

BEVEZETÉS

„Mindenkinek joga van a közérdekeű adatokhoz és az egészséget biztosító környezethez. A környezetkárosítás nem ismer határokat – a környezeti adatok „minősítetten közérdekeű adatok”.

Ezekből az alapelvekből indult ki az a nemzetközi Egyezményt – melyet hosszú évek fáradságos munkájának eredményeként 1998-ban írtak alá Aarhusban. A gondolat dédelgetésében és megszövegezésében az európai parlamenti szövetség (Globe) mellett a magyar civil szervezetek - élén az EMLA Egyesülettel és az Ökotárs Alapítvánnyal - is aktív szerepet játszottak. Az Egyezmény rendelkezései – a szükséges ratifikálások után éppen most tíz éve, 2001. október 30-án léptek hatályba. Magyarországon a **2001. évi LXXXI sz. törvénnyel** hirdették ki, ezzel a magyar jogrend részévé vált.

Az Egyezmény ratifikálása után, az annak végrehajtása érdekében született EK Irányelvek és az ezeket átültető nemzeti jogszabályok reménykedéssel töltötték el az Egyezménnyel kapcsolatos ismeretterjesztésben is oroszlánszerepet vállaló civil környezetvédőket. Tudták: a nyilvánosság – az átláthatóság alapvető eleme – ma még általában zavarja a hatóságok tevékenységét. Az ő természetük már csak ilyen: utálják, ha bárki bármit is meg akar tudni róluk. Ehhez képest az „Aarhus-tudatos” polgárok, szervezetek aktivitása **elősegítheti a demokratikus állam kiteljesedését, a környezeti elemek terhelésének csökkentését** és oly annyira menedzselt **szolgáltató közigazgatás** mielőbbi megvalósítását. Az Aarhusi Egyezmény végrehajtása nem csak egy élhetőbb környezetre ad esélyt, de a nyitott társadalom megvalósulására is: a részvételi demokrácia erősödésére, ellenőrizhető hatalomra, szolgáltató közigazgatásra.

Az Egyezmény tehát a környezeti információkhoz való hozzáférés és a társadalmi részvétel meglévő, „nemzetközileg elfogadott” alapelemeit gyűjtötte össze – és azokat minimális elvárásként fogalmazta meg. Alapvetően a civil társadalom három kulcsfontosságú pillérére nyugszik, mégpedig:

- **I. pillér:** az információhoz való hozzájutás passzív és aktív oldalával,
- **II. pillér** a nyilvánosság döntéshozatalban való részvételével és a
- **III. pillér** az igazságszolgáltatáshoz való hozzáféréssel foglalkozik.

Van az Egyezménynek egy „láthatatlan”, ámde rendkívül fontos negyedik (összefogó) pillére is. A Preambulumban és egyes Cikkeiben visszatérően jelennek meg a rendszer működtetését segíteni hivatott **részvételre képesítésre felkészítő** rendelkezések. Az Egyezmény nem csak a hatóságok felkészítését utalja az állam felelősségébe, de az azzal kapcsolatos ismeretterjesztést is. Azt, hogy **a nyilvánosság** a megfelelő környezeti alapismereteken túl **tisztába legyen jogaival**, képes legyen a szükséges információkhoz való hozzáférésre, a döntéshozatalban való aktív közreműködésére.

Hogy ezek a minimális elvárások hogyan teljesültek? A témában öt éve írtam egy broszúrát („A szárbaszőkeként Aarhus”), amelybe részben vagy egészben bemásoltam az Egyezmény végrehajtását segítő EU-s jogi normákat és azok magyar átültetését (ha volt), így igyekeztem bemutatni az egyes pillérek alkalmazásához rendelkezésre álló jogi hátteret. Értékeltem a honi végrehajtással kapcsolatos civil tapasztalatainkat is. Összegezőként szomorúan állapítottuk meg¹: az Egyezmény három pilléréből csak a (közérdekeű környezeti) információhoz való hozzáférés az egyedüli terület, amelynek jogi háttere valóban garantálhatná a hatékony jogérvényesítést. Garantálná – ha jól működne a negyedik pillér: a részvételre képesítés. Mivel azonban ezzel súlyos bajok vannak, az adathozzáférésnél is csak részsikerekről beszélhetünk. Ráadásul ez sem az Egyezmény biztosította jogok kihasználásának – sokkal inkább a valóban magas színvonalú adatvédelmi törvénynek köszönhető.

¹ A többes szám használata jogos, hiszen hasonló következtetésekre jutott az Aarhusi Egyezmény végrehajtásának tapasztalatait értékelő „civil” jelentés is. Lásd: F. Nagy, Zs. - dr. Gubek N. – Móra V. (eds): CIVIL BESZÁMOLÓ ÉS VÉLEMÉNY AZ AARHUSI EGYEZMÉNY VÉGREHAJTÁSÁRÓL 2005-2007 MAGYARORSZÁG – Környezeti Tanácsadó Irodák Hálózata, 2008

De végrehajtási deficitet jeleztünk a környezetvédő szervezeteknél is. A baj nem annyira is a téma mozgalmi ismertségével van - hiszen egyre sűrűbben és értőbben hivatkozunk rá - hanem hogy a gyakorlatban még nem használjuk és hogy (főleg) nem kényszerítjük ki a benne lévő lehetőségeket. Még nem tudatosult bennünk, hogy **Aarhus alkalmazása nem jogászkodás, hanem egy általában elvárt cselekvési forma.** A demokrácia aktív, környezete állapotáért felelősséget érző polgárokat feltételez – akik a közügyekben tájékozódnak illetve részt akarnak venni azok intézésében. Csak a megfelelően informált nyilvánosság képes a környezet állapotának és az állami szervek ténykedésének ellenőrzésére; a kontroll nélküli állam könnyen a diktatórikus berendezkedés útjára téved.

A „civil végrehajtási deficit” oka tehát nem a tudatlanság és nem a lelki restség – hanem, hogy nem látjuk, és nem kényszerítjük ki az Egyezmény nyújtotta (demokráciát jobbító) gyakorlati lehetőségeket. **Hogy nincs rálátásunk a rendszerre.** Ezért gondoltam úgy, hogy a mozgalomnak azzal tudok segíteni, ha – partnereim segítségével - magát a rendszert teszem számára kézzelfoghatóvá.

Ez a kis broszúra

bevezetőjében - a saját véleményemet megfogalmazva- rövid áttekintést ad ugyan a mostani „magyar helyzetről”, de a hangsúlyt inkább az Egyezmény hatályba lépése óta eltelt időben a különböző testületekben folyó munka bemutatására helyezi.

Előbb **Móra Veronika tanulmánya** összefoglalja az Egyezmény intézményeinek eddigi tevékenységét és eredményeit. Külön értéke, hogy háttérinformációkkal együtt jelennek meg benne a Felek Találkozóin elfogadott döntések, valamint a szakosított testületek, téma- és munkacsoportok jelentései és dokumentumai. Ennek célja „civil szemmel” bemutatni, hogy meddig jutott és milyen kihívásokkal néz szembe a környezeti ügyekben való társadalmi részvétel nemzetközi szabályozása napjainkban.²

A második rész a Jogkövetési Bizottság 2004–2008 közötti esetjogából szemezget, a Bizottság által kiadott broszúra feldolgozásával (**Trombitás Gábor fordításában**)³. Pontosabban mi csak **a Bizottságnak a II. és III. pillérhez kapcsolódó döntéseiből** válogattunk - azokból az eljárásokból, melyeket a civil szervezetek a nyilvánosság döntéshozatalban való részvételéhez, vagy az igazságszolgáltatáshoz való hozzáféréshez kapcsolódó (vélt vagy valós) sérelmeik miatt indítottak.

A fejezet mellékleteként - az **EMLA kiadványából** bemásolva⁴ - adjuk közre a Jogkövetési Bizottság munkáját bemutató részt, a beadványok elkészítéséhez segítséget nyújtó gyakorlati tudnivalókkal és tanulságos jogesettel együtt⁵.

Az I. pillérrel kapcsolatos jogesetek mellőzésének oka az, hogy annak honi érvényesítéséhez a hatályos magyar jog hatékony (néha még az Aarhusi-nál is hatékonyabb) rendelkezéseket tartalmaz. Tapasztalatunk szerint az Egyezmény három pilléréből egyelőre a (közérdekű környezeti) információhoz való hozzáférés az a terület, amelynek jogi háttere valóban hatékony jogérvényesítést tesz lehetővé. Az aktív és passzív információs jogokat szabályozó haladó szellemű törvényeinket jól egészítették ki az ombudsmani értelmező (vagy intézkedő) aktusai. Ez utóbbiak jelentős része éppen a környezetvédő civil szervezetek kezdeményezésére született.⁶

Ráadásul ez egyben az itthon legkimerítőbben feldolgozott témakör (pillér) is. A (környezeti) közérdekű adatok beszerzésének és hozzáférésének „civil gyakorlatát” és annak „Aarhusi kapcsolódási pontjait a Reflex Jogsegélyszolgálat eddig tizenkét kiadást megért „Üvegzebkönyv”-ében dolgozta fel

² Az Egyezmény dokumentumainak elérhetősége: <http://unece.org/emv/pp>

³ *Case Law of the Aarhus Convention Compliance Committee (2004-2008)*
A. Andruszych, T. Alge, C. Clemens (eds). – Lviv: RACSE, 2008.

⁴ *Nemzetközi Környezetvédelmi Jogérvényesítési Mechanizmusok* (EMLA Környezeti Management és Jog Egyesület, Budapest 2010)

⁵ *A Jogkövetési Bizottsághoz (Compliance Committee) minden olyan ügyben lehet fordulni, mikor a Részes Felek országaiban akár általában (jogszabályalkotás, törvénysértő gyakorlat), akár egyedi ügyben egyértelműen megszegték az Egyezmény szabályait és ez jól dokumentálható.*

⁶ Elérhető, letölthető a www.civilkontroll.gyor.hu honlapról.

Való igaz, a témát szabályozó, demokratikus átalakulásunkat jelentősen segítő régi „adatvédelmi törvényünket” (1992. évi LXIII. tv.) 2012. januárjától felváltja **az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény**. Bár a környezeti közérdekű adatok hozzáféréseivel, terjesztésével kapcsolatos főbb szabályok (l. Aarhusi Egyezmény 4. és 5. Cikk) lényegileg az új (sarkalatos) törvénnyel sem változnak - az adatvédelmi ombudsman intézményének megszűnésével azonban 2012-től „belép azonban a rendszerbe” a **Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság** (NAIH).

A 2011. évi CXII. törvényjavaslat vitájában a civilek a törvény anyagi jogi rendelkezései közül leginkább a **közérdekű adatok új (light) megfogalmazását** támadták. Súlyos aggályaik voltak azzal kapcsolatban is, hogy az Országgyűlési által választott adatvédelmi biztos intézményét adatvédelmi államigazgatási szerv váltja fel (vezetőjét kilenc évre a köztársasági elnök nevezi ki). Az új, államigazgatási hierarchiába betagolt hatóság ugyan elméletileg független szervként működik, a tapasztalatok szerint azonban hosszú távon kétséges, hogy egy államigazgatási szerv következetesen alkalmazza-e a jog szigorát a végrehajtó hatalom valamelyik másik szerve ellen. Ez ellen szólhat, hogy a közérdekű adatok nyilvánosságát, a titokvédelmi szabályok betartását esetleg éppen azzal az adatkezelő szervvel szemben kellene majd „hatóságilag biztosítani”, akitől a léte függ...

Márpedig féltő, hogy az államhatalomtól való függőség (pontosabban formális függetlenség) – növeli a korrupció veszélyét – miközben csökkentheti az információszabadság és ezzel együtt a civil kontroll érvényesülésének hatékonyságát.

Nyilvánosság részvétele a döntéshozatalban (6-8. Cikk)

Az Egyezmény 6. és 7. Cikke a **nyilvánosság döntéshozatalban való részvételének szabályait** tárgyalja. A szabályozó célja, hogy a részvételi demokrácia erősítése érdekében megteremtse a nyilvánosság számára a gyors, hatékony fellépés kereteit. Ami – elméletileg- előnyös a jogalkalmazó hatóság számára is, hiszen a helyi környezeti problémákat, összefüggéseket leginkább ismerő érintettek eljárásban való részvétele a hatóságot olyan mérlegelési okokkal vagy jogos érdekekkel szembesítheti, amelyek biztosít(hat)ják a „környezetvédelmi döntések” megalapozottságát. Vagyis segítheti azok társadalmi elfogadottságát, végrehajtását.

Az Egyezmény a nyilvánosság részvételét „három területre bontja”:

- a **6. Cikk** az **egyes tevékenységekkel** kapcsolatos döntéshozatal szabályait tárgyalja
- a **7. Cikkben** pedig a **környezettel kapcsolatos tervek, programok és koncepciók** eljárásaival kapcsolatos elvárások jelennek meg (részeiben visszautalva az előző Cikkben foglaltakra).
- a **8. Cikk** a végrehajtó jellegű szabályok és/vagy az általánosan kötelező érvényű szabályozó eszközök kidolgozásában való részvétel elveit rögzíti.

A 6. Cikkhez:

Az Egyezmény **6. Cikkében** lényegében a jogállamiság elvárásai jelennek meg, a hatékony és „szolgáltató” közigazgatás eszménye – az, hogy az adófizetők pénzén működő hivatal nem uralkodhat a polgárokon.

A legfontosabb rendelkezések (így a **6. Cikk 3. és 4. pontja**) alapkövetelményként írják elő az érintett nyilvánosság **korai fázisban** való bevonását és kimerítő tájékoztatását. **Amikor az összes választási lehetőség még nyitott és hatékony társadalmi részvétel valósulhat meg.** Ezek betartása az átláthatóság biztosítása, a bizalom megteremtése és a környezetterhelés megelőzése szempontjából egyaránt alapvető. Lenne... Sajnos nálunk is az a jellemző, hogy a hatóságok maguk sem ragaszkodnak a törvényben előírt (telepítési, technológiai) **alternatívák részletes vizsgálatához** - az érintett nyilvánosság fogalmát igyekeznek minél szűkebben értelmezni, részvételét pedig megannyi trükkkel formálissá szűkíteni. Sajnos sok hatóság sajátosan értelmezi a **Cikk 8. pontjában** foglaltakat is - amely szerint a közösségi részvételének eredményét (vagyis a nyilvánosságtól beérkezett véleményeket) a döntéshozó szervnek **„kellő mértékben”** figyelembe kell venni. A „kellő mérték” hatóságok általi sajátos értelmezéséről külön brosrút lehetne írni...

Az, hogy konkrétan milyen **beruházások, tevékenységek tartoznak** a nyilvánosság részvételét tárgyaló 6. Cikk hatálya alá, az **I. számú melléklet** sorolja fel. Fontos hivatkozás jelenik meg a 1. pont/ b. alpontjában – ennek értelmében **a Cikk rendelkezéseit a melléklet listáján nem szereplő, de jelentős környezeti hatással bíró tevékenységekre is lehet alkalmazni.** Az egyes tevékenységekkel kapcsolatos részvételi lehetőségeket az Egyezmény előtt az eljárásban biztosított (vagy nem biztosított) **ügyféli státusz** határolta be. Míg a hatóságok természetüknél / érdekeiknél fogva még az ügyfél fogalmát is igyekeznek minél szűkebben értelmezni – addig Aarhus éppen, hogy tágra nyitotta a döntéshozatalban részvételre jogosult természetes személyek és szervezetek körét (lásd: „nyilvánosság” és „érintett nyilvánosság” fogalma **2. Cikk. 4. és 5. pontjában**).

Ami a magyar **környezetvédő civil szervezeteket** illeti – ügyféli lehetőségeink vonatkozásában- a környezet védelméről szóló 1995. évi LIII. sz. törvény 98.§-a eleget tesz a 6. Cikk elvárásainak. Ennek értelmében a környezetvédelmi céllal bejegyzett társadalmi szervezetek működési területükön ügyfélként vehetnek részt minden „környezetvédelmi közigazgatási hatósági eljárásban”. Ez nagy eredmény és – figyelemmel a civil szervezetek jogszolgáltató szerepére – növeli az egyes polgárok jogérvényesítési lehetőségeit is. A Legfelsőbb Bíróság 1/2004, majd a **4/2010/KJE jogegységi döntése** tisztázta a „környezetvédelmi közigazgatási hatósági eljárások” mibenlétét is. A KJE-re való hivatkozással a környezetvédelmi társadalmi szervezetek ma már az ügyféli jogaikat gyakorolhatják azokban a közigazgatási hatósági eljárásokban is, ahol a környezetvédelmi hatóságok jogszabályi előírás alapján szakhatóságként működnek közre. A környezeti hatásvizsgálatról és egységes környezethasználati engedélyezésről szóló 314/2005. (XII.25.) Kormányrendelet - Aarhus szellemében - rögzíti, hogy a Kvtv. szerinti a **környezetvédelmi szervezetek mindig érdekeltnek minősülnek.**

A civil szervezetek beavatkozási esélyét növelte a 2009. októberétől hatályos **187/2009.(IX.10.) Kormányrendelet**, amely lehetővé teszi a társadalmi szervezetek részére, hogy a névjegyzékbe való regisztrációt követően az eljáró Szervektől automatikusan elektronikus értesítést kapjanak a működési területüket és tevékenységüket érintő hatósági ügyek megindításáról. Ez persze csak az elmélet – az egyéni jogalkalmazói értelmezések miatt ma még esetleges, hogy melyik hatóság milyen fajta eljárásokról küld éppen tájékoztatást.

Az érintett **természetes személyek és csoportok** (lakosság) döntéshozatalban való részvételi esélyeit javította, hogy a **közigazgatási hatósági eljárás szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) Ket. 15.§-a** jelentősen **kiterjesztette az ügyfél fogalmát.** A „hatásterületi érintettség” bevezetése főleg a létesítményekkel kapcsolatos illetve tevékenységek engedélyezésére irányuló eljárásokban nyitja meg az érdemi beavatkozás (közreműködés) lehetőségét. A **létesítmény hatásterületének** tisztázására a **Ket.** tesz ugyan egy naiv kísérletet, de várhatóan évekbe telik, míg kialakul az egységes értelmezési gyakorlat.

A bevonható érintettek bekapcsolódását segíti továbbá az eljárás megindításának „**közzététele**” (**Ket. 29.§ (6) bek.** - ha az eljárás jelentős számú ügyfelet érint, vagy a hatásterület nem határolható be, illetve a jövőben immár általános eljárási aktusként alkalmazható **közmeghallgatás** intézménye (**Ket. 63. § (1) bek.**). Fontos intézményekről van szó, melynek segítségével - ha normálisan alkalmazzák - megnő az esély arra, hogy az érintett polgárok és szervezetek valóban időben tudomást szereznek az eljárásról. Márpedig aki időben kapja az információt, az időben eldöntheti, hogy akar-e az eljárásban ügyfél lenni, vagy miképpen szervezi meg érdekeinek hatékony képviseletét.

A Kvtv. VIII. fejezete környezeti ügyekben a polgárok számára alapvetően csak a figyelemfelhívás és beadványszerzés jogát biztosítja - az erről szóló **314/21005. (XII.25.) sz. Kormányrendelet** pedig tényleges részvételi lehetőséget nyújt - számukra a környezeti hatásvizsgálati illetve az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásokban. A nem szigorúan környezeti, valamint a nem hatásvizsgálat-köteles „környezeti” tevékenységek döntéshozatalában – bár azok jelentős hatással lehetnek a környezetre- az Aarhusi Egyezmény 6. Cikkének alkalmazása tíz évvel annak hatályba lépése után is esetleges.

Mindegy - tekintsük azért ezeket az Aarhusi Egyezmény sikerének akkor is, ha azóta több jogszabály sikeresen rontotta le a döntéshozatalban való részvételünk hatékonyságát. Amit egyébként magunk is sikerrel rontunk, ha ügyféli jogainkat nem gyakoroljuk. A jog halála az, ha nem alkalmazzák. A nem gyakorolt jog ugyanis – ha a hatalom érdeke úgy kívánja- sokkal könnyebben eltüntethető.

Mondhatnók ezt is, hogy Aarhusi értelemben vett – szabályozott társadalmi részvételtől csak KHV (és IPPC) köteles „környezeti tevékenységéknél, beruházásoknál” beszélhetünk. A jogszabály legutóbbi módosítása azonban **megszüntette a kötelező előzetes vizsgálat intézményét**, így lényegében a beruházó dönti el, hogy akar-e előzetes vizsgálatot, és ha igen, milyen nyilvánosság bevonásával. Ez a rendelkezés sajnálatosan csökkentette a nyilvánosság „korai fázisban” történő részvételét és annak esélyét, hogy valóban találkozik a beruházási alternatívákkal. Ami azért is aggályos, mert a beruházó csak a számára optimális megoldásra (területre) koncentrál - a magyar környezetvédelmi hatóságok pedig nem ragaszkodnak a törvényben előírt (telepítési, technológiai) alternatívák részletes vizsgálatához.

Az Egyezmény 6. pontjának honi alkalmazását továbbra is hátráltatja, hogy a hatóságok - a szolgáltató közigazgatás elvárásaival ellentétben - inkább szűkíteni, mintsem bővíteni igyekeznek az „ügyféli értelmiséget. Ezzel párhuzamosan jogalkotói szinten is visszatérően jelennek meg a társadalmi szervezetek részvételi jogait korlátozó „kivételes” szabályozások. A korlátozások hivatalos indoka az eljárások gyorsítása, netán egyszerűsítése - ami azonban gyakran nincs arányban a részvételi jogok csorbitásának súlyával, vagy az ilyen kiemelt beruházásoknál lecsapódó egyéb jogsértésekkel (lásd még: a Sukoró projekt). A jogalkotó kitarása és verbális játékosága szinte kimeríthetetlen. Az Aarhusi Jogkövetési Bizottság elé vitt *gyorsforgalmi közúthálózat engedélyezésének* részvételi demokráciát csúfoló szabályozása⁷ és a „nemzetgazdasági szempontból kiemelt beruházások”⁸ kitalálása után 2010 májusában Audi-szagú Kormányhatározatokkal vezették be a „beruházási célterületekre” alkalmazandó különleges eljárást⁹.

Az eljárásba mégis beengedett nyilvánosság közreműködésének hatékonyságát egyébként is lerontja, hogy a hatóságok „ügyfélkapcsolataikban” általában nem érvényesítik a Ket.-ben – de az Egyezmény **3. Cikk 2. pontjában is - megfogalmazott** általános együttműködési-tájékoztatási kötelezettséget (Ket. 5.§). Tény, hogy a közigazgatást érintő létszámleépítésekkel, a megnövekedett munkateherrel és az elmaradt részvételre képesítéssel (l. később) a hatósági rendszer teljesítőképessége erősen lecsökkent. Az alapfeladatok ellátása megnehezült, az ügyintézési határidők betartása ellehetetlenült, a szolgáltató funkció pedig végképp elenyészni látszik. Így a laikus érintettek - hacsak nincs jogi képviselőjük - nem tudják hogy pontosan mikor, milyen jogokkal élhetnek, mire és milyen részletességgel kellene hivatkozniuk, mit kell tenniük annak érdekében, hogy észrevételeiket eredményesen vegyék figyelembe a döntéshozatali procedúrában. Vagyis az elmaradó tájékoztatás miatt nem kellő színvonalú a részvétel, aminek logikus következménye az érintettek véleményének figyelmen kívül hagyása.

A rendezési tervekészítések és a közhírré tétel tapasztalatai például azt jelzik, hogy néhány hatóságnak nem ártana újragondolni a „helyben szokásos módon” történő közzététel módját is. Persze csak akkor, ha annak célja szerintük is a lakosság tájékoztatása. A helyi médiákban megjelentetett közérdekű hirdetések technokrata megfogalmazásából (kódrendszeréből) ugyanis gyakran pont maga az eljárás tárgya, a háttérben készülődő beruházás marad megfejthetetlen talány. A *kéjfüggesztés aktusa* pedig gyakran azzal tudódik le, hogy 15 napra kirajzszögeznek egy szakzsargonban írt tájékoztatót, meg egy áttekinthetetlen térképet a városháza folyosóján (véletlenül sem abban a városrészben, ahol építeni terveznek). Ami a hatóságnak feltehetően a legkényelmesebb „szokásos mód” ugyan, - de az Aarhus-féle részvételi demokráciához, döntéshozatalhoz nincs sok köze. Feltehetően a jogalkotó sem erre gondolt, mikor beépítette a **Ket**-be.

⁷ *A nyilvánosság részvételével kapcsolatban az eddigi legdurvább visszalépés a gyorsforgalmú közúthálózat fejlesztésének gyorsításával kapcsolatos jogszabály-csomaghoz kapcsolódik (2003. évi CXXVIII. tv.). Az ügyben a Levegő Munkacsoport azon az alapon kezdeményezett a CC-nél eljárást, hogy un. "autópálya törvény" számos elemében gátolja a beruházás környezeti hatásai által érintett állampolgárok, civil szervezetek érdekérvényesítő tevékenységét. A közösségi részvételre rendelkezésre álló idő megrövidítése és a jogorvoslatba való jog korlátozása alapvetően sérti az EU elvárásait és az Aarhusi Egyezmény szellemét.*

Az ügyet tárgyaló Bizottság ugyan nem deklarálta jogsértést, de az eset kapcsán mondta ki a „non-retrogression” elvet (az Aarhusi aláíró Magyarország esetében visszalépés történt, ami nem egyeztethető össze a nemzetközi jog elfogadott elveivel).

⁸ *A jelenleg ügyészégi vizsgálatokkal terhelt sukorói kaszinó-beruházást a 2006. évi LIII. törvény alapján nyilvánították „nemzetgazdaságilag kiemelt beruházássá”*

⁹ *Az eset az Audi gyár győri beruházásához, a Natura 2000 területek beépíthetőségéhez kapcsolódik. A Kormány három hét alatt két Kormányhatározattal és egy rendeletmódosítással segítette elő a beruházás frappáns engedélyezhetőségét (a NATURA 2000 természetvédelem alatt álló külterületek megvásárolhatóságát, beépíthetőségét) – miközben az érintett lakosságnak és civil szervezeteknek esélyük sem volt a részvételre. A „beruházási célterület” mibenléte azóta sem tisztázott – az Audi gyár épül.*

A most parlament elé beterjesztett legújabb **Ket.-módosítási csomag** megint csak érinti a társadalmi szervezetek ügyféli jogosultságát (pontosabban csak az egyesületekét, mert a módosítás már csak ezeket nevesíti.). A tervezet úgy módosítaná az erről szóló 15.§ /5/ bekezdést, hogy a hatósági eljárásokban főszabályként csak az egyesületeket megillető „nyilatkozattételi jogot” biztosítja. További jogosultságok (netán ügyféli jogállás) megadásának lehetőségét a törvény a külön megalkotandó ágazati jogszabályok kompetenciájába utalja. Ez azért aggályos, mert a környezeti ügyek (és ezzel együtt az ügyfelek) szűkítő hatósági fogalomértelmezése általában pont a környezeti eleme(ke)t közvetetten érintő „ágazati eljárásokban” nehezíti meg a társadalmi részvétel lehetőségét. Ahol a környezetvédelmi hatóság (minisztérium) egyáltalán nem vagy csak szakhatóságként vesz részt az eljárásokban.

A nyilvánosság részvételének jogi szabályozásának színvonala, illetve a hivatali apparátusok felkészültsége között egyébként az egyes ágazatok között továbbra is jelentős különbség van. Nagy talány tehát, hogy a Ket. ügyféli jogállásának legújabb (várhatóan még 2011 évben elfogadott) módosításának mi a valós indoka – és miképpen élnek majd az egyes ágazatok a számukra biztosított ügyfél-szabályozási lehetőséggel?

A 7. Cikkhez:

Mint azt jeleztük, a **nyilvánosság részvételét a tervek, programok készítésének eljárásaiban** az Aarhusi Egyezmény **7. Cikke** külön szabályozza. Ha abból indulunk ki, hogy a 7. Cikk a terv- és programkészítés eljárásaiban is **alkalmazni rendeli a 6. Cikk legfontosabb alapelveit** (a nyilvánosság korai szakaszban történő bevonása, választási lehetőségek biztosítása, az érintettek véleményének „kellő mértékben való” figyelembevétel) – akkor a magyar döntéshozók („részvétel-kategóriában”) kétségkívül itt mutatják fel a legnagyobb végrehajtási deficitet. A kényszerűségből átültetési jogszabályok vontatottsága és az örökölt szemléletbeli hiányosságokra visszavezethető gátakat a döntéshozók nem képesek (de sokszor nem is akarják) átlépni. Az egyes tervek, programok környezeti (stratégiai) vizsgálatáról szóló **2/2005. (I.11.) Korm.sz. rendelet** néhány tervfajtahoz kötelezően, másokhoz hatósági mérlegelés alapján írja elő környezeti vizsgálat lefolytatását (kötelező például a települési szabályozási tervek készítése esetében, a hulladékgazdálkodási tervek, a vízgyűjtő gazdálkodási tervek, a közúthálózat fejlesztési tervek stb. készítésénél). Baj nem csupán a szegényesen átültetett tevékenységi listával van, de a társadalmi részvétel szabályainak hatósági alkalmazásával is.

Egyébként nem csupán a döntéshozó állami és önkormányzati szervek, de a terveket, programokat kidolgozó **háttérintézmények és a politikai döntéshozó testületek** sem érzik igazából a nyilvánosság bevonásának fontosságát.¹⁰ Sajnos alibi szerepet szán a civil szervezeteknek a legtöbb települési önkormányzati **környezetvédelmi bizottság** is. Márpedig az a szomorú tapasztalatunk, hogy ahol a döntés-előkészítésben a nyilvánosság részvétele csak formális (vagy végképp elmarad), ott a környezet védtelen - a döntésből pedig csak a rövidtávú gazdasági vagy politikai érdekek köszönnek vissza. Helyi szinten sajnos ez jellemzi a települési környezetvédelmi programok, hulladékgazdálkodási tervek készítésével kapcsolatos eljárásokat. Ez a hozzáállás köszön vissza sok helyen a településrendezési (szabályozási) tervek készítésénél, felülvizsgálatánál is: az előkészítő eljárásban vagy egyáltalán nem készítenek környezetvédelmi vizsgálatokat, vagy agyonhallgatják a beruházás várható környezeti hatásait. Mint történt az Győrben, az elhíresült Audi-féle beruházás „területrendezésénél”...¹¹

Nem nehéz megjósolni, hogy a társadalmi részvétel ilyen szintű lebonyolítása, a fenntarthatóság ilyen színvonalú értelmezése nem jó sem a környezetnek, sem az érintett nyilvánosságnak. A társadalmi

¹⁰ Erre nem lehet orvosság az, hogy a jogszabályban előírt terveket inkább meg sem alkotják. Ez történik például az II. Országos Hulladékgazdálkodási Terv esetében is. Az OHT II. (és annak területi, helyi tervei) elméletileg 2009-2014 között szabályozná az ország hulladékgazdálkodással kapcsolatos beruházásait, tevékenységét – ehhez képest a mai napig (2011. október) nincs Országgyűlés által jóváhagyott Terv. Gyakorlatilag az országnak ma nincsenek sem elfogadott hulladékgazdálkodási céljai, sem előírt feladatai.

¹¹ A gyárépítési terv a városi főépítészről „logisztikai park” fedőnevet kapott, az RRT módosítását funkcióváltással indokolta, környezeti hatást pedig nem jelzett. A későbbi eljárásban kiderült, hogy valójában egy új gyár épül 200 hektáros területen, melynek nagy része „Kiemelt jelentőségű természet-megőrzési területként” a Natura2000 hálózat része, az országos ökológiai hálózat magterülete. Az eljárásban megspórolt társadalmi részvételt aztán a kormányzati hátszéllel „pótolta”. Lásd még: 9.sz. lábjegyzet.

konszenzus nélkül hozott tervek, programok végrehajtása kétségessé válik, ugyanakkor évtizedekre konzerválják az általuk okozott **társadalmi-környezeti konfliktusokat**.

Ami felveti az eljárásokat bonyolító hatóságok felelősségét. Ami viszont jogilag számon kérhetetlen...

Egyébként a tapasztalatunk szerint a társadalmi részvétel garanciális elemeinek mellőzését (*nyilvánosság tájékoztatása, közvétel ideje, módja, vélemények kellő mértékű figyelembe vétele*) vagy azoknak a formális alkalmazását az önkormányzatok felett törvényességi felügyeletet ellátó (regionális, megyei stb.) **közigazgatási hivatalok is csak a legkritikább esetben tartják jogsértőnek**.¹²

A 8. Cikk

kapcsolatos elvárások végrehajtása érdekében a civil mozgalom évek óta egy új, a részvételi demokrácia kibontakozását ténylegesen segítő jogalkotási törvényt követelt az 1987. évi I. törvény helyett. Ez 2010-ben teljesült, ráadásul ehhez kapcsolódóan megszületett a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvétel szabályairól szóló önálló törvény is (**2010. évi CXXXI. törvény**).

A törvények, kormányrendeletek és miniszteri rendeletek társadalmi egyeztetésére kiterjedő új törvény kötelezően írja elő a jogszabály-előkészítési folyamat elektronikus honlapokon történő követhetőségét. Ennek érdekében a jogszabály előkészítője köteles biztosítani, hogy a tervezettel kapcsolatban **bárki** (tehát bármely magánszemély és civil szervezet) **véleményt nyilváníthasson**, illetve javaslatokat tehessen. A jogszabálytervezet közzétételi helyén (pl. a kormány vagy a minisztérium honlapján) biztosítani kell a beérkező vélemények, javaslatok fogadásának technikai lehetőségét. Ezzel az Egyezmény egyik alapvető elvárása teljesült.

Nem úgy Aarhus másik garanciája, amely elvárja, hogy a Részes Felek **„állapítsák meg a hatékony részvételhez szükséges időkeretet”**. A mi törvényünkben a véleményezés elvárt minimuma – nagy neveltség - nincs megállapítva. Csupán az, hogy a jogalkotó köteles a véleményezésre „megfelelő időt” biztosítani. Számára pedig nyilvánvalóan egy (esetleg két) nap lesz megfelelő...

A véleményezés nyitottsága természetesen nem jelenti azt, hogy a beérkezett javaslatokat a jogalkotónak kötelező lenne figyelembe vennie. A jogszabály előkészítője **mérlegeli** a véleményezők észrevételeit, azokról valamint az elutasított észrevételek esetében az elutasítás indokairól összefoglalót készít és ezeket a honlapján közzéteszi. Az előkészítőt tehát egyedi válaszadási kötelezettség nem terhel. Pozitívum, hogy a közzétételre került jogszabálytervezetet és az ahhoz kapcsolódó egyéb dokumentumokat a jogszabály elfogadását követő **egy évig** a minisztérium honlapjáról nem lehet eltávolítani.

Az „országos” jogszabály tervezetek fenti - **általános - véleményezése** a főszabály, ami minden esetben kötelező. A jogszabály előkészítő minisztereknek e mellett módjuk van az általuk kiválasztott civil szervezetekkel való közvetlen egyeztetések lebonyolítására is. Ez a - civil szektor által vegyes fogadtatásban részesített - **„stratégiai partnerség”** intézménye.

