló” oknak minősül, és ezt a közösségi bíróságok bármikor, hivatalból is vizsgálhatják.¹⁰⁰¹ Nem véletlenül a Római Szerződés egyik legtöbbet kritizált rendelkezése volt ez,¹⁰⁰² amely a környezetvédő NGO-kat gyakorlatilag lehetetlen helyzetbe hozta. Ehhez képest a Bíróság jóval kevésbé szűkíti a perindítási lehetőségeket más szabályozási területeken, például a versenypolitikában¹⁰⁰³ vagy a Közös Mezőgazdasági

⁹⁹⁸ Egyéb testületek határozatain esetén ez csupán lehetőség; l. a 9. Cikk (4) bekezdésének utolsó mondatát.

⁹⁹⁹ EBHT 1964., 197. o.

¹⁰⁰⁰ L. a Plaumann-ügyben hozott ítélet 107. pontját

¹⁰⁰¹ L. a C-341/00. P. sz., Conseil national des professions de l'automobile és társai kontra Bizottság ügyben 2001. július 5-én hozott végzés [EBHT 2001., I-5263. o.] 32. pontját és a C-176/06. P. sz., Stadtwerke Schwäbisch Hall és társai kontra Bizottság ügyben 2007. november 29-én hozott ítélet 18. pontját

¹⁰⁰² L. HARDING, C. (1980): The Private Interest in Challenging Community Action, *European Law Review*, Vol. 5, 354. o.; USHER, J. (1996): Judicial review of Community acts and the private litigant, In: CAMPBELL, Angus I. L. and VOYATZI, Meropi (eds.): *Legal Reasoning and Judicial Interpretation of Community Law*, Trenton Publishing, 121. o.; ARNULL, Anthony (1995): Private Applicants and the Action for Annulment under Article 173 of the EC Treaty, *Common Market Law Review*, Vol. 32, 7. o.; NEUWAHL, Nanette (1996): Article 173 Paragraph 4 EC: Past, Present and Possible Future, *European Law Review*, Vol. 21, 17. o.; ARNULL, Anthony (2001): Private Applicants and the Action for Annulment since Codorniu, *Common Market Law Review*, Vol. 38, 7. o.; ALBORS-LLORENS, Albertina (2003): The Standing of Private Parties to Challenge Community Measures: Has the European Court Missed the Boat?, *Cambridge Law Journal*, Vol. 62, 72. o.

¹⁰⁰³ MACRORY, Richard (1996): Environmental Citizenship and the Law: Repairing the European Road, *Journal of Environmental Law*, Vol. 8, No. 2, Oxford University Press, 228. o.; l. különösen a Bizottság

Politikában.¹⁰⁰⁴ Ennek oka, hogy az európai integráció kezdettől fogva alapvetően gazdasági jellegű, ezért a piaci szereplőknek kívánta biztosítani az egyéni jogait, a személyes, gazdasági alapokon nyugvó érdekeik védelme érdekében.¹⁰⁰⁵ Mindezekről függetlenül mindig vizsgálni kell tehát, hogy egy határozat olyan általános hatályú intézkedésként jelenik-e meg, amely objektív módon meghatározott helyzetekre alkalmazandó, és amely általánosan és elvontan körülírt személyek kategóriája vonatkozásában fejt ki joghatásokat.¹⁰⁰⁶

XI.3.1. A Greenpeace kontra Bizottság esetek

A T-585/93. sz., Greenpeace és társai kontra Bizottság ügy¹⁰⁰⁷ volt az első eset, amelyben az Európai Bíróság végzésében lefektette a környezetvédő NGO-k perképességével kapcsolatos értelmezésének az alapjait. Az ügy alapja a Bizottság C (91) 440 határozata volt, amely az Európai Regionális Fejlesztési Alapból támogatást nyújtott két erőmű felépítéséhez Gran Canarián és Tenerifén. Az építető Unión Eléctrica de Canarias SA (a továbbiakban Unelco) cég által megvalósuló beruházások közösségi támogatásának összege (legfeljebb 108.578.419 ECU) négy éves időszakra szólt (1991-1994), és éves részletekben kellett folyósítani. A határozat 5. cikke értelmében a Bizottság csökkenthette vagy fel is függeszthette a támogatást, ha szabálytalanságot észlelt a kivitelezés során.

1991. december 23-án kelt levelében két magánszemély arról tájékoztatta a Bizottságot, hogy az elkezdett munkálatokkal kapcsolatban az Unelco nem készített környezeti hatástanulmányt a 85/337/EGK irányelv értelmében. Egy másik magánszemély 1992. november 23-án felhívta a Bizottság figyelmét, hogy a munkálatok anélkül kezdődtek meg, hogy az illetékes bizottság (*Comisión de Urbanismo y Medio Ambiente de Canarias*) kibocsátotta volna az ehhez szükséges nyilatkozatát. Két helyi környezetvédő szervezet közigazgatási eljárásokat indított az időközben kibocsátott nyilatkozattal szemben, a Greenpeace Spain eljárást indított a spanyol minisztérium által kiadott engedélyekkel kapcsolatban, a Bizottság regionális politikáért felelős főigazgatóságától (DG XVI) pedig tájékoztatást kért a közösségi források felhasználásáról, majd a támogatás részleteiről, de ezeket a Bizottság elutasította belső döntéshozatali eljárásokra hivatkozva. 1993. október 29-én sor került egy megbeszélésre is Brüsszelben a Greenpeace és a DG XVI között. Időközben mintegy 40.000 ECU támogatás kifizetésre került már a spanyol kormány részére.

A C (91) 440 határozat megsemmisítése érdekében, 1994. február 22-én benyújtott keresetlevéllel szemben a Bizottság elfogadhatatlanságra hivatkozott a határozat természete és a felperesek perképességének hiánya miatt. Az Elsőfokú Bíróság az 1995. augusztus 9-én hozott végzésében elsőként az utóbbit vizsgálta meg,¹⁰⁰⁸ és a korábbi esetjogára¹⁰⁰⁹ hivatkozva megállapította, hogy a jogszabály címettjein kívüli személyek közvetlen érdekeltiségéhez szükség van arra, hogy a felpereseket a megtámadott jogi aktus valamely sajátos jellemzőjük miatt, vagy valamilyen, őket minden más személytől megkülönböztető

773/2004/EK rendeletét a Bizottság által az EK-Szerződés 81. és 82. cikke alapján folytatott eljárásokról (HL L 123, 2004.04.27., 18. o.).

¹⁰⁰⁴ L. a C-309/89. sz., Codorniu kontra Tanács ügyben hozott ítéletet [EBHT 1994., I-1853. o.]

¹⁰⁰⁵ HEDEMANN-ROBINSON (2007): i. m., 404. o.

¹⁰⁰⁶ L. a Bíróság 67/85., 68/85. és 70/85. sz., Van der Kooy és társai kontra Bizottság egyesített ügyekben 1988. február 2-án hozott ítéletének [EBHT 1988., 219. o.] 15. pontját, valamint a C-298/00. P. sz., Olaszország kontra Bizottság ügyben 2004. április 29-én hozott ítéletének [EBHT 2004., I-4087. o.] 37. pontját.

¹⁰⁰⁷ EBHT 1995., II-2205. o.

¹⁰⁰⁸ L. a végzés 48. pontját

¹⁰⁰⁹ C-25/62. sz., Plaumann kontra Bizottság ügy, C-231/82. sz., Spijker kontra Bizottság ügy [EBHT 1983., 2559. o.], C-97/85. sz., Deutsche Lebensmittelwerke és társai kontra Bizottság ügy [EBHT 1987., 2265. o.], C-198/91. sz. ügy [EBHT 1993., I-2487. o.], C-225/91. sz., Matra kontra Bizottság ügy [EBHT 1993., I-3203. o.], T-2/93. sz., Air France kontra Bizottság ügy [EBHT 1994., II-323. o.], T-465/93. sz., Consorzio Gruppo di Azione Locale „Murgia Messapica” kontra Bizottság ügy [EBHT 1994., II-361. o.].

ténybeli helyzet folytán érintse, ezáltal egyedileg megkülönböztetve őket ugyanúgy, ahogy a címzettet.

Ezt követően az Elsőfokú Bíróság úgy döntött, hogy megvizsgálja a felperesek azon érvét, mely szerint a Bíróság nincs kötve a korábbi gyakorlatához, ezért csupán arra kell egyedül összpontosítania, hogy a címzettekén kívül mások is szenvedtek-e sérelmet a közösségi intézmények jogellenes tevékenységéből származó ártalmas környezeti hatások miatt. Ezzel kapcsolatban elismerte, hogy a korábbi gyakorlat többnyire csak a gazdasági érdekekkel összefüggő eseteket érintette, de a harmadik személyek érintettségére vonatkozó kritériumot továbbra is alkalmazhatónak vélte. A ténylegesen vagy potenciálisan elszenvedett ártalmak fennállása, mint javasolt kritérium tehát önmagában nem elegendő a perindításhoz, mert a környezeti ártalmak általános és elvont módon nagy számú olyan személyt érinthet, akiket nem lehet egyénileg megkülönböztetni a határozat címzettjeivel azonos módon, és ezt nem befolyásolhatja a nemzeti bíróságok perképeségre vonatkozó gyakorlata.¹⁰¹⁰ Az egyes tagállami jogrendekben e felperesek számára elismert keresetösségi jog nem bír jelentőséggel valamely közösségi jogi aktus megsemmisítése tekintetében a 230. cikk (4) bekezdése értelmében fennálló keresetösségi jog értékelésekor, tehát csak a korábbi esetjogban meghatározott kritériumok fennállását kell vizsgálni.

Ez alapján nem meglepő, hogy az Elsőfokú Bíróság nem tekintette perképeséggel rendelkezőnek sem a perben felperesként szereplő 16 magánszemélyt, sem a 3 környezetvédő szervezetet. Előbbiek esetében a Bizottsághoz benyújtott panaszok csupán a közvetett érdekeltséghez elegendőek,¹⁰¹¹ míg az utóbbiak kapcsán megállapította, hogy személyek egy csoportjának kollektív érdekvédelme céljából alakult szervezetek nem tekinthetők közvetlenül és személyesen érintettnek, ha a határozat az általános érdekeiket befolyásolja, és a tagjaik egyénileg nem jogosultak a megsemmisítésre irányuló kereset benyújtására.¹⁰¹² Az a körülmény, hogy valamely személy valamilyen módon részt vesz valamely közösségi jogi aktus elfogadását eredményező eljárásban, csak akkor alkalmas arra, hogy ezt a személyt a kérdéses jogi aktus tekintetében egyénítse, ha számára az alkalmazandó közösségi szabályozás meghatározott eljárási garanciákat ír elő. A jelen ügyben a Bizottsággal folytatott levelezés és a brüsszeli megbeszélés nem jelentett ilyen különleges körülményt.¹⁰¹³

Tekintettel arra, hogy a személyes érintettség hiánya önmagában elegendő volt a kereset elutasításához, az Elsőfokú Bíróság sem a vitatott határozat, sem a közvetlen érintettség kérdésével nem foglalkozott a továbbiakban. A felperesek fellebbezésükben¹⁰¹⁴ arra hivatkoztak, hogy a Bíróság hibásan alkalmazta a gazdasági kérdésekkel kapcsolatban kialakított esetjogot, mely szerint az egyéneknek egy „zárt csoporthoz” kell tartoznia. Nem vette figyelembe a környezeti érdekek természetét és specifikus jellegét, illetve az általa követett megközelítés egyfajta „jogi vákuumot” teremtett, hiszen ezen a területen az érdekek természetüknél fogva közösek és megosztottak, potenciális nagy számú egyént érintenek, ami miatt sohasem jöhet létre a Bíróság kritériumainak megfelelő zárt csoport.¹⁰¹⁵

Az Európai Bíróság szerint azonban a 230. cikk (4) bekezdésének értelmezése megegyezik a kialakult esetjoggal, az erőművek közösségi finanszírozására vonatkozó határozat pedig csak

¹⁰¹⁰ L. a végzés 51. pontját.

¹⁰¹¹ A végzés 56. pontja szerint olyan különleges eljárás hiányában, amely előírja magánszemélyek részvételét az adott határozat meghozatalában, végrehajtásában és nyomon követésében, önmagában panasz benyújtása és a Bizottsággal folytatott esetleges ezt követő levélváltás nem biztosítja a panasztevő részére az EK 230. cikk szerinti keresetösségi jogot.

¹⁰¹² 59. pont

¹⁰¹³ 62. pont

¹⁰¹⁴ L. HORVÁTH Zsuzsanna szerk. (2004): Válogatott ítéletek az Európai Bíróság esetjogából, 3. kötet, CompLex Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest, 522-532. o.

¹⁰¹⁵ L. a C-321/95. P. sz., Greenpeace Council és társai kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [EBHT 1998., I-1651. o.] 17-18. pontjait.

közvetve érintheti az egyének (környezeti) jogait.¹⁰¹⁶ Az erőművek megépítésére vonatkozó határozattal szemben, a 85/337/EGK irányelv alkalmazásával kapcsolatban tagállami szinten indított eljárás azonban biztosítja a hatékony bírósági védelmet. Ezért, bár a tagállami és a közösségi szinten indított eljárások tárgya különböző, ugyanazokon a jogokon alapulnak, amelyeket az irányelv biztosít az egyének számára; ezeket a jogokat pedig – a jelen ügy körülményei között – teljes mértékben védik a tagállami bíróságok, amelyek a 234. (ex-177.) cikk alapján szükség esetén kérdéseket intézhetnek a Bírósághoz.¹⁰¹⁷

A kereset elfogadhatatlanná nyilvánítása tehát nem sérti a hatékony bírói jogvédelem elvét, mivel az EK-Szerződés 241. és 234. cikkében foglalt jogorvoslati lehetőségek elegendők ennek érvényesüléséhez.¹⁰¹⁸ A nemzeti bíróság előtti eljárás azonban perképeséghez kötött, amit igen eltérően szabályoznak az egyes tagállamok. KRÄMER továbbá felhívja rá a figyelmet, hogy sem a felperesek, sem az Elsőfokú Bíróság nem hivatkozott a 85/337/EGK irányelv 6. cikk (2) bekezdésére, amely pedig bírósági úton kikényszeríthető jogot biztosít az érintett nyilvánosság számára.¹⁰¹⁹

XI.3.2. A paraquat-ügyek

A Bíróság gyakorlatának tarthatatlanságát jól illusztrálták a paraquat nevű hatóanyag Bizottság általi engedélyezése miatt a Bíróság elé került jogesetek. Az első ügy¹⁰²⁰ érdekessége, hogy hat, perképeség szempontjából magánszemélynek minősülő felperes¹⁰²¹ indított megsemmisítési eljárást a Bizottság egyik irányelvével kapcsolatban, melynek kizárólagos címzettjei – irányelvről lévén szó – a tagállamok voltak. Mindegyikük tevékenysége a környezet és az egészség védelmére irányult, némelyikük különleges tanácsadói szerepet is betöltött a Bizottság és más európai intézmények mellett.

A Közösségen/Unión belül az 1991. június 15-i 91/414/EGK tanácsi irányelv¹⁰²² határozza meg a növényvédő szerek forgalomba hozatalának szabályait. Az irányelv 4. cikk 1) bekezdésének a) pontja alapján csak azok a szerek engedélyezhetők, amelyek hatóanyagai a jogszabály I. számú mellékletében szerepelnek. Újabb hatóanyag felvétele csak akkor lehetséges, ha az adott időpontban érvényes tudományos és technikai ismeretek alapján feltételezhető, hogy a hatóanyagot tartalmazó növényvédő szerek nem ártalmasak az emberek vagy az állatok egészségére, illetve a környezetre.¹⁰²³ Az engedélyezést szabályozó rendelkezéseknek magas szintű védelmet kell biztosítaniuk, ezért kétség esetén elsőbbséget kell biztosítani az emberek egészségének és a környezet védelmének a növénytermesztés fejlesztésével szemben.¹⁰²⁴

¹⁰¹⁶ L. az ítélet 31. pontját.

¹⁰¹⁷ 33. pont

¹⁰¹⁸ L. a Bíróság C-50/00. P. sz., Unión de Pequeños Agricultores kontra Tanács ügyben 2002. július 25-én hozott ítéletét [EBHT 2002., I-6677. o.]

¹⁰¹⁹ L. KRÄMER, Ludwig (2002): EU Casebook on Environmental Law, Hart Publishing, Oxford – Portland Oregon, 409. o.

¹⁰²⁰ Az Elsőfokú Bíróság T-94/04. sz., EEB és mások kontra Bizottság ügyben 2005. november 28-án hozott végzése [EBHT 2005., II-4919. o.]

¹⁰²¹ Az Európai Környezetvédelmi Iroda (European Environmental Bureau – EEB), a Stichting Natuur en Milieu nevű holland alapítvány, valamint a a Svenska Naturskyddsföreningen nevű svéd szervezet, a Pesticides Action Network Europe nevű brit szervezet, az International Union of Food, Agricultural, Hotel, Restaurant, Catering, Tobacco and Allied Workers' Associations (IUF) nevű szakszervezeti szövetség, a European Federation of Trade Unions in the Food, Agricultural and Tourism sectors and allied branches (EFFAT) nevű belga szakszervezet (egyben az IUF egyik tagja).

¹⁰²² HL L 230, 1. o.; magyar nyelvű kiadás 3. fejezet, 11. kötet, 332. o.

¹⁰²³ 5. cikk

¹⁰²⁴ L. az irányelv 9. preambulumbekzdését.

A tagállamok átmenetileg engedélyezhették a területükön olyan hatóanyagot tartalmazó növényvédő szerek forgalomba hozatalát is, amely hatóanyag az irányelv I. számú mellékletében nem szerepel, de az irányelvről szóló értesítést követő két évben már forgalomban volt. Ezek a hatóanyagok a Bizottság egyik munkaprogramja keretében kerülnek fokozatosan megvizsgálásra, egy speciális eljárás keretében, melynek szabályait elsőként a 3600/92/EGK bizottsági rendelet¹⁰²⁵ határozta meg.¹⁰²⁶

Miután több, növényvédő szert gyártó cég – köztük a Syngenta Ltd, mely az ügyben beavatkozóként vett részt a Bizottság oldalán – kérte a Bizottságtól, hogy a világon az egyik legtöbbet használt peszticidet, a paraquatot¹⁰²⁷ vegyék fel a 91/414 irányelv I. mellékletébe, a Bizottság referens tagállamként az Egyesült Királyságot jelölte ki,¹⁰²⁸ amely 1996. október 31-én benyújtotta a paraquat-tal kapcsolatos előzetes vizsgálati jelentését és a javaslatát, amelyben többek között javasolta a hatóanyag engedélyezésének felfüggesztését a madarak szaporodására gyakorolt hatása és a mezei nyulakra gyakorolt mérgező hatására vonatkozó kiegészítő információ közléséig. Az értékelési folyamat végül 2003. október 3-án zárult le.

A felperesek 2003 júniusától kérték a környezetvédelemért felelős tagállami minisztereket, és különféle európai intézményeket, hogy akadályozzák meg a paraquat felvételét az irányelv mellékletébe. Nem mellékesen a hatóanyag tiltott volt a világ harminc országában, köztük Svédországban, Dániában, Ausztriában és Finnországban (az Egyesült Királyságban azonban nem). A Bizottság azonban 2003. december 1-jén elfogadta a paraquat hatóanyagként való felvételéről szóló 2003/112/EK irányelvet,¹⁰²⁹ így lehetővé vált a gyomirtószerként történő felhasználása 2005. május 1-jétől. Az irányelv szerint az elvégzett különféle vizsgálatokból kiderült, hogy a paraquatot tartalmazó növényvédő szereknek van olyan felhasználási területe, amely várhatóan általában megfelel a 91/414/EGK irányelv 5. cikke (1) bekezdésének a) és b) pontjában megállapított követelményeknek, feltéve, hogy megfelelő kockázatsökkentő intézkedéseket és korlátozásokat alkalmaznak.¹⁰³⁰

Az irányelv megsemmisítése érdekében, 2004. február 27-én benyújtott keresetlevéllel szemben a Bizottság, mint alperes elfogadhatatlansági kifogással élt, természetesen az EK-Szerződés 230. cikkének (4) bekezdése alapján. A Bizottság szerint az említett rendelkezés nem teszi lehetővé, hogy magánszemélyek egy irányelv megsemmisítését kérjék. Az Elsőfokú Bíróság azonban saját gyakorlatára¹⁰³¹ hivatkozva cáfolta, hogy a 230. cikk (4) bekezdése ne

¹⁰²⁵ HL L 366, 10. o.; magyar nyelvű különkiadás 3. fejezet, 13. kötet, 242. o.

¹⁰²⁶ Az eljárás során a Bizottság összeállítja az érintett hatóanyagok listáját, és valamennyi hatóanyag esetében egy ún. referens tagállamot jelöl ki, amely értékeli az adott hatóanyagot, és jelentést küld a Bizottságnak a vizsgálati dosszié általa készített értékeléséről, amelyben javaslatot tesz a hatóanyaggal kapcsolatos teendőkre (pl. az irányelv I. számú mellékletébe történő felvételére, vagy a forgalomból való kivonására). A Bizottság ezt követően a 178/2002/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet 58. cikke által felállított, ún. Élelmiszerlánc és Állat-egészségügyi Állandó Bizottságra bizza a dosszié és a jelentés megvizsgálását, és javasolhatja a hatóanyag felvételét az irányelv I. mellékletébe irányelv-, ellenkező esetben pedig határozattervezet formájában. A referens tagállamnak kell megvizsgálnia minden rendelkezésre álló információt, de a Bizottságot terheli a felelősség a dosszié kezelésének összehangolásáért (hiszen a tagállamoknak jelentős befolyásuk van a dosszié kezelésére), a végső értékeléséért és a határozat közösségi szinten történő elfogadásáért.

¹⁰²⁷ A paraquat totális gyomirtószer, melyet 1958-ban fedezett fel R. C. BRIAN. Mivel „könyörtelenül lassú, de biztos kezű gyilkos”, nem csak az íze miatt szavaztak rá az öngyilkosok; I. DARVAS Béla (2000): Virágot Oikosnak (Kísértések kémiai és genetikai biztonságunk ürügyén), L'Harmattan Kiadó, 149-153. o.

¹⁰²⁸ L. a növényvédő szerek hatóanyagainak megállapításáról és a referens tagállamoknak a 3600/92/EGK bizottsági rendelet végrehajtására történő kijelöléséről szóló, 1994. április 27-i 933/94/EK bizottsági rendeletet (HL L 107, 8. o.; magyar nyelvű különkiadás 3. fejezet, 16. kötet, 84. o.).

¹⁰²⁹ HL L 321, 32. o.; magyar nyelvű különkiadás 3. fejezet, 41. kötet, 272. o.

¹⁰³⁰ A paraquat néhány alkalmazási formája azonban elfogadhatatlan kockázatot jelentett, ezért az irányelv azt nem engedélyezte, pl. a permetező- vagy szórófejes berendezésekkel történő felhasználást.

¹⁰³¹ L. az Elsőfokú Bíróság T-135/96. sz. UEAPME kontra Tanács ügyben hozott ítéletének [EBHT 1998., II-2335. o.] 63. pontját, T-223/01 sz. Japan Tobacco and JT International kontra Parlament és Tanács ügyben 2002. szeptember 10-én hozott végzésének [EBHT 2002., II-3259. o.] 50. pontját, valamint a T-321/02. sz.,

tenné lehetővé a magánszemélyek által, valamely irányelvvel szemben benyújtott megsemmisítés iránti keresetek elfogadhatóságát, hiszen a közösségi intézmények a jogi aktus formájának megválasztásával nem zárhatják ki a Szerződés által a magánszemélyeknek biztosított bírói védelmet.¹⁰³² Hasonlóképpen az irányelv normatív jellege sem zárja ki, hogy az érintettek általánosan alkalmazandó normatív jogi aktus bizonyos körülmények között egyeseket közvetlenül és személyükben érintsen.¹⁰³³ A megtámadott jogi aktus természete alapján tehát a kereset elfogadhatatlanságának megállapítására nem kerülhetett sor.

Más volt azonban a helyzet a felperesek perképeségére (kereshetőségi jogára) vonatkozó érvekkel. A személyes érintettség vonatkozásában ugyanis – a Plaumann-elv miatt – a felperesek hiába állították, hogy a megtámadott jogi aktus az érdekeikre és egyikük tulajdonosi jogaira¹⁰³⁴ nézve súlyosan kedvezőtlen hatásokkal jár, ez az Elsőfokú Bíróság (és a Bíróság) gyakorlata szerint nem teszi lehetővé a személyes érintettség megállapítását.¹⁰³⁵ A nemzeti és/vagy közösségi intézmények mellett betöltött különleges tanácsadó szerepük sem releváns, hiszen valamely személynek egy közösségi jogi aktus elfogadását eredményező eljárásban való bármiféle részvétele csak akkor alkalmas arra, hogy ezt a személyt a kérdéses jogi aktus tekintetében egyénítse, ha az alkalmazandó közösségi szabályozás meghatározott eljárási garanciákat ír elő számára,¹⁰³⁶ ez pedig a jelen ügyben nem állt fenn. Az Elsőfokú Bíróság lényegében a felperesek valamennyi érvét lesöpörte az asztalról,¹⁰³⁷ mereven ragaszkodva az eddigi gyakorlatához. Személyes érintettség hiányában pedig a keresetet elfogadhatatlanná lehetett nyilvánítani anélkül, hogy szükség lett volna a felperesek közvetlen érintettségének a vizsgálatára. Így pedig a környezetvédő NGO-k nem tehettek volna mást, mint a különböző tagállamokban figyelemmel kísérni az esetleges engedélyezési kérelmek benyújtását, tanulmányozni a forgalomba hozatali engedély iránti kérelmekkel megkeresett államok jogrendszerét, bonyolult, hosszadalmas és költséges engedélyezési eljárásokat indítani, és végül eljárást kezdeményezni az illetékes nemzeti bíróságok előtt.

