

szakmai vélemény

A Magyar Kormány 2021 évi aarhusi országjelentésének civil kritikája

2024

A Magyar Kormány aarhusi országjelentésének civil kritikája

szakmai vélemény

Magyarország az Aarhusi Egyezményhez való csatlakozással vállalta, hogy a környezeti demokrácia (információhoz való hozzáférés, döntéshozatalban való részvétel, jogorvoslat joga) magas szintjét biztosítja hazánkban. Az Egyezményt törvénnyel iktatta be a jogrendszerbe az Országgyűlés, a Kormány pedig a Részes Felek négyévente megrendezendő találkozóira úgynevezett National Implementation Reportot, azaz Nemzeti Beszámolót készít. Az alábbi szakmai álláspont a Kormány

2021 évi

Nemzeti Beszámolójához készült.

A kritika szakmai véleményt tükröz, így környezetvédelmi joggal foglalkozó jogászok tekintették át az országjelentést és fogalmaztak meg az abban található megállapításokra nézve kritikai megjegyzéseket. A véleményeket nem bocsátották széles körű civil szervezeti konzultációra, arra való tekintettel, hogy a Nemzeti Beszámoló elkészítése (2020) és a kritika megfogalmazása (2024) között 4 év eltelt.

Tartalom

Bevezető	2
1. Az elkészítés folyamata	2
2. Egyéb lényeges körülmények	3
3. A nyilvánosság részére nyújtott támogatás és iránymutatás a közösségi részvétel elősegítése érdekében	4
4. Környezeti oktatás	7
5. Környezetvédelmi szervezetek	7
6. Közöségi részvétel a nemzetközi döntéshozatalban	9
7. A közösségi részvételi jogokat gyakorló zaklatásának, a részvétel megtorlásának tilalma	10
8. Környezeti információ szolgáltatása kérésre	10
9. Környezeti információ proaktív terjesztése	11
10. Részvétel egyedi döntéshozatali eljárásokban	11
11. Részvétel tervek, programok előkészítésében és elfogadásában	13
12. Részvétel a jogalkotásban	13
13. Jogorvoslati jog	14
14. GMO-k	15

Bevezető

Az Aarhusi Egyezmény 10. cikke alapján a Részes Felek vállalták, hogy a Részes Felek Találkozóin folytatott tanácskozások során a Felek folyamatosan áttekintik a Felek által készített rendszeres jelentések alapján az Egyezmény végrehajtását. Ennek érdekében egy minden államra kötelező tartalmú jelentéstételi formát alakítottak ki, amely kitér az Egyezmény lényeges pontjainak végrehajtására, azon belül is részletezi a Nemzeti Beszámoló elkészítési folyamatát, az Egyezmény alkalmazásával kapcsolatos, lényeges körülményeket, az általános rendelkezéseket tartalmazó 3. cikk végrehajtását, az információhoz való hozzáférés, a döntéshozatalban való részvétel és a jogorvoslathoz való jog szabályozását és gyakorlatát, legvégül pedig a genetikailag módosított szervezetekkel kapcsolatos cikkek végrehajtását.

1. Az elkészítés folyamata

a) Az elkészítésben résztvevő hatóságok

A 2017-es jelentéshez hasonlóan az első hivatali tervezet összeállításához a nemzeti kapcsolattartó csak a szűkebb értelemben vett környezetvédelmi hatóságoktól kért véleményt (az FM érintett szakfőosztályai, az Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség, a Kormányhivatalok Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főosztályai, az Országos Meteorológiai Szolgálat és a Herman Ottó Intézet), viszont a rokonterületek hatóságaitól és egyéb állami intézményeitől (például néhány frekventált építési hatóságtól és intézménytől, közegészségügyi vagy agrárigazgatási területről) nem. Továbbá nem dolgozta fel a nem kormányzati állami szerveknél (így különösen az Ombudsman, az Állami Számvevőszék, az ügyészség nem büntetői ügyszaka) rendelkezésre álló fontos adathalmazokat sem, ha külön észrevételt nem tettek. A 2021-es jelentéshez fűzött általános megjegyzésében már az Ombudsman jövő nemzedékekért felelős helyettese is kiemeli, hogy számos állásfoglalása releváns lett volna a jelentéshez, azok könnyen hozzáférhetőek és felhasználhatók lettek volna. A 2021-es jelentés egyebekben a résztvevő hatóságok tekintetében megegyezik a korábbival.

b) A véleményezés folyamata és a vélemények figyelembe vétele

A munkaanyagot, bár az előkészítésében nem vettek részt, számos rokonterületi, illetőleg nem kormányzati állami szervnek megküldték véleményezésre (a Belügyminisztérium, az Igazságügyi Minisztérium, az Emberi Erőforrások Minisztériuma, a Nemzetgazdasági Minisztérium, a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium, a Miniszterelnökség, illetőleg a Jövő Nemzedékek Érdekeinek Védelméért Ellátó Biztos helyettes), egy sorban a civil szervezetekkel.

Nagy érdeme a 2021-es jelentésnek is, hogy a beérkezett és elfogadott véleményeket külön kiemelte a végleges szövegben is, feltüntetve az adott hozzájárulás forrását is. 2020-ban azonban újítás, hogy a civil szervezetek általános jellegű megjegyzéseit összefoglalva a jelentés elején helyezték el. Ezekkel az általános megjegyzésekkel nehéz lenne vitatkozni, így a kiemelt beruházások hatósági terheinek folyamatos csökkentése és gyorsítása valóban a közösségi részvétel rovására megy, hiszen az természeténél fogva időigényes. Jogosan tesz szóvá a civilek a részvételre képesítés (kiemelten az Egyezmény 3. cikkében írtak) elhanyagolását, különösen pedig a normatív vagy célhoz kötött támogatások elapadását.