Sajnos az új szabályozás sem oldja meg a jogalkotásban való civil közreműködés korábbi problémáit. Mivel a törvényi rendelkezések mellőzésének továbbra sincs szankciója és mivel megmaradt a parlamenti jogalkotás „kivételes” módja is - soha nem látott lendületet kapott a törvénytervezetek **önálló egyéni indítványként** való parlamenti előterjesztése. Aminek valljuk be nincs sok köze az Aarhusi Egyezményhez, vagy a fennhangoztatott részvételi demokráciához.

A jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló új törvény ugyan csak a „minisztériumi-szintű” jogszabály előkészítést szabályozza, a hatályba léptető rendelkezések egyike viszont új közreműködési **lehetőséget nyit az önkormányzati szintű jogalkotásban** is. A 103/B. § az önkormányzati törvénybe épít be egy új szakaszt, amely alapján minden helyi önkormányzat maga

¹² A Reflex kezdeményezésére ilyen is megesett. A Győr-Moson-Sopron megyei Közigazgatási Hivatal a társadalmi szervezetek nem kellő bevonása miatt – az Aarhusi Egyezményre is hivatkozással - kezdeményezte a Győri Hulladékgazdálkodási Terv eljárásának megismétlését. A rendeletet megalkotó győri önkormányzat kénytelen volt akkor a procedura ismételt lefolytatására (sok köszönet nem volt benne...)

állapíthatja meg a helyi rendeletalkotásban való társadalmi részvétel szabályait. Nagyrészt a településen működő civil szervezetek elszántságán és felkészültségén múlik, hogy az önkormányzatuk nyitottá váljon az „Aarhusi gondolatokra”, vagyis a hatékony közreműködést biztosító jogalkotási folyamat garanciáinak rögzítésére.

Különbözik marad a jelenlegi helyzet, mikor is a **helyi önkormányzatok** jogszabály-tervezetei (a közgyűlési előterjesztések mellékleteként) általában a közgyűlési tárgyalásuk előtt pár nappal ismerhetők meg az önkormányzat honlapján. Jelezve ezzel azt is, hogy választott képviselőik valójában mennyire tartanak igényt a lakosság véleményére...

Az igazságszolgáltatáshoz való jog (9. Cikk)

Jogi megalapozottságát (és végrehajtását) tekintve jelenleg a **9. Cikk, az igazságszolgáltatáshoz való jog** pillére áll a leggyengébb lábakon. Pedig az elképzelés kiváló. Arról rendelkezik, hogy az Egyezményben foglalt jogok sérelme esetén - az esetleges „rendes jogorvoslaton” felül - a Részleges Feleknek biztosítani kell a bírósági, vagy más „független és pártatlan testület” előtti felülvizsgálat lehetőségét.

A magyar helyzet felemás. A **közérdekű környezeti információhoz** való hozzájutás megtagadása (tehát a 4. Cikk sérelme) **esetében a ma még hatályos Avtv. 21. §-a minden jogsérelmet szenvedett adatkérő számára biztosítja a bírósági jogorvoslat lehetőségét.** Hogy ez a gyakorlatban is működik, az kétségtelen nagyban köszönhető – az Avtv. rendelkezéseit értelmező- adatvédelmi biztos vizsgálatainak, állásfoglalásainak is (ezek jelentős részét éppen a visszautasított, vagy válaszra sem méltatott környezetvédő szervezetek kezdeményezték). Az Avtv.-re alapozottan indított bírósági eljárások tárgyi illetékmentesek – elméletileg olcsók és gyorsak is. Azért csak elméletileg, mert bár az Avtv. a per „soronkívüli” tárgyalását írja elő, de ezt a fogalmat néhány bíróság meglehetősen sajátosan értelmezi.¹³

Az aktív információs jog sérelme (5. Cikk) esetén – tehát ha a hatóság nem hozza nyilvánosságra a számára előírt adatokat, vagy nem építi ki az egyébként kötelező nyilvános adatbázisait - **gyakorlatilag nincs sikerélménnyel kecsegtető jogi út.** A hatóságoknál odakozmált, vagy szándékosan eltemetett közérdekű információk lassan de biztosan tovább növelik a közigazgatás szolgáltatási és demokrácia deficitjét. Feladni azért nem kell: a felügyeleti szervnél, az adatvédelmi biztosnál¹⁴, esetleg magánál az Aarhusi Titkárságnál (illetve a Jogkövetési Bizottságnál) **panasszal lehet élni.**

Holott ez fontos lenne, nem egyértelmű az igazságszolgáltatási helyzet a **nyilvánosság (érintettek) döntéshozatalba való bevonásának elmaradása (6. Cikk sérelme) esetén sem.** A kommentárok szerint ugyanis a **9. Cikk 2. pontban** jelzett felülvizsgálati intézménynek csak az egyik rendeltetése az, hogy fórumot biztosítson az érintett nyilvánosság sérelmének orvoslásához. A jogalkotó azonban ennél is lényegesebbnek jelölte meg azt, hogy a bíróságnak (vagy a „quasi-bíróságnak”) olyan felülvizsgálati eljárási lehetőséget biztosítson, ahol a hozott hatósági döntés jogszerűségét a 6. Cikk alkalmazása szempontjából is értékelheti.

Mint tudjuk a **konkrét hatósági eljárások** (az „egyedi környezetvédelmi ügyek”, környezeti hatásvizsgálatok stb.) a közigazgatási eljárási törvény szabályai szerint folydogálnak. Az ügyben hozott jogerős közigazgatási határozatokat **az eljárásban részt vett, és ott ügyfélnek** elismert polgárok és szervezetek a bíróság előtt megtámadhatják. A Ket. lényegében **mindenfajta jogerős közigazgatási határozat felülvizsgálatát lehetővé teszi** lehetővé teszi - ennek azonban továbbra is feltétele a konkrét anyagi vagy eljárási jogszabálysértés bizonyítása. Ha tehát a feltételek stimmelnek (tehát ügyfelek voltunk + jogerős a határozat + van jogszabálysértés) akkor 30 napon belül a bírósághoz fordulhatunk jogorvoslatért.

¹³ Az említett Avtv. 2011. december 31-vel hatályát veszti. A fenti rendelkezések a 2012-től hatályos új, 2011. évi CXII. sz. „adatvédelmi” törvényre is érvényesek.

¹⁴ Az adatvédelmi biztos helyett a 2012. januárjától az újonnan létrehozott Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság vizsgálatát (eljárását) lehet majd kezdeményezni.

Ez a jelenlegi helyzet. Látni kell azonban azt is, hogy a hatalom részéről folyamatosak a próbálkozások a civilek jogorvoslati jogának "felülvizsgálatára". A legutóbbi - tiltakozások hatására visszavont - próbálkozás a „lex kuss”-ként elhíresült törvénymódosítási tervezet volt¹⁵, amely a jogorvoslati jogot akarta megvonni a társadalmi szervezetektől. Azt, hogy a most folyamatban lévő Ket. módosítások a gyakorlatban hogyan érintik majd a társadalmi szervezetek ügyfélképességét, jogorvoslati lehetőségeit - egyelőre rejtély.

Bonyolultabb a helyzet, ha olyan - a 6. Cikk hatálya alá tartozó - konkrét tevékenységről van szó, melynek engedélyezési eljárásában ugyan **nem vettünk részt**, viszont Aarhus betűjétől (és főleg szellemétől) vezérelve súlyosan sérelmezzük a nyilvánosság bevonásának elmaradását. Magyarán a közigazgatási előzmények alapján elismert perképességünk ugyan nincs, van viszont bíróság előtt érvényesíteni kívánt közérdekű jogsérelmünk. A környezetvédő szervezetek a „sima lakossághoz” képest itt elméletileg annyival kedvezőbb helyzetben vannak (és maradnak is), hogy a nem kormányzati szervezeteket az Aarhusi Egyezmény **9. Cikkének 2. pontja** feltétel nélkül **„kellő érdekeltséggel rendelkezőnek”** minősíti. Néhány precedens értékű döntés már született ugyan, de nagy kérdés továbbra is, hogy az ilyen (közvetlenül az Aarhusi Egyezményre alapított) keresettel mennyiben hajlandóak a magyar bíróságok foglalkozni és milyen feltételek esetében állapítják meg a jogsértést az Európai Bizottság?

A törvényességi szempontból nem a legjobb hír, hogy a Ket. értelmében **a másodfokú határozatok** a közléssel immár nem csak jogerőssé, de egyúttal **végrehajthatóvá is válnak**. Perre menni ugyan továbbra is lehet, - elméletileg az igazságszolgáltatáshoz való jog nem sérült - a bírói út viszont sokszor formálissá (netán értelmetlenné) válik. Az alapvető baj az, hogy a pulpituson ücsörgő bíró urak nem igen tudják, hogy mennyi mindent lehet egyetlen nap alatt eldózerolni, lebetonozni, eltüntetni.

Az Aarhusi Egyezmény **9. Cikkének** hatályosulását tovább ronthatja, hogy

- az útépítő- és az energia-lobbi – a környezeti szempontból problémás- beruházásait országgyűlési segédlettel „kivette” a Ket. hatálya alól,
- az elismert ügyfeleknek a bírói út igénybevételéhez előzetes **jogszabálysértést kell valószínűsíteni**. Az eljárási jogszabályok megsértését azonban – a közigazgatási hivatalokhoz hasonlóan - általában a bíróságok sem tartják olyan súlyúnak, amely megindokolná a döntés hatályon kívül helyezését (a döntési eljárás megismétlését).
- az egyes engedélyezési eljárásokban alkalmazott elrettentően **magas jogorvoslati díjak** miatt a közigazgatási határozat ellen az érintettek általában eleve nem is élnek jogorvoslattal (így értelemszerűen nem nyílik meg a bírói út sem). Ez elsősorban a nagy érintettséggel bíró nyomvonalas létesítések (útépítés, gáz- és villamos távvezeték) valamint a mobiltelefon antennatornyok engedélyezésénél volt jellemző

Legreménytelenebb a helyzet akkor, ha valaki azért fordul az igazságszolgáltatáshoz, mert hatóság **á tervek, programok készítésének** (7. Cikk, vagy a 2/2005. (I.11.) Korm.sz. rendelet szerinti) eljárásában mellőzte, vagy „vette lazára” a nyilvánosság bevonását. A reménytelenség oka az, hogy az ilyen eljárási mulasztásokat a bíróságok általában még a szabályozott közigazgatási eljárásokban sem minősítenek **„ügy érdemére kihatónak”** (Ket. 111.§ (1) bek.). Ráadásul a terveket, programokat sokszor nem is közigazgatási határozattal, hanem olyan más aktsussal fogadják el (miniszteri határozat, vagy önkormányzati rendelet), amely ellen az érintett nyilvánosság számra **nem is biztosított a közvetlen közigazgatási jogorvoslat**¹⁶. Ezek alapján - felidézve a Hulladékgyűjtési Terveket, vagy a Víz Keretirányelv hatósági

¹⁵ A Parlament elé T/1492 számon 2010 novemberében beterjesztett módosítási indítványt három országgyűlési képviselő jegyezte. Az indítványban foglaltak nem csak Az Aarhusi Egyezményt, de az Európai Unió jogát is sértette volna. Az indítványt a civil szervezetek felhőborodása miatt később visszavonták.

¹⁶ Ráadásul akad olyan hatóság is, amelyik sajátos szójátékok gyártásával vonja ki magát a rendelkezések hatálya alól. A győri önkormányzat például „Kereskedelemfejlesztési koncepció” megszavazásával, a közösségi részvétel teljes kizárása mellett nyitott szabad utat tizenkét új bevásárló központ betelepítése előtt. A döntés nyilvánvaló előzetes környezeti hatásvizsgálatokat feltételezett volna. Mivel azonban a szakmai koncepció (verbálisan) nem terv és nem program, a „konceptcionális döntéseknél” akékor sem alkalmazandók az Egyezmény előírásai, ha annak tárgya egyértelműen súlyosan érinti a környezetet (fejtette ki álláspontját a Közigazgatási Hivatal).

által szervezett „társadalmi egyeztetéseiben” szerzett lehangoló tapasztalatainkat is - alappal feltételezzük, hogy a nyilvánosság részvételének tervekészítési döntéshozatalból való mellőzése, vagy annak formális letudása - mint eljárási jogsértés - aligha alapozza meg az érintettek sikeres perlését. Ha egyáltalán elismerik kellő érdekeltségüket és a perlési jogalapot.

Az ilyen (vélt vagy valós) jogsérelmeknél eddig legalább mindenkinek lehetősége volt, hogy panaszával az Alkotmánybírósághoz forduljon. 2012-től sarkalatosan ez is megszűnik...

Egyébként a bírósági kezdeményezéseink lendületét – a perköltségektől való félelmeink mellett- sajnos jelentős behatárolja a bíróságok környezeti témákkal kapcsolatos érzéketlensége és felkészületlensége. Már magának az Egyezménynek az alkalmazhatóságát tekintve is rendkívül ellentmondásos joggyakorlat alakult ki. Hiába került ugyanis az Egyezmény a 2001.évi LXXXI. törvénnyel kihirdetésre, konkrét esetekben, az igazságszolgáltatás különböző fórumain egymással homlokegyenest ellentétes értelmezések születtek abban a kérdésben, hogy az Egyezmény részévé vált-e egyáltalán a belső jogunknak?¹⁷ Az ellenmondásos joggyakorlat megszüntetése, az egységes értelmezés megszületése érdekében egy érintett, nem kormányzati szervezet kérelmet nyújtott be a Legfelsőbb Bíróságnak, hogy az Egyezmény alkalmazhatóságát illetően szülessen jogegységi döntés. A bíróság illetékes kollégiumvezetője a kérelmet elutasította¹⁸ és ezzel az értelmezéssel később sajnos a Legfelsőbb Bíróság felülvizsgálati tanácsa is egyetértett¹⁹.

Nincsenek vele egyedül. Ebben az elidegenedett világban sok ember tudatában mindannyiunk környezete (közjó) mint a senki tulajdona jelenik meg. Ehhez képest a bíró sem érti, hogy miért fáj nekünk az a néhány, beruházás útjába álló növény, állat likvidálása, az úgis kopár zöldterület, a semmirevaló hegy vagy a vizes rét eltüntetése. És egyáltalán: mit kavarunk mi más ügyében, mikor nem is ott lakunk. És különben is mi lesz a fejlődéssel?

IV. pillér (részvételre képesítés)

Az Aarhusi Egyezménynek negyedik pillére azt a jogalkotói felismerést jelzi, hogy mit sem a három jogi pillér akkor, ha nincs, aki élni tudjon ezekkel. Mondjuk mert a polgár nem is tud róla, avagy tud, csak használni felkészületlen - netán ezzel sincs baj, de egyszerűen fél a hatalomtól.

Az Egyezmény Preambulumában és egyes Cikkeiben is visszatérően jelennek meg a **részvételre képesítésre felkészítő** rendelkezések. Az állam felelősségébe utalja, hogy **a nyilvánosság** a megfelelő környezeti (szakmai) alapismereteken túl **tisztába legyen jogaival**, képes legyen a szükséges információkhoz való hozzáférésre, a döntéshozatalban való aktív közreműködésére (pl. **a Preambulum 8., 9. 12. pontjai, 3. Cikk 2. pont, 5. Cikk 2. , 5. , 7. pontok** stb.). A célok elérése érdekében aktív feladatokat ír elő a Felek számára *a jogalkotásban, a hatóság képzsében, a környezeti nevelésben, a lakossági ismeretterjesztésben* (**Preambulum 14. pont, 3 Cikk 3. pont**).

A hatalom elgondolkodhatna néha, hogy mit akarhatott vajon Aarhus a **3. Cikk 4. pontjával** (amelyik hangsúlyozza az egyesületek, szervezetek „*megfelelő elismerésének és támogatásának*” fontosságát) – és mire céloz azzal, hogy akik az Egyezménnyel összhangban a részvételi jogukat gyakorolják, azokat emiatt „**nem büntetik, nem üldözik, semmilyen módon nem zaklatják**” (**3. Cikk 8. pont**).

Az Egyezmény – ha nem is foglalta egységes rendszerbe- egyértelműen érzékelteti részvételre képesítés kiemelkedő fontosságát, és azt, hogy ez a „Résztes Felektől” **folyamatos, céltudatos és hatékony intézkedéseket (netán cselekvési programot) feltételez**. A pusztá jogi szabályozás ugyanis elégtelen, ha hiányoznak mögüle a rendszert megfelelően működtető, **ellenőrző és visszacsatoló intézmények**

¹⁷ A Fővárosi Bíróság 24.K.32347/2005/13 számú ítéletében a következő álláspontra helyezkedett: „az Aarhusi Egyezmény olyan klasszikus nemzetközi egyezmény, amely nem rendelkezik közvetlen hatállyal, tehát az sem vertikális (állam-egyen), sem horizontális (egyen-egyen) jogviszonyokban nem keletkeztet az egyének számára bíróság előtt kikényszeríthető jogokat”.

¹⁸ 2007. E.II.JE/K. 1/2.

¹⁹ Kfv.IV.37.436/2006

(természetesen: azok is közösségi részvétellel) és ha a feladatok végrehajtásához nem állnak rendelkezésre a **megfelelő pénzügyi források**.

Az Egyezmény magyarországi végrehajtása szerintem változatlanul pont ezen a területen, a részvételre képesítés pillérén mutatja fel a legnagyobb mulasztásokat. Lehet ugyan gyártani szépre fényezett Nemzeti Beszámolókat²⁰ – a tények attól még tények maradnak. Márpedig a környezetvédelmi tárcánál a témának kijelölt felelőse nincs, a környezetvédelmi területi szervek, önkormányzatok személyzeti állományának képzésére nem került sor, hiányoznak az Aarhusi Egyezményről szóló (jogalkalmazást segítő) szakmai anyagok és intézményi keretek. Kormányzati stratégia hiányában a végrehajtási jogalkotás vontatottan halad, nincs szektorok közötti munkamegosztás, de az se aki a tárcaközi feladatokat koordinálná, a közös (minisztériumi – mozgalmi) Aarhusi Munkabizottságot évekig össze sem hívják, az ismeretterjesztéshez hiányzik a pénz és az akarat.

Na már most, ha ezt összevetem a mai magyar valósággal: az ökonómiai érdekek ökológiát lehengető túlsúlyával, a „fontolva visszarendeződő” demokráciával – akkor körülbelül érthetővé válik, hogy miért halad nálunk olyan vontatottan az Egyezmény végrehajtása. Ha úgy vesszük, ez a környezetvédelem súlytalanságának kormányzati szintű visszaigazolása – amelyet a környezetvédelmi hatóságok feltehetően legalább úgy megszenvednek, mint a mi mozgalmunk.

* * *

A témában írtam én egy brosúrát öt éve, melyben értékeltem az Egyezmény honi végrehajtással kapcsolatos addigi civil tapasztalatokat. Az értékelő kiadványnak a leltárba vett nehézségek és mulasztások ellenére (másokat is) biztató címet adtam. „A szárba szökkenő Aarhus” után újabb öt évvel most szomorúan állapítom meg, hogy a hazai végrehajtási deficit tovább nőtt – az egykor szárba szökkenő száraz kókadni tűnnek.

Az Aarhusi Egyezmény hatályba léptető törvényünk 3.§ (2) bekezdése szerint: „A törvény végrehajtásáért a környezetvédelmi miniszter gondoskodik”. Mondhatnók, hogy - bibibíú - most éppen nincs is környezetvédelmi miniszter! Na ja ez sajnos így igaz, csakhogy tíz év alatt adatott belőlük öt is - de az Egyezmény felől nemigen gondoskodott egyikük sem.

Aarhus – Quo vadis?

Győr, 2011. október

dr. Kalas György
Reflex Egyesület jogsegélyszolgálat

Köszönet segítőimnek: Móra Verának és Trombitás Gábornak

²⁰ A Részeg Felek a Megfelelési Bizottság által összeállított kérdésekre válaszolva a Részeg Felek három évente készítik a Nemzeti Beszámolót. A legutóbbi, 2008-2010 évekről összeállított jelentés megtalálható a www.civilkontroll.gyor.hu honlapunk „Aarhus” könyvtárában.

Móra Veronika:

AZ AARHUSI EGYEZMÉNY INTÉZMÉNYRENDSZERÉNEK FEJLŐDÉSE AZ ELFOGADÁS ÓTA

1. Bevezetés

Alappal állítható, hogy a környezetvédelem az az ágazat, amelyben a társadalmi részvétel jogszabályi háttere és intézményrendszere nemzetközi szinten a legfejlettebb. A környezetvédelem és a részvételi demokrácia „összekapcsolására” a civil szervezetek aktív közreműködésével létrejött Aarhusi Egyezmény a nyilvánosság, az állampolgárok a környezeti döntéshozatalban történő részvételének máig egyedülálló eszköze. Az Egyezmény 3+1 pillére a részvétel olyan összefüggő, egységes rendszert és annak minimumkövetelményeit fekteti le, ami bármely ágazatban zsinórmértéke lehet a nemzeti szintű szabályozásnak és végrehajtásnak.

A környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a környezeti döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló Aarhusi Egyezményt 1998 június 25-én fogadta el az ENSZ Európai Gazdasági Bizottságának 36 tagállama a dániai Aarhusban, az „Környezetet Európának” (Environment for Europe, EfE) folyamat 4. miniszteri konferenciáján²¹.

Az Egyezmény 2001. október 30-án lépett hatályba, 90 nappal azután, hogy a tizenhatodik ratifikációs okmányt a felek letétbe helyezték. Jelenleg 44 tagja van az ENSZ EGB térségben (az összesen 56 országból), beleértve az Európai Uniót is.

Az Egyezményt Magyarország 1998. december 18-án írta alá és a 2001. évi LXXXI. törvénnyel hirdette ki.

A hatályba lépés óta eltelt időben az egyezmény égisze alatt, annak különböző testületeiben intenzív munka folyt a bővítés, kiegészítés és továbbfejlesztés terén. Tanulmányomban áttekintést adok az Egyezmény intézményeinek eddigi tevékenységéről és eredményeiről: a Felek Találkozóin elfogadott döntések valamint a szakosított testületek, téma- és munkacsoportok jelentéseinek és dokumentumainak jellemzésével. Érintettségem és jelentőségénél fogva részletesebben mutatom be a GMO téma- és munkacsoport eddigi tevékenységét – illetve azokat a korlátokat, melyekkel a munkacsoportoknak jellemzően szembe kell nézniük. Célom „civil szemmel” bemutatni, hogy meddig jutott és milyen kihívásokkal néz szembe a környezeti ügyekben való társadalmi részvétel nemzetközi szabályozása napjainkban.²²

2. A Felek Találkozásai

A Felek Találkozásait (Meeting of the Parties, MOP) a 10. Cikk alapján legalább két évente hívják össze az Egyezmény végrehajtásának nyomon követése és a szükséges kiegészítések, döntések meghozatala érdekében. A hatályba lépés óta 3 rendezés és egy rendkívüli MOP-ra került sor, azonban már 2001 előtt komoly előkészítő munka folyt. Ennek keretét az aláírók két találkozója (Meeting of the Signatories) adta:

1. 1999. április, Kisinyov (Moldova): az aláírók első találkozója elfogadta az első MOP-ig tartó munkatervet.²³ Ennek keretében három tematikus csoportot is létrehoztak:

- (1) A szennyezőanyag-kibocsátási és – szállítási nyilvántartásokról (Pollutant Release and Transfer Registers, PRTRs), Csehország vezetésével;
- (2) A genetikailag módosított szervezetekről (genetically modified organisms, GMOs), Ausztria vezetésével;
- (3) Egy jogkövetési mechanizmus kidolgozásáról, az Egyesült Királyság vezetésével.

²¹ *A folyamatot 1991-ben, az első, dobrisi konferencia hívta életre Josef Vavrousek, a rendszerváltás utáni Csehszlovákia első (és egyetlen), tragikus sorsú környezetvédelmi minisztere.*

²² *Az Egyezmény dokumentumainak elérhetősége: <http://unece.org/env/pp>*

²³ *ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE, COMMITTEE ON ENVIRONMENTAL POLICY Meeting of the Signatories to the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters: REPORT ON THE FIRST MEETING – CEP/WG.5/1999/2 5 July 1999*

E testületek létrehozását az Egyezmény által adott felhatalmazások tették szükségessé, amelyek a Felek Találkozóinak feladatává tették a jogalkotást bizonyos speciális kérdésekben. Így a PRTR tekintetében a 10. Cikk 2.(i) bekezdés értelmében: **az első találkozó alkalmával áttekintik az 5. Cikk 9. bekezdés végrehajtásának tapasztalatait és megvizsgálják, hogy a nemzetközi folyamatokat és fejleményeket figyelembe véve milyen lépések szükségesek az abban foglalt rendszer továbbfejlesztéséhez, ideértve egy megfelelő jogintézmény kidolgozását a szennyezés-kibocsátási és szállítási nyilvántartások és beszámolók vonatkozásában, melyet a jelen Egyezményhez csatolhatnak.** Ehhez már az első találkozóra megfelelő előterjesztéseket és javaslatokat kellett készíteni.

A jogkövetési mechanizmust illetően a 15. Cikk szerint: *A Felek találkozójuk alkalmával konszenzusos alapon megállapítják az Egyezmény rendelkezéseinek betartásával kapcsolatos nem konfrontációs, nem bírósági jellegű, konzultatív természetű választható eljárásokat. Ezeknek az eljárásoknak megfelelő közösségi részvételt kell engedniük, és tartalmazhatnak olyan választási lehetőségeket is, amelyekben megfontolják a nyilvánosság tagjaival való kommunikációt a jelen Egyezménnyel kapcsolatos ügyekben.* Noha a szöveg nem specifikálja, hogy melyik MOP feladata lenne az eljárás elfogadása, ez a témacsoport főként az Egyezmény létrehozásában és fejlesztésében kezdettől érdekelt és aktív civil szervezetek (NGO) nyomására jött létre.²⁴

Hasonlóképpen, a GMO témacsoport is a civil szervezetek hatására (és több aláíró ország fenntartása ellenére) alakult meg, mivel e tekintetben az Egyezmény eredetileg csak egy nagyon általános és szinte semmire sem kötelező bekezdést tartalmaz: 6. Cikk 11. *Valamennyi Fél, a keresztülvihető és szükségesnek látszó mértékben, nemzeti jogának keretein belül alkalmazni fogja a jelen cikk rendelkezéseit a genetikailag módosított szervezetek környezetbe való szándékos kibocsátását illető döntésekben.*

2. 2000. július 3-5. Cavtat, Dubrovnik (Horvátország): az aláírók második találkozója áttekintette a fenti témacsoportok munkáját, és a Szennyező Anyagok Kibocsátási és Átviteli Regiszterének (PRTR) tekintetében tovább is fejlesztette azt, nyitott kormányközi munkacsoportot alakítva, amelynek feladatául tűzte ki egy kötelező jog eszköz kidolgozását az Egyezmény égisze alatt. A másik két témacsoport továbbra is javaslatokkal és ajánlásokkal készülhetett az első MOP-ra. Ugyanakkor ez a találkozó döntött a meglévők mellett még két új témacsoport felállításáról:

- (1) az igazságszolgáltatáshoz való jogról, Észtország vezetésével;
- (2) az elektronikus információs eszközök alkalmazásáról, Ausztria vezetésével.

Mindkét témacsoport (ismét) főként a civil szervezetek sürgetésére, különösebb egyezményi felhatalmazás nélkül, és meglehetősen általános célkitűzésekkel jött létre.²⁵

2.1. MOP-1 Lucca

A felek első találkozója, amelyre az olaszországi Luccában került sor 2002. október 21-23. között, különleges jelentőséggel bírt a további jogfejlesztés szempontjából. Mint fentebb látható volt, maga az egyezmény is konkrét felhatalmazásokat adott a MOP-1-nek, de a hatályba lépés utáni várakozások, és főleg a nemzetközi civil szervezetek tevékenysége még nagyobb hangsúlyt adott az eseménynek. Az elfogadott tucatnyi határozat között szerepelt az Egyezmény eljárási szabályait rögzítő dokumentum, a genetikailag módosított szervezetek kibocsátásával kapcsolatos döntéshozatalban való társadalmi részvételre vonatkozó Luccai Útmutató {guidelines, ld. 4. fejezet} és egy új, a nemzetközi fórumokban való társadalmi részvétellel foglalkozó témacsoport felállítása.

²⁴ Ld. id. dokumentum 15. bekezdés.

²⁵ ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE, COMMITTEE ON ENVIRONMENTAL POLICY Meeting of the Signatories to the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters: REPORT ON THE SECOND MEETING – CEP/WG.5/2000/2, 19 July 2000, 16., 46. és 57. bekezdések

Ezek mellett azonban elsősorban a 34 bekezdésből álló (később „luccai mandátumként” is emlegetett) Luccai Nyilatkozat elfogadása számított mérföldkőnek. Az Egyezmény jellegének magyarázata, a végrehajtás megerősítésére való felhívás illetve a nemzetközi együttműködés mellett a nyilatkozat IV. fejezete az alábbi 6 fő területet jelöli meg, ahol további fejlesztőmunka szükséges – ezek javarészt átfednek a már említett témacsoportok ügyeivel is:²⁶

24. *Hiszünk abban, hogy a szennyezőanyag-kibocsátási és szállítási nyilvántartások fontos eszközt jelentenek a vállalatok elszámoltathatósága, a szennyezés-csökkenés és a fenntartható fejlődés támogatása terén. Ezért azon fogunk dolgozni, hogy a kéjvi miniszteri konferencia elfogadhasson egy hatékony jegyzőkönyvet a PRTR rendszerekről, valamint ennek végrehajtása és amennyiben szükséges, továbbfejlesztése irányában.*

25. *Elismerjük, hogy az aláírók egyebek mellett szükségesnek tartják a **genetikailag módosított szervezetekkel** kapcsolatos pontosabb szabályok megalkotását. Ennek érdekében, első lépésként a Felek egy útmutatót szándékoznak elfogadni és végrehajtani. Továbbá, folytatni szándékozzák a munkát e területen, beleértve egy jogilag kötelező érvényű megközelítés lehetőségét illetően, hogy továbbfejlesszék az Egyezményt, aminek eredményét, amennyiben alkalmas rá, elfogadásra bocsátják a felek második találkozásán.*

26. *Az **igazságszolgáltatáshoz való jog**, ahogy az Egyezmény előírja, nélkülözhetetlen az információhoz való jog és a társadalmi részvétel Egyezmény szerinti érvényesítéséhez, és általában véve a nyilvánosság jogos érdekeinek védelméhez és a környezeti jog kikényszerítésének támogatásában játszott szerepének beteljesítéséhez. További munkára van szükség ahhoz, hogy a Felek támogatást kapjanak a hatékony igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés gyakorlati akadályainak leküzdéséhez, beleértve a jó gyakorlatok vizsgálatát, a tapasztalatcserét illetve tájékoztató és útmutató anyagok kidolgozását a megfelelő célcsoportok számára.*

27. *Az **elektronikus információs technológiák** terén zajló forradalomra való tekintettel, az elektronikus tájékoztató eszközök és nyilvánosság folyamatos felülvizsgálata szükséges, annak érdekében, hogy az Egyezmény keretében végzett munka lépést tarthasson a legújabb fejleményekkel és hozzájáruljon a „digitális szakadék” áthidalásához. (...)*

28. *Elismerjük, hogy szükség van az Aarhusi Egyezmény elveinek beépítésére a stratégiai környezeti hatásvizsgálatról szóló jegyzőkönyv tervezetbe az Espoo-i Egyezmény égisze alatt, amelynek elfogadása a kéjvi miniszteri konferencián várható. Elismerjük továbbá, hogy az új jegyzőkönyv tartalmának fényében, szükséges annak megfontolása, hogy kell-e tovább munkát végezni az Aarhusi Egyezmény **keretében a stratégiai döntéshozatalban való társadalmi részvétel** terén.
(...)*

31. *Elismerjük, hogy szükség van az Egyezmény elveinek érvényesítésére a **nemzetközi környezeti döntéshozatalban és a környezeti ügyekkel foglalkozó nemzetközi szervezetek keretében**, ezért javasoljuk egy útmutató kidolgozásának megfontolását, és lehetőség szerinti elfogadását a felek egy jövőbeni találkozásán.*

Vagyis a nyilatkozat konkrét területeken, konkrét határidőkkel konkrét feladatokat tűzött a felek illetve az Egyezmény testületei elé, és az a további fejlődést alapjaiban meghatározó, annak irányt adó dokumentumokat fogadott el. Ehhez hasonló léptékű elhatározások egyik későbbi találkozón sem láttak napvilágot.

2.2. ExMOP, Kijev

Mint ahogy maga az Egyezmény is az Environment for Europe folyamat keretében jött létre, első, a Szennyezőanyag-kibocsátási és –szállítási Nyilvántartásról szóló Jegyzőkönyvének aláírására is ennek soron következő, 2003. május 21-23. között Kijevben (Ukrajna) tartott miniszteri konferenciáján került sor. Máig 36 ország írta alá és 27 ratifikálta a Jegyzőkönyvet, amely 2009. október 8-án, 90 nappal a tizenhatodik ratifikációs okmány letétben helyezése után lépett hatályba. Magyarországi a végrehajtása 166/2006/EK rendelettel történt meg.

²⁶ ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE, *Meeting of the Parties to the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters: REPORT OF THE FIRST MEETING OF THE PARTIES, Addendum, LUCCA DECLARATION – ECE/MP.PP/2/Add.1 2 April 2004 (kiemelés eredeti)*

A PRTR koncepciója eredetileg az Amerikai Egyesült Államokból származik, Toxic Release Inventory néven a nyolcvanas években jött létre (1986-ban, a bhópáli vegyipari katasztrófa hatására). Szélesebb nemzetközi ismertségre azután tett szert, hogy a riói ENSZ Csúcstalálkozó és dokumentuma, a Feladatok a XXI. századra nyomán 1994-ben 114 ENSZ tagállam Stockholmban életre hívta az ún. Kományközi Kémiai Biztonsági Fórumot (International Forum on Chemical Safety, IFCS). A Fórum napjaink kiemelt nemzetközi programjaként jelölte meg a Szennyező Anyagok Kibocsátási és Átviteli Regiszterének (angol rövidítése: PRTR) kialakítását.²⁷

A PRTR Jegyzőkönyv a téma első átfogó nemzetközi jogi szabályozását jelenti, és fontos szerepet játszik a már korábban létrejött országos és egyéb rendszerek (pl. a korlátozottabb hatókörű EU European Pollutant Emission Register, EPER) összehangolásában és kibővítésében. Elfogadását az Egyezmény PRTR téma- majd munkacsoportjában zajló előkészítés előzte meg (ld. a 3.3. fejezetet).

Maga a PRTR rendszer a környezeti információk közzétételének egy speciális formája, amelynek célja, hogy a szennyezőanyagokkal kapcsolatos adatok nyilvánossága révén, közvetett módon hozzájáruljon a szennyezés csökkentéséhez.