Vannieuwenhuyze-Morin kontra Parlament és Tanács ügyben 2003. május 6-án hozott végzésének [EBHT 2003., II-1997. o.] 21. pontját.

¹⁰³² L. az Elsőfokú Bíróság T-122/96 sz. Federolio kontra Bizottság ügyben 1997. szeptember 30-án hozott végzésének [EBHT 1997., II-1559. o.] 50. pontját, és a T-84/01. sz., Association contre l'heure d'été kontra Parlament és Tanács ügyben 2002. január 14-én hozott végzésének [EBHT 2002., II-99. o.] 23. pontját.

¹⁰³³ L. a Bíróság C-358/89. sz., Extramet Industrie kontra Tanács ügyben 1991. május 16-án hozott ítéletének [EBHT 1991., I-2501. o.] 13. pontját, a C-309/89. sz., Codorniu kontra Tanács ügyben 1994. május 18-án hozott ítéletének [EBHT 1994., I-1853. o.] 19. pontját, a C-451/98. sz., Antillean Rice Mills kontra Tanács ügyben 2001. november 22-én hozott ítéletének [EBHT 2001., I-8949. o.] 46. pontját; valamint az Elsőfokú Bíróság T-43/98. sz., Emesa Sugar kontra Tanács ügyben 2001. december 6-án hozott ítéletének [EBHT 2001., II-3519. o.] 47. pontját.

¹⁰³⁴ A Svenska Naturskyddföreningen a Délkelet-Svédországban található Osaby farmgazdaság tulajdonosa is volt, amely teljes egészében organikus mezőgazdasági művelést folytat.

¹⁰³⁵ L. a Bíróság C-11/82. sz., Piraiki-Patraiki és mások kontra Bizottság ügyben 1984. január 17-én hozott ítéletének [EBHT 1985., 207. o.] 14. pontját, C-451/98. sz., Antillean Rice Mills kontra Tanács ügyben 2001. november 22-én hozott ítéletének [EBHT 2001., I-8949. o.] 51. pontját, C-276/93. sz., Chiquita Banana és mások kontra Tanács ügyben 1993. június 21-én hozott végzésének [EBHT 1993., I-3345. o.] 12. pontját, az Elsőfokú Bíróság a T-99/94. sz., Asocarne kontra Tanács ügyben 1994. október 20-án hozott végzésének [EBHT 1994., II-871. o.] 42. pontját, valamint a T-154/02. sz., Villiger Söhne GmbH kontra Tanács ügyben 2003. április 30-án hozott végzésének [EBHT 2003., II-1921. o.] 47. pontját.

¹⁰³⁶ L. az Elsőfokú Bíróság T-339/00. sz., Bactria kontra Bizottság ügyben 2002. április 29-én hozott végzésének [EBHT 2002., II-2287. o.] 51. pontját.

¹⁰³⁷ Így a fegyveregyenlőség elvére történő hivatkozást is, mikor a felperesek elsősorban azzal érveltek, hogy a megtámadott jogi aktussal szemben a paraquat valamely gyártója – mint például a Syngenta – által benyújtott keresetet az EK 230. cikk (4) bekezdése értelmében elfogadhatónak kellene nyilvánítani, amint az az Elsőfokú Bíróság T-112/00. és T-122/00. sz., Iberotam és társai kontra Bizottság egyesített ügyekben 2001. január 24-én hozott végzésének [EBHT 2001., II-97. o.] 79. pontjából következik.

XI.3.3. A közösségi (uniós) bírósági gyakorlat tarthatatlansága

Mint közismert, JACOBS főtanácsnok kísérletét a C-50/00 P. sz., Unión de Pequeños Agricultores kontra Tanács ügyben¹⁰³⁸ a személyes érintettség szigorú értelmezésének megváltoztatására¹⁰³⁹ az Elsőfokú Bíróság a T-177/01. sz., Jégo-Quéré kontra Bizottság ügyben¹⁰⁴⁰ jelentős mértékben elfogadta, radikálisan megváltoztatva az addigi esetjogot. Az ítélet meghozatalát követően került azonban sor az Unión de Pequeños Agricultores ügy fellebbezési eljárásában az ítélethozatalra, amely visszatért a magánszemélyek perképességének „hagyományos” értelmezéshez. Ennek következtében az Európai Bíróság helyt adott a Jégo-Quéré ügyben benyújtott fellebbezésnek,¹⁰⁴¹ és hatályon kívül helyezte az Elsőfokú Bíróság ítéletét. Az Alkotmányszerződést kidolgozó Európai Konvent sem mert vállalkozni az Európai Bíróság gyakorlatától történő eltérésre.¹⁰⁴²

A környezetvédő NGO-k nem csak a paraquattal kapcsolatos ügyben próbálták megváltoztatni az esetjogot. Ugyanígy sikertelen volt az EEB és a Stichting Natuur en Milieu 2004. június 9-én benyújtott keresete a T-236/04. és a T-241/04. sz. egyesített ügyekben. A két szervezet az atrazin és a simazin nevű hatóanyagokkal kapcsolatos bizottsági határozatok¹⁰⁴³ részleges megsemmisítése iránt indított eljárásokban. A határozatok kizárólagos címzettjei a tagállamok voltak (érdekes módon az atrazin és a simazin esetében a 933/94/EK bizottsági rendelet referens tagállamként ebben az esetben is az Egyesült Királyságot jelölte ki). Annak ellenére, hogy az eljárások végén egyik hatóanyag sem került be a 91/414 irányelv I. mellékletébe, a bizottsági határozatok lehetővé tették, hogy meghatározott feltételek esetén egyes tagállamok¹⁰⁴⁴ 2007. június 30-ig hatályban tartsák az atrazint vagy a simazint tartalmazó növényvédő szerek engedélyét. Az Elsőfokú Bíróság szintén 2005. november 28-án hozott végzése szerint a felperesek ebben az ügyben sem tudták igazolni a személyes érintettségüket, mert az Elsőfokú Bíróság szerint az említett bizottsági határozatok rendelkezései őket, mint a környezet védelmére hivatott jogalanyokat objektív minőségükben érintik, mégpedig ugyanolyan módon, mint a többi, azonos helyzetben lévő személyt. A felperesek részéről felmerült érvként a környezeti károk megelőzése és felszámolása tekintetében a környezeti felelősségről szóló, 2004. április 21-i 2004/35/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv¹⁰⁴⁵ alkalmazása is, ám a Bíróság szerint az irányelv szövegéből vagy rendszeréből pedig – a felperesek állításával ellentétben – semmi nem enged arra következtetni, hogy az irányelv vonatkozik ezekre az esetekre. Végül nem került sor egyik bizottsági határozattal kapcsolatban sem további eljárásokra, mert bár Franciaország beavatkozott volna az eljárásba a felperesek oldalán, de csak akkor, ha az Elsőfokú Bíróság az elfogadhatatlansági kifogásokat az ügyek érdemi vizsgálatához kapcsolja.

Az előző, paraquat-tal kapcsolatos ügy pikantériája, hogy 2004. február 27-én, tehát az EEB és társai által benyújtott keresetlevéllel egyszerre érkezett egy másik keresetlevél is a

¹⁰³⁸ EBHT 2002., I-6677.

¹⁰³⁹ L. JACOBS főtanácsnok indítványának 60. pontját, mely szerint el kellene fogadni a személyes érintettséget abban az esetben, ha a közösségi rendelkezés az adott személy egyéni körülményei alapján lényeges hatással van vagy lehet az érdekeire (*In my opinion, it should therefore be accepted that a person is to be regarded as individually concerned by a Community measure where, by reason of his particular circumstances, the measure has, or is liable to have, a substantial adverse effect on his interests*).

¹⁰⁴⁰ EBHT 2002., II-2365.

¹⁰⁴¹ EBHT 2004., I-3425.

¹⁰⁴² SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet (2004): A jogorvoslat duális rendszere az Európai Unióban, JURA, 10. évfolyam, 1. szám, 58. o.

¹⁰⁴³ 2004/248/EK bizottsági határozat (HL L 78, 53. o.; magyar nyelvű kiadás 3. fejezet, 43. kötet, 206. o.), illetve 2004/247/EK bizottsági határozat (HL L 78, 50. o.; magyar nyelvű kiadás 3. fejezet, 43. kötet, 203. o.).

¹⁰⁴⁴ L. mindkét bizottsági határozat 2. cikkének 3. pontját.

¹⁰⁴⁵ HL L 143, 56. o.; magyar nyelvű kiadás 15. fejezet, 8. kötet, 357. o.

Bírósághoz, melyet a Svéd Királyság nyújtott be. A kérelem¹⁰⁴⁶ ugyanúgy a 2003/112/EK irányelv megsemmisítésére irányult, és alapvetően két jogalapcsoportra hivatkozott:

- Az első az eljárási szabályok¹⁰⁴⁷ megsértésére;
- A második csoport a 91/414 irányelv 5. cikkének, az integráció követelményének, a környezet és az emberi egészség magas szintű védelmének és az elővigyázatosság elvének a megsértésére.

Az Elsőfokú Bíróság meglepően hosszú és bonyolult ítéletében, több pontban is megállapította a 3600/92 rendelet 7. cikkében előírt eljárásjogi követelmények megsértését,¹⁰⁴⁸ és részben helyt adott a második csoportba tartozó kifogásoknak is.¹⁰⁴⁹ A paraquat – az akut kitétség tekintetében – az egyik legveszélyesebb anyag, amit valaha is felvettek a 91/414 irányelv I. mellékletébe, ezen felül az ítéletből látható, hogy az engedélyezése során számos hiányosság történt, illetve a perképességi szabályok miatt az NGO-k számára nincs lehetőség ezekre fényt deríteni, csak ha sikerül partnert találniuk a tagállamok között, aki(k) – privilegizált perképességgel rendelkezőként – hajlandó(ak) pert indítani.

Összességében tehát elmondható, hogy az Európai Bíróság a környezeti politika terén kezdettől fogva mereven ragaszkodott ahhoz az állásponthoz, hogy az EK-Szerződés – egyrészt a 230. és 241. cikkekben, másrészt a 234. cikkben foglaltak alapján – a közösségi intézmények aktusai jogszerűsége felülvizsgálatának biztosítására átfogó jogorvoslati és eljárási rendszert hozott létre, amelyet a közösségi bíróságokra bízott. Ebben a rendszerben a természetes és jogi személyeknek, akik az EK-Szerződés 230. cikk negyedik bekezdésében foglalt feltétel miatt közvetlenül nem támadhatják meg az általános hatályú jogi aktusokat, mindössze arra van lehetőségük, hogy az esettől függően az aktus érvénytelenségére hivatkozzanak:

- Közvetetten a közösségi bíróságok előtt (a 241. cikk értelmében),
- A nemzeti bíróság előtt (a 234. cikk alapján),¹⁰⁵⁰ a nemzeti bíróságokon keresztül kérdést intézve a Bírósághoz.¹⁰⁵¹

Az ítélezési gyakorlat következetes maradt abban a kérdésben is, hogy a közösségi bíróságok előtti megsemmisítés iránti kereset elfogadhatósága nem függhet attól, hogy a nemzeti bíróság előtt van-e jogorvoslati lehetőség, amely lehetővé teszi a megsemmisíteni kívánt jogi aktus érvényességének vizsgálatát.¹⁰⁵²

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 263. cikk (4) bekezdése szerint „bármely természetes vagy jogi személy az első és második bekezdésben említett feltételek mellett eljárást indíthat a neki címzett vagy az őt közvetlenül és személyében érintő jogi aktusok ellen, továbbá az őt közvetlenül érintő olyan rendeleti jellegű jogi aktusok ellen, amelyek nem tartalmazzak végrehajtási intézkedéseket”. Az új szabály tehát már nem határozatokról, hanem általánosságban jogi aktusokról szól. Az Unió szerveit és hivatalait létrehozó jogi aktusok emellett meghatározhatják azokat a külön feltételeket, amelyek alapján egy természetes vagy jogi személy az általuk elfogadott, rájuk nézve joghatás kiváltására irányuló jogi aktusokkal szemben keresettel élhet.

¹⁰⁴⁶ HL C 201, 2004.08.07., 9 o.

¹⁰⁴⁷ A 3600/92 rendelet 7. cikke, a 91/414 irányelv 5. cikke és az EK 174. cikk (3) bekezdése.

¹⁰⁴⁸ L. az Elsőfokú Bíróság T-229/04. sz., Svédország kontra Bizottság ügyben 2007. július 11-én hozott ítéletének [EBHT 2007., II-2437. o.] 110., 121. és 124. pontját.

¹⁰⁴⁹ L. az ítélet 191. és 262. pontját.

¹⁰⁵⁰ L. a C-50/00 P. sz., Unión de Pequeños Agricultores kontra Tanács ügyben 2002. július 25-én hozott ítélet [EBHT 2002., I-6677. o.] 40. pontját.

¹⁰⁵¹ Természetesen a nemzeti bíróságok nem rendelkeznek hatáskörrel az ilyen közösségi jogi aktusok érvénytelenségének megállapítására (lásd a C-314/85. sz., Foto-Frost ügyben 1987. október 22-én hozott ítélet [EBHT 1987., 4199. o.] 20. pontját).

¹⁰⁵² L. ugyanezen ítélet 46. pontját.

Hogy a gyakorlatban ez mennyiben fog újat jelenteni a korábbi bírósági gyakorlathoz képest, egyelőre nem tudható biztosan. Egyrészt mindenképpen tisztázta a helyzetet a 288. cikkben megnevezett jogi aktusokkal kapcsolatban, de korántsem egyértelmű a közvetlen érintettséget biztosító, végrehajtási intézkedést nem igénylő rendeleti jellegű aktusok esetén. THIELE szerint csak a „kevésbé lényeges” jogszabályokat kell ez alatt érteni, ezért a reform szükségessége továbbra is fennáll.¹⁰⁵³ Ettől függetlenül a személyes érintettség követelményét el kellett volna törölni a többi aktus esetén is.¹⁰⁵⁴

XI.4. Az Aarhus Rendelet 3. pillérre vonatkozó szabályai

Az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (3) bekezdése alapján a bírósági és egyéb felülvizsgálati eljárásokhoz való jogot a közösségi intézmények és szervek igazgatási aktusaival (*'administrative acts'*) vagy mulasztásaival¹⁰⁵⁵ szemben is biztosítani kellett. A megfelelő és hatékony jogorvoslat biztosítása érdekében az érintett közösségi intézmények vagy szervek a – figyelembe véve a Szerződés vonatkozó rendelkezései értelmében az Európai Közösségek Bíróságánál rendelkezésre álló jogorvoslatokat is – lehetőséget kaptak a korábbi döntésének felülvizsgálatára vagy mulasztás esetén a jogi aktus kibocsátására.¹⁰⁵⁶

A Rendelet 2. cikk (2) bekezdése alapján az igazgatási aktusok és igazgatási mulasztások azonban nem foglalják magukban az igazgatási felülvizsgálati szervként (*'administrative review body'*) eljáró közösségi intézmény vagy szerv által például az EK-Szerződés következő cikkei értelmében hozott intézkedéseket vagy mulasztásokat:

- 81., 82., 86. és 87. cikkek (versenyszabályok);¹⁰⁵⁷
- 226. és 228. cikkek (kötelezettségsszegési eljárás);
- 195. cikk (az Európai Ombudsman eljárása);
- 280. cikk (az OLAF eljárásai).

Az EK-Szerződés 249. cikkében felsorolt közösségi jogforrások közül a rendeletek és irányelvek a Bíróság gyakorlata¹⁰⁵⁸ alapján kizárhatók az igazgatási aktusok köréből, hiszen ezeket a közösségi intézmények jogalkotói minőségükben hozzák meg. Az egyedi hatályra vonatkozó kitétel értelmezése sem egyértelmű a közösségi jogban, de a határozatokat is kizáró, szűk értelmezés esetén nem maradna olyan kötelező közösségi aktus, amelynél reálisan szóba jöhetne a belső felülvizsgálat lehetősége.¹⁰⁵⁹

¹⁰⁵³ THIELE, Alexander (2009): A jogvédelmi rendszer a Lisszaboni Szerződés után – egy lépéssel (sem) előbbre?, Európai Jog, 9. évf., 3. szám, 2009 május, 9. o.

¹⁰⁵⁴ JANS (2003): i. m., 66. o.

¹⁰⁵⁵ Az Aarhus Rendelet 2. cikk (1) bek. g) pontja értelmében az "igazgatási aktus" a közösségi intézmény vagy szerv által hozott, egyedi hatállyal, valamint környezetvédelmi jogon alapuló, jogilag kötelező és külső hatással bíró intézkedéseket jelenti, míg ugyanezen bekezdés h) pontja alapján az "igazgatási mulasztás" a közösségi intézmény vagy szerv részéről a g) pontban meghatározott igazgatási aktus elmulasztása. Érdemes megemlíteni, hogy az Egyezmény 9. Cikke nem szűkíti le az aktusok vagy a mulasztások körét az igazgatási jellegűekre, illetve nem írja elő a „környezetvédelmi jogon alapuló” jelleget sem, hanem mindössze a környezetre vonatkozó nemzeti szabályoknak ellentmondó aktusokról és mulasztásokról rendelkezik.

¹⁰⁵⁶ L. a Rendelet 19. preambulumbekkezdését.

¹⁰⁵⁷ JANS szerint a Rendelet ezzel indokolatlanul leszűkíti az igazgatási aktusok (mulasztások) körét, illetve nem egyértelmű, hogy hogyan járul hozzá például a versenypolitika a közösségi környezeti politika célkitűzések eléréséhez; I. JANS, Jan H. – VEDDER, Hans H. B. (2008): European Environmental Law, Third edition, Europa Law Publishing, 214. o.

¹⁰⁵⁸ L. a rendeletekkel kapcsolatban a C-789/79. és C-790/79. sz., Calpak SpA and Società Emiliana Lavorazione Frutta SpA kontra Bizottság egyesített ügyekben 1980. június 17-én hozott ítélet [EBHT 1980., 1949. o.] 7-8. pontjait, illetve az irányelvekkel kapcsolatban a C-298/89. sz., Gibraltár kontra Tanács ügyben 1993. június 29-én hozott ítélet [EBHT 1993., I-3605. o.] 16. pontját.

¹⁰⁵⁹ CROSSSEN – NIESSEN (2007): i. m., 336. o.

A Bizottság eredeti jogszabálytervezete nem is tartalmazta az igazgatási aktus egyedi hatályára ('*individual scope*') vonatkozó kitétel. Ez a módosítás a Tanács 2005. július 18-án született közös álláspontjának¹⁰⁶⁰ köszönhető, amit az Európai Parlament is elfogadhatónak talált.

XI.4.1. A belső felülvizsgálat iránti kérelem benyújtására jogosultak köre

A Rendelet 10. cikke leszűkíti a közösségi intézmények vagy szervek környezetvédelmi jog¹⁰⁶¹ alapján elfogadott igazgatási aktusaira, illetve környezetvédelmi jogon alapuló aktusai elmulasztására vonatkozó belső felülvizsgálati kérelem benyújtásának a lehetőségét azokra a környezetvédelem területén működő NGO-kra, amelyek megfelelnek a Rendelet 11. cikkében meghatározott kritériumoknak. A szabályozás elsődleges célja annak biztosítása, hogy olyan független és elszámoltatható szervezetek rendelkezzenek ezekkel a jogosítványokkal, amelyek már bizonyították, hogy elsődleges céljuk a környezet védelmének elősegítése.¹⁰⁶²

A belső felülvizsgálat iránti kérelem benyújtására vonatkozó jogosultság feltételei a Rendelet 11. cikke szerint a következők:

- Függetlenség és nonprofit jogi személyiség a tagállam nemzeti joga vagy joggyakorlata alapján;
- A szervezet elsődleges célja a környezet védelmének az elősegítése;¹⁰⁶³
- Két évnél hosszabb idő óta, környezetvédelmi céllal, aktívan végzett tevékenység;
- A belső felülvizsgálat iránti kérelem tárgya beletartozik a szervezet céljai és tevékenysége körébe.¹⁰⁶⁴

A fenti kritériumoknak megfelelő NGO-k jogosultak tehát felülvizsgálat iránti kérelmet benyújtani azon közösségi intézményhez vagy szervhez, amely az igazgatási aktust elfogadta, vagy feltételezhetően el kellett volna fogadnia. A kérelmet írásban kell benyújtani, megjelölve a felülvizsgálat indokait. A benyújtásra az igazgatási aktus elfogadását, közzétételét vagy kihirdetését követő hat héten belül kerül sort keríteni (feltételezett mulasztás esetén attól az időponttól számítva, amikor az igazgatási aktust meg kellett volna hozni).¹⁰⁶⁵

A megkeresett közösségi intézménynek vagy szervnek a nyilvánvalóan alaptalanok kivételével valamennyi kérelmet el kell bírálnia, és a lehető leghamarabb, de legkésőbb tizenkét héttel a kérelem átvételét követően, indoklással ellátott írásos válaszban ('*written reply*')¹⁰⁶⁶ kell kifejeznie az álláspontját.¹⁰⁶⁷ Amennyiben a határidőt nem tudja tartani, a

¹⁰⁶⁰ Council Common Position 6273/05.

¹⁰⁶¹ A Rendelet 2. cikk (1) bek. f) pontja értelmében a "környezetvédelmi jog" kifejezés olyan közösségi jogszabályokat jelent, amelyek a jogalapjukra való tekintet nélkül hozzájárulnak a Szerződés szerinti közösségi környezetvédelmi politika céljainak megvalósításához: a környezet minőségének megőrzéséhez, védelméhez és javításához, az emberi egészség védelméhez, a természeti erőforrások körültekintő és ésszerű felhasználásához, és a regionális vagy világméretű környezeti problémák kezelésére irányuló intézkedések ösztönzéséhez nemzetközi szinten.

¹⁰⁶² L. a Rendelet (20) preambulumbekkezdését.

¹⁰⁶³ A magyar fordítás szerint „támogatása”.

¹⁰⁶⁴ A rendelet megalkotása során felmerült további feltételként, hogy „törvénytisztelők” is legyenek ezek a szervezetek, illetve hogy „mozdítsák elő a fenntartható fejlődést”. A Bizottság azonban ezeket a kritériumokat nem fogadta el; l. COM(2006) 81 végleges

¹⁰⁶⁵ 10. cikk (1) bek.; a Bizottság az eredeti javaslatában szereplő határidő négy hétről nyolc hétre történő kiterjesztését a jogalkotási eljárás során nem támogatta, mivel ez azzal a kockázattal járna, hogy lelassulnának az eljárási folyamatok és egy időre a jogbiztonság hiánya alakulna ki; l. COM(2006) 81 végleges. A négy hetes határidő pedig megfelel a környezeti ügyekben az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló irányelvtervezetnek is

¹⁰⁶⁶ A Bizottság eredeti jogszabálytervezetének 20. pontja még csak írásos határozatról ('*decision in writing*') szólt. A Tanács közös álláspontjában jelent meg az írásos válasz kifejezés, valószínűleg a 1049/2001/EK rendelet 7. cikk (1) bekezdésével való összhang érdekében. Az Európai Parlament képviselőinek egy része, a

kérelmet benyújtó NGO-t a lehető leghamarabb, de legkésőbb az említett időszakon (12 hét) belül értesítenie kell mulasztásának okairól, illetve arról, hogy mikor szándékozik intézkedni. Ennek végső határideje azonban nem haladhatja meg a kérelem átvételét követő tizennyolc hetet.¹⁰⁶⁸

Az Aarhus Rendelet megalkotása során az Európai Parlament 2006. január 18-i szavazásán a képviselők számos fontos és pozitív módosítást javasoltak, melyek többségét a plenáris ülés támogatta is, kivéve az igazságszolgáltatáshoz való jog erősítését, ami lehetővé tette volna, hogy a környezetvédő NGO-k széles körben élhessenek ezzel a joggal anélkül, hogy állandóan bizonyítaniuk kellene közvetlen és személyes érintettségüket az EK-Szerződés 230. cikk (4) bekezdése alapján.

XI.4.2. A 2008/50/EK határozat

Az igazgatási aktusok és mulasztások belső felülvizsgálata iránti kérelmek tartalmára és benyújtásuk módjára vonatkozó részletes szabályokat a 2007. december 13-án született 2008/50/EK bizottsági határozat¹⁰⁶⁹ tartalmazza a Rendelet IV. címének átlátható és következetes alkalmazása érdekében. A határozat tartalmazza a kérelmekkel együtt benyújtandó okmányokkal és a kérelmekre adandó válasz határidejének kiszámításával kapcsolatos részletszabályokat. A belső felülvizsgálat iránti kérelmet benyújtó NGO-k a határozat mellékletében felsorolt, alábbi dokumentumokkal bizonyíthatják, hogy megfelelnek a Rendelet 11. cikkének (1) bekezdésében meghatározott feltételeknek:

- Alapító okirat vagy működési szabályzat, vagy bármilyen más dokumentum a nemzeti gyakorlat alapján;
- Az elmúlt két évre vonatkozó tevékenységi jelentések;
- A jogi személyiség megszerzését igazoló hivatalos bejegyzés másolata (állami nyilvántartás, hivatalos közzététel vagy bármely más vonatkozó dokumentum);
- Adott esetben annak igazolása, hogy valamely közösségi intézmény vagy szerv korábban elismerte már az NGO-t belső felülvizsgálati kérelem benyújtására jogosultként.