Sajnálatos módon azonban ebben a jelentésben hiányzik a párbeszéd a véleményt adó szervezetekkel, a jelentésből tehát nem derül ki a magyar Résztes Fél álláspontja a társszervek, az Ombudsman helyettes és a civil szervezetek felvetéseivel kapcsolatosan.

2. Egyéb lényeges körülmények

a) A jelentések hazai jogszabályi háttere

A 2021-es jelentésnek még mindig a viszonylag legrészletesebb hazai jogszabályi háttere az 1/2017. (IV. 28.) FM utasítás a Földművelésügyi Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról. Az SzMSz alapvetően a Jogalkotási Főosztályra telepíti ezt a feladatot (2.2.2.g. és 3.f. pont), azzal, hogy az érintett főosztályok részanyagokat adnak neki, a Környezetmegőrzési Főosztállyal pedig külön kihangsúlyozott együttműködési kötelezettsége van (amit az utóbbi szervezeti egységre vonatkozó 4.2.2. pont is megerősít). A Környezetmegőrzési Főosztályra vonatkozó szabály ugyanakkor a koordinációt ide telepíti, ami megbonyolítja a szervezeti hátteret és alkalmas lehet a felelősségi körök elmosására. Az Agrárminisztérium SzMSz-ét 2017 után évenként módosították, azonban az aarhusi országjelentéssel kapcsolatos feladatkörök változatlanok maradtak. Megjegyezzük, hogy 2022-ben az egész hatáskör átkerült az Energiaügyi Minisztériumhoz, ahogyan az kiderül ennek a minisztériumnak az új SzMSz-éből (1/2022. (XII. 30.) EM utasítás). Itt a koordinációért az Energetikai Tervezési, Programozási és Innovációs Főosztály felelős, a Nemzetközi Kapcsolatok Főosztály közreműködésével (I.11.4.3.2., illetőleg I.11.1.2.2.4.pont). Ugyanakkor ezek a megfogalmazások már nem említik konkrétan az Aarhusi Egyezményt, az Egyezmény honlapja pedig még mindig az agrárminisztérium korábbi előadóját, Barad Andreát jelöli meg kapcsolattartónak¹. Ezek a körülmények a nemzeti jelentések jogi, intézményi hátterének elbizonytalanodását, elgyengülését jelenthetik.

b) A környezet és természetvédelmi szervezetrendszer átalakulása

A jelentés az egyéb lényeges körülmények címszó alatt ismét csak a környezetvédelmi hatósági rendszer felszámolását, illetőleg az egységes területi igazgatási rendszerbe való beolvasztását tárgyalja. Teljes joggal, hiszen az intézményrendszer döntő mértékben kihat a közösségi részvétel szabályainak az alkalmazására is.

A jelentés rögzíti, hogy a szervezeti átalakulás az Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség 2017. évi felszámolásával vált teljessé. Egyetértünk a jelentés által idézett (de nem kommentált) civil véleményekkel, amik szerint ezek a szervezeti változások egyfelől a környezetvédelmi és természetvédelmi érdekek törvényszerű háttérbe szorulását hozzák magukkal, másfelől pedig a rendkívül bonyolult hatásköri-illetékességi szabályok megnehezítik a közösségi részvétel minden fázisának gyakorlati megvalósítását is.

A szervezeti-jogi háttér általános felmérésével kapcsolatban helytállóan rögzíti a jelentés a 2017-es jelentéssel egybehangzóan, hogy közösségi részvételi szabályok az általános közigazgatási eljárásjogban és az egyes rokonterületek speciális szabályaiban is találhatóak, azonban ezzel kapcsolatban itt is meg kell jegyezzük, hogy az Aarhusi Egyezmény közösségi részvételi szabályai rendszer szemléletűk, igen részletes kidolgozottságuk miatt mindenképpen speciálisak. Ennek a speciális jogterületnek tehát az összes részletkérdését, immár több mint két évtizedes joggyakorlatát képtelenség az általános közigazgatási jog intézményei alapján megfelelően alkalmazni.

¹ https://unece.org/environment-policy/public-participation/national-focal-points-and-contact-points#accordion_7

A 2021-es jelentés egy további „szervezeti egyszerűsítésre” mutat rá, ami megnehezíti a közösségi részvételt, különösen a jogorvoslathoz való jog érvényesítését. 2019-től fogva a közigazgatási eljárások egyfokúvá váltak, jogorvoslati lehetőség csupán a közigazgatási bírósági per, ami természetesen nagyobb felkészültséget és több erőforrást kíván, amit a helyi közösségek vagy kisebb civil szervezetek aligha tudnak maguknak biztosítani. Az egyetlen, rendkívüli közigazgatási szintű jogorvoslati lehetőség a felügyeleti eljárás, ami viszont a magasabb szintű hatóságok diszkrecionális döntésétől függ, az állampolgárok és szervezeteik ezt csak kezdeményezhetik.

c) Ami a jelentésekből kimaradt: a tendenciák bemutatása

Egy fajsúlyos kérdés, ami hiányzik a jelentésből, az a közösségi részvétel jogszabályi és intézményi háttere fejlődési vonalának a bemutatása. A magyar környezetvédelmi közösségi részvételi jog a kilencvenes évek végén még a világ élvonalába tartozott. Azóta viszont nem fejlődött tovább, sőt, ahogyan a fenti példából is jól látható, kifejezett erodálódás figyelhető meg az utóbbi három évtizedben.

A civil szervezetek észrevételei visszatérően hivatkoznak erre a kérdésre, felemlítve a közvetlenül rájuk vonatkozó jogszabályok, a részvételi lehetőségek, illetőleg a támogatási források egyre romló feltételrendszerét, azonban ezekre az észrevételekre sem reagálnak a jelentések, nem folyik ezekben az alapvető kérdésekben sem párbeszéd az észrevételt tevők és a jelentés szerkesztői között.