A Jegyzőkönyv természetesen elsősorban a Felek kompetens hatóságai számára ír elő kötelezettségeket, azonban végrehajtása kihatással van a környezethasználókra (üzemekre) és az állampolgárokra is.

Megemlítendő még, hogy a kijevi miniszteri konferencián került sor a Stratégiai Környezeti Hatásvizsgálatról szóló Jegyzőkönyv aláírására is az Espoo-i Egyezmény égisze alatt, összefüggésben az Aarhusi Egyezmény égisze alatt a témakörben végzett munkával (ld. a Luccai Nyilatkozat 28. bekezdését).

2.3. MOP-2, Almati

A felek második rendes találkozója, amely 2005. május 25-27. között volt a kazahsztáni Almatiban, elsősorban az addig elért eredmények számbavételével, a további teendőkkal és a végrehajtás megerősítésével foglalkozott, amint az elfogadott Almati Nyilatkozat fejezetcímeiből is kiolvasható:

I. A KÖRNYEZETVÉDELEM ÉS A DEMOKRATIKUS KORMÁNYZÁS FEJLESZTÉSE II. LUCCÁTÓL ALMATIIG: ELŐREHALADÁS AZ EGYEZMÉNY FEJLŐDÉSÉBEN III. VÉGREHAJTÁS ÉS JOGKÖVETÉS, MINT PRIORITÁS .(E fejezet egyik legkonkrétabb, a problémákat jelző és cselekvést sürgető pontja a következő:

19. Arra biztatjuk a nyilvánosság tagjait, hogy maradéktalanul használják ki az Egyezmény biztosította jogait, és elismerjük a civil társadalom valamennyi partnerének szerepét annak hatékony végrehajtásában. Különösen üdvözljük mindazokat a lényegi erőfeszítéseket, amelyeket a nem-kormányzati szervezetek tesznek az Egyezmény céljainak elérése érdekében, és felszólítjuk a kormányokat és a hasonló pozícióban lévőket, hogy biztosítsanak megfelelő, beleértve pénzügyi, támogatást számukra.)

IV. JÖVŐKÉPÜNK²⁸

Az eredmények felülvizsgálatához tartozik, hogy a Feleknek a MOP-2-re kellett elkészíteniük első nemzeti jelentésüket az egyezmény végrehajtásáról. Magyarországról a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium mellett a civil szervezetek is készítettek egy alternatív jelentést, amely III. kategóriás dokumentumként szerepelt az Egyezmény anyagai között.²⁹ Szintén ekkor fogadták el – és erősítették meg – a Jogkövetési Bizottság első jelentéseit is. A döntés 3 Fél (Kazahsztán, Türkmenisztán és Ukrajna) esetében megállapította az Egyezmény előírásainak megszegését. (A Bizottság emellett tárgyalt Magyarországgal kapcsolatos, két jogszabályt érintő beadványról is – ld. a következő fejezetben.)

²⁷ F. Maly-M. Suta: KÖZTÁJÉKOZTATÓ RENDSZEREK AZ IPARI KIBOCSÁTÁSOKRÓL NÁLUNK ÉS A NAGYVILÁGBAN – Ökotárs Alapítvány, Budapest, 1998, <http://www.okotars.hu/sites/default/files/ipar.pdf>

²⁸ ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE Meeting of the Parties to the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters: REPORT OF THE SECOND MEETING OF THE PARTIES Addendum ALMATI DECLARATION – ECE/MP.PP/2005/2/Add.1 20 June 2005

²⁹ Dr. Kalas György: HUNGARIAN CIVIL REPORT ON THE AARHUS CONVENTION – 2005, Reflex Környezetvédelmi Egyesület, Győr, 2005

A MOP-2 fogadta el az Egyezmény első és ez idáig egyetlen módosítását is, amely törölte a 6. Cikk 11. bekezdését, és helyette egy új 6/B Cikket valamint egy 1/B Függelékét vezetett be. Ez a korábbiaknál részletesebben és pontosabban szabályozta a társadalmi részvétel hatókörét és eljárásait a genetikailag módosított szervezetek kibocsátásával kapcsolatos döntéshozatalban (ld. 4. fejezet). A MOP elfogadott továbbá egy Útmutatót az Aarhusi Egyezmény elveinek alkalmazásáról a nemzetközi fórumokon (lásd 3.6. fejezet), és mandátumot adott az elektronikus tájékoztató eszközökkel valamint az igazságszolgáltatáshoz való joggal foglalkozó témacsoportok munkájának folytatására is.

2.4. MOP-3, Riga

A 2008. június 11-13. között a lettországi Rigában tartott harmadik találkozót a korábbiaknál csekélyebb várakozás övezte, és ezt az eredmények is visszaigazolták. Új jogi eszközök megalkotására nem került sor, a legfontosabb elfogadott dokumentumok az Egyezmény 2014-ig szóló stratégiai terve³⁰ – beleértve egy társadalmi részvétellel foglalkozó témacsoport felállítását – illetve a Rigai Nyilatkozat³¹ voltak.

Ez utóbbi lényegében véve megerősíti a Felek korábbi elköteleződését az Egyezmény végrehajtása és fejlesztése érdekében általában és az egyes területeken is, megismétli meghívását az ENSZ EGB térségen kívüli országok csatlakozására, és felhívja a figyelmet a Jegyzőkönyv és az Almati Módosítás (GMO) hatályba léptetésének sürgösségére. Kiemelést főleg a dokumentum 6. bekezdése érdemel: *Arra is felhívjuk a feleket, hogy tartózkodjanak bármely olyan intézkedés megtételétől, amely csökkentené az információhoz való hozzáférést, a társadalmi részvétel és az igazságszolgáltatáshoz való jog elért színvonalát, még akkor is, ha ezek nem jelentik az Egyezmény szabályainak megszegését.*

A megfogalmazás jelzi, hogy aggodalomra adhat okot az Egyezmény szellemével össze nem egyeztethető nemzeti jogalkotás és végrehajtás erősödése, amint arra például a Jogkövetési Bizottság ECE/MP.PP/2005/13/Add.4 számú jelentése is rámutatott. Az ügy „tárgya a Magyar Köztársaság gyorsforgalmi közúthálózatának közérdekűségéről és fejlesztéséről szóló 2003. évi CXXVIII. törvény, valamint az utak építésének, forgalomba helyezésének és megszüntetésének engedélyezéséről szóló 15/2000. (XI. 16.) KöViM rendelet szabályai, valamint a törvény későbbi módosítása voltak. A vitatott rendelkezések a gyorsforgalmi utak engedélyezésére egyszerűsített és a közösségi részvételt kevésbé biztosító eljárást vezettek be. (...). Az ACCC/C/2004/04 sz. ügyben a Megfelelési Bizottság állásfoglalásában kifejtette, hogy a magyar kormánynak felül kell vizsgálnia a gyorsforgalmi úthálózat engedélyezésének egyszerűsített eljárását, mert annak ellenére, hogy annak szabályai első látásra nem sértik meg az Egyezmény minimális követelményeit, az eljárás megfelelése függ az új törvény gyakorlati alkalmazásától. **A Bizottság aggályait fejezte ki, továbbá abban a tekintetben, hogy az Egyezmény egyik Részleges Fele olyan intézkedéseket hajt végre, amelyek csökkentik az Egyezmény által biztosított jogok már létező szintjét.**³²

A MOP-3-on heves vita bontakozott ki az Almati Módosítás hatályba lépését, pontosabban az Egyezmény 14. Cikk 4. bekezdésének értelmezését illetően: *Az Egyezménynek e cikk 3. bekezdésével összhangban elfogadott módosításait a Letéteményes eljuttatja valamennyi Félhez ratifikálásra, jóváhagyásra vagy elfogadásra. A módosítás az azt ratifikáló jóváhagyó és elfogadó Felek számára attól az időponttól számított 90. napon lép hatályba, amely napon a Letéteményes kézhez vette ezen Felek legalább kétharmadának* (megjegyzés: az Egyezmény

³⁰ ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE Meeting of the Parties to the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters: REPORT OF THE THIRD MEETING OF THE PARTIES Addendum DECISION III/8 STRATEGIC PLAN 2009–2014 – ECE/MP.PP/2008/2/Add.16 26 September 2008

³¹ ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE Meeting of the Parties to the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters: REPORT OF THE THIRD MEETING OF THE PARTIES Addendum RIGA DECLARATION – ECE/MP.PP/2008/2/Add.1 26 September 2008

³² F. Nagy, Zs. - dr. Gubek N. – Móra V. (eds): CIVIL BESZÁMOLÓ ÉS VÉLEMÉNY AZ AARHUSI EGYEZMÉNY VÉGREHAJTÁSÁRÓL 2005-2007 MAGYARORSZÁG – Környezeti Tanácsadó Irodák Hálózata, 2008

hivatalos angol és kihirdetett magyar szövege itt nincs összhangban, az eredetiben ugyanis háromnegyed – three fourths – szerepell) *ratifikálásról, jóváhagyásról vagy elfogadásról szóló értesítését. Bármely más Fél részére a módosítás a ratifikálási, jóváhagyási vagy elfogadási okirat letétbe helyezését követő 90. napon lép hatályba.* A vita tárgya az volt, hogy ez a módosítás elfogadása időpontjában (azaz 2005-ben) vagy az aktuálisan (2008-ban) Részes Fél országok számának arányában értendő-e (a különbség 9), ami nyilvánvalóan befolyásolja a hatályba lépés időpontját (ami egyébként még nem történt meg, mivel a módosítást eddig 25 ország ratifikálta csak). A döntés – amelynek meghozatalához vissza kellett nyúlni a nemzetközi szerződésekről szóló Bécsi Egyezményhez – végül az első változatot részesítette előnyben, azzal a kikötéssel, hogy a jövőben csatlakozó országoknak a módosítással együtt kell ratifikálniuk az Egyezményt.³³

Norvégia kérésére – amely megkapta a szükséges támogatást a Felek egyharmadától a 10. Cikk 1. bekezdés értelmében – **2010. április 19-én rövid rendkívüli ülésre** került sor **Genfben**, összekötve PRTR Jegyzőkönyv részes feleinek első találkozásával (MOPP-1). Az ülés napirendjén az alábbi témák szerepeltek:

- témacsoport létrehozása a döntéshozatalban való részvételről (ezt a civil szervezetek már a MOP-3 alkalmával is határozottan kérték);
- nem ENSZ EGB országok csatlakozása az Egyezményhez;
- a Jogkövetési Bizottság dokumentumainak státusza (hivatalos ENSZ dokumentummá nyilvánítása).

A rendkívüli ülés az izlandi vulkánkitörés miatti utazási korlátozások következtében azonban nem volt határozatképes. Így bár a fenti előterjesztéseket elfogadták, érdemi előrelépés e területeken csak a következő rendes találkozón történhetett.

2.5. MOP-4, Kisinyov, 2011. június

A korábban elért eredményekhez képest a felek negyedik, 2011. június 29.- július 1. között tartott találkozója nem hozott túl sok újdonságot. A Kisinyovi Nyilatkozat címzettje elsősorban a 2012-ben tartandó Rio+20 konferencia, és mint ilyen elsősorban az aarhusi elvek és értékek beépítéséről és a fenntartható fejlődésben játszott szerepéről szól.

A szakosított testületek munkáját illetően a találkozó kibővítette a korábbi Elektronikus Tájékoztató Eszközök Témacsoport mandátumát, létrehozva egy általános Információhoz Való Hozzáférés Témacsoportot. Megszüntette a Társadalmi Részvétel a Nemzetközi Fórumokon Témacsoportot, ugyanakkor megerősítette a genfi rendkívüli ülésen felállított Társadalmi Részvétel Témacsoport mandátumát, valamint döntött az Igazságszolgáltatáshoz való Jog Témacsoport munkájának folytatásáról is. Így lényegében három, az egyezmény pilléreihez illeszkedő szakosított csoport tevékenykedik immár az egyezmény égisze alatt – noha ezek egyik sem válhatott hivatalos kormányközi munkacsoporttá.

Konkrét eredménynek tekinthető az ENSZ EGSZB térségen kívüli országok számára az Egyezményhez való csatlakozási folyamatának leegyszerűsítéséről szóló döntés, amely a következő, 5. MOP feladatává teszi a kérdés végleges rendezését (az Egyezmény módosítását). Egyben ez váltotta ki a legnagyobb vitát is – elsősorban az European EcoForum által képviselt civilek szerettek volna gyorsabb előrehaladást látni e téren.³⁴

3. Az Egyezmény szakosított testületei

A luccai MOP-1-en elfogadott eljárási szabályok (Rules of procedure) értelmében a Felek Találkozója, összhangban az Egyezmény 10. Cikkének 2. (d) bekezdésével szakosított testületeket (subsidiary bodies) hozhat létre meghatározott kérdések kezelésére az általa meghatározott feltételek mentén. Eddig összesen

³³ ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE Meeting of the Parties to the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters: REPORT OF THE THIRD MEETING OF THE PARTIES *Addendum* DECISION III/1 INTERPRETATION OF ARTICLE 14 OF THE CONVENTION – ECE/MP.PP/2008/2/Add.3 26 September 2008

³⁴ Dokumentumok: <http://www.unece.org/env/pp/mop4.html>

8 ilyen testület jött létre az Egyezmény égisze alatt, köztük többnek munkája – reflektálva a nyilvánvaló szükségletre – már a hatályba lépés előtt megindult. (A nyolcból csak 7 tekinthető igazán „szakosítottnak”, de a teljesség kedvéért mindegyikre kitérek.)

A testületek két fő típusa a témacsoport (task force) és a kormányközi munkacsoport (working group). Előbbi a Felek Munkacsoportja (ld. 3.1. fejezet) alá rendelten működik, kevésbé formalizált, és nincs felhatalmazása jogilag kötelező erejű szöveg megfogalmazására – ennek megfelelően munkacsoport eddig csak a GMO módosítás és a PRTR Jegyzőkönyv előkészítésére jött létre.

3.1. A Felek Munkacsoportja (Working Group of the Parties) és az Egyezmény Hivatala (Bureau)

A nyitott kormányközi munkacsoport, amelyet a luccai MOP-1 hozott létre³⁵, feladata a MOP által elfogadott munkaterv végrehajtásának felügyelete, maguknak a találkozóknak az előkészítése illetve a szakosított testületek munkájának ellenőrzése és irányítása, továbbá az Egyezmény céljainak elérése és fejlesztése érdekében javaslattevéssel a MOP-nak, illetve minden más, a MOP által ráruházott feladat ellátása. A munkacsoport legalább évente egyszer találkozik – eddig 11 ülésére került sor. Találkozóin áttekinti a többi szakosított testület hozzá eljuttatott előterjesztéseit, előkészíti azokat a MOP döntésére, meghatározza a nemzeti jelentéstétel követelményeit, megszövegezi a MOP elé kerülő dokumentumokat (pl. az Egyezmény végrehajtásáról szóló jelentéseket, a munkaterveket, a nyilatkozatok tervezetét), illetve felülyeli az Egyezmény égisze alatt tartott egyéb, speciális rendezvényeket (pl. konferenciák).

A munkacsoporthoz hasonló, de még inkább a „napi szintű” működésért az Egyezmény hétfős hivatala felel, amely az aktuális MOP-on megválasztott elnökből, két alelnökből és 4 tagból valamint a társadalmi szervezetek egy megfigyelőjéből áll.³⁶ A hivatal rendszerint évente négy alkalommal ülésezik. Tagjai egyben a Felek Munkacsoportjának hivatalaként is szolgálnak.

3.2. Jogkövetési Bizottság (Compliance Committee)

Az Egyezmény 15. Cikke előírja „rendelkezéseinek betartásával kapcsolatos nem konfrontációs, nem bírósági jellegű, konzultatív természetű választható eljárások” megalkotását és működtetését. Ennek kidolgozása érdekében már az aláírók első, kisinyovi találkozója egy témacsoportot hozott létre, amely két alkalommal ülésezett. Küindulópontként a témacsoport angol elnöke készített egy összeállítást a nemzetközi (környezetvédelmi) egyezmények hasonló intézkedéseiről, valamint a társadalmi szervezeteket tömörítő European EcoForum is előterjesztést nyújtott be a civilek által hangsúlyosnak tekintett kérdésekről. A témacsoport tárgyalásain a fő kérdést az Egyezmény 15. Cikke speciális előírásainak értelmezése volt: mit jelentsen a „megfelelő közösségi részvétel”, illetve az „olyan választási lehetőségek is, amelyekben megfontolják a nyilvánosság tagjaival való kommunikációt”? Már ebben a fázisban eldőlt, hogy az Egyezmény tagjai egy önálló, állandó bizottság felállításában gondolkoznak, azonban ennek összetételére, hatáskörére, feladataira több változat is született.³⁷

Ezeket a kérdéseket és a felmerült alternatívákat a témacsoport második ülése (2000. november 6-8., London) tárgyalta tovább. Az aláírók második találkozója (Dubrovnik, Cavtat) az előkészítő munkára alapozva egy nyílt kormányközi munkacsoportot állított fel, azzal a feladattal, hogy készítse el a jogkövetési

³⁵ ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE *Meeting of the Parties to the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters: REPORT OF THE FIRST MEETING OF THE PARTIES Addendum DECISION I/14 ESTABLISHMENT OF THE WORKING GROUP OF THE PARTIES – ECE/MP.PP/2/Add.15, 2 April 2004*

³⁶ ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE *Meeting of the Parties to the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters REPORT OF THE FIRST MEETING OF THE PARTIES Addendum DECISION I/1: RULES OF PROCEDURE – ECE/MP.PP/2/Add.2 2 April 2004*

³⁷ ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE, COMMITTEE ON ENVIRONMENTAL POLICY *Meeting of the Signatories to the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters (Second meeting, Dubrovnik, Croatia, 3-5 July 2000)(Item 4 (b) of the provisional agenda) REPORT ON THE FIRST MEETING OF THE TASK FORCE ON COMPLIANCE MECHANISMS – CEP/WG.5/2000/4 17 April 2000*

mechanizmus konkrét tervét (valamint ezt a munkacsoportot bízta meg az eljárási szabályok kidolgozásával is).

A munkacsoport két alkalommal találkozott: 2001. február 12-16., és november 26-27-én. Az első ülés tovább tárgyalta a fenti kérdésköröket, amit a második ülésen a szöveget tovább finomította, és sikerült csökkentenie a választási lehetőségeket illető opciók számát is. Továbbra is nyitott kérdés maradt a bizottság összetétele, de a jegyzőkönyv megállapítása szerint a delegációk többsége a független szakértőkből álló testület mellett foglalt állást.³⁸ A luccai MOP-2 ebben az értelemben hozott döntést a Jogkövetési Bizottság felállításáról:

- A nyolcfős testület tagjait a Felek, aláírók, és társadalmi szervezetek egyaránt jelölhetik, a részes fél és aláíró országok állampolgárai közül (egy országból csak egy tagot és figyelembe kell venni a regionális és szövetségi egyensúlyt is).
- A Bizottsághoz a Felek és a Titkárság mellett a nyilvánosság tagjai is tehetnek bejelentéseket írott (akár elektronikus) formában, az adott ország csatlakozása utáni egy éven túl. Ezt jogot a tagállamok csak ideiglenesen korlátozhatják, ha ezen időszakon belül bejelentik, hogy legfeljebb négy évig nem tudják elfogadni a nyilvánosságtól érkező bejelentés elbírálását a Bizottság részéről. (A gyakorlatban ezzel a lehetőséggel még egy fél sem élt, nyilván tartva a közvélemény reakciójától is.)
- A Bizottság által kezelt információk – főszabályként – nem bizalmasak, jelentéseik teljes egészében nyilvánosak.
- a Bizottság ülésein nemcsak az érintett Fél, de a bejelentést tévő személyek is részt vehetnek, és határozatainak tervét is megkapják.
- a Felek Találkozója – egyebek mellett – felszólíthatja az Egyezményt megsértő Felet, hogy nyújtson be tervet a jogkövető állapot helyreállítására, kibocsáthat nyilatkozatot a jogsértésről illetve figyelmeztetést illetve felfüggesztheti a Felet az Egyezmény keretében megillető jogokat és privilégiumokat, összhangban a nemzetközi egyezmények szabályaival.³⁹

A Jogkövetési Bizottságra vonatkozó szabályok megalkotásában így messzemenőleg sikerült érvényre juttatni az Egyezmény szellemiségét, amennyiben (más egyezményekkel ellentétben) a nyilvánosság tagjai is élhetnek e fórum által biztosított jogorvoslati lehetőségekkel, de ugyanezt tükrözi a Bizottság munkájának nyilvánossága is (ez a nyilvánosság a felekkel való interakcióra, illetőleg a kérelmek előzetes megvitatására terjed ki, a döntés megvitatására nem). Megjegyzendő, hogy az Amerikai Egyesült Államok - noha nem tagja az Egyezménynek, de az ENSZ EGB térség tagjaként megfigyelőként részt vehet annak találkozóin - szükségesnek tartotta, hogy a luccai MOP-1 jegyzőkönyvéhez csatolt véleményében részletesen kifejtse a Bizottság felállításával és szabályaival kapcsolatos aggályait és ellenvéleményét.⁴⁰

3.3. PRTR Munkacsoport (Task Force/Working Group on PRTR)

Mint arról már a 2.2. fejezetben is szó volt, a PRTR szabályozás megalkotása az Egyezmény égisze alatt nem volt előzmények nélküli. A már létező nemzeti és regionális rendszerek (TRI, EPER stb.) mellett 1996-ban az OECD is ajánlást adott ki e téren, így az aláírók első találkozásán (Kisinyovban) felállított témacsoportnak volt mire alapoznia munkáját. A csoport azt a mandátumot kapta, hogy vizsgálja meg egy lehetséges PRTR szabályozás elemeit, és készítsen javaslatot a további lépésekre. A témacsoport első ülésén egyetértés mutatkozott abban, hogy egy jogilag kötelező eszköz megalkotására van szükség, amely fokozatosan fejleszthető, és már itt felmerült a kijevi konferencia, mint lehetséges „cél dátum” is. Az

³⁸ ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE, COMMITTEE ON ENVIRONMENTAL POLICY *Meeting of the Signatories to the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters Working Group on Compliance and Rules of Procedure (Second meeting, Geneva, 26-27 November 2001) REPORT OF THE SECOND MEETING – CEP/WG.5/AC.1/2001/6 2 January 2002*

³⁹ ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE *Meeting of the Parties to the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters: REPORT OF THE FIRST MEETING OF THE PARTIES Addendum DECISION I/7 REVIEW OF COMPLIANCE – ECE/MP.PP/2/Add.8 2 April 2004*

⁴⁰ ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE *Meeting of the Parties to the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters REPORT OF THE FIRST MEETING OF THE PARTIES – ECE/MP.PP/2 17 December 2002*

elfogadott vitaanyag felvázolta e rendszerek általános jellemzőit és az előírások indoklását, és ezzel minden további munka alapját teremtette meg.⁴¹

Az aláírók második találkozója (Dubrovnik) elfogadta a témacsoport jelentését, és nyílt kormányközi munkacsoporttá alakítva meghosszabbította mandátumát, amely már konkrétan a kijevi miniszteri konferencián elfogadandó jogi eszköz kidolgozásáról szólt.⁴²

A munkacsoport 2001-02-ben két év alatt 6 ülést tartott. Az első ülésen megállapodás született arról, hogy a delegációk a PRTR rendszerek kulcsfontosságú elemeire koncentrálnak, és a kevésbé lényeges elemekre pedig a tárgyalások későbbi szakaszában visszatérnek. Ekkor született egyetértés arról is, hogy a kidolgozandó jogi eszköz formája egy önálló jegyzőkönyv lesz (szemben az Egyezmény új függelékének megalkotásával, mint másik lehetőség).

Az első ülésen elfogadott „A szennyezés-kibocsátási és szállítási nyilvántartások szabályozási tervének elemei” című dokumentum így az alábbi kérdésekre összeponosított:

- (a) a befogadó környezeti elemek;
- (b) a kibocsátások és szállítások típusai;
- (c) jelentési gyakoriság és időzítés;
- (d) a jelentésre kötelezettek köre;
- (e) a jelentendő anyagok köre;
- (f) csökkentési célok;
- (g) nyilvános hozzáférés és az adatok terjesztése.⁴³

Külön vita tárgyát képezte, hogy az Egyezmény égisze alatt elfogadandó jogi eszköz mennyiben lesz összeegyeztethető az EU EPER rendszerével, amely egyébként a „klasszikus” PRTR-hoz képes korlátozottabb hatáskörű (pl. az anyaglista, a jelentési gyakoriság tekintetében), mintegy a tagállami rendszerek „kivonata”. Nem született egyetértés abban sem, hogy kibocsátás-csökkentési célok (és az azokról való jelentés) előírása része legyen-e alapvetően információs jellegű PRTR-nak vagy más jogi eszközök megfelelőbbek ennek kezelésére.

A második és a harmadik ülés a fentiekre alapozva már egy szövegszerű jegyzőkönyv tervezetét cikkelyenként tárgyalta végig, és ennek eredményeként a negyedik ülés fogadta el az első szövegváltozatot.⁴⁴ Ez a javaslat még egy fokozatos megközelítést tükrözött, amely a felek számára először egy viszonylag szűkebb körű rendszer felállítását írja elő, amely az idő előrehaladásával fokozatosan bővítendő. A lehetséges bővítések egyben a tárgyalások során legvitatottabb területeket is tükrözték, így azt hogy mennyiben célszerű és kivitelezhető a rendszer keretében a hulladékszállításokról, termékekben

⁴¹ ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE, COMMITTEE ON ENVIRONMENTAL POLICY Meeting of the Signatories to the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters (Second meeting, Dubrovnik, Croatia, 3-5 July 2000)(Item 4(b) of the provisional agenda): POLLUTANT RELEASE AND TRANSFER REGISTERS Report on the first meeting of task force - CEP/WG.5/2000/5 27 April 2000

⁴² ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE, COMMITTEE ON ENVIRONMENTAL POLICY Meeting of the Signatories to the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters REPORT ON THE SECOND MEETING - CEP/WG.5/2000/2 19 July 2000, 28. bekezdés

⁴³ ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE, COMMITTEE ON ENVIRONMENTAL POLICY Meeting of the Signatories to the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters Working Group on Pollutant Release and Transfer Registers (First meeting, Geneva, 28 February - 2 March 2001): REPORT ON THE FIRST MEETING OF THE WORKING GROUP ON POLLUTANT RELEASE AND TRANSFER REGISTERS – CEP/WG.5/AC.2/2001/2 21 March 2001

⁴⁴ ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE, COMMITTEE ON ENVIRONMENTAL POLICY Meeting of the Signatories to the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters Working Group on Pollutant Release and Transfer Registers (Fourth meeting, Geneva, 26 – 28 March 2002): DRAFT PROTOCOL ON POLLUTANT RELEASE AND TRANSFER REGISTERS: OBJECTIVE, DEFINITIONS, GENERAL PROVISIONS, CORE ELEMENTS, STRUCTURE, FIRST STEP, QUALITY ASSESSMENT AND CAPACITY-BUILDING - CEP/WG.5/AC.2/2002/3 4 February 2002

átadott anyagokról, a nem-pontszerű forrásokból illetve a balesetektől származó (nem rutinszerű) szennyezésekről való adatgyűjtés.⁴⁵

A munkacsoport ötödik ülése megkezdte a jegyzőkönyvnek a jelentéstételre kötelezett tevékenységekről (ágazatokról) és anyagokról szóló függelékeinek tárgyalását, és újra elővette a fokozatosság illetve a hulladékok kérdését. Az előbbi tekintetben két változat maradt végül a tervezet szövegében:

- opció: maga a jegyzőkönyv tartalmazza a bővítésre vonatkozó előírásokat;
- opció: a Felek Találkozójának hatásköre lesz a jegyzőkönyv jelentéstételi kötelezettség körébe tartozó tevékenységek és anyagok bővítése.⁴⁶

A hulladékok kérdésében még a hatodik ülésen sem sikerült egyetértésre jutni. A delegációk egy része úgy vélte, hogy a feldolgozásra, energetikai hasznosításra vagy lerakásra átadott hulladék nem tekinthető szennyezésnek, hiszen ellenőrzött körülmények között marad, így nem támogatták az ilyen típusú adatgyűjtésnek a jegyzőkönyvbe való felvételét.⁴⁷

Mivel időközben hatályba lépett az Egyezmény, a luccai MOP-1-nek meg kellett erősítenie a korábban az ENSZ EGB Környezetpolitikai Bizottsága alatt működő munkacsoport mandátumát, és egyben véglegesítette, hogy a jegyzőkönyvet a kijevi miniszteri konferencián szándékozik elfogadni.

A megújult munkacsoport két ülésen tárgyalta tovább a vitás kérdéseket.⁴⁸ Ennek eredményeként az alábbi kompromisszumok születtek:

- a hulladékok és a nem-pontszerű források bekerültek a PRTR kulcselemei közé (4. Cikk (b)-(c) bekezdések);
- a rendszer további bővítésére a Felek Találkozója kapott felhatalmazást a tevékenységek, anyagok, küszöbértékek és az üzemen belüli szállítások és a nem-pontszerű forrásokra vonatkozó előírások tekintetében (6. Cikk 2. bekezdés);
- a hulladékokra vonatkozó jelentéstétel tekintetében alternatív lehetőségeket biztosít, megkülönböztetve a „szennyező-specifikus” és a „hulladék-specifikus” megközelítést (7. Cikk, 5. (b) bekezdés).⁴⁹

⁴⁵ ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE COMMITTEE ON ENVIRONMENTAL POLICY Meeting of the Signatories to the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters Working Group on Pollutant Release and Transfer Registers: (Third meeting, Geneva, 5-7 December 2001): REPORT ON THE THIRD MEETING - CEP/WG.5/AC.2/2001/9 24 January 2002; REPORT ON THE FOURTH MEETING - CEP/WG.5/AC.2/2002/2 16 April 2002

⁴⁶ ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE, COMMITTEE ON ENVIRONMENTAL POLICY Meeting of the Signatories to the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters Working Group on Pollutant Release and Transfer Registers: REPORT ON THE FIFTH MEETING - CEP/WG.5/AC.2/2002/6 9 August 2002

⁴⁷ ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE, COMMITTEE ON ENVIRONMENTAL POLICY Meeting of the Signatories to the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters Working Group on Pollutant Release and Transfer Registers (Geneva, 16-17 September 2002): REPORT ON THE SIXTH MEETING - CEP/WG.5/AC.2/2002/9 15 October 2002

⁴⁸ ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE Meeting of the Parties to the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters Working Group on Pollutant Release and Transfer Registers: REPORT ON THE FIRST SESSION - CEP/PP/AC.1/2002/2 17 December 2002

⁴⁹ FIFTH MINISTERIAL CONFERENCE ENVIRONMENT FOR EUROPE, Kiev, Ukraine, 21-23 May 2003: DRAFT PROTOCOL ON POLLUTANT RELEASE AND TRANSFER REGISTERS TO THE AARHUS CONVENTION ON ACCESS TO INFORMATION, PUBLIC PARTICIPATION IN DECISION-MAKING AND ACCESS TO JUSTICE IN ENVIRONMENTAL MATTERS

A jegyzőkönyvet ilyen formában fogadta el a kijevi rendkívüli MOP, amely egyben felállított egy újabb munkacsoportot a hatályba lépéssel és végrehajtással kapcsolatos feladatok ellátására. A jegyzőkönyv 2009. őszi hatályba lépése után, a felek első találkozására 2010. áprilisában került sor, de a jegyzőkönyv felülvizsgálata leghamarabb a második találkozón várható.

3.4. Az Igazságszolgáltatáshoz való Jog Témacsoport (Task Force on Access to Justice)

Az Egyezmény 9. Cikke az igazságszolgáltatáshoz való jogról kétféle értelemben szól:

- 1. és 2. bekezdései magának az Egyezmény előírásainak (különösen a 4. és 6. Cikk esetében) megsértése esetén követendő jogorvoslati eljárásról;
- 3-5. bekezdései pedig szélesebb értelemben mindazon eljárásokról, amelyeket biztosítani kell „a nyilvánosság azon tagjai számára, akik a nemzeti jogrendszerben lefektetett kritériumoknak, amennyiben vannak ilyenek, megfelelnek (...), hogy megtámadhassák a magánszemélyek és hatóságok olyan lépéseit és mulasztásait, amelyek ellentmondanak a környezetre vonatkozó nemzeti jog rendelkezéseinek.”

Vagyis, míg a cikk első fele egyértelműen a társadalmi részvételi jogok csorbítása esetében szabályozza az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést, második felében lényegében véve mindenfajta környezetjogi aktus megtámadását lehetővé teszi. Különösen ez utóbbi előírások értelmezése már az Egyezmény elfogadása után nem sokkal problémákat vetett fel. Néhány ország – pl. Németország – jogrendszerével ugyanis nehezen egyeztethető össze a bekezdés előírásainak teljesítéséhez szükséges feltételek megteremtése.

Ennek tisztázására, és a jogorvoslat érvényesítésének útjában álló gyakorlati – pénzügyi – akadályok elhárításának elősegítése érdekében jött létre már az Egyezmény történetének korai szakaszában, az aláírók második találkozásának (Dubrovnik) döntése nyomán ez a témacsoport. Ez az előbbieken és a 4. fejezetben tárgyalt testületekhez képest kisebb jelentőségűnek nevezhető, amennyiben soha nem kapott mandátumot konkrét jogi eszköz vagy más dokumentum kidolgozására, sokkal inkább az Egyezmény értelmezését és végrehajtásának segítését kapta feladatul.