Ha a benyújtott információk alapján az érintett közösségi intézmény vagy szerv nem tudja teljes mértékben felmérni, hogy az NGO megfelel-e a Rendeletben előírtaknak, ésszerű időn belül további dokumentáció vagy információ benyújtását kérheti (ez idő alatt a Rendelet 10. cikkében megállapított határidőket fel kell függeszteni), illetve adott esetben akár konzultálhat is az NGO nyilvántartásba vételi vagy származási országának nemzeti hatóságaival.¹⁰⁷⁰ A határozat 5. cikke alapján a közösségi intézmények és szervezetek tájékoztatják egymást arról, hogy mely NGO-kat ismerték el belső felülvizsgálat iránti kérelem benyújtására jogosultként.

XI.4.3. A Bizottság 2008/401/EK, Euratom határozata

A 2008. április 30-án született 2008/401/EK, Euratom határozat¹⁰⁷¹ módosítja a Bizottság eljárási szabályzatát, összhangban a Rendelet 13. cikkével. Eszerint az igazgatási aktus vagy igazgatási mulasztás belső felülvizsgálata iránti kérelmet postán, faxon vagy e-mailben kell

zöld szervezetek és a belga kormány azonban tartott attól, hogy a változtatás indokolatlanul leszűkíti az NGO-k jogorvoslati jogát.

¹⁰⁶⁷ 10. cikk (2) bek.

¹⁰⁶⁸ 10. cikk (3) bek.

¹⁰⁶⁹ HL L 013, 2008.01.16., 24. o.; A határozat a Rendeletben előírt dátummal megegyező időponttól, 2007. június 28-tól alkalmazandó.

¹⁰⁷⁰ 4. cikk (2)-(3) bek.

¹⁰⁷¹ H L L 140, 2008.5.30., 22. o.

elküldeni¹⁰⁷² ahhoz a szervezeti egységhez, amely felelős az érintett igazgatási aktus vagy igazgatási mulasztás alapjául szolgáló rendelkezés végrehajtásáért. Ha a kérelmet nem a felülvizsgálatért felelős szervezeti egységhez küldik, a kérelmet továbbítani kell a felelős szervezeti egységhez, illetve tájékoztatni kell a Bizottság Környezetvédelmi Főigazgatóságát is, amennyiben nem ő a felülvizsgálatért felelős szerv.¹⁰⁷³

A határozat 4. cikke értelmében a belső felülvizsgálat iránti kérelem nyilvántartásba vételét követően az átvételi elismervényt meg kell küldeni a kérelmet megfogalmazó NGO-nak, „adott esetben elektronikus úton”.¹⁰⁷⁴ A Bizottság érintett szervezeti egysége meghatározza, hogy az NGO jogosult-e belső felülvizsgálat iránti kérelem benyújtására (összhangban a 2008/50/EK bizottsági határozat rendelkezéseivel). A kérelem elfogadhatóságára¹⁰⁷⁵ vonatkozó határozatok meghozatala a Bizottságon belül az érintett főigazgató vagy osztályvezető hatáskörébe tartozik.¹⁰⁷⁶ Amennyiben az illető részben vagy egészben elfogadhatatlannak találja a kérelmet, erről az NGO-t az indokokkal együtt írásban, adott esetben elektronikus úton tájékoztatja.¹⁰⁷⁷

A Bizottság eljárási szabályzatának 13. cikkével összhangban a felülvizsgálandó igazgatási aktus vagy feltételezett igazgatási mulasztás alkalmazásáért felelős bizottsági tag jogosult arról határozni, hogy a felülvizsgálandó igazgatási aktus vagy a feltételezett igazgatási mulasztás nem sérti-e a környezetvédelmi jogot.¹⁰⁷⁸ A felülvizsgálat eredményéről a kérelmet megfogalmazó NGO-t ebben az esetben is az indokokkal együtt kell írásban, adott esetben elektronikus úton, az indokok megadásával kell tájékoztatni.¹⁰⁷⁹

A kérelem részleges vagy teljes elfogadhatatlanságáról, illetve az adott igazgatási aktus környezetvédelmi jogot nem sértő jellegéről szóló válaszokban tájékoztatni kell az NGO-t a számára nyitva álló jogorvoslati lehetőségekről (6. cikk).¹⁰⁸⁰ Ettől függetlenül a nyilvánosságot általános szinten, gyakorlati útmutatóban is tájékoztatni kell az 1367/2006/EK rendelet szerinti jogairól (7. cikk).¹⁰⁸¹

XI.5. Jogorvoslati jog a 2003/4/EK és a 2003/35/EK irányelvekben

A környezeti információkhoz való hozzáféréssel kapcsolatban már a 90/313/EGK irányelv 4. cikke is rendelkezett jogorvoslati lehetőségről: amennyiben az információt kérő személy úgy vélte, hogy információkérését a hatóság indokolatlanul utasította vissza, vagy hagyta figyelmen kívül, illetve nem kielégítő választ kapott, az érintett nemzeti jogrendszernek megfelelően, bírósági vagy közigazgatási úton megtámadhatta a határozatot. A 2003/4/EK irányelv 6. cikke ennél részletesebb szabályokat tartalmaz, összhangban az Egyezmény 9. Cikk (1) bekezdésével.

A kérelmező, aki úgy ítéli meg, hogy információkérésével nem foglalkoztak, azt (részben vagy egészben) alaptalanul utasították el, nem kielégítő módon válaszolták meg, vagy azzal egyéb módon nem megfelelően foglalkoztak, közigazgatási eljárást indíthat az érintett hatóság intézkedésének (mulasztásának) felülvizsgálata érdekében. Az eljárásnak gyorsnak és

¹⁰⁷² A szervezeti egységek elérhetőségeiről a nyilvánosságot „minden megfelelő módon” tájékoztatni kell.

¹⁰⁷³ 3. cikk

¹⁰⁷⁴ A kitételrel kapcsolatban nehezen elképzelhető, hogy a kérelmet benyújtó NGO-k ne rendelkezzenek elektronikus elérhetőségekkel.

¹⁰⁷⁵ az NGO jogosultsága, a kérelem benyújtására vonatkozó határidő betartása, a kérelem alapjául szolgáló indokok megnevezése és alátámasztása, stb.

¹⁰⁷⁶ L. a Bizottság eljárási szabályzatának 14. cikkét.

¹⁰⁷⁷ 4. cikk (4) bek.

¹⁰⁷⁸ 5. cikk (2) bek.

¹⁰⁷⁹ 5. cikk (3) bek.

¹⁰⁸⁰ Bírósági eljárás indítása a Bizottság ellen és/vagy panasz benyújtása az Európai Ombudsmanhoz.

¹⁰⁸¹ L. <http://ec.europa.eu/environment/aarhus/pdf/guide/AR%20Practical%20Guide%20HU.pdf>

díjmentesnek (vagy alacsony költségűnek) kell lennie. A tagállamoknak emellett azt is biztosítaniuk kell, hogy a kérelmezőnek lehetősége legyen bíróság vagy jogszabály által létrehozott, más, független és pártatlan testület által lefolytatott felülvizsgálati eljárásra is.¹⁰⁸² Az ennek keretében hozott végső határozatok a hatóságra nézve kötelezőek, és írásos indokolást kell adni legalább azokban az esetekben, amikor az információhoz jutást a 6. cikk cikk értelmében tagadják meg.

A 2003/35/EK irányelv 3. cikkének 7. pontja tartalmazza az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosítására vonatkozó rendelkezéseket. Ennek értelmében a tagállamok határozzák meg, hogy az eljárás melyik szakaszában kezdeményezhető a határozatok, jogi aktusok és mulasztások kifogásolása, de az érintett nyilvánosság tagjainak joguk van felülvizsgálati eljáráshoz a bíróság vagy a törvény értelmében létrehozott, más független és pártatlan testület előtt a határozatok, jogi aktusok és mulasztások anyagi vagy eljárási jogszerűségének kifogásolása céljából. Az ehhez szükséges vagylagos feltételek a kellő mértékű érdekelttség,¹⁰⁸³ vagy a jogsérelemre történő hivatkozás (amennyiben a tagállam közigazgatási eljárásjoga ezt előfeltételként írja elő). Hogy mi minősül kellő mértékű érdekelttségnek, illetve jogsérelemnek, azt a tagállamok határozzák meg, összhangban azzal a célkitűzéssel, amely szerint biztosítják az érintett nyilvánosságnak az igazságszolgáltatáshoz való széleskörű jogát. Az eljárásnak igazságosnak, méltányosnak és gyorsnak kell lennie, és nem lehet mértéktelenül drága. A nyilvánosság részvételének hatékonyságát a tagállamoknak azzal is növelniük kell, hogy gyakorlati információkat bocsátanak a nyilvánosság rendelkezésére a közigazgatási és bírósági felülvizsgálati eljárásokról.¹⁰⁸⁴

XI.5.1. A C-427/07. sz. ügy

A Bíróság 2009. július 16-án hozott ítéletet a C-427/07. sz., Bizottság kontra Írország ügyben, melyben első alkalommal foglalkozott a 2003/35/EK irányelv alkalmazásával. Írországban a 2006. évi törvénnyel¹⁰⁸⁵ módosított, a területrendezésről és fejlesztésről szóló 2000. évi törvény 176. cikkének, és a 2001. évi rendeletek¹⁰⁸⁶ 5. mellékletének rendelkezései értelmében bizonyos küszöbértékek átlépése és bizonyos projektek esetén kötelező a környezetre gyakorolt hatásokra vonatkozó jelentés és a környezeti hatásvizsgálat, de ezek között nem szerepeltek a magánutak építésére vonatkozó projektek. Ilyen kötelezettséget csak az állami hatóságok által javasolt közútépítési projektekre írtak elő a belső jogszabályok, tehát ha a magánút-építési projektek a 97/11/EK irányelvvel módosított 85/337/EGK irányelv hatálya alá tartozó projektek részét képezik, miközben maga az irányelv nem tett különbséget a magán-, illetve a közútépítési beruházások között.¹⁰⁸⁷

Az ír felsőbb bíróságok bizonyos feltételekkel hatáskörrel rendelkeznek a közigazgatási bíróságok és szervek határozatainak felülvizsgálatára,¹⁰⁸⁸ egy 2 szakaszból álló eljárás keretében. A bírósági felülvizsgálatra (*'judicial review'*) vonatkozó eljárást a felsőbb bíróságok eljárási szabályzatáról szóló 84. Order (rendszer) szabályozza (*'Rules of the Superior Courts'*), amely bíróságok bizonyos feltételekkel hatáskörrel rendelkeznek a közigazgatási bíróságok és szervek határozatainak felülvizsgálatára. A kérelmező ez alapján

¹⁰⁸² L. 6. cikk (2) bek.; a tagállamok azt is elrendelhetik, hogy azon harmadik felek is jogorvoslati eljárást vehessenek igénybe, akikre nézve terhelő a közzétett információ.

¹⁰⁸³ A tagállami jog szerinti követelményeknek megfelelő, környezetvédő NGO-kat mindig kellő mértékben érdekeltnek, illetve olyan joggal rendelkezőnek kell tekinteni, amely sérülhet az adott esetben.

¹⁰⁸⁴ 10a. cikk

¹⁰⁸⁵ Public Act 27/2006, Planning and Development [Strategic Infrastructure] Act 2006, Order 2006, S. I. 525/2006.

¹⁰⁸⁶ Planning and Development Regulations 2001, S. I. 600/2001.

¹⁰⁸⁷ L. a 97/11/EK irányelvvel módosított 85/337/EGK irányelv II. mellékletének 10 e) osztályát.

¹⁰⁸⁸ L. a felsőbb bíróságok eljárási szabályzatáról szóló 84. Order-t (rendszer).

csak akkor indíthatja meg a bírósági felülvizsgálati eljárást, ha a bíróság helyt adott a kereset iránti kérelmének.

A városfejlesztésért felelős hatóságok határozatait esetén azonban külön eljárást kell lefolytatni a bírósági felülvizsgálathoz,¹⁰⁸⁹ melynek keretében az írásbeli bíróságoknak meg kell győződniük arról, hogy egyrészt alapos ok szól a szóban forgó döntés vagy aktus érvénytelenné nyilvánítása mellett. Másrészt meg kell vizsgálniuk azt is, hogy az ügy a kérelmező jelentős/lényeges érdekét¹⁰⁹⁰ érinti-e, illetve amennyiben a döntés vagy aktus a környezetre jelentős hatást gyakorolni képes tervet érint, olyan szerv vagy szervezet (kivéve az állami hatóságokat, hivatalos szerveket, kormányzati szerveket és ügynökségeket) nyújtotta be a kérelmet, amely megfelel a jogszabályban foglalt követelményeknek (környezetvédelmi céllal jött létre, a kérelem dátumát megelőző tizenkét hónapban ilyen céllal vagy rendeltetéssel működött, stb.). A Bizottság azt állította, hogy az írásbeli szabályozás rosszul értelmezi az „érintett nyilvánosság” részeként működő környezetvédő NGO-k szerepét, elsősorban az őket megillető jogok tényleges végrehajtásának bírósági felülvizsgálatát tekintve.

A pert megelőző eljárás során Írország elismerte, hogy a 2003/35/EK irányelvet csak részben ültette át, és tájékoztatta a Bizottságot, hogy az átültetés érdekében meghozandó intézkedések kidolgozása folyamatban van. A Bíróság korábbi gyakorlata alapján egyértelmű volt, hogy ha egy tagállam úgy határozná meg, hogy a környezetre jelentős hatást gyakorló (útépítési) projekteket alá kell-e vetni az említett irányelv 5–10. cikkének megfelelő vizsgálatnak, hogy valamely projektosztályt eleve mentesítene a hatásvizsgálat végzésének kötelezettsége alól, túllépné az irányelv 2. cikkének (1) bekezdése és 4. cikkének (2) bekezdése által számára biztosított mérlegelési mozgásteret.¹⁰⁹¹

A Bizottság szerint az írásbeli szabályozás nem ültette át megfelelően a 2003/35/EK irányelv 3. cikkének 1. és 3–7. pontjait, valamint a 4. cikk 2–4. pontját, ami az irányelv 6. cikkéből eredő kötelezettségek megsértéséhez vezetett, mivel Írország nem közölte a Bizottsággal az irányelvben foglalt határidőn belül az említett cikkek végrehajtására irányuló rendelkezéseket. Az átültetés módját tehát nem kifogásolta a Bizottság, hanem csak egyes rendelkezések átültetésének elmulasztását.¹⁰⁹²

A 2003/35/EK irányelv 3. cikk 1. pontjának esetleges megsértésével kapcsolatban a Bíróság emlékeztetett rá, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében az irányelv belső jogba való átültetéséhez nem feltétlenül szükséges rendelkezéseinek valamely kifejezett, konkrét jogi normába történő alak- és szövegszerű átvétele, hanem elegendő lehet hozzá az általános jogi kontextus, amennyiben ez kellően világosan és meghatározottan, ténylegesen biztosítja az irányelv teljes érvényesülését.¹⁰⁹³ Másrészt az irányelvet vitathatatlan kötelező erővel, valamint a szükséges konkrétsággal, pontossággal és egyértelműséggel kell átültetni, hogy teljesüljön a jogbiztonság követelménye, annak érdekében, hogy a kedvezményezetteknek

¹⁰⁸⁹ L. a területrendezésről és fejlesztésről szóló 2000. évi törvény 50. és 50A cikkét. Az 50A. cikk (4) bekezdése rögzíti, hogy a hivatkozott jelentős érdek nem korlátozódik az ingatlanokkal kapcsolatos vagy a pénzügyi érdekekre.

¹⁰⁹⁰ 'Substantial interest'

¹⁰⁹¹ L. a C-72/95. sz. Kraaijeveld-ügyben 1996. október 24-én hozott ítélet [EBHT 1996., I-5403. o.] 53. pontját, és a C-435/97. sz., WWF és társai ügyben 1999. szeptember 16-án hozott ítélet [EBHT 1999., I-5613. o.] 38. pontját.

¹⁰⁹² Ezt a Bizottság a 2008. november 27-én tartott tárgyaláson is megerősítette, ezért az átültetés minőségét ebben az ügyben a Bizottság nem kérdőjelezte meg; l. az ítélet 49. pontját.

¹⁰⁹³ L. a C-214/98. sz., Bizottság kontra Görögország ügyben 2000. november 16-án hozott ítélet [EBHT 2000., I-9601. o.] 49. pontját, a C-38/99. sz., Bizottság kontra Franciaország ügyben 2000. december 7-én hozott ítélet [EBHT 2000., I-10941. o.] 53. pontját és a C-32/05. sz., Bizottság kontra Luxemburg ügyben 2006. november 30-án hozott ítélet [EBHT 2006., I-11323. o.] 34. pontját).

lehetőségük legyen jogaik teljességének megismerésére, amennyiben az irányelv a magánszemélyek számára jogok keletkeztetését célozza.¹⁰⁹⁴

Mivel a Bizottság az eljárás során nem bizonyította, hogy az érintett nyilvánosság milyen mértékben nem rendelkezik a 2003/35/EK irányelv által bevezetett módosítások adta jogokkal, illetve mivel a Bizottságnak az írásbeli ítélezési gyakorlatra vonatkozóan előadott érvei kívül esnek az átültetés elmulasztására alapított kifogás hatályán, ami a Bíróság elé terjesztett panasz kizárólagos tárgya, a második kifogás a 2003/35 irányelv 3. cikk 1. pontja rendelkezései átültetésének követelményére vonatkozó részében nem megalapozott.¹⁰⁹⁵

A 2003/35/EK irányelv 3. cikke 3–6. pontjának és 4. cikke 2. és 3. pontjának átültetésével kapcsolatban a Bizottság öt további kifogást fogalmazott meg, például az érdekeltségre vonatkozóan, mivel álláspontja szerint a „jelentős/lényeges érdek” bizonyításának kritériuma szigorúbb 85/337/EGK irányelv 10a. cikkében (és a 96/61/EK irányelv 15a. cikkében) előírt „kellő mértékű érdekeltség” fogalmánál. Írország elismerte, hogy a Bizottság által meghatározott határidő lejártakor¹⁰⁹⁶ még nem történt meg az említett irányelvi rendelkezések maradéktalan átültetése.

Mivel azonban a Bizottság kizárólag a rendelkezések átültetésének hiányát kifogásolta, egyébként pedig kifejezetten kijelentette, hogy a helytelen vagy hiányos átültetésre nem kíván hivatkozni, a Bíróság szerint nem volt szükséges megvizsgálni, hogy a „jelentős/lényeges érdek” megegyezik-e a „kellő mértékű érdekeltség” kritériumával. Ugyanezen okból nem vizsgálta a Bíróság a különböző írásbeli felülvizsgálati eljárások keretében ténylegesen elvégzett vizsgálatok terjedelmére vonatkozó kifogást.

A 2003/35/EK irányelv 3. cikkének 7., valamint a 4. cikk 4. pontját illetően azonban a Bíróság több indok alapján is meg tudta állapítani a kötelezettségszegést:

- Bár az írásbeli bíróságok eltekinthetnek attól, hogy a pereszes felet a költségek megfizetésére kötelezzék, sőt még a pereszes fél költségeit is a pernyertes félre terhelhetik, ez azonban csupán bírósági gyakorlatot jelent, amely „természeténél fogva nem eléggé biztos”,¹⁰⁹⁷
- Külön törvényi vagy rendeleti rendelkezés hiányában pedig, ha a közigazgatási és bírósági jogorvoslati lehetőségek megismerése, valamint a bírósági határozatokhoz való hozzáférés pusztán közzététel útján vagy elektronikus úton valósul meg, nincs kellően világosan és meghatározottan biztosítva, hogy az érintett nyilvánosság megismerheti a környezeti ügyekben az igazságszolgáltatáshoz való jogait;¹⁰⁹⁸
- Még amennyiben biztosítható is valamely irányelvnek a hatályos belső jogi szabályokkal történő átültetése, a tagállamok ebben az esetben sem mentesülnek azon kifejezett kötelezettség alól, hogy az említett szabályokról a Bizottságot tájékoztassák abból a célból, hogy ez utóbbi értékeln tudja az említett irányelvnek való megfelelésüket. Mivel

¹⁰⁹⁴ L. a C-197/96. sz., Bizottság kontra Franciaország ügyben 1997. március 13-án hozott ítélet [EBHT 1997., I-1489. o.] 15. pontját és a C-207/96. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 1997. december 4-én hozott ítélet [EBHT 1997., I-6869. o.] 26. pontját és a fent hivatkozott Bizottság kontra Luxemburg ügyben hozott ítélet 34. pontját).

¹⁰⁹⁵ L. az ítélet 58-60. pontjait.

¹⁰⁹⁶ A tagállami kötelezettségszegés megtörténtét mindig az indokolással ellátott véleményben meghatározott határidő lejártakor fennálló helyzet alapján kell megítélni (l. a C-173/01. sz., Bizottság kontra Görögország ügyben 2002. július 4-én hozott ítélet [EBHT 2002., I-6129. o.] 7. pontját, és a C-114/02. sz., Bizottság kontra Franciaország ügyben 2003. április 10-én hozott ítélet [EBHT 2003., I-3783. o.] 9. pontját). A kereset benyújtását követő változásokat a Bíróság nem veheti figyelembe (l. a C-211/02. sz., Bizottság kontra Luxemburg ügyben 2003. március 6-án hozott ítélet [EBHT 2003., I-2429. o.] 6. pontját).

¹⁰⁹⁷ L. az ítélet 93. pontját.

¹⁰⁹⁸ L. az ítélet 98. pontját.

Írország az átültetés bizonyítására a nemzeti bíróságok (különösen a High Court) ítélkezési gyakorlatára hivatkozott, köteles lett volna ezt is pontosan ismertetni a Bizottsággal.¹⁰⁹⁹

XI.6. Az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés az uniós tagállamokban

Az Európai Közösség már 1998-ban, az Egyezmény aláírásakor külön hangsúlyozta, hogy a rendelkezésre álló jogi eszközök nem szabályozzák teljes körűen az Egyezmény 9. Cikk (3) bekezdésében meghatározott kötelezettségek végrehajtását, ezért ezek teljesítéséért a tagállamok maradnak a felelősek mindaddig, amíg nem kerülnek elfogadásra a megfelelő közösségi szintű jogszabályok. Alapvető kérdés, hogy van-e egyáltalán a Közösségnek/Uniónak hatásköre egy igazságszolgáltatáshoz való hozzáférésre vonatkozó irányelv megalkotására. EPINEY szerint az EK-Szerződés 175. cikke¹¹⁰⁰ alapján minden olyan intézkedés meghozható, amely hozzájárul a 174. cikkben meghatározott célkitűzések megvalósulásához. Mivel ezek a célok nagyon szélesen lettek meghatározva, másrészt a végrehajtás elengedhetetlen egy jogi aktus hatékonyságának a biztosításához, a Közösség/Unió akár egy generális (tehát nem az egyes, speciális közösségi/unions jogszabályokban megjelenő) szabályozást is elfogadhat az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférésről, hiszen a jobb végrehajtás kétségtelenül hozzájárul a Szerződésben rögzített célok eléréséhez, a jogorvoslati jog pedig a jobb végrehajtás egyik klasszikus eszköze.¹¹⁰¹ Márpedig az EU környezeti jogával kapcsolatban éppen a meglévő környezetvédelmi szabályok alkalmazása jelenti a legnagyobb problémát.¹¹⁰² Bár a közösségi környezeti eszközök végrehajtásának szükségességét a közösségi dokumentumok kezdettől fogva megemlítették, kiemelt prioritássá csak jóval később vált.¹¹⁰³

Az Európai Bizottság már 1996-ban javasolta a közösségi környezetvédelmi szabályok kikényszerítésével összefüggésben az NGO-k perképességének újragondolását.¹¹⁰⁴ Az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférésre vonatkozó irányelv megalkotására irányuló 2003-as javaslat¹¹⁰⁵ elsődleges célja a közösségi környezeti szabályok végrehajtása során évről-évre megfigyelhető hiányosságok csökkentése.¹¹⁰⁶ A Bizottság szerint a Közösség erőfeszítései többnyire az anyagi szabályok megváltoztatására irányultak, emiatt az eljárási szabályok és mechanizmusok jelentősen eltérnek az egyes tagállamokban. A környezeti szabályozás csak úgy érheti el a kitűzött céljait, ha az érvényesülése az egész Közösség területén garantálva van, ez a követelmény pedig még nagyobb jelentőségre tesz szert a bővítésre tekintettel, hiszen hozzájárul a csatlakozó országokban az *acquis communautaire* jobb végrehajtásához.¹¹⁰⁷

A javaslat az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférésnek inkább csak a kereteit adja meg, és elsősorban a hatóságok döntéseinek vagy mulasztásainak megtámadhatóságára összpontosít. A részletszabályok kidolgozása tehát a tagállamok kompetenciájában maradna, de a Bizottság hangsúlyozza, hogy az igazságszolgáltatáshoz való jog könnyebbé tétele a

¹⁰⁹⁹ L. az ítélet 108. és 110. pontjait.