3. A nyilvánosság részére nyújtott támogatás és iránymutatás a közösségi részvétel elősegítése érdekében

a) A vonatkozó magyar jog ismertetése, általános jogi háttér

A 2021-es jelentés szó szerint átveszi a korábbi jelentésekből azt, hogy az Aarhusi Egyezmény a ratifikáció nyomán része a jogrendszerünknek, alkotmányjogunk és közigazgatási jogunk pedig egyébként is biztosítja a megfelelő információs és beleszólási jogokat. Valóban, a legfontosabb jogforrások itt a jelentés által is felhívott Információszabadság törvény, a Környezetvédelmi törvény és a 4/2010. KJE közigazgatási jogegységi határozat. Ennek a kulcs jelentőségű legfelsőbb bírósági döntésnek a kacsaringós életútjáról a 2021-es jelentéshez fűzött helyettes ombudsmani vélemény is fontos adalékot tartalmaz. Eredetileg az évtizedes „mi számít környezetvédelmi közigazgatási ügynek?” kérdésre adott választ, úgy, hogy minden ügy, amiben a környezetvédelmi hatóságok ügydöntő vagy szakhatóságként részt vesznek, környezetvédelmi ügynek minősülnek. A döntés a fentebb vázolt szervezeti változások miatt súlytalanná vált, hiszen egyrészt ügydöntő hatóság a felszámolt környezetvédelmi hatóság már sehol sem lehet, szakhatóság pedig az esetek túlnyomó részében szintén nem, hiszen ahogy az Ombudsman helyettes is rámutatott, csak belső szervezeti egységként szerepel, tehát egy egyszerű belső levelezéssel fejtheti csak ki a környezetvédelmi szakkérdéseket. 2019-ben egy alkotmánybírósági döntés ennek a visszasságára már rámutatott, a helyzet annyiban javult, hogy a környezetvédelmi jogi elemeket is tartalmazó hatósági határozatok rendelkező részében fel kell tüntetni a környezetvédelmi szervezeti egység véleményét.

A jelentés megemlíti még a jogalkotással kapcsolatos társadalmi diszkussziót szabályozó törvényt. Ezt már a 2017-es jelentés is utolsó sorban említette, mivel a viszonylag új szabálynak nagyon kevés joggyakorlata volt még – ez a helyzet 2020-ra sem változott. Hivatkoznak továbbá a jelentések a közigazgatási eljárásjog által biztosított általános részvételi jogosultságokra is. E

tekintetben különösen a jogorvoslati jog lett volna érdekes, amit, ha külön kiemelték volna a jelentések, akkor a harmadik pillér is valamilyen szinten legalább képviseltette lett volna.

b) A joggyakorlat szempontjából releváns, részletes környezetvédelmi jogi szabályok

A korábbiakkal összhangban, a jelentéssel kapcsolatban le kell szögezni egy alapvető jogalkalmazási kérdést. A *lex specialis* elv miatt a konkrét ügyekben eljáró hatóságok és bíróságok nem a nemzetközi szerződéseket vagy az Alaptörvény egyes rendelkezéseit fogják alkalmazni, hanem a részletes jogosultságokat meghatározó rendelkezéseket. Ebből a nézőpontból vizsgálva az Aarhusi Egyezmény és a vonatkozó EU-s normák végrehajtása Magyarországon mind a mai napig hiányos. Hiányoznak az Aarhusi Egyezmény 2-9. §-ainak részletes rendelkezéseit a hazai viszonyokhoz igazító, ugyanakkor a jogrendszerünk összes releváns környezetvédelmi és rokonterületi szabályával is összehangoló végrehajtó szabályok. E tekintetben a jelentések által a környezetvédelmi jog területéről idézett hatásvizsgálat valóban részletes, a részvételi jog második pillérére vonatkozó szabályokat tartalmaz, azonban mégsem azonos az Egyezmény 6. cikkével. Ha ezt az azonosságot a Részes Felek el kívánják érni, akkor egyrészt a hatásvizsgálati jogot számos vonatkozásban ki kellene egészíteni (egyebek között a közzétételre, illetőleg a vélemények figyelembe vételére vonatkozó jelenleg még nem teljes kompatibilitás megteremtése végett). Másrészt, minden olyan rokonterületi ügyre tekintettel is szükséges lenne a részvétel második pillérét az Egyezménnyel teljes összhangban lévő szabályozás, ahol a közösségi részvétel az ügy környezeti relevanciája miatt lehetséges.

c) Részvételre képesítés – az eljárások átláthatósága, az eljárási szabályok alkalmazásának nehézségei

A 2017-es jelentést megismételve a 2021-es is a Közigazgatási eljárási törvény (Ket.) általános, alapvető rendelkezéseire hivatkozik, amelyek bizonyos körülmények között (elsősorban, ha az ügyfélnek nincs jogi képviselője) bizonyos tájékoztatást meg kell, hogy adjanak. Természetesen, ez helyénvaló tartalom a jelentésben, azonban ismét meg kell jegyezzük, hogy az általános eljárási szabályok nem mindenben alkalmasak a környezetvédelmi jogi döntéshozatali eljárások specialitásainak a kezelésére. Ráadásul, a trendek e tekintetben is kifejezetten negatívak. Az egyre bonyolultabbá váló közigazgatási eljárásban eligazodni képtelen magánszemélyek vagy helyi környezetvédelmi csoportok nem kaphatnak elegendő segítséget a jelenlegi jogi helyzetben, mert az igen általánosan megfogalmazott alapelveknek nincs meg már a tételes jogi megfelelője a Ket. és a Közigazgatási perrendtartás (Kp.) szövegében.