A munkacsoport életre hívását az a felismerés is serkentette, hogy az Egyezmény három pillére közül a legtöbb országban éppen a harmadik végrehajtása a leggyengébb. A washingtoni World Resources Institute, az EMLA, a chilei Participa és más szervezetek "The Access Initiative" kezdeményezésének módszertanát használó felmérés 2001-ben Magyarországon is erre az eredményre jutott: „a bíróságok is többnyire leszűkítő értelemben kezelik a környezet és a környezeti információ fogalmát. Az eljárások hosszadalmassága, költsége és a bírák környezeti „érzéketlensége” nagyon megnehezíti a jogorvoslati lehetőségek alkalmazását. A környezeti ügyek egyre fokozódó jelentősége megérdemelné külön igazságszolgáltatási mechanizmusok felállítását és elterjesztését.”⁵⁰

A témacsoport munkáját egy szakértői műhelymunka (workshop) megtartásával kezdte Tallinban, 2001. szeptember 17-19-én. Mandátumát a luccai MOP-1 megerősítette és kiterjesztette az alábbi 4 területre:

- (a) jó gyakorlatok gyűjtése és terjesztése;
- (b) a 9. Cikk 3., 4. és 5. bekezdéseinek végrehajtására vonatkozó ajánlások kidolgozása a MOP részére;
- (c) a késedelmekkel és költségekkel, mint a hatékony jogorvoslat legfőbb akadályaival kapcsolatos útmutatás és képzés;
- (d) az Egyezmény egyéb, a 4. és 6. Cikktől különböző előírásaival kapcsolatos jogorvoslatra vonatkozó tapasztalatcsere.⁵¹

⁵⁰ F. Nagy Zs. - dr. Fülöp S. - Móra V.: A KÖRNYEZETI DEMOKRÁCIA MEGVALÓSULÁSA MAGYARORSZÁGON, Ökotárs Alapítvány, Budapest 2002, http://okotars.hu/sites/default/files/kornyezeti_demokracia.pdf

⁵¹ ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE Meeting of the Parties to the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters REPORT OF THE FIRST MEETING OF THE PARTIES Addendum DECISION I/5: PROMOTING EFFECTIVE ACCESS TO JUSTICE – ECE/MP.PP/2/Add.6 2 April 2004

Az új témacsoport, immár Belgium vezetésével három ülést tartott, 2003. március 10-11-én, november 20-21-én és 2004. október 4-6-án. A fenti felhatalmazásnak megfelelően megvizsgálták a 9. Cikk 3-5. bekezdéseivel összefüggésben a nemzeti jogrendeket, különös tekintettel az alábbiakra:

- jogállás: a nyilvánosság mely tagjai számára biztosított a jogorvoslat lehetősége;
- közigazgatási és/vagy bírói felülvizsgálati út;
- a környezetre vonatkozó nemzeti jog kiterjedésének értelmezése;
- a jogorvoslat hatékonysága és időszerűsége;
- a költségek és késedelmek hatása.⁵²

A témacsoport második ülésére az elnök által – az Egyezmény értelmezését segíteni hivatott – határozati javaslatot ellen több delegáció kifogást emelt arra való hivatkozással, hogy a nemzeti jogrendek sokszínűsége nem teszi lehetővé az egységes értelmezést, különösképpen a szervezetek vonatkozásában. Itt felmerült az esetleges rosszhiszemű alkalmazás lehetősége is, amikor pl. társadalmi szervezet álcája alatt a kérelmező versenytársa támad meg egy környezeti tárgyú döntést. Az ülések jegyzőkönyvének tanúsága szerint érzékelhető volt a fejlettebb jogrenddel rendelkező országok (pl. EU) részéről a meglévő szabályokkal össze nem egyeztethető értelmezésekkel szembeni vonakodás, míg az átmeneti országok szívesen látták volna a részletesebb eligazítást saját szabályaik kialakításához.⁵³

Mindennek eredményeként az előterjesztés konkrét jogértelmezést kínáló bekezdései szögletes zárójelben maradtak, és az almati MOP-2 által elfogadott határozat sokkal inkább ajánlás-jellegű szöveg, amely „hangsúlyozza” „megjegyzi” és „felkéri a feleket” a fenti kérdésekben az Egyezmény céljainak megfelelő végrehajtásra. A MOP-2 ugyanakkor megerősítette a témacsoport mandátumát (bár nem alakította át kormányközi munkacsoporttá), és a továbbiakban a jogalkalmazók, a bírói testületek támogatását és megerősítését állította munkája középpontjába⁵⁴:

- (a) folytassa elemző munkáját;
- (b) fejlesszen ki tájékoztató és képzési anyagokat;
- (c) mérlegelje a különböző jogrendekben létező jogorvoslatok hatékonyságát az Egyezmény céljainak elérése szempontjából, beleértve az ítéletek végrehajtásának ideiglenes és végleges felfüggesztését (injunctive relief);
- (d) vizsgálja tovább a pénzügyi és egyéb akadályok lebontását segítő, megfelelő mechanizmusok létrehozásának kérdését;
- (e) vizsgálja meg az alternatív vitarendezési mechanizmusuk használhatóságát az Egyezmény céljainak elérésében;
- (f) folytasson tapasztalatcserét és gyűjtse a jó gyakorlatokat;
- (g) ossza meg eredményeit a megfelelő csatornákon;
- (h) vegye figyelembe a más fórumokon zajló munkát.

Ennek megfelelően a megújult témacsoport, amely további négy ülést tartott még (2006. február 16-17., 2007. szeptember 10-12., 2009. október 14-15. és 2010. október 25-26.) műhelymunkák, minikonferenciák és útmutatók formájában megvalósuló kapacitásfejlesztő és tudatformáló

⁵² ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE *Meeting of the Parties to the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters Working Group of the Parties (Second meeting, 3-4 May 2004): REPORT ON THE SECOND MEETING OF THE TASK FORCE ON ACCESS TO JUSTICE – MP.PP/WG.1/2004/3 8 January 2004*

⁵³ ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE *Meeting of the Parties to the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters Working Group of the Parties (Fourth meeting, 1-4 February 2005): Item 7 of the provisional agenda REPORT ON THE THIRD MEETING OF THE TASK FORCE ON ACCESS TO JUSTICE – ECE/MP.PP/WG.1/2005/5 22 November 2004*

⁵⁴ ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE *Meeting of the Parties to the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters REPORT OF THE SECOND MEETING OF THE PARTIES Addendum DECISION II/2: PROMOTING EFFECTIVE ACCESS TO JUSTICE – ECE/MP.PP/2005/2/Add.3 8 June 2005*

tevékenységekre tett javaslatot, illetve maga is szervezett regionális műhelyt a bírói kar magas rangú tagjai számára Közép-Ázsiában. Ugyanakkor, a delegációk között fennálló, a témacsoport mandátumát illető nézetkülönbségek⁵⁵ miatt mint azt a rigai MOP-3 vonatkozó határozata is megállapította⁵⁶ nem sikerült előrelépést elérni az Egyezmény 9. Cikke végrehajtásának kritikus pontjaiban, ennek ellenére a csoport mandátumát a MOP-4 ismét megerősítette.

3.5. Elektronikus Tájékoztató Eszközök Témacsoport (Task Force on Electronic Information Tools)

Az elektronikus, on-line eszközök robbanásszerű elterjedésének kezdete Európában szinte pontosan egybeesett az Egyezmény elfogadásával, ezért – társadalmi szervezetek kezdeményezésére – az aláírók első találkozója létrehozott egy témacsoportot a kérdéskör tanulmányozására. A csoport egy, Arendalban (Norvégia) szervezett műhelymunkával (2001. március 8-9.) indította tevékenységét, és listát készített az ilyen eszközök használatával kapcsolatos lehetséges lépésekről.

A luccai MOP-1 megerősítette a témacsoportot, és megbízta azzal, hogy készítsen ajánlást (recommendations) az elektronikus eszközök hatékonyabb felhasználására az információhoz való hozzáférés biztosítása érdekében (azonban jogi eszköz kidolgozására ez a csoport sem kapott felhatalmazást). Ezen túl, már ez a határozat felhívja a Feleket nemzeti tájékoztató honlapok létrehozására.

A témacsoport 3 ülést tartott (2003. június 23-24., 2004. január 26-27. és július 1-2.) a következő MOP-ig, amelyeken – a tapasztalatcsere és a kapacitásépítés mellett – a fő kérdés az ajánlások illetve az Egyezmény információcsere-mechanizmusának (Aarhus Clearinghouse) kidolgozása volt. Nézeteltérések itt is elsősorban a jogi keretek nevesítésén illetve az információnyújtás költségei körül voltak.⁵⁷ Az ajánlás végül – a szögletes zárójelben maradt bekezdések törlésével – az almati MOP-2 vonatkozó határozatának részeként került elfogadásra. Ez a dokumentum tételesen elsorolja azokat a legfontosabb információfajtákat, amelyek lépcsőzetes internetes közzétételét javasolja:⁵⁸

- (i) környezetállapot-jelentések;
- (ii) környezeti jogszabályok és más jogi szövegek;
- (iii) politikák, tervek és programok szövegei illetve környezetvédelmi megállapodások;
- (iv) környezeti és stratégiai környezeti hatásvizsgálatok;
- (v) PRTR, szennyezőanyagok szignifikáns kibocsátásainak adatai;
- (vi) bármely, az Egyezmény 6. Cikkének hatálya alá eső engedélyezési eljárás dokumentumai, amennyiben elektronikusan elérhetőek, illetve hivatkozás elérhetőségükre, amennyiben nem;
- (vii) információ az Egyezménynek megfelelő jogorvoslati mechanizmusokról.

⁵⁵ ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE MEETING OF THE PARTIES TO THE CONVENTION ON ACCESS TO INFORMATION, PUBLIC PARTICIPATION IN DECISION-MAKING AND ACCESS TO JUSTICE IN ENVIRONMENTAL MATTERS Working Group of the Parties to the Convention Eighth meeting Geneva, 31 October–2 November 2007 Item 6 of the provisional agenda: REPORT OF THE TASK FORCE ON ACCESS TO JUSTICE ON ITS SECOND MEETING – ECE/MP.PP/WG.1/2007/L.10 10 October 2007

⁵⁶ ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE Meeting of the Parties to the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters REPORT OF THE THIRD MEETING OF THE PARTIES Addendum DECISION III/3: PROMOTING EFFECTIVE ACCESS TO JUSTICE - ECE/MP.PP/2008/2/Add.5 26 September 2008

⁵⁷ ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE Meeting of the Parties to the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters Working Group of the Parties to the Convention (Third meeting, Geneva, 1-3 November 2004) (Item 7 of the provisional agenda: REPORT OF THE THIRD MEETING OF THE TASK FORCE ON ELECTRONIC INFORMATION TOOLS – MP.PP/WG.1/2004/12 18 August 2004

⁵⁸ ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE Meeting of the Parties to the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters REPORT OF THE SECOND MEETING OF THE PARTIES Addendum DECISION II/3 ON ELECTRONIC INFORMATION TOOLS AND THE CLEARING-HOUSE MECHANISM – ECE/MP.PP/2005/2/Add.4 8 June 2005

Ezen túlmenően, lehetőség szerint és mértékben az alábbiak:

- (i) a hatóságok által gyűjtött környezeti monitoring adatok, beleértve a földrajzi megoszlást is;
- (ii) a fogyasztói környezetileg tudatos választását elősegítő termékinformációk;
- (iii) a környezeti menedzsmentre vonatkozó jó gyakorlatok és útmutatók;
- (iv) megfelelő metaadatok és háttérinformációk, amelyből az adatgyűjtés módszerei, folyamatai és eljárásai megismerhetők;
- (v) metainformációk, beleértve az adatforrások katalógusait, valamint a hatóságoknál megtalálható információk terjedelme és a környezeti információkhoz való hozzáférés eljárásai.

A témacsoport mandátuma további megerősítést nyert a MOP-2-től, feladatául elsősorban a kapacitásépítést, a további tapasztalatcserét, az információcsere-mechanizmus fejlesztését valamint az ajánlások végrehajtásának nyomon követését kapta. A MOP-2 emellett ismét felhívta a Feleket nemzeti információcsomópontok létrehozására. A munkacsoport további négy ülésén (2005 – 2008 között) útmutató dokumentumot készített a nemzeti csomópontok létrehozására, valamint a Felek által kitöltött kérdőívek összegzése révén vizsgálta az ajánlások végrehajtása terén tett előrehaladást. Ennek konklúziójaként a MOP-3 vonatkozó határozata kiemeli, hogy a Felek „*hozzának létre/tartsanak fenn a környezeti törvényekre, szabályokra és más kiemelt információ típusokra tartalmazó nyilvános rendszereket a társadalmi részvétel elősegítése érdekében.*”⁵⁹ A csoportot a MOP-5 határozata egy kibővített mandátumú Információhoz való Hozzáférés Témacsoporttá alakította át.

3.6. Társadalmi Részvétel a Nemzetközi Fórumokon Témacsoport (Task Force/Expert group on PP in International Forums)

Noha az Egyezmény elsősorban a Felek illetve állampolgáraik (a nyilvánosság) számára állapít meg jogokat kötelezettségeket, létrehozása és továbbfejlesztése maga is tükrözi a benne foglalt szellemiséget. A környezetvédő társadalmi szervezetek már az előkészítésben is igen aktív szerepet játszottak, és

- az Egyezmény 10. Cikk 5. bekezdése szerint jogosultak részt venni a Felek Találkozóin („*Bármely nem kormányzati szervezet vagy ügynökség, amelynek tevékenységi területe az Egyezményével megegyezik és az Európai Gazdasági Bizottság Végrehajtó Titkárát arról tájékoztatja, hogy részt kíván venni a Felek tanácskozásában, jogosult megfigyelőként részt venni a találkozón, amennyiben a Felek legalább egyharmada ez ellen nem emel kifogást.*”);
- a különböző szakosított testületek ülésein, illetve az eljárási szabályok értelmében egy főt az Egyezmény hivatalába is küldhetnek (22. Szabály, 2. bekezdés: „*A Hivatal meghívja a környezet védelmének és a fenntartható fejlődés előremozdításának céljával létrejött és azt aktívan előremozdító nem-kormányzati szervezetek egy képviselőjét (...) hogy megfigyelőként részt vegyen ülésein*” – ld. 3.1. fejezet);
- valamennyi vonatkozó dokumentum (jegyzőkönyvek, határozat-tervezetek stb.) megtalálható az Egyezmény honlapján;
- továbbá, a nyilvánosság tagjai közvetlenül is fordulhatnak beadványaikkal a Jogkövetési Bizottsághoz (ld. 3.2. fejezet).

Más nemzetközi szerződések nem biztosítanak ilyen széles jogokat a nyilvánosságnak és a civil szervezeteknek (például a szellemiségében és célkitűzéseiben az Aarhusi Egyezménnyel sokban rokon Espooi Egyezmény jogkövetési bizottsága is csak a részes felektől fogadhat el beadványokat), ezért már maga az Egyezmény is előírja az általános rendelkezések között (3. Cikk 7. bekezdés), hogy „*Valamennyi Fél elősegíti ezen Egyezmény alapelveinek alkalmazását környezetvédelmi kérdések kapcsán a nemzetközi környezeti döntéshozatali folyamatokban valamint a nemzetközi szervezetekben.*”

⁵⁹ ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE Meeting of the Parties to the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters REPORT OF THE THIRD MEETING OF THE PARTIES *Addendum* DECISION III/2: ELECTRONIC INFORMATION TOOLS AND THE CLEARINGHOUSE MECHANISM – ECE/MP.PP/2008/2/Add.4 26 September 2008

E bekezdés végrehajtásának fontosságát a Luccai Nyilatkozat is kiemelte (ld. 2.2. fejezet), és ennek érdekében létrehozott kezdetben egy szakértői csoportot annak megvizsgálására, hogy mely nemzetközi fórumokra vonatkozhat a leendő útmutató, illetve hogy melyek legyenek annak fő tartalmi elemei.⁶⁰

A szakértői csoport 2004-ben tartott két ülésén elvégzett munka nyomán a Felek Munkacsoportja az útmutatót az almati MOP-3 elé terjesztette, amelyet az el is fogadott és egyben létrehozott egy témacsoportot a benne foglaltak érvényesítése érdekében. Az útmutató lényegében véve az Egyezmény fő pilléreinek szellemében nyújt iránymutatást a nemzetközi fórumoknak, különös tekintettel arra, hogy ki tekintendő nyilvánosságnak az egyes eljárások során.⁶¹

A témacsoport feladata egyrészt konzultatív folyamat kezdeményezése az útmutató „népszerűsítése” érdekében a nemzetközi fórumok körében, másrészt végrehajtásának nyomon követése és felülvizsgálata. Ennek érdekében kérdőíves formában információt gyűjtött a globális (ENSZ szervezetek, Világbank, Nemzetközi Valutalap stb.) és regionális szervezetek gyakorlatáról és érdeklődéséről, valamint tanácskozást szervezett az útmutatóval kapcsolatos tapasztalatok cseréjére. A témacsoport 2005 – 2011 között tartott hat ülésének egyik fő megállapítása az volt, hogy gyakorlati tapasztalatok hiányában nincsen szükség az útmutató felülvizsgálatára/módosítására, sokkal inkább alkalmazásának népszerűsítésére a releváns fórumokon és egyezményeken.⁶² A kisinyovi MOP-4 határozatával meg is szüntette a csoportot, és egyben döntött az Egyezmény felülvizsgálatáról is azzal a céllal, hogy előterjesztés készüljön a MOP-5-re a könnyebb csatlakozás érdekében.

3.7. Társadalmi Részvétel Ad-hoc Témacsoport (Task Force on Public Participation)

Az Egyezmény legújabb szakosított testületét a MOP-3 hozta létre a következő évekről szóló munkaterv keretében, azzal a céllal, hogy megvizsgálja a társadalmi részvételre vonatkozó előírások végrehajtását, információkat és jó gyakorlatokat gyűjtsön. Felállítása elsősorban a társadalmi szervezetek nyomásának volt köszönhető, azzal a megfontolással, hogy az igazságszolgáltatáshoz való jog kérdésével foglalkozó munkacsoport mintájára az Egyezmény második pillérének végrehajtása és fejlesztése is nagyobb figyelmet érdemelne. A csoport eddig egy ülést tartott, 2011. február 9-11-én, konkrét mandátumát pedig a 2011-ben tartott MOP-5 határozta meg.

4. Egy jellemző példa: a GMO téma- és munkacsoport

A genetikailag módosított szervezetek környezetbe való kibocsátásának kérdése az Egyezmény előkészítése során az utolsó pillanatban került a küldöttek „látókörébe”, főként a miniszteri konferencián részt vevő civil szervezetek nyomására. Ez érthető is annak fényében, hogy az első génmódosított szójatermést két évvel korábban aratták le az Egyesült Államokban, és az ügy ekkortájt került a nemzetközi érdeklődés homlokterébe. 1998. augusztus 10-én hangzott el egy angliai tévéműsorban Pusztai Árpád

⁶⁰ ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE Meeting of the Parties to the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters Working Group of the Parties to the Convention (Third meeting, Geneva, 1-3 November 2004) (Item 12 of the provisional agenda): REPORT OF THE FIRST MEETING OF THE EXPERT GROUP ON PUBLIC PARTICIPATION IN INTERNATIONAL FORUMS – MP.PP/WG.1/2004/13 11 August 2004

⁶¹ ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE Meeting of the Parties to the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters REPORT OF THE SECOND MEETING OF THE PARTIES Addendum DECISION II/4: PROMOTING THE APPLICATION OF THE PRINCIPLES OF THE AARHUS CONVENTION IN INTERNATIONAL FORUMS - ECE/MP.PP/2005/2/Add.5 20 June 2005

⁶² ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE MEETING OF THE PARTIES TO THE CONVENTION ON ACCESS TO INFORMATION, PUBLIC PARTICIPATION IN DECISION-MAKING AND ACCESS TO JUSTICE IN ENVIRONMENTAL MATTERS Working Group of the Parties, Ninth meeting Geneva, 13–15 February 2008 Item 6 of the provisional agenda Public participation in international forums REPORT ON THE THIRD MEETING OF THE TASK FORCE ON PUBLIC PARTICIPATION IN INTERNATIONAL FORUMS – ECE/MP.PP/WG.1/2008/3 10 December 2007

professzor később sok vihart kavart figyelmeztetése génmódosított növényekből készült termékek fogyasztásának veszélyeiről, és az EU is ebben az évben léptette életbe a GMO-k engedélyezésére vonatkozó *de facto* moratóriumot, azaz az engedélyezési eljárások felfüggesztését, ami 2002-ig tartott.

4.1. Aarhustól Luccáig

A téma erősen vitás jellege és az idő szorítása miatt így az egyezménybe csak egy meglehetősen általános szabály kerülhetett (6. Cikk 11. bekezdés), és már az aarhusi konferencia miniszteri határozata felhívta a figyelmet arra, hogy e téren szükség van a munka folytatására.

Ennek értelmében - a civil szervezetek hathatós közreműködésével –, az aláírók első találkozója felállított egy témacsoportot azzal a céllal, hogy készítsen jelentést a 6. Cikk 11. bekezdés végrehajtásának tapasztalatait és a releváns nemzetközi folyamatokat illetően, valamint hogy tegyen javaslatokat a további lépésekre.

A témacsoport első ülésén, 2000. április 6-7-én ajánlást tett az aláírók második találkozásán tárgyalandó kérdésekre (további jogalkotási elvárásokra):

- a Felek Találkozója határozatot hoz arról, hogy hogyan alkalmazandó a 6. Cikk 11. bekezdése;
- a Felek Találkozója határozatot hoz az Egyezmény módosításáról, belesorolva a GMO-kat az 1. Függelék alá és ennek megfelelően módosítva a 6. Cikk 11. bekezdést;
- útmutató készül a jogi keret és a gyakorlati alkalmazás jó gyakorlatairól;
- jegyzőkönyv készül az Egyezményhez a GMO kérdéstről.⁶³

Az aláírók második találkozója nem választott a felsorolt lehetőségek közül, csak felszólította a témacsoportot a munka folytatására, és az egyes opciók mellett és ellen szóló érvek megvizsgálására, majd az Felek Találkozásának hatáskörébe utalta a kérdést.⁶⁴ Ezt követően a témacsoport második ülése 2000. december 4-5-én tovább vitatkozott az opciókról, de érdemi egyetértés csak a nem kötelező érvényű útmutatás megalkotásáról született. Az ülés emellett foglalkozott még a GMO-k zártrendszerű használatának és címkézésének kérdéskörével is.⁶⁵

A munkacsoport további ülésein (2002. február, június) tovább folytatódott mindkét – a kötelező és a nem kötelező – megközelítés vitája. Az Egyezmény módosításához az egyik szélsőség (a civil szervezetek és jellemzően a volt szovjet államok) szerint törölni kell a 6. Cikk 11. bekezdését, az első mellékletet pedig kiegészíteni a GMO-k kibocsátásával (amelyek így bekerülnek a 6. Cikk hatálya alá). A másik végleten a nyugat-európai országok amellett érveltek, hogy a 6. Cikk részletszabályai több tekintetben nem vagy csak nehézkesen alkalmazhatók a GMO-kra, illetve, hogy nincs szükség társadalmi részvételi eljárások alkalmazására, ha ugyanazon GMO korábban már a 6. Cikkben foglaltakhoz hasonló eljárás során kapott kibocsátási engedélyt⁶⁶. A nézetkülönbségek miatt hamar nyilvánvalóvá vált, hogy a MOP-1-re nem készülhet konszenzusos előterjesztés az Egyezmény módosítására

⁶³ ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE COMMITTEE ON ENVIRONMENTAL POLICY Meeting of the Signatories to the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters (Second meeting, Dubrovnik, Croatia, 3-5 July 2000)(Item 4 (d) of the provisional agenda) REPORT OF THE FIRST MEETING OF THE TASK FORCE ON GENETICALLY MODIFIED ORGANISMS – CEP/WG.5/2000/6 18, April 2000

⁶⁴ ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE, COMMITTEE ON ENVIRONMENTAL POLICY Meeting of the Signatories to the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters: REPORT ON THE SECOND MEETING – CEP/WG.5/2000/2, 19 July 2000, 32-35. bekezdések

⁶⁵ ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE, COMMITTEE ON ENVIRONMENTAL POLICY Meeting of the Signatories to the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters Working Group on Genetically Modified Organisms (First meeting, Geneva, 10-12 October 2001): REPORT OF THE SECOND MEETING OF THE TASK FORCE ON GENETICALLY MODIFIED ORGANISMS – CEP/WG.5/AC.3/2001/3, 24 April 2001

⁶⁶ ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE, COMMITTEE ON ENVIRONMENTAL POLICY Meeting of the Signatories to the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental

A véleménykülönbségek mentén a munkacsoportban részt vevő delegációk három jól körülírható csoportra rajzolódott ki:

- az Európai Unió és (akkori) tagállamai, elsősorban Németország és Franciaország igyekezett lassítani a munkát és/vagy későbbre tolni a jogilag kötelező változat megalkotását
- a kaukázusi és közép-ázsiai (volt szovjet) országok, nemzeti szabályozás híján az Egyezmény kiterjesztése, és így a jogilag kötelező változat elfogadása mellett foglaltak állást, noha az érdemi munkában kevésbé tudtak részt venni; hozzájuk hasonlóan erőteljes álláspontot foglaltak el a civil szervezetek képviselői is
- a közép-európai országok és más nem-EU tagállamok kormánydelegációi, Norvégiát kivéve kevésbé vállaltak szerepet a tárgyalásokban (magyar delegált a munkacsoport egyetlen ülésén sem vett részt!).

A luccai MOP-1 a vita után elfogadta az útmutatót, a jogilag kötelező érvényű változat tekintetében pedig a második, leggyengébb mandátumot jelentő opciót. Létrehozott egy második munkacsoportot, azzal a felhatalmazással, hogy vizsgálja tovább a kérdést, és tegyen javaslatokat a lehetséges eszközökre és változatokra a MOP-2-nek.

4.2. Luccától Almatiig

Amint az a munkacsoportban zajló vitákból is érzékelhető volt, az Egyezmény elfogadása óta a GMO-k megítélését illető nemzetközi vita nem csitult, épp ellenkezőleg. Ezekben az években fontos jogalkotási aktusok is történtek az Európai Unióban: gyakorlatilag a MOP-2 időpontjával egy időben (2002. október 17-én) hatályba lépett a 2001/18/EK irányelv, amely a GMO-k engedélyezését Európában.⁶⁷ Ezzel párhuzamosan megszűnt az 1998 óta tartó *de facto* moratórium is, azaz megnyílt az út az újabb GMO-k európai engedélyezése előtt. Az irányelv végzáradéki eljárását (23. Cikkely) kihasználva a rákövetkező években azonban több tagállam átmeneti tilalmat fogadott el a fajta termesztésére – Magyarország 2005 januárjában egy földművelésügyi miniszteri határozattal tette ezt meg.

Közben karnyújtásnyira került, majd 2004. május 1-én be is következett a közép-európai országok uniós csatlakozása, amelyek már az azt megelőző években harmonizálták szabályozásukat az Unióval – a GMO-k területén is. Így az Egyezményhez kapcsolódó további tárgyalások folyamán a kibővült EU (zárt ajtók mögött kialakított) egységes álláspontja még a korábbiaknál is nagyobb súlyt képviselt, támogatása nélkül szinte lehetetlenné vált bármilyen döntés elfogadása. A MOP-2 által életre hívott második munkacsoport összesen négy alkalommal ülésezett, 2003. április 9-11., október 1-3., 2004. március 24-26. és október 18-20-a között (Genfben). Az elsők lényegében a nulláról kezdődött újra tárgyalás a jogilag kötelező érvényű szabályozás lehetőségeiről és módszereiről, beleértve a 6. Cikk bekezdéseinek különböző módosításait, új/módosított függelékek, egy új 6/B Cikk illetve egy jegyzőkönyv megalkotását, a szabályozás terjedelméről – (kísérleti) kibocsátás, forgalomba hozatal valamint zártrendszerű használat – valamint arról, hogy az Egyezmény meglévő társadalmi részvételi előírásai mennyiben és milyen mértékben alkalmazhatók a GMO-k terén?

A második ülésen vált élesen nyilvánvalóvá, hogy az EU semmilyen, a 2001/18/EK irányelvvel össze nem egyeztethető szabályozás elfogadását nem támogatja. Az EU tovább lassította a folyamatot azzal a javaslattal, hogy az opciók közötti döntést meg kellene előznie a specifikus szükségletek pontosabb feltárása, azaz, hogy alkalmazhatók-e az Egyezmény 6. cikk 2-10. bekezdései a GMO-k szándékos (kísérleti) kibocsátása illetve forgalomba hozatala eseteire, és ha igen, változatlan formában, módosítva vagy valami más megoldásra van szükség?

Matters Working Group on Genetically Modified Organisms (Second meeting, Geneva, 18 – 20 February 2002): REPORT OF THE SECOND MEETING - CEP/WG.5/AC.3/2002/2, 1 March 2002

⁶⁷ *Directive 2001/18/EC of the European Parliament and of the Council of 12 March 2001 on the deliberate release into the environment of genetically modified organisms and repealing Council Directive 90/220/EEC*

A harmadik és negyedik ülésén lényegében csak az Egyezmény módosításán folyt a vita, az viszont több formában is:

- opció 1.: a 6. Cikk. 11. bekezdés törlése, GMO-k beemelése az 1. Függelékbe;
- opció 2.: egy új 1(a) bekezdés beemelése a 6. Cikkbe, a 11. bekezdés módosítása és egy új Függelék;
- opció 3.: a 6. Cikk 11. bekezdés helyettesítése egy igen kurta, és kevésbé konkrét rendelkezéssel, azzal a céllal, hogy „kellő rugalmasságot biztosítson a Feleknek a társadalmi részvételi előírások alkalmazásában”, és egy hivatkozással a Cartagenai Jegyzőkönyvre is (ld. alább);
- opció 4.: egy új 6/B Cikk, amely lefekteti az Egyezmény társadalmi részvételi előírásainak alkalmazását a GMO-k kibocsátására (beleértve a forgalomba hozatalt is).

(Utóbbi kettőt az EU javasolta.) Konszenzus hiányában a munkacsoport végül mind a négy változatot a beterveztette a MOP-2-t előkészítő Felek Munkacsoportjának.⁶⁸

4.3. A módosítás elfogadása

A Felek Munkacsoportjának 5., a MOP-2-t elkészítő ülése a beterveztett 4 opcióból végül egy ötödik, kompromisszumos szöveget készített, amely tartalmában leginkább a 4. (az EU által beterveztett) változatot tükrözte, és amelyet végül a MOP-2 is elfogadott. A módosítás (Almati Amendment) fő elemei:

- a 6. Cikk 11. bekezdés helyettesítése egy új szöveggel, amely kiemeli a GMO-k kibocsátásával és forgalomba hozásával kapcsolatos döntéshozatalban való társadalmi részvételt a cikk hatálya alól;
- egy új, két bekezdésből álló 6/B. Cikk besúrása, amely szerint az 1/B Függelékben előírtaknak megfelelően a Feleknek biztosítaniuk kell a nyilvánosság korai és hatékony részvételét a GMO-k kibocsátásával és forgalomba hozásával kapcsolatos döntéshozatalban; valamint ezen eljárásaiknak a nemzeti biobiztonsági szabályukat kiegészítő és azokat támogató jellegűeknek kell lenniük, összhangban a Cartagenai Jegyzőkönyv céljaival;
- egy új 1/B Függelék, amely meghatározza a hatály alóli kivételeket, a nyilvánosság tájékoztatásának minimális követelményeit, valamint a véleményezéssel, annak figyelembe vételével és a döntéssel kapcsolatos szabályokat.⁶⁹

Azaz, a módosítás nem a 6. Cikkben lefektetett eljárástól való eltéréseket határozza meg, hanem egy új eljárást fektet le a GMO-k esetében. Ez kétségtelenül több vonásában hasonlít a 6. Cikkben írtakra, e tekintetben tehát kompromisszumos eredmény született. A módosítás bizonyos tekintetben az Egyezmény egységét is megbontja, hiszen egy ügkörre külön eljárásrendet állapít meg, anélkül, hogy ezt bármi indokolná, leszámítva az aktuális politikai hangulatot. Ez például azért jelent problémát, mert – a 6/B Cikkre való hivatkozás hiányában – a GMO-kkal kapcsolatos részvétel kívül marad az igazságszolgáltatáshoz való jog hatályán.

A módosítást eddig 26 ország ratifikálta (Magyarország 2008. május 16-án, nem sokkal a MOP-3 előtt)⁷⁰, így az még nem hatályos – ennek kérdése külön értelmezés tárgya is volt a rigai MOP-3 során (ld. ott).

⁶⁸ ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE *Meeting of the Parties to the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters Working Group on Genetically Modified Organisms: REPORT OF THE FOURTH MEETING – MP.PP/AC.2/2004/4 26 November 2004*

⁶⁹ ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE *Meeting of the Parties to the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters: REPORT OF THE SECOND MEETING OF THE PARTIES Addendum, DECISION II/1 GENETICALLY MODIFIED ORGANISMS – ECE/MP.PP/2005/2/Add.2 20 June 2005*

⁷⁰ Lásd a 3.sz. mellékletet

5. Összegzés

Az Aarhusi Egyezmény elfogadása óta eltelt 12 (hatályba lépés óta 10) évben több irányban jelentősen továbbfejlődött és kiegészítő eszközökkel gazdagodott. Ezek:

- (1) egy állandó testületként működő független Jogkövetési Bizottság, amelyhez egyedülálló módon nemcsak a Felek, de a nyilvánosság tagjai is fordulhatnak beadványokkal (2002);
- (2) a szennyezőanyag kibocsátási és –szállítási nyilvántartásokról szóló Kijevi Jegyzőkönyv (2003);
- (3) a genetikailag módosított élőlényekkel kapcsolatos döntéshozatalban való részvételre vonatkozó Luccai Útmutató (2002) és az Almati Módosítás (2005);
- (4) ajánlások az elektronikus információk eszközök használatára a környezeti információkhoz való hozzáférés biztosítása érdekében (2005) és az Aarhus Clearinghouse mechanizmus;
- (5) a nemzetközi fórumokon történő társadalmi részvétel erősítését szolgáló Almati Útmutató; valamint
- (6) az igazságszolgáltatáshoz való jog értelmezését segítő határozatok és kapacitásépítő munka.

Mindezeket a kiegészítő dokumentumokat a Felek és civil szervezetek részvételével rendszeresen ülésező téma- és munkacsoportok készítették elő, gyakran több éves, konfliktusoktól és obstrukciótól sem mentes folyamatokban. A Felek háromévente megrendezett találkozója, mint az Egyezmény legfőbb fóruma e kiegészítő eszközök elfogadása mellett nyilatkozataival is iránymutatást nyújt a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférés, a részvétel és a jogorvoslat terén kitűzött célok eléréséhez, rámutatva a hiányos vagy gyenge területekre is.