¹¹⁰⁰ Jelenleg az EU működéséről szóló szerződés 192. cikke.

¹¹⁰¹ EPINEY, Astrid (2003): Division of Competence between Member States and the EC, In: JANS, Jan H. (ed.): The European Convention and the Future of European Environmental Law, The Avosetta Series (I), Europa Law Publishing, Groningen, 46-49. o.

¹¹⁰² KRÄMER (2009): i. m., 14. o.

¹¹⁰³ HORVÁTH Zsuzsanna (2002): Az Európai Közösség környezeti jogának végrehajtása: a tagállamok kötelezettségei, Európai Jog, 2002/3., HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2002. május, 26. o.

¹¹⁰⁴ COM(1996) 500, 11. o.

¹¹⁰⁵ COM(2003) 624

¹¹⁰⁶ Az Európai Bizottság 1996 októbere óta rendszeres időközönként áttekinti a közösségi környezetvédelmi joganyag végrehajtását és kikényszerítését; I. SEC 1999/592, 1999.4.27

¹¹⁰⁷ COM (2003) 624, 4. o.

környezetvédelemmel foglalkozó csoportok számára számos pozitív hatással járna, amelyek közül a legfontosabb a környezeti szabályok gyakorlati alkalmazásának általános javulása lenne. A tagállamok egy része már a javaslat kidolgozását megelőző konzultációk során aggályait fejezte ki a szubszidiaritás elvének érvényesülésével, az ideiglenes intézkedésekkel, a tagállami adminisztratív kapacitások mértékével, valamint a környezetvédő csoportok jogi személyiségével és perképességével kapcsolatban. Ez utóbbi kérdésben az NGO-k egy korlátozásoktól mentes, általános perképesség (*actio popularis*) bevezetését szorgalmazták, amit egyébként maga az Egyezmény nem követel meg, ugyanakkor nem is tilalmaz.

Számos probléma merült fel az ipar, a regionális és helyi hatóságok képviselői, valamint a csatlakozó országok részéről is. A tagállami szabályok különbözősége, és a számos eltérő érdek miatt az irányelv egyelőre nem került elfogadásra, és valószínűleg erre egyhamar nem is fog sor kerülni.

Az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés tagállami szintű érvényesülésével kapcsolatban az elmúlt években több kutatás is zajlott, részben közösségi forrásokból (2002, 2004 és 2007).¹¹⁰⁸ A legutóbbi átfogó jelentés,¹¹⁰⁹ a Milieu Ltd. által, tagállami szakértők együttműködésével összeállított dokumentum az akkori 25 tagállamban, 2007 júliusi állapot szerint vizsgálta az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférésre vonatkozó tagállami szabályokat. Románia és Bulgária vizsgálatára tehát a kutatás sajnos nem tért ki, pedig a nemzeti szabályozásuknak elméletileg összhangban kellett már állniuk a közösségi előírásokkal, mivel mindkét ország 2007. január 1-jén csatlakozott az EU-hoz (nem mellékesen pedig mindkét ország évekkorábban ratifikálta már az Aarhusi Egyezményt).

Ez alapján egy összegző értékelés született, amely tartalmazta az alábbi összesítő táblázatot.¹¹¹⁰

Tagállam	Perképesség	Hatékony jogorvoslatok	Az eljárás költségei és hossza*	Összesen
Ausztria	–	+	+++	–
Belgium	–	+	+	+
Ciprus	+	–	++	+
Csehország	+	–	++	+
Dánia	++	+++	+++	+++
Egyesült Királyság	+++	–	–	–
Észtország	+++	+++	+	++
Finnország	+	+	++	+
Franciaország	+++	+++	+	++
Görögország	++	++	+	++
Hollandia	+	++	+	+
Írország	+++	+++	–	+
Lengyelország	+	++	++	+
Lettország	+++	+	–	+
Litvánia	++	+	++	++
Luxemburg	++	+++	+	++
Magyarország	+++	+	–	–

¹¹⁰⁸ L. <http://ec.europa.eu/environment/aarhus/>

¹¹⁰⁹ A Bizottság 2008. június 2-án konferenciát is rendezett Brüsszelben a 25 országra kiterjedő kutatás eredményeiről; l. <http://ec.europa.eu/environment/aarhus/conf.htm>

¹¹¹⁰ A jelzések a következőképpen értelmezendők:

„+++” = jó

„++” = kielégítő

„+” = lehetne jobb

„–” = nem kielégítő, akadályozott

* Beleértve a költségmentesség (*'legal aid'*) kérdését is.

Málta	–	+	+	–
Németország	–	++	+	–
Olaszország	+++	++	–	++
Portugália	+++	++	++	++
Spanyolország	+++	–	++	+
Szlovákia	++	++	++	++
Szlovénia	++	++	+	++
Svédország	+	++	++	+

* Beleértve a jogi segítségnyújtás ('legal aid') kérdését is.

A táblázatból rögtön látható, hogy a tagállamok 20%-a összességében negatív értékelést kapott,¹¹¹¹ ami azt mutatja, hogy önmagában az a tény, hogy egy tagállam Részes Félnek tekinthető az Egyezmény szempontjából, még nem jelent garanciát a 9. Cikkben foglaltak érvényesülésére, ezért is indokolt volt tehát a Bizottság javaslata egy igazságszolgáltatáshoz való hozzáférésre vonatkozó irányelv megalkotására.

XI.6.1. A tanulmány legfontosabb megállapításai

A 25 uniós tagállam 4/5-ében mind a közigazgatási, mind a bírósági felülvizsgálat lehetősége biztosított a hatóságok döntéseivel vagy mulasztásaival kapcsolatban (Belgium, Írország, Málta, Svédország és az Egyesült Királyság esetén azonban csak a bíróságokhoz való hozzáférés biztosított).¹¹¹² A közigazgatási döntések felülvizsgálatára rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőségek kimerítése azonban nem minden országban kötelező a bírósághoz fordulás előtt, illetve az egyének vagy NGO-k választhatnak, hogy melyik utat veszik igénybe. Ezt megelőzően az érintett szervet azonban általában meg kell keresni, lehetőséget biztosítva arra, hogy önmaga orvosolhassa a hibát.

A tagállamok többségében nincsen külön szabályozva a környezeti ügyekben az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés, hanem az általános szabályokat kell alkalmazni ezekben az esetekben is. Külön kiemelendő azonban Dánia, ahol külön közigazgatási fellebbviteli szervek is felállításra kerültek ('*Environmental Appeal Board*', '*Nature Appeal Board*').¹¹¹³ A közigazgatási szervek döntéseivel szemben általában a közigazgatási (vagy közigazgatási ügyekre specializálódott) bíróságok járnak el. Máltán vagy Írországban a polgári bíróságok az illetékesek, míg az Egyesült Királyságban alapvetően a 2000-ben felállított Közigazgatási Bírósághoz ('*Administrative Court*') tartozik a közérdekű pereskedés ('*public interest litigation*'). Ausztriában és Lettországon az alkotmánybíróságok,¹¹¹⁴ Spanyolországban pedig – 3 büntetőjogi tényállás kapcsán – még a büntetőügyekben eljáró bíróságok is felülvizsgálhatják a közigazgatási döntéseket (mulasztásokat). Megemlítsre kerül még a majdnem minden tagállamban működő ombudsmanhoz fordulás lehetősége, ezzel kapcsolatban azonban csupán 7 országban¹¹¹⁵ létezik a közigazgatási szervek működésének

¹¹¹¹ A legrosszabb teljesítményt mutató országok között Magyarország a tanulmány készítői nem a perképeség korlátozottsága (hiánya) miatt ítélték összességében negatívan az ország teljesítményét, hanem az eljárások hossza és a perköltségek mértéke miatt. Ezt támasztja alá az EMLA 2005-ben nyilvánosságra hozott kutatási eredményei is; I. FÜLÖP Sándor szerk. (2005): *Környezeti demokrácia Magyarországon*, A „TAI” módszerrel végzett második magyar környezeti demokrácia felmérés eredményei, EMLA Környezeti Management és Jog Egyesület, Budapest, 24. o.

¹¹¹² L. a jelentés 4. oldalát.

¹¹¹³ Hasonló intézmények működnek Litvániában és Lengyelországban is.

¹¹¹⁴ Ez más tagállamokban is előfordulhat az alapvető jogok (pl. élethez való jog, tulajdonhoz való jog) védelmével összefüggésben. Valamennyi tagállami alkotmány tartalmazza továbbá a tisztességes eljáráshoz való jogot, de ennek vizsgálatára a kutatás nem tért ki.

¹¹¹⁵ Ausztria, Finnország, Görögország, Lengyelország, Magyarország, Spanyolország és Svédország.

viasságai esetén megfelelő eljárás-kezdemenyezési lehetőség.¹¹¹⁶ Hasonló a helyzet az ügyészek szerepével a közigazgatási szervek működésével összefüggésben.¹¹¹⁷

Az egyének és szervezetek fellépési igényére a környezeti ügyekben a tagállamok eltérő válaszokat adtak. Portugáliában korlátlanul lehetővé vált a környezet védelme érdekében történő fellépés bárki számára, más országokban (például az Egyesült Királyságban vagy Lettországon) az érintettséget bizonyítani kell, de ennek értelmezése rendkívül liberális, ami gyakorlatilag szinte az *actio popularis*-hoz hasonló lehetőséget biztosít. Spanyolországban az *actio popularis* csak a környezeti szabályozás egyes területein biztosított.¹¹¹⁸

Ami a szervezetrendszerrel illeti, csupán néhány tagállamban jöttek létre speciális környezetvédelmi bíróságok, de ezek sem foglalkoznak valamennyi környezeti kérdéssel, különösen nem a leginkább környezetterhelő ágazatokkal (mezőgazdaság, energia, halászat, közlekedés).¹¹¹⁹

Az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférésnek kétségtelenül az egyik legfontosabb kérdése a perképeség, perindítási jogosultság megléte. Ennek kritériumai is nagyon különbözőek a tagállamokban. Egyének részéről valamilyen jog (pl. tulajdonhoz, egészséghez való jog, vagy eljárási jogok) megsértését kell igazolni, vagy hogy az érintettek kellő érdekeltséggel bírnak (pl. a földrajzi közelség miatt). NGO-k esetén néhány esetben a tagállami jog biztosítja a privilegizált kérelmezői (*'privileged applicant'*) státuszt, egyébként pedig az egyénekhez hasonlóan feltétel a kellő érdekeltség¹¹²⁰ vagy a joguk megsértése.¹¹²¹

A perképeség szempontjából a legszélesebb hozzáférést az ún. *actio popularis* biztosítja, amely a (tiszt, egészséges, stb.) környezethez hasonló, kollektív és diffúz érdekek¹¹²² védelme érdekében is igénybe vehető. Ennek legjobb példája a portugál alkotmány, amely a bírósági eljárásokban elismeri a lehetőségét, közigazgatási eljárásokban azonban nem minden területen.¹¹²³ Az Egyesült Királyságban, Lettországon és Írországon az érdekek széles értelmezését biztosító bírósági gyakorlat teszi lehetővé az *actio popularis* gyakorlati (*de facto*) magvalósulását, más tagállamokban¹¹²⁴ pedig – bár jogszabályok írják elő – csak nagyon szűk területeken van rá lehetőség.

Az *actio popularis* biztosításánál sokkal általánosabb a tagállamok jogában a kellő érdekeltség, illetve a jogsérelem feltételként szabása. Ez lehet a diffúz és kollektív érdekek védelmének az elismerése, vagy az Aarhusi Egyezményben az „érintett nyilvánosság” meghatározásához hasonló értelmezés, illetve egyéb szempontok (pl. eljárási elemek, földrajzi tényezők) figyelembe vétele is:

- Németországban és Ausztriában az ún. „szubjektív jogok” megsértését kell bizonyítani a közvetlen érintettség fennállásához, ami főleg Ausztriában rendkívül szűk területen, csupán a hulladékgazdálkodás és az IPPC-köteles tevékenységek/létesítmények esetén valósítható meg;
- Belgiumban a Legfelsőbb Bíróság és az Államtanács gyakorlata miatt nehéz az NGO-k számára az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés;
- Hollandiában egy ún. „negatív lista” tartalmazza azokat a döntéseket, amelyekkel szemben nincs jogorvoslati lehetőség;

¹¹¹⁶ Ebbe beletartozik akár a tagállami alkotmánybírósághoz fordulás lehetősége is.

¹¹¹⁷ Magyarországon az ügyész a Kvt. 109.§-a alapján jogosult fellépni a környezetvédelmi ügyekben.

¹¹¹⁸ 19. o.

¹¹¹⁹ 20. o.

¹¹²⁰ Az természetesen a tagállami bíróságokon múlik, hogy mit értenek ebből a szempontból „érdek” alatt.

Litvánia esetén pedig éppen az okozza a problémát, hogy a tagállami bíróságok sem értelmezik egységesen a fogalmat.

¹¹²¹ L. a jelentés mellékletének 1. sz. táblázatát.

¹¹²² Pl. közegészség, kulturális örökség, fogyasztók védelme.

¹¹²³ 6. o.

¹¹²⁴ Pl. Spanyolországban, Észtországban és Szlovéniában.

- Lengyelországban az épületek és kibocsátások engedélyezésével kapcsolatban kizárt a jogorvoslat;¹¹²⁵
- Olaszországban és Spanyolországban a földrajzi közelség is megalapozhatja a perképességet, Hollandiában az NGO-k tagjainak az érdekei is;¹¹²⁶
- Franciaországban az egyéneknek közvetlen, személyes és legitim érdekeket is igazolniuk kell;
- Dániában és néhány más országban a vonatkozó környezetvédelmi szabályozás (pl. a hulladékgazdálkodási törvény) és az NGO alapító okiratában lefektetett specifikus célok közötti kapcsolat is szükséges;
- Ausztriában, Csehországban, Németországban, Finnországban, Lengyelországban és néhány másik tagállamban a perképesség bizonyos eljárásokban való részvételhez (vagy önmagában a részvételi jogokhoz) kötődik, másutt (pl. Görögországban, Olaszországban, Spanyolországban) ez nem elengedhetetlen feltétel, azonban megkönnyíti a kellő érdekelttség bizonyítását. A döntéshozatali eljárásokban való részvétel több országban egyéb feltételekhez is kötött;¹¹²⁷
- Görögországban, Franciaországban, Olaszországban és Spanyolországban az NGO-k akár privilegizált státuszt¹¹²⁸ is kaphatnak, ami megkönnyíti a perindítást. Ennek feltételei szintén igen eltérőek az egyes országokban, Svédországban például nagyon megnehezíti a státusz elnyerését olyan többletfeltételek előírása, mint legalább 2000 tag megléte.¹¹²⁹

A döntések megtámadása mindössze négy tagállamban (Finnországban, Németországban, Görögországban és Svédországban) jár halasztó hatállyal, míg más országokban ez csupán a hatósági döntések esetén igaz. Ahol ez nem áll fenn, ott ideiglenes intézkedés kérhető a késedelem veszélye (*periculum in mora*) vagy a végső döntés kikényszeríthetlenné válása miatt. Cipruson és Csehországban ennek lehetősége igen korlátozott, Spanyolországban és az Egyesült Királyságban letétbe kötött, ezzel szemben Portugáliában az ideiglenes intézkedés (*'interim relief'*) környezeti ügyekben abban az esetben is lehetséges, ha az eljárási jog általánosságban nem teszi lehetővé az alkalmazását. Belgiumban az ideiglenes intézkedéssel kapcsolatos különleges eljárás a legfontosabb eszközök egyike az NGO-k számára az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés terén.

Az eljárások költségeivel és hosszával kapcsolatban volt a tanulmányok készítőinek a legnehezebb megbízható adatokat találni.¹¹³⁰ A közigazgatási eljárásokban a felülvizsgálat ingyenes vagy igen alacsony költséggel jár, és nincs szükség ügyvédi képviseletre hozzá.

¹¹²⁵ 7. o.

¹¹²⁶ Más országokban – például Magyarországon – a földrajzi tényező a kollektív vagy diffúz érdek fennállásával együtt szükséges. A magyar jogban a környezet védelmének szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Kvt.) 98. § (1) bekezdése ügyféli jogállást biztosít az állampolgárok által környezetvédelmi érdekek képviseletére létrehozott egyesületek és más politikai pártnak, érdekképviseletnek nem minősülő, a hatásterületen működő társadalmi szervezetek számára, és rögzíti, hogy ezeket a szervezeteket a környezetvédelmi államigazgatási eljárásokban a területükön megilleti az ügyféli jogállás, illetve a 99. § (1) bek. b) pontja alapján pedig akár pert is indíthatnak a környezethasználóval szemben.

¹¹²⁷ Németországban például az NGO-knak előzetesen regisztrálniuk kell magukat, főleg természetvédelmi tevékenységet kell végezniük egynél több német tartományban, legalább 3 éve kell működniük, nyilvános tagsággal. Ausztriában csak a hulladékgazdálkodás terén legalább 3 éve működő, nonprofit státusszal rendelkező környezetvédő NGO-k rendelkezhetnek perképességgel.

¹¹²⁸ Ez nagyban hasonlít az igazságszolgáltatáshoz való hozzáféréstől szóló irányelv-tervezetben javasolt „feljogosított szervezetek” (*'qualified entities'*) kifejezéshez; I. COM(2003) 624 végleges, 2. cikk

¹¹²⁹ 10. o.

¹¹³⁰ Előbbivel kapcsolatban a 'Justice and Environment' nevű szervezet készített 2009-ben egy átfogó értékelést 9 országra – köztük Horvátországra is – kiterjedően; I. Price of Justice – International Comparative Analysis on Costs of Administrative and Judicial Remedies, Justice & Environment, 2009. (<http://www.justiceandenvironment.org/wp-content/uploads/2009/12/price-of-justice.pdf>)

Ezzel szemben a bírósági eljárások költsége – bár rendkívül eltérő az egyes országokban – összességében sokkal jelentősebb, ami 12 országban az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés valódi akadályát jelenti.¹¹³¹ Ezek a költségek a bírói fórumok egyre magasabb szintjén egyre nagyobb összegeket jelentenek.¹¹³² Portugáliában alkotmányos szinten, alkotmányos jogként biztosították a környezet védelme érdekében történő fellépés lehetőségét, ezért ennek a jognak az érvényesítése esetén a polgárok, egyesületek, alapítványok mentesülnek a bírói eljárások költségei alól.

A költségeket jelentősen megemelik a jogászok és egyéb szakértők költségei, amelyek majdnem minden esetben jelentősek, összehasonlítva a kérelmezők jövedelmi viszonyaival. A legfelsőbb bíróságok előtt – Észtország kivételével – mindig kötelező az ügyvédi képviselet, és két ország (Belgium és Svédország) kivételével a pervesztes felet kötelezik az eljárási költségek megfizetésére,¹¹³³ ezért az NGO-k gyakran igénybe veszik a jogi segítségnyújtási lehetőségeket, vagy jogászok ingyenesen felajánlott segítségét. Megállapítható volt azonban, hogy bár a jogi segítségnyújtás – Ciprus, Görögország és Írország kivételével – valamennyi vizsgált tagállamban szabályozásra került,¹¹³⁴ a gyakorlatban mégsem játszik fontos szerepet. Szlovéniában a jogi segítségnyújtás csak a bírósági eljárásokban lehetséges, ezért az NGO-k ezt preferálják a közigazgatási eljárásokkal szemben. Öt országban – például Magyarországon is – bevett gyakorlat az ingyenes jogászi segítség ('*pro bono assistance*').

A tanulmány készítői hangsúlyozzák, hogy a tagállamokban az eljárási költségek megállapítása során nem veszik figyelembe a környezeti ügyek altruisztikus jellegét, és csupán két országban: Portugáliában és Spanyolországban fogadtak el külön szabályokat a jogi segítségnyújtásról környezeti ügyekben.¹¹³⁵ Úgy tűnik tehát, hogy – ellentétben a közigazgatási felülvizsgálati lehetőségekkel – a tagállamok sokkal kevésbé kívánják biztosítani a bíróságokhoz való hozzáférést a hatóságok döntéseivel, mulasztásaival szemben.

A tanulmány két legfontosabb megállapítása, hogy egyrészt az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés terén a közigazgatási felülvizsgálat lehetősége – bár relatíve gyorsabb, olcsóbb és hatékonyabb módja a hibás döntések orvoslásának –, nem helyettesítheti a bírósági felülvizsgálatot,¹¹³⁶ illetve hogy a tagállami rendszerek értékelésének legfontosabb szempontja a perképeség (*locus standi*) fennállása. Amennyiben ugyanis a perindítási jogosultság a nyilvánosság számára nem biztosított, az egyének és az NGO-k csak csekély mértékben férnek hozzá az igazságszolgáltatáshoz.¹¹³⁷ Ehhez hozzátehetjük, hogy a perképeség korlátozása pedig jelentősen gátolja (majdnem) minden NGO fellépését a környezetvédelmi szabályokat megsértő döntésekkel, mulasztásokkal szemben, a túl szigorú kritériumok megállapítása pedig ellentétes az Aarhusi Egyezményvel.¹¹³⁸

A kutatás adatai cáfolják azt a nézetet, mely szerint az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés megkönnyítése, és akár a *de jure* vagy *de facto* biztosított *actio popularis* lehetővé tétele a bírósági eljárások számának ugrásszerű növekedéséhez, és végső soron a gazdasági fejlődés, valamint a közigazgatási döntéshozatal megnehezítéséhez vezetne. A bírósági perek száma

¹¹³¹ 16. o.

¹¹³² Kivéve Franciaországot, Svédországot és Luxemburgot.

¹¹³³ Ennek mértékét végső soron az eljáró bíró dönti el (Írországban ez bizonytalanságokhoz is vezet a nagyon eltérő gyakorlat miatt), egyes országokban pedig a felső határa limitált (pl. Németországban), illetve a hatóságokkal szemben indított eljárásokban csak a saját részről felmerült költségek megfizetésére korlátozódik.

¹¹³⁴ A feltételei azonban országról-országra változnak, egyes országokban NGO-k számára nem is biztosított, vagy csak egészen kivételes esetekben.

¹¹³⁵ 20-21. o.

¹¹³⁶ 22. o.

¹¹³⁷ 17. o.

¹¹³⁸ L. az Aarhusi Egyezmény Jogkövetési Bizottságának 2006. június 16-i döntését egy Belgiummal szemben benyújtott panasszal kapcsolatban (ACCC/2005/11; ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2, par 35).

ugyanis valamennyi vizsgált országban nagyon alacsony. Több oka is van tehát annak, hogy a bírósághoz fordulás továbbra is a végső eszköz marad a vitás kérdések megoldására.

A polgárok és NGO-k növekvő környezeti tudatosságának elvárása mellett a jogi eszközök igénybevételi lehetőségeinek korlátozása azonban inkonzisztens a döntéshozók részéről. Nem véletlen, hogy a 2007-es tanulmány zárásként felhívja a figyelmet arra, hogy éppen az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés terén a legliberálisabb szabályokat biztosító Portugália alkotmányában szerepel a mindenkit megillető tiszta környezethez való jog kimondása.¹¹³⁹

XII. Összegzés

Tekintettel arra, hogy az ember környezet-átalakító tevékenységének mértéke – a világtörténelemben először – hamarosan csökkenni fog,¹¹⁴⁰ a környezet védelmének szükségessége mellett a gazdaság és a társadalom jövőjének újraértékelése is megkérdőjelezhetetlen feladattá vált napjainkra. Ahogy a globális környezeti válság aggasztó jelei világszerte egyre világosabban láthatók, az egyes országok, a nemzetközi szervezetek és a magánszemélyek (egyének és NGO-k) egyre több erőfeszítést kénytelenek tenni a környezeti állapot folyamatos romlásának lassítása érdekében. A megtett lépések azonban eddig csekély eredményeket hoztak. Egyelőre minden jel arra mutat, hogy nem tudtuk megállítani a visszafordíthatatlan folyamatok elindulását.

A környezet megóvásának sürgető parancsa alapvetően megváltoztatja a világról és a világhoz fűződő viszonyunkról alkotott elképzeléseinket, miközben a környezeti rendszerek gyengülése, a még gazdaságosan kitermelhető, nem megújuló természeti erőforrások kimerülése gazdasági-társadalmi rendszerünk válságához is vezet. A természet erőt hosszú évezredekben keresztül vallásos tisztelet övezte, amelyek az elmúlt évszázadokban, a természet felett győzedelmeskedő tudományos haladás nevében fokozatosan egyszerű erőforrás-készletté silányultak.¹¹⁴¹

A környezeti rendszerek összeomlását fenyegető emberi beavatkozás alapvetően szellemi természetű: a háttérben civilizációnk önismereti válsága húzódik meg. Képtelenek vagyunk tenni a fenyegető veszélyekkel szemben, még akkor is, amikor nyilvánvalóvá válnak az akár már rövid távon is bekövetkező negatív hatások. Nem közönyből, gyávaságból vagy tudatlanságból viselkedünk így, hanem mert egyszerűen saját magunkról sem vagyunk képesek másként gondolkodni, nem áll többé módunkban beavatkozni az elszabadult erők működésébe. Arról győzködjük magunkat, hogy úgysem tehetünk semmit, és a katasztrófa elhárítását rábizzuk a mindenható technológiára.¹¹⁴² Valahol érthető is ez az optimizmus, hiszen eddigi tapasztalatink azt mutatják, hogy a szűkösség az embereket új technológiák és intézmények kifejlesztésére is ösztönözheti.¹¹⁴³

A problémák megoldására az elmúlt évtizedekben született elképzelések közül a fenntartható fejlődés koncepciója vált a legszélesebb körben ismertté és elismertté. A fenntarthatóság rövid időn belül alapvető célkitűzéssé vált a gazdasági, társadalmi, politikai élet valamennyi területén. A fenntartható fejlődés megvalósítása új társadalmi, gazdasági és politikai modelleket kíván meg, melyek kialakulásának egyik forrása a zöld mozgalmakban rejlik.¹¹⁴⁴ A környezetvédő NGO-k támogatása tipikusan olyan közpolitikai válasz lehet az erősödő

¹¹³⁹ 23. o.

