

Az Aarhusi Egyezmény kiterjesztésének jelentősége – A felelős részvétel elve

Nonprofit Szektor Analízis

Tanulmányok a részvételi demokrácia gyakorlatáról

Dr. Kiss Csaba

Bevezetés

Túlzás nélkül állítható, hogy jogtörténelem-formáló időszak volt a XX. század végének az, amikor az ENSZ EGB az Aarhusi Egyezmény¹ elfogadását készítette elő, s történelmi pillanat volt az az 1998. június 25., amikor a dániai Aarhus városában 36 ország (beleértve az Európai Közösséget is) aláírta a szóban forgó nemzetközi szerződést. A folyamat beteljesülése az a momentum volt, amikor az Egyezmény 2001. október 30-án hatályba lépett.

Azóta az Egyezmény nemcsak történelmet írt, de meghatározta azt a szintet is, amit egy államnak, mely önmagát demokratikusnak tekinti, és amely környezeti demokráciáját kiemelt fontosságúként kezeli, el kell érnie. Ettől a pillanattól kezdve ugyanis minden olyan állam, mely az Egyezménynél kevesebb jogot garantál állampolgárainak és a területén tartózkodóknak környezeti kérdésekben, az Egyezmény értékrendszere alapján minősíthető és kritikával illelhető. Sőt, akár levonható vele szemben az a következtetés is, hogy a környezeti demokráciát nem kezeli kiemelt fontosságúként.

Sokan és sokszor elmondták már, hogy az Egyezmény három pillérre épül, melyek az alábbiak:

- információhoz való hozzáférés,
- részvétel a döntéshozatalban,
- jogorvoslathoz való jog.

Ezt a három pillért egészítik ki az Egyezmény bevezető cikkeiben található definíciók és alapelvek, valamint hangsúlyos utalás a magyarra a nehezen kezelhető capacity building fogalommal, melyet az Egyezményben részvételre képezítésnek fordítottak, míg máshol a kapacitás építést használják.

¹ 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 elfogadott Egyezmény

Mivel számosan elemezték már az Egyezmény felépítését, cikkeiben található rendelkezéseket, ehelyütt indokolatlan lenne megismételni a korábban elhangzottakat, másolni vagy duplikálni más kutatók munkáit. Az alapkérdésekről több forrásból is érdeklődhet az olvasó² pl. az ENSZ EGB honlapján³ található segédanyagokból.

Az Egyezmény kiterjesztésének lehetősége

Tudjuk, hogy az Egyezmény a környezeti ügyekben írja elő az információ szabadságát, a részvétel jogát és a bírósághoz fordulás jogát. Nyugodtan mondhatjuk azt, részben az Egyezmény szövegének ismeretében, részben pedig a vonatkozó magyar környezetvédelmi jog releváns rendelkezéseinek ismeretében, hogy a környezeti kérdésekben alapvetően megoldott a három demokratikus jog garantálása, az Egyezmény követelményeinek nagy vonalakban megfelelő szabályozás megléte. Nem feladata a jelen tanulmánynak állást foglalni abban a kérdésben, hogy a magyar jog milyen messzire jutott el az Egyezmény szellemének és részlet szabályainak a nemzeti jogba való átültetésében vagy hogy milyen pontokon kifogásolható a magyar környezeti demokráciát rendező joganyag. Mégannyira sem tiszte a jelen kutatásnak az Egyezmény tényleges, gyakorlati megvalósulásával foglalkozni, tudva azt, hogy erre a célra több környezetvédelmi társadalmi szervezet is működtet megfigyelő (ún. watchdog) szolgáltatást⁴. A jelenlegi elméleti szinten tehát verifikálhatónak tartom azt a megállapítást, hogy a magyar környezeti jogban az Egyezménynek megfelelő elemek megtalálhatók, s ezek elméletileg biztosítják a rendszer gyakorlati működőképességét.

Az előttünk álló és vizsgálandó kérdés ennél sokkal inkább elvi, elméleti jelentőségű, kis túlzással úgy is fogalmazhatunk, hogy jogfilozófiai szintű. Ez pedig nem más, mint hogy *kiterjeszhető-e az Egyezmény által garantált jogok rendszere a környezeti ügyeken túlra*, és ha igen, milyen jellegű ügyekre és milyen jogalanyokra, milyen tartalommal és milyen egyéb feltételek fennállása mellett.

A minta

A környezeti jogok terjedése és a környezeti demokrácia fejlődése logikusan egy olyan feltételrendszerben jelent meg, amikor a környezet állapotának romlása egyre több ember számára jelentett problémát és egyre nagyobb mérvű feladatok elé állította mind az államot, mind a közösségeket. Leegyszerűsítetten fogalmazva, egészen addig, amíg a környezet állapota nem volt a mainak megfelelő válságban, addig a környezeti jogok kérdése sem merült fel égető szükséggel. A válságjelenségek szaporodása objektív és tovább el nem leplezhető volt, amikor mind a helyi, kisközösségi terek elkezdtek veszteni élhetőségükből, illetve amikor a globális tér, a Föld ökológiai állapota került veszélybe. A helyi és a globális jelenségek nagymértékben összefüggtek, hiszen egyetlen kistérség sem függetleníthette magát, például a globális levegőszennyezettség növekedésétől, de példának okáért a helyi léptékben még elfogadható motorizáció-növekedés globálisan már jelentős hatásokkal járt. A válságba vezető folyamatokra az államok és a társadalmi szervezetek szinte egyidőben reagáltak, természetesen a saját eszközeikkel: az állam szabályozással, a civil szféra pedig akciókkal.