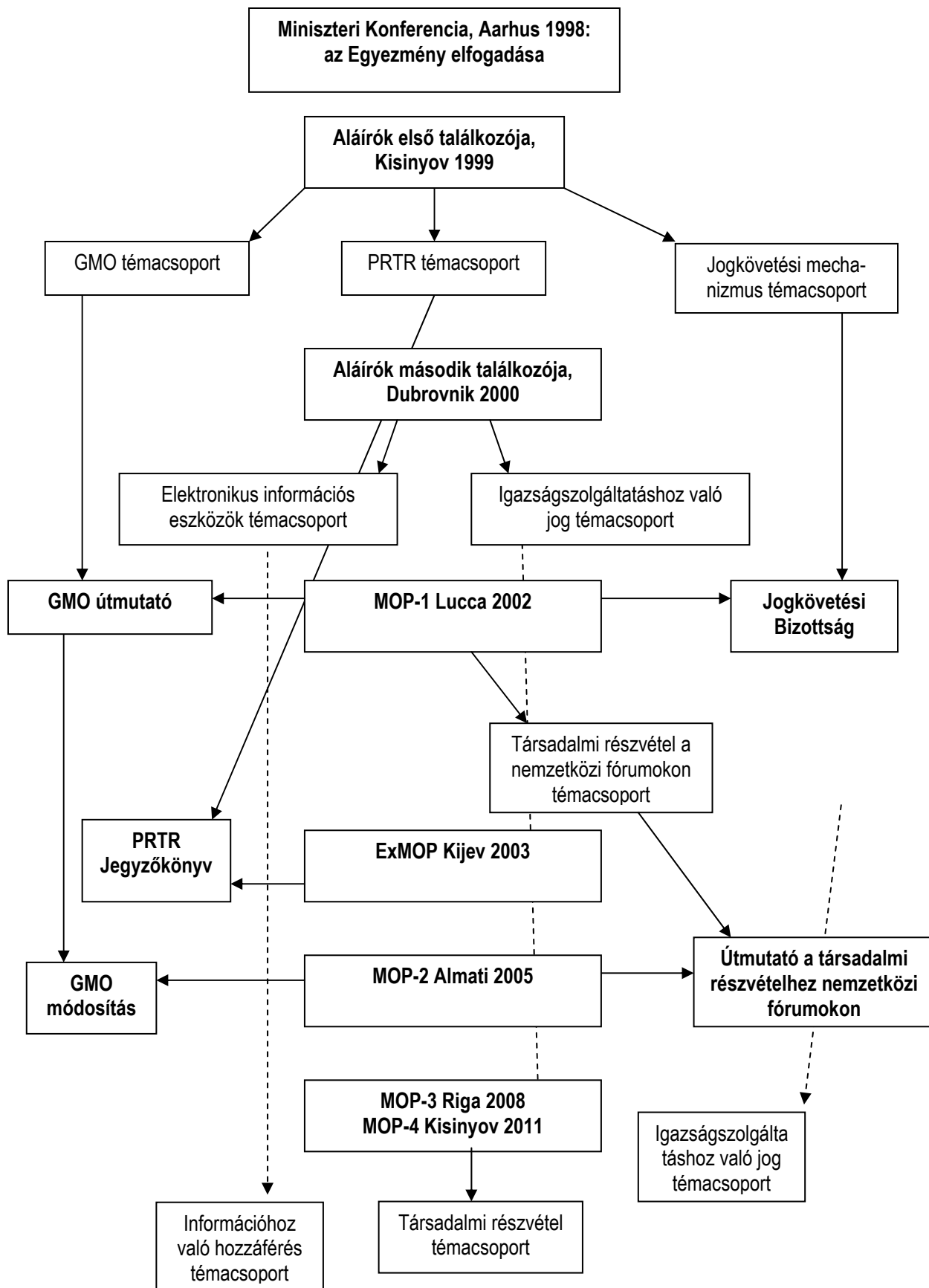
Bár külön nem tértem ki rá, megjegyzendő, hogy a magyar részvétel és közreműködés az Egyezmény szakosított testületeiben legalábbis felemásnak tekinthető: bizonyos téma- és munkacsoportokat a hazai kormányzat szinte teljes egészében mellőzött (pl. GMO Munkacsoport, PPIF Témacsoport), míg másokban többé-kevésbé aktív szerepet vállalt (PRTR Munkacsoport, EIT Témacsoport). Ez nyilván visszavezethető az adott téma fontosságáról alkotott hazai véleményekre, de valószínűleg nem független attól sem, hogy uniós csatlakozásunk közeledtével megszűnt az ENSZ kevésbé fejlett országoknak járó pénzügyi támogatása a részvételhez.

Az Egyezmény „utóélete” szempontjából nem volt közömbös létrejöttének időpontja sem: 1998-ban szűk egy évtizeddel a közép- és kelet-európai rendszerváltás után a demokrácia stabilizálása és kiterjesztése nagy hangsúllyal szerepelt a politikai napirenden. A későbbiekben azonban, különösen a „fejlett” demokráciák számára, amelyek már korábban lefektették (az Egyezménnyel többé vagy kevésbé összhangban álló) nemzeti szabályaikat, az új nemzetközi jogi eszközök bizonyos tekintetben inkább nyugtót, mint segítséget jelentettek. Az Európai Unió fokozódó dominanciája és egységesülő fellépése, különösen a 2004-es bővítés után így sokszor inkább hátráltatta, mint előremozdította a szakosított testületek munkáját, mivel a zárt ajtók mögött kialakított EU álláspont sokszor eleve lehetetlenné tette a további vitát.

Ezzel szemben a nemzeti jogrendjüket ebben az időszakban kialakítani kezdő volt szovjet tagköztársaságok (a kelet európai, kaukázusi és közép-ázsiai országok, EECCA) számára sok esetben az Egyezmény és intézményei jelentették az első találkozást a társadalmi részvétel tartalmával és eljárásaival, így alapvető jelentőségűek voltak a hazai szabályozás kidolgozásában. Így az Egyezmény jelentősége az egyes földrajzi régiókban is eltérő volt, és érthető, hogy ezek az országok inkább hajlottak az intézményrendszer bővítésére, és magukévá tették az Egyezmény szellemiségének megfelelően leginkább progresszív álláspontot elfoglaló civil szervezetek véleményét.

E folyamatok eredőjeként az évtized közepére az Egyezmény égisze alatt elvégzett jelentős munka lendülete, alábbhagyott. Utoljára a 2005-ös Almati MOP-2 fogadott el nagyobb horderejű dokumentumokat, pláne új jogi eszközöket. Újabb szakosított testületek sem jöttek létre, a meglévők mandátuma pedig a fontos, de kevésbé megfogható „kapacitásépítésre és tapasztalatcserére” korlátozódott. A 2008-es rigai MOP fő eredménye mindössze a következő öt évre szóló stratégiai tervben öltött formát, a 2011-es kisinyovi találkozó pedig szinte csupán a témacsoportoknak az Egyezmény pilléreihez való „igazítását” végezte el.

1.sz. Melléklet: az Aarhusi Egyezmény kiegészítő dokumentumainak és főbb testületeinek ábrája



2.sz. Melléklet A hivatalos magyar delegációk részvétele az Egyezmény szakosított testületeinek munkájában (az ülésekről kiadott jegyzőkönyvek és résztvevői listák alapján)

	Felek Munka- csoportja (WGP)	Jogkövetési Mechanizmus Témacsoport (CC)	GMO Téma-, munkacsoport (GMO WG)	PRTR Téma-, munkacsoport (PRTR WG)	Igazság- szolgáltatáshoz való jog Témacsoport (TFAJ)	Elektronikus Tájékoztató Eszközök	Társadalmi Részvétel Nemzetközi Fórumokon Témacsoport	Társadalmi Részvétel Témacsoport (TFPP)		
Létrehozás időpontja	2002	1999	2000	1999	2002	2005	2000	2002	2005	2008
Ülések száma	11	2+2	2+3+4	1+6+6	1+3+4	1+7	6	1		
Ebből magyar részvétellel	9* (82%)	1 (25%)	1** (11%)	1+3+6 (77%)	0+1 (14%)	5 (62%)	0 (0%)	0 (0%)		

* Az első és utolsó ülés kivételével.

** Csak a legutolsón.

3.sz. melléklet

2008. évi XIX. törvény⁷¹

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 módosításának kihirdetéséről

1. § Az Országgyűlés e törvénnyel felhatalmazást ad 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-módosítása (a továbbiakban: Egyezmény-módosítás) kötelező hatályának elismerésére.

2. § Az Országgyűlés az Egyezmény-módosítást e törvénnyel kihirdeti.

3. § Az Egyezmény-módosítás hiteles angol nyelvű szövege és annak hivatalos magyar nyelvű fordítása a következő:

6. cikk (11) bekezdés helyébe a következő szöveg lép:

„A 3. cikk (5) bekezdésének sérelme nélkül e cikk rendelkezései nem alkalmazandók azokra a döntésekre, amelyek géntechnológiával módosított szervezetek környezetbe történő szándékos kibocsátásának és forgalomba hozatalának engedélyezésére vonatkoznak.”

Az egyezmény szövege a 6. cikket követően a következő, új cikkel egészül ki:

„6a. cikk

(1) Azon döntések meghozatala előtt, amelyek géntechnológiával módosított szervezetek környezetbe történő szándékos kibocsátásának és forgalomba hozatalának engedélyezésére vonatkoznak, a felek az Ia. mellékletben előírt feltételeknek megfelelően, kellő időben érdemi tájékoztatást nyújtanak, és biztosítják a nyilvánosság részvételét.

(2) E cikk (1) bekezdésének rendelkezései alapján 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 Cartagena Jegyzőkönyvben kitűzött célokkal.”

Az egyezmény szövege az I. mellékletet követően a következő, új melléklettel egészül ki:

„Ia. melléklet

A 6a. cikkben említett feltételek

(1) Valamennyi fél - szabályozási keretén belül - rendelkezik az érdemi tájékoztatásról és a nyilvánosság döntéshozatalban való részvételéről a 6a. cikk rendelkezéseiben szabályozott döntések tekintetében; meghatározza ennek ésszerű időkeretét oly módon, hogy a nyilvánosságnak a javasolt döntésekkel kapcsolatban lehetősége legyen érdemben kifejezni véleményét.

(2) Szabályozási keretükben a felek az adott esetnek megfelelően jogosultak kivételeket tenni a nyilvánosság részvételére e mellékletben előírt eljárás alól:

a) ha a géntechnológiával módosított szervezetek (GMO) környezetbe történő szándékos kibocsátása nem forgalomba hozatal céljából valósul meg, akkor azzal a feltétellel, hogy:

(i) az érintett fél szabályozási keretén belül hasonló biogeográfiai körülmények között korábban már jóváhagytak ilyen környezetbe juttatást;

és

(ii) hasonló ökoszisztémákra vonatkozóan a kérdéses GMO környezetbe juttatásáról kellő tapasztalat áll rendelkezésre,

b) a GMO-k forgalomba hozatala esetében pedig azzal a feltétellel, hogy:

(i) a forgalomba hozatalt az érintett fél szabályozási keretében korábban már jóváhagyták; vagy

(ii) a forgalomba hozatal kutatás vagy fajgyűjteményben való tárolás céljából történik.

(3) A 4. cikk rendelkezéseivel összhangban a titoktartásra alkalmazandó jogszabályok sérelme nélkül valamennyi fél megfelelő módon, kellő időben és hatékonysággal a nyilvánosság rendelkezésére bocsátja a

⁷¹ A törvény a mai napig (2011. október 23.) nem lépett hatályba

területén a GMO-k környezetbe történő szándékos kibocsátására vagy forgalomba hozatalára vonatkozóan benyújtott engedélykérelem összefoglalóját, valamint - adott esetben a biológiai biztonságra vonatkozó nemzeti keretszabályozással összhangban - az értékelő jelentést.

(4) A felek semmilyen körülmények között nem tekinthetik titkosnak a következő információkat:

a) a szóban forgó géntechnológiával módosított szervezet vagy szervezetek általános leírása, a szándékos kibocsátás iránti engedély kérelmezőjének neve és címe, a szándékolt felhasználás, valamint az adott esetnek megfelelően a szándékos kibocsátás helye;

b) a szóban forgó géntechnológiával módosított szervezet vagy szervezetek figyelemmel kísérésére és a vészhelyzeti beavatkozásra vonatkozó eljárások és tervek;

c) a környezeti kockázat értékelés.

(5) Valamennyi fél gondoskodik a döntéshozatali eljárások átláthatóságáról, és lehetővé teszi a nyilvánosság számára az eljárásokra vonatkozó információkhoz való hozzáférést. Ezek az információk magukban foglalhatják például a következőket:

(i) a lehetséges döntések természete;

(ii) a döntéshozatalért felelős közigazgatási hatóság;

(iii) az (1) bekezdés alapján a nyilvánosság részvétele érdekében tett intézkedések;

(iv) azon közigazgatási hatóság megjelölése, amelytől az ügyre vonatkozó információk beszerezhetők;

(v) azon közigazgatási hatóság megjelölése, amelynél észrevételek tehetőek, valamint az észrevételek megtételére vonatkozó időbeli korlátozások.

(6) Az (1) bekezdés alapján hozott rendelkezéseknek lehetővé kell tenniük, hogy megfelelő módon bárki benyújthasson minden olyan észrevételt, információt, elemzést vagy véleményt, amelyet a környezetbe történő szándékos kibocsátással, többek között a forgalomba hozattal kapcsolatban lényegesnek tart.

(7) Valamennyi fél erőfeszítéseket tesz annak biztosítására, hogy a GMO-k környezetbe történő szándékos kibocsátásának, többek között forgalomba hozatalának engedélyezésére vonatkozó döntések meghozatala során a döntéshozó kellő súllyal figyelembe vegye a nyilvánosságnak az (1) bekezdés alapján biztosított részvételéből származó eredményeket.

(8) A felek rendelkeznek arról, hogy az e melléklet rendelkezéseinek hatálya alá tartozó, a közigazgatási hatóságok által meghozott döntések szövege, valamint a döntések alapjául szolgáló indokok és megfontolások a nyilvánosság számára hozzáférhetőek legyenek.”

4. § (1) Ez a törvény - a (2) bekezdésben meghatározott kivétellel - a kihirdetését követő napon lép hatályba.

(2) E törvény 2. és 3. §-a 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 14. cikke 4. pontjában meghatározott időpontban lép hatályba.

(3) Az Egyezmény-módosítás, illetve e törvény 2. és 3. §-a hatálybalépésének naptári napját a külügyminiszter annak ismertté válását követően a Magyar Közlönyben haladéktalanul közzétett egyedi határozatával állapítja meg.

(4) E törvény végrehajtásához szükséges intézkedésekről a természetvédelemért felelős miniszter és az agrárpolitikáért felelős miniszter gondoskodik.

(5) Felhatalmazást kap a természetvédelemért felelős miniszter, hogy a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló egyezménynek a módosítással egységes szerkezetbe foglalt, hiteles szövegét és annak magyar nyelvű hivatalos fordítását a Magyar Közlönyben közzétegye.

Az Aarhusi Egyezmény Jogkövetési Bizottságának esetjoga (2004-2008)⁷²
A 6-9 Cikkeknél megjelenő esetleírások lényegi változata

Magyar fordítás: Trombitás Gábor, 2011

6. Cikk:

**A NYILVÁNOSSÁG RÉSZVÉTELE EGYES TEVÉKENYSÉGEKKEL KAPCSOLATOS
DÖNTÉSHOZATALBAN**

Ezen Cikk hatálya alá tartozó döntésekben közös, hogy alapvető jelentőséggel bírnak az egész (helyszínekkel, építkezésekkel és tevékenységekkel) kapcsolatos döntéshozatal szempontjából. A Bizottságnak először meg kell állapítania, hogy a vizsgált döntések beleillenek-e az Egyezmény 6. Cikkének hatálya alá eső egyes tevékenységekkel kapcsolatos döntések, avagy a 7. Cikk alatti tervekről szóló döntésekről, programokról van-e szó? Az egyik korábbi döntésében a Bizottság rámutatott, hogy „Amikor meghatározzák egy döntés besorolását az Egyezmény keretében, nem lényeges, hogy a döntés milyen címkét kapott a Fél nemzeti jogrendszerében. Ezt inkább ... a döntés jogi szerepei és hatásai határozzák meg...” Ahogy a Bizottság korábban megjegyezte, az Egyezmény nem jelöl ki pontos határvonalat a 6. Cikk típusú és a 7. Cikk típusú döntések között.

(Albánia ACCC/C/2005/12; ECE/MP.PP/C.1/2007/4/1. függ., 2007. július 31., 65. bek.)

Figyelembe véve azt a tényt, hogy különböző értelmezések lehetségesek ezen kérdések tekintetében, a Bizottság az ügy azon vonatkozásaira összpontosít, ahol az érintett Fél kötelezettségei a legvilágosabbak. E tekintetben a Bizottság megjegyzi, hogy a nyilvánosság 7. Cikk által lefedett tevékenységről szóló döntéshozatalban történő részvételének követelményei a 6. Cikk által lefedett tevékenységről szóló döntéshozatalban történő részvétel követelményeinek részhalmazát képezik. De függetlenül attól, hogy a döntéseket a 6. vagy 7. Cikk hatálya alá esőnek tekintik-e, a 6. Cikk 3., 4. és 8. bekezdésének követelményei alkalmazandók. Mivel minden döntésnek meg kell felelnie a nyilvánosság részvételével szemben támasztott követelményeknek, melyek közősek a 6. és 7. Cikknél, a Bizottság úgy döntött, hogy megvizsgálja, hogyan feleltek meg, vagy nem feleltek meg ezen követelményeknek.

(Albánia ACCC/C/2005/12; ECE/MP.PP/C.1/2007/4/1. függ., 2007. július 31., 70. bek.)

Hogy milyen mértékben érvényesek a 6. Cikk rendelkezései, az többek között attól függ, hogy a jogszabályokat (vagy némelyiküket) mennyire lehet „egyes tevékenységekkel kapcsolatos” döntéseknek tekinteni vagyis olyan döntéseknek, melyek ténylegesen egyengetik az útját egyes tevékenységek megvalósíthatóságának. Lehet ugyan, hogy egy jogszabály jellemzően nem a 6. Cikk típusú döntésekről (egyes tevékenységek engedélyezéséről) rendelkezik, de néhány eleme mégis pontosan kijelöli annak későbbi megvalósíthatóságát (mint jelen esetben a földhasználat kijelöléséről szóló döntés). Az Egyezmény nem jelöl ki pontos határvonalat a 6. Cikk típusú és a 7. Cikk típusú döntések között. Ennek ellenére az a tény, hogy bizonyos rendeletek engedélyt adnak néhány nevesített cégnek egészen egyedi tevékenységek végzésére, arra engedi következtetni a Bizottságot, hogy 7. Cikk típusú döntéseken felül némely rendelet minden bizonnyal egyes tevékenységekkel kapcsolatos döntéseket is tartalmaz.

(Örményország ACCC/C/2004/8; ECE/MP.PP/C.1/2006/2/1. függ., 2006. május 10., 28. bek.)

A Bizottság úgy véli, hogy illetékességi körén kívül esik az indítványozó azon kérésének vizsgálata, miszerint a villamos vezeték építése során megszegtek más rendelkezéseket. A Bizottság megjegyzi viszont, hogy ha a helyi lakosoknak az Egyezmény 6. Cikkének megfelelő alkalmazásával minden alkalmuk lett volna a döntéshozatali folyamatban történő részvételre, akkor jobb helyzetben gyakorolhatták azon jogukat, hogy „megtámadják bármely döntés, ... anyagi vagy eljárási törvényességét” (az Egyezmény 9. Cikkének 2. bekezdésével összhangban). Ebben az értelemben tehát annak a lehetőségnek, hogy maga a döntés megszegett más rendelkezéseket, van némi jelentősége, de ezen rendelkezések megsértése, ha megállapítást nyer, nem szükségszerűen jelenti az Egyezmény be nem tartását.

(Kazahsztán ACCC/C/2004/2; ECE/MP.PP/C.1/2005/2/2. függ., 2005. március 14., 29. bek.)

⁷² *Case Law of the Aarhus Convention Compliance Committee (2004-2008)*
A. Andruskevych, T. Alge, C. Clemens (eds). – Lviv: RACSE, 2008.

A környezetvédelmi hatóságok kizárása az autópályák építési engedélyeiről szóló döntéshozatalból, ahogy a fenti (8) bekezdésben utaltunk rá, esetleg kedvezőtlen hatást gyakorolhat a végső döntés környezetvédelmi színvonalára, és az építés különféle vonatkozásaira, továbbá a kizárás együtt jár a társadalmi szervezetek magyar környezetvédelmi jogban meghatározott azon jogainak érvényesíthetőségével, hogy az érintett lakosságot a környezetvédelmi hatóságokkal szemben képviseljék. Azonban az ügy, mint olyan, nem esik az Egyezmény hatálya alá.

(Magyarország ACCC/C/ 2004/4 ECE/MP.PP/C.1/2005/2/4. függ., 2005. március 14., 15. bek.)

1. Valamennyi Fél⁷³:

a) az I. mellékletben felsorolt javasolt tevékenységek engedélyezési eljárása során hozandó döntésben betartja e Cikk rendelkezéseit;

A kérdéses lerakó az Egyezmény I. melléklet⁷⁴ 5. pontjának hatálya alá eső tevékenységek közé tartozik („hulladékkezelés”), vagyis az ilyen tevékenységekkel kapcsolatos döntési eljárásában teljes körűen érvényesítendő az Egyezmény 6. Cikke alatti, a nyilvánosság részvételére vonatkozó előírások. Mérvadó továbbá az is, hogy a Vilnius Megyei Hulladékkezelési Terv „a környezettel kapcsolatos” tervek közé tartozik melyekre az Egyezmény 7. Cikke érvényes.

(Litvánia ACCC/2006/16; ECE/MP.PP/2008/5/6. függ., 2008. április 4., 55. bek.)

A részletes tervek a litván jogban elsődleges építési engedély szereppel bírnak, amely felhatalmazást ad egy projekt konkrét helyszínen történő kivitelezésére, és beállítja a projekt alapvető paramétereit. Ez azt jelzi, hogy a litván jogban alkalmazott elnevezés, és azon tény ellenére, hogy a 2005ös litván nemzeti megvalósítási jelentésben a részletes terveket az Egyezmény 7. Cikkének hatálya alá eső tervekként kezelik, a Kazokiskes hulladéklerakó részletes terve olyan jogi hatásokkal jár, amely a 6. Cikk alatti engedélyezési döntést eredményezi, és nem az Egyezmény (tervekre, programokra vonatkozó) 7. Cikke alattit. A környezeti hatásvizsgálat (KHV) és az IPPC eljárások szerepét és jogi hatásait tekintve a hozott a döntések is az Egyezmény 6. Cikke alatti engedélyezési döntés kategóriájába tartoznak.

(Litvánia ACCC/2006/16; ECE/MP.PP/2008/5/6. függ., 2008. április 4., 58. bek.)

b) nemzeti szabályozásának megfelelően alkalmazza az ezen Cikkben előírtakat olyan javasolt tevékenységekkel kapcsolatos döntések esetében is, melyek nem tartoznak az I. mellékletben felsorolt tevékenységek közé, de jelentős hatással lehetnek a környezetre. Ennek megállapítása végett a Félnek meg kell vizsgálnia, hogy egy adott javasolt tevékenység a jelen Cikk rendelkezései alá tartozik-e vagy sem; és

c) eldöntheti esetről esetre, amennyiben a nemzeti joga így rendelkezik, hogy nem alkalmazza a jelen Cikk rendelkezéseit olyan javasolt tevékenységekre, amelyek honvédelmi célokat szolgálnak, amennyiben a Fél úgy véli, hogy ezeket a jelen Cikk alkalmazása hátrányosan befolyásolná.

2. Az érintett nyilvánosságot közzététel vagy egyéni tájékoztatás útján, a környezeti döntéshozatali folyamat korai fázisában, megfelelően, időszerűen és hatékonyan tájékoztatni kell egyebek között:

A Bizottság tisztában van azzal, hogy a vizsgálatra kiválasztott két döntés közül⁷⁵ legalább az egyiket további döntéseknek kellene követnie arról, hogy a kérdéses tevékenységek jogszerű megkezdése előtt megadják-e a környezetvédelmi, építési és működési engedélyeket (és valószínűleg másfajta engedélyeket is)? A nyilvánosság részvételének viszont az Egyezmény szerint a környezeti döntéshozatali folyamat korai

⁷³ A vastagon szedett szöveg az Aarhusi Egyezmény szövegét, a dőlt betűs hivatkozás az idézett esetjog számát tartalmazza

⁷⁴ Az Egyezmény 1. sz. mellékelete tartalmazza azokat a tevékenységeknek (beruházásoknak) a felsorolását, melynek engedélyezési eljárásában a nyilvánosság részvételét a 6. Cikk alapján kell biztosítani. A mellékletben felsorolt tevékenységek listáját a brosránk végén teljes terjedelemben közöljük.

⁷⁵ MEGJEGYZÉS: Az Albán Köztársaság Területi Igazgatási Tanácsa által hozott két hivatkozott döntés a 8. (a javasolt energia és ipari park behatárolásának jóváhagyásáról) és 20. (az építési terület jóváhagyásáról) számú döntés.

szakaszában kell megtörténnie. Ezért fontos mérlegelni, hogy ezekben az esetekben a nyilvánosság részvétele biztosítva volt-e a környezeti döntéshozatali folyamat kellően korai szakaszában.
(*Albánia ACCC/C/2005/12; ECE/MP.PP/C.1/2007/4/1. függ., 2007. július 31., 71. bek.*)

A villamos vezeték javasolt nyomvonala mentén élő lakosok nyilvánvalóan az „érintett nyilvánosság” körébe tartoztak, és ilyen minőségükben a meghallgatásokról a 6. Cikk 2 bekezdése alatt megkívánt összes részletet tartalmazó értesítést kellett volna kapniuk. Ennek ellenére úgy tűnik, nem kaptak meghívót a júliusi meghallgatásokra, ami nem volt összhangban az Egyezmény 6. Cikk 2. bekezdésének követelményeivel.
(*Kazahsztán ACCC/C/2004/2; ECE/MP.PP/C.1/2005/2/2. függ., 2005. március 14., 23. bek.*)

A 6. Cikk néhány előírását még a nyilvánosság azon tagjainak tekintetében is megsérthették, akik a 2. bekezdés követelményeivel összhangban kaptak értesítést a meghallgatásokról. Az a tény például, hogy az építkezés a júliusi meghallgatások megtartása előtt megkezdődött, nyilván nem felel meg a 6. Cikk 3. és 4. bekezdése alatti „ésszerű időkeretek”-nek és arra vonatkozó követelményeknek, hogy biztosítsák „a nyilvánosság korai fázisban való részvételét, amikor az összes választási lehetőség még nyitott”. Úgy tűnik továbbá, hogy az illetékes hatóságok úgy kezelték a meghallgatások eredményét, mintha az lenne a nyilvánosság részvételének eredménye. Ez az eljárás elfogadhatóbb lett volna, ha a meghallgatásokba nyíltan bevonták volna az érintett nyilvánosság összes kulcsszereplőjét. Azoknak a nézeteit, meghallgatásokról való mellőzöttségük ellenére véleményüket másféleképpen nyilvánvalóan kifejezték (és ezek a hatóság előtt jól ismertek voltak) –, úgy tűnik, nem vették figyelembe.
(*Kazahsztán ACCC/C/2004/2; ECE/MP.PP/C.1/2005/2/2. függ., 2005. március 14., 25. bek.*)

A nyilvánosság „hatékony” tájékoztatásának követelménye azt jelenti, hogy a hatóságoknak a nyilvánosság tájékoztatásánál törekedniük kell olyan eszközöket alkalmazására, amelyek biztosítják, hogy minden potenciálisan érintettnek ésszerű esélyt kapjon a tervezett tevékenységek és a részvételi lehetőségek megismerésére. Ezért ha a nyilvánosságnak a KHV-eljárásban történő részvétel lehetőségeiről való tájékoztatására a helyi sajtóban való közzétételt választják, sokkal hatékonyabb lenne egy értesítés közzététele egy népszerű helyi napilapban, mint egy hivatalos hetilapban. Amennyiben pedig az összes helyi lap csak hetente jelenik meg, akkor az Egyezmény által megfogalmazott „hatékonyság” követelménynek úgy lehetne megfelelni, ha az 1500as példányszámút választják az 500as példányszámú helyett. A Bizottság következtetése szerint tehát azzal, hogy a nyilvánosságot nem értesítette megfelelően a lehetséges döntések természetéről, és elmulasztotta a nyilvánosság hatékony értesítését, Litvánia nem felelt meg az Egyezmény 6. Cikk 2. bekezdésének
(*Litvánia ACCC/2006/16; ECE/MP.PP/2008/5/6. függ., 2008. április 4., 67. és 68. bek.*)

- a) a javasolt tevékenységről és a kérelemről, amelyre a döntés vonatkozik majd;**
- b) a lehetséges döntések természetéről vagy a döntés tervezetéről;**

A Bizottságnak nyújtott tájékoztatásból nem derül ki, hogy a nyilvánosságot a litván jogban előírányozottaknak megfelelően értesítették-e „a KHV-program megtervezésében” (vagyis az úgynevezett „scoping stage”-ben, a hatásterület kijelölésének szakaszában) való részvétel lehetőségéről. Ugyanakkor világosan bebizonyosodott, hogy az érintett nyilvánosságot „A Vilniusi térség hulladékkezelésének fejlesztési lehetőségei”-re vonatkozó döntéshozatali folyamatban való részvétel lehetőségéről tájékoztatták, nem pedig a környékükön létesítendő nagykapacitású hulladéklerakó engedélyezésére vonatkozó eljárásról. Az ilyen helytelen értesítés nem tekinthető „megfelelő”-nek, és „a lehetséges döntések természetét” pontosan leírónak, ahogy az Egyezmény megköveteli.
(*Litvánia ACCC/2006/16; ECE/MP.PP/2008/5/6. függ., 2008. április 4., 66. bek.*)

- c) a döntéshozatalért felelős hatóságról;**
- d) a várható eljárásról, ezen belül, ha ez lehetséges:**
 - (I) az eljárás megkezdésének időpontjáról,**
 - (II) a nyilvánosság részvételi lehetőségeiről,**
 - (III) bármely várható közmeghallgatás időpontjáról és helyéről,**
 - (IV) azon hatóság megjelöléséről, amelytől a vonatkozó információ beszerezhető, illetőleg ahol elhelyezték avégett, hogy a nyilvánosság azt megvizsgálhassa,**

Az Egyezmény 6. Cikkének több előírásából is kiolvasható, hogy a vonatkozó információknak közvetlenül a hatósági szervtől kell rendelkezésre állnia, és hogy a megjegyzéseket az illetékes hatósághoz kell benyújtani (6. Cikk 2. bekezdés (d) (iv) és (v), valamint 6. Cikk 6. bekezdés). Következésképpen az egyedül a beruházóba vetett bizalom, miszerint majd ő gondoskodik a nyilvánosság részvételéről, nincs összhangban az Egyezmény ezen előírásaival.

(Litvánia ACCC/2006/16; ECE/MP.PP/2008/5/6. függ., 2008. április 4., 78. bek.)

(V) a vonatkozó hatóság megjelöléséről, melyhez a megjegyzések és kérdések benyújthatók, valamint a megjegyzések és kérdések várható továbbítási idejéről, és

(VI) a javasolt tevékenységgel kapcsolatos releváns környezeti információ hozzáférhetőségéről;

e) arról a tényről, hogy az adott tevékenység nemzeti vagy határon áterjedő környezeti hatásvizsgálat kötelese.

Tekintettel a projekt természetére és az általa keltett érdeklődésre, szükség lett volna az országos sajtóban való értesítésre, valamint az ügy iránti érdeklődésüket határozottan kifejező szervezetek egyedi értesítésére is. A Fél tehát nem gondoskodott arról, hogy a civil társadalmat és különösen a folyamat iránti érdeklődésüket jelző akár külföldi, akár nemzetközi szervezeteket a 6. Cikk értelmében megfelelően értesítsék és azok részt vehessenek a folyamatban. Ukrajna a román hatóságok megkeresésével biztosíthatta volna román társadalmi szervezetek és egyének értesítését és részvételét, hiszen elegendő bizonyíték mutatja, hogy az ukrán kormány pontosan tisztában volt a romániai állampolgárok és szervezetek által a román hatóságok felé kifejezett aggodalmakkal.

A Bizottság azonban megjegyzi, hogy általánosságban véve nincsenek arra vonatkozó előírások vagy iránymutatás a 6. Cikk 2. bekezdésében vagy egyébként, hogy egy másik ország nyilvánosságát hogyan kell bevonni az érdemi döntéshozatalba. Úgy tűnik, ilyen iránymutatásra szükség van, különösen olyan esetekben, amikor nincs előírva határon áterjedő környezeti hatásvizsgálat (KHV) lefolytatása, s ezért az ügy az Espooi Egyezmény hatályán kívül esik.

(Ukrajna ACCC/C/2004/3 and ACCC/S/2004/1; ECE/MP.PP/C.1/2005/2/3. függ., 2005. március 14., 28. bek.)

3. A nyilvánosság részvételére vonatkozó eljárások biztosítsanak olyan ésszerű időkereteket a különböző fázisokra, amelyek elégséges időt hagynak a nyilvánosság tájékoztatására a 2. bekezdéssel összhangban és arra, hogy a nyilvánosság a környezeti döntéshozatali folyamatban való hatékony részvételre felkészülhessen.

A Bizottság megjegyzi, hogy a 2. Cikk 5. bekezdése szerint „érintett nyilvánosság” értesítésének elmulasztása ténylegesen megfoszthatta őket attól a lehetőségtől is, hogy a 6. Cikk más előírásai alatt biztosított jogokkal éljenek. A tevékenységgel legközvetlenebbül érintett nyilvánosság tagjainak kulcsfontosságú csoportját nem tájékoztatták a folyamatról, és nem kérték fel az abban való részvételre. Ebből következően nem kaptak értesítést a 6. Cikk 3. bekezdése alatt megköveteltek szerinti „elégséges idő”-ben, és a gyakorlatban nem kaptak alkalmat a „korai és hatékony részvételre” – aminek a 4. bekezdéssel összhangban rendelkezésükre kellett volna állnia –, vagy álláspontjuk előterjesztésére a 7. bekezdéssel összhangban. Hasonlóképpen, ha a tervezett meghallgatásokról, vagy más részvételi lehetőségekről nem tettek közzé nyilvános értesítést, márpedig ha az érintett helyi lakosok nem kaptak meghívást a meghallgatásra, bármiféle előterjesztendő nézetük lett volna, azt nem vehették figyelembe a 6. Cikk 8. bekezdése által megköveteltek szerint.

(Kazahsztán ACCC/C/2004/2; ECE/MP.PP/C.1/2005/2/2. függ., 2005. március 14., 24. bek.)

Az „ésszerű időkeretek” biztosításának követelményében benne foglaltatik, hogy a nyilvánoságnak elegendő időt kell adni az iratanyaggal való ismerkedésre és hozzászólások benyújtására figyelembe véve többek között a javasolt tevékenység természetét, összetettségét és méretét. Könnyen meglehet, hogy egy kis, egyszerű, csak helyi hatású projekt esetén ésszerűnek tekintett időkeret egy nagyszabású, bonyolult programnál már nem nevezhető ésszerűnek.

(Litvánia ACCC/2006/16; ECE/MP.PP/2008/5/6. függ., 4 Április 2008, 69. bek.)

4. Valamennyi Fél biztosítja a nyilvánosság korai fázisban való részvételét, amikor az összes választási lehetőség még nyitott és hatékony társadalmi részvétel valósulhat meg.

A másik felmerülő kérdés, hogy vajon egy további, részletesebb, a nyilvánosság részvételével zajló engedélyezési eljárás elő van-e irányozva a különféle egyedi tevékenységeknél. A Bizottság rendelkezésére álló információ ezen a ponton némiképp zavaros. Az indítványozók fenntartják, hogy az örmény jogrend megköveteli KHV lefolytatását a nyilvánosság részvételével ilyen tevékenységek esetén (lásd 10. bek.). Viszont még ha a nyilvánosság részvételét ebben a szakaszban biztosítják is, az itt hozandó döntésnek hatóköre korlátozottabb lenne, mint amilyenek a 6. Cikk típusú döntések esetén lennie kellene, abban az értelemben, hogy egyes választási lehetőségek nem képeznék többé vita tárgyát (például az a lehetőség, hogy semmiféle óragyárat ne építsenek az adott helyen) (vö. 6. Cikk 4. bek.).

(Örményország ACCC/C/2004/8; ECE/MP.PP/C.1/2006/2/1. függ., 2006. május 10., 29. bek.)