¹¹⁴⁰ TAKÁCS-SÁNTA András (2008): Bioszféra-átalakításunk nagy ugrásai, L'Harmattan Kiadó, Budapest, 31. o.

¹¹⁴¹ Úgy tűnik, tönkre kellett tenni a környezetünket ahhoz, hogy újra megtanuljunk tisztelni, és felismerjük az erkölcsi felelősségünket a teremtett világ megőrzéséért.

¹¹⁴² LÁNYI (1999): i. m., 24-25. o.

¹¹⁴³ HOMER-DIXON (2004), i. m., 128. o.

¹¹⁴⁴ SZABÓ Máté szerk. (1999): Környezetvédelmi civil kezdeményezések Magyarországon (1988-1998), Tanulmányok, Villányi úti könyvek, Politikatudományi Sorozat, 7. o.

környezeti nyomásra, ami egyszerre lehet hatékony és viszonylag olcsó is.¹¹⁴⁵ Az NGO-k képesek mérhetően megsokszorozni a nekik nyújtott támogatásokat, és megakadályozni a tartós társadalmi elégedetlenség kialakulását. Magyarországon sajnos ezzel éppen ellentétes tendencia érezhető az elmúlt években; részben az állami források, részben a külföldi támogatások csökkenése miatt. A civil szektor az anyagi kiszolgáltatottság mellett továbbra is küzd számos gyermekbetegséggel, illetve az elmúlt két évtized alatt sem volt képes feloldani olyan alapvető dilemmákat, mint a függetlenség vagy kiszolgáltatottság, lokális vagy globalitás, laicitás vagy szakszerűség, kötetlenség vagy formalitás, politikamentesség vagy elkötelezettség, önállóság vagy kooperáció dichotómiái.¹¹⁴⁶

Az Aarhusi Egyezmény alkalmazása a folyamat megváltoztatásának egyik lépése, mégpedig meghatározó momentuma. Annak ellenére, hogy a jog (a környezeti jog is) alapvetően antropocentrikus jellegű, és a természeti értékek, erőforrások gazdasági célú hasznosíthatóságát tartja szem előtt, van lehetőség a természeti környezet saját jogán, önmagáért történő védelmére.¹¹⁴⁷ Egyetértve ugyanis MIKLÓS László megállapításával, a „környezetünk az a közeg, ahol a nyilvánosság nem öncél, hanem a teljesség, az érintettség, a társadalmi önazonosság és a cselekvő részvétel megértésének, elérésének és megteremtésének egyik lehetséges eszköze”.¹¹⁴⁸ Az Egyezményben ez a szemlélet nehezen ismerhető fel, hiszen az egyének és NGO-k számára biztosít eljárásai jellegű jogokat, de ezek alkalmazása révén egyre többen juthatnak el a környezeti érdekek jelentőségének felismeréséhez és megóvásának szükségességéhez.

Az Európai Uniónak nyugtalan gazdasági helyzetben, ingadozó nyersanyag-, élelmiszer- és energiaárak, a fokozódó környezeti terhelés és egy gazdasági válság közepette kell szembenéznie az egyre súlyosabb kihívásokkal, így lépett be az új, 2008-tól kezdődő lisszaboni ciklusba is. Amennyire lehetséges, fel kell készülnie a problémák megelőzésére, illetve a károk enyhítésére, és globális szinten kezdeményezőként kell fellépnie az egyre súlyosabbnak tűnő következmények csökkentése, kiküszöbölése érdekében. Ehhez azonban a problémák valódi okait kell megragadni, költséges és gyakran népszerűtlen döntéseket hozni, leküzdve a különféle politikai, gazdasági, társadalmi és egyéb érdekeket, melyek tompíthatják a környezetvédelmi intézkedések hatékonyságát.

Az Európai Bizottság szerint egy 27 (vagy a jövőben akár még több) tagból álló Európai Uniónak kivételesen sok lehetősége van kontinentális szinten fellépni, és a nemzeti határokat átlépő kihívásokkal szembenézni.¹¹⁴⁹ Az európai integráció a fennállása óta olyan mértékű békét, jólétet és biztonságot teremtett a tagállamok állampolgárai számára, ami elképzelhetetlen volt a megalakítása idején. A fejlődése azonban ennek ellenére – vagy éppen ezért – jelenleg nem fenntartható. Az Európai Unió jelenlegi célkitűzése alapvetően egy környezetbarát, alacsony szén-dioxid-kibocsátású gazdaság kiépítése, de még ennek a megvalósítása terén is csupán a kezdeti lépéseknél tart. Továbbra is folyik azonban a vita az atomenergia használatáról, az ún. bio-hajtóanyagok (bioüzemanyagok) előnyeiről, hiányoznak valamennyi tagállam részéről az egyértelmű energiastratégiák, mindezekon túl pedig a bekövetkezett gazdasági válság is nehezíti az előrelépést. A jelenlegi kibocsátás-kereskedelem az európai éghajlatvédelmi program lényeges építőeleme, amely természetesen nem képes

¹¹⁴⁵ HOMER-DIXON (2004): i. m., 21. o.

¹¹⁴⁶ SEBESTÉNY István (2004): Civil dilemmák, civil kétélyek a civil szervezetek (köz)életében, Civil Szemle, 2004/1., 35. o.

¹¹⁴⁷ Ennek egyik példája az osztrák tartományokban környezetvédelmi megbízottak (*'Landesumweltanwalt'*, *'environmental attorney'*) kinevezése, akik természetvédelmi (illetve azzal összefüggő engedélyezési) ügyekben járhatnak el.

¹¹⁴⁸ MIKLÓS László (2001): A környezeti hatásvizsgálatok nyilvánossága a hatósági eljárásokban, Acta Universitatis Szegediensis Acta Juridica et Politica, Tomus LIX., Fasciculus 11., Szeged, 16. o.

¹¹⁴⁹ Európa megújulása a XXI. Században; A Bizottság Közleménye a Tanácsnak, COM(2007) 412 végleges, Brüsszel, 2007.7.10.

önmagában megoldani az Unió valamennyi problémáját, és nem elegendő az ÜHG-k kibocsátásának csökkentéséhez vezető út megtalálásához sem. A jól meghatározott, technológiai és gazdasági szempontból elérhető éghajlat-politikai célok azonban az európai vállalatok ezrei számára egyedülálló üzleti lehetőségeket kínálnának, például a korszerű lakásépítésekhez kapcsolódó munkahelyteremtés révén.

Az Európai Unió felfogható úgy is, mint a nemzetállam nagyszabású, kreatív továbbfejlesztése, egy olyan eredeti politikai forma, amely mintául szolgálhat más regionális rendszerek számára is.¹¹⁵⁰ Azok az értékek azonban, amelyek az európai integráció létrejöttét elősegítették (szabadság, demokrácia, jogállamiság, béke, stb.), az új évezredben sokkal kevésbé tűnnek alkalmasnak az európai egységfolyamat szorosabbá tételéhez. Az Európai Uniónak továbbra is megvan az a lehetősége, hogy a globális demokratikus átrendeződés és sokszintű kormányzás mintája legyen,¹¹⁵¹ hiszen az integráció egyelőre gazdasági, társadalmi és kulturális szempontból is nyitott végű folyamatnak tekinthető. Valódi dialógus és bizalom híján azonban Európa nem lesz képes továbbfejlődni, amit jól mutatott az európai alkotmányozás évekig húzódó, nehézkes folyamata, amely – bár rövid távon megoldódottnak tűnhet – napjaink globális kihívásaira nem lesz képes érdemi válaszokat adni. Az EU eddigi sikerét garantáló sajátos feltételek ugyanis időközben megszűntek, az évtizedekig kitűnően működő „Jean MONNET-módszerre” a továbbiakban már nem lehet építeni. Határozott jövőkép és az ennek megvalósításához szükséges, markáns programok¹¹⁵² nélkül Európa az eddigi sikereinek foglya marad. Az alapító szerződések újabb és újabb módosításai nem elég hatékony eszközök olyan problémák kezelésénél, mint például az egyre inkább elöregedő európai társadalom, a bevándorlók és menekültek egyre növekvő létszáma, a fejlődő országok egy részének gyors gazdasági növekedése, az energiabiztonság, a terrorizmus vagy akár a biológiai sokféleség csökkenése és az éghajlatváltozás. Az egyre súlyosabbá váló, sok tekintetben egymást erősítő gondok soha nem látott kihívások elé állítják a szervezetet, és egyelőre erősen kérdéses, hogy a Lisszaboni Szerződéssel megjelenő reformok képesek lesznek-e hatékony segítséget nyújtani.¹¹⁵³

Pedig az uniós polgárok részéről komoly egyetértés mutatkozik az uniós környezeti politika fontosságáról, ami jelentős politikai támogatást biztosíthat a döntéshozók számára. Az Eurobarometer 2008 márciusi felmérése szerint az uniós polgárok közel kétharmada szeretné, ha a környezettel kapcsolatos politikai döntések nem nemzeti szinten születnének meg, és szükségesnek tartják, hogy az Európai Unió segítse a harmadik országokat környezetvédelmi normáik javításában.¹¹⁵⁴ Ezt az eredményt megerősítette az Eurobarometer 300. számú

¹¹⁵⁰ CALLEO, David P. (2001): *Rethinking Europe's Future*, Princeton University Press, Princeton – Oxford, 352. o.

¹¹⁵¹ MISZLIVETZ (2005): i. m., 15. o.

¹¹⁵² Mint például a Zöld New Deal -koncepció, ami legalább érdemi elmozdulást jelenthetne a környezetipar erősödése és az ebből származó munkahely-teremtés felé; I. A Green New Deal – Joined-up policies to solve the triple crunch of the credit crisis, climate change and high oil prices, the new economics foundation (nef), 2008; http://www.neweconomics.org/sites/neweconomics.org/files/A_Green_New_Deal_1.pdf

¹¹⁵³ Megfelelő felkészülést követően a 2011 első hat hónapjában sorra kerülő magyar EU-elnökségnek is kivételes lehetősége nyílna rá, hogy – a 2013-at követő közös költségvetés előkészítése, Törökország esetleges csatlakozása, a Lisszaboni Stratégia helyzetének értékelése, stb. mellett – az ország földrajzi elhelyezkedésére tekintettel nagyobb hangsúlyt fektessen a környezetvédelemmel, fenntarthatósággal kapcsolatos kérdésekre, például a Víz Keretirányelv (VKI) végrehajtására vagy a jövő nemzedékek érdekeinek közösségi szintű, intézményes képviselésére, ami nemzetközi szinten komoly elismerést hozhatna az országnak. A határidők lejárta miatt a soros elnökségnek egyébként is foglalkoznia kell majd számos nemzetközi környezetvédelmi kötelezettségvállalás (a biológiai sokféleség csökkenésének 2010-ig történő megállítása, klímaváltozás elleni küzdelem, stb.) teljesítésének az értékelésével; I. PÁNOVICS Attila (2008): *A jövő nemzedékek jogai (és a 2011-es magyar EU-elnökség)*, Fundamentum, ELTE TÁTK, 2008/1., 55-58. o.

¹¹⁵⁴ A teljes jelentés letölthető: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb_special_en.htm#295

felmérése,¹¹⁵⁵ amely megmutatta, hogy az európaiak nagy többsége nagyon komoly problémának látja az éghajlatváltozást, ugyanakkor a megkérdezettek közül sokan panaszkodtak az információk hiányára. Az éghajlatváltozással összefüggő, személyes kezdeményezéseik még csak olyan, meglehetősen egyszerű intézkedésekre korlátozódnak, mint például a hulladék szétválogatása vagy a kisebb energia- és vízfogyasztás, amelyek a mindennapi életben nem igényelnek semmilyen drasztikus magatartásváltozást.¹¹⁵⁶

Létezik tehát egy erőteljes igény és elkötelezettség a tagállamok állampolgárai részéről, ami az egyébként is komoly demokrácia deficittel működő EU szempontjából kulcsfontosságú lehet a jövőre nézve. Ezzel ellentétesen hat a gazdasági globalizációs folyamat, amelynek az EU az egyik motorja, és amely nem csak a nemzeti határok jelentőségét csökkenti fokozatosan, hanem az állampolgárok helyett megelégszik a globalizált egyedek kozmopolita halmazával.¹¹⁵⁷ Nem a gazdasági növekedés és versenyképesség javítása kínálja azonban a megoldást az egymással összefüggő globális problémákra, hanem a modern környezetpolitika, amely környezeti gondolkodással kezdődik és kezdettől fogva minden politika területén jelen van. A versenyképességet pedig szintén hosszabb távon kell javítani, aminek elengedhetetlen feltétele a fenntarthatóság, illetve annak egyik elemeként a gazdaság és a társadalom számára nélkülözhetetlen természeti tőke.¹¹⁵⁸ Természetesen mindehhez meg kell teremteni a megfelelő jogi és politikai kereteket.

Az 1970-es évektől kezdve a fejlett országokban a környezetvédelem vált az egyik olyan szakterületté, ahol az Európai Közösség/Unió egyre nagyobb aktivitást tudott kifejteni a világpolitika színpadán, határozottan fellépve a globális programok és egyezmények kidolgozása (megkötése, végrehajtása) mellett. Bármi is legyen az európai integráció elmélyítésének, továbbfejlesztésének a sorsa, számos olyan politikai terület van, amelynek erősödése biztosra vehető – a környezetvédelem egyértelműen ezek között van.¹¹⁵⁹ Az EU környezeti politikája ideális terep tehát egy „demokratizálódási kísérletre”, ami nem csak az uniós polgárok EU-ba vetett hitét, hanem magának az integrációnak a presztízsét is növelné, nem mellékesen pedig jelentősen hozzájárulna a fenntarthatóság irányába tett erőfeszítésekhez.

Az Aarhusi Egyezmény – az első kötelező erejű nemzetközi dokumentum, amely átfogóan és kizárólagosan próbálja meghatározni az egyének környezeti jogait¹¹⁶⁰ – túlmutat a környezeti politikán, hatékony alkalmazása pedig az Európai Unióban is hozzájárulhat a demokrácia megerősítéséhez. Az Egyezmény egy sor olyan alkotmányjogi, közigazgatási eljárásjogi és anyagi jogi, sőt polgári és polgári eljárásjogi eszmét előtérbe állít és érvényesít, amelyek a modern jog, azon belül a környezetjog mint összetett, úttörő jogterület hatékonyságát fokozzák. Jelentősége azonban messze túlmutat a jog világán, mivel rendszerének és

¹¹⁵⁵ Europeans' attitudes towards climate change (Report), Special Eurobarometer 300, September 2008; http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_300_full_en.pdf

¹¹⁵⁶ Ibid. 80. o.

¹¹⁵⁷ A globális civil társadalom és a nemzetközi politikai intézmények történetének érdekes állomása volt, mikor Guy VERHOFSTADT, az EU soros elnökségét akkoriban betöltő Belgium miniszterelnöke 2001-ben számos hírlapban nyílt levelet intézett a globalizációkritikus mozgalmakhoz, majd az összegyűjtött válaszokból könyvet adott ki; I. VERHOFSTADT, Guy (2001): Open Letter: The Paradox of Anti-Globalisation, The Debate, Laeken, European Council.

¹¹⁵⁸ MÁLOVICS György – VÁN Hajnalka (2008): Az ökológiai fenntarthatóság és a regionális versenyképesség összefüggései, Tér és Társadalom, XXII. évf., 2. sz., 23. o.

¹¹⁵⁹ FARAGÓ Tibor (2002): Magyarország részvétele a nemzetközi környezetvédelmi együttműködésekben, Műhelytanulmányok Magyarország Környezeti Jövőképéről, az Országos Környezetvédelmi Tanács és a Magyar Tudományos Akadémia Szociológiai Kutatóintézete kiadványa, 33. o.

¹¹⁶⁰ JENDROŠKA, Jerzy – STEC, Stephen (2001): The Aarhus Convention: „Towards a New Era in Environmental Democracy”, Environmental Liability, Vol. 9, Issue 3, June 2001, 148. o.

hatékonyágának alapvető szerepe van a jó kormányzás ('good governance') politikai és társadalmi követelményeinek érvényesítésében is.¹¹⁶¹

Az Európai Közösség (Unió) az elmúlt években folyamatosan fejlesztette a szabályozását annak érdekében, hogy minél nagyobb összhangot teremtsen az Aarhusi Egyezmény rendelkezései és a közösségi jog között. Az Egyezmény alkalmazására vonatkozó közösségi jogszabályok elfogadásával mind az EU tagállamai, mind a közösségi (uniós) intézmények elismerték, hogy a környezeti információkhoz jutást szabályozó, illetve a döntéshozatalban való részvételre vonatkozó, a tagállamokban hatályban lévő jogszabályok közötti eltérések – figyelembe véve a szubszidiaritás és az arányosság elvét is – a Közösségen (Unión) belül egyenlőtlenségekhez vezethetnek. Az Egyezmény 3. pillérére vonatkozó előírások alkalmazásában azonban nem sikerült megállapodni, és nem került sor az EK-szerződés 230. cikkének régóta esedékes módosítására sem.

Az Aarhusi Egyezmény a környezeti információkhoz való hozzájutás terén biztosítja a legszélesebb körű részvételi lehetőséget a nyilvánosság számára, és ezen a téren hatott leginkább a közösségi/unión jogra is. Az Egyezmény első pillérének alkalmazása egyrészt lehetőséget biztosít a másik két pillér hatékonyabb érvényesítésére, másrészt segít megváltoztatni a környezeti adatokkal kapcsolatos általános vélekedés megváltozását. A széles értelemben vett hatóságok ugyanis még mindig hajlamosak abból az alapállásból kiindulni, hogy „ami nem publikus, az titkos”; ehhez képest minőségileg más hozzáállást feltételez, ha így hangzik ez a mondat: „ami nem titkos, az publikus”. A főszabály tehát a nyilvánosság legyen, a titkosíthatóság pedig a nagyon szűkre szabott kivétel, nem pedig fordítva.¹¹⁶²

Az Egyezmény harmadik pillére tekintetében érezhető a legtöbb hiányosság az uniós jogban. Sem az Unió, sem az egyes tagállamok szintjén nem sikerült megnyugtatóan rendezni az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést. Az uniós jog hatékony végrehajtása érdekében szükség van arra, hogy a tagállamokban a környezeti ügyek terén kialakuljon egy közös szint az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés tekintetében. Az Európai Bizottság nyitott a Tanács előtt megakadt jogalkotási folyamat folytatására, akár egy módosított irányelv kidolgozása révén is.¹¹⁶³

Az Egyezmény egymásra épülő pillérei mellett egyre nagyobb szerephez fog jutni a „negyedik pillér”, a részvételre képesítés, amely lehetővé teszi az első három pillér területén magvalósuló társadalmi részvétel hatékonyságának jelentős növelését. Ehhez azonban a társadalmi részvétel biztosítása iránt elkötelezett döntéshozókra van szükség, valamint megfelelő forrásokra, amelyek megteremtik a lehetőséget a szükséges anyagi és személyi erőforrásigény kielégítéséhez. Ilyen például az Európai Unió LIFE+ (2007-2013) programja,¹¹⁶⁴ amelynek 250 millió eurós 2009. évi kiírása¹¹⁶⁵ – bár deklaráltan előnyben kívánja részesíteni a biológiai sokféleség csökkenésének megállításával foglalkozó pályázatokat – a fő célkitűzések között szerepelteti, és a támogatható költségek legfeljebb 50 %-áig finanszírozza a környezetvédelmi kérdésekkel (ezen belül kiemelten az erdőtüzek megelőzésével) kapcsolatos információk terjesztését és a környezettudatosság erősítését, illetve olyan kísérő intézkedések támogatását, mint a tájékoztatásra irányuló és a

¹¹⁶¹ FÜLÖP Sándor (2008a): Az Aarhusi Egyezmény eszméi, Fundamentum, ELTE TÁTK, 2008/1., 107. o.

¹¹⁶² A környezeti információkhoz való hozzáférés szabályozása és annak érvényesülése a környezetvédelemben, Eötvös Károly Intézet – EMLA Környezeti Management és Jog Egyesület – Közép-európai Egyetem Média és Kommunikáció Kutató Központ, Budapest, 2008., 4-5. o.

¹¹⁶³ Access to Justice in Environmental Matters, European Communities, 2009, 18. o. (http://ec.europa.eu/environment/aarhus/pdf/conference_summary.pdf)

¹¹⁶⁴ L. az Európai Parlament és a Tanács 2007. május 23-i 614/2007/EK rendeletét a környezetvédelmi célú pénzügyi eszközről (LIFE+); HL L 149, 2007.06.09., 1. o.

¹¹⁶⁵ HL C 111, 2009.05.15., 14. o.

kommunikációs tevékenységek, a figyelemfelkeltő kampányok, a konferenciák és a képzések ('LIFE+ Information and Communication').

A környezetvédő NGO-k az uniós szintű döntéshozatalban való részvétel, a lobbizás terén behozhatatlan hátrányban vannak az üzleti szervezetekhez, érdekcsoportokhoz képest. Az uniós intézményrendszerben a Bizottság Környezetvédelmi Főigazgatósága lehet a zöldek legfontosabb szövetségese, de a mindkét oldalon fennálló kapacitáshiány miatt érdekes módon mindkettő abban érdekelt, hogy a környezet állapotáról minél negatívabb képet fessen, és minél dramatikusan interpretálja a környezet állapotára vonatkozó mutatókat, ami növeli az ágazat lobbierjét, így az nagyobb forrásigényekkel léphet fel. Ez azonban a reaktív (csövégi megoldásokat favorizáló) környezeti politikát erősíti, ami végső soron pozitív hatással jár a környezet állapotára is. Ennél azonban sokkal hatékonyabb lenne a proaktív (megelőző jellegű) környezeti politika, de ennek a lobbijereje sokkal kisebb, hiszen az eredményei nem csak a környezetvédelmi ágazatnak köszönhetők. A reaktív ezzel szemben kifejezetten az ágazati jellegű érdekek megjelenítését és érvényesítését segíti.¹¹⁶⁶

Ami Magyarországot illeti, a fenti problémák talán még élesebben megfigyelhetők. A civil környezetvédő szervezetek intézményesültsége továbbra sem megfelelő, a szervezeteknek nincs stabil finanszírozási háttérük, ezért sok esetben nem rendelkeznek elegendő kapacitással, hogy megfelelő segítséget adjanak a környezeti konfliktusokban résztvevő lakossági csoportoknak. Ebből kifolyólag kevés információval rendelkeznek az olyan új típusú rendszerekkel kapcsolatban, melyek például a vállalatok újszerű, önkéntességen alapuló, rugalmas környezetpolitikai eszközeinek alkalmazásával kapcsolatosak.¹¹⁶⁷

Az Aarhusi Egyezmény lehetőséget biztosít arra, hogy a környezet védelme iránt elkötelezett személyek egyre több területen tudjanak igénybe venni jogi eszközöket is a konkrét ügyekben. Lehetőséget kapnak arra, hogy akár egyénileg, de még inkább közösen, civil szervezet keretében lépjenek fel egy olyan érdekeket képviselve, amelyeknek egyébként nem, vagy alig van súlya a mindannyiunkat érintő döntések meghozatala során. Általánosságban elmondható, hogy a társadalmi részvétel elvének érvényesülése érdekében minden jogosítványt, ami a részvételt szolgálja, tágan, kiterjesztően kell értelmezni, míg a korlátokat, amelyek a részvételt megnehezítenék, kizárnák, a lehető legszűkebben.¹¹⁶⁸

Az Európai Unióban az Aarhusi Egyezmény alkalmazása érdekében meghozott jogszabályok a gyakorlatban is működő, élő jogként hatnak. Ezt mi sem bizonyítja jobban, mint hogy a Bíróság előtt gyorsan megjelentek a 2006-ban elfogadott Aarhus Rendeletre hivatkozó első keresetek, például a Baixo Sabor-i gát építésével,¹¹⁶⁹ illetve a C(2009) 2560 bizottsági határozattal kapcsolatban.¹¹⁷⁰ Az Egyezmény rendelkezéseinek alkalmazása így hozzájárul ahhoz, hogy a globális környezeti problémák súlyosbodása, jelenlegi gazdasági, társadalmi, politikai és kulturális berendezkedésünk válsága esetén is megmaradjanak azok a társadalmi csoportok, amelyek a változtatás, a továbblépés lehetőségét hordozzák. Emiatt is kellene globálissá tenni az Egyezményt, nem csupán a Stockholmi Nyilatkozat 1. sz. alapelveire és a Riói Nyilatkozat 10. sz. alapelveire, hanem az egyre nagyobb számban megszülető egyéb

¹¹⁶⁶ L. CSUTORA Mária – KERÉKES Sándor (2004): A környezetbarát vállaltirányítás eszközei, KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 43-45. o.