² Pl. magyarul a Független Ökológiai Központ Alapítvány honlapján, (<http://www.foek.hu/zsibongo/aarhus/index.htm>)

³ United Nations Economic Commission for Europe (<http://www.unece.org/>)

⁴ Pl. EMLA Környezeti Management és Jog Egyesület honlapja. (http://www.emla.hu/new_hunsite/access.php)

Ugyanilyen válságjelenségek kisebb-nagyobb eltéréssel más szektorokban is megfigyelhetők akár hazánkban is; a szektorok közelítőleg kimerítő felsorolására később kísérletet teszünk, de addig is néhány példát említek:

- az oktatási ágazatban egyszerre jelentkezik az alulképzettség egyes társadalmi csoportok körében, másrészt országosan a túlképzettség és a diplomás munkanélküliség,
- a szociális ágazatban a szakemberhiány és a társadalmi elfogadottság alacsony szintje,
- az egészségügyi ágazatban a kettészakadás a minőségi intézmények által nyújtott szolgáltatások és a csökkenő színvonalú általános ellátás között,
- a kulturális ágazatban a magyar kultúra tévesztése az amerikaival szemben és a népesség általános kultúrálódási igényének, pl. olvasási gyakoriságának csökkenése,
- a műemlékvédelmi ágazatban az értékek romlása és gazdasági érdekek miatti feláldozása,
- stb.

Továbbá az összes ágazat egyformán jelentkező problémája a forráshiány, ami mind az infrastrukturális, mind a humán feltételek minőségromlásához vezet.

Az ötlet

Az alapötlet az, hogy a nem-környezeti szektorok döntéshozatali eljárásaiban is tegyük lehetővé a szektorspecifikus társadalmi szervezetek „beáramlását”, ahogyan ez a környezetvédelmi szektorban megtörtént.

A gondolat – könnyű belátni – igencsak eretnek. De egyben nagyon eredeti is, valamint semmiképpen sem megvalósíthatatlan. Végül a környezeti demokrácia szabályozása sikerének példáját nézve nem vitás, hogy mai esetleges idegenkedésünk a kiterjesztés megvalósításától csak idő kérdése, hogy elmúljon és átadja helyét a támogatásnak.

Elfogadottság

Nem szükséges hosszú időtávra visszatekinteni ahhoz, hogy lássuk: akár még 10-20 évvel ezelőtt is ugyanilyen elképzelhetetlen volt az, hogy környezetvédelmi társadalmi szervezetek részt vegyenek nagyberuházások engedélyezési folyamataiban vagy környezetvédelmi tárgyú jogszabályok tervezeteinek véleményezésében. Ahogyan ma elfogadjuk ezeket a jogokat, úgy fogjuk természetesnek tartani, hogy pl. egy régészeti lelőhellyel kapcsolatos ügyben a hatóság döntése előtt ki kell, hogy kérje a helytörténeti egyesület véleményét, ellenkező esetben számíthat arra, hogy határozatát az egyesület akár bíróság előtt is megtámadhatja. Az elfogadás, mint érzelmi viszonyulás tehát könnyebben elképzelhető, és etekintetben a kérdés legkevésbé problematikus oldalát képezi; a nagyobb gondot a többi feltétel jelenti.

Indokoltság

A *kiterjesztés* (nevezzük így a továbbiakban az egyszerűség kedvéért) akkor indokolt, ha egyfelől meglévő problémára reagál, másfelől megoldást kínál azokra, végül ha nem jelent

nagyobb terhet, mint előnyt, vagyis ha érvekkel racionálisan alátámasztható. Nézzük az egyes elemeket.

Problémákra való reagálás

Ahogy fentebb a környezeti demokráciánál mint mintánál említettem, a problémák valóságok és a mai magyar valóság részét képezik, élők, és ebből a szempontból megoldást követelnek. Mind az ágazatokat egyként sújtó válságjelenségek, mind az egyes szektorspecifikus megjelenési formák arra ösztönöznek, hogy megoldást kell találnunk, még hozzá a hagyományos állami bevétel beszedő – prioritásokat meghatározó – újraosztó politikán túl, egy attól eltérő, innovatív szemlélettel. A kiterjesztés önmagában természetesen még nem változtat a jelenlegi redisztribúciós gyakorlaton, hiszen ahhoz (még) nem rendelkezik elég ismertséggel és támogatottsággal, és nem is törekszik az állami intézményrendszer gyökeres átalakítására, lebontására – holott helyenként az is indokolt lenne, hiszen a civil szféra bizonyítottan hatékonyabb egyes területeken, mint az állami. De ez a veszély nem is fenyeget, hiszen a környezeti demokráciának sem (csak) az a lényege, hogy meglévő állami funkciók kerüljenek át társadalmi szervezetekhez, hanem hogy a társadalmi kontroll növekszik és a civil szektor (korábbi megfogalmazással az egyszerű emberek) saját közegük sorsának alakításában és az azokkal kapcsolatos állami döntések meghozatalában akár meghatározó befolyással is bírnak. A meglévő problémák tehát indokolják a ötlet megvalósítását.

Megoldás nyújtása

Amit fontos az elején világossá tennünk, az az, hogy az állami döntéshozatali hatáskörbe tartozó ügyeket sokszor hajlamosak vagyunk – sok esetben a döntéshozók álláspontja miatt – úgy felfogni, mint amelyek magasan kvalifikált, speciális szaktudással rendelkező szakemberek kompetenciájába tartozó, főleg technikai-technológiai kérdések. Mi köze lehet például egy helyi közösségnek ahhoz, hogy őseik földjén egy multinacionális bányavállalat szándékozik kitermelni az ásványi kincseket, akkor, amikor a közösség egyetlen tagja sem geológus vagy bányászati szakember és ezért műszaki szakértelemben nem áll azonos szinten a beruházóval? A válaszhoz fontos, hogy felismerjük: a legjobb döntés (vagyis a nemcsak műszakilag, de nem is kizárólag társadalmilag, etikailag, stb. legjobb, hanem egyfajta holisztikus szempontból legjobb, azaz az optimális döntés) meghozatalához társadalmi részvétel kell. Ezzel egyúttal abban is állást foglalunk, hogy az egyes döntést igénylő kérdések vajon csak technikai-technológiai jellegűek-e. Egyértelműen nem, a részvétel tehát emeli a döntés színvonalát, létjogosultsága nem megkérdőjelezhető. Ahogy a Riói Deklaráció 10. elvében megfogalmazódik: „A környezeti ügyeket – a megfelelő szinten – a legjobban az összes érdekelt állampolgár részvételével lehet megoldani.”