A közigazgatási perjogi kérdéseket illetően a 2017-es jelentés szerkesztési elveitől eltérően a 2021-es jelentés részletesen ismerteti a Kp. szövegét és különösen azt tartja előremutatónak a közösségi részvétel szempontjából, hogy a közigazgatási perrendtartás olyan esetekben is perlési lehetőséget ad, amikor valaki nem volt ügyfél az alapeljárásban. Ezzel kapcsolatban azonban meg kell jegyezzük, hogy a bírói gyakorlatban az olyan esetekben, amikor egy civil szervezet a bírói szakban kíván bekapcsolódni az eljárásba, igen gyakran megkérdőjelezzik a kereshetőségi jogát. A kereshetőségi jog meglehetősen nehezen értelmezhető, nem is tételes jogon alapuló fogalom, mégis arra használják, hogy az ügy tárgyához közvetlen jogosultságokkal nem kapcsolódó civil szervezeteket kirekesszenek a bírósági eljárásból.

Ha a közigazgatási perekre kitért, a jelentés foglalkozhatott volna a polgári perek (személyiségvédelem, szomszédjog, kártérítés stb.) környezetvédelmi vonatkozásaival is. Megjegyezzük, hogy amennyiben egy környezetvédelmi ügyben az érintett magánszemélyek vagy társadalmi szervezetek személyiségi, illetőleg vagyoni jogsérelmeiket szeretnék orvosolni, lényegében teljesen magukra vannak hagyva, a szélsőségesen a felek rendelkezési jogaira

felépült jelenlegi eljárásjogunk alapján lényegében nincs esélyük ilyen perek sikeres lebonyolítására, sőt megindítására sem.

d) Részvételre képesítés – intézményi támogatás

A jelentés hivatkozik elvileg 2009 óta létező, hatósági közvetítőkről szóló jogszabályra, aminek részletesebb, kormányrendeleti szintű végrehajtó rendelete is megszületett (a 185/2009. (XI. 10.) Korm. rendelet), azonban a jogintézmény gyakorlata nem alakult ki. Az Interneten a kormányrendelet által meghatározott hatósági közvetítői nyilvántartásoknak nincs nyoma, jóllehet a magasabb szintű önkormányzatoknál ennek a vezetése elvileg kötelező lenne.

Ugyanezt tudjuk elmondani a még korábban, 2003-ban bevezetett jogi segítő jogintézményével kapcsolatosan, azzal, hogy erre nézve mind a Kormány, mind pedig az ügyvédi kamarák honlapján részletes útmutatás található, elvileg minden vármegyében rendelkezésre áll az ezzel (is) foglalkozó ügyvédek névjegyzéke. Mindazonáltal a gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, hogy az ügyfelek érdemi segítséghez ezen a csatornán sem tudnak jutni. A környezetvédelmi ügyekben ez különben is rendkívül nehéz lenne, hiszen általánosságban is elmondható, hogy alig van az országban olyan ügyvéd, aki ehhez az ügýtípushoz értene. Ezen nem lehet csodálkozni, ha egyszer az ország 7 legnagyobb jogi kara közül mindössze kettőben létezik órarendszerű környezetvédelmi jogi oktatás.

Az annak idején széles körben használt zöld pont irodák a környezetvédelmi hatóságoknál jól betöltötték a funkciójukat, egyrészt segítettek az ügyfeleknek, másrészt kiszűrték a nem odavaló ügyeket és ezzel a saját hatóságukat is tehermentesítették. Sajnálatos módon ezek az irodák legutoljára a hatósági rendszer átszervezése előtt voltak elérhetők, honlapjaik még mindig a 2014-ben felszámolt környezetvédelmi, vízügyi és természetvédelmi felügyelőségek még fel nem számolt domainjén található.

Az egyedülálló magyar civil környezetvédelmi tájékoztatási hálózat, a Kötháló valamelyest kitart még, bár súlyos erőforrás hiánnyal küzd és sok vidéki irodájának be kellett szüntetnie a működését. Ezzel együtt helyes, hogy a magyar országjelentés továbbra jelentős teret szentel a bemutatásának.

e) Hatósági, bírósági tisztviselők környezetvédelmi és közösségi részvétellel összefüggő képzése

A 2021-es jelentés ezzel kapcsolatos adatai jelentős részben elavultak már, a felszámolt környezetvédelmi hivatal rendszert pótló kormányhivatali ügyosztályokban a környezetjogi, illetőleg ezzel összefüggő környezetvédelmi szakmai képzésnek nem látjuk nyomát, a környezetvédelmi ügyekkel foglalkozó hatósági munka színvonala romlik.

Ami a bíróságok környezetvédelmi ismereteinek fejlesztését illeti, helytálló, hogy a bírák valóban részt vesznek a nemzetközi szakmai eszmecserékben és képzésekben, bár ezek jelentősége nem túl nagy a közösségi részvétel szempontjából. A nemzetközi szakmai továbbképzésekben, hálózatokban való részvétel lehetőségének mind a hatóságok, mind a bíróságok esetében szűk keresztmetszete az angol nyelvtudás hiánya. Emiatt a legkülönbébb képzési lehetőségeken általában rendre csak az a néhány hivatalnok vagy bírósági tisztviselő vesz részt, aki beszéli a nyelvet.

“A Fővárosi Törvényszéken kijelölt bíró látja el a környezetvédelmi felelősi feladatokat” kitélt (2021-es jelentés 11. oldala) megtévesztőnek tartjuk, különösen abban a szöveggörnyezetben, ami a bírók környezetvédelmi képzési lehetőségeiről szól. Valójában nincs sem a fővárosi, sem a többi megyei szintű bíróságon környezetvédelmi ügyekre szakosodott bíró, ezt egyébként a bíróságokra nézve kötelező random szignálási szabályok nem is tennék lehetővé. A közigazgatási

és polgári jogi bírúk közül bárki kaphat és kap is környezetvédelmi tárgyú ügyeket és megállapítható, hogy egy-két kivételtől eltekintve semmilyen speciális háttérismeretük nincs.