¹¹⁶⁷ Magyar Természetvédők Szövetsége (2003): Kapcsolatépítés a vállalati szféra és a környezetvédő társadalmi szervezetek között, Budapest, 2. o.

¹¹⁶⁸ BÁNDI Gyula – CSAPÓ Orsolya – KOVÁCS-VÉGH Luca – STÁGEL Bence – SZILÁGYI Szilvia (2008): Az Európai Bíróság környezetjogi ítélkezési gyakorlata (A másodlagos jog intézményeinek fejlődése és az esetjog), Szent István Társulat, Budapest, 203. o.

¹¹⁶⁹ L. a T-29/08. sz., Liga para a Protecção da Natureza kontra Bizottság ügyben 2008. január 18-án benyújtott keresetet (L C 079, 2008.03.29., 29.o.), illetve a T-186/08. sz., Liga para a Protecção da natureza kontra Bizottság ügyben 2008. május 9-én benyújtott keresetet (HL C 183, 2008.07.19., 25. o.).

¹¹⁷⁰ T-396/09. sz., Vereniging Milieudéfensie és Stichting Stop Luchtverontreiniging kontra Bizottság ügy (HL C 297, 2009.12.05., 28. o.)

nemzetközi megállapodásokra, különösen magára az Aarhusi Egyezményre hivatkozva,¹¹⁷¹ annak ellenére, hogy egy „globális Aarhusi Egyezmény” koncepciója egyelőre nem élvez jelentős támogatást az ENSZ Környezeti Programjának (UNEP) keretében zajló viták során. A környezet romlásával kapcsolatos információk hozzáférhetővé tétele magánszemélyek (polgárok, újságírók, kutatók, más országokból származó személyek, stb.) esetén eretnek gondolatként jelenik meg több ország szemében, melyek a hatalmi struktúráik megóvása érdekében inkább az elzárkózást, a titkosságot preferálják.¹¹⁷²

Az Egyezmény a Részes Felek országaiban is folyamatos megerősítésre szorul. A jövője azon múlik, hogy a polgárok és az NGO-k milyen mértékben veszik igénybe, illetve a hatóságok hogyan tart(at)ják be az általa biztosított eszközöket. Nem jön létre tehát egy statikus állapot azzal, ha egy ország (illetve az Európai Unió) ratifikálta az Egyezményt.¹¹⁷³ A nemzeti végrehajtási jelentések (*'National Implementation Reports' – NIRs*) készítésének kötelezettsége emiatt is az Egyezmény egyik legfontosabb eleme. A társadalmi részvételre vonatkozó nemzeti jelentések azonban több hiányosságot is mutatnak: egyes országok egyáltalán nem készítenek nemzeti jelentést, mások nem térnek ki az NGO-k részvételére, vagy pusztán a minimális (gyakran formális) teljesítésre, a legszükségesebb jogszabályi rendelkezések meghozatalára szorítkoznak. Ennek a helyzetnek a javításában nagy szerep hárul a környezetvédő NGO-k mellett az Egyezmény Jogkövetési Bizottságára.

A jogtudomány számára egy szubsztantív jellegű környezethez való jog kimunkálása, a tudomány képviselői és a környezetvédő NGO-k számára pedig ennek elismertetése jelentheti az egyik legfontosabb és legizgalmasabb feladatot a jövőre nézve. Stephen J. TURNER nemrégiben már javaslatot is tett „a jó környezethez való emberi jog” (*'human right to a good environment'*) konkrét szövegére: „Személyek, csoportok, szervezetek vagy kormányok bármely döntése, amely a környezet romlásához vezet vagy azt idézheti elő, ellentétes a jó környezethez való emberi joggal és mint ilyen, alapvetően jogellenes. Emberi jog ezeknek a döntéseknek a megváltoztatása a döntéshozatali eljárásokon keresztül, vagy a bírói és egyéb igazságszolgáltató fórumok előtt. A környezet romlása jogszerűnek tekinthető, amennyiben más alapvető emberi jogok kielégítéséhez vezet, és ahol egyéb, kevésbé környezetromboló alternatívák nem állnak rendelkezésre. Amennyiben ezeknek a döntéseknek a jóváhagyása azon az alapon történik, hogy a környezetromlás okozása szükséges más alapvető emberi jogok kielégítéséhez, a környezet romlásának megfelelő formájú kompenzációt kell biztosítani legalább olyan mértékben, amely jóvá teszi a romlást vagy a romlás kockázatát elszenvedő közösség környezetét, vagy a földterületet, levegőt, tengert, ökoszisztémát vagy vizet.”¹¹⁷⁴

ERMACORA már 2003-ban, kifejezetten az Európai Unió szintjén javasolta a tiszta környezethez való jog alábbi megfogalmazását az EU Alapvető Jogok Chartájában: „Mindenkinek joga van a tiszta természeti környezethez. Ez a jog is alá van vetve a nyomós közérdekű okoknak. Magában foglalja a döntéshozatalban való részvétel, a bíróságokhoz való hozzáférés¹¹⁷⁵ és az információhoz jutás jogát a környezeti ügyekben. A magas szintű környezetvédelmet és a környezet minőségének javítását integrálni kell az Unió politikáiba és

¹¹⁷¹ Jo'burg Memo – Törékeny világunk pártatlan szemmel (Memorandum a johannesburgi világtalálkozó számára), Heinrich Böll Alapítvány, magyar kiadás, é. n., 54-55. o.

¹¹⁷² KRÄMER, Ludwig (2006b): The EU: a regional model? In: WINTER, Gerd (ed.): *Multilevel Governance of Global Environmental Change – Perspectives from Science, Sociology and the Law*, Cambridge University Press, 354. o.

¹¹⁷³ Accessing environmental information in and from the European Community, A practical guide to your right to know, A report by FERN, November 2007, 48. o.

¹¹⁷⁴ TURNER (2009): i. m., 221-222. o.

¹¹⁷⁵ 'access to courts'

biztosítani kell a fenntartható fejlődés elvével összhangban.”¹¹⁷⁶ A javasolt szövegek több vitatható elemet is tartalmaznak, viszont jól mutatják a kérdés összetettségét, illetve a környezethez való jog továbbfejlesztésének lehetséges irányait.

XIII. Javaslatok

1. A társadalmi részvétel elvét önálló alapelveként 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 képviselőit 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 érvényesítését 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.¹¹⁷⁷
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 képviselői rendszerek tilalmát, hanem annak kiegészítését jelenti.

¹¹⁷⁶ 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.

¹¹⁷⁷ L. a kormányzati civil kapcsolatok fejlesztését szolgáló egyes intézkedésekről szóló 1065/2007. (VIII. 23.) Korm. határozat 8. pontját.

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 kötelezettségszegési eljárások megindításával kapcsolatban. A felszólító levél kibocsátásától kezdve az eljárások átláthatóságát biztosítani kell.¹¹⁷⁸
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,¹¹⁷⁹ 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.¹¹⁸⁰ 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.

XIV. Utószó

A környezeti rendszerek bonyolultsága miatt az emberi beavatkozások hatásait felbecsülni a mai tudásunk alapján – még az ökológusok számára is – lehetetlen feladat. A történelmi tapasztalatokból azonban tudjuk, hogy akár egy-egy döntési pozícióban lévő személy mekkora változásokat volt képes okozni az emberiség történetében. DIAMOND kimutatta azt

¹¹⁷⁸ KRÄMER, Ludwig (2003c): Access to letters of formal notice and reasoned opinions in environmental matters, *European Environmental Law Review*, Vol. 12, 197. o.

¹¹⁷⁹ LEE, Maria (2008): i. m., 104. o.

¹¹⁸⁰ FÜLÖP Sándor (2008b): A részvételre képesítés, *Elektronikus kötet az EMLA egyesület alapításának 15. évfordulójára*, EMLA, Budapest, 20. o.
(http://emla.hu/aa2.10.0/img_upload/777ad89538966d33b9d5fb7d0e49b91c/Fulop_Sandor.pdf)

is, hogy az általa vizsgált faktorok közül egynek mindig szerepe van egy-egy társadalom fennmaradásában, ez pedig az adott társadalom válasza a környezeti problémákra.¹¹⁸¹

Az elkövetkező években egyre élesebb konfliktusokhoz fog vezetni az erőforrás-készletek csökkenése, és a klímaváltozás hatásainak fokozódása. Higgadtság, szolidaritás, kölcsönös felelősségvállalás és kompromisszumkészség nélkül a változással együtt járó konfliktusok viszonylag könnyen szétfeszíthetik a békés együttélés kereteit. Némileg patetikusan fogalmazva: nem túlzás azt állítani, hogy egy új világot kell létrehozni, hiszen bár a jelenlegiben sok olyan elem van, ami a fenntarthatóság szempontjából hasznos lehetne, de az elemek összessége, az egész védhetetlen.¹¹⁸² Az érintettek személyes részvételével, helyben születő döntések azonban nem csupán demokratikusabbak, hanem mindig méltányosabbak, fenntarthatóbbak és végrehajthatóbbak, mint amit tőlük távol, általános elvek és szisztémák szerint hoznak meg.

Visszatérve a dolgozat kiindulópontjához, némi optimizmusra ad okot, hogy a világvége-jövendöléseknek rendszerint paradox hatása van: sokakat elgondolkodtatnak és széles körben cselekvésre buzdítanak. A zöld szemlélet terjedése azt mutatja, hogy a környezet romlásának hátterében meghúzódó értékválság sokak számára megteremtette a lehetőséget egy vonzó alternatíva megtalálásához, amely átfogó jelleggel képes adekvát válaszokat adni a rendszerproblémákból fakadó, rendkívül összetett kérdésekre is.

Személy szerint nem hiszek abban, hogy az önmérséklet (*temperantia*), amely pedig a népességszabályozás mellett a fenntarthatóság felé vezető út legfontosabb eleme lehetne, megfelelő hívószó lehet a mai világban. Az emberiség legkésőbb a környezeti problémák globális jellegének felismerése óta egyre erősebben érzi, hogy az erkölcsi értékek megújulására lenne szükség ahhoz, hogy esélyünk legyen megállítani a környezet állapotának folyamatos romlását, a túllövésből fakadó visszafordíthatatlan folyamatok lezajlását. A jelenlegi nyersanyag- és energiapazarló gazdasági-technikai rendszer azonban nem ismer semmiféle önkorlátozást a méret, a sebesség vagy az erő tekintetében.¹¹⁸³

Az eltelt fél évszázad túl rövidnek és kevésnek bizonyult ahhoz, hogy ez az újfajta erkölcsiség elterjedjen. A szerepe a mai napig marginális, mivel tényként kell elfogadnunk, hogy a fogyasztók egyszerűen nem hajlandók lemondani a fogyasztói társadalomban nehezen megszerzett státuszukról, a kényelemről, az anyagiak által biztosított jólétről. Nem hajlandók erre még a környezet nyilvánvaló tönkretétele árán sem, amely az élővilág (és benne az emberiség) számára drámai következményekkel járó környezeti következmények mellett kiszámíthatatlan gazdasági és a társadalmi problémákhoz fog vezetni. Jelen körülmények között a gazdasági csökkenés (*'economic degrowth'*) – azaz fogyasztás csökkenése vagy korlátozása, amelynek valódi természetét és következményeit ugyanúgy nem ismerjük pontosan, mint a gazdasági növekedését – azonnal súlyos társadalmi feszültségekhez vezetne.¹¹⁸⁴

Így aztán már nem is maradt elegendő időnk arra, hogy az értékeink felülvizsgálata megtörténjen, a szükséges „paradigmaváltás” tömegesen bekövetkezzen, mindössze a politikai célkitűzések és az ennek szolgálatára rendelt eszközök megváltoztatására van lehetőség. A legnagyobb nehézség abban rejlik, hogy látványos változást csak sok ember együttes viselkedésének a megváltozása okozhat, de az előnyök általában nem érzékelhetők közvetlenül az egyének számára.¹¹⁸⁵ Az elkövetkező évek be fogják bizonyítani, hogy

¹¹⁸¹ DIAMOND (2004): i. m., 23. o.

¹¹⁸² BODA (2004): i. m., 7. o.

¹¹⁸³ SCHUMACHER (1991): i. m., 151. o.

¹¹⁸⁴ Ez azonban nem azt jelenti, hogy nem lehetne mást fogyasztani, mint eddig.

¹¹⁸⁵ VARGA Attila (2007): A normateremtés kényszere és lehetőségei az anómiában – a fenntarthatóság normái, In: JAKAB György – VARGA Attila: A fenntarthatóság pedagógiája, Fenntarthatóság és globalizáció 4., L'Harmattan Kiadó, 47. o.

rendelkeznek-e a döntéshozók, illetve a társadalom tagjai az ehhez szükséges bölcsességgel. Abban biztos vagyok, hogy a siker elsősorban nem a környezetvédőkön fog múlni.

A környezeti rendszerek dinamikus egyensúlya szerencsére azt is jelenti, hogy amennyiben a rendszer fennálló struktúrája már nem képes megfelelően védekezni a külső behatásokkal szemben, akkor ilyen káoszközeli, instabil helyzetben rendkívül érzékennyé válik, és a legkisebb változásra is ehhez hasonlóan reagál. Amennyiben magát az emberiséget is egy hasonló, gyors reagálásra képes rendszerként értelmezzük, akkor itt is érvényesülhet az ún. „pillangóhatás”, azaz a társadalom egy részének tudatossága alapvető átalakulást indíthat el.¹¹⁸⁶ Az átalakulás időszakában a fennálló gazdasági-társadalmi rendszer azonban meglehetősen ellenálló a változásokkal, változtatási igényekkel szemben. Nem tudjuk egyik napról a másikra fenntarthatóvá tenni a fejlődést, mert a stabilitás megnehezíti a változtatási igények felszínre jutását. Amikor azonban a rendszer eléri a változatlanlanság, az állandóság határait, és kezd kaotikussá válni, még a legkisebb eltérésekre is választ ad, legyen az az egyes tagok értékrendszere, világnézete, hite, vagy eltérő céljai.¹¹⁸⁷ Kaotikus rendszerben pedig a rendszer sok irányban nyitott, és a jövő emiatt nem látható előre.¹¹⁸⁸ Hogy mekkora létszám felett következik be az alapvető átalakulás, azt nehéz megjósolni, a rendszer instabillá válása azonban egyre nyilvánvalóbbá válik mindenki számára, megteremtve a felismerés és a cselekvés lehetőségét.

Egyelőre nagyon más lehetőségünk nincs, mint bízni az elmélet – részben a gyakorlatban is már bizonyított – működőképességében. Ebben kulcsszerepet játszanak a környezetvédők és különféle szervezeteik, valamint az eszméikkel szimpatizáló egyének, akiknek köszönhetően élesebb megvilágítást nyer és egyre sürgetőbb parancssá válik a környezetvédelem egyik legfontosabb és legismertebb jelszava: „Gondolkodj globálisan, cselekedj lokálisan!”¹¹⁸⁹

¹¹⁸⁶ LÁSZLÓ Ervin (2008): Világváltság, A változás harmonikus útja, Nyitott Könyvműhely, 26-27. o.

¹¹⁸⁷ LÁSZLÓ (2006): Káoszpont, Válaszút előtt a világ, Budapest Klub Alapítvány – Kossuth Kiadó, Budapest, 29. o.

¹¹⁸⁸ Ibid. 103. o.

¹¹⁸⁹ 'Think globally, act locally' – e megállapítás helyessége az Európai Unió esetében is igaz, bár a nemzetek feletti szint nem tekinthető semmilyen szempontból fontosabbnak a helyi (lokális) szintnél. Az ökológiai politika egyik paradoxona, hogy a lokalizáció eszközeit és jogát a globalizáció erői ellenében az országos és a nemzetek feletti szinteken kell kivívni; l. LÁNYI (2009): i. m., 279. o.

XV. Felhasznált irodalom

Angol nyelven:

Accessing environmental information in and from the European Community, A practical guide to your right to know, A report by FERN, November 2007

EarthJustice, Environmental Rights Report: Human Rights and the Environment, 2007.

ECE, The Aarhus Convention. An Implementation Guide, United Nations, New York and Geneva, 2000.

Environmental Policy Integration (EPI): Theory and Practice in the UNECE Region, European ECO Forum, May 2003.

Europe's Environment: The Second Assessment, State of Environment Report No. 1/1998, European Environment Agency, 1998/06/23.

Final Report prepared by Ms Fatma Zohra KSENTINI, Special Rapporteur, Review of Further Developments in Fields with which the Sub-Commission has been Concerned: Human Rights and the Environment

Making Participation Work, Danube Watch, ICPDR, Vienna, No. 2/2003.

Our Common Future, World Commission on Environment and Development, Oxford University Press, Oxford – New York, 1987.

Population Division of the Department Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat (2009), World Population Prospects: The 2008 Revision, Highlights, United Nations, New York, 2009.

Price of Justice – International Comparative Analysis on Costs of Administrative and Judicial Remedies, Justice & Environment, 2009.

The ECE in the age of change, United Nations Economic Commission for Europe, New York and Geneva, 1998.

The European Environment – State and Outlook 2005, European Environment Agency, State of the Environment, Report No. 1/2005.

Towards a Sustainable Europe-wide Civil Society, European Citizen Action Service ECAS – Government Office for Cooperation with NGOs, é. n.

UNDP – UNEP – World Bank – World Resources Institute (2000): People and Ecosystems – The Fraying Web of Life, World Resources Institute, Washington

ACHTERHUIS, Hans (2006): A termelés eredete és története, In: MEADOWS, Donella H. (szerk.): Világpolgár – Időökológia, BOCS Alapítvány, Székesfehérvár

ALBORS-LORENS, Albertina (2003): The Standing of Private Parties to Challenge Community Measures: Has the European Court Missed the Boat?, *Cambridge Law Journal*, Vol. 62.

ALSTON, Philip (1984): Conjuring up New Human Rights: A Proposal for Quality Control, *American Journal of International Law*, Vol. 78

AMATO, Giuliano (2000): A Strong Heart for Europe, In: JOERGES, C. – MÉNY, Y. – WEILER, J.H.H. (eds.): *What Kind of Constitution for What Kind of Polity?*, Responses to Joschka Fischer, European University Institute, San Domenico

ANDRUSEVYCH, Andriy – ALGE, Thomas – SILINA, Mara (2008): Case Law of the Aarhus Convention Compliance Committee (2004-2008), RACSE, Lviv

ARNSTEIN, Sherry Ann (1969): A Ladder of Public Participation, *Journal of the American Planning Association*, Vol. 35, No. 4.

ARNULL, Anthony (1995): Private Applicants and the Action for Annulment under Article 173 of the EC Treaty, *Common Market Law Review*, Vol. 32.

ARNULL, Anthony (2001): Private Applicants and the Action for Annulment since Codorniu, *Common Market Law Review*, Vol. 38.

ARTS, Bas (2006): Non-State Actors in Global Environmental Governance: New Arrangements Beyond the State, In: KOENIG-ARCHIBURGI, Mathias – ZÜRN, Michael (eds.): *New Modes of Governance in the Global System: Exploring Publicness, Delegation and Inclusiveness*, Palgrave Macmillan

ASPINALL, M. – GREENWOOD, J. (1997): Conceptualising Collective Action in the European Union: an introduction, In: ASPINALL, M. and GREENWOOD, J. (eds.): *Collective Action in the European Union: Interests and the New Politics of Associability*, Routledge, London

BALL, Simon – BELL, Stuart (1997): *Ball and Bell on Environmental Law*, Blackstone Press, London

BIRNIE, Patricia (1996): The European Community and Preservation of Biological Diversity, In: BOWMAN, Michael and REDGWELL, Catherine (eds.): *International Law and the Conservation of Biological Diversity*, International Environmental Law Series, Kluwer Law International, London – The Hague – Boston

BODANSKY, Daniel – BRUNNÉE, Jutta – HEY, Ellen eds. (2007): *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, Oxford University Press

BOYLE, A. (1996): The Role of International Human Rights Law in the Protection of the Environment, In: BOYLE, A. – ANDERSON, M. (eds.): *Human Rights Approaches to Environmental Protection*, Oxford University Press

BRADY, Katy (1998): New Convention on Access to Information and Public Participation in Environmental Matters, *Environmental Policy and Law*, No. 28/2

BROWN, Lester R. (1981): *Building a Sustainable Society*, W. W. Nothorn and Co., New York

BROWN WEISS, E. (1989): *In Fairness to Future Generations: International Law, Common Patrimony and Intergenerational Equity*, United Nations University

BROWN WEISS, E. (1990): *What Obligation Does Our Generation Owe to the Next? An Approach to Global Environmental Responsibility: Our Rights and Obligations to Future Generations for the Environment*, *American Journal of International Law*, Vol. 84

BRUGGE, Hans Christian – VOIGT, Christina eds. (2008): *Sustainable Development in International and National Law*, The Avosetta Series 8. Europe Law Publishing, 2008.

BURCHELL, Jon and LIGHTFOOT, Simon (2001): *Examining the EU's Environmental Credentials*, Sheffield Academic Press

CALLEO, David P. (2001): *Rethinking Europe's Future*, Princeton University Press, Princeton – Oxford

CAMPBELL, Angus I. L. and VOYATZI, Meropi eds. (1996): *Legal Reasoning and Judicial Interpretation of Community Law*, Trenton Publishing

CAPPELLETTI, M. – GARTH, B. (1978): *Access to Justice, The Worldwide Movement to Make Rights Effective*, In: *Access to Justice*, Vol. I, *A World Survey* 5.

CASHMAN, Liam (2006): *Commission Compliance Promotion and Enforcement in the Field of the Environment*, *Journal of European Environmental and Planning Law*, Vol. 3, No. 5

CHRISTOFOROU, Theofanis (2004): *The Regulation of Genetically Modified Organisms in the European Union: The Interplay of Science, Law and Politics*, *Common Market Law Review*, Vol. 41, Kluwer Law International

CHURCHILL, Robin (1996): *Environmental Rights in Existing Human Rights Treaties*, In: BOYLE, A. – ANDERSON, M. (eds.): *Human Rights Approaches to Environmental Protection*, Oxford University Press

CORDONIER SEGGER, Marie-Claire and Judge WEERAMANTRY, Christopher Gregory eds. (2005): *Sustainable Justice (Reconciling Economic, Social and Environmental Law)*, Martinus Nijhoff Publishers

CHRISTIANSEN, Thomas and PIATTONI, Simona eds. (2003): *Informal Governance in the European Union*, Edward Elgar Publishing Limited

COOK, Andrew (2001): *Listening to Civil Society – What relationship between the European Commission and NGOs?*, ECAS

COX, Robert (2006): *Environmental Communication and the Public Sphere*, SAGE Publications

CRITZEN, Paul J. and STOERMER, Eugene (2000): The „Anthropocene”, Global Change Newsletter, The International Geosphere-Biosphere Programme (IGBP), No 41, May 2000

CROSSEN, Teall – NIESSEN, Veronique (2007): NGO Standing in the European Court of Justice – Does the Aarhus Regulation Open the Door?, RECIEL, Vol.16, Issue 3

CYGAN, Adam (2003): Recent Developments in Judicial Review and Article 230 EC, *In: ERA Forum*, Vol. 4, No. 3.

DALY, Herman (1991): *Steady-state Economics*, Island Press, Washington D. C.

De LEEUW, M. E. (2003): „The regulation on public access to European Parliament, Council and Commission documents in the European Union: are citizens better off?”, *European Law Review*, Vol. 28, No. 3

DELORS, Jacques (2002): *An Ambitions Vision for the Enlarged Europe*

DOHERTY, Brian – DE GEUS, Marius (1996): *Democracy and Green Political Thought: Sustainability, Rights and Citizenship*, Routledge, London; BARRY, John – WISSENBURG, Marcel (2001): *Sustaining Liberal Democracy: Ecological Challenges and Opportunities*, Palgrave, London

DRYZEK, John S. (1997): *The Politics of the Earth: Environmental Discourses*, Oxford University Press

EBBESSON, Jonas ed. (2002): *Access to Justice in Environmental Matters in the EU*, Kluwer Law International

EBBESSON, Jonas (2007): Public participation, *In: BODANSKY, Daniel – BRUNNÉE, Jutta – HEY, Ellen: The Oxford Handbook of International Environmental Common Interests and the (Re)constitution of Public Space, Environmental Policy and Law*, Oxford University Press

EBBESSON, Jonas – OKOWA, Phoebe eds. (2009): *Environmental Law and Justice*, Cambridge University Press, Cambridge

EPINEY, Astrid (2003): Division of Competence between Member States and the EC, *In: JANS, Jan H. (ed.): The European Convention and the Future of European Environmental Law, The Avosetta Series (I)*, Europa Law Publishing, Groningen

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

FAIRBRASS, Jenny and JORDAN, Andrew (2003): The informal governance of EU environmental policy: the case of biodiversity protection, *In: CHRISTIANSEN, Thomas – PIATTONI, Simona (eds.): Informal Governance in the European Union*, Edward Elgar Publishing Ltd.