Az már egy nehezebben megválaszolható kérdés, mivel sokszor egzakt és matematizálható mutatókkal nem jellemezhető, hogy a társadalmi részvétel általánosságban segíti-e a válságjelenségek feloldását. Ebben a körben négy, alapvetően a bevezetés mellett szóló érvet tudok felhozni:

ad 1. Az óvatosság érve

A társadalmi szervezetek a lakosságot, azok érdekcsoportjait képviselik, a lakosság pedig egyre kevésbé bízik vakon az állam mindenhatóságában, mint ahogyan azt sokan – tévesen – elvárnák a XXI. század emberétől. Magyarul az emberek óvatosabbak, elővigyázatosabbak egyes kérdésekben, mint a döntéshozók. Ez azért lényeges, mert az elővigyázatosság a felelős döntés egyik sine qua non-ja. Környezeti ügyekben megtapasztalhattuk, hogy pl. a még nem ismert egészségi kockázattal járó nem-ionizáló sugárzásokkal sokkal óvato-

sabban bánnának az érintettek, ha a döntés az ő kezükben lenne, pl. a mobiltelefon-átjátszó antennákra egyértelmű elhelyezési korlátozásokat vezetnének be nagyforgalmú közösségi létesítményektől, de akár lakóházaktól is. A megoldást ez annyiban segíti, hogy a később bekövetkező és ma még előre nem látható problémákat megelőzi, kialakulásuknak sem adva esélyt.

ad 2. A megőrzés érve és/vagy a fejlődés érve

Amennyire elővigyázatosak, annyira konzervatívak is az emberek. Specifikusan a környezeti ügyek azt bizonyítják, hogy az érintettek a változást sokszor ellenzik, azt negatívnak fogják fel, az értékekhez ragaszkodnak. Tipikus példája ennek az, amikor az egyébként megoldásra váró hulladékgazdálkodási problémákra egy tervezett lerakó telepítésével érintett település lakossága elutasítással reagál. Az alapprobléma megoldását ez áttételesen segíti, motiválva a döntéshozókat egy másfajta szemléletre, pl. újabb lerakók vagy égetők építése helyett hulladékszegény technológiák alkalmazására.

Ezzel együtt az emberek fogékonyak is az újra, gyakran egy új megoldás, egy új módszer vagy eljárás társadalmi szervezetektől indul útjára, illetve ott kerül először kipróbálásra (a környezeti példánál maradva, a szelektív hulladékgyűjtés sikeres kezdeményezés már hazánkban is). Ezért az újfajta szemlélet meghonosítása a kiterjesztés által érintett témakörökben szintén indokolhatja a kiterjesztés létjogosultságát és előmozdíthatja a problémák innovatív megoldását.

ad 3. A sokszínűség érve

A társadalom tagjai minden ellenkező előjelű kísérlet ellenére sem sorolhatók be homogén csoportokba. Minden egyes ember, legyenek akár azonos véleményen, más-más háttérrel és indokok alapján fejt ki (ad absurdum a másikéval teljesen meggyegyző) álláspontját, aminek eredménye egy diverzitásban utánozhatatlan vélemény-spektrum, mely a döntéshozók rendelkezésére áll. Önmagában már ez elősegíti a problémák kezelését, hiszen az egyes gondolatok között megbújhat egy olyan kreatív kiterjesztés is, ami a döntéshozó számára nem volt egyértelmű, ezáltal közelebb visz az alapprobléma megoldásához is.

ad 4. A helyismeret érve

A fentivel szoros összefüggésben van az, hogy a civil szféra tagjai, akik „helyben” élnek, mindenkinél jobban ismerik az adott helyi viszonyokat, és tudják helyismeretükkel, helyi tudásukkal gyarapítani a döntéshozók ismereteit. Nem kell tovább részletezni, hogy ez miért pozitív egyes problémák megoldásában.

Terhek nagysága

Környezeti ügyekben gyakorlottként azt kell mondjam, már a kiterjesztés felvetése is azt a reakciót váltja ki, hogy az abban ellenérdekeltek (akikről később lesz szó) hangsúlyozzák majd annak terheit és azt, hogy az ország jelenlegi helyzetében további nehézségeket nem vállalhat ennek a kiterjesztésnek a megvalósításával. Egy ellenpéldával szeretném megvilágítani azt, hogy ez mennyire nem helytálló álláspont. A környezetre gyakorolt jelentős hatás lehetősége miatt a legnagyobb beruházások ma környezeti hatásvizsgálat-kötelesek, azaz létesítésük engedélyezése és megvalósításuk előtt át kell esniük egy környezetvédelmi engedélyezésen, amit megelőz környezeti hatásuk előzetes vizsgálata, becslése. Az ilyen ügyek száma évente országosan kb. 250-300. A statisztikák azt mutatják, hogy az ügyek kb. 5%-ában találunk közösségi részvételt, azaz a lakosság és helyi vagy országos környezetvédelmi társadalmi szervezet részvételét. Ezekben az esetekben a résztvevők leginkább a döntést megelőző javaslatokkal, észrevételekkel próbálják támogatni a döntéshozatali eljárást,