A meglevő utak autópályákká való átalakításához egyszerűsített környezeti hatásvizsgálati eljárás kiadása tekintetében a Bizottság megjegyzi, hogy az Egyezmény önmagában nem határozza meg világosan azt a pontos fázist, amelytől kezdve a KHV-t a nyilvánosság részvételének kell alávetni. Ezt meghatározni valójában különösen nehéz lenne, figyelembe véve a KHV lefolytatás térségben létező megközelítéseinek óriási változatosságát. A 6. Cikk 4. bekezdése azonban megköveteli a korai fázisban való részvételt, amikor az összes választási lehetőség még nyitott, és a részvétel hatékony lehet. Ez a követelmény nyilván érvényes lenne a kérdéses döntéshozatalra. Valóban, e szakasz kihagyása oda vezethet, hogy elvész az a fontos lehetőség a nyilvánosság számára, hogy részt vegyen azoknak a követelményeknek a meghatározásában, melyekre a részletes KHV-t alapozzák majd. Viszont a törvény 4. § /9/ bekezdés⁷⁶ megvalósítási gyakorlatának hiányában a Bizottság nehezen tudja értékelni, hogy az új, lerövidített eljárás megfelel-e a 6. Cikk 4. bekezdés követelményeinek.

(Magyarország ACCC/C/2004/4 ECE/MP.PP/C.1/2005/2/4. függ., 2005. március 14., 11. bek.)

A „nyilvánosság korai fázisban való részvétele, amikor az összes választási lehetőség még nyitott” követelményt mindenekelőtt egy lépcsőzetes döntéshozatali felfogáson belül értelmezendő: amikor a döntéshozatal minden szakaszában a nyilvánosság részvételével vitatnak meg és választanak ki bizonyos lehetőségeket, és a döntéshozatal minden egyes egymást követő szakasza csak a megelőző szakaszban már kiválasztott lehetőségen belüli kérdéseket céloz meg. Ily módon egy adott ország sajátos szükségleteit és a döntéshozatal tárgyát figyelembe véve minden Félnek van bizonyos rálátása arra, hogy a választási lehetőségek mely körét kell megvitatni a döntéshozatal egyes szakaszaiban.

Az ilyen szakaszok különféle egymást követő, az Egyezmény 7. Cikke alatti stratégiai döntéseket (elveket, terveket és programokat) foglalhatnak magukban, továbbá különféle, az Egyezmény 6. Cikke alatti egyedi döntéseket egy adott tevékenység alapvető paramétereinek és helyének, műszaki tervének és végül egyes környezeti szabványokhoz kapcsolódó technológiai részleteinek engedélyezéséről. Tehát minden egyes olyan eljárás során, ahol a nyilvános részvétel követelmény, a folyamat korai szakaszában kell ezt biztosítani, amikor az összes választási lehetőség még nyitott és hatékony társadalmi részvétel valósulhat meg.

(Litvánia ACCC/2006/16; ECE/MP.PP/2008/5/6. függ., 2008. április 4., 71. bek.)

A litván jog előírja a nyilvánosság részvételét a tervekről és programokról szóló döntéshozatalban. A döntéshozatal lépcsőzetes szerkezetét, valamint a különböző litvániai döntések jogi hatását figyelembe véve az a tény, hogy bizonyos döntésekre akkor került sor, amikor egyes választási lehetőségekről már határoztak (pl. lerakó épüljön vagy hulladékégető), és amikor már csak két lehetséges helyszínről egyeztettek, úgy tűnik, nem lépi túl a mérlegelés fent említett korlátait.

(Litvánia ACCC/2006/16; ECE/MP.PP/2008/5/6. függ., 2008. április 4., 72. bek.)

Amikor egy létesítmény már megépült, a politikai, gazdasági nyomás hathatósan zárhat ki bizonyos műszaki választási lehetőségeket, melyek mellett elméletileg lehet ugyan érvelni, de azok valójában nem összeegyeztethetők a létrehozott infrastruktúrával. A kulcskérdés az, hogy a nyilvánosságnak volt-e alkalma részt venni az ezekről a technológiai választási lehetőségekről folyó döntéshozatalban az egész folyamat egyik vagy másik szakaszában még mielőtt a „körülöttünk zajló események” ténylegesen

⁷⁶ A „Magyar Köztársaság gyorsforgalmi közúthálózatának közérdekűségéről és fejlesztéséről szóló 2003. évi CXXVIII. törvényről van szó. A jogszabály Aarhusi Egyezményrel történő összeegyeztethetőségét beadványában a Levegő Munkacsoport vitatta (joggal). Bővebben lásd: a 83.sz. lábjegyzetnél.

kiküszöbölték volna az alternatív lehetőségeket. Ha a 6. Cikk tárgyát képező technológiai választási lehetőségekről szóló döntéshozatalba való beleszólásra a nyilvánosság kizárólag olyan szakaszban kap részvételi lehetőséget, amikor nincs valós lehetőség bizonyos technológiai választások elfogadására, akkor ez nem lenne összeegyeztethető az Egyezménnyel.

(Litvánia ACCC/2006/16; ECE/MP.PP/2008/5/6. függ., 2008. április 4., 74. bek.)

5. Valamennyi Fél, amennyiben ez szükségesnek látszik, ösztönözze a jövőbeli kérelmezőt, hogy az engedélyre vonatkozó kérelem benyújtását megelőzően azonosítsa az érintett nyilvánosság körét és kezdjen megbeszéléseket, valamint nyújtson tájékoztatást kérelmének célját illetően.

6. Valamennyi Fél előírja az illetékes hatóságoknak, hogy az érintett nyilvánosságnak biztosítsák a jelen Cikkben szabályozott környezeti döntéshozatalban való részvételéhez szükséges összes releváns, a közösségi részvétel idején rendelkezésre álló információba való betekintés lehetőségét, külön kérelemre, amennyiben a nemzeti jog így írja elő, ingyen és azonnal, amint az adott információ rendelkezésre áll. Ez a rendelkezés nem zárja ki a Felek jogát ahhoz, hogy a 4. Cikk 3. és 4. bekezdései alapján bizonyos információk kiadását megtagadják. A releváns környezeti információ a 4. Cikk rendelkezéseinek csorbítása nélkül tartalmazza legalább:

Az Egyezmény 6. Cikk 6. bekezdése azt célozza, hogy az érintett nyilvánosság alkalmat kapjon a vonatkozó részletek megvizsgálására annak biztosítása érdekében, hogy a nyilvánosság tájékozott legyen és ezáltal a részvétel hatékonyabbá váljon. Ez biztosan nem korlátozható egy környezeti hatástanulmány közzétételére. De ha az igényelt tájékoztatás egy része az Egyezmény 6. Cikk 6. bekezdésének hatókörén kívül esne, még mindig vonatkoznának rá az információhoz kérésre történő hozzáférést szabályozó 4. Cikk előírásai.

(Ukrajna ACCC/C/2004/3 és ACCC/S/2004/1; ECE/MP.PP/C.1/2005/2/3. függ., 2005. március 14., 32. bek.)

A Bizottság hangsúlyozni kívánja, hogy azokban az igazságszolgáltatási rendszerekben, ahol a közigazgatási eljárásban a nyilvános eljárás céljára készülő és a hatóságok döntéshozatalát megalapozó KHV-tanulmányokat szerzői jogi védelemben részesítik, ez semmi esetre sem indokolja az ilyen tanulmányok általános kizárását a nyilvános közzétételből. Ez különösen olyan helyzetekben van így, amikor az ilyen tanulmányok „a döntéshozatalhoz releváns információ” részét képezik, melyet az Egyezmény 6. Cikk 6. bekezdése szerint a nyilvánosság rendelkezésére kell bocsátani a döntéshozatalban való részvétele során.

(Románia ACCC/C2005/15; ECE/MP.PP/2008/5/7. függ., 2008. április 16., 29. bek.)

A Bizottság a korábbi ACCC/C/2004/3as indítvány és az ACCC/S/2004/1es beadványok ügyében hozott határozatai és ajánlásai szerint a 6. Cikk 6. bekezdése azt célozza, hogy az érintett nyilvánosság alkalmat kapjon a vonatkozó részletek megvizsgálására annak biztosítása érdekében, hogy a nyilvánosság tájékozott legyen és ezáltal a részvétel hatékonyabbá váljon. Ez biztosan nem korlátozható egy környezeti hatástanulmány közzétételének kötelezettségére.

Bár ez az előírás lehetővé teszi a nyilvánosság információra vonatkozó kérelmeinek elutasítását bizonyos, a szellemi tulajdonhoz fűződő jogokkal kapcsolatos körülményekre hivatkozással, ez csak ott történhet meg, ahol egy egyedi esetben az illetékes hatóság figyelembe veszi, hogy az információ közzététele kedvezőtlen hatást gyakorolna a szellemi tulajdonhoz fűződő jogokra. A Bizottság erősen kételkedik abban, hogy ez a kiemelés valaha is alkalmazható lenne a gyakorlatban a KHV-dokumentáció kapcsán. Még ha így is lenne, az elutasítás alapjait szűkítő módon kell értelmezni, figyelembe véve azt a nyilvános (köz)érdeket, amit a közzététel szolgál. Az információ bizonyos részeinek a közzététel alóli kiemelése esetében pedig világosan és átláthatóan meg kell indokolnia az egyes részek közzétételének megtagadásának okát. Továbbá a KHV-tanulmányok teljességükben való közzétételét kell főszabálynak tekinteni, amihez képest egyes részek kiemelési lehetősége a szabály alóli kivételt jelent. A KHV-tanulmányok közzétételéből való általános kiemelés – figyelemmel a 4. Cikk 4. bekezdésében foglalt korlátokkal ezért nem felel meg az Egyezmény 4. Cikk 1. bekezdésében, illetve 6. Cikk 6. bekezdésében foglaltakkal.

(Románia ACCC/C2005/15; ECE/MP.PP/2008/5/7. függ., 2008. április 16., 30. bek.)

- a) a javasolt tevékenység helyének, fizikai és technikai jellemzőinek leírását, ideértve a várható kibocsátásokra és visszamaradó anyagokra vonatkozó becslést is;
- b) a tevékenység jelentős környezeti hatásainak leírását;

A Bizottság némi aggodalommal veszi tudomásul azt a tényt, hogy a hulladék és szennyezés-kibocsátásokra korlátozódó környezetvédelmi szakvéleményezési folyamat nem az összes jelentős környezeti hatásra irányul. Miközben vitatható kérdés, hogy ez a 6. Cikk megszegését képezi-e, az biztosan a 6. Cikk szellemének része, hogy a 6. Cikk hatálya alá eső tevékenységek engedélyezési folyamatának (vagy az engedélyezési folyamatok kombinációjának) az ilyen tevékenységek minden jelentős környezeti hatás típusára (lásd például 6. Cikk 6 (b) bek.) kell irányulnia. Az engedélyezési eljárások (kombinált) hatókörének csupán egyes környezeti hatás típusokra való korlátozása jelentősen ronthatná a Cikk hatékonyságát.

(Kazahsztán ACCC/C/2004/2; ECE/MP.PP/C.1/2005/2/2. függ., 2005. március 14., 30. bek.)

- c) a hatások, köztük a kibocsátások megelőzésére és/vagy csökkentésére tervezett intézkedések leírását;
- d) a fentiek közérthető összefoglalását;
- e) a kérelmező által megvizsgált főbb alternatívák körvonalazását;

Tekintettel az indítványozó bizonyos, a döntéshozatalhoz releváns információ hiányára vonatkozó állításaira, a Bizottság nincs olyan helyzetben, hogy elemezze a kérdéses döntések alapját képező adatok pontosságát. Az Egyezmény, miközben megköveteli a kérelmező által tanulmányozott fő alternatívák hozzáférhetővé tételét, azt nem írja elő, hogy milyen alternatívákat tanulmányozzanak. Így a Bizottság szerepe annak kiderítése, hogy a döntést hozó hatóságok rendelkezésére álló adatok hozzáférhetőek voltak-e a nyilvánosság számára, és nem annak ellenőrzése, hogy a rendelkezésre álló adatok pontosak voltak-e.

(Litvánia ACCC/2006/16; ECE/MP.PP/2008/5/6. függ., 2008. április 4., 79. bek.)

- f) azokat a főbb jelentéseket és állásfoglalásokat, amelyeket a nemzeti jogrendszer alapján az ügydöntő hatósághoz eljuttatnak, abban az időben, amikor az érintett nyilvánosságot a fenti 2. bekezdés alapján értesíteni kell.

7. A nyilvánosság részvételére vonatkozó eljárások lehetővé kell tegyék a nyilvánosság számára, hogy írásban, vagy amikor szükségesnek látszik, közmeghallgatás formájában előterjesszék megjegyzéseiket, információikat, elemzéseiket vagy véleményüket, melyeket a javasolt tevékenységgel kapcsolatosan fontosnak tartanak.

Miközben az Egyezmény a 6. Cikk 7. bekezdésében megköveteli, hogy „a nyilvánosság részvételére vonatkozó eljárások lehetővé kell tegyék a nyilvánosság számára, hogy ... előterjesszék megjegyzéseiket, információikat, elemzéseiket vagy véleményüket”, a litván törvényhozás korlátozza az érintett nyilvánosság számára a megjegyzések, hozzászólások előterjesztésének jogát. Álláspontja szerint ezeknek a hozzászólásoknak „motivált javaslatok”-nak kell lenniük, vagyis érvekkel alátámasztott indoklást tartalmazó megjegyzéseknek. Ebben a vonatkozásban a litván jogrend nem biztosítja az Egyezmény által előírt jogok teljes körét.

(Litvánia ACCC/2006/16; ECE/MP.PP/2008/5/6. függ., 2008. április 4., 80. bek.)

8. Valamennyi Fél kellő mértékben figyelembe veszi a nyilvánosság részvételének eredményeit a döntés meghozatala során.

A benyújtott dokumentumokból kitűnő időrend nem tette lehetővé, hogy a nyilvánosság tanulmányozza a projektről szóló információkat, továbbá előkészítse és előterjessze hozzászólásait. A döntés meghozataláért felelős közhivatalnokoknak sem adott elegendő időt arra, hogy bármilyen hozzászólást érdemi módon figyelembe vegyenek, ahogy a 6. Cikk 8. bekezdése megköveteli.⁷⁷

(Ukrajna ACCC/C/2004/3 és ACCC/S/2004/1; ECE/MP.PP/C.1/2005/2/3. függ., 2005. március 14., 29. bek.)

⁷⁷ MEGJEGYZÉS: A döntést a hatóság a környezeti hatástanulmány megjelentetését követő hetedik napon hozta meg.

9. Valamennyi Fél biztosítja a hatósági döntés meghozatala után a nyilvánosság megfelelő eljárások szerinti, haladéktalan tájékoztatását. Minden Fél a nyilvánosság számára hozzáférhetővé teszi a döntés szövegét, valamint az alapját képező fő okokat és megfontolásokat.

A Bizottság megítélése szerint azzal, hogy elutasította a döntés szövegének, és ezzel együtt az alapját képező dokumentumoknak a kiadását, továbbá azzal, hogy nem jelölte meg, hogyan férhetne hozzá ezekhez az indítványozó, az érintett Fél nem tett eleget a 6. Cikk 9. bekezdés második fele alatti azon kötelezettségeinek, hogy a nyilvánosság számára hozzáférhetővé kell tenni a döntés szövegét, valamint az alapját képező „fő okokat és megfontolásokat”.

(Ukrajna ACCC/C/2004/3 és ACCC/S/2004/1; ECE/MP.PP/C.1/2005/2/3. függ., 2005. március 14., 35. bek.)

Az érintett Fél rámutatott arra, hogy bár a kérdéses határozatokat nem tették közzé, azok egy elektronikus adatbázison keresztül jelenleg is hozzáférhetőek. A Bizottság álláspontja szerint azonban az ilyen megközelítés nem tesz eleget az Egyezmény 6. Cikk 9. bekezdés azon követelményének, hogy haladéktalanul tájékoztassák a nyilvánosságot a döntésről.

(Örményország ACCC/C/2004/8; ECE/MP.PP/C.1/2006/2/1. függ., 2006. május 10., 31. bek.)

Az arra vonatkozóan, hogy a végső döntést nem hozták nyilvánosságra, a Bizottság hangsúlyozni kívánja, hogy az Egyezmény nem követeli meg maga a döntés közzétételét. Mindössze azt követeli meg, hogy a nyilvánosságot tájékoztassák a döntésről, és joga legyen hozzáférni a döntéshez, valamint az alapját képező okokhoz és megfontolásokhoz. A nyilvánosságot „haladéktalanul” és a „megfelelő eljárásokkal összhangban” kell tájékoztatni. A 6. Cikk 2. bekezdésével szemben az Egyezmény itt nem határoz meg semmilyen további követelményt a nyilvánosságnak a döntés meghozataláról való tájékoztatása tekintetében, ily módon részben a Felek belátására bízva „a megfelelő eljárások” megtervezését nemzeti jogi kereteikben. Hasonlóképpen nem állít az Egyezmény semmilyen pontos követelményt „a döntés alapját képező okok és megfontolások” dokumentálása tekintetében. Kivétel ez alóla 6. Cikk 8. bekezdésében megfogalmazott követelmény, miszerint bizonyítékot kell szolgáltatni „a nyilvánosság részvételének eredménye” kellő mértékű figyelembevételéről.

(Litvánia ACCC/2006/16; ECE/MP.PP/2008/5/6. függ., 2008. április 4., 81. bek.)

10. Valamennyi Fél biztosítja azt, hogy amikor a hatóság felülvizsgálja vagy időszerűsíti az 1. bekezdésben meghatározott tevékenységre vonatkozó működési feltételeket, az e Cikk 29. bekezdéseiben foglalt rendelkezéseket, amennyiben szükségesnek látszanak, a szükséges változtatásokkal alkalmazza.

11. Valamennyi Fél, a keresztülvihető és szükségesnek látszó mértékben, nemzeti jogának keretein belül alkalmazni fogja a jelen Cikk rendelkezéseit a genetikailag módosított szervezetek környezetbe való szándékos kibocsátását illető döntésekben.

7. Cikk:

A NYILVÁNOSSÁG RÉSZVÉTELE A KÖRNYEZETTEL KAPCSOLATOS TERVEKRE, PROGRAMOKRA ÉS IRÁNYELVEKRE VONATKOZÓ ELJÁRÁSOKBAN

Valamennyi Fél megteszi a megfelelő gyakorlati és/vagy egyéb intézkedéseket a nyilvánosság részvételének biztosítása érdekében a környezettel kapcsolatos tervek és programok kidolgozása során, áttekinthető és méltányos keretek között, miután a szükséges információt is biztosították számára. A keretek meghatározásánál alkalmazni kell a 6. Cikk 3., 4. és 8. bekezdéseit. Az illetékes hatóságnak kell meghatároznia a jelen Egyezmény célkitűzéseinek figyelembevételével a nyilvánosságnak azt a részét, amelyik ezekben az eljárásokban részt vesz. A szükségesnek látszó mértékben minden Fél törekszik arra, hogy lehetőséget biztosítson a nyilvánosság részvételére a környezettel kapcsolatos irányelvek kidolgozása során.

Az indítványozó jelezte, hogy az albán hatóságok különböző, az indítványban hivatkozott döntései⁷⁸ egy átfogó építési és fejlesztési terv részei voltak, melynek létezéséről a nyilvánosságot nem tájékoztatták. Ennek az állításnak az igazolására bizonyítékot vagy további információt nem bocsátottak a Bizottság rendelkezésére, következésképpen az nem foglalkozott érdemben ezzel a kérdéssel.

A Bizottság megjegyzi viszont, hogy ahol ilyen átfogó tervek léteznek, az Egyezmény előírásainak hatálya alá eshetnek, és a nyilvánosság részvétele általában véve mindenképpen magában foglalja az érintettek tájékoztatását arról, hogy a nyilvánosság részvételének hatálya alá eső döntések egy mögöttes átfogó terv részét képezik.

(Albánia ACCC/C/2005/12; ECE/MP.PP/C.1/2007/4/1. függ., 2007. július 31., 63. bek.)

Ezen Cikk hatálya alá tartozó döntésekben közös, hogy alapvető jelentőséggel bírnak az egész (helyszínekkel, építkezésekkel és tevékenységekkel) kapcsolatos döntéshozatal szempontjából. A Bizottságnak először meg kell állapítania, hogy a vizsgált döntések beleillenek-e az Egyezmény 6. Cikkének hatálya alá eső egyes tevékenységekkel kapcsolatos döntések, avagy a 7. Cikk alatti tervekről szóló döntésekről, programokról van-e szó? Az egyik korábbi döntésében a Bizottság rámutatott, hogy „Amikor meghatározzák egy döntés besorolását az Egyezmény keretében, nem lényeges, hogy a döntés milyen címkét kapott a Fél nemzeti jogrendszerében. Ezt inkább... a döntés jogi szerepei és hatásai határozzák meg...” Ahogy a Bizottság korábban megjegyezte (ECE/MP.PP/C.1/2006/2/1. függ., 28. bek.), az Egyezmény nem jelöl ki pontos határvonalat a 6. Cikk típusú és a 7. Cikk típusú döntések között.

(Albánia ACCC/C/2005/12; ECE/MP.PP/C.1/2007/4/1. függ., 2007. július 31., 65. bek.)

A 20as döntés az építési terület jóváhagyásáról csak azt a helyszínt jelöli ki, ahol az adott tevékenység zajlik majd, és számos további döntésre lesz szükség különféle (pl. építési, környezetvédelmi és működési) engedélyek kiadásához, mielőtt a tevékenységek megkezdődhetnek. Mindazonáltal mindent összevetve inkább a 6. Cikkben leírt döntésekre jellemző, mint a 7. Cikkben leírtakra, hogy az I. mellékletben felsorolt adott tevékenység bizonyos helyen, meghatározott kérelmező által vagy megbízásából történő kivitelezésére vonatkoznak.

(Albánia ACCC/C/2005/12; ECE/MP.PP/C.1/2007/4/1. függ., 2007. július 31., 67. bek.)

Az energia és ipari park helyszínét kijelölő 8as döntés másrészt inkább övezetekre tagolást kijelölő jellegű, vagyis olyan döntés, mely meghatározza, hogy az adott kijelölt területen belül bizonyos széleskörű tevékenységek hajthatók végre (és más típusúak nem). Ennek azonban inkább a 7. Cikkkel vannak szorosabb kapcsolódási pontjai.

(Albánia ACCC/C/2005/12; ECE/MP.PP/C.1/2007/4/1. függ., 2007. július 31., 68. bek.)

Figyelembe véve azt a tényt, hogy különböző értelmezések lehetségesek ezen kérdések tekintetében, a Bizottság az ügy azon vonatkozásaira összpontosít, ahol az érintett Fél kötelezettségei a legvilágosabbak. E tekintetben a Bizottság megjegyzi, hogy a nyilvánosság 7. Cikk által lefedett tevékenységről szóló döntéshozatalban történő részvételének követelményei a 6. Cikk által lefedett tevékenységről szóló döntéshozatalban történő részvétel követelményeinek részhalmazát képezik. Függetlenül attól, hogy a döntéseket a 6. vagy 7. Cikk hatálya alá esőnek tekintik-e, a 6. Cikk 3., 4. és 8. bekezdésében előírtak alkalmazandók.

Mivel minden döntésnek meg kell felelnie a nyilvánosság részvételével szemben támasztott követelményeknek, melyek közősek a 6. és 7. Cikknél, a Bizottság úgy döntött, hogy megvizsgálja, hogyan feleltek meg, vagy nem feleltek meg e követelményeknek.

(Albánia ACCC/C/2005/12; ECE/MP.PP/C.1/2007/4/1. függ., 2007. július 31., 70. bek.)

Az érintett Fél tájékoztatása szerint „nem hoztak komplex döntést ipari park, mint egész fejlesztéséről”. Hangsúlyozta, hogy az Albán Köztársaság Területi Igazgatási Tanácsának 8as döntése „a Vlore energia és ipari park jóváhagyásáról”, amely engedélyezte „a Vlore energia és ipari park” fejlesztését csak telepítési (elhelyezési) döntés volt. Ez a döntés azonban előkészítette és behatárolta a projekthez kapcsolódó későbbi egyedi döntések tartalmát és a földterület más célú használatát. Több minisztériumot utasítottak a döntés végrehajtására, ami azonnal hatályba lépett. A Bizottság számára világos, hogy hatóság hozta azt a

⁷⁸ MEGJEGYZÉS: Az Albán Köztársaság Területi Igazgatási Tanácsa által hozott két hivatkozott döntés a 8. (a javasolt energia- és ipari park helyszínének jóváhagyásáról) és 20. (a hőerőmű pontos építési területének jóváhagyásáról) számú döntés.

döntést, miszerint egy meghatározott földterületet egy meghatározott célra kell használni, függetlenül attól, hogy további döntésekre is lesz szükség a tervezett tevékenységek bármelyikének megindulása előtt.
(*Albánia ACCC/C/2005/12; ECE/MP.PP/C.1/2007/4/1. függ., 2007. július 31., 72. bek.*)

Az érintett Fél által szolgáltatott iratok nem bizonyítják, hogy az illetékes hatóságok a 7 Cikkben foglaltaknak megfelelően határozták meg a nyilvánosság az azt a részét, amely részt vehet a folyamatban, és hogy megtették volna a szükséges intézkedéseket a nyilvánosság tagjainak döntéshozatalba történő bevonására. Ellenkezőleg, a benyújtott bizonyíték azt mutatja, hogy az ellenzőket nem értesítették megfelelő módon a részvétel lehetőségeiről. A Bizottság ezért meg van győződve arról, hogy a döntést az érintett nyilvánosság hatékony értesítése nélkül hozták meg, ami kizárta bármilyen lehetőségét annak, hogy a nyilvánosság hatékonyan felkészüljön és részt vegyen a döntéshozatali folyamatban.
(*Albánia ACCC/C/2005/12; ECE/MP.PP/C.1/2007/4/1. függ., 2007. július 31., 73. bek.*)

Mivel a döntés természete a fentiek szerint adott, hiába biztosított a nyilvánosság részvétele a későbbiekben az energia és ipari parkon belüli egyes tevékenységekről szóló döntések tekintetében, annak a követelménynek, hogy a nyilvánosság kapjon alkalmat korai fázisban való részvételre, amikor az összes választási lehetőség még nyitott, jelen esetben nem tettek eleget. A nyilvánosság megfelelő részvételi alkalmainak hiánya miatt nem volt valódi lehetőség arra, hogy a nyilvánosság részvételének eredményét a döntésben figyelembe vegyék. Ily módon az érintett Fél nem tudott megfelelni a 6. Cikk 3., 4. és 8. bekezdésében előírt követelményeknek, s ennél fogva megszegte a 7. Cikk rendelkezéseit.
(*Albánia ACCC/C/2005/12; ECE/MP.PP/C.1/2007/4/1. függ., 2007. július 31., 74. bek.*)

Az indítványban hivatkozott kormányrendeletek a földterület bizonyos fajta gazdasági tevékenységre való kijelölésével foglalkoznak. Ezt jellegzetesen az Egyezmény 7. Cikkének hatálya alá eső döntésfajtának lehetne tekinteni. Némelyik rendelet viszont nem csak a kijelölt területeken végezhető általános tevékenységtípust (pl. ipari tevékenység, mezőgazdaság) határozza meg, hanem konkrétan az adott tevékenységet is (pl. óragyár, diplomáciai épületegyüttes építése), sőt még az ezeket a tevékenységeket végző vállalatok és cégek nevét is megjelöli. Ezek az elemek inkább az Egyezmény 6. Cikkének hatálya alá eső döntésekre jellemzőek.
(*Örményország ACCC/C/2004/8; ECE/MP.PP/C.1/2006/2/1. függ., 2006. május 10., 23. bek.*)

Az 1941A rendelet, a 745A rendelet 1. bekezdés, és az 1281A rendelet 1. bekezdés, valamint a 397A rendelet előírásai a Bizottság véleménye szerint a földhasználat tervezésével kapcsolatosak. Az első három megváltoztatja a földhasználat kijelölését a meglévő övezeti besorolási tervben, míg a negyedik alkalmazza a térség területi övezeti besorolási tervét és módosítja a kijelölt földhasználatot. A Bizottság nézete szerint az ilyen tervek az Egyezmény 7. Cikkének hatálya alá esnek, és a nyilvánosság ebben foglalt részvételi követelményeinek kell megfelelniük, melyek közé tartozik egyebek között a 6. Cikk 3., 4. és 8. bekezdésében levő előírások alkalmazása. A Bizottság ennél fogva úgy találja, hogy a nyilvánosság részvétele biztosításának elmulasztása a fentiek szerint zajló hatósági eljárásokban, az Egyezmény 7. Cikkének megszegését képezi.
(*Örményország ACCC/C/2004/8; ECE/MP.PP/C.1/2006/2/1. függ., 2006. május 10., 24. és 25. bek.*)

Hogy milyen mértékben érvényesek a 6. Cikk rendelkezései ebben az esetben, az többek között attól függ, hogy a rendeleteket (vagy némelyiküket) mennyire lehet „egyes tevékenységekkel kapcsolatos” döntéseknek tekinteni, vagyis olyan döntéseknek, melyek ténylegesen egyengetik az útját egyes tevékenységek engedélyezésének. Miközben a rendeletek nem jellegzetesen egyes tevékenységek engedélyezéséhez kapcsolódó (6. Cikk típusú) döntések, némely eleme konkrétabb rendelkezéseket tartalmaz, mint amilyen „alapesetben” a földhasználat kijelöléséről szóló jellegzetes döntés lenne. Az Egyezmény nem jelöl ki pontos határvonalat a 6. Cikk típusú és a 7. Cikk típusú döntések között. Ennek ellenére az a tény, hogy bizonyos rendeletek engedélyt adnak néhány nevesített cégnek egészen egyedi tevékenységek végzésére, arra engedi következtetni a Bizottságot, hogy 7. Cikk típusú döntéseken felül némely rendelet minden bizonnyal egyes tevékenységekkel kapcsolatos döntéseket is tartalmaz.
(*Örményország ACCC/C/2004/8; ECE/MP.PP/C.1/2006/2/1. függ., 2006. május 10., 28. bek.*)

A Bizottság úgy tartja, hogy a nyilvánosságnak a földhasználat kijelöléséről szóló döntéshozatali folyamatban való részvétele biztosításának elmulasztásával Örményország kormánya nem tett eleget az Egyezmény 7. Cikkének.

(*Örményország ACCC/C/2004/8; ECE/MP.PP/C.1/2006/2/1. függ., 2006. május 10., 43. bek.*)

Az indítvány számos lépcsőzetes döntéshozatali folyamatra utal. Ilyen esetekben lehetséges, hogy egynél több döntés megfelel a 6. Cikk alatti engedélyezési döntésnek, vagy az Egyezmény 7. Cikke alatti terv alkalmazásáról szóló döntésnek. Ezt az adott környezetben kell meghatározni, minden egyes döntés jogi hatásait figyelembe véve. Ahogy a Bizottság korábbi állásfoglalásaiban kifejtette, amikor meghatározzák egy döntés besorolását az Egyezmény keretében, nem lényeges, hogy a döntés milyen elnevezést kapott a Fél nemzeti jogrendszerében (vö. a Belgiumra vonatkozó állásfoglalásokat, ECE/MP.PP/C.1/2006/4/2. függ., 29. bek.).

A jelen esetben, miközben a Vilnius Megyei Hulladékkezelési Terv nyilvánvalóan az Egyezmény 7. Cikke által lefedett tervet képez, s ily módon vette figyelembe az indítványozó éppen úgy, mint az érintett Fél, a lerakóhoz kapcsolódó egyéb döntések természete kevésbé világos.

(*Litvánia ACCC/2006/16; ECE/MP.PP/2008/5/6. függ., 2008. április 4., 55. bek.*)

8. Cikk:

A NYILVÁNOSSÁG RÉSZVÉTELE A VÉGREHAJTÓ JELLEGŰ SZABÁLYOK ÉS/VAGY AZ ÁLTALÁNOSAN KÖTELEZŐ ÉRVÉNYŰ SZABÁLYOZÓ ESZKÖZÖK KIDOLGOZÁSÁBAN

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. E célból a következő lépéseket tegyék:

- a) állapítsák meg a hatékony részvételhez szükséges időkeretet;
- b) a szabálytervezeteket tegyék közzé, vagy más módon nyilvánosan hozzáférhetővé; továbbá
- c) a nyilvánosság kapjon lehetőséget arra, hogy közvetlenül vagy képvisleti, konzultatív testület útján megtehesse az észrevételeit.

A nyilvánosság részvételének eredményét a lehető legnagyobb mértékben figyelembe kell venni.

9. Cikk:

HOZZÁFÉRÉS AZ IGAZSÁGSZOLGÁLTATÁSHOZ

A Bizottság megjegyzi, hogy az indítványozók számára a környezetvédelmi törvények megszegése miatt fellépés közvetlenebb útja az lett volna, ha egyenesen a szennyező cég ellen indítanak pert, de az indítványozók aggódtak az esetleg őket fenyegető pénzügyi kockázat miatt, s ezért az illetékes hatóságok ellen indítottak pert. Ez az aggodalom a nyilvánosság részvételével szembeni (stratégiai perekként) ismert eljárások miatt, rámutat az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés akadályaira is.

(*Kazahsztán ACCC/C/2004/6; ECE/MP.PP/C.1/2006/4/1. függ., 2006. július 28., 32. bek.*)

Bár az indítványozó nem volt elégedett a bíróságok döntéseivel, a kedvezőtlen bírósági döntés önmagában nem feltétlenül értékelendő az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés elutasításaként. A szóban forgó ügyben a fellebbezési eljárások összességében valóban hosszadalmasak voltak, ez úgy tűnik elsődlegesen annak tudható be, hogy az akkoriban érvényben lévő jogi előírásokat különféle bírói szinten különbözőképpen értelmezték, nem pedig annak, hogy a folyamatok igazságtalanok, költségesek vagy méltánytalanok lettek volna. A Bizottság véleménye szerint az ügy ezért inkább az egyértelmű jogi keret hiányához kapcsolódik (l. 3. Cikk 1. bekezdése), mint a 9. Cikk alatti igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés hiányához ezért nem találja megalapozottnak azt a következtetést, hogy az Egyezmény 9. Cikkét nem tartották be.

(*Kazahsztán ACCC/C/2004/2; ECE/MP.PP/C.1/2005/2/2. függ., 2005. március 14., 27. bek.*)

A Bizottság véleménye szerint azonban a gond nem annyira a határozat kibocsátásával, vagy a jogállás megadásával van. Probléma inkább azzal van, hogy azok a környezetvédelmi törvényekben szabályozott tervezési döntéseknél és az egyes tevékenységekről szóló döntéseknél, melyeknek az Egyezmény értelmében közigazgatási vagy jogi felülvizsgálat alá kellene esniük, nem biztosított a lehetőség a nyilvánosság a részvételére és semmiféle jogorvoslatra. A Bizottság elismeri, hogy a nemzeti törvényhozásnak elvi szinten szabadságában áll megvédeni a végrehajtó szerv egyes intézkedéseit a rendes bíróságok jogi felülvizsgálatától a jogorvoslatot kizáró záradékként ismert lehetőséggel. Viszont az Egyezmény 6. és 7. Cikke alá tartozó ügyeket kizárólag a jogorvoslatot kizáró záradékkal történő törvényi szabályozása azt jelentené, hogy ténylegesen megakadályozzák az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés előírásainak alkalmazását.