FERGUSON, Adam (1767): *An Essay on the History of Civil Society*

- FIORINO, Daniel J. (1995): *Making Environmental Policy*, University of California Press
- FISCHER, Thomas C. (2006): *An American Looks at the European Union*, *European Law Journal*, Vol. 12, No. 2
- FITZMAURICE, Malgosia (2002): *Some Reflections on Public Participation in Environmental Matters as a Human Right in International Law, Non-State Actors and International Law*, Vol. 1, No. 2
- FRANCK, Thomas M. (1992): *The Right to Democratic Governance*, *American Journal of International Law*, Vol. 86, No. 1
- GARCÍA SAN JOÉ, D. (2005): *Environmental Protection and the European Convention on Human Rights*, *Human Rights Files*, No. 21., Council of Europe Publishing, Strasbourg
- GÉRARD, Nicole (1996): *Access to Justice on Environmental Matters – a case of Double Standards?*, *Journal of Environmental Law*, Vol. 8, No. 1.
- GRANGER, Marie-Pierre (2003): *Towards a Liberalisation of Standing Conditions for Individuals Seeking Judicial Review of Community Acts: Jégo-Quéré et Cie SA v Commission and Unión de Pequeños Agricultores v Council*, *The Modern Law Review*, Vol. 66.
- GRANT, Wyn (1993): *Pressure groups and the European Community: An Overview*, In: MAZEY, S. – RICHARDSON, J. (eds.): *Lobbying in the EC*, Oxford University Press
- GRANT, Wyn – MATTHEWS, Duncan – NEWELL, Peter (2000): *The Effectiveness of European Union Environmental Policy*, Macmillan Press Ltd.
- GRUBB, Michael – VROLIJK, Christiaan – BRACK, Duncan (1999): *The Kyoto Protocol, A Guide and Assessment*, Royal Institute of International Affairs, Earthscan
- HAJER, Maarten A. (1995): *The Politics of Environmental Discourse, Ecological Modernization and the Political Process*, Clarendon Press, Oxford
- HALBERSTAM, Daniel (2005): *The bride of Messina: constitutionalism and democracy in Europe*, *European Law Review*, Vol. 30, Issue 6
- HARDING, C. (1980): *The Private Interest in Challenging Community Action*, *European Law Review*, Vol. 5
- HARGITAI Katalin (2003): *The Environmental Policy of the European Union and the Participation of Nongovernmental Organisations*, In: GLATZ Ferenc (ed.): *Before and after Johannesburg*, Europa Institut Budapest, Budapest
- HARGROVE, John Lawrence (1972): *Law, Institutions and the Global Environment*, Oceana Publications

HAYS, Samuel (2000): A history of environmental politics since 1945, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh

HAYWARD, Tim (2005): Constitutional Environmental Rights, Oxford University Press

HEDEMANN-ROBINSON, Martin (2007): Enforcement of European Union Environmental Law – Legal Issues and Challenges, Routledge-Cavendish, London and New York

HOHMANN, Harald ed. (1992): Basic Documents of International Environmental Law, Vol. 1. (The Important Declarations), International Environmental Law and Policy Series, Graham & Totham Ltd.

HONTELEZ, John (2006): EU Sustainable Development: A Critical Perspective from Environmental Organisations, In: PALLEMAERTS, Marc & AZMANOVA, Alben (eds.): The European Union and Sustainable Development: Internal and External Dimensions, VUBPRESS Brussels University Press

INGLEHART, Roland (1977): The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles among Western Publics, Princeton University Press, Princeton

JACKSON, Tim (2009): Prosperity without growth, Sustainable Development Commission

JANS, Jan H. (2003): EU Environmental Policy and the Civil Society, In: JANS, Jan H. (ed.): The European Convention and the Future of European Environmental Law, The Avosetta Series (I), Europa Law Publishing, Groningen

JANS, Jan H. – VEDDER, Hans H. B. (2008): European Environmental Law, Third edition, Europa Law Publishing, Groningen

JENDROŠKA, Jerzy – STEC, Stephen (2001): The Aarhus Convention: „Towards a New Era in Environmental Democracy”, Environmental Liability, Vol. 9, Issue 3, June 2001

JENDROŠKA, Jerzy (2003): The UN ECE Protocol on SEA – Do we need it?, In: KRÄMER, Ludwig (ed.): Recht und Um-Welt: Essays in Honour of Prof. dr. Gerd Winter, Europa Law Publishing, Groningen

JIMÉNEZ-BELTRÁN, Domingo (1995): The Process of Sustainable Development and the Role of the European Environment Agency, European Environmental Law Review, October 1995

KAPTEYN, Paul Joan George and VERLOREN VAN THEMAAT, Pieter (1998): Introduction to the Law of the European Communities, 3rd. ed., Kluwer Law International

KEOHANE, R. O. (2002): Power and Governance in a Partially Globalized World, Routledge, London and New York

KISS, Alexander – SHELTON, Dinah (1991): International Environmental Law, Transnational Publishers

KOCH, Cornelia (2005): *Locus standi* of private applicants under the EU Constitution: preserving gaps in the protection of individuals' right to an effective remedy, *European Law Review*, Vol. 30.

KOESTER, Veit (1996): *Pacta Sunt Servanda*, *Environmental Policy and Law*, Vol. 26

KRÄMER, Ludwig (1991): Participation of environmental organisations in the activities of the EEC, In: FÜHR, Martin & ROLLER, Gerhard eds. (1991): *Participation and Litigation Rights of Environmental Associations in Europe – current legal situation and practical experience*, Peter Lang Verlag, Frankfurt am Main

KRÄMER, Ludwig (1993): The Interdependency of Community and Member State Activity on Nature Protection within the European Community, *Ecology Law Quarterly*, Vol. 20, 1993/1.

KRÄMER, Ludwig (1996): Public Interest Litigation in Environmental Matters before European Courts, *Journal of Environmental Law*, Vol. 8, No. 1, Oxford University Press

KRÄMER, Ludwig (1997): *Focus on European Environmental Law*, Sweet & Maxwell, London

KRÄMER, Ludwig (2002): *EU Casebook on Environmental Law*, Hart Publishing, Oxford – Portland Oregon

KRÄMER, Ludwig (2003a): *EC Environmental Law (Fifth Edition)*, Sweet & Maxwell, London

KRÄMER, Ludwig (2003b): The Future of the ECJ in the Development of EU Environmental Law, In: JANS, Jan H. (ed.): *The European Convention and the Future of European Environmental Law*, The Avosetta Series (I), Europa Law Publishing, Groningen

KRÄMER, Ludwig (2003c): Access to letters of formal notice and reasoned opinions in environmental matters, *European Environmental Law Review*, Vol. 12

KRÄMER, Ludwig (2006a): *EC Environmental Law (Sixth Edition)*, Sweet & Maxwell, London

KRÄMER, Ludwig (2006b): The EU: a regional model? In: WINTER, Gerd (ed.): *Multilevel Governance of Global Environmental Change – Perspectives from Science, Sociology and the Law*, Cambridge University Press

KRÄMER, Ludwig (2008): Sustainable Development in EC Law, In: BRUGGE, Hans Christian & VOIGT, Christina (eds.): *Sustainable Development in International and National Law*, The Avosetta Series 8, Europa Law Publishing

KRÄMER, Ludwig (2009): The environmental complaint in EU law, *Journal of European Environmental and Planning Law*, Vol. 6, No. 1

KRONSELL, Annica: *Greening the EU – Power practices, resistances and agenda setting*, Lund University Press, 1997,

KRUŽIKOVÁ, Eva (2009): The Legal Service of the European Commission and Enforcement of the EC Environmental Law, In: BÁNDI Gyula (ed.): The Impact of ECJ Jurisprudence on Environmental Law, PPKE JÁK – Szent István Társulat, Budapest

KRZYWKOWSKA, Grazyna (1998): The Impact of the Aarhus Convention on Non-Governmental Organisations (NGOs), elni 2/98, Environmental Law Network International

LEE, Maria – ABBOTT, Carolyn (2003): The Usual Suspects? Public Participation under the Aarhus Convention, *Modern Law Review*, Vol. 66, Issue 1

LEE, Maria (2005): *EU Environmental Law: Challenges, Change and Decision-Making*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon

LEE, Maria (2008): *EU Regulation of GMOS, Law and Decision Making for a New Technology*, Edward Elgar Publishing Ltd.

LUCAS, A. (1976): Foundations of Public Participation in Environmental Decisionmaking, *Natural Resources Journal*, Vol. 16

MACRORY, Richard (1996): Environmental Citizenship and the Law: Repairing the European Road, *Journal of Environmental Law*, Vol. 8, No. 2, Oxford University Press

MALTHUS, Thomas (1798): *An Essay on the Principle of Population*, London

MAVI, Viktor (1991): The Challenges to Human Rights Theory: the Third Generation of Human Rights, In: BOKOR-SZEGŐ Hanna (ed.): *Questions of International Law* vol. 5, Akadémiai Kiadó, Budapest

MAZEY, S. – RICHARDSON, J. (1992): Environmental Groups and the EC: Challenges and Opportunities, *Environmental Politics*, Vol. 1, Issue 4

McCORMICK, John (2001): *Environmental Policy in the European Union*, Palgrave Macmillan

McHARRY, Jan (1997): Pressure groups and recent history, In: EAGLE, Selwyn – DESCHAMPS, Judith (eds.): *Information Sources in Environmental Protection*, Bowker-Saur

MERRILS, J. G. (2007): Environmental Rights, In: BODANSKY, Daniel – BRUNNÉE, Jutta – HEY, Ellen: *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, Oxford University Press

MORAVCSIK, Andrew (2002): In Defence of the 'Democratic Deficit': Reassessing Legitimacy in the European Union, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, No. 4

NEUWAHL, Nanette (1996): Article 173 Paragraph 4 EC: Past, Present and Possible Future, *European Law Review*, Vol. 21.

NEUMAYER, Eric (2003): *Weak Versus Strong Sustainability: Exploring the Limits of Two Opposing Paradigms*, Edward Elgar, London

OSOFSKY, H. (2005): Learning from Environmental Justice: A New Model for International Environmental Rights, *Stanford Environmental Law Journal*, Vol. 24, No. 1

PALLEMAERTS, M. (2004): Proceduralizing Environmental Rights: The Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making, and Access to Justice in Environmental Matters in a Human Rights Context, in: *Human Rights and the Environment, Proceedings of a Geneva Environmental Network Roundtable*, UNEP

PALLEMAERTS, Marc and AZMANOVA, Albena eds. (2006): *The European Union and Sustainable Development: Internal and External Dimensions*, VUBPRESS Brussels University Press

PALLEMAERTS, Marc – WILLIAMS, Rhiannon (2006): Climate change: The international and European policy framework, In: PEETERS, Marjan – DEKETELAERE, Kurt (eds.): *EU Climate Change Policy, The Challenge of New Regulatory Initiatives*, Edward Elgar Publishing

PALLEMAERTS, Marc (2009): Compliance by the European Community with its obligations on access to justice as a party to the Aarhus Convention, *An IEEP Report for WWF-UK, IEEP*

PALMER, John – GILLESPIE, Paul (2001): *The Mission and Values of the Europe We Need*, The European Policy Centre 20.

PEERS, S. (2002): „The new regulation on access to documents: a critical analysis”, *Yearbook of European Law*

PÉREZ-DÍAZ, Victor (1998): *The Public Sphere and a European Civil Society*, In: ALEXANDER, Jeffrey C. (ed.): *Real Civil Societies*, SAGE, London

POPOVIC, Neil (1993): *The Right to Participate in Decisions Affecting the Environment*, *Pace Environmental Law Review*, Vol. 10, No. 2

PRIEUR, M. – LAMBRECHTS, C. eds. (1998): *Mankind and the Environment – What rights for the twenty-first century?*, *Studies in Honour of Alexandre Kiss*, Éditions Frison-Roche, Paris

PRING, George Rock (2002): *International Law of Public Participation*, In: ZILLMAN, Donald N., LUCAS, Alastair R. and PRING, George (eds.): *Human Rights in Natural Resource Development, Public Participation in the Sustainable Development of Mining and Energy Resources*, Oxford University Press, New York

RICHARDSON, Benjamin J. – RAZZAQUE, Jona (2006): *Public Participation in Environmental Decision-Making*, In: RICHARDSON, Benjamin J. – WOOD, Stephan (eds.): *Environmental Law for Sustainability*, Hart Publishing, Oxford

ROCKSTRÖM, Johan et al. (2009): *A safe operating space for humanity*, *Nature* 461.

RUCHT, D. (1993): 'Think globally, act locally'? Needs, forms and problems of cross-national cooperation among environmental groups, In: LIEFFERINK, J. D. – LOWE, P. D. – MOL, A. P. J. (eds.): *European Integration and Environmental Policy*, Belhaven Press, London

RYALL, Áine (2002): The EIA Directive and the Irish Planning Participation Fee, *Journal of Environmental Law*, Vol. 14, No. 3

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

SALE, K. (1993): *The green revolution: The American environmental movement 1962-1992*, Hill & Wang, New York

SAND, Peter H. ed. (1992): The effectiveness of international environmental agreements, A survey of existing legal instruments, The United Nations Conference on Environment and Development, Grotius Publications Limited, Cambridge, 1992.

SANDS, P. (1995): *Principles of International Environmental Law: Frameworks, Standards and Implementation*, Vol. I, Manchester University Press

SANDS, P. (2003): *Principles of International Environmental Law*, 2nd edition, Cambridge University Press

SCHEUER, Stefan ed. (2005): *EU Environmental Policy Handbook, A Critical Analysis of EU Environmental Legislation*, European Environmental Bureau (EEB), September 2005.

SCHEYLI, Martin (2000): The Aarhus Convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters, *Archiv des Völkerrechts*, No. 2/2000.

SCHUTTER, Olivier de (2006): Public Interest Litigation before the European Court of Justice, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 13, No. 1.

SEERDEN, R.J.G.H. – HELDEWEG, M. A. – DEKETELEARE, K. eds. (2002): *Public Environmental Law in the European Union and the United States, A Comparative Analyses*, Kluwer Law International

SHARP, Walter R. (1969): *The United Nations Economic and Social Council*, Columbia University Press, New York – London

SHAW, Malcolm N. (2001): *International Law*, 4th edition, Cambridge University Press

SHELTON, Dinah (1991): Human Rights, Environmental Rights, and the Right to Environment, *Stanford International Law Journal*, Vol. 28

SHELTON, Dinah (1992): What happened in Rio to Human Rights?, *Yearbook of International Environmental Law*, Vol. 3

SHELTON, Dinah (2001): Environmental Rights, In: ALSTON, Philip (ed.): People Rights, Oxford University Press, Oxford

SMITH, Adam (1776): An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations, Edinburgh

SOHN, Louis B. (1973): The Stockholm Declaration on the Human Environment, Harvard International Law Journal, Vol. 14, No. 3

SOMSEN, Han ed. (2000): Yearbook of European Environmental Law, Oxford University Press, Vol. 1.

SOVEROSKI, Marie (2007): Environmental Rights versus Environmental Wrongs: Forum over Substance?, RECIEL, Vol. 16, Issue 3

STEC, Stephen – CASEY-LEFKOWITZ, Susan (2000): The Aarhus Convention: An Implementation Guide, United Nations, New York and Geneva

STEPHAN, Mark (2002): Environmental information disclosure programs: They work, but why?, Social Science Quarterly, Vol. 83, No. 1

STONE, C. (1972): Should Trees Have Standing? Towards Legal Rights for Natural Objects, Southern California Law Review, Vol. 45

SWARTZ, Michelle Leighton (1993): International Legal Protection for Victims of Environmental Abuse, Yale Journal of International Law, Vol. 18

TEUBNER, Gunther (1983): Substantive and Reflexive Elements in Modern Law, Law & Sociology Review, Vol. 17

TORRENS, Diana L. (1999): *Locus Standi* and Access to Justice under EC Law – Where to go after Greenpeace, elni Review, Environmental Law Network International, 1/99.

TURNER, Stephen J. (2009): A Substantive Environmental Right, An Examination of the Legal Obligations of Decision-Makers towards the Environment, Wolters Kluwer

USHER, J. (1996): Judicial review of Community acts and the private litigant, In: CAMPBELL, Angus I. L. and VOYATZI, Meropi (eds.): Legal Reasoning and Judicial Interpretation of Community Law, Trenton Publishing,

VERHOFSTADT, Guy (2001): Open Letter: The Paradox of Anti-Globalisation, The Debate, Laeken, European Council

VERSCHUUREN, J. (2004): Public Participation regarding the Elaboration and Approval of Projects in the EU after the Århus Convention, Yearbook of European Environmental Law, Vol. 4

WARLEIGH, Alex (2003): Democracy and the European Union (Theory, Practice and Reform), SAGE Publications

WATES, Jeremy (1996): Towards an ECE Convention on Access to Environmental Information and Public Participation in Environmental Decisionmaking, elni 1/96, Environmental Law Network International

WATES, Jeremy (1997): The Public Participation Convention – Progress Report on the Negotiations, elni 1/97, Environmental Law Network International

WATES, Jeremy (2005): The Aarhus Convention: A New Instrument Promoting Environmental Democracy, In: CORDONIER SEGGER, Marie-Claire and Judge WEERAMANTRY, Christopher Gregory (eds.): Sustainable Justice (Reconciling Economic, Social and Environmental Law), Martinus Nijhoff Publishers

WILS, Wouter (1994): The Birds Directive 15 Years Later: A Survey of the Case Law and Comparison with the Habitats Directive, Journal of Environmental Law. Vol. 6, No 2.

WISSENBURG, Marcel (2005): Sustainability and the Limits of Liberalism, In: DRYZEK, John – SCHLOSBERG, David (eds.): Debating the Earth: The Environmental Politics Reader, Oxford University Press, Oxford

ZSCHIESCHE, Michael (2002): The Aarhus Convention – More Citizen's Participation by Setting out Environmental Standards?, elni Review 1/2002, Environmental Law Network International

Magyar nyelven:

A fenntartható gazdaság felé (a neoliberais gazdasági globalizáció megkérdőjelezése), Globalizáció füzetek 5., Friends of the Earth International – Magyar Természetvédők Szövetsége, 2005.

A jövő esélyei, Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, 1987.

A környezeti információkhoz való hozzáférés szabályozása és annak érvényesülése a környezetvédelemben, Eötvös Károly Intézet – EMLA Környezeti Management és Jog Egyesület – Közép-európai Egyetem Média és Kommunikáció Kutató Központ, Budapest, 2008.

A világ helyzete 2005 – Újragondolt biztonság, A washingtoni Worldwatch Institute jelentése a fenntartható társadalomhoz vezető folyamatról, Föld Napja Alapítvány, Budapest, 2005.

Az Egyesült Nemzetek Alapokmánya és a Nemzetközi Bíróság Alapszabályzata, Egyesült Nemzetek Tájékoztatási Osztálya, Genf, 1960.

Állampolgári részvétel a környezetvédelmi döntéshozatalban, Közép- és Kelet-Európai Regionális Környezetvédelmi Központ (REC), Budapest, 1994.

Civil Jövőkép (Átfogó nonprofit jogi reform koncepció), Ökotárs Alapítvány, Budapest, 2004.

Ébredés/Találkozás, Civil Kezdemények Ösztönzése a Területfejlesztésben, Környezeti Tanácsadók Egyesülete, Veszprém, 2006.

Feladatok a XXI. Századra (Az ENSZ Környezet és Fejlődés Világkonferencia dokumentumai), Föld Napja Alapítvány, Budapest, 1993.

Jo'burg Memo – Törékeny világunk pártatlan szemmel (Memorandum a johannesburgi világtalálkozó számára), Heinrich Böll Alapítvány, magyar kiadás, é. n.

Kistérségek Fejlesztéséért Tudományos Egyesület: A Civil Egyeztető Fórumok helyzete, működésük hatékonysága, Zárótanulmány, 2008 december

Környezetpolitika és uniós csatlakozás, Magyar Tudományos Akadémia, Budapest

Közös Jövünk (A Környezet és Fejlődés Világbizottság jelentése), Mezőgazdasági Kiadó, Budapest, 1988.

Magyar Természetvédők Szövetsége (2003): Kapcsolatépítés a vállalati szféra és a környezetvédő társadalmi szervezetek között, Budapest

Mikor ér véget a rendszerváltás? – Beszélgetés Tamás Pál szociológussal, Európai Tükör, XI. évfolyam, 12. szám, 2006. december

Nonprofit szervezetek Magyarországon (2006), Központi Statisztikai Hivatal, 2007.

ACHERHUIS, Hans (2006): A termelés eredete és története, In: MEADOWS, Donella H.: Világpolgár – Időökológia, BOCS Alapítvány, Székesfehérvár

ALBERT József (2001): Helyi társadalmi konfliktusok a nyolcvanas és a kilencvenes években, Veszprémi Egyetemi Kiadó, Veszprém

ANHEIER, Helmut – GLASIUS, Marlies – KALDOR, Mary (2004): A globális civil társadalom bemutatása, In: ANHEIER – GLASIUS – KALDOR (szerk.): Globális civil társadalom 1., Civil Szellem Sorozat III., Typotex

ANTAL László (2004): Fenntartható-e a fenntartható növekedés? (Az átmeneti gazdaságok tapasztalatai), Közgazdasági Szemle Alapítvány, Budapest

ÁDÁM Antal (1998): Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás, Osiris Kiadó, Budapest

ÁDÁM Antal (2009): A magyar Alkotmányból hiányzó alapértékekről, Közjogi Szemle, 2. évfolyam, 2009. március

ÁDÁM Antal (2009): A 20 éves magyar Alkotmány értékeiről és fejlesztési lehetőségeiről, In: KOCSIS Miklós – ZELLER Judit (szerk.): A Köztársasági Alkotmány 20 éve, Pécsi Alkotmányjogi Műhely Alapítvány, Pécs

BÁNDI Gyula (1988): Az ember joga a környezethez, Állam és Igazgatás, XXXIII. évf. 10. szám, 1988 október

BÁNDI Gyula (1994): A társadalmi részvétel és előfeltételei a környezetvédelemben, Jogállam, 1994/3-4.

BÁNDI Gyula (1995): Környezetvédelmi Kézikönyv. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest

BÁNDI Gyula (1998): Az ember joga a környezethez, Állam és Igazgatás, XXXIII. évf. 10. szám, 1998 október

BÁNDI Gyula (1999): Környezetjog, Osiris Kiadó, Budapest

BÁNDI Gyula (2000): Környezetjog (Második, átdolgozott és bővített kiadás), Osiris Kiadó, Budapest

Bándi Gyula szerk. (2004): Az Európai Unió környezetvédelmi szabályozása (átdolgozott kiadás), Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest

BÁNDI Gyula (2005): A környezetjog elveiről, Jogtudományi Közlöny, LX. évf. 11. szám, 2005 november

BÁNDI Gyula – CSAPÓ Orsolya – KOVÁCS-VÉGH Luca – STÁGEL Bence – SZILÁGYI Szilvia (2008): Az Európai Bíróság környezetjogi ítélkezési gyakorlata (A másodlagos jog intézményeinek fejlődése és az esetjog), Szent István Társulat, Budapest

BÁNDI Gyula (2009): A környezethez való jog aktualitása, Rendészeti Szemle, 57. évf. 1. szám

BARTAL Anna Mária (2005): Nonprofit elméletek, modellek, trendek, Századvég Kiadó, Budapest

BECK, Ulrich (2005): Mi a globalizáció?, A globalizmus tévedési – Válaszok a globalizációra, Belvedere Meridionale (magyar kiadás), Szeged

BELA Györgyi – BODA Zsolt – PATÓ Zsuzsanna (2008): Magyarország a nemzetközi környezetpolitikában (Az éghajlat és a biológiai sokféleség védelme), L'Harmattan Kiadó, Budapest

BERGER, Vincent (1999): Az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlata, HVG-ORAC, Budapest

BERKI Zsuzsanna – SZILÁGYI Szilvia – BÁNDI Gyula – KISS Csaba – BERKI András (2008): Az információhoz való hozzáférés szabályozása és annak érvényesülése a környezetvédelemben, EMLA Környezeti Management és Jog Egyesület, Budapest

BERKI Zsuzsanna szerk. (2009): Nemzetközi környezetvédelmi jogérvényesítési mechanizmusok (Útmutató a multilaterális egyezményeken alapuló jogérvényesítési lehetőségek igénybeviteléhez), EMLA Környezeti Management és Jog Egyesület, Budapest

BERTALANFFY, Ludwig von (1995): ...ám az emberről semmit sem tudunk, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest

BÍRÓ Endre (2002): Nonprofit Szektor Analízis, Civil szervezetek jogi környezete Magyarországon, NOSZA projekt, EMLA Egyesület, Budapest

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

BOGÁR László (2003): Magyarország és a globalizáció, Osiris Kiadó, Budapest

BOKORNÉ SZEGŐ Hanna (1999): Nemzetközi jog, Aula Kiadó, Budapest

BOOKCHIN, Murray (2009): Egy ökológikus társadalom felé, In: SCHEIRING Gábor – JÁVOR Benedek (szerk.): Oikosz és Polisz, Zöld politikai filozófiai szöveggyűjtemény, L'Harmattan Kiadó, Budapest

BRUHÁCS János (1991): A környezethez való jog és az emberi jogok nemzetközi rendszere. Acta Humana 1991/4.