A 2021-es jelentés számos olyan új bírósági és hatósági képzési formát mutat be, amely viszonylag szűk körben környezetvédelmi szakmai továbbképzést biztosít a bírúk és hivatalnokok számára. Az aarhusi országjelentés számára ezek kisebb jelentőséggel bírnak, valójában azt kellene inkább vizsgálni, hogy folyik-e a bíróságok és a releváns hatóságok számára olyan képzés, amely a környezetvédelmi közösségi részvétel speciálisabb kérdéseit vizsgálja. Ilyenekről viszont az utóbbi időben – a két jelentés által átfogott években – nincs már tudomásunk.

f) A társadalmi szervezetek állami felügyelete és igazgatása

A 2021-es jelentés részletesen ismerteti a társadalmi szervezetek jogállását, illetőleg a bejegyzésének a folyamatát. Egyik jelentés sem foglalkozik azonban a társadalmi szervezetek működését, ide értve a közösségi részvétellel kapcsolatos tevékenységét alapvetően meghatározó, még 2011-ben elfogadott Civil törvény (2011. évi CLXXV. törvény az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról) ide vonatkozó egyéb rendelkezéseivel. A Civil törvénnyel kapcsolatban el kell ismerni, hogy a társadalmi szervezetek mintegy két évtizedes múltra visszatekintő szabályozása valóban megújításra szorult. Ezt a célt szolgálják a civil szervezetek gazdálkodására vonatkozó (pl. csőd és felszámolás), illetőleg az egyes szervezeti átalakulásra vonatkozó szabályok (egyesülés, szétválás).

Ugyanakkor a Civil törvény lényeges megkülönböztetést tesz az egyes társadalmi szervezetek között: a közhasznúság bizonyos állami, közigazgatási szervezetekkel kötendő közszolgálati szerződés megkötésének, egyes támogatások, illetékedvezmények stb. igénybe vételének a nélkülözhetetlen feltétele. A bíróság döntése csak egy irányban behatárolt: a közhasznú szervezeteknek bizonyos vagyoni és működési feltételeknek mindenképpen meg kell felelniük, azonban nem köteles minden olyan szervezetet közhasznúnak minősíteni, amelyek ezeknek a feltételeknek megfelelnek (Civil törvény 14., 34. és 35. §§).

4. Környezeti oktatás

Az oktatás centralizációja hátrányosan érintette az oktatás helyzetét. 2016-ban az oktatási rendszer minden korábbinál erőteljesebb centralizációja országos tiltakozáshoz vezetett, az iskolák és a tanárok autonómiájára vonatkozó követelések (különösen a tananyag és a tankönyvek használatával kapcsolatban) azonban nem kerültek meghallgatásra a kormányzat részéről.

A központosított oktatási rendszer kevesebb lehetőséget biztosít a civil szervezetek számára is, hogy együttműködjenek az iskolákkal helyi szinten. Az általuk nyújtott eszközök, szolgáltatások finanszírozása egyébként is elégtelen, mivel nincs fizetőképes kereslet az általuk képviselt szaktudásra sem az iskolák, sem a kormányzat(i intézmények) részéről.

5. Környezetvédelmi szervezetek

A hosszú éveken keresztül tapasztalt, kedvezőtlen körülmények hatással vannak a civil szervezetek munkájára, ami kiégésben, fásultságban, motivációvesztésben nyilvánul meg. A közpénzek elosztásának folyamatos torzítása, a COVID19-világjárvány következtében kialakuló, majd 2021-től kibontakozó gazdasági, továbbá 2022-től az energiaválság, valamint az infláció hatásai tovább csökkentették a civil szervezetek pénzügyi életképességét. Az évek során egyre

nagyobb lett a szakadék a városi (budapesti) székhelyű, intézményesebb szervezetek, valamint a vidéken (elsősorban a megyei jogú városokban) működő kisebb szervezetek kapacitásai között.

2020. június 18-án az EU Bírósága a C-78/18. számú ügyben hozott ítéletében kimondta, hogy a 2017. évi LXXVI. törvénnyel bevezetett korlátozások több szempontból is sértik az uniós jogot. A Bíróság hangsúlyozta, a magyar törvény alkalmas arra, hogy „bizalmatlan légkört teremtsenek” az érintett civil szervezetekkel szemben. A finanszírozás átláthatóságának növelésére irányuló célkitűzés az uniós jog szempontjából minősülhet olyan „közérdeken alapuló nyomós indoknak”, amely igazolhatja különböző nyilvántartásba vételi, bejelentési és közzétételi kötelezettségek, valamint bizonyos szankciók akár együttes bevezetését, mivel egyes civil szervezetek az általuk követett célokra és a rendelkezésükre álló eszközökre tekintettel „jelentős befolyást gyakorolhatnak a közéletre és a nyilvános vitára”, ami alapján indokolt, hogy a finanszírozásukra az átláthatóság biztosítására irányuló intézkedések vonatkozzanak, különösen az Unión kívüli harmadik országokból származó finanszírozás esetén.