szándékuk a határozat mindőségének javítására irányul. Az 5% kb. egy ötödében fordul elő, ami az összes ügyszám 1%-a, hogy a szervezetek a meghozott határozatot megfellebbezik, illetve a jogerős határozat bírósági felülvizsgálatát kérik. Ez országosan átlagban évi 2-3 ügy! És az ügyek száma nem nőtt azóta sem, hogy a Legfelsőbb Bíróság 1/2004. KJE Közigazgatási Jogegységi Határozata kiterjesztette a környezetvédelmi társadalmi szervezetek részvételi jogát minden olyan ügyre, melyben a környezetvédelmi hatóság akár eljáró hatóságként, akár szakhatóságként részt vesz. Az okok egyértelműek: a jogok gyarapodása még nem jelenti azt, hogy az arra jogosultaknak több idejük, energiájuk, erőforrásuk lenne arra, hogy több eljárásba kapcsolódjanak be, aktivitásuk tehát legfeljebb átirányítódik más területekre, de nem többszöröződik meg. A részvétellel érintett évi néhány ügy pedig nem indokolhatja a jogok szűkítését vagy adott esetben azok bővítésének nem lehet akadálya. A beruházások engedélyezésének nehézkessége más okokra vezethető vissza, mely mögött inkább a közigazgatási jog és a közigazgatási szervek húzódnak meg, semmint a közösségek aktivitása egy-egy kérdésben. Egy szó mint száz, a jogok bővülése nem jár majd a terhek jelentős növekedésével.

Ellenérdekeltek

A kiterjesztéssel szemben ellenérdekeltek tábora nem könnyen meghatározható, sok esetben nem is zárt, pontosan körülhatárolható csoportról van szó. Mindenképpen ide tartoznak a döntéshozók, hatóságok, akik számára a lakossági részvétel egy további nehezítés az eljárásban. Ide tartoznak azok, akik a határozat meghozatalára vezető eljárást kezdeményezték, hiszen számukra idővesztést okoz a döntési folyamatba belépő újabb szereplő. Ehhez kapcsolódik, hogy a kezdeményező érdekkörébe tartozók (általa megbízottak, tőle függőségi viszonyban lévők) szintén ellenérdekeltek, mivel a kezdeményező helyzetének változása kihathat rájuk is. Végül ellenérdekelte lehet néha maga a közösség is, ha a döntés gyors meghozatalában érdekelt, és nem kíván új szempontokat behozni egy probléma megoldásába.

Ügytípusok

Az ügytípusok körének meghatározása első megközelítésben technikai probléma, azonban itt mutatkozik meg leginkább a kérdés jogfilozófiai jellege. Bontsuk ketté eszerint a választ.

Jogfilozófia

A környezeti ügyekben lehetővé tett közösségi részvételi jogok mögött nemcsak azok a felismerések állnak, melyeket fentebb felsoroltam, és melyek a gyakorlatban ténylegesen bizonyítják az alapaxióma helyességét, jelesül azt, hogy a közösségi részvétel segít optimalizálni a döntést, hanem az a jogfilozófiai megfontolás is, hogy ezekben az ügyekben az érdekek jellege és az érintettek nagy száma miatt lehetséges a közösségi részvétel. Ezt a logikát kell átvinnünk a további ágazatokra is.

Pozitív oldalról úgy definiálhatnánk a kiterjesztett közösségi részvétel tárgyaként felmerülő ügycsoportokat, hogy azokban az érdekek közösségi jellege és az érintettek nagy vagy meghatározhatatlan száma indokolja a közösség beleszólását a döntésekbe. Az érde-

kek közösségi jellegét vizsgálva ilyenként határozhatjuk meg azokat az ügyeket, melyekben a közösségre kiható döntés születik, a közösség életkörülményeit meghatározó objektív vagy szubjektív feltételekben változás következik be. Az érintettek számának nagyoknak kell lennie vagy meghatározhatatlannak, tehát lehet kisszámú érintettje is egy ügynek, ha azok név szerint nem állapíthatók meg, illetve bárki azonos eséllyel válhat az ügy érintettjévé vagy kerülhet ki az érintettek köréből. A lényeg a csoport nyitottsága és tagjainak meghatározhatatlansága.

Negatív oldalról úgy lehetne körülírni az ide tartozó ügycsoportokat, mint amelyekben nem kizárólag egy vagy kevés, de meghatározható számú és személyű jogalany magánjellegű körülményeiben történik változás.

Technika

A lehetséges közösségi tevékenységek körét többféle módon megtaláljuk csoportosítva, akár a KSH besorolást használjuk, akár egyéb kutatások saját listáit. A jelen kutatás céljának legjobban megfelelő besorolást a közhasznú szervezetekről szóló 1997. CLVI. törvény (Khtv.) 26. § c) pontjában találjuk, mely a lehetséges közhasznú tevékenységeket sorolja fel. Eszerint: „közhasznú tevékenység: a társadalom és az egyén közös érdekeinek kielégítésére irányuló következő – a szervezet létesítő okiratában szereplő – cél szerinti tevékenységek...”.

Mielőtt belemennénk a tevékenységi lista részletes elemzésébe, látható, hogy itt is megjelenik a közös érdek, mint ahhoz szükséges elem, hogy egy tevékenység közhasznú legyen, következésképpen jogosan várjuk el, hogy az érintett érdek is közös legyen akkor, ha a közösség részvételi jogait akarjuk egy ügyre kiterjeszteni. Másfelől észre kell vennünk, hogy a szervezetek létesítő okiratára bízva a törvény (és a jogalkotó) az önmeghatározást, a szervezet tevékenységi körének behatárolását. A jogosultak körének vizsgálatánál lesz ennek jelentősége. Az egyes tevékenység-csoportok az alábbiak:

1. egészségmegőrzés, betegségmegelőzés, gyógyító-, egészségügyi rehabilitációs tevékenység,
2. szociális tevékenység, családsegítés, időskorúak gondozása,
3. tudományos tevékenység,⁵ kutatás,
4. nevelés és oktatás, képességfejlesztés, ismeretterjesztés,
5. kulturális tevékenység,
6. kulturális örökség megóvása,
7. műemlékvédelem,
8. természetvédelem, állatvédelem,
9. környezetvédelem,
10. gyermek- és ifjúságvédelem, gyermek- és ifjúsági érdekképviselés,
11. hátrányos helyzetű csoportok társadalmi esélyegyenlőségének elősegítése,

⁵ Azt azonban a kiterjesztés melletti érvelés során is szem előtt kell tartanunk, hogy a szűken vett tudományos igazság nem többségi kérdés, vagy ahogyan az Alkotmány is megfogalmazza 70/G. § (2) bekezdésében: „Tudományos igazságok kérdésében döntenek, kutatások tudományos értékét megállapítani kizárólag a tudomány művelői jogosultak.”