BRUHÁCS János (2008): Nemzetközi jog I. (Általános rész), Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs

BULLAIN NILDA szerk. (2004): Civil Jövőkép – Átfogó nonprofit jogi reform koncepció (Kérdések és alternatívák), Ökotárs Alapítvány és a Civil-Társ Trust Programiroda, Budapest

BULLAIN Nilda – CSANÁDY Dániel (2008): Helyi érdek, helyi érték – Útmutató a helyi önkormányzatok és a civil szervezetek közötti együttműködések jogi és intézményes hátteréhez, Ökotárs Alapítvány – Európai Nonprofit Jogi Központ – Civil Társ Trust Programiroda

CARSON, Rachel (2007): Néma Tavasz, Katalizátor Könyvkiadó, Budapest

CSAPODY Tamás (2002): Civil forgatókönyvek, Válogatott tanulmányok és publicisztikai írások (1983-2003), Századvég Kiadó

CSATH Magdolna (2002): Lenni vagy nem lenni – A nemzetépítő stratégia lehetőségei, Kairosz Kiadó

CSÁNYI Vilmos (2006): Az emberi viselkedés, Sanoma Budapest Kiadói Zrt.

CSÁNYI Vilmos (2007): Egyén, közösség, interakció, In: BAKTAY Zelka – CSÁNYI Vilmos – HORVÁTH Zoltán – POPPER Péter: Az önmagát kereső ember (Bűntudat és feloldozás), Saxum Kiadó – Affarone Kft.

CSEFKÓ Ferenc – HORVÁTH Csaba szerk. (1999): Magyar és európai civil társadalom, MTA RKK DTI – Pécs-Baranyai Értelmiségi Egyesület, Pécs

CSEHI Zoltán (2007): A civil társadalom szervezeteinek joga Magyarországon, Gondolat Kiadó

CSEREY Balázs (1996): A környezeti hatásvizsgálat helye a környezetvédelemben, *Környezet és Fejlődés* VI/3-4.

CSUTORA Mária – KERÉKES Sándor (2004): A környezetbarát vállaltirányítás eszközei, KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest

DAHLKE, Rudiger (2002): Mitől beteg a világ?, A modern mítoszok jövőnkét veszélyeztetik, Magyar Könyvklub, Budapest

DARVAS Béla (2000): Virágot Oikosnak (Kísértések kémiai és genetikai biztonságunk ürügyén), L'Harmattan Kiadó

DARVAS Béla szerk. (2007): Mezőgazdasági géntechnológia – Elsőgenerációs GM-növények, Országgyűlési nyílt nap, 2006. november 22., Budapest

DIAMOND, Jared (2007): Összeomlás, Tanulságok a társadalmak továbbéléséhez, Typotex Kiadó, Budapest.

DOBSON, Andrew: Környezet és képviseleti demokrácia, In: SCHEIRING Gábor – JÁVOR Benedek (szerk.): *Oikosz és Polisz, Zöld politikai filozófiai szöveggyűjtemény*, L'Harmattan Kiadó, Budapest, 2009.

DOBSON, Andrew (2009): Ökológiai állampolgárság – felforgató hatás?, In: SCHEIRING Gábor – JÁVOR Benedek (szerk.): *Oikosz és Polisz, Zöld politikai filozófiai szöveggyűjtemény*, L'Harmattan Kiadó, Budapest

DRYZEK, John S. (2009): Politikai és ökológiai kommunikáció, In: SCHEIRING Gábor – JÁVOR Benedek (szerk.): *Oikosz és Polisz, Zöld politikai filozófiai szöveggyűjtemény*, L'Harmattan Kiadó, Budapest

EKINS, Paul (2005): „A növekedés határai” és a „fenntartható fejlődés”: megbirkózni az ökológiai valósággal, In: PATAKI György – TAKÁCS-SÁNTA András (szerk.): *Természet és gazdaság (Ökológiai közgazdaságtan szöveggyűjtemény)*, Typotex Kiadó, Budapest

ERDŐS Tibor (2003): *Fenntartható gazdasági növekedés (Különös tekintettel a rendszerváltást követő magyar gazdaságra)*, Akadémiai Kiadó, Budapest

ÉRI Vilma (2005): A helyi fenntarthatósági esettanulmányok tapasztalatai, In: *Helyi fenntarthatósági esettanulmányok*, Környezettudományi Központ Alapítvány, Budapest

FARAGÓ Tibor (2002): Magyarország részvétele a nemzetközi környezetvédelmi együttműködésekben, *Műhelytanulmányok Magyarország Környezeti Jövőképeiről*, az Országos Környezetvédelmi Tanács és a Magyar Tudományos Akadémia Szociológiai Kutatóintézete kiadványa

FARAGÓ Tibor – TAKÁCS-SÁNTA András – FEILER József (2005): Az éghajlatváltozás kockázatának mérséklése, In: TAKÁCS-SÁNTA András (szerk.): *Éghajlatváltozás a világban és Magyarországon*, Alinea Kiadó – Védegylet, Budapest

FARAGÓ Tibor (2006): Az Európai Unió megújított Fenntartható Fejlődési Stratégiája, Ma&Holnap, VI. évf. 5. szám (Különszám)

FARKAS Péter (2000): A humánökológia alapjai, Szent István Társulat, Budapest

FARKAS Péter (2003): Fenyegetett jövőnk védelmében, Márton Áron Kiadó, Budapest

FIDRICH Róbert (2003): Zöldrefestés (avagy hogyan próbálják az óriáscégek kifogni a szelet a környezetvédők vitorlájából?), Globalizáció füzetek 3., Magyar Természetvédők Szövetsége, Budapest

FODOR László (2004a): A környezeti információk szabadsága az európai elvárások szerint, In: FODOR László (szerk.): A környezeti adatokhoz való hozzáférés lehetőségei a magyar közigazgatásban, Debreceni konferenciák II., Debrecen

FODOR László (2004b): A Zengő hegyére tervezett lokátorállomás engedélyezésének környezetjogi vonatkozásai, Sectio Juridica et Politica, Miskolc, Tomus XXII., Miskolc University Press

FODOR László szerk. (2006): Környezetjog (Harmadik, átdolgozott kiadás), DE ÁJK – Lícium Art Könyvkiadó- és Kereskedelmi Kft., Debrecen

FÖLDESI Tamás: Adalékok a petíciós jog történetéhez, Acta Humana, 1993. 11.

FÜLÖP Sándor (2001): Környezeti konfliktusok a gyakorlatban, In: LÁNYI András (szerk.): A szag nyomában, Környezeti konfliktusok és a helyi társadalom, OSIRIS – ELTE BTK Szociológiai Intézet Humánökológia Szakirány, Budapest

FÜLÖP Sándor szerk. (2005): Környezeti demokrácia Magyarországon, A „TAI” módszerrel végzett második magyar környezeti demokrácia felmérés eredményei, EMLA Környezeti Management és Jog Egyesület, Budapest

FÜLÖP Sándor (2008a): Az Aarhusi Egyezmény eszméi, Fundamentum, ELTE TÁTK, 2008/1.

FÜLÖP Sándor (2008b): A részvételre képesítés, Elektronikus kötet az EMLA egyesület alapításának 15. évfordulójára, EMLA, Budapest

GÁCS János (2005): A lisszaboni folyamat – egy hosszú távú stratégia rejtélyei, elméleti problémái és gyakorlati nehézségei, Közgazdasági Szemle, LII. évf., 2005. március

GLASIUS, Marlies – KALDOR, Mary (2004): A globális civil társadalom szeptember 11. előtt és után, In: ANHEIER, Helmut – GLASIUS, Marlies – KALDOR, Mary (szerk.): Globális civil társadalom 2., Civil Szellem Sorozat IV., Typotex

GLATZ Ferenc szerk. (1997): Globalizáció és nemzeti érdek, Magyarország az ezredfordulón (Stratégiai kutatások a Magyar Tudományos Akadémián I.) Budapest

GOMBÁR Csaba – VOLOSIN Hédi szerk. (2000): A kérdéses civilizáció, Helikon Kiadó, Budapest, 2000.

GRÁD András (2005): A strasbourgi emberi jogi bírászkodás kézikönyve, Strasbourg Bt., Budapest

GYÖRFFY Gábor (1996): A nonprofit szervezetek szabályozásának nemzetközi gyakorlata, Jogállam, 1996/3-4.

GYULAI Iván (2006): Észrevételek a megújított EU fenntartható fejlődési stratégiához, In: SCHMUCK Erzsébet – BOTÁR Alexa (szerk.): Az EU fenntartható fejlődésre vonatkozó megújult stratégiája, Magyar Természetvédők Szövetsége

GYULAI Iván (2007): Új megközelítések a fenntarthatóság érdekében, In: KÓRÓDI Mária (szerk.): Remény a fennmaradásra (Fenntartható-e a fejlődés?), Kossuth Kiadó

GYULAI Iván (2008): Kérdések és válaszok a fenntartható fejlődésről, Magyar Természetvédők Szövetsége, Budapest

GYULAI Iván (2009): Fenntartani a fenntarthatatlant, In: KÓRÓDI Mária: Az erőszak kultúrája, Pallas Kiadó Kft., Budapest

HAJNAL Klára (2000): A környezetvédelem regionális fejlesztésének kérdései, In: FODOR István – KOVÁCS Bernadett – TÉSITS Róbert (szerk.): Társadalom és környezet (Tanulmányok a tudomány világkonferenciájára), Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs

HAJNAL Klára (2006): A fenntartható fejlődés elméleti kérdései és alkalmazása a településfejlesztésben, PhD.-értekezés, PTE TTK Földrajzi Intézet, Pécs

HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila szerk. (1999): Emberi jogok, Osiris Kiadó, Budapest

HETESI Zsolt – SZÁM Dorottya – VÉGH László (2008): Az utolsó kísérlet, Híradás a Föld állapotáról, Kairosz Könyvkiadó Kft., Budapest

HOMER-DIXON, Thomas F. (2004): Környezet Szükség Erőszak, Typotex Kiadó, Budapest

HORVÁTH Zoltán (2007): Kézikönyv az Európai Unióról (Hetedik, átdolgozott, bővített kiadás), HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest

HORVÁTH Zsuzsanna (2002): Az Európai Közösség környezeti jogának végrehajtása: a tagállamok kötelezettségei, Európai Jog, 2002/3., HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2002. május

HORVÁTH Zsuzsanna szerk. (2004): Válogatott ítéletek az Európai Bíróság esetjogából, 3. kötet, CompLex Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest

HORVÁTH Zsuzsanna (2010): Környezeti politika, In: KENGYEL Ákos (szerk.): Az Európai Unió közös politikái, Akadémiai Kiadó Zrt., Budapest

ILLÉS Zoltán – MEDGYESI Balázs (1998): A környezet- és természetvédelmi mozgalom szerepe a rendszerváltásban, In: SCHMIDT Mária – TÓTH GY. László (szerk.): Janus-arcú rendszerváltás, Kairosz Kiadó, Budapest

JUHÁSZ-NAGY Pál (1984): Beszélgetések az ökológiáról, Mezőgazdasági Kiadó, Budapest

KAPOSVÁRI Ildikó – KRÁLIK Miklós – SEBESTYÉN István (1997): Magyarország civilnézetben, Európa Ház/Civitalis Egyesület, Budapest

KARDOS Gábor (1995): Emberi jogok egy új korszak határán, T-Twins Kiadó

KENDE Tamás – SZŰCS Tamás szerk. (2006): Európai közjog és politika, CompLex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest

KEREKES Sándor szerk. (1998): Gazdaság és környezet, Magyar Tudományos Akadémia, Budapest

KEREKES Sándor – KISS Károly (2001): Környezetpolitikánk az EU-elvárások hálójában, Agroinform Kiadóház, Budapest

KEREKES Sándor (2007): A környezetgazdaságtan alapjai, Aula Kiadó

KÉGLER Ádám (2006): Érdekérvényesítés az Európai Unióban, MTA PTI, Budapest

KINDLER József (1991): Fejezetek a döntésméletről, BKE, Aula Kiadó, Budapest

KINDLER József (2002): Jóléti válság, szegénység és globalizáció, In: PÁLVÖLGYI Tamás – NEMES Csaba – TAMÁS Zsuzsanna (szerk.): Vissza vagy hova – Útkeresés a fenntarthatóság felé Magyarországon, Tertia Kiadó, Budapest

KOMANOVICS Adrienne (2007): A nyilvánosság követelménye az Európai Unióban. Gondolatok a Bizottság Zöld Könyve kapcsán I., Európai Tükör, XII. évfolyam, 12. szám, 2007. december

KOMANOVICS Adrienne (2009): Információszabadság az Európai Unióban, Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, PTE ÁJK, Pécs

KONDOROSI Ferenc (2004): Emberi jogok: veszélyek és kihívások, Civil Akadémia, Budapest

KORTEN, David C. (1996): A tőkés társaságok világuralma (ötödik kiadás), Magyar Kapu Alapítvány EKF Hálózat, Budapest

KÓRÓDI Mária szerk. (2007): Remény a fennmaradásra (Fenntartható-e a fejlődés?), Kossuth Kiadó

KÓRÓDI Mária: Az erőszak kultúrája, Pallas Kiadó Kft., Budapest

KRÄMER, Ludwig (2002): Az Európai Bizottság szerepe a közösségi környezetvédelmi jog átvételének ellenőrzésében. Európai Jog, 2. évf. 3. szám, HVG-ORAC, 2002. május

- LÁNG István (1980): A környezetvédelem nemzetközi körképe, Mezőgazdasági Kiadó
- LÁNG István (2009): Félreértett üzenet, In: KÓRÓDI Mária (szerk.): Az erőszak kultúrája, Pallas Kiadó Kft., Budapest
- LÁNYI András (1999): Együttéléstan, A humánökológia a politikai filozófiában, Liget Könyvek, Liget Műhely Alapítvány, Budapest
- LÁNYI András (2000): A humánökológia környezetfogalma és esztörténeti összefüggései, In: LÁNYI András szerk. (szerk.): Természet és szabadság, Humánökológiai olvasókönyv, ELTE Szociológiai és Szociálpolitikai Intézet Humánökológiai Szakirány, Osiris Kiadó, Budapest
- LÁNYI András (2003): Létezik-e? (esszék), Hanga Kiadó – Új Mandátum Kiadó, Budapest
- LÁNYI András (2009): Porcelán az elefántboltban, Az ökológiai politika kezdetei Magyarországon, Heti Válasz Kiadó
- LÁSZLÓ Ervin (2002): Meg tudod változtatni a világot (Közös sorsunk kézikönyve), Magyar Könyvklub, Budapest
- LÁSZLÓ Ervin (2006): Káoszpont, Válaszút előtt a világ, Budapest Klub Alapítvány – Kossuth Kiadó, Budapest
- LÁSZLÓ Ervin (2008): Világváltás, A változás harmonikus útja, Nyitott Könyvműhely
- MAGYAR Emőke (1996): Hatásterületek és érzékenységi tényezők a hatástanulmányokban, Környezet és Fejlődés, VI/3-4.
- MAGYAR Emőke – TOMBÁCSZ Endre – FÜLÖP Sándor – TESZÁR László (2007): Előzetes vizsgálat – hatásvizsgálat – IPPC, CompLex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest
- MAJER József (2004): Bevezetés az ökológiába, Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs
- MAJTÉNYI Balázs (2008): A jövő nemzedékek és a természeti tárgyak köztársasága?, Fundamentum 2008/1., ELTE TÁTK, XII. évf. 1. szám
- MAJTÉNYI Balázs (2009): Belátásukra bízzák? Az Európa Tanács tagállamai és a környezetvédelem, Föld-rész, II. évfolyam, 2. szám
- MAJTÉNYI László (2006): Az információs szabadságok – adatvédelem és a közérdekű adatok nyilvánossága, CompLex Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest
- MARJÁN Attila (2007): Európa sorsa (Az öreg hölgy és a bika), HVG Kiadó Zrt., Budapest
- MASENKÓ-MAVI Viktor (2004): Környezetvédelem és emberi jogok az 1990-es években, Állam- és Jogtudomány, XLV. évfolyam

MAVI Viktor (1988): Szolidaritási jogok vagy az emberi jogok harmadik nemzedéke? Állam- és Jogtudomány 1987-88., No. 1-2.

MÁLOVICS György – VÁN Hajnalka (2008): Az ökológiai fenntarthatóság és a regionális versenyképesség összefüggései, Tér és Társadalom, XXII. évf., 2. sz.

MÁRKUS Eszter szerk. (2005): Ismerd, értsd, hogy cselekedhess (Tanulmányok a részvételi demokrácia gyakorlatáról), Nonprofit Szektor Analízis, EMLA Egyesület, Budapest

McDANIEL, Carl N. – GOWDY, John M. (2002): Az édenkert kiárúsítása, Példázat a természet tönkretételéről, Typotex Kiadó, Budapest

MESZLÉNYI Attila (2008): A világvége illemtana, Ad Librum Kiadó, Budapest

MIKLÓS László (2001): A környezeti hatásvizsgálatok nyilvánossága a hatósági eljárásokban, Acta Universitatis Szegediensis Acta Juridica et Politica, Tomus LIX., Fasciculus 11., Szeged

MIKLÓS László szerk. (2008): Környezetjog, Egyetemi jegyzet, SZTE ÁJK, JATE Press, Szeged

MISZLIVETZ Ferenc (2005): Az európai konstrukció – Egy új szuverén születése?, Savaria University Press

MONDOK Zsuzsa (1996): Az Európai Közösség környezeti hatásvizsgálatról szóló irányelve, Környezet és Fejlődés, VI/3-4.

MÓRA Veronika (2008): A zöldek (környezet-, természet- és állatvédő szervezetek), Civil Szemle, Civil Éves Jelentés 2006-2007, V. évfolyam 1-2. szám, Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest

NÁNÁSI Irén szerk. (2005): Humánökológia – A természetvédelem, a környezetvédelem és az embervédelem tudományos alapjai és módszerei, Medicina Könyvkiadó, Budapest

OHNSORGE SZABÓ László – KAJNER Péter – UNGVÁRI Gábor (2005): Fenntartható EU felé(?), Kritikai elemzés az Európai Unió és Magyarország környezetpolitikájáról, L'Harmattan Kiadó, Budapest

OSGOOD, Diane (2004): A globális civil társadalom válaszai a növényi biotechnológiára, In: ANHEIER, Helmut – GLASIUS, Marlies – KALDOR, Mary (szerk.): Globális civil társadalom, Typotex, Budapest

PAPP Sándor (2009): Versenyfutás a katasztrófával, In: KÓRÓDI Mária: Az erőszak kultúrája, Pallas Kiadó Kft., Budapest

PATAKI György – TAKÁCS-SÁNTA András szerk. (2005): Természet és gazdaság (Ökológiai közgazdaságtan szöveggyűjtemény), Typotex Kiadó, Budapest

PELLE Anita (2007): Emissziós kvóták, megújuló energiaforrások, környezetbarát közlekedés, természeti kincsek megóvása: Magyarország környezetvédelmi feladatai a

lisszaboni stratégia alapján, In: FARKAS Beáta (szerk.): A lisszaboni folyamat és Magyarország, SZTE Gazdaságtudományi Kar Közleményei 2007, JATEPress, Szeged

PETRÉTEI József (2009): Az alkotmányos demokrácia alapintézményei, Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs

QUINN, Daniel (1999) Izmael, Föld Napja Alapítvány, Budapest

RAKONCZAI János (2003): Globális környezeti problémák, Lazi Könyvkiadó, Szeged

RIEGLER, Josef – MOSER, Anton (2001): Ökoszociális piacgazdaság, Agroinform Kiadóház, Budapest

SACHS, Wolfgang (2006): Miért pont a sebesség? In: MEADOWS, Donella H.: Világpolgár – Időökológia, BOCS Alapítvány, Székesfehérvár

SARTORI, Giovanni (1999): Demokrácia, Osiris Kiadó, Budapest

SÁNDOR Judit szerk. (2002): Kalauz az Európai Unió fenntarthatósági politikájához, BAZ Megyei Környezetvédelmi és Területfejlesztési KHT

SCHEIRING Gábor – BODA Zsolt (2008): Gazdálkodj okosan! (A privatizáció és a közszolgáltatások politikája), Védegylet – Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest

SCHUMACHER, Ernst F. (1991): A kicsi szép, Tanulmányok egy emberközpontú közgazdaságtanról, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest

SEBESTÉNY István (2005): Civil dilemmák – Kihívások és alternatívák a civil szektorban, Acta Civitalis 6., Civitalis Egyesület, Budapest

SHAW, Malcolm N. (2008): Nemzetközi jog (szerk. Nagy Boldizsár), Complex Kiadó Kft.

SÍKLAKY István (2003): Létbiztonság és harmónia, Egy zöld fordulat programja – A pénzürelmi rendszer alternatívája, Éghajlat Könyvkiadó, Budapest

SÓLYOM László: A társadalom részvétele a környezetvédelemben, Medvetánc, 1985/4-1986/1.

SÓLYOM László (2001): Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon, Osiris Kiadó, Budapest

SÓLYOM László (2002): A jövő nemzedékek jogai és ezek képviselete a jelenben, Eörsi Gyula Emlékkönyv (1922-1992), HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft.

SZABÓ Máté (1985): Zöldek, alternatívok, környezetvédők, Gondolat

SZABÓ Máté szerk. (2000): Globális civil társadalom? A nemzetközi és külföldi NGO-k szerepe a magyar civil társadalom fejlődésében, Villányi úti könyvek 21., Politikatudományi sorozat 17.

- SZABÓ Miklós szerk. (1998): Jogbölcseleti előadások, Bíbor Kiadó, Miskolc
- SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet (2003): Az Európai Unió közjogi alapjai (I. kötet), Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs
- SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet (2004): A jogorvoslat duális rendszere az Európai Unióban, JURA, 10. évfolyam, 1. szám
- SZAMEL Katalin: A petíciós jogról alkotmányközelben, Jogtudományi Közlöny, 1988. 12.
- SZENTES Tamás és munkaközössége (2006): Fejlődés Versenyképesség Globalizáció, Akadémiai Kiadó Zrt., Budapest
- SZILÁGYI Szilvia szerk. (2009): A civilek részvételével zajló környezeti ügyek legfontosabb problémái, EMLA Környezeti Management és Jog Egyesület, Budapest
- SZILVÁCSKU Zsolt (2003): Stratégiai környezeti vizsgálatok gyakorlata az Európai Unióban, VITA, REGIO ET NATURA sorozat I., Budapest
- SZLÁVIK János (2005): Fenntartható környezet- és erőforrás-gazdálkodás, KJK-KERSZÖV, Budapest
- TAKÁCS-SÁNTA András (2008): Bioszféra-átalakításunk nagy ugrásai, L'Harmattan Kiadó, Budapest
- THIELE, Alexander (2009): A jogvédelmi rendszer a Lisszaboni Szerződés után – egy lépéssel (sem) előbbre?, Európai Jog, 9. évf., 3. szám, 2009 május
- TÓTH Gábor (2004): Génháború (A genetikailag módosított élelmiszerek kockázatai), Pilis-Vet Kiadó
- TÓTH Gergely (2007): A Valóban Felelős Vállalat – A fenntarthatatlan fejlődésről, a vállalatok társadalmi felelősségének (CSR) eszközeiről és a mélyebb stratégiai megközelítésről, Környezettudatos Vállalatirányítási Egyesület (KÖVET)
- TÓTH I. János (1997): Játékelmélet és társadalom, JATEPress, Szeged
- TÓTH Katalin (2005): Jogharmonizáció és hatékonyság a környezetvédelemben, In: FODOR László (szerk.): A környezetvédelmi jog és igazgatás hatékonyságának aktuális kérdései, Debreceni konferenciák III., Debrecen
- TÓTHNÉ NAGY Magdolna szerk. (2002): Környezetvédelmi demokrácia a gyakorlatban, Közép- és Kelet-Európai Regionális Környezetvédelmi Központ (REC), Szentendre, 2002. március
- VARGA Attila (2007): A normateremtés kényszere és lehetőségei az anómiában – a fenntarthatóság normái, In: JAKAB György – VARGA Attila: A fenntarthatóság pedagógiája, Fenntarthatóság és globalizáció 4., L'Harmattan Kiadó

VAY Márton szerk. (2005): Zengő (Ökológiai, politika és társadalmi mozgalmak a Zengő-konfliktusban), Védegylet, Budapest

VÁRI Anna (1996): Döntéselemzés, konfliktuskezelés

VÁRNAY Ernő – PAPP Mónika (2005): Az Európai Unió joga, KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest

VÁRNAY Ernő – PAPP Mónika – VARJU Márton – BARTHA Ildikó (2006): A tagállamokkal szembeni kötelezettségszegési eljárások, , CompLex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest

WELLER Mónika (1995): A nemkormányzati szervezetek szerepe az emberi jogok védelmében nemzeti és nemzetközi szinten, ACTA Humana, No. 21

WELLER Mónika (2000): Emberi jogok és európai integráció, Emberi Jogok Magyar Központja Közalapítvány, Budapest

WENT, Robert (2002): Globalizáció (Neoliberális feladatok, radikális válaszok), Perfekt Gazdasági Tanácsadó, Oktató és Kiadó Rt.

ZÁGONI Miklós (2002): A technokultúrától az etikáig: a technológiai neutralizmus kritikája, In: JÁVOR Benedek (szerk.): A jövő nemzedékek jogai, Védegylet

ZÁMBORI Zoltán szerk. (2002): Környezetvédelem, Ökológiai Intézet a Fenntartható Fejlődésért Alapítvány, Miskolc

XV. 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)

XVI. Angol nyelvű összefoglaló

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.