

**TAI MÓDSZERŰ
KÖRNYEZETI DEMOKRÁCIA FELMÉRÉS
AZ ERDÉSZETI IGAZGATÁSBAN**



Berki Zsuzsanna, Gács Heléna, Fülöp Natasa, Fülöp Sándor, Gálhidy László, Kiss Csaba és Sallai Róbert Benedek



EMLA, WWF Magyarország, Nimfea Természetvédelmi Egyesület,
2007 – Budapest, Túrkeve

Tartalomjegyzék

1. Bevezetés	3
2. A módszertan leírása	5
3. Az eredmények összefoglalása	6
a) Az indikátor rendszer elemeire kapott eredmények	6
b) Az általános környezetvédelmi, illetőleg az erdészeti ügyekben kapott indikátorok összehasonlítása	8
c) Az információ biztosítása az erdészeti ügyekben	10
d) Marginalizált csoportok közösségi részvételi helyzete	11
e) A beleszólási jog biztosítása	11
f) A jogorvoslati jogok gyakorlása	12
g) Részvételre képesítés	12
4. Jogeretek	13
a) A B-i Természetvédő Egyesület adatkérési ügye	13
b) Társadalmi szervezet részvétele az N-i tarvágás ügyében	14
c) Társadalmi szervezet által indított polgári per természetkárosító erdőgazdálkodó ellen	16
5. Forráselemzés	17
a) Tartalom	17
b) Szerkesztés, forma	18
6. Javaslatok	19
a) Az erdővel és az erdőgazdálkodással kapcsolatos társadalmi részvétel jelentősége, különös tekintettel a megfelelő adatok hozzáférhetőségére	19
b) Vélemények, javaslatok a TAI módszerű környezeti demokrácia felmérés az erdészeti igazgatásban c. tanulmányhoz	23
c) Az indikátorokra kapott válaszok alapján kidolgozott részletes javaslatok	27
7. Az indikátorok részletes leírása	30
I. Információ biztosítása a nyilvánosság számára	30
I. 1. Az erdővel kapcsolatos megfelelő információ rendelkezésre állása a hatóságnál	30
I.2. Az erdővel kapcsolatos információ szolgáltatása kérelemre	36
I.3. Az erdővel kapcsolatos információ aktív szolgáltatása	41
II. Beleszólási jog biztosítása az érintettek számára	45
II.1. Értesítés a döntéshozatali eljárás megindításáról	45
II.2. Részvétel a döntéshozatali eljárásban	50
II.3. Visszacsatolás a döntésről a résztvevők számára	55
III. Jogorvoslati jog	57
III.1. A jogorvoslat fóruma	57
III.2. A jogorvoslati fórum eljárása	59
IV. Részvételre képesítés	65
8. Felhasznált, elemzett források	69

1. Bevezetés

A magyar Alkotmány garantálja a közérdekű információk megismerésének jogát, a véleménynyilvánítási szabadságot és a jogorvoslathoz való jogot.¹ Ezekből, az alapvető jogosultságokból levezethető a közösségi részvétel három megnyilvánulási formája: I. a lakosság információhoz való hozzáférése joga, II. a döntésbe való beleszólás joga és III. a megfelelő jogorvoslat. Az 1998-ban elfogadott Aarhusi Egyezmény² kifejezetten a környezetvédelem terén garantálja ugyanezeket a jogosultságokat, amelyeket a közösségi részvétel három pillérének is szoktunk nevezni, és részletes szabályokat határoz meg az érvényesítésükre.

A környezetvédelmi ügyek eldöntésében a közösségi részvétel különösen hasznos eszköznek bizonyult a hatóságok működésének átláthatósága és elszámoltathatósága fokozásában, illetőleg a környezetvédelmi szempontok és hosszú távú lakossági érdekek fokozottabb érvényesítésében. Az érintett közösségek és társadalmi szervezetek munkáját, lelkesedését, helyismeretét, problémaorientált, holisztikus megközelítésének értékét mind a jogalkotó, mind a hatóságok egyre jobban elismerik a környezetvédelem területén.

A közösségi részvétel eszméje ugyanakkor lassan áttérjed a közigazgatási döntéshozatali eljárások más területeire, különösen az olyan eljárások esetében, amelyek tematikájukat tekintve közel állnak a környezetvédelemhez. Az erdészeti igazgatás tipikusan ilyen. A kérdés csupán az, hogy vajon az erdészeti közigazgatási jog és az erdészeti hatóságok mennyire képesek arra, hogy a közösségi részvételből származó előnyöket kiaknázzák, vagy, a másik oldalról közelítve, mennyire törekednek inkább arra, hogy elbátortalanítsák a nyilvánosság tagjait attól, hogy beleavatkozzanak az ügyeikbe.

Az erdészeti ügyekben a közösségi részvétel megvalósulását vizsgáló kötetünk felépítése a következő:

- a 2. fejezetben röviden ismertetjük az alkalmazott kutatási módszertant,
- a 3. fejezetben áttekintjük a kutatás eredményeit, összevetve azokat egy korábbi években végzett általános (tehát nem csak és nem elsősorban erdészeti kérdésekre kiterjedő) környezetvédelmi demokrácia felmérés eredményeivel,
- a 4. fejezetben az erdészeti ügyekre vonatkozó néhány jogesetet ismertetünk,
- az 5. fejezetben néhány az erdészeti ügyekben való közösségi részvétel lehetőségeire vonatkozó közvetlen és közvetett forrást elemzünk.
- a 6. fejezet kiemelt jelentőségű, annak első két részében két elismert természetvédő szakember által készített értékelést, a harmadik részében pedig az indikátorokra vonatkozó válaszokból következő mintegy 30 konkrét részletes jogalkotási és joggyakorlati javaslatot adunk közre,
- végül, a téma iránt mélységében érdeklődők a 7. fejezetben az indikátorokra adott válaszok és interjú eredmények részletes ismertetését is megtalálják.

A jelen kutatás legfontosabb legáltalánosabb megállapítása az, hogy a közösségi részvétel egyes pilléreivel kapcsolatos jogi és gyakorlati lehetőségek egyenetlenek. Míg a közérdekű információhoz való hozzájutásra vonatkozó jogosultságok viszonylag magasabb színvonalon teljesülnek, a részvételi jogok gyakorlása már lényegesen nehezebb, a jogorvoslati jogok

¹ 61. § (1) és 57. § (1).

² A 2001. évi LXXXI. tv. hirdette ki és tette ezzel a magyar jogrendszer részévé.

tényleges érvényesülése előtt pedig igen komoly akadályok tornyosulnak. Hasonlóképpen rendkívül gyenge eredményeket mutatnak a részvételre képesítés indikátorai. Mivel a közösségi részvétel jogintézményei egységes rendszert képeznek és e rendszer hatékonyságát alapvetően a leggyengébb elemek határozzák meg, levonhatjuk azt a következtetést, hogy az erdészeti ügyekkel kapcsolatos környezeti demokrácia szintje ma Magyarországon kifejezetten alacsony.

Az erdészeti TAI kutatási eredményeket összevetettük az EMLA közreműködésével 2001-ben és 2004-ben a környezetvédelmi jog területén általában elvégzett környezeti demokrácia felmérések eredményeivel és azt találtuk, hogy míg a gyakorlati adatok egybevágóak, a jogi oldalon az általános környezetvédelmi indikátorok sokkal jobb eredményeket mutatnak. Ez azt jelenti, hogy míg a környezetvédelmi jogalkotó legalább törekszik a közösségi részvétel színvonalának javítására, ugyanez az erdészeti igazgatásban a közeljövőben legalábbis nem várható.

A környezeti demokrácia megfelelő szintje nélkül viszont nem lehetséges a közigazgatási szervek tevékenységének átláthatósága és elszámoltathatósága, ellenben féltő, hogy sok esetben a döntéshozatali eljárásokban csak a szűk gazdasági és szakmai érdekek érvényesülnek, anélkül, hogy az erdők közösségi funkciói, természetvédelmi és környezetvédelmi értékei megfelelő képviselőt kaphatnának. A jelen kötet összeállítói ezért szükségesnek látják, hogy az erdészeti jog folyamatban lévő megújítása során fordítsanak kellő figyelmet a közösségi részvétel szabályozására, különösen pedig arra, hogy az erdészeti jogot összhangba hozzák a közérdekű információhoz való hozzájutásra, illetőleg a környezetvédelmi ügyekben való közösségi részvételre vonatkozó általánosabb, sok esetben alkotmányos erejű jogszabályokkal, amelyekkel az erdészeti jog számos jelenleg hatályban lévő rendelkezése kifejezetten ellentétben áll.

A gyakorlati változásokhoz véleményünk szerint az egységes és hatékony jogszabályi háttéren kívül feltétlenül szükséges a részvételre képesítés jogi és szervezeti intézményeinek kiépítése és folyamatos, tervezett működtetése. Mind a hatósági oldalnak, mind pedig az érintett társadalmi szervezeteknek, lakossági csoportoknak rendszeresen meg kell kapniuk a megfelelő tájékoztatást az erdészeti hatósági döntéshozatali eljárásokról és az azokban való részvétel módjáról. Ezek nélkül a viszonylag kevés forrást igénylő intézkedések nélkül a környezeti demokráciában rejlő hatalmas energiák nem lesznek mozgósíthatók erdeink, természetünk és környezetünk védelmében.

A kutatáshoz való készséges részvételükért ezúton is szeretnénk köszönetet mondani a veszprémi, egri és kecskeméti erdészeti hatóságok, továbbá az aggteleki természetvédelmi hatóság vezetőinek és munkatársainak.

A jelen erdészeti TAI kutatás eredményeit, az azokat kiegészítő tanulmányokat az erdészeti ügyekkel foglalkozó társadalmi szervezetek, tudományos műhelyek és hatóságok rendelkezésére bocsátjuk, abban a reményben, hogy ezzel is a környezeti demokrácia erősítéséhez járulunk hozzá Magyarországon.

2. A módszertan leírása

A jelen tanulmányban ezeket a kérdéseket az ún. TAI módszertan alkalmazásával vizsgáltuk, amelynek legfontosabb sajátossága, hogy a közösségi részvételt rendszerként fogja fel, amely a közösségi részvétel említett három pillére és a részvételre képesítés témakörében még számos részletes kérdést, kérdéscsoportot tartalmaz. Ugyancsak a TAI módszertan alapvető vonása, hogy külön vizsgálja az egyes kérdések jogi és gyakorlati oldalát, ezzel meghatározva a környezeti demokrácia fejlődésének sajátos dinamikáját, e két oldal ellentmondásait és egymásra hatását. A TAI („The Access Initiative”)³ módszertanról érdemes még annyit elmondani, hogy a washingtoni World Resources Institute vezetésével négy társadalmi szervezet⁴ dolgozta ki 2000-ben és tökéletesítette az elmúlt hét év során, továbbá, hogy azt mostanra már több mint 40 országban alkalmazták sikerrel.

A TAI kutatás lényege egy mintegy 150 elemből álló kérdőív, amit meghatározott módon összeállított független kutatócsoport tölt ki minden országban. A TAI kérdőívet alapul véve a jelen projektben egy rövidebb kérdőívet dolgoztunk ki, amelyben nagyon sok eredeti kérdést összevontunk vagy elhagytunk, mivel az erdészeti igazgatás területén a közösségi részvétel intézményei nem fejlődtek ki még azzal a részletességgel és mélységgel, mint a környezetvédelemben, ugyanakkor az indikátor rendszer alapvető szerkezeti elemeit itt is megtartottuk.

Az erdészeti ágazat sajátosságai miatt eltértünk az eredeti TAI módszertantól az indikátorrendszer használatát illetően is, mivel úgy éreztük, hogy az erdészet terén viszonylag új módszertant több lépésben, többféle megközelítésben érdemes kipróbálnunk. A kutatási tervünket és a kísérleti kérdőívünket először két konferencia⁵ résztvevőivel véleményeztettük, majd a véglegesített teszt kitöltésére öt-öt társadalmi szervezetben, illetőleg erdészeti hatóságnál dolgozó válaszadót kértünk meg. A kérdőívek eredményét előzetesen összegeztük, majd ezzel az anyaggal felkerestünk négy erdővel foglalkozó hatóságot⁶ és az ő véleményüket is kikértük a kérdőív minden egyes kérdéséről. Ez alkalommal azonban már a kérdések feldolgozása interaktív volt, a projekt kezdeti adatai és megfelelő jogi és egyéb források feldolgozása alapján célirányos kérdéseket tudtunk feltenni interjúalanyainknak, akik viszont a saját ismereteik alapján maguk is befolyásolták az interjúk menetét.

A projektben megállapításaink kialakításához az eddig felsorolt információforrásokon kívül néhány az erdészeti ügyekben való közösségi részvétellel foglalkozó jogesetet is feldolgoztunk. Végül a kész anyagot két jelentős társadalmi szervezet erdészeti ügyekkel foglalkozó munkatársainak adtuk át, akiket arra kértünk, hogy értékeljék az erdészeti TAI kutatás eredményeit abból a szempontból, hogy azok a munkájuk során hogyan lesznek felhasználhatók. Ezt az utolsó lépést kutatási módszertanunk döntő lépésének tartjuk, egyrészt azért, mert a gyakorlatban sok éve erdészeti problémákkal foglalkozó kollégák visszajelzései alapján még néhány érdemi változtatást tudunk eszközölni a végleges tanulmányon, másrészt pedig azért, mert ílymódon a többoldalról alátámasztott kutatási eredményeink esélyt kapnak

³ A projekt és módszertana részletes leírását ld. www.accessinitiative.org.

⁴ Participa (Chile), TEI (Thaiföld), Acode (Uganda) és EMLA (Magyarország).

⁵ 2006, November, Debreceni Egyetem, „Közösségi részvétel az erdők védelmében”, illetőleg a magyar környezetvédelmi szervezetek 2007 februárjában Kecskeméten megtartott éves találkozásának szintén kifejezetten a projektünkkel foglalkozó szekciója.

⁶ A kecskeméti, egri és veszprémi elsőfokú erdészeti hatóságot, valamint az Aggteleki Nemzeti Park Igazgatóság erdővel foglalkozó szakembereit. Az interjúkon általában 2-3 ember vett részt.

arra, hogy közvetlen befolyást gyakorolhassanak az erdészeti ügyekben a közösségi részvétel alakulására.

3. Az eredmények összefoglalása

a) Az indikátor rendszer elemeire kapott eredmények

Az alábbi táblázatban külön vizsgáljuk a közösségi részvétel 3+1 pillérét a rájuk vonatkozó jogszabályok és azok gyakorlatban történő megvalósulása tekintetében. A rendszerszerű megközelítés szellemében a TAI módszertan az egyes pilléreken belül sajátos alfejezeteket fejlesztett ki, így az *információhoz jutás joga* témakörén belül érdemes külön vizsgálni azt, hogy a szükséges információ a hatóságoknál egyáltalán rendelkezésre áll-e (*I.1* indikátor), ha igen, akkor azt mennyire hajlandóak kérelemre kiadni (passzív információszolgáltatás) (*I.2*), illetőleg mennyire érzik szükségét annak, hogy kérés nélkül, maguktól is szolgáltatassanak információt sajtóban, hirdetőtáblán, szórólapokon, kiadványokon vagy a honlapjukon (aktív információszolgáltatás, *I.3*).

Hasonlóképpen a *beleszólási jog gyakorlása* szempontjából külön kell vizsgálnunk, hogy a vélemény-nyilvánításra jogosultak egyáltalán értesülnek-e a döntéshozatali eljárás megindulásáról (*II.1*), ha igen, akkor milyen módon fejthetik ki a véleményüket (*II.2*) és kapnak-e erről visszajelzést (*II.3*).

A *jogorvoslati jogon* belül külön kezeltük a magára a jogorvoslati fórumokra vonatkozó kérdéseket a (*III.1*), a jogorvoslati eljárásokat vizsgáló indikátorok csoportjától (*III.2*).

Végül a *részvételre képesítés* fejezeten belül, ugyan külön csoportokat nem képeztünk, az indikátorok meglehetősen markánsan különböznek egymástól, így vizsgáltuk a hatóság dolgozóira, illetőleg (*IV.a*) a nyilvánosságot célzó részvételre képesítési erőfeszítések meglétét és minőségét (*IV.b*), továbbá a környezeti nevelés (*IV.c*) és a sajtó (*IV.d*) szerepét a nyilvánosság részvételi képességében és hajlandóságában.

Az említett indikátor csoportokon belül általában 3-5 indikátor szerepelt, amelyek különböző oldalokról igyekeztek megvilágítani az adott kérdést. Minden indikátorra 1-5-ig terjedő értékeket adhattak a válaszadók, úgy, hogy először csak a kérdést kapták meg (a táblázat utolsó oszlopában zárójelben szereplő értékek ezeknek az átlagai), majd egy rövid leírás, néhány további adat ismeretében véglegesíthették az értékeket (ezek átlagai a zárójelen kívül, elől szereplő számok).

Úgy látjuk, hogy az így részletezett információhalmaz elemei a környezeti demokráciának ugyanarról a valóságáról szólnak, ezért csoportonként és részvételi pillérenként összegeezhetők, átlagolhatók. Így egy statisztikailag valamivel biztonságosabb képet alkothatunk az erdészeti közigazgatási ügyekben való közösségi részvétel lehetőségeiről és színvonaláról.

S.SZ.	INDIKÁTOR	JOG	GYAK.
I. Információ biztosítása a nyilvánosság számára : 3,5 – 3,3			
<i>I.1. Az erdővel kapcsolatos információ rendelkezésre állása, minősége: 4,6 – 3,6</i>			
I.1.a.	Az információ megfelelő tartalma, a gyakorlatban szükséges témakörök lefedettsége	5	3,8 (3,6)
I.1.b.	Az erdővel kapcsolatos hatósági adatok minősége	5	3,7 (3,6)
I.1.c.	Az erdővel kapcsolatos hatósági adatok időszerűsége		3,5 (3,6)
I.1.d.	Szerkesztési kérdések (áttekinthetőség, hozzáférhetőség)	4	3,4
<i>I.2. Az erdővel kapcsolatos információ szolgáltatása kérelemre: 3,5 – 3,3</i>			
I.2.a.	A válaszok teljeskörűsége, relevanciája (hatása), pontossága	3	3,5 (3,7)
I.2.b.	A válaszok időszerűsége	4	3,0 (3,2)
I.2.c.	Az információszolgáltatás költsége	4	3,2 (3,2)
I.2.d.	Az információ kiadásának megtagadása	3	3,4 (3,5)
<i>I.3. Az erdővel kapcsolatos információ aktív szolgáltatása: 2,3 – 2,9</i>			
I.3.a.	Az erdővel kapcsolatos információszolgáltatás intézményesítettsége	4	3,2 (3,2)
I.3.b.	Az információszórás sokrétűsége, minősége, hatékonysága	2	2,6 (2,7)
I.3.c.	Hátrányos helyzetű, kisebbségi csoportok elérése speciális tartalmakkal	1	2,9 (2,9)
II. Beleszólási jog biztosítása az érintettek számára: 3,8 – 2,9			
<i>II.1. Értesítés a döntéshozatali eljárás megindításáról: 3,6 – 2,8</i>			
II.1.a.	Az értesítés időszerűsége	4	2,6 (2,9)
II.1.b.	Az értesítés széleskörűsége	4	2,6 (2,4)
II.1.c.	Az értesítés tartalma	3	3,1 (3,1)
<i>II. 2. Részvétel a döntéshozatali eljárásban: 3,3 – 2,6</i>			
II.2.a.	Megfelelő idő biztosítása a részvételre	4	3,0 (3,1)
II.2.b.	Az eljárás anyagához való hozzáférés lehetőségének mértéke	4	3,0 (3,2)
II.2.c.	Intézményesített találkozás a nyilvánosság tagjai, a hatóság és az egyéb érdekelték között	4	2,7 (2,8)
II.2.d.	Hátrányos, kisebbségi csoportok részvételének elősegítése	1	1,6 (1,6)
<i>II.3. Visszacsatolás a döntésről a résztvevők számára: 4,5 – 3,3</i>			
II.3.a.	A határozatok hozzáférhetősége	5	3,8 (3,7)
II.3.b.	A közösségi részvétel eredményeinek figyelembe vétele	4	2,9 (3,1)

III. Jogorvoslati jog: 3,1 – 2,7			
<i>III.1. Fórum: 2,5 – 2,9</i>			
III.1.a.	A fórum rendelkezésre állása	3	3,3 (3,7)
III.1.b.	A fórum alkalmassága	2	2,6 (3,1)
<i>III.2. A jogorvoslati fórum eljárása: 3,6 – 2,6</i>			
III.2.a.	Az ügyféli jog, keresetindítási jog terjedelme	3	2,6 (2,7)
III.2.b.	A jogorvoslati eljárás költségessége	4	2,3 (2,6)
III.2.c.	A jogorvoslati eljárás időszerűsége	3	2,7 (3,0)
III.2.d.	Igazságosság és méltányosság	4	2,9 (3,0)
III.2.e.	A jogorvoslat során született határozat végrehajtása	4	2,6 (3,0)
IV. Részvételre képesítés: 1,3 – 2,2			
IV.a.	A hatóság saját személyzetének képesítése közösségi részvételi kérdésekben	1	2,3 (2,3)
IV.b.	A lakossági szervezeteknek, csoportoknak, egyéneknek nyújtott részvételre képesítés	2	2,2 (2,0)
IV.c.	Környezetvédelmi oktatás erdészeti vonatkozásai	1	2,7 (3,1)
IV.d.	A sajtó környezettudatossága erdészeti ügyekben	1	1,7 (1,9)

A táblázat utolsó két oszlopából kitűnik, hogy először tehát minden indikátornál azt értékeltük, hogy a magyar joganyag mennyire szabályozza kielégítően az adott kérdést (ezt a források alapján a tanulmányt szerkesztők végezték), majd az interjúalanyok nyilatkoztak, már kizárólag a gyakorlatra nézve. A kapott eredményeket együtt kell majd értékelnünk az interjúkból, az elemzett jogesetektől, szakirodalmi és egyéb forrásokból származó információval. A zárójelben szereplő számok a felkészítés nélkül, csak a cím, témakör megjelölése alapján adott válaszokat jelzik, míg előttük az utolsó oszlopban a végleges, már az indokolás, magyarázat alapján adott válaszok átlagai találhatóak.

b) Az általános környezetvédelmi, illetőleg az erdészeti ügyekben kapott indikátorok összehasonlítása

Az indikátorok részletes elemzése előtt érdemes egy pillantást vetni a 2004 folyamán végzett általános (tehát a környezetvédelmi jog és igazgatás egészével, valamint a kapcsolódó jogágazatokkal kapcsolatos) TAI közösségi részvétel kutatás eredményeire. Tágabb merítési körén kívül igen jelentős különbség még a két TAI kutatás között, hogy az előbbi projektben nem vegyes interjútechnikával éltünk, hanem az eredeti módszertani útmutatásokat követve két egyetemi kutatócsoport értékelt ki az általa gyűjtött jogeseteket és egyéb forrásokat. Ugyanakkor, bár a 2004-es általános kutatásban a dolog természete szerint sokkal több, részletesebb indikátorral dolgoztak, a két kutatás durvaszerkezete megegyezik, így az adatok az említett fenntartásokkal mégiscsak összevethetőek. Kiemeltük a táblázat utolsó két

oszlopát, amely a leginkább rámutat a két kutatás eredményeinek összhangjára, így további fontos tartalmi és módszertani következtetések alapja lehet.

A közösségi részvétel pillérei	Indikátor értékek (1-5)		Ebből jog		Ebből gyakorlat	
	Ált.	Erdészeti	Ált.	Erdészeti	Ált.	Erdészeti
I. A környezeti információhoz való hozzáférés lehetősége	3,7	3,4	4,0	3,5	3,5	3,3
II. Véleménynyilvánítási, beleszólási jog	3,5	3,4	3,6	3,8	3,5	2,9
III. A jogorvoslati jog érvényesülése	3,6	2,9	4,1	3,1	3,2	2,7
IV. Részvételre képesítés	3,9	1,8	4,8	1,3	3,0	2,2

Mind a két táblázatból is látható, hogy a közösségi részvétel négy pillérének értékei mind általános, mind pedig az erdészeti közigazgatási ügyeket tekintve az I.-IV. pillér között csökkenő tendenciát mutatnak. A közösségi részvétel rendszere ennek megfelelően egy bizonyos hagymahéj szerkezetet mutat. Az első szint az információ szolgáltatása a nyilvánosság számára, erre a hatóságok többé-kevésbé (a közösségi részvételhez még nem annyira szokott erdészeti hatóságok inkább kevésbé) hajlandóak. Ezt az eredményt nem szabad lebecsülnünk, hiszen a hatóságok működésével kapcsolatos információ hozzáférhetősége, megszerzése önmagában is nagymértékben hozzájárul a közösségi részvétel hatékonyságához és a hatósági munka átláthatóságához és elszámoltathatóságához.

A hagymahéj szerkezet második rétegénél azonban a kapott információt a nyilvánosság tagjai, szervezetei már kevésbé használhatják arra, hogy az ügyek intézésébe érdemben beleszólhassanak, ügyféli jogaik meglehetősen korlátozottak. Egy szinttel beljebb haladva, még kevésbé teszi lehetővé a rendszer a jogorvoslati jogok tényleges alkalmazását a nyilvánosság számára. Ezek a tendenciák tehát közösek a közösségi részvétel terén, akár az általános környezetvédelmi igazgatást, akár az erdészeti igazgatást vizsgáljuk.