12. emberi és állampolgári jogok védelme,
13. a magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségekkel, valamint a határon túli magyarsággal kapcsolatos tevékenység,
14. sport, a munkaviszonyban és a polgári jogi jogviszony keretében megbízás alapján folytatott sporttevékenység kivételével,
15. közrend és közlekedésbiztonság védelme, önkéntes tűzoltás, mentés, katasztrófaelhárítás,
16. fogyasztóvédelem,
17. rehabilitációs foglalkoztatás,
18. munkaerőpiacon hátrányos helyzetű rétegek képzésének, foglalkoztatásának elősegítése – ideértve a munkaerő-kölcsönzést is – és a kapcsolódó szolgáltatások,
19. euroatlanti integráció elősegítése,⁶
20. közhasznú szervezetek számára biztosított – csak közhasznú szervezetek által igénybe vehető – szolgáltatások,⁷
21. ár- és belvízvédelem ellátásához kapcsolódó tevékenység,
22. a közforgalom számára megnyitott út, híd, alagút fejlesztéséhez, fenntartásához és üzemeltetéséhez kapcsolódó tevékenység,⁸
23. bűnmegelőzés és az áldozatvédelem;

A fenti felsorolás a Khtv. alapján ismerteti a közhasznú tevékenységeket. Ezekhez kapcsolódva merülhetnek fel például azok a döntéshozatali helyzetek, amelyekben indokolt a társadalmi részvétel kiterjesztése. Ebből kiindulva, alább táblázatos formában mutatom be a részvételi jogok lehetséges kiterjesztésének egy-egy esetét:

Közérdekű tevékenységek	Lehetséges ügyek (példák)	Érintett szervezetek (példák)
1. egészségmegőrzés, betegségmegelőzés, gyógyító-, egészségügyi rehabilitációs tevékenység	kórházzal vagy rendelőintézetrel kapcsolatos	egészségvédő, betegszervezetek
4. nevelés és oktatás, képességfejlesztés, ismeretterjesztés	iskolával vagy óvodával kapcsolatos	oktatási, gyermek és ifjúsági, szülői
5. kulturális tevékenység	kulturális eseménnyel kapcsolatos	hagyományőrző
7. műemlékvédelem	műemlékkel kapcsolatos	városszépítő

⁶ Ez a kérdés nem egyedi ügyekben, sokkal inkább politikai jellegű tevékenységekben manifesztálódik.

⁷ Vizsgálódásunk logikai rendszerében nem értelmezhető.

⁸ Ennek a tevékenységnek egyébként nincs helye a közhasznú tevékenységek között, hiszen beemelésének indoka a lista az volt, hogy az állami és önkormányzati alapítású közútkezelő kht-k is részesedhessenek az egyébként a civil szférának szánt előnyökből. Megjelenése a listában egyértelműen a közútépítő- és kezelő lobby sikeres közbenjárásának köszönhető.

Közérdekű tevékenységek	Lehetséges ügyek (példák)	Érintett szervezetek (példák)
8. természetvédelem, állatvédelem	állatkísérlettel kapcsolatos	állatvédelmi
12. emberi és állampolgári jogok védelme	mással kapcsolatban	jogvédő, watchdog
13. a magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségekkel, valamint a határon túli magyarsággal kapcsolatos tevékenység	kisebbségi nyelvhasználattal kapcsolatos	nemzetiségi
14. sport, a munkaviszonyban és a polgári jogi jogviszony keretében megbízás alapján folytatott sporttevékenység kivételével	sportcélú ingatlannal kapcsolatos	sport
15. közrend és közlekedésbiztonság védelme, önkéntes tűzoltás, mentés, katasztrófa-elhárítás	forgalmi renddel kapcsolatos	közbiztonsági
16. fogyasztóvédelem	vendéglátással kapcsolatos	fogyasztóvédelmi

Jogosultak köre

Könnyű helyzetben vagyunk, hiszen a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 98. § (1) bekezdése környezeti ügyekben megfelelően általános ahhoz, hogy útmutatóként és eligazításként használva analógiát alkalmazzunk. Így megadhatjuk, milyen szervezetek legyenek jogosultak a kiterjesztett részvételi jogok gyakorlására. Ezek a feltételek az alábbiak:

- közösségi érdekek képviselőjére létrehozott,
- politikai pártnak, érdekképviselőnek nem minősülő,
- egyesületek és más társadalmi szervezetek.

A szervezetek létesítő okirata alapján kell eldönteni az első kérdést, itt a jognak teljes mértékben el kell fogadnia a szervezetek öndefiníciós jogát. Itt egyúttal indokolt kiterjeszteni a mondat értelmezését, és úgy átfogalmazni azt, hogy felölelje a közösségi érdekek és értékek mentén létrejött szervezeteket. A másik két kérdést természetesen a jogszabályok alapján kell eldönteni, ez nem okozhat nehézséget. A szervezetek a szükséges esetben bizonyítékként létesítő okiratukat és jogerős bejegyző végzésüket kell, hogy csatolják.