Ahol a törvényhozás választási lehetőséget ad a végrehajtó szervnek egy a részvételt, az átláthatóságot és a felülvizsgálat lehetőségét eleve kizáró, és egy mindezeket biztosító törvény között, a hatóságoknak nem szabadna arra használniuk ezt a rugalmasságot, hogy olyan ügyeket mentsenek fel nyilvános kutatás vagy jogi felülvizsgálat alól, melyek rendszerint közigazgatási döntés tárgyát képezik, és meghatározott eljárási követelmények vonatkoznak rájuk az adott ország jogrendjében. Hacsak nem merülnek fel ezt kikényszerítő indokok, ez az Egyezményben foglalt elvek megsértésének kockázatát jelentené. Ebben az esetben semmiféle olyan kényszerítő indok nem jutott a Bizottság tudomására, mely igazolná az ilyen döntéshozatali forma választását.

(*Örményország ACCC/C/2004/8; ECE/MP.PP/C.1/2006/2/1. függ., 2006. május 10., 38. bek.*)

1. 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.

Amennyiben a részt vevő Fél az előző albekezdés értelmében bíróság általi felülvizsgálatot biztosít, biztosítania kell egyúttal a hatóság általi felülvizsgálat vagy a bíróságtól eltérő egyéb független és pártatlan testület általi felülvizsgálat lehetőségét e személy számára a törvény által létesített soron kívüli eljárás lehetőségével együtt, amely díjmentes vagy csekély költséggel jár.

Az e bekezdés értelmében hozott végleges döntések kötelező érvényűek az információval rendelkező hatóság számára. Az indokolást írásban kell rögzíteni, legalább azokban az esetekben, amelyekben az e bekezdésben leírt eljárás során az információhoz való hozzáférést megtagadják.

Az Egyezmény 9. Cikkének 1. bekezdésében megköveteli a Felektől annak biztosítását, hogy az információhoz való hozzáférés meghiúsulása miatti fellebbezés bármilyen folyamata soron kívüli legyen. Az adott ügyben hozott bírósági döntések időtartama és száma viszont jelzi annak a szabályozásnak hiányát, melyek világos iránymutatást nyújtanának a bírának abban a vonatkozásban, hogy mit jelent a soron kívüli eljárás az információhoz való hozzáféréssel kapcsolatos ügyekben.

(*Kazahsztán ACCC/C/2004/1; ECE/MP.PP/C.1/2005/2/1. függ., 2005. március 11., 21. bek.*)

A Bizottság figyelembe veszi, hogy a 4. és 9. Cikk 1. bekezdése követelményeinek be nem tartása alapját képező ok az volt, hogy az érintett Fél nem tett eleget a 3. Cikk 1. bekezdésében meghatározott követelménynek. Így nem hozott létre és nem működtet egyértelmű, átlátható és következetes kereteket az Egyezmény előírásainak megvalósítása érdekében, pl. azzal, hogy egyértelmű útbaigazításokat ad a hatósági feladatokat ellátó testületek helyzetéről és kötelezettségeiről, vagy az eljárásjogban szabályozza az ügyféli jogállás megadását az információhoz való hozzáféréssel szembeni ügyekben.

(*Kazahsztán ACCC/C/2004/1; ECE/MP.PP/C.1/2005/2/1. függ., 2005. március 11., 23. bek.*)

A Bizottság úgy véli, hogy a hosszadalmas felülvizsgálati eljárás és az ügyféli jogállás megtagadása a civil szervezettől egy környezeti információhoz való hozzáféréssel szemben perben nem felelt meg a 9. Cikk 1. bekezdésében foglaltaknak.

(*Kazahsztán ACCC/C/2004/1; ECE/MP.PP/C.1/2005/2/1. függ., 2005. március 11., 26. bek.*)

2. Valamennyi Fél, nemzeti jogszabályainak keretein belül, biztosítja az érintett nyilvánosság azon tagjai számára, akik

Az Egyezmény kötelezi a Feleket arra, hogy hozzáférést biztosítsanak az igazságszolgáltatáshoz hatóságok intézkedéseinek és mulasztásainak három általános kategóriájában. Az információhoz való hozzáférésre vonatkozó döntésektől eltekintve kétféle intézkedést és mulasztást különböztetünk meg:

- egyrésztől hatóság által tett, egyes tevékenységek engedélyeivel kapcsolatos intézkedések és mulasztások, melyeknél a 6. Cikk szerint a nyilvánosság részvétele követelmény (9. Cikk, 2. bekezdés) szerint,
- másrésztől pedig minden más, magánszemélyek és hatóságok által tett intézkedés és mulasztás, mely megszegi a környezettel kapcsolatos nemzeti jogrendet (9. Cikk, 3. bekezdés).

Nyilvánvaló, hogy az Egyezmény 9. Cikk 2. és 3. bekezdésének értelme nem azonos.

(Belgium ACCC/2005/11; ECE/MP.PP/C.1/2006/4/2. függ., 2006. július 28., 26. bek.)

Az indítványozó megpróbálta kihasználni a korai szakaszban rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőségeket. A Bizottság részben helytállónak tartja az indítványozó azon érvelését, miszerint a nyilvánosság részvételére vonatkozó eljárások alkalmazásában fellelhető hiányosságok ténylegesen megfosztották az érintett nyilvánosságot az Egyezmény 9. Cikk 2. bekezdése alatti jogaitól, vagyis attól a lehetőségtől, hogy a döntéshozatal korai szakaszában hozott döntéseket megtámadhassa.

(Litvánia ACCC/2006/16; ECE/MP.PP/2008/5/6. függ., 2008. április 4., 63. bek.)

A Bizottság úgy véli, hogy illetékességi körén kívül esik az indítványozó azon kérésének vizsgálata, miszerint a villamos vezeték építése során megszegtek más rendelkezéseket. A Bizottság megjegyzi viszont, hogy ha a helyi lakosoknak az Egyezmény 6. Cikkének megfelelő alkalmazásával minden alkalmuk lett volna a döntéshozatali folyamatban történő részvételre, akkor jobb helyzetben gyakorolhatták azon jogukat, hogy „megtámadják bármely döntés, ... anyagi vagy eljárási törvényességét” (az Egyezmény 9. Cikkének 2. bekezdésével összhangban). Ebben az értelemben tehát annak a lehetőségnek, hogy maga a döntés megszegett más rendelkezéseket, van némi jelentősége, de ezen rendelkezések megsértése, ha megállapítást nyer, nem szükségszerűen jelenti az Egyezmény be nem tartását.

(Kazahsztán ACCC/C/2004/2; ECE/MP.PP/C.1/2005/2/2. függ., 2005. március 14., 29. bek.)

A Bizottság megjegyzi, hogy a törvény értelmében a végső elhelyezési döntést miniszteri határozattal hozzák meg, és ez korlátozza az e döntésekkel szembeni, az Egyezmény 9. Cikk 2. bekezdése alatti fellebbezési lehetőségeket. Viszont a Bizottság úgy véli, hogy egy ilyen rendszer nem feltétlenül áll ellentétben a 9. Cikk 2. bekezdéssel mindaddig, amíg van fellebbezési lehetőség a döntés környezetvédelmi vonatkozása tekintetében.

(Magyarország ACCC/C/2004/4; ECE/MP.PP/C.1/2005/2/4. függ., 2005. március 14., 13. bek.)

Mivel a térségi és országos környezeti ügyek többsége értelemszerűen érinti a helyi környezetvédelmi érdekeket, úgy tűnik, a helyi társadalmi szervezetek területi működési szintje nincs jelentős mértékben korlátozva. Ha a törvényhozás ki akarná zárni a helyi társadalmi szervezeteket az ország más részeiben zajló projektekről, vagy az országos tervekről, programokról stb. szóló döntéshozatalban való részvételből, az nem lenne összhangban az Egyezménnyel. Mivel nincs elegendő bizonyíték a 13. Cikknek a 15. Cikkkel együttes tényleges megvalósításáról, a Bizottság ebben a szakaszban nehéznek ítéli annak megállapítását, hogy az előírások, mint olyanok képezhetik-e az Egyezmény 6. Cikkének és a 9. Cikk 2. bekezdésének, valamint a 2. Cikk 5. bekezdésének be nem tartását.

(Türkmenisztán ACCC/C/2004/5; ECE/MP.PP/C.1/2005/2/5. függ., 2005. március 14., 19. bek.)

Az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés tekintetében az indítványozók azt állítják, hogy megtagadták tőlük a hozzáférést a kormányrendeletek anyagi és eljárási jogszerűségét kétségbe vonó felülvizsgálati eljáráshoz, holott ezt az Egyezmény 9. Cikk 2. bekezdése alapján szavatolni kellett volna. A 9. Cikk 2. bekezdés jelentősége annak függvénye, hogy mennyire alkalmazható a 6. Cikk. Mint azt fentebb megállapítottuk, a Bizottság figyelembe veszi, hogy miközben a jogszabályok elsősorban 7. Cikk jellegű döntéshozatalt érintenek, némely elemük a 6. Cikk hatóköre alá esik, s ezért a 9. Cikk 2. bekezdésének előírásai érvényesek.

(Örményország ACCC/C/2004/8; ECE/MP.PP/C.1/2006/2/1. függ., 2006. május 10., 35. bek.)

A Bizottság úgy látja továbbá, hogy mivel nem biztosított hozzáférést felülvizsgálati eljáráshoz az érintett nyilvánosság tagjai számára, továbbá nem nyújtott megfelelő és hatékony jogorvoslati lehetőségeket, Örményország kormánya nem felelt meg az Egyezmény 9. Cikk 24-es bekezdéseinek.
(*Örményország ACCC/C/2004/8; ECE/MP.PP/C.1/2006/2/1. függ., 2006. május 10., 44. bek.*)

Az Egyezmény kötelezi a Feleket arra, hogy hozzáférést biztosítsanak az igazságszolgáltatáshoz hatóságok intézkedéseinek és mulasztásainak három általános kategóriájában. Az információhoz való hozzáférésre vonatkozó (megtagadási) döntések mellett kétféle intézkedést és mulasztást különböztetünk meg: egyrésztől hatóság által tett, egyes tevékenységek engedélyeivel kapcsolatos intézkedések és mulasztások, melyeknél a nyilvánosság részvétele követelmény a 6. Cikk (9. Cikk, 2. bekezdés) szerint, másrésztől pedig minden más, magánszemélyek és hatóságok által tett intézkedés és mulasztás, mely megszegi a környezettel kapcsolatos nemzeti jogrendet (9. Cikk, 3. bekezdés). Nyilvánvaló, hogy az Egyezmény 9. Cikk 2. és 3. bekezdésének értelme nem azonos.

(*Belgium ACCC/2005/11; ECE/MP.PP/C.1/2006/4/2. függ., 2006. július 28., 26. bek.*)

Amikor meghatározzák egy döntés besorolását az Egyezmény keretében, nem lényeges, hogy a döntés milyen címkét kapott a Fél nemzeti jogrendszerében. Hogy a döntésnek megtámadhatónak kell-e lennie a 9. Cikk 2. vagy 3. bekezdése szerint, azt inkább a döntés jogi szerepei és hatásai határozzák meg, vagyis hogy az megfelel-e egy olyan engedélynek, ami alapján ténylegesen kivitelezik a tevékenységet.

(*Belgium ACCC/2005/11; ECE/MP.PP/C.1/2006/4/2. függ., 2006. július 28., 29. bek.*)

A Bizottság szerint az Államtanács által a környezetvédelmi szervezetekkel szemben a településtervezési engedélyek megtámadásához támasztott feltételek nem felelnének meg a 9. Cikk 2. bekezdésének. Ahogy megállapítottuk, ezekben az esetekben a környezetvédő szervezeteknek elegendő érdekük fűződik ahhoz, hogy lehetőséget kapjanak bíróság, vagy a törvény által létrehozott független és pártatlan testület előtt felülvizsgálati eljárást kezdeményezni. A kellő érdek és a jogsérelem fogalmát a nemzeti jogszabályokkal összhangban kell meghatározni, figyelemmel arra az Egyezmény azon elvására, miszerint „az érintett nyilvánosság kapjon széles körű hozzáférési lehetőséget az igazságszolgáltatáshoz”. Ahogy az indítványozó által bemutatott településtervezési engedélyezési ügyek jelzik, ez az elvárás nem tükröződik az Államtanács ítélezési gyakorlatában. Így tehát ha ez a gyakorlat fennmarad, Belgium nem felel meg az Egyezmény 9. Cikk 2. bekezdésének.

(*Belgium ACCC/2005/11; ECE/MP.PP/C.1/2006/4/2. függ., 2006. július 28., 33. bek.*)

Figyelembe véve az indítványban tett észrevételeket, melyek szerint az ügyféli jogállásnak különböző követelményei léteznek a hatálytalanítás és felfüggesztés kérésére irányuló rendes jogorvoslatok, illetve az Államtanács⁷⁹ előtti döntések szintjén, a Bizottság – bármiféle alapos elemzés végzése nélkül – úgy véli, hogy az Egyezmény 9. Cikk 2. és 3. bekezdésének előírásai nem követelik meg, hogy egyetlen követelményrendszer legyen az ügyféli jogállásra e kétfajta eljárás esetében.

(*Belgium ACCC/2005/11; ECE/MP.PP/C.1/2006/4/2. függ., 2006. július 28., 44. bek.*)

a) kellő érdekkeltséggel bírnak a döntésben vagy alternatívan,
b) jogaik sérülését állítják, amennyiben a Fél közigazgatási eljárási törvénye ennek fennállását előfeltételként szabja a felülvizsgálati eljárás hozzáférhetőségét bíróság és/vagy más, a jogszabályok által kijelölt független és pártatlan testület előtt, hogy megtámadják bármely döntés, intézkedés vagy mulasztás anyagi vagy eljárási törvényességét, mely ütközik a 6. Cikk rendelkezéseivel, és, amennyiben a nemzeti jog így rendelkezik, a jelen Egyezmény más releváns rendelkezéseivel, nem csorbítva a 3. bekezdés érvényét.

A kellő érdek és a jogsérelem fogalmát a nemzeti jogszabályok követelményeivel, valamint azzal a céllal összhangban kell meghatározni, miszerint ezen Egyezmény hatálya alatt az érintett nyilvánosság kapjon széles körű hozzáférési lehetőséget az igazságszolgáltatáshoz. E célból a 2. Cikk 5. bekezdésében írt követelményeknek megfelelő, nem kormányzati szervezetek kellő érdekekkel rendelkezőnek minősül a fenti a) albekezdés céljára. Ugyanezen szervezetek a fenti b) albekezdésben megfogalmazott jogokkal rendelkező szervezeteknek minősülnek.

⁷⁹ Az Államtanács (Raad van State) Belgiumban a legfelsőbb szintű közigazgatási bíróság.

A 9. Cikk 2. bekezdés alkalmazandó az egyes tevékenységekre vonatkozó engedélyekről szóló döntésekre, ahol a nyilvánosság részvétele a 6. Cikk szerint biztosítandó. Ezen esetekben az Egyezmény kötelezi a Feleket arra, hogy ügyféli jogállást biztosítsanak a környezetvédő szervezeteknek. A 2. Cikk 5. bekezdés alapján ugyanis az ott hivatkozott követelményeknek megfelelő környezetvédő szervezetek – mint érdekeltek – részére biztosított a lehetőség bíróság, vagy a törvény által létrehozott független és pártatlan testület előtt felülvizsgálati eljárást indítani. A kellő érdek és a jogsérelem fogalmát a nemzeti jogszabályokkal összhangban kell meghatározni, de annak figyelembevételével, miszerint ezen Egyezmény hatálya alatt „az érintett nyilvánosság kapjon széles körű hozzáférési lehetőséget az igazságszolgáltatáshoz”.

(Belgium ACCC/2005/11; ECE/MP.PP/C.1/2006/4/2. függ., 2006. július 28., 33. bek.)

Ezen bekezdés rendelkezései, ahol ezt a nemzeti szabályozás előírja, nem zárhatják ki azon követelményt, amely egy adminisztratív hatóság előtti felülvizsgálati eljárásnak az ügy jogi útra terelése előtti megindítására és lefolytatására vonatkozik.

3. A fenti 1. és 2. bekezdésben tárgyalt felülvizsgálati eljárások szabályainak csorbítása nélkül valamennyi Fél biztosítja, hogy a nyilvánosság azon tagjai számára, akik a nemzeti jogrendszerben lefektetett kritériumoknak, amennyiben vannak ilyenek, megfelelnek, a közigazgatási és bírói eljárásokhoz való hozzáférés biztosított legyen, hogy megtámadhassák magánszemélyek és hatóságok olyan lépéseit és mulasztásait, amelyek ellentmondanak a környezetre vonatkozó nemzeti jog rendelkezéseinek.

Az indítványozók ügyféli jogállását egyik bírósági szinten sem vitatták. A Bizottság nézete szerint ezzel a felülvizsgálathoz való hozzáférésnek a kazah jogrendben előírt követelményei megfelelnek az Egyezmény 9. Cikk 3. bekezdésében foglalt elvárásoknak.

Az érintett Fél arra vonatkozó érve, hogy az indítványozónak hozzá kell járulnia a területen való letelepedéséhez, nem helytálló. Tény, hogy a tulajdonszerzés időpontjában a létesítmény nem volt működőképes. Az indítványozók nem a létesítmény jogszerű működését vonják kétségbe, hanem a hatóságoknak a környezetvédelmi törvények betartásának elmulasztására, valamint az igazságszolgáltatáshoz az Egyezmény keretei közötti hozzáférés biztosítása terén elkövetett hibájára hivatkoznak.

(Kazahsztán ACCC/C/2004/6; ECE/MP.PP/C.1/2006/4/1. függ., 2006. július 28., 22. bek.)

A 2001. november 27-i bírósági döntés tekintetében három igényt terjesztettek a bíróság elé: bizonyos intézkedések megtételének (vagyis kezelési terv kidolgozásának) megkövetelése a hatóságoktól, a korábbi környezeti vizsgálat és az ahhoz kapcsolódó engedély hatálytalanítása, és kártérítés megítélése. A döntés teljesítette a harmadik igényt, de nem tett eleget annak a kérésnek, hogy a nemzeti törvényeknek megfelelő környezetkezelési tervet dolgozzanak ki a létesítményre, továbbá a döntés nem oldotta meg a közigazgatási környezeti vizsgálat következtetéseire elleni fellebbezés ügyét sem. A nemzeti törvényhozás alapos elemzése nélkül a Bizottság nem tudja megállapítani, hogy egy ilyen terv kidolgozásának elmulasztása ellentmondásban van-e a környezetvédelmi jogszabályokkal, és ezért az Egyezmény 9. Cikk 3. bekezdése alá esik-e. Ha viszont ez valóban megállapítást nyert volna és az erre alapított jogos igény elbírálását a bíróság mellőzte volna, az elkövetett hiba a bírósági felülvizsgálati eljárásokhoz való hozzáférés lehetőségének megtagadását képezné a 9. Cikk 3. bekezdés értelmében.

(Kazahsztán ACCC/C/2004/6; ECE/MP.PP/C.1/2006/4/1. függ., 2006. július 28., 26. bek.)

A fentiekben hivatkozott bírósági eljárások kezdeményezésének célja tiltakozás volt az ellen, hogy a hatóságok nem intézkedtek a nemzeti környezeti jog előírásainak betartásának érdekében. Ebben a tekintetben három kérdést fontos megkülönböztetni:

(a) Az indítványozónak volt-e hozzáférése a felülvizsgálati eljáráshoz, hogy tiltakozzon a hatóságok által elkövetett állítólagos jogalkalmazási hiba ellen?

Az Egyezmény itt alkalmazandó, és úgy látszik, az indítványozóknak volt ilyen hozzáférésük, még ha a bírósági döntések nem is nekik kedveztek;

(b) A hatóságok jogilag kötelezve voltak-e (vagy csupán a lehetőség volt adott) a vonatkozó törvények és szabályozások alkalmazására?

A Bizottság nincs abban a helyzetben, hogy a Fél környezeti és közigazgatási törvényhozását értelmezze, ahol ez az Egyezmény hatókörén kívül esik, és abban a helyzetben sincs, hogy vitassa a bíróság azon véleményét, miszerint a hatóságnak joga van megítélni, hogy a rendelkezésére álló intézkedési lehetőségek közül melyik alkalmas leginkább hatékony jogérvényesítés megvalósítására. A Bizottság általában véve vonakodik vitatni a bíróságoknak a környezeti vagy más országos törvényhozás anyagi előírásairól szóló értelmezését. Viszont ha a hatóságok általánosan nem alkalmazzák és/vagy érvényesítik a környezeti jogot, az mulasztást képezne az Egyezmény 9. Cikk 3. bekezdése értelmében, még ha a panaszos által a hiba orvoslására javasolt bizonyos eszközök talán nem az egyedüliek, vagy a leghatékonyabbak is;

(c) A hatóságok valóban hatékonyan érvényesítették-e a vonatkozó törvényeket és szabályozásokat? A Bizottság meglátása szerint a hatóságok szabadon választják meg, hogy mely jogérvényesítési intézkedések a legmegfelelőbbek, feltéve hogy elérik a törvény által megkövetelt hatékony eredményeket. A hatóságoknak ugyanis gyakran különféle eszközök állnak rendelkezésére a törvény előírásainak és követelményeinek érvényesítéséhez, melyek közül a jogi intézkedés kezdeményezése az állítólagos jogsértő ellen csak egy lehetőség. A Bizottság megjegyzi azonban, hogy a hatóságoknak a létesítmény jogszerű működtetésére irányuló intézkedései (pl. büntetés kiszabása) az elmúlt hét év folyamán sem tudtak hatékony eredményt elérni.

(Kazahsztán ACCC/C/2004/6; ECE/MP.PP/C.1/2006/4/1. függ., 2006. július 28., 30. bek.)

A Bizottság véleménye az, hogy az eljárások az Egyezmény 9. Cikk 3. bekezdése alá esnek, és a 9. Cikk 4. bekezdés alkalmazását is magukkal vonják. Továbbá úgy tűnik, hogy komoly gondok voltak a nemzeti környezeti jog végrehajtásával. Bár az indítványozóknak az érvényben lévő nemzeti törvényhozás biztosított hozzáférést a közigazgatási és jogi felülvizsgálati eljárásokhoz, ezek a felülvizsgálati eljárások a gyakorlatban nem tudtak megfelelő és hatékony jogorvoslatokat biztosítani, ezért nem feleltek meg az Egyezmény 9. Cikk 4. bekezdésének, valamint a 9. Cikk 3. bekezdésének.

(Kazahsztán ACCC/C/2004/6; ECE/MP.PP/C.1/2006/4/1. függ., 2006. július 28., 31. bek.)

A Bizottság úgy látja, hogy az a körülmény, hogy Kazahsztán nem biztosított hatékony jogorvoslatokat egy, a hatóság környezeti törvényhozás érvényesítése terén elkövetett mulasztása miatt indított felülvizsgálati eljárásban, valamint nem biztosította, hogy a bíróságok megfelelő módon értesítsék a Feleket a tárgyalások idejéről és helyéről, illetve a meghozott döntésről, ütközik az Egyezmény 9. Cikk 4. bekezdésben, valamint a 9. Cikk 3. bekezdésben foglalt követelményekkel.

(Kazahsztán ACCC/C/2004/6; ECE/MP.PP/C.1/2006/4/1. függ., 2006. július 28., 35. bek.)

Az indítványozók arra is hivatkoztak, hogy megtagadták tőlük a hozzáférést azon felülvizsgálati eljárásokhoz, ahol megtámadhatták volna a rendeletek területhasználati vonatkozását. Ebben a tekintetben a Bizottság megjegyzi, hogy a rendeletek tárgyát az örmény környezetvédelmi törvények (például a környezeti hatásvizsgálatról szóló törvény) részletesen szabályozzák, miként a településrendezésről szóló törvények is. Ezek a törvények megkövetelik a döntéshozatali eljárásban a nyilvánossággal történő egyeztetést. Ezért a Bizottság véleménye szerint az indítványozóknak a 9. Cikk 3. bekezdés értelmében biztosítani kellett volna a felülvizsgálati eljáráshoz való hozzáférést, hogy megtámadhassák az ilyen tárggyal foglalkozó azon döntéseket, melyek álláspontjuk szerint ellentmondanak a környezettel kapcsolatos nemzeti jogrendjüknek.

(Örményország ACCC/C/2004/8; ECE/MP.PP/C.1/2006/2/1. függ., 2006. május 10., 36. bek.)

A rendeletek jogszerűségét kétségbe vonó, valamint semmissé és érvénytelenné nyilvánításuk bírói elrendelését kérvényező keresetet a körzeti bíróság illetékesség hiánya miatt elutasította. A bíróság határozata rámutat arra, hogy a polgári eljárásrend nem teszi lehetővé a bíróságok számára olyan döntések bármelyikéből semmissé és érvénytelenné nyilvánítását, ahol az alkotmányosság vizsgálatára külön szerv hivatott. A határozat megjegyzi továbbá, hogy Örményország Alkotmánya a kormányhatározatok alkotmányosságának felülvizsgálatát csak az Alkotmánybíróság révén biztosítja. Ezzel kapcsolatban viszont az indítványozók rámutatnak, az Alkotmánybíróságon csak három intézmény rendelkezik ügyféli jogállással. Ezek közül kettő a kormányrendeleteket kiadó végrehajtó szervet képviseli, a harmadik pedig a nemzeti törvényhozó testület nagy hányadából áll. A Bizottság véleménye szerint az ilyen szemlélet nem biztosít hozzáférést felülvizsgálati eljárásokhoz a nyilvánosság tagjai számára.

(Örményország ACCC/C/2004/8; ECE/MP.PP/C.1/2006/2/1. függ., 2006. május 10., 37. bek.)

A 9. Cikk 3. bekezdés a magánszemélyek és hatóságok minden, a környezettel kapcsolatos nemzeti törvényeket megsértő lépésére, intézkedésére és mulasztására alkalmazható. Ezen intézkedések és mulasztások kapcsán valamennyi Félnek biztosítania kell, hogy a nyilvánosság azon tagjainak, „akik a nemzeti jogrendszerben lefektetett kritériumoknak, amennyiben vannak ilyenek, megfelelnek”, hozzáférésük legyen a közigazgatási vagy bírói eljárásokhoz, hogy megtámadhassák az érintett intézkedéseket és mulasztásokat. A 9. Cikk 3. bekezdése tehát – ellentétben a 2. bekezdéssel „az érintett nyilvánosság tagjaira” vonatkozik, hanem „a nyilvánosság tagjaira”⁸⁰.

(Belgium ACCC/2005/11; ECE/MP.PP/C.1/2006/4/2. függ., 2006. július 28., 28. bek.)

Az Egyezmény alkalmazhatóságának keretében nem az a lényeges, hogy a döntés a Fél nemzeti jogrendszerében milyen címkét kapott. Hogy egy döntés a 9. Cikk 2. vagy 3. bekezdése szerint megtámadhatónak minősíthető, azt inkább a döntés jogi szerepei és hatásai határozzák meg vagyis hogy az, hogy egy olyan döntésnek minősül-e, ami alapján ténylegesen kivitelezik a tevékenységet (beruházást).

(Belgium ACCC/2005/11; ECE/MP.PP/C.1/2006/4/2. függ., 2006. július 28., 29. bek.)

Jelentőséggel bír ilyen szempontból a 9. Cikk 4. bekezdés is, mely szerint a környezettel kapcsolatos nemzeti törvényeket megszegő intézkedések és mulasztások megtámadását célzó eljárásoknak „elégletes és hatékony jogorvoslást kell, hogy biztosítsanak, többek között, amennyiben szükséges, a vitatott tevékenység felfüggesztése árán, méltányos, időszerű és nem kizáró módon költséges eljárást követve.”

(Belgium ACCC/2005/11; ECE/MP.PP/C.1/2006/4/2. függ., 2006. július 28., 30. bek.)

A Fél és az indítványozó által nyújtott tájékoztatás alapján a Bizottság számára úgy látszik, hogy a vallon jogrendben egyes településtervezési engedélyek az „egyes tevékenységekre vonatkozó engedélyezési döntések” jelleggel bírnak, ahol is a nyilvánosság részvétele megkövetelt (pl. amikor környezeti hatásvizsgálat van megkövetelve; vö. az Egyezmény I. melléklet 20. pontjával) miközben mások nem. Ennélfogva a Bizottság nem tud általános következtetést levonni arra vonatkozóan, hogy az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférésről szóló, ezekre az esetekre érvényes belga törvényt a 9. Cikk 2. vagy 3. bekezdésének fényében kell megvizsgálni. Ezért a Bizottság mindkét előírás szerint meg fogja vizsgálni az ügyet.

(Belgium ACCC/2005/11; ECE/MP.PP/C.1/2006/4/2. függ., 2006. július 28., 32. bek.)

Jóllehet egy településtervezési engedélyezést nem kell „egyes tevékenységekkel kapcsolatos döntéshozatalnak” tekinteni (amiről az Egyezmény 6. Cikke rendelkezik), a döntés mégis hatóság általi intézkedés. Mint ilyen, megszegheti a környezettel kapcsolatos nemzeti jogrend előírásait. Ily módon Belgiumnak kötelező biztosítania, hogy ezekben az esetekben a nyilvánosság tagjainak a 9. Cikk 3. bekezdésének megfelelően legyen hozzáférése közigazgatási vagy bírói eljárásokhoz az érintett intézkedések megtámadása érdekében. Ez az előírás ugyanis azt célozza, hogy hozzáférést biztosítson a nyilvánosság tagjai számára megfelelő jogorvoslatokhoz a környezeti jogokat megszegő intézkedésekkel és mulasztásokkal szemben, valamint annak révén, hogy az érvényben lévő környezeti jogokat érvényesítik és hatékonyra teszik. Amikor a környezetvédő szervezetek igazságszolgáltatáshoz való hozzáféréseinek belga követelményeit a 9. Cikk 3. bekezdés fényében vizsgáljuk, az előírásokat az Egyezmény 13as Cikkeivel együtt és az indoklásban tükröződő célokat szem előtt tartva kell értelmezni. Vagyis hogy „a nyilvánosság, illetőleg a szervezetek számára hatékony igazságszolgáltatási mechanizmusnak kell rendelkezésre állnia érdekeik védelme és a jogszabályok érvényesítése érdekében”.

(Belgium ACCC/2005/11; ECE/MP.PP/C.1/2006/4/2. függ., 2006. július 28., 34. bek.)

Az Egyezmény szándéka nagyfokú rugalmasság lehetővé tétele annak meghatározása terén, hogy mely környezetvédő szervezeteknek legyen hozzáférése az igazságszolgáltatáshoz. Miközben hivatkozik „a nemzeti jogrendszerben lefektetett kritériumokra, amennyiben vannak ilyenek”, az Egyezmény nem határozza meg ezeket a kritériumokat és az elkerülendő követelményeket sem tűzi ki. Egyrészt a Felek nincsenek népi kezdeményezés („actio popularis”) rendszerének kialakítására kötelezve nemzeti jogrendjükben, ami alapján bárki megtámadhat bármely környezettel kapcsolatos döntést, intézkedést vagy

⁸⁰ lásd az Egyezmény értelmező rendelkezései között: a 2. Cikk 4. illetve 5. bekezdésekben

mulasztást. Másrészt viszont a Felek nem használhatják fel az „akik a nemzeti jogrendszerben lefektetett kritériumoknak, amennyiben vannak ilyenek, megfelelnek” kitételt olyan szigorú követelmények bevezetésének vagy fenntartásának ürügyéül, melyek lényegében megakadályoznak minden, vagy majdnem minden környezetvédő szervezetet abban, hogy a környezettel kapcsolatos nemzeti jogrendet megszegő intézkedéseket vagy mulasztásokat megtámadják.⁸¹

(Belgium ACCC/2005/11; ECE/MP.PP/C.1/2006/4/2. függ., 2006. július 28., 35. bek.)

Eszerint a „nemzeti jogrendszerben lefektetett kritériumok, amennyiben vannak ilyenek” kifejezés önmérsékletre figyelmezteti a Feleket, hogy ne határozzanak meg túl szigorú követelményeket. Az ilyen folyamatokhoz való hozzáférésnek tehát természetesnek kell lennie, nem kivételesnek. A Felek számára ezekben az esetekben a népi kezdeményezés („actio popularis”) elkerülésének egyik módja valamiféle kritériumok (pl. érintettség vagy érdekelttség) alkalmazása, melyeknek a nyilvánosság tagjai meg kell feleljenek, hogy egy döntést megtámadhassanak. Ennek viszont előfeltétele, hogy az ilyen kritériumok ne akadályozzák meg a hatékony jogorvoslatokat a nyilvánosság tagjai számára. A 9. Cikk 3. bekezdés ezen értelmezését egyértelműen támogatja a Felek Találkozója, mely az igazságszolgáltatáshoz való hatékony hozzáférést szorgalmazza II/2. döntés 16. bekezdésében felszólítja azokat a Feleket, hogy a 9. Cikk 3. bekezdés szerinti mérlegelési jogkörük gyakorlásánál „vegyék teljes mértékben figyelembe az Egyezmény azon célját, hogy hozzáférést garantáljon az igazságszolgáltatáshoz”.

(Belgium ACCC/2005/11; ECE/MP.PP/C.1/2006/4/2. függ., 2006. július 28., 36. bek.)

Amikor a Bizottság értékeli egy Fél 9. Cikk 3. bekezdésének való megfelelését, az összes körülményt vizsgálja. Vagyis azt, hogy a nemzeti jogrendbe milyen mértékű gátló elemeket építettek be a környezetvédő szervezetek jogérvényesítésének akadályozására, vagy milyen jogorvoslati lehetőségek állnak számukra a szóban forgó intézkedés vagy mulasztás tényleges megtámadásához? Ahogy említettük, a belga (vallon) jogrend nem biztosít közigazgatási fellebbezési lehetőségeket vagy jogorvoslatokat harmadik felek számára településtervezési engedélyek vagy területtervezésről szóló döntések megtámadásához. Vizsgálandó kérdés ezért az, hogy az Államtanácsnak van-e hozzáférése a döntések megtámadásához. Ennek értékelésénél a törvényben olvasható megfogalmazásokon túl vizsgálandó az Államtanács ítélkezési gyakorlata is.

(Belgium ACCC/2005/11; ECE/MP.PP/C.1/2006/4/2. függ., 2006. július 28., 37. bek.)

Egészen az Egyezmény belgiumi hatálybalépésének időpontjáig a környezetvédő szervezetek Államtanács előtti ügyféli jogállásának általános követelményei nem különböztek a természetes személyekétől. E gyakorlat szerint ahhoz, hogy megtámadhasson egy településtervezési engedélyt vagy tervet az Államtanács előtt, a környezetvédő szervezetnek tehát közvetlen, személyes és jogos érdeket kell igazolnia. Azt is bizonyítani kell, hogy amikor az alapszabály szerinti céljai alapján fellép, a célok nem esnek egybe a tagjai általános vagy személyes érdekének védelmével.