A részvételi jogok 4 pillérének gyakorlati oldalainak az egybeesése mellett viszont lényeges különbség az általános és az erdészeti közösségi részvétel között az, hogy míg az általános szinten a jogi oldal igyekszik fölfelé húzni a gyengébben szereplő III. és IV. pillért, az erdészeti jogban a jogorvoslati jogokra és a részvételre képesítésre irányuló speciális szabályoknak nyomát is alig találjuk. Ilyen szempontból egyébként a speciális kutatásnak is lehet hozzátenni valójában az általános kutatási eredményekhez: megkérdőjelezi az általános jogi erőfeszítések hatékonyságát, sőt esetleg őszinteségét is. Az ágazati szintre nem lenyúló általános jogi deklarációkat talán jogosan hívják egyesek kirakat-intézkedéseknek, amely mögött a környezeti demokrácia szintjének emelésére irányuló valós politikai szándék nem található.

c) Az információ biztosítása az erdészeti ügyekben

Ami most már az erdészeti igazgatásban a közösségi részvétel lehetőségeit illeti, az információhoz való jogon belül mindenképpen ki kell emelnünk, hogy az erdőkkel kapcsolatos hatósági adatok igen jó minőségűek és különösen az utóbbi 10 évben a modern információs technológia felhasználásával jól is kezelhetők, bár ez utóbbi előnyt az erdészeti hatóságot ért átszervezések és létszámleépítés éppen napjainkban fenyegeti.

A passzív információszolgáltatás ehhez képest nem éri el azt a szintet, ami a közösségi részvételből származó előnyök kiaknázásához szükséges lenne. Különösen az Erdészeti Adattárra vonatkozó, a közérdekű információkhoz való hozzájutás általános szabályaival ellentmondó jogszabályi rendelkezések akadályozzák az információhoz jutást, ahogyan az a jogi forrásokból és az egyik elemzett jogesetből is élesen kitűnik.

Az interjúk alapján ugyanakkor úgy látjuk, hogy az erdészeti hatóságok a joggyakorlatban kezdik kidolgozni az információhoz jutáshoz való jog és az erdőtulajdonosok/erdőgazdálkodók üzleti érdekei közötti megfelelő egyensúlyt és ez mégiscsak jelentős hozzájárulás a szektor részéről a környezeti demokrácia hatékonyabb érvényesítéséhez.

Az információszolgáltatás költsége az erdészeti igazgatásban nem magas – ma még. Ez a kutatási eredmény ugyanis artefactum, valójában inkább arról szól, hogy kevés érintett közösség és társadalmi szervezet kér rendszeresen adatot, az évi néhány, legfeljebb néhány tucat adatkérést még adminisztratív szempontból is célszerűbb ingyen teljesíteni, mintsem a bevétellel járó adminisztrációt is elvégezni.

Az aktív információszolgáltatásról úgy látjuk, hogy ma még meglehetősen esetleges. Előfordul, hogy erdészeti hatóságok a honlapjaikon (vagy még csak a másodfokú hatóság honlapján) a nyilvánosságnak szóló információt tesznek közzé, sőt szépen kiállított színes broszúrákkal is jelentkeznek időnként, amiben hírt adnak tevékenységükről és az erdők állapotával kapcsolatos legfontosabb aggregált adatokról. Az aktív információszolgáltató tevékenység ugyanakkor nem tervszerű, célirányos, ami a vonatkozó konkrét jogi szabályozás teljes hiányát tekintve nem is csodálható.

Érdekes és értékes eleme viszont a joggyakorlatnak az, ahogyan egyes erdészeti hatóságok az érintett közösségeket az önkormányzataikon keresztül igyekeznek elérni. Valójában igazuk van, az önkormányzatok lehetnek azok a közvetítő tényezők, ahol a lakosságot el lehet érni és a lakossági érdekek, panaszok, észrevételek egy részét is össze lehet gyűjteni, be lehet csatornázni. Kérdés, hogy az önkormányzatok mennyiben partnerek ehhez vagy hogy hány esetben hal el az erdészek által megküldött információ a jegyző íróasztalfiókjában.

A másik közvetítő szereplő az aktív információszolgáltatásban a környezetvédő mozgalom lehet, nagyobb természetvédelmi szervezetek kiadványaiban, szórólapjain, honlapjain olvashatunk az erdőkre vonatkozó fontos információkat, ezt a tevékenységet azonban az erdészeti hatóságok ma még kevésbé használják fel az erdőkkel kapcsolatos közösségi részvétel hatékonyabbá tételére.

d) Marginalizált csoportok közösségi részvételi helyzete

Van egy speciális területe az erdészeti közigazgatásnak, amit világszerte ismernek, de nagyon kevés helyen tudnak megfelelően kezelni. Az erdők, ahogyan egyik interjúalanyunk is megfogalmazta, bizonyos mértékben a közvagyon részei, kevés kivétellel az ott-tartózkodást senkinek és sehol sem lehet bennük megtiltani, sőt bizonyos részeit, az erdei haszonvételek körében, bárki elviheti és saját céljaira felhasználhatja, akár el is adhatja.

Ezen az alapon szemléljük azt a tényt, hogy a világon mindenütt vannak (még) olyan csoportok, személyek, akik bizonyos mértékben az erdőkben és az erdőkből élnek. A gazdaságilag fejlettebb országokban ezek a csoportok többnyire a társadalom perifériáján tengődnek, így ez a kérdés szociális probléma is egyben. A jelen környezeti demokrácia kutatásban mindebből kiindulva próbáltunk arra is adatot gyűjteni (...), hogy az erdészeti hatóságok mennyiben képesek párbeszédre, együttműködésre ezekkel a csoportokkal, vagy az egész problémakört rendészeti kérdésként kezelik csupán.

Első szinten, a jogi kutatásból és a kérdőívekből az derült ki, hogy sem a marginális csoportoknak szóló sajátos információszolgáltatási szükségletekre, sem az ő véleményük esetleges meghallgatására nincs jogszabályunk vagy kialakult joggyakorlatunk. Interjúalanyainkat szembesítve ezzel a helyzettel az a kép alakult ki bennünk, hogy az erdészeti hatóságok igyekeznek nem tudomást venni az erdővel sajátos kapcsolatban álló, többnyire igen-igen szegény lakossági csoportokról, hagyják és remélik, hogy az erdőgazdálkodók valamilyen együttélést alakítanak ki velük. Annyit mindenesetre már sikerült előrehaladni az erdészeti hatóságok szemléletében, hogy az erdőben gyűjtögető embereket nem veszik egy kalap alá a fatolvajlást nagyüzemi módon űző „vállalkozókkal”.

e) A beleszólási jog biztosítása

Az érintett közösségek beleszólási jogának gyakorlása ma még jószerével csak a 10 éves körzeti erdőtervek előkészítő eljárására szorítkozik, ott viszont a közösségi részvétel jogi infrastruktúrája (pl. az előkészítő és a zárótárgyalás együttese, amely nemcsak a vélemények összegyűjtéséről, hanem a megfelelő visszajelzésről is gondoskodik) és joggyakorlata is jól kidolgozott.

Egyéb ügyekben, legyenek azok akár a már ma is sokszor jelentős közösségi megmozdulásokhoz vezető tarvágások engedélyezésére vonatkozó ügyek is, az erdészeti hatóságok általában nem ismerik el az érintett közösségek, önkormányzatok vagy természetvédelmi társadalmi szervezetek ügyféli jogát. A probléma nem az, hogy hiányoznék a megfelelő jogi háttér, mivel véleményünk szerint a környezetvédelmi és természetvédelmi jog által biztosított részvételi jogosultságoknak a lehető legtermészetesebben érvényesülniük kellene a legtöbb erdészeti közigazgatási ügyben is.

Az erdészeti hatóságok azonban vonakodnak elismerni, hogy ezen jogszabályoknak a hatálya az erdészeti ügyekre is kiterjed. Jogi érvelésük szerint az erdőigazgatásnak nincs szoros kapcsolódása a természetvédelemhez és a környezethez, így a közösségi részvétel biztosítása kikerülhető. Véleményünk szerint ez az álláspont hibás, nehezen védhető, kevés bíróság ismeri és ismerheti el, hiszen a Legfelsőbb Bíróság 1/2004-es jogegységi határozata világosan kimondta, hogy legalább azok az ügyek környezetvédelminek minősülnek, amelyekben a

környezetvédelmi hatóságok szakhatóságként eljárnak, ez pedig igaz legalábbis minden olyan erdőrészletekkel kapcsolatos eljárásra, amelyek természetvédelmi területeket érintenek⁷.

A probléma talán még inkább jogszociológiai. Addig, amíg az erdészeti hatóságok a közösségi részvételt laikusok időrabló akadékoskodásának tekintik, nem pedig erőforrásnak, amit a hatóság az erdők védelmében jól fel tud használni, nem várható, hogy a közösségi részvételre irányuló jogi kötelezettségeiknek is megfelelően eleget tegyenek.

f) A jogorvoslati jogok gyakorlása

A jogorvoslati jogokkal kapcsolatban meglehetősen alacsony pontszámokat kaptunk, ami alapján véve azzal magyarázható, hogy ennek joga és gyakorlata ma még Magyarországon nem alakult ki. Az évi néhány tucat információkérési ügyből, évi néhány véleményformálásra, beleszólásra irányuló kezdeményezésből egyelőre még természetszerűleg nem alakult ki jelentős számú jogorvoslati ügy, hiszen még az általános környezetvédelmi közösségi részvétel területén is, ahol az első két pillér használata tömeges, az a tapasztalat, hogy a jogorvoslati ügyek az összes ügy 1-2 %-át teszik csak ki. Biztatónak tartjuk ugyanakkor, hogy az utóbbi 1-2 évben néhány természetvédelmi szervezet az erdők, különösen a természeti védelem alatt álló erdők védelmében a fellebbezés és keresetindítás jogi eszközeit is igénybe veszik.

g) Részvételre képesítés

A részvételre képesítés tekintetében megdöbbentően alacsony pontszámokat kaptunk. Sem a kérdőívet kitöltő válogatott civil és hatósági kollégák, sem az interjúk során meghallgatott erdészeti szakemberek nem látják nyomát annak, hogy az erdőkkel kapcsolatban a közösségi részvétel hatékonyabbá tétele érdekében Magyarországon jelenleg bármi is történne.

A hatósági emberek képzési programjainak nem tárgya semmiféle olyan témakör, mint a közérdekű adatokhoz való hozzáférés vagy az érintett közösségek bevonása a döntéshozatali eljárásokba. Nincs számottevő kommunikáció az erdészeti szakkérdésekben az erdészeti hatóságok és az érintett közösségek között sem, a jelenlegi vezetés tehát még nem érzékeli, hogy az érintett közösségek és társadalmi szervezetek felé lépnie kellene, el kellene érnie valahogyan, hogy szakmai, hatósági ismereteik az erdészeti ügyekkel kapcsolatban bővüljenek. Holott éppen ezek a lépések lennének szükségesek ahhoz, hogy a közösségi részvétel végre az erdészeti ügyekben is tömeges legyen, a társadalom felfigyeljen az erdészek és hatóságaik problémáira és a segítségükre legyen adott esetben, amikor gazdasági vagy politikai megfontolásokból háttérbe szorítják őket.

⁷ Igen meggyőzően érvel ebben a kérdésben Bándi Gyula professzor a Magyar Közigazgatás legújabb számában (ld. irodalomjegyzék).

4. Jogesetek

A közösségi részvétel három pillérére vonatkozó gyakorlat érzékeltetésére egy-egy az információhoz jutással, a részvételi joggal és a jogorvoslati joggal foglalkozó jogesetet ismertetünk. E szempont miatt, továbbá amiatt, hogy a társadalmi szervezetek és a lakossági csoportok ma még viszonylag ritkán kapcsolódnak be erdészeti ügyekbe, nem sok ügy közül válogathattunk. Végül az EMLA Egyesület joggyakorlatából⁸ választottunk viszonylag friss ügyeket, amelyek közül még egyik sem fejeződött be véglegesen, azonban mindegyik alkalmas arra, hogy érzékeltesse, hol tart ma a természetvédelmi társadalmi szervezetek felkészültsége és az erdészeti hatóságok szemlélete a közösségi részvétellel kapcsolatosan.

a) A B-i Természetvédő Egyesület adatkérési ügye

Tényállás:

A B-i Természetvédő Egyesület folyamatosan figyelemmel kíséri a rendkívül értékes vizes élőhelyekkel rendelkező G-i ártéri erdő sorsát. Ennek érdekében kérelmezte az illetékes összevont mezőgazdasági hatóságnál, hogy az Erdészeti Adattárból az erdőre vonatkozó terveket bocsássák a rendelkezésére. A hatóság a kérelmet elutasította, amely határozat ellen az egyesület fellebbezéssel élt.

Jogszabályok:

Az Erdészeti Törvény 32. § (3) bekezdésében valóban az szerepel, hogy az Erdészeti Adattár adataihoz a hatóságokon kívül csupán az erdőgazdálkodóknak van hozzáférése, nekik is csak a saját maguk által kezelt erdőrészek vonatkozásában. Az Erdészeti Adattárra vonatkozó korlátozó rendelkezést azonban olyan speciális rendelkezésnek tartjuk, amely semmiképpen sem írhatja felül az Adatvédelmi Törvény alkotmányerejű rendelkezéseit. Ezzel kapcsolatban az erdészeti hatóság arra hivatkozott, hogy az Atv. megengedi, hogy törvény hatósági eljárásokra tekintettel kivételt tegyen a közérdekű adatok hozzáférhetősége alól. A fellebbező véleménye szerint azonban az Atv. azon rendelkezése, miszerint törvény egyes bírósági vagy közigazgatási eljárásokra tekintettel a közérdekű adatokhoz való hozzáférést korlátozza, csupán egyes meghatározott közigazgatási eljárásokban meghatározott szituációkra nézve érvényes és semmiképpen sem adhat felhatalmazást egész adattárak kivételére a hozzáférhető közérdekű adatok köréből. Ez az Aarhusi Egyezmény 4. cikk (3) bekezdése alapján egészen nyilvánvalóvá válik, hiszen ott látható, hogy valójában mik lehetnek azok a közigazgatási eljárási érdekek (folyamatban lévő, függő ügy vagy belső kommunikáció dokumentációi), amelyek a hozzáférést - egyébként csak időlegesen és részlegesen - korlátozhatják.

Az eljárás adataihoz való hozzáférés kérdését továbbá nyilvánvalóan a közösségi részvételre vonatkozó teljes joganyag összefüggéseiben kell tárgyalni. Amennyiben a társadalmi szervezet a Kvtv. 98. § (1) bekezdése, illetőleg a Ket. 15. § alapján egy ügyben ügyféli joggal bír, főlegesen a közérdekű adatokra vonatkozó szabályok körében vizsgálódnia, hiszen az ügyféli jogok között a Ket. alapján az ügy összes iratának megismerése is szerepel.

⁸ 1994 óta fennálló közérdekű környezetvédelmi jogsegélyszolgálatunk eddig több, mint 500 ügy teljeskörű ügyvédi tevékenységét látta el, azonban ezek közül alig egy tucatnyi vonatkozott erdészeti vagy az erdők védelmével összefüggő természetvédelmi kérdésekre.

Eredmény:

A másodfokú eljárás még folyamatban van, azonban az erdészeti hatóságok és a másodfokú hatóság álláspontját ismerve kevés az esély arra, hogy igazat adnak a kérelmezőnek és elismerik az adatokhoz való hozzáférésre irányuló jogosultságát. Egy esetleges közigazgatási perben már több esélye lehet a B-i természetvédelmi egyesületnek, azonban a jogszabályok közötti formális ellentmondást mindenképpen a jogalkotónak kellene feloldania.

b) Társadalmi szervezet részvétele az N-i tarvágás ügyében

Tényállás:

Az N-i erdő Magyarország kevés megmaradt pusztai tölgyesének egyike, amelyet több környezetvédő szervezet is szinte folyamatosan megfigyel. 2004-ben megdöbbenéssel tapasztalták, hogy a terület éves erdőgazdálkodási terve intenzív, tarvágáson és teljes talajelőkészítésen alapuló technológiát engedélyezett az erdőgazdálkodó számára. A W. nemzetközi természetvédelmi szervezet megkísérelt ügyfélként bekapcsolódni az erdészeti hatóság eljárásába, azonban a hatóságok az ügyféli jogát nem ismerték el. Az elsőfokú hatóság egyszerűen nem vett tudomást a beadványáról, a másodfokú erdészeti hatóság pedig, bár érdemi másodfokú határozatot hozott, abban kifejtette, hogy a W. szervezetnek az ügyben ügyféli joga nem volt. A szervezet közigazgatási pert indított a másodfokú hatóság ellen. A perben bizonyítékként kérte értékelni a Duna-Ipoly Nemzeti Park igazgatójának levelét, amely egyértelműen kimondja, hogy a szóban forgó N-i erdőrészlet a nagykőrösi pusztai tölgyes kiemelt jelentőségű természetmegőrzési területbe tartozik és mint ilyen része az ország Natura 2000 hálózatának. Emellett becsatoltak még az Ökológiai és Botanikai Kutató Intézet (Vácrátót) által kibocsátott állásfoglalást az erdős sztyepp erdők erdészeti kezelésével kapcsolatban, amely a tarvágásos kezelési módot tudományos érvekkel elveti.

Jogszabályok:

Az ügyben egyfelől a természetvédelmi jogi védelemet és az azzal járó kötelezettségeket kellett bizonyítani, másfelől rá kellett mutatni felperes ügyféli jogának fennállására és az alperesi hatóságok súlyos eljárásjogi mulasztásaira. Az első témakörben az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekről szóló 275/2004. (X. 8.) Korm. sz. rendeletre hivatkoztak (a továbbiakban: Rendelet), amelynek 7. sz. melléklet 265. pontjában a jogalkotó a nagykőrösi pusztai tölgyeseket a kiemelt jelentőségű természetmegőrzési területek között nevesíti.

Hivatkoztak a Rendelet 10. § (2) bekezdésére, ami szerint az igazgatóság csak akkor járulhat hozzá az (1) bekezdésben meghatározott tervhez, valamint a 9. § szerinti tevékenységhez, beruházáshoz, illetve egyéb környezethasználathoz, ha megállapítható, hogy azok nem veszélyeztetik vagy károsítják a Natura 2000 területet, illetőleg - a 4. § figyelembevételével - nem ellentétesek a kijelölés céljaival.”

A hivatkozott 4. § a következőképpen fogalmazza meg a kijelölés céljait:

„(1) A Natura 2000 terület kijelölésének célja az azokon található, az 1-3. számú mellékletben meghatározott, kijelölésük alapjául szolgáló fajok és a 4. számú mellékletben meghatározott, kijelölésük alapjául szolgáló élőhelyek kedvező természetvédelmi helyzetének megőrzése, fenntartása, helyreállítása, valamint a kijelölés alapjául szolgáló természeti állapot és az azt létrehozó, illetve fenntartó gazdálkodás feltételeinek biztosítása.”

Rendelet 4. § (3) és (4) bekezdései kivételeket fogalmaznak meg a Natura 2000 területek védelmével kapcsolatosan:

„(3) A kiemelt jelentőségű természet megőrzési területek esetén a Natura 2000 területekhez kapcsolódó célok megvalósítását csak kiemelt fontosságú közérdek előzheti meg.

(4) A (3) bekezdés alkalmazása szempontjából kiemelt fontosságú közérdeknek az emberi egészség vagy élet védelmét, a közbiztonságának fenntartását vagy a környezet védelme szempontjából kiemelt jelentőségű, illetve az Európai Bizottsággal történt egyeztetés szerint egyéb hosszú távon ható, a lakosság jelentős részére kedvező hatás elérését lehet tekinteni.”

Mindezek alapján a felperes egyértelműnek látta, hogy a tarvágás a perben szereplő Natura 2000-es terület kedvező természetvédelmi helyzetének megőrzésére nem alkalmas, nem beszélve annak fenntartásáról vagy helyreállításáról.

Az ügyféli jogokkal kapcsolatos álláspontjukat a felperesek elsősorban a környezetvédelmi törvény 98. § (1) bekezdésére, illetőleg ezzel kapcsolatban a Legfelsőbb Bíróság 1/2004. KJE sz. jogegységi határozatára alapozták. Ezek szerint a környezetvédelmi társadalmi szervezeteknek ügyféli joga van a működési területükön folyó környezetvédelmi ügyekben, ilyeneknek kell pedig tekinteni minden olyan ügyet, amelyben a környezetvédelmi hatóságok szakhatóságként vesznek részt.

Jellemző módon az alperes előkészítő iratában arra hivatkozott, hogy az eljárásában a környezetvédelmi hatóság nem szakhatóságként vett részt az eljárásban, hanem csupán szakvéleményt kértek tőle. Többféle hatósági eljárásban, sőt jogszabályban próbálják ilyen módon kijátszani a Legfelsőbb Bíróság hivatkozott határozatát és elkerülni a közösségi részvételt. A jelen ügyben azonban ez az érvelés nem állhatott fenn, mivel a Rendelet már idézett 10. § (1) bekezdése a szóban forgó ügyekben egyértelműen szakhatósági állásfoglalást ír elő, másrészt pedig az Áe. és a Ket. szabályai szerint is hatóságok szakértői bevonása az eljárásban komoly eljárásjogi problémákat vet fel (szakértőre vonatkozó szabályok, költségek, szankciók, összeférhetlenség stb.). Végül megjegyezzük, hogy a felperes ügyféli jogállását az Áe. 3. § (4) bekezdés (a jövőre nézve: Ket. 15. §) alapján is el kellett volna ismernie az ügyben eljáró erdészeti hatóságoknak.

Utalt a felperes a keresetlevelében és a tárgyaláson a hatóságoknak az általános közigazgatási eljárási jogon alapuló azon kötelezettségeire, amik szerint a döntésük meghozatala során az ügyben felmerült összes tény, bizonyítékot figyelembe kell venniük és erről a határozataik indokolásában részletesen számot kell adniuk. Ez a kötelezettség ugyanolyan erővel vonatkozik az erdészeti eljárásokban részvételi joggal rendelkező társadalmi szervezetek által felvetett észrevételek, bizonyítékok elbírálására is.

Eredmény:

A bíróság a felperesi érveket elfogadta, az alperes határozatát az elsőfokú határozatra is kiterjedő hatállyal hatályon kívül helyezte és az erdészeti hatóságokat új eljárás lefolytatására kötelezte. Ezek az eljárások még folyamatban vannak, azonban az alapeljárásban elkövetett eljárási hibákat már nem ismételt meg, mivel a bíróság ítélete és az abban kifejtett indokok a közigazgatási hatóságokat kötik.

c) Társadalmi szervezet által indított polgári per természetkárosító erdőgazdálkodó ellen

Tényállás:

A D. Zrt. 2005-ben a kezelésében lévő K-i állami tulajdonú erdő egy 418 ha-os területére 130 vaddisznót kívánt telepíteni és erre ugyanebben az évben a szükséges engedélyt a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium Vadászati, Halászati és Vízgazdálkodási Főosztályától megkapta. Bár a terület egy része helyi természetvédelmi oltalom alatt állt, a mezőgazdasági hatóság a környezetvédelmi hatóság természetvédelmi szakhatósági véleményét nem szerezte be. A területen mintegy 30 féle védett növény terem, köztük az igen értékes pettyegetett őszirózsa is, amelyek fennmaradását a szokásos állatsűrűség mintegy hétszeresét kitevő terhelés komolyan veszélyezteti. Emiatt a N. természetvédelmi egyesület polgári pert indított a Zrt. ellen, amelyben a tényállást a területről szóló botanikai tudományos tanulmánnyal, fotókkal, tanúvallomásokkal és a pert megelőző közigazgatási eljárás adataival bizonyítja.

Jogsabályok:

A felperes által állított természeti védettségeket elsősorban a védett és a fokozottan védett növény- és állatfajokról, a fokozottan védett barlangok köréről szóló 13/2001. (V. 9.) KöM rendelet 4. mellékletére alapozta. A természeti védettség alatt álló fajokra vonatkozó rendelkezéseket a Természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvénynek a természeti területek megóvására, egyes használati módok kizárására vonatkozó kogens rendelkezéseiből idézték, elsősorban a Ttv. 7. § (1) bekezdésére, a (2) bekezdés c) és d) pontjaira, 8. § (1) bekezdésére, 17. § (1) és (2) bekezdésére, 24. § (4) bekezdésére, valamint 42. § (1) és (2) bekezdésére hivatkoztak. Felhívták még a védett és fokozottan védett életközösségekre vonatkozó korlátozásokról és tilalmakról szóló 67/1998. (IV. 3.) Korm. sz. rendelet rendelkezéseit, különösen a 3. §, 4. § a), b) és d) pontjait is.

A per megindítását magát a Kvtv. 99. § (2) bekezdés a) pontjában, illetőleg a Ttv. 65. § (2) bekezdés a) pontjában meghatározott lehetőségekre alapozták, ami szerint a környezetvédelmi, illetőleg természetvédelmi társadalmi szervezeteknek joguk van a környezet-, illetőleg természetkárosító ellen polgári pert indítani, a természetkárosítástól való eltiltását, illetőleg megfelelő intézkedésekre való kötelezését kérni. Ez a perlési lehetőség független attól, hogy a természetkárosító a tevékenységéhez rendelkezik-e vagy sem megfelelő közigazgatási engedéllyel, hiszen a természetvédelmi törvény idézett rendelkezéseinek megsértése jogellenes akkor is, ha egyébként maga a tevékenység más közigazgatási (esetünkben: mezőgazdasági igazgatási) szempontok alapján jogszerűnek minősült.

A környezetvédelmi szakhatósági részvétel mellőzésének köszönhető egyébként az is, hogy az engedélyező mezőgazdasági hatóság figyelmen kívül hagyhatta a környezeti hatásvizsgálati eljárásról szóló, a per szempontjából irányadó 20/2001. (II. 14.) Korm. sz. rendelet B. melléklet 7. pontját és a vadászatról szóló 1996. évi LV. Törvény végrehajtásáról rendelkező 79/2004. (V. 4.) FVM sz. rendelet 3. melléklet 4. pontját, amelyek alapján a védett természeti területeken létesített vadaskertek hatásvizsgálat kötelesek voltak.

Eljárásjogi szempontból lényeges az Illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 5. § (1) bekezdés d) pontja, aminek alapján a felperes természetvédelmi társadalmi szervezet teljes személyes illetékmentességgel rendelkezik. Ahhoz, hogy ez a per vitelét költség szempontból lehetővé tevő rendelkezés érvényesüljön, szükséges még, hogy a felperes az Illetéktörvény 5. § (2) és (3) bekezdésére tekintettel a keresetlevelében kijelentse, hogy a megelőző naptári

évben egyesületüknek vállalkozási tevékenységből származó társasági adófizetési kötelezettsége nem volt.