A magyar szabályozás azonban hátrányosan megkülönböztető jellegű, korlátozó intézkedéseket tartalmaz, melyek eltérő bánásmódot teremtenek a belföldi és a határon átnyúló tőke mozgások között, ami visszatarthatja a más uniós tagállamokban vagy harmadik országokban letelepedett természetes vagy jogi személyeket attól, hogy a „külföldről támogatott szervezeteknek” pénzügyi támogatást nyújtsanak. Olyan közrendi és közbiztonsági okokra, mint a pénzmosás, a terrorizmus finanszírozása vagy a tágabb értelemben vett szervezett bűnözés elleni küzdelem csak a társadalom alapvető érdekét érintő valódi, közvetlen és kellően súlyos veszély fennállása esetén lehet hivatkozni. Magyarország azonban ilyen érveket nem tudott felhozni a kötelezettségszegési eljárás során.

A Bíróság kiemelte továbbá, hogy az azonosított vagy azonosítható természetes személyekre vonatkozó információk harmadik személyek (hatóságok vagy akár általában a nyilvánosság) részére történő továbbítására csak az Alapjogi Charta 8. cikk (2) bekezdésében előírt követelményeknek megfelelő tisztességes adatkezelés alapján kerülhet sor. A személyes adatkezelésnek minősülő információtovábbítás minden más esetben a személyes adatok védelméhez való jog olyan korlátozásának minősül, amely a Magyarország által hivatkozott általános érdekű célkitűzések egyikével sem igazolható.

Az EU Bíróságának ítélete szolgált alapul a közélet befolyásolására alkalmas tevékenységet végző civil szervezetek átláthatóságáról szóló 2021. évi XLIX. törvény elfogadásához, amely 2021. június 30-tól hatályon kívül helyezte a 2017. évi LXXVI. törvényt. A külföldről támogatott szervezetté minősítés, a bejelentési, adatszolgáltatási, közzétételi és feltüntetési kötelezettség, illetve az ezek megszegése esetére előírt szankciók helyébe az Állami Számvevőszéket terhelő, az érintett civil szervezetekről szóló éves összefoglaló készítésének és közzétételének kötelezettsége lépett.

Az új szabályozás kötelezi a 20 millió Ft feletti éves tárgyévi mérlegfőösszeggel rendelkező civil szervezeteket, hogy rendelkezzenek olyan dokumentumokkal, mint a számviteli politika, a leltározási szabályok, valamint a készpénz- és eszközgazdálkodásra vonatkozó szabályok. A jogszabály tehát úgy próbál objektív kritériumot alkalmazni, hogy vélelmet állít fel: az a civil szervezet, amely meghatározott összeg feletti éves költségvetéssel rendelkezik, jelentős befolyást képes gyakorolni a közéletre, „a demokratikus állam működésére”.

2022. május 17-én (1 nappal az újabb Lex NGO 2021-ben történt elfogadásának 1 éves évfordulója előtt, illetve az előző évre vonatkozó beszámolók elfogadásának és benyújtásának

időszakában) az Állami Számvevőszék több száz civil szervezetet utasított arra, hogy 10 napon belül a hivatal online felületén keresztül nyújtsák be a szükséges dokumentumokat, pl. belső pénzügyi szabályzatokat és irányelveket.

2021 decemberében nyolc érintett civil szervezet az Alkotmánybírósághoz fordult (ügyszám: IV/01857/2017) kivételes alkotmányjogi panasszal, a testület azonban egy évvel később okafogyottságra hivatkozva elutasította a kérelmüket.

Megjelentek és megerősödtek azok a civil szervezetek, amelyek GONGO-ként a kormányzati érdekek érvényesítésében vesznek részt, és erőforrásaiknak köszönhetően sokkal hatékonyabban tudják hallatni a hangjukat, mint a klasszikus, alulról szerveződő civil szervezetek. Kiváló eszközei a kormányzatnak, hogy átalakítsák a civil társadalom szerkezetét, és háttérbe szorítsák a hatalommal szemben kritikus véleményeket megfogalmazó, „valódi” civil szervezeteket, megnehezítve azok működését és megjelenését a nyilvánosság előtt. A hagyományos civil szervezetek veszítenek az érdekérvényesítési képességükből, mert a kormányzat a GONGO-k segítségével képes elhíttetni a társadalommal, hogy a civil társadalom egyetért a kormányzati állásponttal az adott szakpolitikában vagy más közpolitikai kérdésekben.

Ennek ékes példája a Civil Összefogás Közhasznú Alapítvány (CÖKA), amely 2011-ben még csak magánszemélyektől kapott adományokból kezdte meg a működését (kötségvetésből származó támogatást egyáltalán nem kapott), 10 évvel később (2021-ben) pedig már több mint 550 milliós bevételre tett szert. Az alapítvány kuratóriumi elnöke Dr. Csizmadia László, Civil Összefogás Fórum (CÖF) szövívője, 2012 óta a Nemzeti Együttműködési Alap (NEA) Tanácsának elnöke.

Az alapítványi formában működő kutatóintézetek közül ki kell emelni a Századvég Alapítványt, illetve annak 2017-ben nyilvánosságra hozott tanulmányát is, amely éles különbséget tett a tevékenységüket jelentős részben külföldi forrásból fedező, ún. nem-kormányzati szervezetek (NGO-k) és a többi civil szervezet közéletben betöltött szerepe között, azt állítva, hogy az NGO-kat pontatlanul aposztrofálják civil szervezetként, hiszen aktív, ideológiailag elkötelezett politikai szereplőkként, illetve valójában lobbistaként működnek, akik gyakran a donorként (a működési forrásokat biztosító személyek és szervezetek) üzleti és politikai érdekeiket képviselik.

Kifejezetten környezetvédelmi céllal alakult 2020-ban a Zöld Követ Egyesület, amelynek a költségvetése a következő évben átlépte a 100 millió Ft-ot. A 15 tagból álló „Zöld Út Konzorcium” tagjaként 2021 végétől részt vett egy 2 éves, majdnem 1 milliárd Ft-ból megvalósított KEHOP-pályázatban, amelynek célja egy országos szemléletformáló kampány lebonyolítása volt.