A környezetvédő szervezetek szövetségei általában nem tudtak megfelelni ennek a követelménynek, mivel az ő érdeküket nem tekintik a tagjaik érdekeitől különállónak. Továbbá e gyakorlat szerint két követelménynek kell teljesülnie a szervezet alapszabályában foglalt cél általános jellegének méltányolásához, egy társadalmi és egy földrajzi követelménynek. Az ügy nem elfogadható, ha a szervezet célja olyan széleskörűen van meghatározva, hogy nem különül el egy általános érdektől. A földrajzi követelmény tekintetében egy intézkedést nem támadhat meg a szervezet, ha az intézkedés egy jól meghatározott területre vonatkozik, a szervezeti tevékenységek pedig nincsenek területileg behatárolva, vagy nagy földrajzi területet fednek le, hacsak a szervezetnek nincs külön meghatározott társadalmi célja is. Továbbá egy olyan szervezet, melynek célja nagy területre terjed ki, csak akkor támadhat meg egy közigazgatási döntést, ha az a szervezet alapszabályában előírányzott terület egészére vagy nagy részére hatást gyakorol.

(Belgium ACCC/2005/11; ECE/MP.PP/C.1/2006/4/2. függ., 2006. július 28., 38. bek.)

⁸¹ *A magyar környezetvédelmi társadalmi szervezetek részvételi lehetőségeit a jelenleg hatályos 1995. évi LIII. törvény VIII. fejezete tartalmazza. A Kvtv. 98.§ /1/ bekezdésében szabályozott ügyfélként való közreműködés tartalmát, korlátait a 4/2010/KJE sz. LB jogegységi határozat értelmezi.*

Az Egyezmény nem kifejezetten a környezetvédő szervezetek szövetségeire vonatkozik. Ha egy Fél törvényhozásában az ilyen szövetségek nem kapnak ügyféli jogállást, lehetséges, hogy amennyiben a szövetség tagszervezetei valóban meg tudják támadni a szóban forgó intézkedést, vagy mulasztást, az megfelel a 9. Cikk 3. bekezdés betartásának. Másrészt a személyre vonatkozó közvetlen és egyéni érdek követelménye miatt a nyilvánosság tagjai közül senki nem lehet olyan helyzetben, hogy ilyen intézkedéseket és mulasztásokat megtámadjon, az túlságosan szigorú megkötés az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférésnek az Egyezmény szerinti biztosítása szempontjából. Ez a helyzet akkor is, ha ugyanilyen okokból semelyik környezetvédő szervezet nem képes megfelelni az Államtanács által előírt követelményeknek.
(Belgium ACCC/2005/11; ECE/MP.PP/C.1/2006/4/2. függ., 2006. július 28., 39. bek.)

Az Egyezmény nem gátolja meg a Feleket abban, hogy olyan általános követelményeket alkalmazzanak, amelyeket a belga törvényhozásban találni. Jóllehet a vonatkozó belga törvények szövegezése, mint olyan, nem jelenti az Egyezmény be nem tartását a belga bíróságoknak az indítványozó által felhivatkozott ügyekben tükröződő ítélkezési gyakorlata azonban azt jelzi, hogy a környezetvédő szervezetek túlságosan korlátozott módon férnek hozzá az igazságszolgáltatáshoz. Válaszában az érintett Fél azt állítja, hogy az indítványozó „kiegyensúlyozatlan képet mutat az ítélkezési gyakorlat stratégiai módon történő használatával”, és hogy „a Bond Beter Leefmilieu (BBL)⁸² által az indítványozó esetén bírósági per indítása terén tapasztalt nehézségek nem jellemzőek a környezetvédő társadalmi szervezeteknél általában.” A Bizottság nézete szerint azonban a hivatkozott esetek azt jelzik, hogy az Államtanács által eddig érvényesített követelmények lényegében megakadályozzák a legtöbb - ha nem az összes - környezetvédő szervezetet abban, hogy 9. Cikk 3 bekezdésre hivatkozással megtámadják azokat a településtervezési engedélyeket és területterveket, melyek álláspontjuk szerint megszegik a környezettel kapcsolatos nemzeti jogrendet. Következésképpen az Államtanács ítélkezési gyakorlata ezekben az esetekben is túl szigorúnak látszik. Ily módon, ha az Államtanács ezt fenntartja, Belgium nem tudja biztosítani a 9. Cikk 3 bekezdés szerinti igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést. Azzal, hogy nem biztosít hatékony jogorvoslatokat a településtervezési engedélyek és a területtervekről szóló döntések vonatkozásában, nem felel meg a 9. Cikk 4. bekezdésének sem.
(Belgium ACCC/2005/11; ECE/MP.PP/C.1/2006/4/2. függ., 2006. július 28., 40. bek.)

Figyelembe véve az indítványban tett észrevételeket, melyek szerint az ügyféli jogállásra különböző követelmények léteznek a hatálytalanítás és felfüggesztés keresésére irányuló folyamatok, illetve az Államtanács előtti döntések vonatkozásában, a Bizottság véleménye szerint az Egyezmény 9. Cikk 2. és 3. bekezdésének előírásai nem követelik meg, hogy egyetlen követelményrendszer legyen az ügyféli jogállásra e kétfajta eljárás esetében.

(Belgium ACCC/2005/11; ECE/MP.PP/C.1/2006/4/2. függ., 2006. július 28., 44. bek.)

4. Az 1. bekezdés kiegészítéseképpen és annak korlátozása nélkül, az 1., 2. és 3. bekezdésben jelzett eljárások elégséges és hatékony jogorvoslatot kell, hogy biztosítsanak, többek között, amennyiben szükséges, a vitatott tevékenység felfüggesztése árán, méltányos, időszerű és nem kizáró módon költséges eljárást követve. E Cikk értelmében hozott döntéseket írásban kell megadni vagy rögzíteni. A bírósági határozatokat, és amikor lehetséges, egyéb testületek határozatait a nyilvánosság számára hozzáférhetővé kell tenni.

Ami a 9. Cikk 4. bekezdésre való hivatkozást illeti: a Bizottságnak valóban vannak bizonyos aggályai az „autópálya törvény” egyes előírásai egyesítésének a jogorvoslatok helyességére és hatékonyságára gyakorolt hatásai tekintetében. Ahol az egyedi előírások önmagukban nem ütköznek az Egyezmény követelményeibe, nem lehet kizárni annak lehetőségét, hogy az összegzett hatásuk nem-megfeleléshez vezethet. Ebben az egyedi esetben azonban a Bizottság nincs meggyőződve arról, hogy az összegzett hatás elégséges alapot ad a nem-megfelelés megállapításához.⁸³

(Magyarország ACCC/C/2004/4 ECE/MP.PP/C.1/2005/2/4. függ., 2005. március 14., 14. bek.)

⁸² Az indítványozó BBL (Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen VZWÖ) a belgiumi környezetvédő szervezetek szövetsége

⁸³ A Bizottság szerint a magyar Félnek felül kellene vizsgálnia a gyorsforgalmi útbólzat engedélyezésének egyszerűsített eljárását.

Annak ellenére, hogy annak szabályai első látásra nem sértik meg az Egyezmény minimális követelményeit, az eljárás megfelelősége az új törvény gyakorlatban való alkalmazásától függ. A Bizottság aggályait fejtette ki továbbá abban a tekintetben, hogy az Egyezmény Résztes Fele olyan intézkedéseket hajt végre, amelyek csökkentik az Egyezmény által biztosított jogok már létező szintjét. A Bizottság ezért javasolta, hogy a Résztes Felek soron következő Találkozóján hívják fel az államok figyelmét arra, hogy tartózkodjanak a már létező jogok csökkentésétől. A Résztes Felek 2. Konferenciáján elfogadott un. Almati Nyilatkozat a Bizottság ajánlását megerősítette.

Az elsőfokú bíróság döntésre, és a későbbi fejleményre tekintettel a Bizottság azon a véleményen van, hogy az olyan eljárás, mely lehetővé teszi egy bírósági tárgyalás megkezdődését az érintett Felek megfelelő értesítése nélkül (aminek része egy visszaigazolás az értesítések tényleges átvételéről), nem tekinthető az Egyezmény 9. Cikk 4. bekezdése értelmében vett méltányos eljárásnak. Bár a bírósági döntés hivatkozik a panaszosoknak kiküldött többszöri értesítésre, ennek alátámasztására a Fél semmiféle bizonyítékot nem mutatott. Ilyen bizonyíték híján a Bizottság úgy véli, hogy az indítványozók állítása, miszerint nem értesítették őket megfelelő módon, nem lett megcáfolva. A Bizottság nézete szerint a mulasztás oka nem magában a törvényhozásban keresendő, hanem hogy a bíróságok alkalmazzák-e a hatályos eljárásjogi szabályokat.

(Kazahsztán ACCC/C/2004/6; ECE/MP.PP/C.1/2006/4/1. függ., 2006. július 28., 28. bek.)

A Bizottság úgy találja továbbá, hogy a bírósági döntés Felekkel történő közlésének elmulasztása megkérdőjelezi az eljárás tisztességességét és időszerűségét. Az érintett Fél képviselői úgy érveltek, hogy bár a döntést nem közölték közvetlenül a panaszosokkal, mégis megvolt a lehetőségük arra, hogy hozzáférjenek a döntés szövegéhez a bírósági nyilvántartásokban. Ez önmagában – miközben a döntések nyilvános hozzáférhetősége dicséretes – nyilván nem felel meg a tisztességes eljárás követelményének. A tisztességes és időszerű eljárás megköveteli a döntés rövid időn belüli közlését a Felekkel, hogy lehetővé váljon számukra további lépések megtétele, például fellebbezés benyújtása.

(Kazahsztán ACCC/C/2004/6; ECE/MP.PP/C.1/2006/4/1. függ., 2006. július 28., 29. bek.)

A Bizottság véleménye az, hogy az eljárások az Egyezmény 9. Cikk 3. bekezdése alá esnek, és a 9. Cikk 4. bekezdés alkalmazását is magukkal vonják. Továbbá úgy tűnik, hogy komoly gondok voltak a nemzeti környezeti jog végrehajtásával. Bár az indítványozóknak az érvényben lévő nemzeti törvényhozás alapján volt hozzáférése közigazgatási és jogi felülvizsgálati eljárásokhoz, ezek a felülvizsgálati eljárások a gyakorlatban nem tudtak megfelelő és hatékony jogorvoslatokat biztosítani, ezért nem feleltek meg az Egyezmény 9. Cikk 4. bekezdésének, valamint a 9. Cikk 3. bekezdésének.

(Kazahsztán ACCC/C/2004/6; ECE/MP.PP/C.1/2006/4/1. függ., 2006. július 28., 31. bek.)

A Bizottság úgy látja, hogy az a helyzet, melyben Kazahsztán nem biztosított hatékony jogorvoslatokat egy, a hatóság környezeti törvényhozás érvényesítése terén elkövetett mulasztása miatt indított felülvizsgálati eljárásban, valamint nem biztosította, hogy a bíróságok megfelelő módon értesítsék a Feleket a tárgyalások idejéről és helyéről, illetve a meghozott döntésről ütközik az Egyezmény 9. Cikk 4. bekezdésben, valamint a 9. Cikk 3. bekezdésben foglalt követelményekkel.

(Kazahsztán ACCC/C/2004/6; ECE/MP.PP/C.1/2006/4/1. függ., 2006. július 28., 35. bek.)

5. A 9. Cikk rendelkezései hatékonyságának további erősítése érdekében valamennyi Fél biztosítja a nyilvánosság tájékoztatását a közigazgatási és jogi felülvizsgálati eljárások hozzáférhetőségéről és megvizsgálja olyan megfelelő mechanizmusok létesítésének lehetőségét, amelyeknek keretében segítséget nyújtanának az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést akadályozó pénzügyi és egyéb korlátok elmozdításához vagy csökkentéséhez.

NEMZETKÖZI KÖRNYEZETVÉDELMI JOGÉRVÉNYESÍTÉSI MECHANIZMUSOK

(Kiadó: EMLA Környezeti Management és Jog Egyesület, Budapest 2009)

3.6. AARHUSI EGYEZMÉNY – Jogkövetési Bizottság

A környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban való részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló Aarhusi Egyezményt 1998. június 25. napján fogadták el Dániában.⁸⁴ Az Egyezmény a rendelkezések végrehajtása érdekében előírja egy kikényszerítési mechanizmus felállítását, amelyen keresztül a nyilvánosság tagjai közvetlenül tehetnek bejelentést a Jogkövetési Bizottságnál olyan ügyekről, melyekben valamely - az Egyezményt kihirdető - állam nem az Egyezmény rendelkezései szerint jár el.

3.6.1. Jogonalap

Aarhusi Egyezmény 15. Cikk -A jogkövetés felülvizsgálata

„A Felek találkozzuk alkalmával konszenzusos alapon megállapítják az Egyezmény rendelkezéseinek betartásával kapcsolatos nem konfrontációs, nem bírósági jellegű, konzultatív természetű választható eljárásokat. Ezeknek az eljárásoknak megfelelő közösségi részvételt kell engedniük, és tartalmazhatnak olyan választási lehetőségeket is, amelyekben megfontolják a nyilvánosság tagjaival való kommunikációt a jelen Egyezménnyel kapcsolatos ügyekben.”

Az Egyezmény elsődleges döntéshozó testülete a Felek Találkozója, az első találkozó alkalmával a Felek döntést hoztak (I/7. sz. határozat,⁸⁵ Lucca, 2002. október) a jogkövetés felülvizsgálatáról, amely kialakította az Egyezmény jogkikényszerítési mechanizmusát. A döntés szerint a Jogkövetési Bizottság (Compliance Committee) jogosult a végrehajtást, az Egyezmény alkalmazását felülvizsgálni és a döntés egyúttal meghatározza a Bizottság összetételét, feladatkörét és a felülvizsgálati eljárást.

3.6.2. Kérelmező

A nyilvánosság bármely tagja, azaz magánszemélyek és jogi személyek, társadalmi szervezetek (NGO-k) is benyújthatnak bejelentést a Bizottsághoz. A kérelmet előterjesztő személy, illetve szervezet esetében nem feltétel, hogy az adott érintett állam állampolgára legyen, illetve ott legyen a székhelye.

3.6.3. A kérelem tárgya

A Bizottság csak olyan állammal szemben előterjesztett kérelmekkel foglalkozik, amelyek kihirdették az Egyezményt, az egyezmény ugyanis csak rájuk nézve állapít meg kötelezettségeket.

A kérelem tárgya lehet:

- bármely, az Egyezmény végrehajtásához kapcsolódó intézkedés elmulasztása a Részes Fél által akár jogalkotási, akár jogalkalmazási jellegű (az Egyezmény 3. cikk 1. bekezdésének megsértése);
- mindazon jogalkotási, jogalkalmazási aktus, amely az egyezmény végrehajtását szolgálja, de nincs összhangban annak rendelkezéseivel;
- mindazon aktusa vagy mulasztása valamely Részes Államnak, amely ellentétben áll az Egyezmény rendelkezéseivel.

⁸⁴ Az Egyezmény a 2001. évi LXXXI. törvény kihirdetésével vált a magyar jog részévé.

⁸⁵ A döntés angol nyelven itt érhető el: <http://www.unece.org/env/pp/documents/mop1/ece.mp.pp.2.add.8.e.pdf> - letöltés ideje: 2008. március 31.

3.6.4. Eljárási szabályok

A kérelmet a Jogkövetési Bizottságnak kell küldeni a Titkárságon keresztül a következő címre:

*Secretary to the Aarhus Convention
United Nations Economic Commission for Europe
Environment and Human Settlement Division
Room 332, Palais des Nations
CH-1211 Geneva 10, Switzerland*

A kérelmet célszerű e-mailben és postai úton is megküldeni a mellékletekkel együtt a Jogkövetési Bizottság eljárására vonatkozó útmutató szerint.⁸⁶ Javasolt továbbá az érintett állam kormánya részére is megküldeni a kérelmet a Bizottsághoz való benyújtással egyidejűleg.

A kérelem az Egyezmény bármely hivatalos nyelvén (angol, francia, orosz) előterjeszhető. A gyakorlatban azonban jelentősen gyorsítja az eljárást, ha a kérelmet angol nyelven terjesztik elő, mivel ez a Bizottság belső munkanyelve, így javasolt az angol nyelv használata.

A kérelemnek nincs hivatalos formája, amely kötelezően alkalmazandó, azonban a hivatkozott útmutató tartalmaz egy „ellenőrző listát” azon tények, elemek felsorolásával, amelyeket tartalmaznia kell a beadványnak:

- az előterjesztőre vonatkozó adatok;
- az érintett állam megjelölése;
- előzmények, tények ismertetése;
- a jogsértés jellege, miben nyilvánul meg, hogy az adott tagállam nem tesz eleget az Egyezményben foglaltaknak;
- az Egyezmény azon rendelkezéseinek megjelölése, amelyek az ügy szempontjából relevánsak;
- az igénybe vett hazai vagy nemzetközi jogorvoslatok az ügyben;
- a beadvány bizalmas kezelésére irányuló kérelem, ennek hiányában, nyilvános kezelik annak tartalmát;
- bizonyítékok (jogszabálysövegek, döntések, stb.)
- 2-3 oldalas összefoglalója a kérelemnek
- aláírása és elérhetőségei az előterjesztőnek.

3.6.5. Az eljárás menete és a lehetséges jogkövetkezmények

Az eljárás célja, hogy javítsa a nemzeti jogalkotási, jogalkalmazási aktusoknak az Egyezménnyel való összhangját. Az egyedi ügyek elsősorban a részes állam jogalkotása, illetve joggyakorlata és az Egyezmény rendelkezései közötti ellentét bizonyítékául szolgálnak, a Jogkövetési Bizottság eljárásának alapvető célja azonban az, hogy az adott állam aktusainak, rendelkezéseinek megfelelőségét az Egyezmény szempontjából biztosítsa.

- Első lépésként a Titkárság nyilvántartásba veszi a kérelmet és visszaigazolást küld az előterjesztőnek, illetve szükség esetén felhívja a kérelem pontosítására.
- Amennyiben valamennyi szükséges adat, illetve dokumentum rendelkezésre áll, második lépésként a Titkár megküldi a beadványt a Bizottság tagjainak. Ezzel egyidejűleg egy rövid összefoglalót készít az ügyről, melyet a honlapon is közzétesz és megküld az előterjesztőnek is.
- Harmadik lépésként dönt a Bizottság arról, hogy érdemben foglalkozik-e az ügygel. Az elutasításnak indoka lehet pl. a nyilvánvalóan alaptalan kérelem, a nem részes állammal szemben előterjesztett vagy anonim kérelem. Amennyiben a Bizottság befogadja a kérelmet, akkor - esetlegesen a kérdéseivel együtt - megküldi az érintett állam részére.

⁸⁶ Az angol nyelvű útmutató itt olvasható: <http://www.unece.org/env/pp/compliance.htm#Documents> – letöltés ideje: 2009. március 31.

- Negyedik lépésben az érintett állam válaszlevelet küld a Bizottságnak – legkésőbb 5 hónapon belül -, amelyben közli az álláspontját az üggyel kapcsolatban és észrevételt tehet azzal kapcsolatban is, hogy a kérelem befogadható-e.
- A bizottsági döntéshozatal az eljárás ötödik lépcsőfoka. A Bizottság az eljárás során további tájékoztatást kérhet a felektől, szakértőket vehet igénybe és tárgyalást is tarthat. A felek jogosultak részt venni a Bizottság azon ülésén, melyen az ügyet megvitatják.
- A Jogkövetési Bizottság intézkedési javaslatáról az utolsó lépésben a Felek Találkozója hoz döntést. Kivételes, sürgős esetekben az érintett állammal való egyeztetést követően a Bizottság a Felek Találkozóját megelőzően is tehet intézkedéseket.

A Jogkövetési Bizottság az alábbi intézkedések elfogadását javasolhatja (a Felek Találkozásának) annak érdekében, hogy az Egyezményrel való összhangot megteremtse:

- az Egyezmény végrehajtásával kapcsolatosan tanácsot ad, javaslatokat fogalmaz meg az érintett állam felé;
- felhívja az érintett államot, hogy dolgozzon ki stratégiát megfelelő határidőkkel az Egyezmény rendelkezései végrehajtása érdekében és számoljon be az eredményekről;
- megállapítja az Egyezményrel való összhang hiányát, a rendelkezések megsértését;
- figyelmezteti az érintett államot.

Az intézkedések végrehajtásának ellenőrzésére a Felek Találkozója felhatalmazhatja a Jogkövetési Bizottságot.

3.6.6. Javaslatok

Ismét kiemeljük, hogy az eljárás célja nem az egyedi jogsértő eset orvoslása, hanem az adott állam jogalkotásának és joggyakorlatának az Egyezmény rendelkezéseivel való összhangba hozatala.

Tekintettel arra azonban, hogy bárki jogosult a Jogkövetési Bizottsághoz fordulni, széles körben alkalmazható közösségi részvételi ügyekben.

Típusosan a környezeti információhoz való hozzáférés, illetve döntéshozatalban való részvétel (elsődlegesen környezeti hatásvizsgálati eljárásokban, illetve egységes környezethasználati engedélyezés során) szabályozása, illetve gyakorlata terén tapasztalható visszasságok igényérvényesítési fóruma.

Amennyiben az ügy a Felek Találkozója elé kerül, az eljárás több évig is eltarthat, így kifejezetten lassú a döntéshozatal.

Javasoljuk e fórum esetében is a jól kidolgozott, indokolással ellátott és bizonyítékokkal megfelelően alátámasztott kérelmek előterjesztését. A jogi képviselet nem kötelező, amennyiben azonban személyes meghallgatásra is sor kerül, mindenképpen javasolt. Az eljárás díjmentes. A Bizottságnak módjában áll indokolt esetben anyagi támogatást nyújtani a megjelenéssel kapcsolatos költségek fedezésére (szállás és utazás).

Az angol nyelv használata szintén javasolt és gyorsítja az eljárást, szóbeli meghallgatás esetén pedig kifejezetten magas szintű nyelvismeret szükséges.

3.6.7. Esettanulmány

Véleményezést készítő civil szervezet neve:

Levegő Munkacsoport Országos Környezetvédő Szövetség

Kapcsolattartó személy neve, elérhetőségei:

dr. Bendik Gábor, bendik.gabor@levego.hu, 06-1/411-05-09

Nemzetközi szervezet, intézmény: ENSZ UNECE, Aarhusi Egyezmény Jogkövetési Bizottsága

Kérelmező személy vagy szervezet: Levegő Munkacsoport Országos Környezetvédő Szövetség

Az eljárás előzményei (hazai fórumok döntései):

A Magyar Köztársaság gyorsforgalmi közúthálózatának közérdekűségéről és fejlesztéséről szóló 2003. évi CXXVIII. törvény előkészítése és vitája során az előkészítők és a parlamenti képviselők számára eljuttattuk észrevételeinket és aggályainkat. A törvény elfogadása után több rendelkezést alkotmányellenesnek találtunk, ezért panasszal fordultunk a Magyar Köztársaság Alkotmánybíróságához a jogszabály felülvizsgálata érdekében. A fentiek mellett felkértük a Magyar Köztársaság akkori elnökét, hogy forduljon az Alkotmánybírósághoz a törvény Alkotmányba és a 2001/42/EC Irányelvbe ütközése miatt. A köztársasági elnöktől nem kaptunk választ beadványunkra.

Kiválasztott ügy összefoglaló jellegű ismertetése:

Az Autópálya törvény Aarhusi Egyezménnyel való összhangjának hiánya

2004. január 1-én lépett hatályba a Magyar Köztársaság gyorsforgalmi közúthálózatának közérdekűségéről és fejlesztéséről szóló 2003. évi CXXVIII. tv (továbbiakban: Autópálya törvény). Célja a gyorsforgalmi utak építésének felgyorsítása, az engedélyezési eljárás egyszerűsítése volt. A Levegő Munkacsoport és más civil szervezetek szerint az Autópálya törvény nincs összhangban a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáféréssel, a nyilvánosság, a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló Aarhusi Egyezmény (a továbbiakban Aarhusi Egyezmény) rendelkezéseivel, különösen a 6; 9.2; 9.3; 9.4 cikkelyekkel, azaz a döntéshozatalban való részvétel és a jogorvoslathoz való jog pilléreivel.

A Levegő Munkacsoport az Egyezmény Jogkövetési Bizottságához fordult a nemzetközi szerződés sérelme miatt, kérve a Bizottságot, hogy szólítsa fel a Magyar Köztársaság kormányát, hogy az Autópálya törvény kifogásolt előírásait hozza összhangba az Aarhusi Egyezmény rendelkezéseivel. A beadvány (communication) alapjául az Aarhusi Egyezmény 15. cikkelye, illetve a Részes Felek Találkozójának a megfelelőség felülvizsgálatáról szóló I./7. számú határozata szolgál. Az Autópálya törvény szabályait kiegészítő kormányrendeletet szintén ellentétesnek tartottuk az Egyezménnyel, ezért kiegészítő beadványt fűztünk a panaszhoz. A kiegészítő beadvány leginkább a környezetvédelmi felügyelőségeknek -a közlekedési hatóság döntéshozatali eljárásba illeszkedő – szakmai szerepének csökkenésével, illetve a rendelkezésre álló határidők szorosabbá válásával kapcsolatos.

Az Autópálya törvény alábbi rendelkezései sértik az Egyezményt (a teljesség igénye nélkül):

- A törvény kimondja, hogy a gyorsforgalmi úthálózat fejlesztése „fontos közérdekű tevékenység”. Ez azért nem mellékes, mert a magyar jogban a közérdek fogalma bizonyos esetekben komoly gyakorlati jelentőséggel bír. A közérdek fennállását mindig a konkrét eset körülményeinek vizsgálatával, esetleg a bírósági gyakorlat iránymutatásának felhasználásával lehet megállapítani. Az Autópálya-törvény azonban

jogszabályban nyilvánítja közérdekűnek a gyorsforgalmi útépitéseket, miközben más fontos tevékenységeknél (pl. egészségügy, oktatás, vasút-fejlesztés) erre nem találunk törvényi rendelkezést. Elvárható továbbá, hogy ha egy tevékenység közérdekűnek minősül, akkor a közösség az átlagosnál hatékonyabban vehessen részt a tevékenységgel kapcsolatos döntésekben. Az Autópálya törvény által biztosított közösségi részvételi szint pedig még az átlagot sem éri el.

- A törvény szerint a közlekedésért felelős miniszter rendeletben hirdeti ki az autópálya nyomvonalát. Ez sértheti a hatékony jogorvoslathoz való jogot, hiszen nem egy megfellebbezhető és felülvizsgálható közigazgatási döntés, hanem a közösségi részvételi lehetőségeket formálissá tevő eljárásban megalkotott jogszabály tartalmazza a nyomvonalat, amelyet csak egy másik hasonló rendelet törölhet el, vagy változtathat meg.

- A már meglévő utak gyorsforgalmi úttá fejlesztésének környezetvédelmi engedélyezési eljárásában a törvény szerint nem kell előzetes környezeti vizsgálatot lefolytatni, az eljárás a részletes környezeti hatástanulmány benyújtásával kezdődik. Ez a szabály a környezeti hatások tekintetében kiemelkedően fontos előzetes vizsgálati szakasszal együtt egy sor közösségi jogosítványt is eltöröl. Ilyen például az előzetes hatástanulmány kötelező megküldése az érintett önkormányzatoknak, illetve a kifüggesztés, közszemlére tétel.

- Az eljárást lefolytató hatóság az autópálya-építéseknél nem hosszabbíthatja meg a 90 napos ügyintézési határidőt, jóllehet ez a lehetőség a környezetvédelmi felügyelőségek, illetve a főfelügyelőség rendkívüli túlterheltsége, ügyhátraléka miatt elengedhetetlen lenne az ügy összes körülményének mérlegelése és az érintett lakosság véleményének figyelembevételéhez.

- A gyorsforgalmi útépitések ügyében első fokon a környezetvédelmi főfelügyelőség jár el, amely az egyéb engedélyezési eljárásokban a fellebbezésekkel foglalkozik. Ez már önmagában is problémát jelenthet, mert a főfelügyelőség nem rendelkezik megfelelő helyismerettel a környezeti hatások, illetve a lakosok véleményének megfelelő figyelembevételéhez, illetve nem rendelkezik elég tapasztalattal az elsőfokú engedélyezési eljárásokban. Az a szabály viszont, hogy a fellebbezéseket a hatóság vezetője bírálja el, már komolyan sérti az Egyezményben biztosított hatékony jogorvoslathoz való jogot. Nehezen elképzelhető ugyanis, hogy egy szervezet vezetője érdemben felülbírálja a saját apparátusa által hozott határozatot. Ha az érdemi vizsgálatra sor is kerül, azt ugyanazok a köztisztviselők fogják elvégezni, mint akik az elsőfokú határozat meghozatalában részt vettek.

- Ha a fentiek szerint kiadott másodfokú környezetvédelmi engedély, illetve az egyszerűsített eljárás alapján hozott jogerős építési engedély felülvizsgálata érdekében az ügyfél (pl. az érintettek érdekeit képviselő civil szervezet) a bírósághoz fordul, akkor a bíróság csak az ügyfél nyomós érdekére, vagy közérdekre (!) hivatkozva függesztheti fel a tevékenység végrehajtását. Képzelnék bele magunkat a bíróság helyzetbe. Hogyan tudna a bíróság közérdekre hivatkozva felfüggeszteni egy olyan tevékenységet, amely a törvény erejénél fogva maga is közérdekű? Ezek szerint létezik egy hierarchia a közérdekek között? Az Aarhusi Egyezmény előírja, hogy amennyiben a hatékony jogorvoslat érdekében szükséges, a kérdéses tevékenységet fel kell függeszteni.

A nemzetközi szervezet, intézmény döntése:

A Jogkövetési Bizottság a negyedik találkozásánál előzetesen megállapította, hogy a beadvány elfogadható és az érintett Fél (Magyarország) véleményének megérkezése után vizsgálat tárgya lehet. A beadvány egészének megengedhetőségét nem vitatták. A Bizottság a hatodik találkozásánál (2004. december 15-17.) vitatta meg a beadványt mind a panaszos, mind az érintett Fél képviselőjének személyes részvétele mellett. Mindkét fél további adatokkal szolgált a meghallgatáson.

A Bizottság megállapításának tervezetét mindkét fél észrevételezhetette, amelyeket a Bizottság figyelembe is vett a döntés véglegesítésénél.

A döntés fontosabb részei (saját fordítás angolból):

„A Bizottság a fentiek miatt úgy gondolja, hogy a törvény első megközelítésben nem esik az Egyezmény előírásaiban meghatározott szint alá. Ennek ellenére van némi bizonytalanság abban, hogy a gyakorlati alkalmazás biztosítani fogja-e az Egyezmény követelményeinek megfelelő eljárást. Ez nagy mértékben függ az érintett Féltől.”

„A következtetés ellenére a Bizottság némi aggodalommal bírja fel a figyelmet arra a tényre, hogy miközben nem esik az Egyezmény által meghatározott szint alá, a törvény jelentősen lerontja a döntéshozatalban való közösségi részvétel szintjét és színvonalát a korábbi magyar szabályozáshoz képest. Szintén feltűnik, hogy gyatrább közösségi részvételi lehetőségeket biztosít, mint amelyet az általános közigazgatási jog meghatároz. Miközben bizonyos különleges előírásokat a döntéshozatal különböző típusainak sajátosságai megkövetelnek, a közvélemény jogait nem veszélyeztetheti más, akár magánérdeknek, akár közérdeknek való megfelelés, különösen az olyan beruházások esetében, amelyek hasonló lehetséges környezetvédelmi jelentőséggel bírnak. A Bizottság – szem előtt tartva az Egyezmény célját, illetve a 3. cikkely 5. és 6. bekezdéseit – aggodalmát fejezi ki a tendencia miatt.”

„A Bizottság megállapítja, hogy bár a vitatott új magyar szabályozás a gyorsforgalmi úthálózat fejlesztéséről, egy speciális tevékenység során korlátozza a közösségi részvétel lehetőségeit a döntéshozatalban, továbbá a jogorvoslati lehetőségeket a hasonló terület korábbi szabályozásával összehasonlítva, első megközelítésben nem esik az Egyezmény által meghatározott közösségi részvételi és jogorvoslati minimum szint alá. Ennek ellenére az új szabályozás következményei az Egyezménnyel való összhang kapcsán erősen függenek a törvény gyakorlati végrehajtásától is. A Bizottság ezért azt tanácsolja Magyarországi Kormányának, hogy vizsgálja felül a kérdést.”

„A Bizottság azt tanácsolja a Részes Felek Találkozójának, hogy szorgalmazza a Feleknél, hogy tartózkodjanak minden olyan intézkedés megtételétől, amelyek az információhoz való hozzáférés, a nyilvánosság döntéshozatalban való részvételi lehetőségeinek, illetve az igazságszolgáltatáshoz fordulás biztosításának jelenlegi szintjét lerontja.”

A nemzetközi eljárás időtartama: Kb. 1 év (2004. május – 2005. március)

A nemzetközi eljárás hozzávetőleges költségei: Kb. 50.000 Ft, amelyet nem fedezett az Egyezmény Titkársága, Kb. 250.000 Ft, amelyet fedezett az Egyezmény Titkársága

Az eljárás során felmerült nehézségek, egyéb tapasztalatok: Fontos a magas szintű írásbeli és szóbeli nyelvtudás (különösen a beadvány megfogalmazásához és a meghallgatáson való részvételhez). A személyes meghallgatás a szervezet képviselőjének 3 napos genfi kiutazását tette szükségessé. A Bizottság előtt a 4. eset volt a „magyar eset”, emiatt az Egyezmény és a Bizottság hatáskörének, értelmezési szabadságának még voltak kiforrotlanságai.

Az ügy a többi egyidejűleg benyújtott ügyhöz képest viszonylag „enyhe” sérelmét jelentette az Egyezménynek, ezért a döntés bevallottan óvatos lett (féltve a Bizottság hosszú távú fennmaradását).

Az ügy nagy nemzetközi visszhangot váltott ki, mondhatni precedens lett, az Egyezmény által biztosított jogokból történő visszalépés megítélése azóta is vitatott.

Javaslatok: A Jogkövetési Bizottság munkájának és az elé kerülő ügyeknek szélesebb körű megismertetése lenne fontos (erre a Levegő Munkacsoportnak van egy programja). Fontos lenne a jogalkalmazók (bírák, ügyészek, hatósági köztisztviselők) oktatása, képzése az Egyezménnyel és a jogkövetési mechanizmussal kapcsolatos kérdésekről.

Javasoljuk, hogy a hazai jogalkotók hagyjanak fel a jogszabályokban foglalt információhoz jutási, döntéshozatalban való részvételi és jogorvoslati jogok folyamatos csorbításával, a folyamatos visszalépésekkel.