Eredmény:

A keresetlevélben a felperes azt kérte, hogy bíróság az alperes Zrt.-t a vadaspark létesítésétől tiltsa el, továbbá kötelezze a területen lévő védett növények és élőhelyüket fenyegető kár megelőzéséhez szükséges intézkedések megtételére, különösen az ítélet meghozataláig esetlegesen felépített műtárgyak (pl. kerítés) eltávolítására. A per a tanulmány lezárásakor még folyamatban volt, azonban közösségi részvételi szempontból lényeges, hogy az eljáró bíróságok (egy városi és, áttétel folytán, egy megyei bíróság is tárgyalta már az ügyet) egyöntetűen befogadták az ügyet és érdemben tárgyalták azt.

5. Forráselemzés

Az erdészeti ügyekben a közösségi részvétellel kapcsolatba hozható könyvek és egyéb kiadványok elemzése elsősorban az aktív információszolgáltatás és a részvételre képesítés témakörében járulhat hozzá egy teljesebb kép kialakításához.

A hatóságok aktív információszolgáltatását számos kritika érte a civil szervezetek részéről, részben annak hiánya, részben pedig hiányos illetve nehezen kezelhető/elérhető volta miatt. Külön kiemelték a válaszadók, hogy a papíralapú információszolgáltatás, nyilvánvalóan annak költséges volta miatt amúgy is népszerűtlen.

Arra már az indikátorok elemzésekor is utaltunk, hogy az aktív információszolgáltatás és a részvételre képesítés nagyban összefügg, és ha nem is helyettesíthetik, de támogathatják egymást. Minél hatékonyabban használhatóak ugyanis a hatóságok honlapjai vagy kiadványai, annál szélesebb körben válik magától értetődővé az alkalmazásuk. Márpedig a részvételre képesítés nem csak a konkrét információ-elérési, döntésben való részvételi és jogorvoslati jogokról, lehetőségekről és ezek módjáról való tájékoztatásról szól, hanem „jogtudatos nyilvánosság” neveléséről is, amely tudja, hogy kérhet adatot, részt vehet a döntési folyamatban, stb.

A hatóságok részéről tapasztalt passzivitást a civil szervezetek kísérik meg kiadványaikkal ellensúlyozni. Érdemes ezeket megvizsgálni a tartalom és a szerkesztés (mind az aktív információszolgáltatás két indikátora) szempontjából: miről tájékoztatja a nyilvánosságot a zöld sajtó és a kevés hatósági kiadvány, mi az tehát, amit közérdekű és jól használható adatnak minősítenek és ezt milyen formában teszik, azaz mi a leginkább felhasználóbarát forma az adatszolgáltatásban.

a) Tartalom

Természetesen más tartalommal fog bírni egy országosan megjelenő zöld folyóirat, ami ha nem is próbál meg versenyre kelni a piacon az olvasókért, de kifejezetten a szélesebb nyilvánosságnak szól, és mással a szakmai körök felhasználására váró kiadvány. Még az előbbi kategória is meglehetősen differenciált: az általában környezettudatos életről szóló

folyóirattól az egyes környezet- vagy természetvédelmi területre specializált kiadványokig terjed a skála.

A tartalmat ezen kívül már önmagában meghatározza, hogy a kiadók legtöbbször országos vagy nagyobb regionális hatáskörű civil szervezetek (hiszen a kisebb szervezeteknek nincs rá pénze). Így értelemszerűen nem közölhetnek (minden) konkrét hatóságokról konkrét adatokat, hanem általánosabban kényszerülnek megválasztani témáikat. (Látható, hogy civil lapok sohasem helyettesíthetik az egyes hatóságok aktív adatszolgáltatását.) Ilyennek tekinthető például, hogy hírt adnak nemcsak már lezajlott kampányokról, tiltakozásokról, de néhány jövőbeni időpontot is közölnek (Kabóca). Tájékoztatják az olvasóikat a genetikailag módosított élelmiszerek veszélyeiről, és ismertetik A Környezet- és Természetvédő Társadalmi Szervezetek Országos Találkozásának Állásfoglalását.

Látható, hogy ez korántsem azonos a klasszikusan környezetvédelminek tekintett adatok szolgáltatásával, és egy tiltakozás időpontjának megjelölése messze elmarad a döntéshozatalban való részvétel lehetséges eszközeinek az ismertetésétől, de újra szeretnénk rámutatni még ezen közvetett nevelés hasznosságára is. Sokkal hatékonyabb természetesen, ha egy civil szervezet meghatározott témában jelentet meg kiadványt (pl. Mielőtt odaláncolod magad – útmutató a városi zöldfelületek és fák védelméhez, Védegylet füzetek 8.).

A fent említett füzet például jogi szakkifejezések mellőzésével, de a jogi háttér kielégítő ismertetésével, közérthetően mutatja be (az eljárás vagy jogsértés előrehaladtával) lépésről-lépésre az érintettek vagy érdeklődők részvételi lehetőségeit. Ezenkívül a témához kapcsolódó hasznos linkeket és címeket is megad, zöldhatóságok, erdészeti hatóságok, környezeti tanácsadó irodák és civil szervezetek elérhetőségeit megjelölve. Ezek a publikációk – bár a közérthetőség néhol a jogi pontosság rovására megy – sokkal közvetlenebbül szolgálják a részvételre képesítést, mint a fentebb említett folyóiratok.

Üdvözlendő kivételként kell megemlítenünk egy hatósági időszakos kiadványt, az ÁPV Zrt. Erdészeti társaságainak „Az állami erdők Magyarországon” című kiadványát. Nemcsak a 19 ÁPV Zrt.-hez tartozó erdészeti társaság elérhetőségét (telefonszámok, elektronikus és postai levelezési címek) közli, de ismerteti ezek 2005. és 2006. évi (a megjelenést megelőző két év) összesített mérlegét és eredmény kimutatását is, ezenkívül bemutatja a társaságok tevékenységét általában. Sajnos éppen a kiadvány általános volta miatt, kevés konkrét tevékenységet jelöl meg, és kevés pontos adatot közöl.

b) Szerkesztés, forma

Az utóbb említett hatósági folyóirat kifejezetten élvezetes olvasmány. Közérthetően fogalmazott, és a fenti adatokat erdészeti érdekességekkel, természetvédelmi cikkekkel teszi változatossá. Tanulságos, hogy nem feltétlenül az a honlap vagy kiadvány felhasználóbarát, amelyik pontos adatok végtelen sorát zúdítja az érdeklődőre, s ezek rendezettek, könnyen megtalálhatóak, illetve nem merülhetnek ki ebben a szerkesztéssel kapcsolatos elvárások. Az élénk színek, igényes természetképek, érdekességek között nagyobb kedvvel és bátrabban használja az adatokat és a forrást az érdeklődő. Ebben sajnos a civil szervezetek kiadványai messze elmaradnak a fenti hatósági példány mögött.

6. Javaslatok

Az erdészeti jogalkotásban és igazgatásban szükséges részletes javaslatok kidolgozására két elismert civil szakértőt kértünk meg, akik a TAI módszertannal feltárt eredményeket az erdészet és a természetvédelem társadalmi, szakmai háttérébe illesztve vizsgálták.

a) Az erdőkkel és az erdőgazdálkodással kapcsolatos társadalmi részvétel jelentősége, különös tekintettel a megfelelő adatok hozzáférhetőségére⁹

A WWF Magyarország egy nemzetközi természetvédelmi szervezet. Bár erdőkkel kapcsolatos tevékenységünk során nem egy esetben konkrét terepi események véleményezésére is vállalkozunk, illetve terepi projektek megvalósításában segítünk, elsősorban az ország teljes erdőterületének természetvédelmi állapotát kísérik figyelemmel. Célunk, hogy megfelelő kommunikációval és anyagi eszközök felhasználásával minél hatékonyabban támogassuk az erdők természetességének megőrzését és helyreállítását. Munkánk során gyakran szembesülünk a megfelelő adatok hozzáférhetőségének nehézségeivel, így az alábbi összefoglalóban a tanulmány témakörei közül elsősorban ennek fontosságára helyezzük a hangsúlyt.

Az erdőket veszélyeztető tényezők

Az erdő a szárazföld legösszetettebb élő rendszere. Élő és élettelen alkotórészeinek (az alkotó fajok, talaj, klíma), valamint az ezeket meg- és fenntartó folyamatoknak a megőrzése minden emberi közösség számára alapvető fontosságú feladat, ami a jövő életminőségét jelentősen meghatározza.

Az erdők sorsát az emberi tevékenységekből származó globális veszélyeztetők (pl. légköri szennyezések), valamint a helyi közösségek felelőtlen károsító tevékenységei (pl. gyűjtések, technikai sportok) mellett világszerte két alapvető és tudatos tevékenység határozza meg; az erdőirtás és az erdőgazdálkodás. Míg előbbi az erdő tartós megszűnésével jár, az utóbbi általában az erdő, mint életközösség átalakulását, degradációját vonja maga után. A fejlődő országokkal ellentétben Európában, így Magyarországon is, az erdőirtás csak kis területen, általában területfejlesztések alkalmával valósul meg, amelynek során az erdőt máshol pótolni kell. Az erdőgazdálkodás ugyanakkor (ismét a fejlődő országokkal ellentétben), gyakorlatilag az egész erdőterületet érinti, kisebb-nagyobb degradációt okozva. A degradáció fő oka a termőhelyhonos fafajok lecserélése és a természetes erdődinamikát figyelmen kívül hagyó sematikus (vágásos) gazdálkodási módok előtérbe helyezése, ami miatt a termőhelyi jellemzők rendszeres időközönként drasztikusan megváltoznak, továbbá az így kialakuló, egyszerű összetételű és szerkezetű faállomány negatívan hat az erdő életközösségének működésére.

A civil szervezetek és magánszemélyek egyre inkább felismerik, hogy ezt a két tevékenységet ellenőrizni kell a közjóléti szempontok érvényesítése érdekében. A helyi civil szervezetek és magánszemélyek érdeklődését általában az erdőirtások (az erdőterület megszűnése, vagy akár néhány fa eltávolítása) és a degradációt okozó tevékenységek némelyike (különösen a tarvágás) váltják ki. Az erdőgazdálkodás általános problémáival általában csak a nagyobb civil szervezetek illetve oktató-kutató helyeknek van módja érdemben foglalkozni.

⁹ Ezt a fejezetet felkérésünkre Gálhidy László a WWF Magyarország Alapítvány munkatársa írta.

Az erdővel és az erdőgazdálkodással kapcsolatos adatokhoz való hozzáférés fontossága

Az erdőket érintő beavatkozások ügyében fellépő szervezetek szándéka általában valamely tevékenység megakadályozása, a kivitelezés módjával kapcsolatos döntések befolyásolása, egyes esetekben az átfogó koncepciók kialakításában való részvétel a közjóléti szempontok érvényesülése érdekében. Mindez elképzelhetetlen a megfelelő adatokhoz jutás lehetősége nélkül.

A vágásos erdőgazdálkodás legkisebb egységére, az erdőrészletre vonatkozó konkrét adatokhoz való hozzájutás elsősorban a helyi jelentőségű beruházásokkal (melyek az erdőterület megszűnésével járnak) illetve fahasználatokkal kapcsolatban elengedhetetlen a megfelelő vélemény kialakításához. Szükséges tudni, hogy az adott állomány mekkora természeti értéket képvisel regionális és helyi szinten, valamint hogy az adott esetben a gazdálkodásnak milyen alternatív módjai lehetségesek. A faállomány típusa, életkora, termőhelyi adottságai stb. mind befolyásolhatják az álláspont kialakítását, amely egyes esetekben a tiltakozáshoz vezetnek, esetleg kompromisszum kialakításához vagy akár a beruházó, gazdálkodó eredeti elképzelésének támogatásához.

Megfelelő bontásban és szempontok szerint lekérdezett aggregált adatokra a régió, vagy az ország erdőterületének egészét érintő koncepciók kialakításában való részvétel során van szükség. A táji szintű tervezésekhez szükséges ismerni a különféle típusú állományok részarányát és térbeli elhelyezkedését, valamint az ezek állapotát leíró változók értékeit. A leíró jellegű információk mellett szükséges látni az adott tájra jellemző folyamatokat is, amelyhez elengedhetetlen a különböző évekre vonatkozó adatokból álló idősorok ismerete.

Az adatokhoz jutás és a döntési folyamatokban való részvétel nehézsége

Az erdőkre és az erdőgazdálkodásra vonatkozó adatok hazánkban sok évtizede, nagy pontossággal, részletességgel és rendszerességgel kerülnek rögzítésre. Elvileg tehát az Országos Erdőállomány Adattárban az erdőterület bármely pontjára bármely időszakra (akár éves bontásban) olyan adatok állnak rendelkezésre, melyek megbízható kiindulásai lehetnek számos elemzésnek. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy az adatok elsősorban erdészeti szempontból részletesek (a termőhelyre illetve a faállomány bizonyos jellemzőire vonatkoznak), a természetvédelmi szempontú értékeléshez sokszor csak támpontokat adnak. Az utóbbi években végzett ún. erdőtermészetességi vizsgálatok¹⁰ pl. az erdő számos olyan elemét vizsgálták, melyekre vonatkozó adatok az Országos Erdőállomány Adattárban nem szerepelnek. Az erdők természeti értékét sokszor meghatározó élőlényekkel (elsősorban védett növény- és állatfajokkal) kapcsolatos adatokat szintén más forrásból lehet csak beszerezni.

A TAI módszerű környezeti demokrácia felmérésből is kitűnik, hogy a meglévő adatokhoz való hozzáférés a gyakorlatban erősen korlátozott. Az egyes erdőrészletekre vonatkozó adatok esetén az adatvédelmi előírások miatt korlátozott az adatokhoz jutás. Az aggregált adatokkal kapcsolatban más nehézségekkel kell szembenéznünk, amelyek részben az adattárolásnak az adatok kezelésének és megjelenítésének nehézségeivel függenek össze.

¹⁰ Bartha D., Gálhidy L. (szerk.) 2007. A magyarországi erdők természetessége. WWF füzetek 27. WWF Magyarország

Bizonyos kérdésekre vonatkozó adatok az adatbázis számos állományának együttes felhasználásával érhetőek csak el, ami magas képzettséget és az Adattár igen alapos ismeretét feltételez. Nem kellő pontossággal feltett kérdésre, összetett feladatokkal járó lekérdezési munkát az MgSZH vélhetően kapacitáshiány miatt nem, vagy csak magas díjazás ellenében tud vállalni.

Érdemes körbejárni az erdész szakmának (különösen az állami erdőgazdaságoknak és az ellenőrző szervezeteknek) az erdőkre vonatkozó adatokkal kapcsolatos kommunikációját, azaz nem csak a passzív, hanem az aktív adatszolgáltatás kérdését is. Az állami erdőket kezelő részvénytársaságok elsősorban csak a saját szakmapolitikai törekvéseikkel összhangban közölnek adatokat. A gazdasági vagy természetvédelmi szempontból pozitív benyomást keltő adatokat kiemelten tárgyalják (így kaphatott nagy publicitást pl. a kétmilliomodik hektár erdő átadása), miközben a kedvezőtlen állapotokra vagy folyamatokra utaló adatokat súlytalanul, vagy egyáltalán nem mutatják be. Ilyen kérdés pl. az idegenhonos faállományok területi részesedése illetve növekedése, vagy bizonyos fahasználati módok elterjedtsége és azok további kedvezőtlen változása. Érdekes módon az utóbbi évek pozitív jelenségének tekinthető folyamatos erdőborítással járó természetközeli erdőgazdálkodás terjedésének adatokkal alátámasztott kommunikációja is meglehetősen gyenge, különösen, ha figyelembe vesszük a folyamatnak az erdőgazdálkodásra és a természetvédelemre egyaránt gyakorolt jelentős hatását.

A közvélemény és a közhasznú témákkal foglalkozó szervezetek kiegyensúlyozott tájékoztatásának hiánya vélhetően történeti okokra vezethető vissza. Az erdész szakma eredendően zárt, elméleti és gyakorlati kérdésekben kialakított álláspontja lassan változik, amihez szociológiai értelemben vett zártság (erdész dinasztiai, erős iskolai és munkakapcsolatok) is párosul. Az erdészek munkáját kívülről érő társadalmi kritika fokozódása és a szakma belső paradigmaváltása emellett olyan gyors, amivel a rendkívül merev adatkezelési és kommunikációs rendszer nem képes konzisztensen és mindenki számára megnyugtató módon lépést tartani.

Az egyes helyi, erdőket érintő ügyekbe való beleszólás lehetősége (a beleszólási, jogorvoslati jog érvényesülése) ugyancsak összefügg a fentiekkel. A szakma zártsága és ezzel összefüggésben a társadalom felé hiányzó kommunikáció miatt nem alakult ki érdemi párbeszéd. Az erdőgazdálkodással, szakigazgatással kapcsolatban igen körülményesen és töredékesen lehet információhoz jutni, ami az esetek nagy részében bőven elég ahhoz, hogy az erdőkért aggódó civilek ne kezdeményezzenek semmilyen hivatalos eljárást; így pl. a jogorvoslati jog érvényesítésére már sor sem kerül. Nem csak adatokhoz nehéz jutni, hanem az erdész szakma gyakorlatával, igazgatásával kapcsolatos alapvető ismeretekhez is, így a problémát közvetlenül érzékelő civil könnyen kerül abba a helyzetbe, hogy meg sem tudja fogalmazni, hogy mi az, amit kifogásolni szeretne az erdőgazdálkodás helyi gyakorlatával vagy általános célkitűzéseivel kapcsolatban. A korábban említett, a társadalomhoz „leereszkedő”, sokszor egyoldalú tájékoztatások ezen a helyzeten nem javítanak, sőt fokozzák az ellentmondásokat.

A hivatalok az évtizedes gyakorlat során kialakult „társadalmi érdektelenség” miatt nyilván sem elég kapacitással, sem elég motivációval nem rendelkeznek arra vonatkozóan, hogy bővítsék a párbeszéd lehetőségét és kezeljék az ennek nyomán esetlegesen felszaporodó ügyeket. A TAI tanulmány fontos eredménye, hogy rámutat az erdőkkel kapcsolatos jogorvoslati ügyek alacsony számára és a részvételre képesítés hiányosságaira, mivel ez önmagában megmutatja, hogy súlyos aránytalanságok vannak az erdők közjóléti szerepének

elismerése (ezt lényegében minden érintett, minden fórumon hangsúlyozni igyekszik) és az ennek érvényesülését segítő társadalmi kontroll lehetőségei között.

A marginalizált és egyéb (pl. technikai sportokban érdekelt) csoportokkal való aktív kapcsolattartás különösen fontos lenne. Az általuk az erdőkre kifejtett hatás (pl. gomba- és növénygyűjtés, taposás, zajkeltés) megfelelő tájékoztatással, a párbeszéd kialakításával csökkenthető, végső soron elfogadható mértékűvé tehető lenne.

A jövő lehetőségei

A közvélemény erdővel kapcsolatos érdeklődése várhatóan a jövőben sem fog csökkenni, különösen, ha tekintetbe vesszük, hogy a klímaváltozás és a biodiverzitás csökkenés megállításának igénye, valamint a nyersanyagigények egyszerre növekednek.

Az erdővel kapcsolatos adatok egy ma még nehezen hozzáférhető részének közérdekűségéhez nem férhet kétség. Az adatokhoz való hozzájutást előbb-utóbb meg kell oldani. Az erdőrészekre vonatkozó adatok a helyi döntésekkel kapcsolatban fontosak, így minden érintett betekintésére legalább korlátozott lehetőséget kell biztosítani. Az aggregált adatok régiók és az ország teljes erdőterületének természeti állapotát kell hogy minél szélesebb körben bemutassák, ezért statisztikai elemzésük és a térinformatikai eszközöket is felhasználó bemutatásuk rendkívül fontos, amihez az érintett állami hivatalok tájékoztató tevékenysége szükséges. Bizonyos esetekben egész régiókra vonatkozó erdőrészlet szintű tematikus térképek és adatsorok azok, amelyek a megfelelő véleményalkotást lehetővé teszik. Ezek hiányában állandósul egy olyan kommunikációs patthelyzet, amely egyik szereplő érdekeit sem szolgálja, és évtizedekre meghatározza az érdekelt felek egymáshoz való viszonyát.

Nyilvánvaló, hogy sok esetben az erdészeti hivatalok aktív segítségére van szükség, nem csak az adatszerzéssel, de a problémák megragadásával, ill. a megfelelő ügymenet javasolásával kapcsolatban is. Fontosnak tartjuk az aktív adatközlés hatósági szolgáltatásának minél többféle eszközzel (kiadványok, honlap, telefonos tanácsadás stb.) történő fejlesztését és rendszeressé tételét.

A társadalom erdészeti ügyekbe történő bevonásának hatékony lépése lehetne a hatóságok részéről bizonyos, az erdővel is foglalkozó civil szervezetekkel való partneri viszony kialakítása, amely jelenleg alig lépi túl a személyes ismeretségekből fakadó kölcsönös segítségnyújtás lehetőségeit. Fontos lenne, ha a nagyobb ismertséggel és saját információterjesztési és kommunikációs kapacitással rendelkező civil szervezetek adatkérése különösen bizonyos aggregált adatok lekérése esetében felgyorsulhatna, hiszen a már egyszer lekérdezett és összeállított adatokat könnyen mások rendelkezésére tudják bocsátani. Ugyanilyen jelentős lépés lenne a civilek ügyféli jogának elismerése az ügyek egy részében. A civil szervezetek cserében vállalkozhatnának a kapott információk terjesztésére (multiplikátor hatás) illetve a felmerült jogi esetek kiegyensúlyozott kommunikációjára. Mivel a civil szervezetek általában jó kapcsolatokat tartanak fenn a sajtó képviselőivel, segítségükkel a széles tömegekhez juthatnának el a hivatalok által is hitelesnek tartott adatok, interpretációk, esettanulmányok

A civilek és a hatóságok közötti együttműködés hozzásegíthetné a feleket ahhoz, hogy a szakmai és jogi szempontok szabadabban érvényesülhessenek, és ezen keresztül a társadalmi

elvárások közvetlenebbül hathassanak az erdőket érintő folyamatokra. Amennyiben a párbeszéd továbbra is informális marad, a társadalom széles rétegei felé pedig külön utakon járó, számítani lehet az erdészettel és a természetvédelemmel kapcsolatos körök szembenállásának elhúzódására, ami hosszú távon nem lehet érdeke egyik félnek sem. Az ellentétek nemcsak feloldhatók, de érdemes is feloldani azokat, hiszen a célok általában közösek!

b) Vélemények, javaslatok a TAI módszerű környezeti demokrácia felmérés az erdészeti igazgatásban c. tanulmányhoz¹¹

Az erdőkkel kapcsolatos TAI környezeti demokrácia kutatás eredményeinek átolvasásakor több esetben volt rossz érzésem azzal kapcsolatban, hogy az állapotelemzés szinte túl pozitív, és olyan, mintha mondjuk túlnyomóan a hatóságok értékelték volna magukat, de miután nem csak a hatóságok, hanem a civilek véleményét is ugyanolyan súllyal dolgozták fel, elfogadom, hogy objektivitásra törekedett.

Mielőtt most már az eredmények ismeretében a javaslatokra térek, egy fontos részt még tisztázni kell: az erdő tulajdonjoga, kezelési joga és a közösségi részvétel összefüggését. Ez a kérdés nem pusztán érdekes polémia, hanem alapvetően hatással van az erdészeti környezetvédelmi demokrácia program témakörére, hiszen az erdőtulajdon kezelésére irányuló társadalmi részvétel kérdése két szempontból világítja meg a kérdést.

Az egyik szempont az, hogy mekkora jogosultsága van pusztán a hatósági út használatával (közérdekű adat, ügyfél jog) a magánerdők esetében a társadalom részvételének.

Tíz sor, hogy az erdőkezelés önrendelkezési, gazdálkodási jogokat érintő kérdés, hiszen ha lecsupaszítjuk, abban az esetben pusztán termőföld használatról van szó. Nem lenne furcsa, ha egy földműves agrárgazdálkodónál megjelenne a „közösség” és azt mondaná: „ne ezt vesse, hanem azt, ne akkor arasson, hanem akkor”? De, minden bizonnyal előkerülne a gazdálkodónál a vasvilla a kérdésre adott válasz helyett. Nagyjából ez tapasztalható akkor is, amikor az erdőgazdálkodási társadalmi részvétel gyakorlása közben kívánjuk a mindennapokban a gyakorlatba átültetni javaslatainkat, véleményünket az erdőgazdálkodó számára. Egy nagyon kicsit mindez érthető is, hiszen nem egyértelműen világos minden magántulajdonos számára az erdők közjóléti funkciója.

Az erdő ugye – mondani sem kell – alapvető rekreációs célokat szolgáló közeg, levegőtisztasági eszköz, por lekötő, zajszint csökkentő, mindamellett, hogy sokrétű biológiai élettér is egyben, amely közösségi (ha kell: emberiségi) tulajdont képviselő élővilágnak nyújt otthont. Ebből adódóan bizony az erdő léte, gazdálkodása igen is pontosan a pozitív környezeti hatásai miatt nagyon is közösségi kérdés, így összehasonlítása az előbbi példán keresztül a termőfölddel, és a magán erdőgazdálkodók logikája e kérdéskörben nem helyénvaló. (Mellesleg fontos megjegyezni: a termőföld általános közösségi hatásai miatt – támogatási rendszerek, tájak fenntarthatósága, a vidék népességmegtartó ereje, plusz a természeti értékek és a helyi kulturális sokféleség – az agráriumban is fejleszteni kellene a társadalmi részvételt.)

¹¹ Ezt a fejezetet felkérésünkre Sallai R. Benedek a túrkevei központú Nimfea Természetvédelmi Egyesület ügyvezetője írta.