Megemlítendő még az Áder János korábbi államfő nevéhez fűződő Kék Bolygó Alapítvány (KBKA), amely formálisan 2017 decemberében jött létre. 2020-ban a Kormány – az „Alapítvány tevékenységének bővítése és Magyarország környezet- és klímavédelmi céljainak elérése érdekében” – 5 milliárd forint vissza nem térítendő támogatást biztosított a Kék Bolygó Klímavédelmi Kockázati Tőkealap részére. A Kék Bolygó Tőkealapokat (Klímavédelmi Magántőkealap, Víz Alap) a Kormány hozta létre, hogy „hozzájáruljon Magyarország környezet- és klímavédelmi céljainak eléréséhez”; együttes jegyzett tőkéjük 15,5 milliárd Ft.

6. Közösségi részvétel a nemzetközi döntéshozatalban

A jelentés a korábbi országjelentésekkel egyezően mindössze annyit tartalmaz ebben a tárgykörben, hogy a kérdésnek nincs kialakult jogi háttere vagy gyakorlata, de “a legfontosabb nemzetközi eseményekre való felkészülés során a környezetvédelemért felelős tárca számos esetben egyeztetett álláspontot a civil szervezetekkel is” (a jelentés 38. oldala).

Egyetértünk a jelentéshez csatolt civil megjegyzéssel annyiban, hogy ennek a nemzetközi jogi követelménynek Magyarország nem tett eleget. Ténykérdés, hogy a közép-kelet európai országokban az állam nemzetközi politikáját, ideértve a szakpolitikákat is, rendkívül szigorú titkosság övezi. Ezt bizonyos mértékig az Egyezmény 4. Cikk (4) bekezdés b) pontja is elismeri.

A 2021-es jelentés sem tud semmit hozzátenni ehhez, jóllehet a társadalmi szervezetek minden korábbi aarhusi országjelentés észrevételezése során jelezték, hogy ezen a területen a közösségi részvétel egyáltalán nem működik.

7. A közösségi részvételi jogokat gyakorlók zaklatásának, a részvétel megtorlásának tilalma

A közösségi részvételi jogokat gyakorlók hátrányos megkülönböztetéséről (Egyezmény 3. cikk (9) bekezdése) is szól a jelentés a Ket. alapelvei kapcsán, ami helyes és logikus, még akkor is, ha erre nézve nem szerepel kérdés a jelentésre vonatkozó iránymutatásokban. Ami a részvétel utólagos megtorlását illeti, a jelentés ugyancsak a Ket. általános rendelkezéseire hivatkozik, amellyel kapcsolatban viszont az Ombudsman helyettese jogosan mutat rá, hogy ezek túl általánosak ahhoz, hogy konkrét esetekben, különösen környezetvédelmi konfliktusokban érdemi védelmet biztosítsanak a részvételi jogokat gyakorlók számára. Ugyanez igaz a jelentés által idézett 2013-ban megújított panaszjogi szabályozásra, ami komoly visszalépéseket jelent a korábbi, rendszerváltás utáni szabályokhoz képest, sokak szerint még az 1977. évi I. törvénnyel szemben sem állja ki az összehasonlítás próbáját.

Ami viszont a részvételi jogokat gyakorlókkal szemben alkalmazott polgári jogi szankciók, elsősorban kártérítés lehetőségeit illeti, a magunk részéről kevésbé vagyunk pesszimisták, mint a jelentés szerzői. Az ilyen anyagi jellegű megtorlás egyik alapvető jogi feltétele hiányzik ugyanis, a károkozás jogellenessége. Emiatt a joggyakorlatban a beruházók, üzemeltetők, bár káruk adott esetben valóban tetemes lehet, elsősorban az elhúzódó perek miatt vesztett idő miatt, a legtöbbször csak az érintett közösségek fenyegetéséig jutnak el, megnyert kártérítési jellegű SLAPP ügyről Magyarországon nincs tudomásunk.

Megjegyezzük, hogy hasonlóan az előző pontban tárgyalt nemzetközi eljárásokhoz, a 2021-es jelentés itt is szó szerint átmásolja a korábbi országjelentés szövegét.

8. Környezeti információ szolgáltatása kérésre

A jelentéstételi időszakot nagymértékben befolyásolta a koronavírus világjárvány kialakulása és az annak nyomán bevezetett veszélyhelyzeti intézkedések. Sajnálatos módon a Magyar Kormány ebben az időszakban a veszélyhelyzetre való reagálásként indokoltnak látta, hogy intézkedésként a közérdekű adatok kiadására rendelkezésre álló határidőt 45 + 45 napra megemelje. Ezt a kérdést már a 2021-es jelentés kritikájában is megfogalmazták a civil szervezetek, azonban maga a jelentés erre nem tért ki, így mindenképpen hiányosnak volt tekinthető.

Az a hivatkozás a jelentésben, hogy a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőségek jogerős döntéseiket honlapjukon közzéteszik, majd az átszervezést követően a kormányhivatalok környezetvédelmi és természetvédelmi főosztályai ugyanezt a gyakorlatot követik, azzal a kritikával volt illelhető, hogy azonban a felhasználóbarát adatfeltüntetést nem sikerült biztosítani. Nagyon széttagolt és nehezen megtalálható információforrást jelentettek ezek a közlések.

A jelentés beszél a közérdekű adatok kiadásához kapcsolódó költségtérítés mértékéről, de nem említi, hogy sajnálatos módon a környezetvédelmi hatósági szervezetrendszer a költségek felszámítását de facto a nyilvánosság korlátozására használta, mivel több olyan eset volt, ahol kirívó mértékű díjat számoltak fel egyébként esetenként nem indokolt adatkezelési műveletek költségeként.