A részvételi jogok tartalma

A környezeti ügyek és az egyéb, közösségi érdeklődésre számot tartó ügyek között jelenleg csak az a különbség, hogy az előbbiek egyértelműbben határozzák meg életkörülményeinket és körükben több jogot garantál az állam a társadalmi szervezeteknek, míg az utóbbiak esetében ez kevésbé van így. Az első különbség, vagyis hogy a köztudatban jobban elfogadott a környezeti ügyek közösségi jellege, nem vitásan esetleges, így erre nem alapozhatjuk a jogok tartalmának meghatározását. Az utóbbi pedig éppen a jelen kiterjesztés célpontja, azaz cél éppen a megengedő állami szabályozás kiterjesztése már területekre is, nem indokolhatjuk tehát a meglévő joganyag kiterjedésével azt, hogy a jövőben más kérdésekben milyen szabályozási módszert akarunk követni. Mindez az okfejtés csak arra jó, hogy kijelenthessük: természetesen az egyéb területeken is legalább a környezeti ügyekben garantált jogokat lehet és kell követelnünk, természetszerű módosításokkal az éppen szóban forgó ügy természetére nézve. A szóba jöhető jogok:

- információhoz való hozzáférés,
- részvétel a döntéshozatalban,
- jogorvoslathoz való jog.

Vegyük sorra őket egyenként.

Információhoz való hozzáférés

Jelenleg a magyar információs szabadság-szabályozás (a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény) szektorsemleges, hiszen minden olyan adat közérdekűségét írja elő, amely nem személyes adat, az adat (vagy adathalmaz) tárgyára való tekintet nélkül:

„2. § 4. közérdekű adat: az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő, valamint a tevékenységére vonatkozó, a személyes adat fogalma alá nem eső adat;”

Anélkül, hogy az adatvédelmi törvény rendelkezéseinek részletes ismertetésébe kezdenék, sajnálatos módon mellőzve az adatvédelmi országgyűlési biztos idevágó megállapításainak bemutatását is, megállapítható, hogy minden közérdekű adatra tárgyatól függetlenül vonatkozik a törvény 19. § (1) bekezdése is:

„Az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy (a továbbiakban együtt: szerv) a feladatkörébe tartozó ügyekben – így különösen az állami és önkormányzati költségvetésre és annak végrehajtására, az állami és önkormányzati vagyon kezelésére, a közpénzek felhasználására és az erre kötött szerződésekre, a piaci szereplők, a magánszervezetek és -személyek részére különleges vagy kizárólagos jogok biztosítására vonatkozóan – köteles elősegíteni és biztosítani a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását.”

A törvény 19. § (3) bekezdése szerint:

„Az (1) bekezdésben említetteknek lehetővé kell tenniük, hogy a kezelésükben lévő közérdekű adatot bárki megismerhesse, kivéve, ha az adatot törvény alapján az arra jogosult szerv állam- vagy szolgálati titokká nyilvánította, illetve ha az nemzetközi szerződésből eredő kötelezettség alapján minősített adat, továbbá, ha a közérdekű adatok nyilvánosságához való jogot – az adatfajták meghatározásával – törvény

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

Mivel tehát a közérdekű adatokhoz való hozzáférés magyar szabályozása nemcsak speciálisan a környezeti adatokra vonatkozik, és a jelenlegi megengedő rendszert valójában mindenfajta közérdekű adatra alkalmazni kell, az információs jogok kiterjesztéséért nem kell küzdenünk, azok a jelenleg hatályos magyar jogban adottak.

Részvétel a döntéshozatalban

A döntéshozatalban való társadalmi részvétel legfontosabb előfeltétele az ügynevezett ügyféli jog. Az ügyféli jog valójában jogok összességét jelentő státusz, ami csak meghatározott (de számszerűen nem limitált) kört illet meg egy egyedi közigazgatási eljárásban. Kétséget kizáróan az ügyféli jog szükségeltetik ahhoz, hogy a társadalmi részvétel alanyai jogukat gyakorolhassák, és az ügyféli jog részjogosítványai (iratbetekintési jog, nyilatkozattétel joga, részvétel az eljárási cselekményeknél, fellebbezési jog) révén befolyással legyenek egy ügy mikénti eldöntésére.

Jelenleg az Aarhusi rendszerben a környezetvédelmi jellegű ügyekben kétféle jogalapon nyugodhat az egyes jogalanyok ügyféli joga, a jogalany jellegétől, természetétől függően:

- magánszemélyek tipikusan az adott jogviszonyt szabályozó speciális ágazati norma rendelkezései alapján válhatnak ügyfélé, pl. az általános építési engedélyezésben az engedélyes ingatlanával telekhatáros szomszédok; illetve
- abban az esetben, ha ez a norma explicite nem nevesít ügyfeleket, vagy a hatékony társadalmi részvétel számára nem elegendés szélességű kört ölel fel, hivatkozási alapként az Áe. 3. § (4) bekezdés szolgálhat („Ügyfél az a magánszemély, jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező más szervezet, amelynek jogát vagy jogos érdekét az ügy érinti. Az ügyfél jogai megilletik azt a szervet, amelynek feladatkörét az ügy érinti.”);
- másik tipikus csoportként a társadalmi szervezetek számára az ügyféli minőséget a környezetvédelmi törvény 98. § (1) bekezdés biztosítja („A környezetvédelmi érdekek képviseletére létrehozott egyesületeket és más, politikai pártnak, érdekképviselőnek nem minősülő – a hatásterületen működő – társadalmi szervezeteket (a továbbiakban: szervezet) a környezetvédelmi államigazgatási eljárásokban a működési területükön az ügyfél jogállása illeti meg.”). Természetesen az sem kizárt, hogy egy társadalmi szervezet az Áe. 3. § (4) bekezdése alapján igazolja jogai vagy jogos érdekei érintettségét, ebben az esetben azonban nem mint specifikusan környezetvédelmi jellegű társadalmi szervezet rendelkezik ügyféli joggal egy, a környezetvédelmi törvény által környezetvédelmi jellegűként besorolt eljárásban, hanem az üggyel és az ügy tárgyával való – leginkább a véletlenül alapuló – szorosabb kapcsolat teszi lehetővé az ügyféli minőségben fellépést.