Ezügyben tehát nagyon fontos szemléletformálási, ismeretterjesztési munkára lenne szükség, hogy a magántulajdonosok minél inkább átlássák az erdő társadalmi szerepét, és megértsék ezért a társadalmi részvétel etikai jogosultságát.

Sokkal érdekesebb az eset a kérdés második vonatkozása, az állami erdők esete. Hazánk erdőterületének jelentős része állami tulajdonban van. Ezekben az esetekben már szinte természetes lenne már csak a vonatkozó jogszabályok miatt is, miután állami tulajdonról van szó, hogy erőteljes társadalmi részvétel valósuljon meg az erdőgazdálkodási döntéshozásban.

Azonban mégis így. Jelenleg az állami erdőgazdaságok is „vasvilláért nyúlnak”, ha valaki bele kíván szólni a gazdálkodásukba. Magyarországon – csakúgy, mint a termőföld esetén is – az erdő birtokszerkezetére alapvető hatással volt a rendszerváltás. A kialakult magán erdőbirtok mellett az erdőségek jelentős része az állam tulajdonában maradt. Az állam a saját tulajdonában lévő zártkörűen működő részvénytársaságra (ÁPV Zrt.) bízott nagyon komoly állami vagyont, így az erdőket is. A társaság kizárólagos tulajdonosi képvisellel rendelkezik az állami erdőket kezelő zárt részvénytársaságok fölött, és a társaságok legfontosabb célja: a minél nagyobb fenntarthatónak vélt profit.

Itt már az állam egyik érdeke (az erdők közjóléti funkciójának fenntartása) szembe kerül egy másik érdekével (az állami tulajdon gazdaságos kezelése). Felmerülhet a kérdés: az államnak mi a célja az erdőterületeivel? Pusztán gazdálkodás lenne, mint az a legtöbb területen történik? A jogszabályok azt sejtetik, hogy nem pusztán gazdálkodás a cél, és jócskán figyelembe veszi a jogszabályi háttér az erdők társadalmi funkcióit is, amit azonban az erdészeti Zrt.-k már csak részlegesen, vagy helyenként vesznek figyelembe. Ez az a pont, ahol emiatt megjelenik az igény a társadalmi részvételre. A nem bölcs használat azonnal magával vonzza a társadalom reakcióját: szóljunk bele a gazdálkodásba. Miután állami tulajdonról van szó, közösségi tulajdonról, emiatt mindez az igény még inkább jogos, mint a magánerdők esetében.

Az állami erdészeti adatai azonban közvetlenül nem hozzáférhetők, az erdőtervezés még szolgálati titok is, és az erdőkezelésükbe nem lehet beleszólni csak úgy, mint a magánerdők esetében: hatósági úton. Felmerül hát a kérdés: miért ugyanolyan az eszköze az állami erdők és magánerdők gazdálkodásába való közösségi részvételnek? Nem kellene, nem lenne, természetes hogy az állami tulajdonú erdők kezelésével kapcsolatos ügyekben a társadalmi részvétel lehetősége még nyitottabb, még közvetlenebb legyen?

Ez a téma az, amivel egyáltalán eljutottunk a TAI módszertan egy izgalmas kérdéséig: a közösségi részvétel feltétele-e a jó erdőgazdálkodásnak? S ha a jelen tanulmány az esettanulmányok és elemzések sokaságával arra a következtetésre jut, hogy igen, akkor miként is lehet azt megvalósítani?

Mielőbb azonban erre a kérdés megválaszolására válaszokat keresnénk, zárjuk le a rövidke erdő-birtokszerkezeti kérdéskört. Az bizonyos, hogy az erdőkezelés, erdőgazdálkodás közösségi ügy. Ebben a közösségi ügyben egy fontos hatással bír az: ki az erdő tulajdonosa? Feltehetjük a kérdést úgy is: ki az erdő jó tulajdonosa?

Azt gondolom, hogy miután a magánbirtok szerkezetben ha vannak is nagyon pozitív szemléletű gazdálkodók, ezért ez nem általános. Ha az erdő közjóléti szerepét fenn kívánjuk tartani, ha az erdők bioszféra-szolgáltatásban betöltött szerepét erősíteni szeretnénk, akkor az

erdő állami kézben való megőrzése stratégiai kérdés. Az állami erdőgazdálkodásnak azonban figyelembe kell vennie a helyi közösségek érdekeit, tájképi és közjóléti igényeit, amelyek jelenleg nem valósulnak meg, ezért nagyon fontos kérdés, hogy a társadalmi részvétel erősödjön az erdőgazdálkodásban, az erdőtervezésben. Ezt a tényt maga a TAI környezeti demokrácia kutatás is alátámasztja, azonban leszögezhetjük, hogy az erdőtulajdon kérdése ebben az ügyben nagyon fontos.

Ezután a „rövid” felvetés után rátérnek a javaslatokra. A javaslatok három alapvető szempontot tényként kezelnek:

1. Az erdők kezelése, gazdálkodása annak nagyon széles környezeti hatása, és ökológiai pozíciója miatt mindenképpen közügyek.
2. Az erdőkezelésnek, erdőgazdálkodásnak környezeti, társadalmi hatásai miatt széles társadalmi érintettsége van, ami miatt biztosítani kell a közösségi részvételt.
3. Mindebben a helyzetben az erdő tulajdoni és kezelői jogi alapvető kérdés, amit figyelembe kell venni a társadalmi részvétel igényénél.

A tanulmány végigolvasása során szerzett információkból, és a saját tapasztalatok alapján az alábbi javaslatokat érzem fontosnak az erdőkezelés, erdőgazdálkodás javítása során:

Jogsabályi biztosítékokra van szükség, hogy az erdőgazdálkodás ne csak nyereségességet, hanem minél inkább közösségi célokat is szolgáljon. Jogsabályi biztosítékokra van szükség, hogy a hatóság a természetvédelmi érdekeket, mint a természeti erőforrások fenntartható használatot célzó szemléletet fogadja el, és kormányzati elkötelezettségre van szükség, amely kifejezi, hogy mit is szeretne az állam a köztulajdonban lévő erdőktől.

i.) olyan erdőtörvényre van szükség:

- amely szakít az erdőgazdálkodás ágazati (pusztán agrárigazgatási) szemléletével;
- amely megfelelő garanciákat nyújt a társadalmi részvételre, kiszélesítve az ügyfelek értelmezését;
- jogsabályi szinten a „faültetvény” és erdő közötti megkülönböztetésre van szükség;
- a körzeti erdőtervet nyílt hatósági engedélyezési eljárás keretében lenne szabad csak készíttetni, ahol jogorvoslati lehetőséget megkapják az érintettek;
- a tízéves üzemterv kötelezően figyelembe veendő természetvédelmi szakhatósági nyilatkozatot is igénylő hatósági engedélyezési eljárása mellett az Aarhusi egyezmény értelmében érdemi társadalmi párbeszédet kellene kezdeményezni, mert ennek keretében korrigálható lenne a körzeti erdőterv tartalma;
- azt az eljárást, amely hosszú ideje a körzeti erdőtervet tekinti egyben üzemtervnek mindenképpen korrigálni kellene, nemcsak mert ez törvénytelen gyakorlat, hanem mert gyakorlatban kizárja a társadalmi részvétel lehetőségét.

- a jelenlegi erdészeti hatósági engedélyezési gyakorlatban szinte egyedüli érdemi esély a természetvédelmi érdek megjelenítésére az éves erdőgazdálkodási tervek engedélyezési eljárása. Ha a természetvédelmi hatóság az erdőtervezés korábbi fázisaiban nem járult hozzá a természetvédelmi jogszabályokat sértő véghasználatokhoz, erdőfelújításokhoz, erdőnevelési beavatkozásokhoz, az évenként megismétlődő engedélyezési eljárásban újra és újra kérelmezheti az erdőgazdálkodó a korábban elutasított kérelmeit, ami részben fölösleges figyelmet köt, részben megnöveli a figyelmetlenségből adódó hiba esélyét. Ezt is korrigálni lenne szükséges, és ezt is nyíltabb tervezéssel kellene megvalósítani azzal a biztosítékkal, hogy az az erdőkezelési terv, amely egyszer szakmai, társadalmi okokból meghíúsult, elutasításra került, az többé ne kerüljön újra napirendre.

- Az erdőgazdálkodók gyakorta érvelnek azzal, hogy az eredetileg nem hatósági engedélyként funkcionáló, de ilyen jellegűnek nyilvánított körzeti erdőterv köti az éves erdőgazdálkodási tervek elfogadásánál a természetvédelmi hatóságot is. Ezen a gyakorlaton is módosítani szükséges, és a társadalmi jogorvoslati lehetőség itt is sok lehetőséget teremtene a hibás erdőgazdálkodási lépések megelőzésére.

Csak érdekesség (Sipos Ferenc, a Kiskunsági Nemzeti Park munkatársa tájékoztatása alapján): Dr. Erdey György szakállamtitkár úr egy levelet írt a nemzeti parknak erdőgazdálkodási ügyben. Idézve: "Álláspontom szerint ... amennyiben a körzeti erdőterv (illetve az üzemterv) az érintett területek vonatkozásában felújítás nélküli véghasználatot ír elő, akkor attól való eltérésre kizárólag az erdőgazdálkodó döntése alapján van lehetőség."

Ezzel szemben az Evt. 28. § leszögezi: "Amennyiben az erdő állapotában bekövetkezett, az üzemterv elkészítésekor előre nem látott változás ezt indokolja, az erdészeti hatóság kérelemre vagy hivatalból - az érintett szakhatóság előzetes hozzájárulásával - az üzemtervtől eltérő gazdálkodási feladatokról és lehetőségekről határozatban dönt."

A Dr. Erdey György által megjelenített minisztériumi álláspont helytelenségét jelzi, hogy a KNPI 2004-ben jogerősen államigazgatási pert nyert, amelyben a bírói ítélet kimondta, hogy a körzeti erdőterv nem köti a későbbi erdészeti hatósági eljárásokban a szakhatóságként nyilatkozó természetvédelmi hatóságot.

- A körzeti erdőterv hozzáférhetetlen jellege általánosságban is nyilvánvalóan sérti azt az Alkotmánybíróság által rendszeresen megerősített jogállami normát, miszerint az érdeksérelem lehetőségét magában hordozó államigazgatási döntések ellen biztosítani kell a jogorvoslat lehetőségét.

- Közvetlen beavatkozás jogát szükséges biztosítani az állami erdőterületek kezelésével, ezért azok kezelői jogát úgy kell alakítani, hogy már a szervezetsége miatt is közvetlen beavatkozási teret engedjen a társadalomnak. Vagy az erdők kezelési jogát kell áttenni egy gazdálkodó szervezettől minisztériumi szinthez, vagy ha így marad, akkor a Zrt.-knél kell érdemi adathozzáférést és társadalmi részvételt biztosítani.

ii.) Olyan hatósági háttérre van szükség:

- amely erőteljesen képviseli a jogszabályok betartatását és szakít az ágazati szemlélettel (az erdőtörvény mellett figyelembe veszi az alkotmány biztosítékaitól a természetvédelmi törvényen át a CBD-ben vállalt kötelezettségéig minden jogszabályi szempontot), és a

természeti erőforrásokkal való bölcs (fenntartható) gazdálkodást tartja szem előtt engedélyeiben;

- amely szakképzett, elégséges humán háttérrel rendelkezik ahhoz, hogy akár napi területi információi legyenek az erdőterületeken zajló eseményekről;
- amely a társadalmi részvétellel szemben gyakorlatban is nyitott.

iii.) Legkevesebb az állami erdők esetében olyan erdőgazdálkodókra van szükség:

- amelyek nyílt tervezéssel nyílt eljárásban végzik munkájukat;
- amelyek nem a jogszabályok alóli kibúvás lehetőségét keresik;
- amelyek a helyi közösségekkel is kommunikálnak.

A naprakész beavatkozás szükségességéről Sipos Ferenc kollégám írt egy gondolatot, amit szívesen hangoztatok, de az egyszerűség miatt most szó szerint idézek:

„A védett és fokozottan védett természeti értékek előfordulásáról rendelkezésre álló információk folyamatosan bővülnek, és ezen értékek elterjedése is változik idővel (például fokozottan védett madárfaj fészkelése, stb.). A körzeti erdőterv készülte idején még a természetvédelmi szervek által ismert természeti értékkel nem bíró erdőállomány is válhat időközben kiemelt természetvédelmi jelentőségűvé, megjelenhetnek benne védett és fokozottan védett fajok (fészkelni kezd a fekete gólya, réti sas), a benne előforduló fajok időközben védetté válhatnak (tíz év időtávlatában ez nem is ritka jelenség), csak specialisták által felismerhető védett fajokról olyan új információk kerülnek elő, amelyeket saját erőből korábban nem tudott "előteremteni" a természetvédelmi szervezet (védett gombák, mohák, rovarok jelenléte, stb.). Az erdő állapotában ugyancsak bekövetkezhetnek olyan változások, amelyek indokolttá tehetik a korábbi természetvédelmi álláspont felülvizsgálatát (például a környezetében bekövetkezett erdőkárok miatt megnő az épen maradt erdőállomány természetvédelmi jelentősége, stb.) A természetvédelmi hatóságnak a megváltozott körülmények közepette is, a mindenkori aktuális helyzetre tekintettel kötelessége képviselni a természetvédelmi érdeket, a természetvédelmi jogszabályok rendelkezéseit. Nyilvánvalóan ezzel ellentétes az az álláspont, amely tilosnak tartja a körzeti erdőtervtől, mint kerettervtől való bárminemű későbbi eltérést.”

c) Az indikátorokra kapott válaszok alapján kidolgozott részletes javaslatok

Mivel az indikátorokra adott válaszokban az értékelések részletes indokolását kértük, majd a kapott eredményeket négy érintett hatóság és két érintett társadalmi szervezet képviselőivel véleményeztettük, számos javaslatot gyűjthettünk össze, amelyeket az alábbiak szerint csoportosítottunk. Bízunk benne, hogy ezen részletes, gyakorlatias, sokszor technikai szintű javaslatok némelyike meghallgatásra és alkalmazásra talál majd akár a jogalkotásban, akár a joggyakorlat irányításában, alakításában.

I. Az információhoz jutás jogával kapcsolatban

a) Az erdészeti információ rendelkezésre állásával és minőségével kapcsolatos javaslatok

- Javítani kell a természetvédelmi hatóságokkal kapcsolatos adatcserét;
- Javítani kell és rendszeressé kell tenni a jegyzőkkel való információcserét a belterületi erdőkkel kapcsolatban;
- Intézményesíteni kell az adatfogyasztók visszajelzéseinek fogadását és feldolgozását;
- A részletesség és pontosság mellett törekedni kell az időszerűség javítására, különös tekintettel az erdőtervezési ciklusok közepén és végén;
- A közhitelesség jogi tartalmát és következményeit tisztázni kell, mérlegelni kell a biztosításának feltételeit;
- Cselekvési programot kell kidolgozni annak érdekében, hogy az erdészeti információs rendszereket érintő összevonások a lehető legkisebb kárt okozzanak az adatok minőségében;
- Fenn kell tartani, illetőleg fokozni kell a nemzetközi mérőhálózatokkal való kapcsolatot;
- Fenn kell tartani, illetőleg fokozni kell az adatfelvevők számára kidolgozott útmutatók illetőleg tréningek minőségét;
- Tekintettel arra, hogy még a társhatóságok sem tudnak pontosan a rendelkezésre álló erdészeti információ tartalmáról, kapcsolatot kell keresni a megfelelő meta-adattárakkal, illetőleg egyéb módon kell információt szolgáltatni az erdészeti információvagyon terjedelméről és sajátosságairól.

b) Az erdészeti információ szolgáltatásával kapcsolatos javaslatok

- Az Erdészeti Adattárban lévő adatokhoz való hozzáférés szabályait összhangba kell hozni a közérdekű adatokra és a környezetvédelmi adatokra vonatkozó hasonló szabályokkal, figyelembe véve a Legfelsőbb Bíróság 1/2004. sz. jogegységi határozatát, valamint az eseti döntésekből kiolvasható bírói gyakorlatot is;
- Dolgozzon ki az erdészeti igazgatást felügyelő minisztérium egy részletes útmutatót az erdészeti adatok közérdekű jellegére és szolgáltatásának szabályaira az érdekelt civil szervezetekkel együttműködve;
- Tisztázni kell az üzleti és egyéb gazdasági jellegű titok védelmének körét, módszereit, illetőleg meg kell oldani az ezzel kapcsolatos érdekek összehangolását a közérdekű adatokhoz való hozzájutás alkotmányos jogával, pl. a titkos adatok elkülönítése, behelyettesítése vagy az adattulajdonos hozzájárulásának beszerzése, beszereztetése útján;
- Pontosán be kell határolni, hogy milyen természeti védettség alatt álló területekre, helyekre vonatkozóan tilos információt szolgáltatni e területek és helyek védelme érdekében;
- Tisztázni kell, hogy az ilyen eljárásokra milyen mértékben irányadók az adatszolgáltatási törvény a közigazgatási eljárási törvény, illetőleg egyéb jogszabályok;
- Pontosítani kell, hogy milyen jellegű információszolgáltatásért mekkora térítés írható elő, illetőleg rendezni kell a térítés alóli mentesség vagy csökkent térítési díj fizetésének eseteit;
- Meg kell teremteni a jogi, szervezeti és eljárási feltételeket arra, hogy a bonyolult erdészeti adatrendszerből adatot igénylők megkapják a megfelelő tájékoztatást ahhoz, hogy megfelelően fogalmazzhassák meg a kérelmüket;
- Az erdészeti hatóságok honlapjain és kiadványaiban rendszeresen és tervezetten jelentessenek meg a nyilvánosság számára fontos információt (pl. a hatósági eljárások eredményével kapcsolatos információt);

- Át kell tekinteni és ki kell használni az önkormányzatokkal és szakmai társadalmi szervezetekkel való együttműködésben rejlő lehetőségeket az erdészeti információ terjesztésében;
- Rendszeressé és tervezetté kell tenni az erdőt használó különböző csoportok (turisták, erdei sportok üzöi stb.) megfelelő tájékoztatását, e téren különös tekintettel kell lenni a marginalizált társadalmi csoportok speciális helyzetére és lehetőségeire;
- Kiegyensúlyozottá kell tenni az erdészeti hatóságok által aktívan terjesztett tájékoztató, ismeretterjesztő anyagok tartalmát, mivel a negatív jelenségeket, tendenciákat elhallgató, önreklám jellegű anyagok hatékonysága alacsony, visszatetszést keltő.

II. A beleszólási joggal kapcsolatban

- Gondoskodni kell arról, hogy az érintettek időben – tehát, amikor még a döntés tartalma érdemben befolyásolható – értesítést kapjanak legalább azoknak az eljárásoknak a megindulásáról, amelyekben részvételi jogaik vannak (jelenleg: körzeti erdőtervek);
- Meg kell határozni azokat a hatékony értesítési módokat (pl. Internet, helyi újságok, helyben szokásos közlési mód), amelyek minden esetben elvárhatók;
- Tisztázni kell az ügyfelek, egyéb érintettek és a tágabb nyilvánosság jogosultságai közötti különbségeket;
- Be kell tartani az általános közigazgatási eljárás egyik legfontosabb alapelvét, az ügyfélegyenlőséget: amennyiben egyes résztvevőkkel a hatóság egyeztető tárgyalást hív össze, ezen a részvétel lehetőségét az összes résztvevő számára biztosítani kell – ez a hatósági eljárások megfelelő átláthatóságának is az egyik alapvető biztosítéka;
- Ki kell dolgozni azokat az eljárási garanciákat, amelyek biztosítják, hogy ha egy döntésben marginalizált csoportok érdekei is érintettek és a megfelelő részvételük valami miatt nem oldható meg, ezek a csoportok az eljárásban valamilyen módon mégis képviselőt kaphassanak;
- Meg kell tartani, illetőleg több erdészeti igazgatási eljárásra is ki kell terjeszteni a körzeti erdőtervezési eljárások hatékony közösségi részvételi megoldásait (pl. egyeztető tárgyalás, zárótárgyalás vagy az észrevételek figyelembevétele erdőgazdálkodási póttervben és ezzel a jogorvoslati eljárások feleslegessé tétele).

III. A jogorvoslati joggal kapcsolatos javaslatok

- Az erdészeti ügyekkel kapcsolatos bírósági eljárások elhúzódásának és adott esetben nem megfelelő megoldásának oka általában az, hogy ezeket a ritkán előforduló ügyeket a bírák nem ismerik. Megfelelő szakmai anyagokat kell előállítani az eddig előfordult, a közösségi részvétel szempontjából lényeges jogorvoslati ügyekből és azokat a bíróságok vezetőinek a rendelkezésére kell bocsátani;
- A környezetvédő szervezetek számára útmutatókat kell készíteni a rendelkezésükre álló hatósági és bírósági jogorvoslatok igénybevételenek módjáról, határidőiről és várható költségeiről.

IV. A részvételre képesítéssel kapcsolatos javaslatok

- Az erdészeti hatóságoknál már meglévő kötelező szakmai továbbképzés részévé kell tenni a közösségi részvétellel kapcsolatos kérdéseket;
- Az erdészeti hatóságok tegyenek lépéseket, hogy a területükön működő környezetvédelmi és természetvédelmi szervezetek jobban megismerhessék az erdészeti igazgatás működését és hatékonyabban tudjanak részt venni a lakosságot érintő döntéshozatali eljárásokban az erdőgazdálkodók és a jegyzők számára már meglévő tájékoztatási formákhoz hasonló módon;

7. Az indikátorok részletes leírása

I. Információ biztosítása a nyilvánosság számára

I. 1. Az erdőkkel kapcsolatos megfelelő információ rendelkezésre állása a hatóságnál

I.1.a. Az információ megfelelő tartalma, a gyakorlatban szükséges témakörök lefedettsége

(Található-e a hatóságnál pl. az erdők összetételére, minőségére vonatkozó pontos információ, a tulajdonosokra, az erdőkkel kapcsolatos jogsértésekre vonatkozó információ, összesítették-e a tervekkel kapcsolatos információkat stb. Tapasztalatai szerint összegyűjtik-e a jogszabályokban előírt információmennyiséget? Szembesült-e már a hatóság erdőkre vonatkozó információs rendszerével kapcsolatban jelentős tartalmi hiányossággal?)

A) A jogszabályok minősítése:

1	2	3	4	5
				*

Indokolás¹²:

Az Országos Erdőállomány Adattár¹³ és az erdővédelmi mérő- és megfigyelő rendszer erdők összetételére, minőségére vonatkozóan igen gazdag információforrás.

Az Adattár tartalmazza az erdőrészek adatait, az erdőgazdálkodási tevékenységeket, valamint a faállomány mennyiségében és minőségében évente bekövetkezett változásokat.

A faállomány mennyiségére és minőségére vonatkozó legfontosabb információforrás az erdővédelmi mérő- és megfigyelő rendszer, amely folyamatosan megfigyeli a faállomány egészségi állapotát és fejlődését, az erdőkben keletkezett károkat (országos szinten természetesen csak becslésre támaszkodva), az erdei talajok állapotváltozását, az erdőre ható káros külső- és belső tényezőket, valamint az erdei életközösség és annak termő- és

¹² Az erdészeti jog és a közösségi részvétel összefüggéseit részletesebben elemeztük az EMLA és a WWF Magyarország által kiadott „Közösségi részvétel az erdők védelmében” c. kiadványban, 2006-ban.

¹³ 1996. évi LIV törvény 31-33. §, 29/1997. (IV. 30.) FM r. 45-50 §.

élőhelyének változása közötti összefüggéseket, illetőleg a károsítók elszaporodásával kapcsolatos adatokat.

Az erdővédelmi mérő- és megfigyelő rendszer által teljesített ún. nagyterületű egészségi állapotfelmérés adatokat szolgáltat a levélvesztés, a levél-elszínéződés és a koronaelhalás mértékéről, a mintafák testtájain előforduló kár- és kórokozókról, az okozott károsítás erősségéről. A mintafák magassági és vastagsági növekedéséről és a mintaterületeken található talajok fő paramétereiről. Adatokat találhatunk az Adattárban az erdők egészségi állapot változásával kapcsolatban a levélzet kémiai összetételéről, sőt az ezt befolyásoló hatótényezőkről is (a légkörből kiülepedő szennyezőanyagokról, a károsodási folyamatokról és a mintavételi helyek környezetének meteorológiai paramétereiről).

Az azt kezelő Szolgálat az Adattáron kívül még adatot szolgáltat a körzeti erdőtervekből, a körzeti erdőterv térképeiből és meghatározott feltételek mellett a tervezésben felhasznált légifénykép-állományból is.

B) A joggyakorlat minősítése a kérdőívek és az interjúk alapján

Előzetes minősítés:

1	2	3	4	5	Átlag:
	***	*	***	***	3,6

Végleges minősítés:

1	2	3	4	5	Átlag:
	**	**	***	***	3,7

Az indokolások áttekintése:

„Információink csak a két év alatt beérkezett tervekből és azok mellékleteiből, illetve indokolt esetben hiánypótlásokból (!) vannak.” (környezetvédelmi hatóság) Erdészeti hatóságnál dolgozó is írja, hogy az ő hatóságánál a legjobb (5), másutt azonban nem ilyen jó a helyzet.

Másik válaszadó megemlíti az Országos Erdőállomány Adattárat, amely kifejezetten gyors adatszolgáltatást tud biztosítani. Ehhez járul még az ingatlan-nyilvántartási adatok gyors elérési lehetősége a TAKARNET-en keresztül. Ugyancsak hatósági vélemény a részletességet, amely valóban szinte a világon egyedülálló, elkülönítené a naprakészségtől, ami éppen ezért és a létszámihiány miatt nem megfelelő, ráadásul a természetvédelemmel kapcsolatos (tehát a hatóságok közötti adatcserét feltételező) információ hiányos. (Az időszzerűséget egyes válaszolók az adat létezése témakörhöz sorolják, ezért itt is szót ejtünk róla, azonban ez a tulajdonság klasszikusan az információ minőségét jellemzi, vagy külön ismérvként kezelendő ld. I.1.c. pont)

A civil vélemények általában elismerik az Erdőállomány Adattár jó színvonalát, ám véleményük szerint az erdészeti hatóságok éppen az erdőkben zajló konkrét eseményekkel nincsenek megfelelően tisztában.

C) Összefoglaló értékelés a 4 interjúval együtt és az indikátorokra nézve levonható következtetés:

Alapjában véve nincs olyan erdőterületünk, amelyik hiányozna a leltárból (szemben pl. a hasonló ukrán nyilvántartással). Az adatbázis tartalmát az interjú alanyok európai szintűnek tartják. Közhiteles nyilvántartás, amely a védett területekre is kiterjed.

A körzeti erdőterv is fontos információforrás, minden lényeges adatot tartalmaz. Az adatbázis interdiszciplinaritása, illetőleg az arra vonatkozó igény három szempontból is felmerült, a természetvédelmi adatok irányában (felemlítve azok hiányát) és az ingatlanvilvántartási adatok irányában (nagyra értékelve azok gyors hozzáférhetőségét, ide nem értve az ingatlanvilvántartási térképeket, amikhez viszont nem férnek hozzá), végül pedig a belterületi erdők területében említették, hogy vannak apróbb hiányosságok, a jegyzőkkel rendszeres információcserére volna szükség (elsősorban a rendezési tervek változása kapcsán).

A társhatóságoktól és civilektől kapott válaszok szembeütően gyengébb értékelést adnak: a szűkebb értelemben vett erdészeti információra vonatkozó ismereteik hiányosabbak, ráadásul a másik oldalon az erdészeti hatóságtól nyilatkozók bizonyos mértékig nyilván elfoglaltak a saját információs rendszerükkel szemben.

I.1.b. Az erdőkkel kapcsolatos hatósági adatok minősége

(Míg az előző kérdés arra irányult, van-e adat, ehelyütt a minőségét vizsgáljuk. Megfelelően dokumentált-e a hatóságnál rendelkezésre álló információ? Az információ előállításához használt módszertant elfogadhatónak, tudományosnak tartja-e? Az információ összegyűjtésének, összeállításának, feldolgozásának szakmai színvonalát jónak tartja-e?)

A) A jogszabályok minősítése:

1	2	3	4	5
				*

Indokolás:

A rendelkezésre álló információ kezelésének, dokumentálásának részletes szabályait módszertani kérdéseit az Erdőrendezési Szabályzat¹⁴ és az ÁESZ által kiadott Erdőrendezési Útmutató tartalmazza. E szabályok egyebek közt az adatok térinformatikai megjelenítéséről és a különböző alrendszerek átjárhatóságáról is rendelkeznek.

Az erdészeti adatok minőségével kapcsolatban jelentős, hogy az erdészeti jog kifejezetten aláhúzza, hogy az Adattárba adatot szolgáltató szervezetek az adatok hitelességéért munkajogi, polgári jogi, adott esetben pedig közigazgatási jogi (bírság) felelősséggel tartoznak. Az Adattár kezelője e fokozott felelősségi szintet fenntartja, minthogy az Adattár adatairól kiállított igazolás közokiratnak minősül, így a különböző bizonyítási eljárásokban az ellenkező bizonyításáig el kell fogadni az igazolásban szereplő adatok valóságát.¹⁵

B) A joggyakorlat minősítése a kérdőívek, az interjúk és a konferencia alapján

Előzetes minősítés:

1	2	3	4	5	Átlag:
	*	*****	*	***	3,6

Végleges minősítés:

¹⁴ 88/2000. (XI. 10) FVM r.

¹⁵ 29/1997 (IV. 30) FM rendelet 46. § (1), (2)

1	2	3	4	5	Átlag:
	*	*****	**	***	3,7

Az indokolások áttekintése:

Túl részletes az erdőgazdálkodási szabályok által megkövetelt adatgyűjtés, ezért a már hivatkozott munkaerőhiány miatt az adatok pontossága kívánnivalókat hagy maga után.

Egy másik válasz dinamikusan fogja fel az erdészeti adatok minőségét: minthogy az adatszolgáltatás egyfajta hatósági szolgáltatás, a „fogyasztóknak” tapasztalatai szerint módjuk van arra, hogy kérjék a szolgáltatott adatok felülvizsgálatát, indokolt esetben pedig javítását.

Más vélemény szerint az adatok minősége relatív, értékeléséhez ismerni kellene más hatóságok adatfeldolgozási munkáját is.

Érdekes, hogy ebben a kérdésben az előzővel ellentétben az erdészeti hatósági válaszolók adtak alacsonyabb pontszámot, a természetvédelmi hatósági és civil szervezetből jöttek magasabbat. Ezek szerint itt a relatív információhiány inkább a valós helyzet felértékeléséhez vezetett.

C) Összefoglaló értékelés a 4 interjúval együtt és az indikátorokra nézve levonható következtetés:

Az interjúalanyok szerint az adatbevitel kulcskérdés az adatminőség szempontjából, csak hogy a jelenlegi 30-50 %-os létszámleépítés etekintetben is komoly gondokat okoz (az egyik helyen a szervezeti összevonások miatt központosították az informatikai rendszert, aminek folytán a korábban csak nekik dolgozó mindkét informatikust elvesztették).

Nagyon lényeges minőségvédelmi szempont az, hogy az adatok részben (egy-egy megfigyelőpontok, indikátorok) nemzetközi mérőhálózathoz tartoznak, a partnerek is ellenőrzik a minőségét, sőt szankcionálják is, ha szükséges.

A hazai adatokat felvevők számára útmutatót dolgoztak ki és közös tréningeket tartanak, hogy egységes legyen az értékelési szempontjuk területileg és időbelileg is. Az instrukciók kiterjednek az egyedek kiválasztására (tipikusak legyenek a kiválasztott és értékelt egyedek).

Egy felelős tervező kb. 2000 ha-nyi erdőterület adatfelvételéért felel. Ez a rendszer a '90-es évek közepe óta működik, az annál régebbi adatok nem mindig megbízhatóak, sok el is veszett azóta. Légi fotók is kötelező részei a rendszernek (legalább 10 évenként), törekednek a térinformatikai feldolgozásra is.

Lehetséges, hogy ez az indikátor még a szakmai (de nem kifejezetten információfeldolgozással foglalkozó) válaszadók számára is túl bonyolult, nehezen átlátható.

Az azonban, hogy mód van a szolgáltatott információ kiegészítésére, javítására, ha a kérelmező ezt külön kéri, hasznos és előrevívó elem lehet a továbbiakban.

I.1.c. Az erdőkkel kapcsolatos hatósági adatok időszerűsége

(Rendszeres monitoringon, ellenőrzésen alapulnak-e az adatok, milyen gyakori az adatgyűjtés, milyen régiek a legutolsó adatok?)

A) A jogszabályok minősítése:

1	2	3	4	5
				*

Indokolás:

Az adattár frissítése évenként történik az Erdőtörvény végrehajtó rendelete alapján¹⁶. Az Erdőrendezési Szabályzat ezen túlmenően a folyamatos karbantartásról is rendelkezik, amely a változást észlelő erdészeti hatóság egyedi határozata alapján történik. Az új hatósági rendszerről szóló szabályok¹⁷ már a térképállomány folyamatos felülvizsgálatáról szólnak.

B) A joggyakorlat minősítése a kérdőívek, az interjúk és a konferencia alapján:

Előzetes minősítés:

1	2	3	4	5	Átlag:
	**	***	**	***	3,6

Végleges minősítés:

1	2	3	4	5	Átlag:
	***	**	**	***	3,5

Az indokolások áttekintése:

Az egyik interjúalany szerint, mivel az adatgyűjtés elsősorban a 10 évenkénti erdőtervezési ciklushoz igazodik, az adatok a ciklus közepén és végén már nem eléggé naprakészek.

Más válaszoló ettől eltérő nézetet fogalmazott meg: a 10 éves időközökben tudomása szerint a végrehajtás ellenőrzése „gyakorlatilag folyamatos”.

Tovább árnyalja ezt a képet egy harmadik erdészeti hatóságnál dolgozó válaszadó: a felülvizsgálat véleménye szerint inkább csak akkor történik meg, ha az erdészeti hatóság valamilyen erdészeti munka elvégzését éppen ellenőrzi. Egyébként még a meglévő adatok átvezetése is gyakran éveket késik a létszámhiány miatt. Ezen kívül viszont létezik erdővédelmi mérő- és megfigyelő rendszer is.

A természetvédelmi oldalon viszont, mivel a felügyelőségek természetvédelmi hatásköre új, az a kevés adat, ami rendelkezésre áll, meglehetősen friss, ez természetesen az adatkezelési rendszer előnyeként aligha fogható fel. Ugyanakkor a rendszeres monitoring nem biztos, hogy minden erdőterületen egyformán kivitelezhető, egyes erdőterületek fontosak a hatóságoknak, másokra kevesebb időt tudnak szánni. Hatósági oldalról állítják, hogy szükség esetén (erre irányuló kérelemre) helyszíni szemlén alapuló adatokat is begyűjtenek.

C) Összefoglaló értékelés a 4 interjúval együtt és az indikátorokra nézve levonható következtetés:

Az időszerűséget javítja, hogy a fakitermelési engedélyek ellenőrzésének adatait és a növekményellenőrzéseket is betáplálják a rendszerbe. Az ESZIR-t (Erdészeti Szakigazgatási Információs Rendszert) folyamatosan karbantartják, és mivel az engedélyjogosultságok ellenőrzéséhez állandóan felhasználják, a használat során is kiütközik, ha egy adat elavult benne. Több interjúalany is aláhúzza az általános adatok éves szintű időszerűségét.

Az időszerűség szempontjából figyelembe kell venni az adatgyűjtési ciklusokat, a ciklusok közötti adatfrissítéseket és ellenőrzéseket, továbbá az egyébként begyűjtött adatok átvezetésének és feldolgozásának esetleges késedelmét is. Figyelemre méltó, hogy a

¹⁶ 29/1997 (IV. 30) FM rendelet, 46. § (3), (4)

¹⁷ 11/2006. (2007/1.) FVM Utasítás a Mezőgazdasági Szakigazgatási Hivatal Központja Szervezeti és Működési Szabályzatáról

válaszadóknál erős késztetés van a késelem okának megadására is, ami egyébként a többi indikátornál is látható.

Nagyon fontos kérdés, ahol a hatósági és civil álláspontok közelítésére esély van, az adatok pontosságával, részletességével kapcsolatosan, hogy adott esetben az adatfeltárás teljes részletességben nem kell, hogy teljes körű legyen, elegendő csak, ha a kérelmekre vagy egyéb ismert szükségletekre reagálva végzik azt el, meghatározott erdők tekintetében. Ez a rugalmasabb megközelítés az adatok iránti igényeket úgy szolgálná ki, hogy közben nem róna elviselhetetlen terheket az állami szervekre.

1.1.d. Szerkesztési kérdések

(áttekinthetőség, hozzáférhetőség)

A) A jogszabályok minősítése:

1	2	3	4	5
			*	

Indokolás:

Részletes szabályokat a hozzáférhető jogszabályok nem tartalmaznak, azonban a térinformatikai megjelenítésre vonatkozó előző pontokban említett követelmények az áttekinthetőség és hozzáférhetőség kérdésében is jelentősek, valamint az 1996. évi LIV. törvény végrehajtási rendelete az Adattár adatainak tervezését, rendezését az Erdőrendészeti Szabályzatban rendeli meghatározni.¹⁸

B) A joggyakorlat minősítése a kérőívek, az interjúk és a konferencia alapján:

Végleges minősítés:

1	2	3	4	5	Átlag:
*	*	**	***	**	3,4

Az indokolások áttekintése:

A válaszadók szerint az adatfeldolgozó humán erőforrás rendelkezésre állása és képzettsége, illetőleg a megfelelő informatikai háttér (könnyen kezelhető, felhasználóbarát számítógépes programok) lehetnek a döntő meghatározói ennek az indikátornak.

Ha a sok éves, legtöbbször már az irattárban lévő adatokat is a vizsgálódási körünkbe vonjuk, akkor az áttekinthetőség és hozzáférhetőség már gyengébb értékelést kap.

Ami a felügyelőséget illeti, a természetvédelmi adatkéresek egy egyszerűbb adathalmazból oldhatók meg, sokszor csupán néhány helyszíni szemle adataiból, így természetesen az áttekinthetőséggel és hozzáférhetőséggel sem lehet probléma. Az erdészeti szakemberek ennek megfelelően több problémát tárnak fel, van olyan, aki szerint az adathalmaz csak néhány abban járatos személy számára áttekinthető.

¹⁸ 29/1997. (IV. 30) FM rendelet 47. § (1)

C) *Összefoglaló értékelés a 4 interjúval együtt és az indikátorokra nézve levonható következtetés:*

A már említett térinformatikai feldolgozottság, a többféle rendelkezésre álló térképpel való összekapcsolhatóság fontos tényező a felhasználhatóságban. Az adatfelületek képernyőről is előhívhatók, de csak az adott igazgatóság saját adatai, az összes igazgatóság adatához csak a másodfok juthat hozzá.

Az áttekinthetőség és hozzáférhetőség nem csak szervezési, adatszolgáltatási szakmai kérdés, de nagyban függ a rendelkezésre álló adathalmaz nagyságától is.

I.2. Az erdővel kapcsolatos információ szolgáltatása kérelemre

I.2.a. A válasz telje körűsége, relevanciája (hatása), pontossága

(A kérelemben foglaltak teljes kimerítése, csak a kérelemre történő válaszadás, felesleges válaszlemek mellőzése. Sikerült-e olyan információt kapni, amely a kérelmező problémájának megoldásában segítségére volt? A válasz megfelelően pontos volt-e? Ez utóbbi kérdésnél figyelembe kell venni, hogy a hatóságnál meglévő adatok minőségét önmagában előzőleg az I.1.a. pontban már értékeltük, itt a konkrét válasz minőségét, pontosságát, szakmai színvonalát kell értékelni.)

A) *A jogszabályok minősítése:*

1	2	3	4	5
		*		

Indokolás:

Az ország erdőállományára vonatkozó adatok közül csak a miniszter által közzétett adatok nyilvánosak. Ezekre vonatkozóan csak meghatározott példányszám felett kell a kérelmezőnek díjat fizetnie.¹⁹

Az Adattár csupán az erdőterület tulajdonosa, jogszerű használója, valamint az erdőgazdálkodó részére nyilvános és az ő vonatkozásukban is csak a rájuk vonatkozó adatok tekintetében, ráadásul még ezért is adott esetben (pl. speciális kigyűjtésekért) díjat kell fizetniük. Ez tehát nem valódi nyilvánosság, hiszen a saját adataikat ezek a személyek nyilván ismerik, az Adattárba betekintést esetleg csak a rájuk vonatkozó hatósági és szakértői munka ellenőrzése végett kérnek, ha kérnek. Az erdőterület tulajdonosa, jogszerű használója, valamint az erdőgazdálkodó hozzájárulása nélkül a Szolgálat tehát főszabályként nem adhat ki harmadik fél részére adatokat. Amennyiben ilyen adatok igénylésére közérdekből kerül sor, úgy a szolgáltatást igénybe vevő köteles a jogosultságot igazolni.

Természetesen az erdővel kapcsolatos adatokhoz való hozzáférésre nem csak ezek a speciális jogszabályok, hanem a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló általános jogszabályok (elsősorban az Adatvédelmi Törvény²⁰) is vonatkoznak. A két jogterület ütközésekor figyelemmel kell lenni arra, hogy az Adatvédelmi Törvény alkotmányerejű jogszabályunk, a közérdekű adatokhoz való hozzáférés alkotmányos jogát szabályozza olyan

¹⁹ 29/1997. (IV. 30) FM rendelet 47. § (2), (3)

²⁰ 1992. évi LIII. törvény a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról

kimerítő részletességgel, aminek alapján elvárható, hogy a Magyar Köztársaság területén minden hatóság igyekezzék a lehető legteljesebb mértékben ehhez igazítani a gyakorlatát.

B) A joggyakorlat minősítése a kérdőívek, az interjúk és a konferencia alapján:

Előzetes minősítés:

1	2	3	4	5	Átlag:
	*	***	**	***	3,7

Végleges minősítés:

1	2	3	4	5	Átlag:
	***	*	**	***	3,6

Az indokolások áttekintése:

Egy tipikus civil válasz: „Sokszor nem jön időben válasz, pontatlan válasz jön vagy nem is jön”. Egy tipikus hatósági válasz: „Kérelemre történő információszolgáltatás esetén az erdészeti hatóság a rendelkezésre álló adatok alapján teljes körű, a felesleges elemeket nélkülöző adatszolgáltatást végez. (...) Pontos és a kérdező igényeit kielégítő válaszokat csak pontosan megfogalmazott kérdésre adhat a hatóság. A rosszul megfogalmazott kérdésre a hatóság által adott pontos válaszok előtt a kérdező értetlenül állhat.”

Az egyik interjúalany maga úgy látja, hogy az információhoz való hozzájutásban a személyes kapcsolatok nagyon sokat számítanak, ha az ügyintéző és az információkérő között jó a kapcsolat, akkor mód van telefonon, rövid úton történő információszolgáltatásra is (ld. még I. 2.b pont).

Ugyanakkor hatósági oldalról is elismerik, hogy a konkrét adatszolgáltatást végző hivatalnok általában valóban nem ismeri a természetbeni állapotokat, így akár komoly tárgyi tévedések sem kizárhatók a válaszban.

Itt is megemlítjük azt a hatósági oldalról érkezett észrevételt, hogy a válasz minőségét javíthatja, ha a hatóság meghatározott feltételek fennállása esetén a kérdés tisztázására konkrét lépéseket tesz (pl. helyszíni szemle).

Ugyancsak hatósági vélemény az, hogy a hatóságok honlapjain és kiadványain hozzáférhető adatok hozzájárulnak az adatszolgáltatás teljességéhez.

C) Összefoglaló értékelés a 4 interjúval együtt és az indikátorokra nézve levonható következtetés:

Egy interjúalany az adatkiadásnál fontosabbnak tartja, hogy ezzel gazdálkodási érdekeket ne sértsenek. Ha az adatkérő nem rendelkezik az adattulajdonos hozzájárulásával, felhívják rá, hogy szerezze azt be. Aggregált adatokat pl. adott térség fafajeloszlása, korosztályviszonyai, minden további nélkül kiadják, adott esetben egy tematikus térképen.

A harmadik interjúalany is csak az erdő összetételére, épségére stb. vonatkozó adatokat tartja közérdekűnek.

Többen jelzik, hogy annak viszont nem látják akadályát, hogy önkormányzat számára bármilyen adatot kiadjanak (az egyik interjúalany ezt is indokoláshoz köti). Egyébként ez egyre gyakorlatibb lesz pl. településrendezési tervekhez vagy SAPARD pályázatokhoz.

Ebben a kérdésben élesebb eltérést tapasztaltunk a hatósági és civil válaszok között. A civilek elégedetlenek vele, a hatósági válaszadók pedig felértékelik a kérelemre történt információszolgáltatás minőségét. Meglehetősen szubjektív kérdés, akármennyire is igyekeztünk objektív szempontokkal alátámasztani. Egy válaszadó nem adott választ, illetőleg félreértette a kérdést (a hatóságok által kért információ pontosságát értékelte).

I.2.b. A válasz időszerűsége

A) A jogszabályok minősítése:

1	2	3	4	5
			*	

Indokolás:

A közérdekű adatok kiadására vonatkozó általános jogszabályi kötelezettség (az Adatvédelmi Törvény 20. § (2) bekezdése) maximum 15 napos válaszadási határidőt tartalmaz az adatok bárki által történt kérése esetén, illetőleg az igény megtagadásáról 8 napon belül kell a hatóságnak döntenie (ugyanazon § (6) bekezdése alapján). Általában tehát ezeket a jogi kereteket jónak lehet minősíteni.

Ugyanakkor az ügy körülményeitől (a kérés sürgőssége, katasztrófavhelyzet vagy egészen egyszerűen a kérdés egyszerűsége vagy internetes módja) függően nem írnak elő a jogszabályaink kifejezetten rövidebb határidőt vagy akár az azonnali válaszadás kötelezettségét.

B) A joggyakorlat minősítése a kérdőívek, az interjúk és a konferencia alapján:

Előzetes minősítés:

1	2	3	4	5	Átlag:
*	**	**	****	*	3,2

Végleges minősítés:

1	2	3	4	5	Átlag:
**	**	*	****	*	3,0

Az indokolások áttekintése:

Hatósági vélemények(!), hogy igazán gyors válaszra csak személyes ismeretség alapján lehet szert tenni, egyébként pedig a hatóságok nem tudják tartani a jogszabályi adatszolgáltatási határidőket, jóllehet a kérelem tárgya nagyon sok esetben még e határidőnél is gyorsabb válaszadást igényelne.

Az információkérés teljesítési határidejeként egyébként a Ket. 33. §-ában vagy esetleg a 347/2006. (XII. 23.) Korm. sz. rendelet 39. §-ában meghatározott 30 napot veszik alapul. A két hatóság között „belföldi jogsegély” kérelemre korrekt és kimerítő információcsere van. A határidő betartása a válaszadók szerint is függ a szolgáltatandó információ terjedelmétől, ezen kívül a hatóság általános leterheltségét említik.

C) Összefoglaló értékelés és az indikátorokra nézve levonható következtetés:

Még a hatóságok közötti információszolgáltatás is többszörös áttétellel történik, időigényes. Sokszor az adatkérés teljesítése igen munkaigényes (ez nem volt egyöntetű vélemény, másik nyilatkozó a kérések többségét kifejezetten könnyen teljesíthetőnek tartja.) Egyébként kevés, évente maximum egy tucat adatkérés érkezik, igyekeznek a 15 (8) napos határidőt tartani.

Másik interjúalanyunk nem ezt, hanem a Közigazgatási Eljárási Törvényben szereplő 30 napos határidőt tartja irányadónak. A kevés ügy némelyike ugyanakkor bonyolult, néha

visszaéléseket sejtenek az adatkérés mögött, pl. egy ügyben nyilvánvalóan telekspekuláns érdeklődött egy erdőterülettel kapcsolatos jövőbeli tervekről, amik az értékét befolyásolják. Az ilyen ügyek megfontolása, a jogi háttér felderítése időigényes. Az indikátorok szoros, kölcsönös összefüggésére vonatkozó előzetes véleményünket a válaszadók megerősítették.

I.2.c. Az információszolgáltatás költségei

(Az információszolgáltatás költségeinek pontszámát szinte „csak lerontani lehet”, hiszen az erre vonatkozó magyar jogi előírások meglehetősen liberálisak. Kér-e a hatóság díjat az adatszolgáltatásért magáért? Kér-e díjat másolatok készítéséért, az adatok továbbításáért? A díj összege arányos volt-e? stb.)

A) A jogszabályok minősítése:

1	2	3	4	5
			*	

Indokolás:

Az információszolgáltatás költségeinek témakörét nem szabályozza teljesen egyértelműen (pl. az Illetékkódex és az Adatvédelmi Törvény szabályai között nem teljes az összhang) és megfelelő részletességgel a jogunk.

Ugyanakkor a meglévő szabályok az információszolgáltatás formájától függően a teljes ingyenességtől (pl. a szóbeli vagy az internetes tájékoztatás esetén) a másolási és postázási költségen keresztül egy minimális illeték (pl. a hiteles vagy hitelesített információ kiadása esetén) felszámolásáig terjednek. Még utóbb említett esetekben is sokszor helye lehet a költségek könnyítésének méltányosságból.

Az 1996. évi LIV. törvény végrehajtásáról rendelkező rendelet szerint az Adattár nyilvános adataiba bárki ingyenesen betekinhet, és a sokszorosításért is csak a miniszter által meghatározott példányszámon felül kell díjat fizetni, egyébként az Erdőrendezési Szabályzatban meghatározott szolgáltatásokon túl felmerült igények költségei a kérelmezőt terhelik.²¹ Taxatívén felsorol továbbá olyan erdőigazgatási területeket, amelyekről csak térítés ellenében adhat a hatóság információt.²²

B) A joggyakorlat minősítése a kérdőívek, az interjúk és a konferencia alapján:

Előzetes minősítés:

1	2	3	4	5	Átlag:
	***	**	***	*	3,2

Végleges minősítés:

1	2	3	4	5	Átlag:
	***	**	***	*	3,2

²¹ 29/1997. (IV. 30) FM rendelet 47. § (3), 48. § (1)

²² 49. §

Az indokolások áttekintése:

Az interjúalanyok néhány ezer forintos nagyságrendű szolgáltatási díjakat jelöltek meg, pl. egy A4-es formátumú térkép szolgáltatása 4-5000 Ft-ba kerül. Még az erdőgazdálkodónak is (aki saját adatai megtekintésére jogosult) pénzért szolgáltatnak adatot, ugyanakkor gyakorlat az, hogy az árról előre tájékoztatják az adatkérőt. Szóbeli tájékoztatást rendszeresen adnak, térítés nélkül.

A költségek alacsony volta vagy éppen az ingyenes adatszolgáltatás adott esetben összefügghet azzal is, hogy az információkérésre vonatkozó gyakorlat még nem alakult ki, egyes, elszórt esetekre pedig a hatóságok gazdasági hivatalnokai még nem tartották érdemesnek költségkalkulációt végezni, illetőleg az ezzel járó formális eljárásokat kidolgozni.

C) Összefoglaló értékelés a 4 interjúval együtt és az indikátorokra nézve levonható következtetés:

A tapasztalatok szerint az adatszolgáltatás ingyenes, vagy elenyésző költségű, ám feltétlenül elítélően kell szólnunk a díjszabás kérelmezőkre differenciálatlan voltáról.

Az adatok jellege természetesen kihat a költségekre, pl. a térképek a hatóságnak és az adatkérőnek is rendkívül költségesek. Amennyiben a trend folytatódik, miszerint a hatóságok költségvetésük egyre jelentősebb hányadát maguk kell, hogy kitermeljék, az adatszolgáltatás díjai is ugrásszerűen emelkedni fognak.