Az Aarhusi rendszer kiterjesztésénél álláspontom szerint különbséget kell tennünk aszerint, hogy a kérdéses szektor és ügýtípus milyen mértékben érint közérdeket, illetve milyen mértékben szerepelnek benne védelemre érdemes magánérdekek. Eszerint elképzelhetőnek tartom azt, hogy egyes ügýtípusokban csak az ügyféli jog részjogosítványait gyakorolhassák egyes civil szervezetek, míg más esetekben nem elégedhetünk meg kevessebbel, csak a teljes ügyféli jog garantálásával. Annak pontos meghatározása, hogy a teljes ügyféli jog mely, a kiterjesztés által érintett szektorra terjedjen ki, a koncepció mai, részleteiben kidolgozatlan fázisában még korai lenne.

Jogorvoslathoz való jog

Akárcsak az információs jog, a jogorvoslathoz való jog is szektorsemleges, hiszen mind az Áe., mint a Pp. szabályai egyaránt az ügy tárgyra való tekintet nélkül teszik lehetővé, hogy az egyébként az államigazgatási ügyben ügyféli jogokkal rendelkező fél bírósághoz forduljon az eljárásban meghozott határozat felülvizsgálata iránt. Tulajdonképpen itt sincs tenni való, hiszen az ad 2. alatt kifejtettek, azaz az ügyféli jog kiterjesztése egyéb államigazgatási ágazatokra automatikusan vonja majd magával a keresetindítás lehetősége kiterjesztődését, éppen az előbb említett eljárási törvények indiszkriminatív szabályozása révén.

Következésképpen nem tévedtünk akkor, amikor célul a részvételi jogok bővülését tűztük ki, hiszen ez az ötlet, az Aarhusi rendszer egyéb szektorokra való kiterjeszkedésének a sarokköve.

Egyéb feltételek

Induljunk ki abból a feltételezésből, hogy a kiterjesztés megvalósul. Az eddig elmondottak alkalmasak arra, hogy koncepcionálisan vázolják a megvalósulás kereteit, azonban számos részletkérdést nyitva hagynak, nem kis részben terjedelmi okok miatt, annak vizsgálata ugyanis, hogy az egyes szektorokon belül milyen egyéb feltételek kelljenek a jogok érvényesüléséhez, részletesebb jogszabáylelemzést és nagyobb terjedelmű kifejtést igényel. Mivel itt erre nincs lehetőség, megelégszem néhány példa felvetésével, úgy mint:

- Milyen alapelvek érvényesülnek az ágazati eljárásban?
- Milyen szervezeti feltételek követelhetők meg a részvételi jogot gyakorolni kívánó társadalmi szervezetektől?
- Milyen igazolással támasztható alá egy társadalmi szervezet tevékenységi körének terjedelme?
- Milyen szakhatóságok szerepelnek az eljárásban?
- Milyen jellegzetes, az ágazatra jellemző részvételi módok vannak az Áe. által felsorolt általános megjelenési formákon kívül?
- Milyen szakkérdések és szakértők szerepelnek az eljárásban?
- Milyen az eljárás fő kommunikációs formája, szóbeli vagy írásbeli?
- Van-e lehetőség egyezsége a felek között?
- Milyen körben kell a meghozott határozatot nyilvánosságra hozni?

- Milyen határidők érvényesülnek az eljárásban?
- Milyen költségvonzata van a részvételnek (illeték, díj, stb.)?

Ezeknek a kérdéseknek a kidolgozásához természetesen nemcsak több idő és nagyobb terjedelem, de az is szükséges, hogy maga a koncepció elfogadottságot nyerjen, és a tényleges megvalósuláshoz már csak a részletek kifejtése legyen szükséges.

Felelős részvétel

Még egy kérdést fel kell vetni és ez a felelős részvétel elvének problematikája. Ha kiterjesztésünk megvalósul, úgy tűnik, hogy számtalan társadalmi szervezet jogot kap arra, hogy eddig „négy szemközt”, a kérelmező és a hatóság között lezajlott ügyekben fejtsen ki véleményét, és ha nem ért egyet a döntéssel, akár jogorvoslatot is kérjen. Ismét csak a környezeti ügyeket példaként véve, a beruházó-hatóság kettőse által jellemzett döntéshozatali eljárás már a múlté, a jelen a minimum háromszereplős eljárás. Nem tartom kizártnak, hogy míg a többi szektorban a kétszereplős eljárás a jelen, addig a szereplők számának növekedéséé a jövő. Jogosan várjuk el azonban, hogy megnövekedett jogaikkal felelősen éljenek a civil szféra tagjai, és ezt fejezi ki a felelős részvétel elve.

A felelős részvétel egyfelől személyes, másfelől közösségi fogalom. Ami a személyes oldalt illeti, ez nagy mértékben összefügg az erkölccsel, hiszen a demokratikus társadalomban való aktív és felelős részvétel feltétele az erkölcs, ezen keresztül pedig az erkölcsi nevelés,⁹ így a felelősségnek ez az oldala erkölcsi jellegű. Az ember a társadalomban és azokban az intézményekben, amelyekhez tartozik, felelősen cselekedhet, illetve felelősen kell cselekednie. Joga van az életét is befolyásoló döntésekben részt venni. A kormányok által a közjó érdekében hozott intézkedések is csak azzal a feltétellel tarthatnak igényt etikai értékre, ha a polgárok „személy” voltára épülnek. Az ember tulajdonképpeni lényegéhez tartozik a felelős részvétel személyes joga, illetőleg a politikai és kulturális önrendelkezés közösségi joga.¹⁰