Nem volt kimutatható megoszlás mintázat a hatósági és a civil válaszadók között. Egy hatósági válaszadó azért nem értékelte ezt az indikátort, mert hatósága előtt erdészeti ügyekben ez a probléma még nem merült fel. Ez megerősíti a fenti civil vélekedést, miszerint az ingyenesség származhat időlegesen csupán a gyakorlat kialakulatlanságából is.

I.2.d. Az információ kiadásának megtagadása

(Természetesen minden jogosultság korlátokkal jár. Amennyiben a hatóság a titkosság (államtitok, eljárási titokfajták, üzleti titok stb.) kérdését megfelelően méltányosan kezeli, az érdekeket igyekszik kiegyensúlyozni (pl. a titkos adatrészek leválasztásával) akkor az információ vagy információ rész megtagadása esetén is adhatunk magas pontszámot.)

A) A jogszabályok minősítése:

1	2	3	4	5
		*		

Indokolás:

Bár az Adatvédelmi Törvény kimerítően igyekszik szabályozni a közérdekű adatok megtagadásának három esetkörét (államérdek, a közigazgatási eljárás természetéből fakadó érdekek és harmadik személyek magánérdeke), a kapcsolódó számtalan részletszabály nem képez koherens rendszert.

Nagyon sok esetben alacsonyabb rendű, speciális szabályok ellentmondanak az Atv.-nek és újabb akadályokat támasztanak a közérdekű adatok megismerése elé. Az erdészeti jog például bizonyos esetekben az adatok tulajdonosainak hozzájárulásához köti olyan adatok kiadását, amelyek egyébként nem vagy nem teljes mértékben esnének az Atv.-ben felsorolt kivételek alá.

Kielégítően szabályozza ugyanakkor az Atv. az információ szolgáltatás megtagadásának módját (határidejét, indokolását).

A nem vagy pontatlanul meghatározott igények esetén a hatóság az adatszolgáltatást megtagadhatja, illetve utasíthatja a kérelmezőt helyesen indokolt és pontos kérelem beadására.

B) A joggyakorlat minősítése a kérdőívek, az interjúk és a konferencia alapján:

Előzetes minősítés:

1	2	3	4	5	Átlag:
	***	*	**	***	3,5

Végleges minősítés:

1	2	3	4	5	Átlag:
*	**	*	**	***	3,4

Az indokolások áttekintése:

Az erdőtulajdonosok személyiségi jogai és üzleti adatai akadályát képezhetik az adatok kiadásának. Több hatósági válaszadó is úgy nyilatkozott, hogy egyáltalán nincs tudomása szabályszerűen beadott információkérelmek elutasításáról, sőt a pontatlan, szakmai ismeretek hiányát mutató és homályos célokat szolgáló kérések esetén is igyekeznek kielégítő információt nyújtani. E szakmai körben az információkérés fontosságát jól jellemezheti az is, hogy védett területről vagy fajról van-e szó.

C) Összefoglaló értékelés a 4 interjúval együtt és az indikátorokra nézve levonható következtetés:

Tipikus adatkérő, aki erdőt szeretne venni. Ilyen esetekben az interjúalanyaink szerint általában elküldik, hogy kérdezze meg a kérdéses erdőrészlet tulajdonosát, nála az összes szükséges adatnak meg kell lennie, több adatot viszont az erdészeti hatóság nem ad ki az érdeklődőnek. Úgy tűnik, hogy az üzleti titokkal kapcsolatos jogalkalmazási dilemmákat kívánják így feloldani.

Egyöntetű az interjúalanyok véleménye a tekintetben, hogy a speciális, konkrét erdőrészletekre vonatkozó adatok (pl. erdőrészlet lap, térkép) kiadásához a gazdálkodó hozzájárulása kell, csak az ezen felüli adatok közérdekűek (pl. rendeltetés-kimutatás, terület-kimutatás). Említik a védett fajok élőhelyére vonatkozó kivételt is.

A válaszok alapján úgy tűnik, hogy még határozottabban rá kell kérdeznünk a bizalmas adatok leválasztásának lehetőségére, esetleg külön kérdésben is. Egy civil szervezet válaszadója nyilatkozott úgy, hogy nincs információja a kérdéstről.

I.3. Az erdővel kapcsolatos információ aktív szolgáltatása

I.3.a. Az erdővel kapcsolatos aktív információszolgáltatás intézményesítettsége

(Az erdővel kapcsolatos aktív információszolgáltatásra irányuló politikai, hatósági szándék erősségét elsősorban azzal mérhetjük le, hogy a hatóság különböző tájékoztató, információ-

szóró akciói (tájékoztató füzetek, szórólapok, internetes honlap stb.) milyen mértékben tervszerű, mennyire biztosított a rendszeres költségvetési háttérrel, vannak-e ezért felelős munkatársak, van-e az információ terítésének kidolgozott eljárásrendje stb. Ilyenformán a nem vagy alig létező, illetőleg rendszertelenül megfigyelhető aktív információszolgáltatás alacsony pontszámokat, a rendszeresen, kiszámíthatóan megjelenő erdészeti információs termékek pedig magas pontszámot jelenthetnek.)

A) A jogszabályok minősítése:

1	2	3	4	5
			*	

Indokolás:

Az Erdőtörvény alapján²³ a miniszter évenként tájékoztatót tesz közzé az Adattár alapján. Ezt a tájékoztatót a miniszter a tárcaközlönyben jelenteti meg. A tájékoztatóban a következő aggregált, statisztikai jellegű adatok szerepelnek:

- a) az erdőterületek megoszlása rendeltetések szerint,
- b) a faállományok korosztályviszonyai,
- c) a fajlagos fakészlet és fatermő képesség megoszlása korosztályonként,
- d) az erdőterület megoszlása faállomány-típusonként,
- e) a harminc éven belül vágásérett faállományok megoszlása, az összes fatermés folyó- és átlagnövedéke, a véghasználattal érintett hozam területe,
- f) az adott év fakitermelési,
- g) az adott tenyészeti időszak erdőfelújítási és
- h) erdőtelepítési adatai.

Az erdészeti jogszabályok értelmében az adatgyűjtés alapján a miniszter évente tájékoztatót tesz közzé az ország erdőállományának helyzetéről.²⁴

B) A joggyakorlat minősítése a kérdőívek, az interjúk és a konferencia alapján:

Előzetes minősítés:

1	2	3	4	5	Átlag:
*		***	****		3,2

Végleges minősítés:

1	2	3	4	5	Átlag:
	**	***	**	*	3,2

Az indokolások áttekintése:

Az egyik interjúalany elmondta, hogy a gyapjas-lepke kártétel idején tájékoztató anyagot készítettek és az érintett önkormányzatok összehívásával terjesztették.

A többi interjúban elhangzott, hogy az erdészeti hatóságok turisztikai létesítményeikkel kapcsolatban az Interneten jelentetnek meg reklám anyagokat. Átfogó tájékoztató CD-jük is van, amit szintén az önkormányzatokon keresztül terjesztenek.

²³ 32. § (4) bekezdés.

²⁴ Ld. Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Értesítő 1999/27, 2000/25, 2001/21

A felügyelőségek vonatkozásában a természetvédelmi témájú jogerős határozatok is felkerülnek a honlapra. Az FVM Értesítőjében aggregált adatokat tesznek közzé, a honlapukon is csak országos szintű adatokat közölnek. Az ennél részletesebb adataik csak zárt internetes rendszerben férhetők hozzá. Könyv formában adták ki az éves mérlegbeszámolójukat (a hatósági és szakmai munkáról), ami közérdekű adat, bár a civilek nem tudnak róla, nem igénylik. Közzéteszik a hatósági munkát, sőt a kifizetett támogatásokat is.

C) Összefoglaló értékelés a 4 interjúval együtt és az indikátorokra nézve levonható következtetés:

Üdvözlendő, hogy a hatóságok egyre inkább képesek aktívan elősegíteni az információhoz jutás jogát. Érthető módon elsősorban az elektronikus utakat veszik igénybe, hiszen ez a legolcsóbb.

A civilek szerint az internetes tájékoztatás jól működik, egyéb, pl. papíralapú információterjesztés viszont nincs. Ami a civilek számára nem mindig látható, az erdészeti hatóság a sajtót is rendszeresen tájékoztatja, sőt alkalmi kiadványokkal is megjelenik. Tény viszont, hogy nincs arra kapacitása, hogy minden információ nyújtására alkalmas fórumon, konferencián stb. megjelenjen.

Hatósági oldalon ezzel szöges ellentétben álló vélemény is felmerült, ami alapján az információszolgáltatás többnyire megreked a ritka belső anyagok szakmai fórumokon történő bemutatásánál. Az infrastrukturális háttér hiánya is még néhány helyen akadály a aktív információszolgáltatásnak.

Az erdészeti hatóságoknak egyébként az interjúk készültekor csak központi honlapjuk volt. 1-2 évenként az aktív tájékoztatás érdekében fórumokat hívnak össze, főleg a szakmai nyilvánosság számára. Ezeket most már a természetvédelmi hatóságokkal együtt szervezik és az önkormányzatokat és a nagyobb erdőgazdálkodókat közvetlenül is értesítik róluk.

Egy válaszadó külön lapra írta a válaszait és az I.3. pontot egyszerűen kifejejtette. A többi válasz között rendkívül nagy volt a szórás.

I.3.b. Az információszórás sokrétűsége, minősége, hatékonysága

(Magas pontszámot jelent, ha a hatóság információs termékcsaláddal jelentkezik, az erdészeti információs anyagok több szempontból, színesen, érdekesen mutatják be a hatóság munkáját, az erdők helyzetét stb.)

A) A jogszabályok minősítése:

1	2	3	4	5
	*			

Indokolás:

Az erdészeti jogszabályok csupán a miniszteri tájékoztató kapcsán fogalmaznak meg aktív információszolgáltatási kötelezettséget.

B) A joggyakorlat minősítése a kérdőívek, az interjúk és a konferencia alapján:

Előzetes minősítés:

1	2	3	4	5	Átlag:
*	***	**	**		2,7

Végleges minősítés:

1	2	3	4	5	Átlag:
*	**	****	*		2,6

Az indokolások áttekintése:

Tartalmi egyensúlytalanságot ró fel az aktív információszolgáltatásban az egyik hatósági véleményező: míg az erdők bemutatása alapos és sokszínű (pl. a vadgazdálkodásra is kitér), az erdészeti hatóság munkájáról egyáltalán nem esik szó.

A zöldek más szempontból közelítve megjegyezték: bár a meglévő anyagok részletesek, területi adatokban pontosak, egyáltalán nem törekszenek arra, hogy mindezt érdekesen mutassák be.

C) Összefoglaló értékelés a 4 interjúval együtt és az indikátorokra nézve levonható következtetés:

Egy interjúalanyunk nyilatkozott ebben a kérdésben: a hatékonyságot nem mérik, ilyen irányú visszacsatolást sem kaptak még.

Vizonylag nagy egyetértés van a válaszolók között a pontszámokban és a leíró magyarázatok is összehangolhatók.

I.3.c. Hátrányos helyzetű, kisebbségi csoportok elérése speciális tartalmakkal

(Egyes helyeken nagy szegénységben élő vagy speciális kulturális háttérrel rendelkező embercsoportok sajátos, szoros viszonyban élnek az erdővel. Számukra létfontosságú lehet, hogy az erdővel kapcsolatos szabályokról (pl. az erdei javak szabad felhasználásának terjedelme, módja), intézkedésekről, egyes őket is érintő erdészeti szakkérdésekről megfelelő, érthető tájékoztatást kapjanak.)

A) A jogszabályok minősítése:

1	2	3	4	5
*				

Indokolás:

Nincs erre vonatkozó szabály a magyar erdészeti jogban.

B) A joggyakorlat minősítése a kérdőívek, az interjúk és a konferencia alapján:

Előzetes minősítés:

1	2	3	4	5	Átlag:
	***	****		*	2,9

Végleges minősítés:

1	2	3	4	5	Átlag:
	***	****		*	2.9

Az indokolások áttekintése:

Előfordulhat, hogy egyes kérdésekkel egyáltalán nem kellene a szegényebb és elmaradottabb csoportokat megkeresni, mert nem érinti és nem is érdekli őket. A számukra szolgáltatandó információknak tehát mind tartalmában, mind formájában speciálisan megválasztottnak kell lennie.

Az erdészeti hatóságtól érkezett válasz szerint ismerik a területükön élő hátrányos helyzetű és/vagy kisebbségi csoportok speciális problémáit, e csoportok információval történő elérése azonban rendszerint sikertelen. Véleménye szerint az önkormányzatoknak nagyobb szerepet kellene vállalniuk a közvetítésben. Másik válaszadó inkább az erdőtulajdonosoktól várna el nagyobb aktivitást.

C) Összefoglaló értékelés a 4 interjúval együtt és az indikátorokra nézve levonható következtetés:

Az egyik interjúalany hatóságának a területén egy gyógynövény gyűjtéssel foglalkozó kisebb csoport van, azonban az ő kapcsolata a hatósággal nem terjed ki odáig, hogy tájékoztatást igényeljen. Főleg fegyelmi problémát jelent, mivel az egyébként az erdőgazdálkodók által megtűrt tevékenységüket sokszor rablógazdálkodó módon végzik. A meghallgatott hivatalnok szerint nagyon nehéz kommunikálni velük. Elsősorban az erdőgazdálkodóra hagyják ezt a feladatot. Ugyanakkor a nyilatkozók egyöntetűen fontosnak tartják, hogy a hazai erdőtörvény közösségi szemléletű, az erdőkben való szabad mozgást állampolgári jognak tartják. Elsőre nem is mindenki értette a kérdést, a tippek után is a „nehéz megítélni” bevezető formulával éltek.

II. Beleszólási jog biztosítása az érintettek számára

II.1. Értesítés a döntéshozatali eljárás megindításáról

II.1.a. Az értesítés időszerűsége

(A döntéshozatali eljárásokon az egyéb TAI kutatásokban külön kezelt stratégiai és egyedi szintű döntéseket az erdészet témakörében együtt értjük, mivel itt a két fajta döntéshozatali eljárás meglehetősen szorosan összekapcsolódik, illetőleg jellemzőek az átmeneti formák. Amennyiben a döntéshozatali eljárás megindításáról egyáltalán nem értesítik a nyilvánosságot, természetesen a legalacsonyabb értéket kell meghatározni. Ezen túlmenően viszont értékelni kell, hogy az eljárás, vagy még inkább az eljárás előkészítésének milyen korai fázisában történik meg az értesítés, illetve, hogy minden - a határozat szempontjából jelentős - döntés előkészítésére kihasson. Figyelembe kell venni ugyanakkor, hogy egyes esetekben az értesítésnek akkor van értelme, amikor már megfelelő mennyiségű adat összegyűlt ahhoz, hogy érdemi közösségi részvételnek helye lehessen.)

A) A jogszabályok minősítése:

1	2	3	4	5
			*	

Indokolás:

Az Erdőtörvény Vhr.²⁵ szerint a körzeti erdőterv készítéséről, a terepi munkák megkezdése előtt, a körzetben érintett erdőgazdálkodókat értesíteni kell. Az értesítésben a munkák várható időpontja mellett tájékoztatni kell az erdőgazdálkodókat a törvényben foglalt jogaikról és kötelezettségeikről is.

Ezen túlmenően a körzeti erdőterv előkészítése során a Szolgálat, az érintett erdőgazdálkodók vagy azok képviselői, a hatáskörrel rendelkező szakhatóságok, az érdek-képviselői szervek és a települési önkormányzatok értesítésével előzetes egyeztető tárgyalást tart. A Szolgálat az előzetes egyeztető tárgyalásról, annak helyszínéről és időpontjáról - a tárgyalást megelőző tizenöt nappal - értesíti az érdekelteket. A már elkészült körzeti erdőterv ismertetése céljából az előzetes egyeztető tárgyaláson érintetteket újból összehívják, előtte legalább tizenöt nappal lehetővé kell tenni, hogy az érintettek a vonatkozó adatokba betekintsenek, s ezzel felkészülhessenek.

Az értesítés időszerűségével kapcsolatban láthatjuk, hogy a jogalkotó mindössze „a terepi munkák megkezdése előtt” kifejezéssel tartja szükségesnek a korai részvétel és értesítés meghatározását, ami egyértelműen arra utal, hogy a részvételnek itt inkább az információszolgáltatás, mintsem a beérkezett vélemények figyelembevétele lehet a célja. Ennek a tizenöt napos felkészülési idő adása csak látszólag mond ellent, hiszen a terv ekkor már készen van, s az érintettek tiltakozása esetén sem terheli semmilyen köteletség a hatóságot.

Az egyedi döntésekkel kapcsolatosan nincs külön erdészeti szabály a beleszólási jog biztosításáról, itt tehát az általános szabályokra kell hagyatkoznunk. A környezeti hatásvizsgálatról szóló jogszabályok²⁶ számos az erdőkkel kapcsolatos esetben relevánsak lehetnek. Ilyen esetek pl. a vadaskert létesítése erdőterületen, illetőleg meghatározott területnagyságtól erdőterület igénybevétele és faültetvény telepítése.

A magyar hatásvizsgálati jog az érintett nyilvánosság korai értesítésére nagy súlyt helyez, azt már az ún. screening-scoping fázisban, azaz a hatásvizsgálat szükségességéről és tartalmáról való döntési eljárásban is kötelezővé teszi.

B) A joggyakorlat minősítése a kérdőívek, az interjúk és a konferencia alapján:

Előzetes minősítés:

1	2	3	4	5	Átlag:
***	*	**	**	**	2,9

Végleges minősítés:

1	2	3	4	5	Átlag:
***	**	**	**	*	2,6

²⁵ 31-32. §.

²⁶ 1995. évi LIII. törvény és 314/2005. (XII. 25.) Korm. sz. rendelet.

Az indokolások áttekintése:

Egy hatósági indokolás: „Általában még a kérelmezőt sem értesítik, nemhogy az egyéb érintetteket.”

Egy másik hatósági vélemény szerint az egyedi hatósági ügyekben az ellenérdekelt felet (ha ilyen van) általában értesítik, másokat azonban valóban nem.

Az erdőtervek esetén az önkormányzatokon keresztül értesülhet mindenki. Az önkormányzatokat egyébként a tervezés évét megelőző decemberben értesítik, az áprilisi előzetes jegyzőkönyvi tárgyalásra pedig két héttel megelőzően mennek ki a meghívók.

A civilek véleménye az, hogy általában csak akkor értesülnek a döntéshozatali eljárásokról, amikor már túl késő ahhoz, hogy bármit is érdemben befolyásolhassanak.

C) Összefoglaló értékelés a 4 interjúval együtt és az indikátorokra nézve levonható következtetés:

Az interjúalanyok szerint az előzetes szemlérel az erdőgazdálkodót okvetlen értesíteni kell, máskülönben közigazgatási per esetén a bíró azonnal hatályon kívül helyezi a döntésüket.

Egy válaszadó szerint nem mindegy, hogy milyen tárgyú ügyről van szó, általánosságban az értékelést nem tartja lehetségesnek. Azt látjuk, hogy a válaszadók néhány kivétellel keverik az ügyben ügyfélként résztvevők, az egyéb érintettek és a legtágabb nyilvánosság fogalmát. Az értékelések viszonylag nagy szórása elsősorban ennek tudható be.

Mivel az Erdőtörvény nem írja elő az értesítés módját, a hatóságok nyilvánvalón ennek legolcsóbb módját választják, a hirdetményi úton való értesítést, így jogos lehet az a civilek részéről érkezett panasz, miszerint az érintettek nem kapnak hírt időben a tárgyalásokról, gyűlésekről.

II.1.b. Az értesítés széleskörűsége

(Nyilvánvalóan, ha senkit sem értesítenek vagy csak a közvetlenül érintett ügyfeleket, akkor a környezeti demokrácia szempontjából a legalacsonyabb pontszám indokolt. Ezen túlmenően viszont figyelembe kell venni, hogy a hatóság milyen szempontok szerint határozza meg az értesítendő körét, ehhez képest pedig mely magánszemélyeket és társadalmi szervezeteket értesítenek. Értesítés alatt nem csak a célzott egyéni megkeresést (levél, e-mail) hanem az eljárás megindításáról nagyobb körbe eljuttatott információt (pl. hatósági hirdetmény, szórólap, plakát, újsághirdetés) is értjük.)

A) A jogszabályok minősítése:

1	2	3	4	5
			*	

Indokolás:

Az előző pontban láthattuk, hogy az erdészeti jog alapján az erdészeti tervezés egy fázisában az érintett erdőgazdálkodók vagy azok képviselői, a hatáskörrel rendelkező szakhatóságok, az érdek-képviselői szervek és a települési önkormányzatok értesítése kötelező.

Az egyedi ügyek közül csupán a hatásvizsgálat köteles döntéshozatali eljárásokban kerül sor közösségi részvételre, ott viszont az értesítés a telepítés helye szerinti önkormányzat és a hatásterület által érintett önkormányzatok területén lényegében teljes körű.

B) A joggyakorlat minősítése a kérdőívek, az interjúk és a konferencia alapján:

Előzetes minősítés:

1	2	3	4	5	Átlag:
****	**	*	**	*	2,4

Végleges minősítés:

1	2	3	4	5	Átlag:
***	**	**	**	*	2,6

Az indokolások áttekintése:

A civilek mindenesetre rögzítik, hogy ők általában semmilyen információt nem kapnak az eljárások megindításáról vagy folyamatban létéről.

A hatósági oldal is elismeri, hogy a szakhatóságok, önkormányzatok, nemzeti park igazgatóságok és az erdőgazdálkodó kap csak közvetlen értesítést, a civil szervezetek általában informálisan értesülnek az erdőtervezésről, ami a hatósági munka alapja.

A körzeti erdőtervezésnél ugyanakkor mind hirdetményi úton, mind pedig az interneten elérhető az információ az eljárás megindulásáról. A környezetvédelmi hatóságoknál az értesítés szélesebb körű, a Ket. 29. § (3) bekezdésének figyelembe vételével. Amennyiben 10 főnél több érintett ügyfél van, az értesítést hirdetményi úton (honlap, faliújság) és a helyben szokásos módon (helyi újság, kábel tv. stb.) teszik közzé.

C) Összefoglaló értékelés a 4 interjúval együtt és az indikátorokra nézve levonható következtetés:

Az interjúalanyok szerint a hatóságok is pontosan tudják, hogy milyen ügyfajtákban lehet számítani közösségi részvételre (pl. ha műút mellett van az erdő és az elhaladók okvetlen felfigyelnek majd a munkálatokra).

A 10 éves erdőtervekkel kapcsolatban egyes esetekben az önkormányzatokat kérik, hogy tegyenek ki hirdetményt, közvetlenül értesíteni még az összes erdőgazdálkodót sem tudják (az 50 hektáros erdő tulajdonos kap, a 3 hektáros nem kap értesítést). Megegyeznek a nyilatkozatok annyiban, hogy általában csak az érintett ügyfeleket (erdőtulajdonosokat és/vagy erdőgazdálkodókat) értesítik.

Meglehetősen általános vélemény alakult ki az értesítés nem kielégítően széleskörűségét illetően a civil és hatósági oldalon. Ha a természetvédelmi hatóságot vesszük figyelembe, akkor a kép valamivel kedvezőbb.

II.1.c. Az értesítés tartalma

(Az értesítés tartalma nyilvánvalóan a részvételi lehetőségekhez kell, hogy kapcsolódjon. Először is olyan adatokra van szükség az értesítésben, amelyek alapján az érintettek (akik körét szintén egyértelművé kell tenni!) el tudják dönteni, hogy az adott ügyben részt kívánnak-e egyáltalán venni. Ilyen adatok az ügy korrekt megjelölése, a döntési lehetőségek, valamint azok lehetséges környezeti, közegészségügyi stb. kihatásai. Ezen kívül az értesítésnek tartalmaznia kell a részvételt megkönnyítő eljárási, technikai információt is, egyebek között például azt, hogy milyen határidőkkel lehet észrevételeket, véleményeket stb.

beadni, milyen formában (pl. van-e, keletkezhet-e illetékfizetési kötelezettség) és pontosan hol. Az eljárás menetének a vázlatos ismertetése már többnyire csak a kiváló osztályzatot érdemlő hatóságok értesítésében szerepel.)

A) A jogszabályok minősítése:

1	2	3	4	5
		*		

Indokolás:

Az Erdőtörvény végrehajtásáról szóló FM rendelet szerint a tájékoztatásnak tartalmaznia kell a terepi munkák várható időpontját, valamint az érintett erdőgazdálkodók törvényben foglalt jogait és kötelezettségeit.²⁷ Egy tervezési fázisban lehetséges közösségi részvétel során az értesítés mindössze az egyeztető tárgyalás tényéről szól.

Azon kevés ügyben viszont, ahol az egyedi engedélyezési eljárást környezeti hatásvizsgálat is megelőzi, az értesítés tartalmaz lényegében minden olyan adatot, amely ahhoz szükséges, hogy az érintettek el tudják dönteni, hogy az adott ügyben részt kívánnak-e venni vagy sem. Ilyen adatok az ügy korrekt megjelölése, a döntési lehetőségek, valamint azok lehetséges környezeti, közegészségügyi stb. kihatásai.

Ezen kívül az értesítés tartalmazza a részvételt megkönnyítő eljárási, technikai információt is, egyebek között például azt, hogy milyen határidőkkel lehet észrevételeket, véleményeket stb. beadni és milyen formában.

B) A joggyakorlat minősítése a kérdőívek, az interjúk és a konferencia alapján:

Előzetes minősítés:

1	2	3	4	5	Átlag:
**		***	***	*	3,1

Végleges minősítés:

1	2	3	4	5	Átlag:
**		****	**	*	3,1

Az indokolások áttekintése:

A természetvédelmi hatóság a Ket. 29. § (5) bekezdésére hivatkozik, amelyet állítása szerint maradéktalanul be is tart. Az erdészeti hatóság szerint: „A szakmai munka kereteit meghatározó kerettervek elfogadásának következményeiről, annak várható anyagi vonzatáról az érintett gazdálkodók előzetesen nem mindig kapnak teljes körű tájékoztatást.” Nyilvánvaló ennek alapján, hogy akkor azok, akik nem ennyire közvetlenül érintettek, még ennyi információt sem kaphatnak.

C) *Összefoglaló értékelés a 4 interjúval együtt és az indikátorokra nézve levonható következtetés:*

Az interjúalanyok némelyike nem is tudta értelmezni ezt a kérdést, mások úgy nyilatkoztak, hogy az általuk kezdeményezett önkormányzati hirdetések tartalma: a tervezési körzet

²⁷ 31. § (1)

megjelölése, az előzetes erdőtervi tárgyalás időpontja és egyéb adatok (pl., hogy melyik erdészeti iroda foglalkozik az ügygel, ahova esetleg el lehet menni további információkért).

Az indikátorok bizonyos mértékig egymásra épülnek, összevetésükkel a válaszok komolysága kontrollálható. Nyilvánvaló, hogy ha az előző válaszokból az derült ki, hogy a civilek nem igazán kapnak értesítést az erdészeti döntéshozatali eljárások megindulásáról, akkor az értesítés tartalmával kapcsolatban sem várhatunk túl magas pontszámokat.

Kis eltérés természetesen megengedhető, annál is inkább, mivel a válaszadók között a résztvevők, értesítendőik köre szempontjából meglehetősen nagy a bizonytalanság. Ez felveti annak a szükségességét, hogy az indikátor rendszer továbbfejlesztésekor nagyobb figyelmet kell fordítani a definíciók tisztázására (ezzel összefüggésben a definíciókkal kapcsolatos bizonytalanságot is tisztázni kell).

II.2. Részvétel a döntéshozatali eljárásban

II.2.a. Megfelelő idő biztosítása a részvételre

(Nagyon sokszor kapnak a társadalmi szervezetek, lakossági csoportok, önkormányzatok stb. olyan anyagokat, határozat-tervezeteket, amelyekkel kapcsolatosan a hatóság a véleményüket várja, ám mindegyik csak 1-2 napot ad. A valóban hatékony részvételhez szükséges idő meghatározásához mindenképpen figyelembe kell venni azt, hogy pl. társadalmi szervezetek esetében a belső egyeztetés, külső szakértők igénybevétele és egyáltalán a tényleges, kiegyensúlyozott egyesületi vélemény kialakítása akár több hetet is igénybe vehet.)

A) A jogszabályok minősítése:

1	2	3	4	5
			*	

Indokolás:

A körzeti erdőtervekkel kapcsolatban a résztvevők legalább 15 napot kapnak, az egyedi ügyekben ez a kérdés csak a hatásvizsgálat kötelező esetekben van szabályozva, ott a véleményezési határidő 30 nap.

B) A joggyakorlat minősítése a kérdőívek, az interjúk és a konferencia alapján:

Előzetes minősítés:

1	2	3	4	5	Átlag:
**	*	*	**	**	3,1

Végleges minősítés:

1	2	3	4	5	Átlag:
**	*	*	***	*	3,0

Az indokolások áttekintése:

A civilek az igazi tartalmi részvétel meghiúsításának egyik legfontosabb eszközeként tekintenek az irreálisan rövid válaszadási határidőre.

Egy természetvédelmi hatóságtól erre az indikátorra adott válasz megerősíti ezt a vélekedést, ami szerint az erdészeti hatóságok nem igazán veszik jó néven az érdemi közösségi beleszólást. A hatóságok másik része szerint viszont azon kevés ügyben, ahol részvétel van, figyelnek a megfelelő idő biztosítására.

C) Összefoglaló értékelés a 4 interjúval együtt és az indikátorokra nézve levonható következtetés:

Az interjúalanyok szerint, ha valaki eljön egy tárgyalásra, az általában fel is készül, minthogy érdekében áll (erdőgazdálkodó, vadász, stb.). Általában legalább 15 napot hagynak az ügyfeleknek a véleményük megfogalmazására, ugyanakkor előfordulnak olyan ügyek, amelyeket soron kívül intéznek el, bár ezek főleg azok, ahol nincs ellenérdekű ügyfél (ami persze lehet amiatt is, hogy nem tudnak az ügyről).

Ismét csak az indikátorok összefüggéséről árulkodik az a tény, hogy az erdészeti ügyekben viszonylag ritkán és nehézkesen biztosított részvétel miatt az egyes részletesebb kérdésekben a válaszadók közül néhánynak már nincs információja. Még a hatóságok között is egy válaszadó kihagyta ezt a kérdést. Az indikátor magyarázatában szereplő példák egyes válaszadókat a kizárásos válaszadásra csábították, mondván, ha egyszer az ott felsorolt hibák nem fordulnak elő, akkor a hatóság teljesítménye kiválónak értékelhető.

II.2.b. Az eljárás anyagához való hozzáférés lehetőségének mértéke

(Frusztráló, ha az ember értesül egy számára, lakóhelye, környezete szempontjából fontos döntéshozatali eljárásról, ám nem tud az iratok közelébe férkőzni, nem tudhatja, hogy hol tart az ügy, ki milyen álláspontot fejtett ki benne és egyáltalán mik a várható fejlemények. Ez a kérdés tulajdonképpen sűrítve tartalmazza az egész I. fejezet indikátorait a hivatalos információhoz való hozzájutással kapcsolatban (pl. költségek, titkosság stb.) azzal, hogy itt nem általában csak az információhoz jutásról van szó, hanem egy konkrét ügyben a részvételt, a beleszólási jog gyakorlását lehetővé tévő információról.)

A) A jogszabályok minősítése:

1	2	3	4	5
			*	

Indokolás:

Az Erdőtörvény Vhr. alapján az előzetes egyeztető tárgyaláson hatáskörrel és illetékességgel rendelkező közreműködő szakhatóságok, az érdekelt erdőgazdálkodók, érdek-képviselői szervek és települési önkormányzatok képviselői megismerhetik a tervezés alapjául szolgáló adatokat, valamint véleményt nyilváníthatnak a tervezés irányelveivel kapcsolatosan. Az értesítettek távolmaradása az egyeztető tárgyalás megtartását nem akadályozza, és eredményét nem hiúsítja meg.²⁸

²⁸ 31. § (4)

A zárótárgyalás előtti tizenöt napban biztosítani kell, hogy a körzetben érintett erdőgazdálkodók a rájuk vonatkozó adatokba betekinthessenek, és így felkészülhessenek a tárgyalásra.²⁹

A hatásvizsgálati eljárás során a teljes iratanyaghoz való hozzáférés elvileg biztosított, azonban gondokat okoz az a szabályozás, miszerint csak a telepítés helye szerinti önkormányzat jegyzője kapja meg a teljes hatásvizsgálati dokumentációt.

B) A joggyakorlat minősítése a kérdőívek, az interjúk és a konferencia alapján:

Előzetes minősítés:

1	2	3	4	5	Átlag:
*	**	*	**	**	3,2

Végleges minősítés:

1	2	3	4	5	Átlag:
*	**	**	**	*	3,0

Az indokolások áttekintése:

Egy természetvédelmi hatóságtól jött válaszadó a saját hatóságára nézve kiválónak tekinti az eljárás anyagához való hozzáférést, mivel a Ket. 68-69. §§ ezt kötelezővé teszik harmadik személyek vonatkozásában is, és a hatósága ezt a szabályt betartja.

A civilek közül viszont volt, aki úgy látta, hogy az erdészeti hatóságok az iratokhoz való hozzáférést különböző ürüggyekkel korlátozni akarják.

C) Összefoglaló értékelés a 4 interjúval együtt és az indikátorokra nézve levonható következtetés:

A nyilatkozók nem tudtak érdemlegeset mondani, kivéve egyikkőjüket, aki szerint az eljárásokban az információhoz jutás ritkán felmerülő probléma, mert akinek az ügyféli jogát már elismerték, az minden további nélkül hozzájuthat az összes eljárási adathoz.

Két válaszadó kihagyta ezt a kérdést, egy másik pedig ismét csak kizárásos alapon válaszolt: ha a magyarázatban szereplő negatív jelenségek nem voltak tapasztalhatók (akár csak azért, mert egyszerűen nem voltak ilyen ügyeik), akkor az értékelés kiváló is lehet .

II.2.c. Intézményesített találkozás a nyilvánosság tagjai, a hatóság és az egyéb érdekelték között

(A közösségi részvétel nagy hatékonyságú eszköze a hatóságok, a beruházó és az egyéb érdekelték közvetlen eszmecseréje pl. konzultációk, tárgyalás, közmeghallgatás formájában. Egy délután eseményei, egymás álláspontjának megértésében és alakításában nagyobb előrehaladást érhetnek el, mint hosszú hetek, hónapok írásbeli munkája. A pontozásban ezen előnyök kiaknázását kell értékelni, milyen jól volt megszervezve a találkozó (pl. a hely és időpont megválasztása), mennyire segítették elő a résztvevők tárgyszerű, aktív megbeszéléseit.)

²⁹U. ott. 32. § (2)

A) A jogszabályok minősítése:

1	2	3	4	5
			*	

Indokolás:

Mint az előző pontokban láttuk, az erdészeti tervezés három lépcsőfoka közül egyben a hatóság egyeztető tárgyalást tart, valamint a már kész terv ismertetésére azonos körben zárótárgyalást hirdet.

Hatásvizsgálati ügyekben, bár az alkalmazott jogintézmények között szintén szereplő tárgyaláson csak a kérelmező és a hatóságok képviselői vehetnek részt, a hatóság közmeghallgatást tart, amin az összes résztvevő kifejtetheti az álláspontját.

B) A joggyakorlat minősítése a kérdőívek, az interjúk és a konferencia alapján:

Előzetes minősítés:

1	2	3	4	5	Átlag:
***	*	*	***	*	2,8

Végleges minősítés:

1	2	3	4	5	Átlag:
***	**		***	*	2,7

Az indokolások áttekintése:

Tömören foglalta össze véleményét az egyik civil résztvevő: „Csak azok a résztvevők tárgyalnak egymással akik a) gazdasági szempontból fontosak, b) hatósági szempontból megkerülhetetlenek. A többieket igyekeznek kizárni az eljárásból.”

Az erdészeti hatóság oldaláról ugyanezt a helyzetet pozitívan értékelik: „Szükség esetén az érintettek szűkebb vagy tágabb körét bevonva, előzetes konzultációt vagy tárgyalást szervez az adott ügy részleteinek tisztázása érdekében, valamint részt vesz a beruházó vagy a társhatóságok által kezdeményezett hasonló egyeztető tárgyalásokon.”

A természetvédelmi hatóság oldaláról szintén igen pozitív értékelés érkezett azon az alapon, hogy „amikor a természetvédelem és az ügyfél közt érdekellentét van, illetve bizonyos részleteket tisztázni szükséges, a Felügyelőség egyeztető tárgyalást hív össze, akár az engedélyező hatóság és a Nemzeti Park Igazgatóság bevonásával is.”

C) Összefoglaló értékelés a 4 interjúval együtt és az indikátorokra nézve levonható következtetés:

Természetesen a hatóság igyekszik kizárni minden olyan eljárási elemet (pl. egyeztető tárgyalás az érintettekkel), ami lassíthatja vagy költségesebbé teheti a döntések meghozatalát vagy a kivitelezést. Ez a civilek véleménye is, amit közvetve megerősített az egyik interjúalany is, amikor úgy nyilatkozott, hogy a tárgyalások fő célja inkább a szakmai egyeztetés a magán erdőgazdálkodók képviselőivel, illetve az erdőtervezésben résztvevő hatóságok között.

Egy válaszoló üresen hagyta ezt az indikátort.

Szembetűnő, hogy ugyanazt a helyzetet: a gazdasági és hatósági oldal gondosan felépített, többfordulós eszmecseréjét a civilek szinte teljes kihagyásával milyen eltérően értékelik az

egyres válaszolók attól függően, hogy melyik oldalról jöttek. Ez az indikátor nyilvánvaló félreértelmezése, azonban ez nem volt általános még a hatósági résztvevők között sem. Nyilvánvaló azonban, hogy ha a közösségi részvételnek meglenne a megfelelő jogi háttere, hatékony szankciórendszerrel támogatva, a hatóság bármennyire is szeretné kikerülni a nyilvánosságot, nem tehetné meg.

II.2.d. Hátrányos helyzetű, kisebbségi csoportok részvételének elősegítése

(A hátrányos helyzetű vagy kisebbségi csoportok többnyire nem érhetők el a tárgyalás, közmeghallgatás stb. céljaira, holott sok esetben ez lenne a feltétele annak, hogy az érdekeik megfelelő képviseletet kapjanak. Az ő esetükben a hatóság részéről többlet erőfeszítésekre van (lenne) szükség a részvétel biztosításához, pl. a helyszín megválasztásában, az értesítések célba juttatásában, esetleg speciális közvetítők, moderátorok alkalmazása lehet szükséges stb.)

A) A jogszabályok minősítése:

1	2	3	4	5
*				

Indokolás:

Egyik vizsgált jogágazatban sem találtunk erre vonatkozó szabályokat.

B) A joggyakorlat minősítése a kérdőívek, az interjúk és a konferencia alapján:

Előzetes minősítés:

1	2	3	4	5	Átlag:
****	**	*			1,6

Végleges minősítés:

1	2	3	4	5	Átlag:
****	**	*			1,6

Az indokolások áttekintése:

„A nem hátrányos helyzetűeket sem hallgatják meg” – szölt a sommás indokolás az egyik hatósági válaszadótól.

Egy másik válaszadó szerint: „A hátrányos helyzetű, kisebbségi csoportok megkeresésének és információval történő ellátásának megoldása jelenleg meghaladja az erdészeti hatóság lehetőségeit.” Később hozzátesszi, e csoportoktól egyelőre igény sem jelentkezett az erdészeti ügyekben való érdemi részvételre.

C) Összefoglaló értékelés a 4 interjúval együtt és az indikátorokra nézve levonható következtetés:

Az interjúalanyok egyöntetűen megerősítették, hogy a hátrányos helyzetűek részvételének elősegítésére példát nem ismernek, és semmiféle erre irányuló módszerrel sem találkoztak még.

Három válaszoló üresen hagyta ezt az indikátort. Egy további válaszoló, bár 1-es fokozatot jelölt meg, ehhez hozzátette, hogy ez az indikátor a gyakorlatban „tulajdonképpen értékelhetetlen”.

Nyilván az is hozzájárul a kisebbségekkel való kapcsolattartás hiányához (ha nem lakóhelyük okán érintettek), hogy nehéz meghatározni az érintettségük milyenségét, és az érintettek pontos körét. Már megfigyelt jelenség, hogy a hatóságok előszeretettel használják ki hátrányosabb csoportok iskolázatlanságát, tájékozatlanságát, hogy elkerüljék az eljárást lassító közösségi részvételt. Ez kommunikálható úgy is, hogy részükről nem merül fel igény az érdemi részvételre. Erre a problémára pedig csak a megfelelő részvételre képesítés kínálhat megoldást.

II.3. Visszacsatolás a döntésről a résztvevők számára

II.3.a. A határozatok hozzáférhetősége

(A közösségi részvétel ösztönzése szempontjából alapvető jelentőségű, hogy a résztvevők valamilyen formában értesüljenek a határozatról, amely a részvételükkel folyt eljárást lezárja. Államigazgatási eljárásjogi szabályaink több lehetőséget is adnak a határozatok eljuttatására az érintettekhez, illetőleg a határozatok tartalmának széles körű megismertetésére.)

A) A jogszabályok minősítése:

1	2	3	4	5
				*

Indokolás:

Az Erdőtörvény Vhr. alapján az előzetes egyeztető tárgyalásról a Szolgálat jegyzőkönyvet vesz fel, amelyet az irányelvek jóváhagyása céljából megküld a minisztériumnak. A Vhr. 32. § alapján a Szolgálat az elkészült körzeti erdőterv ismertetése céljából az előzetes egyeztető tárgyaláson érintettekkel azonos körben és módon zárótárgyalást hív össze. A zárótárgyalás megtartására az előzetes egyeztető tárgyalás szabályait kell alkalmazni. A zárótárgyalás előtt tizenöt napon keresztül biztosítani kell, hogy a körzetben érintett erdőgazdálkodók és a zárótárgyalásra meghívottak a rájuk vonatkozó adatokba betekinthessenek annak érdekében, hogy a zárótárgyaláson véleményt nyilváníthassanak. A zárótárgyalásról zárójegyzőkönyvet kell felvenni, melyet a Szolgálat a minisztérium útján a miniszterhez terjeszt fel jóváhagyásra.

B) A joggyakorlat minősítése a kérdőívek, az interjúk és a konferencia alapján:

Előzetes minősítés:

1	2	3	4	5	Átlag:
	**	*	***	***	3,7

Végleges minősítés:

1	2	3	4	5	Átlag:
	***		**	****	3,8

Az indokolások áttekintése:

Az erdészeti tervezés jellege közigazgatási eljárásjogi szempontból nem tisztázott, emiatt a Ket.-ben a határozat közlésére, kihirdetésére vonatkozó egyértelmű szabályok nem mindenben érvényesülnek.

Az erdészeti hatóság egyik válaszadója szerint a határozatot az érintettek értelemszerűen megkapják, bár közösségi részvétellel lebonyolított ügy eddig nem fordult elő a gyakorlatában. Ebben a természetvédelmi hatóság válaszadója is teljesen egyetértett.

C) Összefoglaló értékelés a 4 interjúval együtt és az indikátorokra nézve levonható következtetés:

Az interjúalanyok kiemelték a zárótárgyalás jelentőségét, amely jogintézmény kiválóan alkalmas arra, hogy a résztvevőknek visszajelzést adjon a részvételük eredményéről. A zárótárgyalás jegyzőkönyvében külön fejezetet kell szentelni az eltérő véleményeknek. Az eljárásba már előzőleg bejelentkezett civilek eltérő véleményét is figyelembe veszik, természetesen azokat nem, akik csak a zárótárgyalásra „estek be”.

Egy válaszadó üresen hagyta ezt a kérdést. Az indikátor értékelése bizonyos helyzetekben önmagában nem sokat ad hozzá a környezeti demokráciáról alkotott reális képhez: ha kevés a közösségi részvétellel zajló ügyek száma, illetőleg kevesen vesznek részt az ügyekben, akkor a velük kapcsolatban esetlegesen betartott alapvető eljárási szabályok (mint pl. a határozat kézbesítése) nem jelenthetnek túl nagy pozitívumot.

II.3.b. A közösségi részvétel eredményeinek figyelembe vétele

(A határozat tartalmából, indokolásából kitűnik, hogy a hatóság mennyiben volt figyelemmel a közösségi részvétel során felvetett észrevételekre. Természetesen nem várható el, hogy az érintett közösségek minden egyes javaslatát a döntés végül elfogadja, az azonban igen, hogy elutasítás vagy részleges elutasítás esetén ennek okát adja.)

A) A jogszabályok minősítése:

1	2	3	4	5
			*	

Indokolás:

Az Erdőtörvény Vhr. alapján az előzetes egyeztető tárgyalásról a Szolgálat jegyzőkönyvet vesz fel, amelyet az irányelvek jóváhagyása céljából megküld a minisztériumnak.³⁰ Ez az eljárási lépés tehát elvben megteremti annak a lehetőségét, hogy a végső döntést hozó szerv az összes véleményt megismerje.

A hatásvizsgálati eljárásban, a hasonló európai jogokban is egyedülálló módon a jogalkotó előírja a környezetvédelmi hatóság számára, hogy a határozatának indokolásában adjon számot a közösségi részvétel eredményének ténybeli, szakmai és jogi értékeléséről.

³⁰ 31. § (5)

B) A joggyakorlat minősítése a kérdőívek, az interjúk és a konferencia alapján:

Előzetes minősítés:

1	2	3	4	5	Átlag:
*	***		**	**	3,1

Végleges minősítés:

1	2	3	4	5	Átlag:
**	**	*	*	**	2,9

Az indokolások áttekintése:

Hatósági oldalról is érkezett olyan vélemény, ami szerint sem a közösségi észrevétel esetleges beépítéséről, sem figyelmen kívül hagyásáról nem értesítik a vélemény adóját.

Más hatósági vélemény szerint az általános közigazgatási eljárási szabályok előírják, hogy a hatóság a döntésében adjon számot az összes lényeges bizonyíték mérlegeléséről és az így megállapított tényekről

C) *Összefoglaló értékelés a 4 interjúval együtt és az indikátorokra nézve levonható következtetés:*

Egyik interjúalanyunk szerint az érdemi észrevételek figyelembevételére ún. erdőgazdálkodási póttervben is sor kerülhet, ezzel meg lehet előzni a jogorvoslatokat. A civilek önálló kezdeményezéseit, bejelentéseit sem hagyják soha válasz nélkül, mert fontosnak tartják a plusz információt, különösen az erdők közcélú funkcióival kapcsolatosan. Két válaszoló üresen hagyta ezt a kérdést.

III. Jogorvoslati jog

III.1. A jogorvoslat fóruma

III.1.a. A fórum rendelkezésre állása

(A fórum rendelkezésre állása körében értékelhetjük akár a földrajzi megközelíthetőséget is (hiszen előfordulnak olyan esetek, hogy bizonyos ügyfelek számára pl. egy távolos bíróság leküzdhetetlen akadályát jelenti a perindításnak), de tartalmilag a fórum függetlenségét (hiszen mi értelmesebb akkor jogorvoslattal élni, ha pl. lényegében ugyanaz a hatóság fogja azt elbírálni, aki az eredeti határozatot hozta vagy arra utasítást adott stb.) és helyzetéből adódó elfogulatlanságát is értékelhetjük.)

A) *A jogszabályok minősítése:*

1	2	3	4	5
		*		

Indokolás:

Az általános közigazgatási eljárási szabályok és a szervezeti rendszerre vonatkozó erdészeti ágazati szabályok a jogorvoslati fórum függetlenségét nem teljesen biztosítják, hiszen a fellebbezéseket ugyanazon szervezeti rendszerben lévő (ugyanazon miniszter, illetőleg minisztérium irányítása alatt álló) hatóságok bírálják el, a független szerv által elbírált jogorvoslatok, azaz a közigazgatási bírósági eljárás már az erdészeti szakmai kérdéseket nem érinthetik, csak az eljárás és a határozat jogszerűségét, illetőleg egyes esetekben a mérlegelés jogszerűségét.

B) A joggyakorlat minősítése a kérdőívek, az interjúk és a konferencia alapján:

Előzetes minősítés:

1	2	3	4	5	Átlag:
	**		***	**	3,7

Végleges minősítés:

1	2	3	4	5	Átlag:
	**	**	**	*	3,3

Az indokolások áttekintése:

Csak meglehetősen formális indokolásokat kaptunk, nem mindegyik válaszadó vette figyelembe azt a módszertani figyelmeztetést, hogy csak akkor válaszoljon, ha találkozott jogorvoslattal kapcsolatos ügygel.

C) Összefoglaló értékelés a 4 interjúval együtt és az indikátorokra nézve levonható következtetés:

Az interjúalanyok sem tudtak beszámolni közösségi részvétellel kapcsolatos ügyekről, egyébként is viszonylag kevés ügyekkel kapcsolatban élnek az ügyfelek jogorvoslattal (főleg azokban az ügyekben, amikben csak szakhatóságként jártak el). Egy válaszoló a fórum pártatlanságára adott választ ennél az indikátornál, három pedig nem adott választ. A hatósági válaszadók viszont inkább csak a földrajzi távolságra való utalást „hallották ki” a kérdésből.

III.1.b. A fórum alkalmassága

(Az érdemi jogorvoslati jog gyakorlását akadályozhatja, ha az eljáró hatóságok, bíróságok nagyfokú tájékozatlanságot árulnak el az erdészeti szakkérdésekben vagy a közösségi részvétel speciális jogi kérdéseiben.)

A) A jogszabályok minősítése:

1	2	3	4	5
	*			

Indokolás:

Az előző pontban vázolt szervezeti felépítés miatt a fellebbezés során eljáró másodfokú hatóságok erdészeti kérdésekben kompetensek, a közigazgatási bíróságok viszont nem. A közösségi részvétel kérdéseiben való jártasság biztosítására jogi, szervezeti garanciák egyik jogorvoslati fórum esetében sincsenek jelenleg.

B) A joggyakorlat minősítése a kérdőívek, az interjúk és a konferencia alapján:

Előzetes minősítés:

1	2	3	4	5	Átlag:
	***	**		**	3,1

Végleges minősítés:

1	2	3	4	5	Átlag:
	*****	*		*	2,6

Az indokolások áttekintése:

Egy hatósági válaszoló a közigazgatási bírósági eljárásról: „Tipikus példa, hogy az eljáró bíró felhívja a tájékozódás szintjén az ügyintézőt, hogy miről is van szó tulajdonképpen.” Hasonló ehhez a másik válasz, ami ugyan elismeri, hogy a bírónak már csak jogi szempontból kell felülvizsgálnia a közigazgatási határozatokat, mégis elvárná, hogy minimális szakmai ismerete legyen az ügyek tartalmával kapcsolatosan is, hiszen a két oldal nem választható szét teljesen.

Az egyik civil válaszoló is ezzel egybehangzóan indokolta az adott alacsony pontszámot.

C) Összefoglaló értékelés a 4 interjúval együtt és az indikátorokra nézve levonható következtetés:

Az egyik interjúalanyunk szerint a bíróságok szakértelemhiánya vezet elsődlegesen az erdészeti ügyek elhúzódásához. A közigazgatási jogorvoslati fórum szakmai alkalmasságában nem látnak problémát.

Három válaszoló üresen hagyta ezt az indikátort. Az előzetes minősítés és a végleges minősítés közötti kirívóan nagy eltérés megkérdőjelezi a válaszadás komolyságát.