A felelős részvétel közösségi oldala jogivá teszi a fogalmat, bár maga a felelős részvétel nem tételesjogi fogalom, legalábbis úgy nem, hogy annak definícióját, de még előfordulását sem találhatjuk meg magyar jogszabályban. Levezethető ez azonban a részvételi demokrácia tanából, az Alkotmány szelleméből és léteznek eljárási törvényeinkben utalások arra, hogy (eljárási) jogainkkal felelősen kell élnünk, azok társadalmi rendeltetését szem előtt tartva. Így pl. az Áe. szerint:

„2. § (6) Az ügyfelet az államigazgatási eljárásban megilleti a nyilatkozattétel és a jogorvoslat joga, köteles viszont legjobb tudomása szerint, jóhiszeműen közreműködni. Mindezek érdekében az eljáró szerv az ügyfelet jogairól és kötelességeiről tájékoztatja.”

vagy a Pp. szerint:

„8. § (1) A bíróság köteles biztosítani, hogy a felek és a per többi résztvevője jogukat rendeltetésszerűen gyakorolják és perbeli kötelességeiknek eleget tegyenek.

(2) A bíróság köteles megakadályozni minden olyan eljárást, cselekményt vagy egyéb magatartást, amely a jóhiszemű joggyakorlás követelményével ellentétes, így azt, amely a per elhúzására irányul, vagy erre vezethet. A bíróság a feleket a perbeli jogok jóhiszemű

⁹ Lawrence Kohlberg (1929–1987) amerikai pszichológus.

¹⁰ II. János Pál pápa *Laborem exercens* (1981) és *Sollicitudo rei socialis* (1987) kezdetű enciklikái.

gyakorlására figyelmeztetni köteles. A figyelmeztetésnek ki kell terjednie a rosszhiszemű pervitel következményeire is.”

Ahogy az egyéb feltételeket, természetesen a felelős részvétel feltételeit sem tudom ehelyütt részletesen kidolgozni minden szóba jöhető ágazatra és ügýtípusra, megállapításaim inkább koncepcionális jellegűek és elvi érvényesülésre törekszenek.

Szabályozási módszertan

Szabályozási szint és módszer a következő megválaszolendő kérdések. Mivel nagy eljárási jogszabályaink törvények, a részvételi jogok kiterjesztését a döntéshozatalban szintén törvénnyel kell megtenni, itt nincs variációs lehetőség. Szabályozási módot viszont kétféleképpen képzelhetünk el: egy kazuisztikus és egy általánost. A kazuisztikus esetileg szabályozná az adott ágazat normapiramisának csúcsán álló törvény keretében a részvételi jogát, ezért specifikusabb lenne, egyben kevesebb diszkrecionális jogot hagyva a jogalkalmazónak. Erre utaló jó kezdeményezést találunk a 2005. november 1. napján hatályba lépő, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXI. törvény 15. § (5) bekezdésében, miszerint:

„Meghatározott ügyekben törvény az ügyfél jogaival ruházhatja fel az érdekvédelmi szervezeteket és azokat a társadalmi szervezeteket, amelyeknek a nyilvántartásba vett tevékenysége valamely alapvető jog védelmére vagy valamilyen közérdek érvényre juttatására irányul.”

Az átfogó szabályozás ezzel ellentétben minden vagy majdnem minden eljárásban érvényesülne és generálisan határozná meg a civil szféra ügyféli jogát – nem elhanyagolható újdonsága az lenne, hogy elszakadna a közhasznú szervezetekről szóló törvény szektorális besorolást megalapozó listájától. Én a magam részéről inkább az általános megfogalmazást támogatom, egy közelítőleg ilyen szövegezéssel:

Valamely alapvető jog védelmére, valamilyen közérdek érvényre juttatására vagy képviselőre létrehozott egyesületeket és más, politikai pártok, érdekképviseletnek nem minősülő társadalmi szervezeteket az alapvető jogot vagy közérdeket érintő államigazgatási eljárásokban a működési területükön az ügyfél jogállása illeti meg.

Esélyek

A fentebb vázoltak eredményeként kialakuló rendszer vonatkozásában nem tekinthetünk el az esélyek számbavételétől, azaz attól: mennyire valószínű, hogy a kiterjesztés a magyar jogban megvalósul. Első megközelítésben azt mondhatom, hogy szinte semennyire, hiszen sem rövid-, sem a még belátható hosszútávon nincsenek ma Magyarországon olyan politikai erők, amelyek programjával ez egybevágná. Egyetlen „nagy” politikai oldal sem jutott még el akár csak annak a felismeréséig sem, legalábbis nyilatkozataikból és a téma iránt mutatott teljes érzéketlenségükből ez szűrhető le, hogy mit jelent akár már most a meglévő Aarhusi rendszer; nem hogy azt belátták volna, hogy milyen következményekkel járna ennek elterjesztése más területeken. A nagy politikai oldalakhoz kötődő kis parlamenti pártok sem jobbak ebben a tekintetben; új, Parlamentbe törekvő politikai erőktől pedig nem várhatjuk, hogy ilyen kérdésekkel keresse a szavazók támogatását, hogy ilyen „issue”-k révén akarjon bejutni a törvényhozásba. Az egyetlen esély a kiterjesztés megvalósulására – amit azonban talán jobb lenne nem bevárni – az, ha a korábban bemutatott nem-környezeti vál-

ságjelenségek olyan mértékűre és kiterjedésűre duzzadnak, hogy nemzetközi jelentőségre tesznek szert, nemzetközi reakciót indukálnak, és az erre válaszul meghozott nemzetközi szabályozási aktusokhoz (legyenek azok klasszikus nemzetközi szerződések vagy az EU keretében meghozott jogszabályok) Magyarország csatlakozik, vagyis követi a világtendenciákat. Hogy ennek mekkora a valószínűsége, az már megint egy másik tanulmány tárgya lehet.