III.2. A jogorvoslati fórum eljárása

III.2.a. Az ügyféli jog, keresetindítási jog terjedelme

(Ebben a kérdésben azt vizsgáljuk, hogy konkrétan az adott ügyben szereplő érdekeltek számára a jogorvoslati eljárás megindításához szükséges pozíció (ügyféli jog vagy keresetindítási jog) megfelelően széleskörűen van-e biztosítva. Ha a jogorvoslatot csak a közvetlenül anyagi jogaikban érintettek terjeszthetik elő, az értékelés alacsonyabb pontszámot eredményezhet, míg ha az érintettséget tágabban értelmezik (pl. távolabbi szomszédok, az erdőt használók) és egyéb érdekeltek, érintettek, környezetvédelmi vagy erdészeti ügyekre specializálódott társadalmi szervezetek számára is biztosított a jogorvoslati jog, magasabbat.)

A) A jogszabályok minősítése:

1	2	3	4	5
		*		

Indokolás:

Ahogy a II. fejezetben láttuk, az erdészeti jogi döntéshozatali eljárásokban az ügyféli jog rendkívül korlátozott, ennek megfelelően a jogorvoslati eljárásokban is ugyanilyen korlátozott a kezdeményezési vagy részvételi jog.

Ugyanakkor az információ megtagadása esetére az Atv. soron kívüli bírósági eljárást és az adatvédelmi ombudsman eljárását is lehetővé teszi, azon kevés erdészeti ügyben pedig, ahol a széles körű közösségi részvétel a környezeti hatásvizsgálati eljárásban megvalósul, az összes lehetséges résztvevő élhet a fellebbezés jogával, illetőleg az összes a megelőző eljárásban részvett személy közigazgatási keresetet is indíthat.

B) A joggyakorlat minősítése a kérdőívek, az interjúk és a konferencia alapján:

Előzetes minősítés:

1	2	3	4	5	Átlag:
*	*	****	*		2,7

Végleges minősítés:

1	2	3	4	5	Átlag:
*	**	***	*		2,6

Az indokolások áttekintése:

Az egyik civil válaszoló rámutatott arra, hogy a jogszabályok jóval szélesebb körű jogorvoslati jogot biztosítanak, mint ami a gyakorlatban érvényesül.

C) *Összefoglaló értékelés a 4 interjúval együtt és az indikátorokra nézve levonható következtetés:*

Egyik interjúalanyunk sem rendelkezett érdemleges információval ebben a tárgykörben. Három válaszoló üresen hagyta ezt az indikátort.

III.2.b. A jogorvoslati eljárás költségessége

(Ebben a kérdésben azt vizsgáljuk, hogy az adott ügyfél, társadalmi szervezet számára mennyire volt megfizethető az igénybe vett jogorvoslati eljárás (figyelembe véve, hogy akár több fórumot is meg kellett járnia). Az összes költséget figyelembe kell venni, az eljárási illetéktől, a bizonyítási (főként szakértői) költségeken keresztül az esetlegesen nyertes fél költségeinek a megfizetéséig, illetőleg a jogorvoslattal élő fél saját költségéig (pl. ügyvédi költség, utazás stb..))

A) A jogszabályok minősítése:

1	2	3	4	5
			*	

Indokolás:

Akik élhetnek az államigazgatási vagy bírói jogorvoslati joggal az erdészeti ügyekben, azok számára a költségek önmagukban nem jelentenek leküzdhetetlen akadályt. Az erdészeti ügyekre az általános illetékkiszabási szabályok az irányadók, aminek alapján az illeték a többnyire alacsony pertárgyértékhez igazodik, illetőleg társadalmi szervezetek és önkormányzatok teljes személyes illetékmentességet élveznek.

A bírósági eljárásban, mivel elsősorban jogkérdéseket vizsgálnak, szakértőre, mint elsődleges költségtényezőre többnyire nincs szükség, azonban az ügyvédi költségek nagyobb összegre rúghatnak és ezeket, valamint a vesztes félnek a pernyertes fél költségeit is ki kell fizetnie, függetlenül attól, hogy egyébként illetékmentes vagy esetleg teljes költségmentességet kapott.

B) A joggyakorlat minősítése a kérdőívek, az interjúk és a konferencia alapján:

Előzetes minősítés:

1	2	3	4	5	Átlag:
*	**	***	*		2,6

Végleges minősítés:

1	2	3	4	5	Átlag:
**	**	**	*		2,3

Az indokolások áttekintése:

Egy hatósági válaszoló azzal indokolta alacsony osztályzatát, hogy „a fellebbezési díj sok esetben horribilis, kifizethetetlen”. Ezzel az elviselhető mértékű eljárási illetékeket sok esetben külön jogszabályban felváltó, ugyanazt a célt más néven szolgáló, ám az illeték többszörösét kitevő díjak megjelenésére utalt.

Egy civil válaszoló szembeállítja az ilyen díjakat még nem bevezetett hatósági eljárások 6000 Ft-os fellebbezési illetékét a bírósági perben keletkező számos fizetési kötelezettséggel és ezért a legalacsonyabb osztályzatot látja indokoltnak.

C) Összefoglaló értékelés a 4 interjúval együtt és az indikátorokra nézve levonható következtetés:

Egyik interjúalanyunk sem rendelkezett érdemleges információval ebben a tárgykörben. Három válaszoló üresen hagyta ezt az indikátort.

III.2.c. A jogorvoslati eljárás időszerűsége

(Az egyes jogorvoslati eljárás típusokban, illetőleg ügyfajtákban ugyanaz az időtartam eltérő értékeléshez vezethet. Egy közérdekű erdészeti információ megkérésével kapcsolatos

jogorvoslati eljárás akkor is eltúlzottan hosszadalmas lehet, ha csak néhány hétig tartott, hiszen addigra pl. a szóban forgó erdőt akár ki is vághatták. Más esetekben, pl. egy erdészeti tervvel kapcsolatos bírósági eljárásban a néhány hónap alatt befejezett ügyet is egészen kiválóan időszerűnek minősíthetjük.)

A) A jogszabályok minősítése:

1	2	3	4	5
		*		

Indokolás:

A közigazgatási eljárási szabályok szerint a fellebbezési határidő elvileg 30 nap, a bírósági jogorvoslatok időszerű lebonyolítására azonban nincs semmilyen eljárási határidő az eljárási jogszabályokban. Ugyanakkor a polgári eljárásjogban számos olyan jogintézmény van, amely közvetve vagy közvetlenül az eljárás elhúzódásának megelőzését szolgálja, így pl. a tárgyalást mulasztó, előterjesztéseket késedelmesen megtevő féllel szembeni szankciók vagy a Polgári Perrendtartásban az első tárgyalás 60 napon belüli kitűzésének kötelezettsége.

B) A joggyakorlat minősítése a kérdőívek, az interjúk és a konferencia alapján:

Előzetes minősítés:

1	2	3	4	5	Átlag:
	***	*	*	*	3,0

Végleges minősítés:

1	2	3	4	5	Átlag:
*	***		*	*	2,7

Az indokolások áttekintése:

Egy civil válaszoló szerint e tekintetben is jelentős különbség van a közigazgatási és a bírósági jogorvoslat között, az utóbbi hátrányára. Mivel ezt döntőnek tartja, emiatt a legalacsonyabb értékelést adta.

C) Összefoglaló értékelés a 4 interjúval együtt és az indikátorokra nézve levonható következtetés:

Egyik interjúalanyunk sem rendelkezett érdemleges információval ebben a tárgykörben. Négy válaszoló üresen hagyta ezt az indikátort.

Megjegyezzük, hogy az időszerűség megítélésében gyökeresen eltérő eredményre juthatunk aszerint, hogy az eljáró hatóság helyt adott-e az adott ügyben a közösségi részvételi oldal végrehajtás felfüggesztésére irányuló kérelmének (hiszen, nem mindegy, hogy az idő „kinek dolgozik”).

III.2.d. Igazságosság és méltányosság

(A jogorvoslati fórum igazságosságát és méltányosságát figyelembe kell vennünk mind az eljárás során, pl. a jogi képviselő nélkül eljáró felek kioktatása vagy hozzáférhető külső jogi

segítség tekintetében, mind pedig a jogorvoslati ügyet lezáró határozatban. Igazságos egy eljárás vagy határozat, ha az összes résztvevő felet egyenlő mércével méri, méltányos pedig akkor, ha ezen túlmenően a valamilyen szempontból hátrányban lévő félnek a megfelelő segítséget, támogatást biztosítja.)

A) A jogszabályok minősítése:

1	2	3	4	5
			*	

Indokolás:

Az igazságosság és méltányosság alapelvei mind a közigazgatási eljárási jog, mind pedig a polgári eljárásjog alapelvei között szerepelnek. Ugyanakkor az eljárási jogok fejlődése abba az irányba mutat, hogy a valamilyen szempontból hátrányban lévő, jogainak teljes mértékű érvényesítésére nem képes személyek egyre kevesebb segítséget kapnak a hivataltól vagy a bíróságtól, az officialitás (hivatalból való intézkedés) elve egyre inkább háttérbe szorul. Ezt némileg ellensúlyozza, hogy megjelent jogunkban bizonyos korlátozott esetkörre az ingyenes jogi segítségnyújtás intézménye.

B) A joggyakorlat minősítése a kérdőívek, az interjúk és a konferencia alapján:

Előzetes minősítés:

1	2	3	4	5	Átlag:
	***	**	*	*	3,0

Végleges minősítés:

1	2	3	4	5	Átlag:
	***	**	**		2,9

Az indokolások áttekintése:

Egy hatósági válaszoló a jogorvoslati döntéseket általában igazságosnak, de nem feltétlenül méltányosnak találta.

C) Összefoglaló értékelés a 4 interjúval együtt és az indikátorokra nézve levonható következtetés:

Egyik interjúalanyunk sem rendelkezett érdemleges információval ebben a tárgykörben. Három válaszoló üresen hagyta ezt az indikátort. A két szempont közül a válaszoló az egyiket jónak, a másikat rossznak tartotta, ezért a közepes 3-as osztályzatot adta. Egy másik válaszoló rámutatott a kérdés véleménye szerint túlságosan szubjektív megítélhetőségére.

III.2.e. A jogorvoslat során született határozat végrehajtása

(Nem sokat ér az olyan jogorvoslat, amely valamilyen okból nem hajtható végre, vagy végrehajtható ugyan, azonban a hatóság nem tette meg az ehhez szükséges intézkedéseket. Figyelemmel kell lennünk ugyanakkor arra, hogy a végrehajtásról való gondoskodás nem

minden esetben kötelessége az eljáró fórumnak az érintett felek kezdeményezése nélkül (a közigazgatási szerveknek általában igen, a bírósági eljárásban pedig többnyire nem.)

A) A jogszabályok minősítése:

1	2	3	4	5
			*	

Indokolás:

Az új közigazgatási eljárási jog a közigazgatási végrehajtás korábbi szabályait (pl. az ismételhető bírságolás, a cselekmény végrehajtása a kötelezett költségén, illetőleg végső esetben a rendőrségi karhatalom igénybevételének eszközeit) átvette és még részletesebben szabályozza.³¹

A törvény részletesen szabályozza a végrehajtás szabályait, a végrehajtás ellenőrzését. A jogi alapok tehát rendelkezésre állnak arra az esetre is, ha a kötelezett vonakodik teljesíteni a határozatban rendelteteket. A legtöbb gyakorlati tapasztalat ugyanis erre vonatkozik.

A bírósági határozatok végrehajtásáról külön törvény rendelkezik, a határozatok igen kevés kivétellel nem automatikusan végrehajthatóak, annál is inkább, mert a közigazgatási bírósági eljárásban a kasszáció (a közigazgatási határozat hatályon kívül helyezése az ügy tárgyában való érdemi döntés nélkül) a fő szabály.

B) A joggyakorlat minősítése a kérdőívek, az interjúk és a konferencia alapján:

Előzetes minősítés:

1	2	3	4	5	Átlag:
	***	*	*	*	3,0

Végleges minősítés:

1	2	3	4	5	Átlag:
*	***		*	*	2,6

Az indokolások áttekintése:

Az egyik civil válaszoló egy kirívó esetre hivatkozott, ahol egy rendkívül súlyos jogszabálysértést (kiemelt természetvédelmi és Ramsari területen villa és motorcsónak-kikötő építése) az összes eljáró hatóság elbírált és a törvénytelenül épített épületek elbontását írta elő, azonban a végrehajtásért nem tettek semmit, mígnem a határozataik sorban elévültek.

Egy hatósági válaszoló szerint pedig: „Sok esetben a meghozott határozatot a kötelezett semmibe veszi és ez ellen a hatóságok már nem tesznek semmit.”

C) Összefoglaló értékelés a 4 interjúval együtt és az indikátorokra nézve levonható következtetés:

Egyik interjúalanyunk sem rendelkezett érdemleges információval ebben a tárgykörben. Az idézett válaszoló egy súlyosan kirívó eset alapján a legalacsonyabb, 1-es pontszámot határozta meg. Négy válaszoló üresen hagyta ezt az indikátort.

³¹ 2004. évi CXL. tv. VI. és VIII. fejezet

Nyilvánvalónak tűnik, hogy az önálló kitöltéshez a kérdőív túl hosszú, a válaszadók nem tudnak ilyen sok időt szánni rá vagy az érdeklődésük hagy alább. Ugyanakkor érdekes, hogy a következő fejezet első kérdésére egy kivétellel minden válaszoló megjelölt értékeket.

IV. Részvételre képesítés

IV.a. A hatóság saját személyzetének képesítése közösségi részvételi kérdésekben

(A közösségi részvétel viszonylag új jelenség a hatóságok életében. Ahhoz, hogy gördülékenyen hajtsák végre az ehhez kapcsolódó feladatokat (közösségi ügyfelek fogadása, kapcsolattartás társadalmi szervezetekkel, adatszolgáltatás, titokvédelem stb.), megfelelő tréningre, útmutató anyagokra stb. van szükség.)

A) A jogszabályok minősítése:

1	2	3	4	5
*				

Indokolás:

Nincs erre vonatkozó jogi szabályozás.

B) A joggyakorlat minősítése a kérdőívek, az interjúk és a konferencia alapján:

Előzetes minősítés:

1	2	3	4	5	Átlag:
***	*	****	*		2,3

Végleges minősítés:

1	2	3	4	5	Átlag:
***	*	****	*		2,3

Az indokolások áttekintése:

A hatósági válaszolók sem tudnak ilyen kezdeményezésről, legfeljebb az erre való igényt jelzik. Szélesebb értelemben ide sorolják az erdészeti alapképzettségű munkatársak felvételét, illetőleg az erdészeti témájú szakmai konferenciákon való részvételt. A civil válaszolók is inkább a végeredmény, a hatósági alkalmazottak hozzáértése felől közelítették meg a választ.

C) Összefoglaló értékelés a 4 interjúval együtt és az indikátorokra nézve levonható következtetés:

Az egyik interjúalanyunk rámutatott, hogy a ma már több egyetemen (az ELTÉ-n, a Pázmány Péter Katolikus Egyetemen és a Debreceni Egyetemen) folyó környezetvédelmi szakmérnöki képzésnek a közösségi részvétellel kapcsolatos joganyag fontos része, és az erdészeti hatóságok dolgozói közül is többen elvégezték, illetőleg végzik ezt a képzési formát.

Másik válaszadónk szerint azzal, hogy az erdészeti hatóságtól rendszeresen vesznek részt lakossági fórumokon, a saját tájékozottságukat és képzettségüket szolgálják.

Ugyanakkor az erdészeti hatóságoknál kötelező évi legalább egy nap általános szakmai képzésnek jelenleg még nem része a közösségi részvétel témaköre, inkább a szakirányú jogszabályok változásait, a terepi szemlélet egységesítését, szakmai bemutatókat célozzák meg.

Négy válaszoló üresen hagyta ezt az indikátort. Az utolsóként említett civil válaszoló rámutatott ennek az indikátornak az előző fejezetben szereplő, a fórum alkalmassága (III.1.b.) indikátorral való szoros összefüggésre (bár ott csak a jogorvoslati fórumokkal kapcsolatban vizsgáltuk ezt a kérdést).

IV.b. A lakossági szervezeteknek, csoportoknak, egyéneknek nyújtott részvételre képesítés

(A közösségi részvétel hatékonysága érdekében természetesen a nyilvánosság tagjainak és szervezeteinek is célzott tréningre, útmutatókra van szüksége, azzal a különbséggel, hogy nem csak a közösségi részvétel kérdéseiben, hanem adott esetben erdészeti szakkérdésekben is. Ráadásul a közösségi részvétel útvesztőiben a nyilvánosságnak természetesen sokkal részletesebb eligazítást kell adni (pl. milyen ügyfajtákkal melyik hatósághoz, ügyosztályhoz, előadóhoz kell fordulni stb.) mint a hivatal dolgozóinak.)

A) A jogszabályok minősítése:

1	2	3	4	5
	*			

Indokolás:

Belföldi jogi szabályozás nem létezik ebben a kérdésben sem, ugyanakkor a magyar jog részét képező Aarhusi Egyezmény 3. § (2) és (3) cikkei bizonyos mértékben fedik a részvételre képesítés témakörét.

Megjegyezzük azonban, hogy anélkül hogy a részletes hazai jogszabályokban erre a hatósági kötelezettségre konkrét utalás történnék, e jogszabályok végrehajtására alig van esély.

B) A joggyakorlat minősítése a kérdőívek, az interjúk és a konferencia alapján:

Előzetes minősítés:

1	2	3	4	5	Átlag:
**	**	**			2,0

Végleges minősítés:

1	2	3	4	5	Átlag:
**	*	***			2,2

Az indokolások áttekintése:

Intézményesített képzésről egyik válaszadónak sem volt tudomása, néhány hatósági válaszadó viszont kifejezte a hajlandóságát arra, hogy személyes megkeresés esetén a megfelelő általános eligazítást megadja.

C) Összefoglaló értékelés a 4 interjúval együtt és az indikátorokra nézve levonható következtetés:

Interjúalanyaink is elismerték, hogy ilyen tevékenységi formát jelenleg nem ismernek, jóllehet sajátos ügyfélkörük, az erdőgazdálkodók számára rendszeresen tartanak tájékoztatókat jogszabályváltozásokról, támogatási lehetőségekről, közérdekű kérdésekről (pl. az erdőben elharapózott roadster rallykról), és azokra elvileg bárki bemehet. Hasonló tájékoztatót egyes erdészeti hatóságok jegyzők számára is tartanak (pl. belterületi fakitermelés rendjéről), amiből szintén származhat olyan információ, amit a közösségeknek továbbíthatnak.

Nagyon érdekesen aktualizált az egyik interjúalany az erdészeti hatóságnak a közelmúltban egy általános mezőgazdasági hatóságba történt beolvasztása kapcsán: „Nem voltak volna össze minket, ha közelebbi kapcsolatunk van a nyilvánossággal.” Véleménye szerint jelenleg az erdészeti szakmát kicsit elefántcsonttoronynak tartják, amin változtatniuk kellene. Ehhez egyébként, úgy látja, a nyilvánosság oldaláról is csak lassan érnek meg a feltételek, mivel komolyabb lakossági aktivitást a média által is felkapott nagy ügyek váltanak még csak ki.

Három válaszoló üresen hagyta ezt az indikátort.

Érzésünk szerint a válaszadók nem értették pontosan a kérdést, hiszen a jelenlegi kutatás az információhoz való jogot, a közösségi részvételt és az ezzel kapcsolatos jogsértésekre reagáló jogorvoslati jogot vizsgálja, és a részvételre képesítés is erre vonatkozóan érdekli.

Általában tartani a kapcsolatot a nyilvánossággal, és közérdekű témákkal foglalkozó üléseket, konferenciákat nyilvánossá tenni szükséges, de nem pótolja annak megismertetését az érdeklődőkkel, hogy mit jelent az információhoz való jog, ezzel milyen körülmények között élhetnek, hogyan „szólhatnak bele” az őket érintő környezeti döntésekbe. Különösen üdvözlendő lenne, ha az egyes erdészeti hatóságok információs rendszerükre, illetve aktuális döntési folyamataikra konkretizálva tájékoztatnák a lakosságot és szervezeteket lehetőségeikről.

IV.c. A környezetvédelmi oktatás erdészeti vonatkozásai

(A közösségi részvétel színvonalát messzemenően meghatározza, hogy a különböző szintű oktatási intézmények tananyagában milyen súllyal szerepel az erdővel és az erdészeti tevékenységekkel kapcsolatos ismeretanyag. Ezen túlmenően természetesen az is fontos, hogy az iskolarendszerű oktatás részét képezzék a közösségi részvétellel kapcsolatos alapvető állampolgári ismeretek is (pl. a közérdekű információhoz való alkotmányos jogosultságok és azok gyakorlásának módja).)

A) A jogszabályok minősítése:

1	2	3	4	5
*				

Indokolás:

A környezetvédelmi törvény környezeti oktatással foglalkozó része³² nem foglalkozik külön az erdészeti kérdésekkel. A nemzeti alaptantervről szóló oktatási miniszteri rendelet³³ külön

³² 54-55. §

³³ 28/2000. (IX. 21.) OM sz. rendelet.

fejezetben foglalkozik a 9-12. évfolyamok környezetvédelmi alapismereteivel, azonban az erdészettel kapcsolatos kérdések ebben sem kapnak külön szerepet, hasonlóan az érettségi követelményekkel és a szakiskolák képzési anyagaival foglalkozó jogszabályokhoz.

*B) A joggyakorlat minősítése a kérdőívek, az interjúk és a konferencia alapján:
Előzetes minősítés:*

1	2	3	4	5	Átlag:
*	**	*****	*	**	3,1

Végleges minősítés:

1	2	3	4	5	Átlag:
**	**	*****	*	*	2,7

Az indokolások áttekintése:

Az egyik civil válaszadó saját tanulmányaiból kiindulva rendkívül gyengének találta a két ágazat és a közösségi részvétel integrált oktatását.

C) Összefoglaló értékelés a 4 interjúval együtt és az indikátorokra nézve levonható következtetés:

Interjúalanyaink nem beszéltek a kérdésről vagy nem pontosan erről beszéltek (kifejezett erdészeti oktatásban való részvételüket említették egy helyen).

Egy válaszoló üresen hagyta ezt az indikátort. Egy hatósági válaszadó megfordította a kérdést és az erdészeti oktatás környezetvédelmi és közösségi részvételre vonatkozó tartalmát vizsgálta.

IV.d. A sajtó környezettudatossága erdészeti ügyekben

(Ahogyan a nyilvánosság véleményének formálásában, úgy a közösségi részvétel egyes megnyilvánulásaiban és hatékonyságában is óriási szerepe lehet a sajtónak. Ennél az indikátornál az értékelő véleményére vagyunk kíváncsiak, szerinte milyen rendszerességgel és szakmai szinten foglalkozik a napi sajtó az erdészet számára fontos kérdésekkel és ez mennyire befolyásolja az érintett közösségek véleményformálását és részvételi hajlandóságát.)

A) A jogszabályok minősítése:

1	2	3	4	5
*				

Indokolás:

Nincs erre vonatkozó sajtójogi szabály.

B) A joggyakorlat minősítése a kérdőívek, az interjúk és a konferencia alapján:

Előzetes minősítés:

1	2	3	4	5	Átlag:
**	*****	*			1,9

Végleges minősítés:

1	2	3	4	5	Átlag:
***	****	*			1,7

Az indokolások áttekintése:

Két civil válaszadó lényegében egybehangzó véleménye szerint nehéz környezeti, erdészeti ügygel sajtónyilvánosságot elérni, ugyanakkor, ha sikerül, akkor jóindulatot tapasztal, viszont igen kis hozzáértést.

Egy hatósági válaszoló célszerűnek tartja, ha a hatóságok aktívan megkeresik a sajtó munkatársait és rendszeres kapcsolatot építenek ki velük, aminek során pontos információt biztosítanak számukra. Máskülönb „téves kép alakul ki az erdőgazdálkodás és az erdészeti hatóság társadalmi teljesítményéről”.

C) Összefoglaló értékelés a 4 interjúval együtt és az indikátorokra nézve levonható következtetés:

Interjúalanyaink vegyes tapasztalatokról számolnak be, a sajtóval nincs szoros együttműködésük, de egyikőjük szerint újabban az illegális fakitermelés témakörében rendszeresen érdeklődnek náluk az újságírók. Másik nyilatkozónk szerint a sajtót csak a szenzáció érdekli és ebbe még az illegális fakitermelés megfelelően alapos leírása sem fér bele.

Egy válaszoló üresen hagyta ezt az indikátort.

8. Felhasznált, elemzett források

1.

Az állami erdők Magyarországon – Jelentés az állami erdészeti társaságok 2006. évi tevékenységéről – az ÁPV Zrt. Erdészeti társaságainak kiadványa, 2007 június, Pécsvárad;

2.

Erdővagyon, erdő- és fagazdálkodás Magyarországon – a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium ismeretterjesztő kiadványa, 2005, Budapest

3.

Kabóca – A Kerekerdő Alapítvány környezet- és természetvédelmi hírmondója – 2005 március-október, Szombathely;

4.

Erdőfigyelő jelentés, 2003 – A védett területek kezeléséről a WWF Magyarország felmérésének tükrében – 2003. december, WWF, Budapest;

5.
Jávor Benedek et al.: Mielőtt odaláncolod magad – útmutató a városi zöldfelületek és fák védelméhez, Védegylet füzetek, 2006, Budapest;
6.
Környezeti demokrácia Magyarországon – a TAI módszerrel végzett második magyar környezeti demokrácia felmérés eredményei, EMLA, 2005, Budapest;
7.
A környezeti demokrácia megvalósulása Magyarországon, Ökotárs, 2002, Budapest;
8.
Dr. Bándi Gyula: A környezetvédelmi közigazgatási hatósági eljárás fogalmáról – Magyar Közigazgatás, 2007/1.
9.
Kiss Csaba et. al.: Environmental Democracy – Az Assessment of Access to Information, Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters in Selected European Countries;
10.
Fülöp Sándor (szerk.): Közösségi részvétel az erdők védelmében – az EMLA és a WWF Magyarország kiadmánya, 2006, Budapest.