Bár nem közvetlenül környezetvédelmi volt a kérdés, de a közpénz fogalmának Alaptörvényben történt szűkítése kihatott arra, hogy a közérdekű adatokhoz való hozzáférés egy fokkal megnehezült. Ez természetesen a közpénzből finanszírozott, környezetvédelmileg kérdéses beruházások adathozzáférését is súlyosan érintette.

A civil szervezetek örömmel fogadták a környezeti adatok digitalizációját, de még máig sem sikerült megoldani azt, hogy az OKIR (az Országos Környezetvédelmi Információs Rendszer) egy könnyen kereshető felhasználóbarát felület legyen, gyakorlatilag a 10 évvel ezelőtt jelzett hibák ugyanúgy fennállnak ma is. Az sem változott, hogy az Országos Erdőállomány Adattár adatai nem voltak teljesen nyilvánosak. Ebben a nyilvánosságban mára kis mértékű javulás látható, de még mindig nem könnyíti meg a felhasználók adathozzáférését.

9. Környezeti információ proaktív terjesztése

A közérdekű adatok proaktív közzététele témakörében a jelentés – nyugodtan mondhatjuk azt, hogy minden bizonnyal – büszkén sorolja föl azokat az adatforrásokat, ahol környezetileg releváns információhoz lehet hozzáférni. Csak azt felejt el a jelentés készítője, hogy mindez a széttagoltság miatt nem az adathozzáférést segíti, hanem sokkal inkább a zavart növeli. A mennyiség itt nem minőségbe csap át, hanem ellenkezőleg: a túl sok adatforrás, a specializált adattartalom, a mindig különböző helyeken megjelenő, de egyébként sok esetben összefüggő információk azt okozzák, hogy aki környezeti adatot keres, vagy részinformációhoz jut, vagy pedig ideje nagy részét különböző adatbázisok keresésével tölti. Ennek felelőlegessége a jelentésből azonban hiányzik.

A Magyarország környezeti állapota című kiadvány megjelentetésének elmaradása 2017 óta nagy veszteség, ahogyan ezt egyébként már a 2021-es jelentéshez fűzött civil szervezeti álláspont is kifejtette.

Szinte alig találunk az Aarhusi Egyezmény 5. cikkének alkalmazását gátló tényező felsorolását, holott ez sokkal bővebb, mint amit a jelentés tartalmaz – hiszen nem helytálló, hogy csak a természetvédelmi adatokhoz való hozzáférés keretében voltak tapasztalható nehézségek.

10. Részvétel egyedi döntéshozatali eljárásokban

Az egyedi döntéshozatali eljárásokban való társadalmi részvétel szabályozása kapcsán több jelentős változás is történt a korábbi Nemzeti Beszámoló elkészülte óta. Egyrészt hatályon kívül helyezésre került a Ket., és most az annak helyébe lépő Ákr. szabályozza az ügyféli jogállás alapjait. A közigazgatási jogsértések bírósági felülvizsgálat révén való vitathatóságának szabályait a Kp. biztosítja. A Nemzeti Beszámoló ez utóbbi jogszabályra nem tér ki, holott az egyedi ügyekben való részvétel kapcsán jelentőséget nyernek egyes rendelkezései.

A Kp. újabb feltételt vezet be a civil szervezetek számára. Eszerint felperes olyan civil szervezet lehet egy közigazgatási jogvitában, amely a nyilvántartásba vett tevékenységét valamely alapvető jog védelme vagy valamilyen közérdek érvényre juttatása érdekében a közigazgatási tevékenység által érintett földrajzi területen legalább egy éve folytatja, ha a közigazgatási tevékenység nyilvántartásba vett tevékenységét érinti. Az egy éves korlát véleményünk szerint

szűkíti a civilek fellépési lehetőségeit az egyes ügyekben. Ha például egy olyan településen, ahol korábban nem működött helyi környezetvédelmi civil szervezet, hiába jön létre a lakosok önszerveződésével egy egyesület, a közigazgatási perrendtartás feltételének nagy valószínűséggel nem fog tudni megfelelni, így a hatóság döntését, az engedélyt nem tudja bíróság előtt megtámadni.

Emellett a fellebbezés lehetősége is megszűnt a környezetvédelmi hatósági ügyekben, azaz egyfokúvá vált a környezetvédelmi engedélyezés. A közigazgatási eljárásban hozott határozat a közléssel véglegessé, ezáltal végrehajthatóvá is válik. A bíróságtól kérhető azonnali jogvédelemként a halasztó hatály elrendelése, azonban ez nem automatikus, és akár a beruházást is meg lehet kezdeni.

További hiányosságként említhető a korábbi Nemzeti Beszámolóhoz fűzött, a kiemelt beruházások szabályozására vonatkozó civil észrevételek, panaszok megoldatlansága. Ez a Nemzeti Beszámoló sem tesz említést arról, hogy a kiemelt beruházások engedélyeztetése több szempontból is korlátozza a társadalmi részvételt, csökkenti annak hatékonyságát. A kiemelt beruházásokra vonatkozó jogszabály alapján szinte bármely, akár a részben vagy egészben állami vagy uniós támogatással megvalósuló projekt kiemeltté nyilvánítható, s ezáltal speciális eljárási rend alá helyezhető. Ebben a speciális eljárási rendben pedig az információhoz való hozzáférés korlátozása, az irányadó határidők szűkítése mind hátrányos módon hatnak a részvételi jogok érvényesíthetőségére.

A Nemzeti Beszámoló hivatkozik a civil szervezetek adatbázisára, továbbá arra is, hogy az annak alapjául szolgáló jogszabály hatályon kívül helyezésre került. Ennek kapcsán megjegyzendő hogy csupán azok a megyei hatóságok folytatták tovább az értesítés gyakorlatát a jogszabály hatályon kívül helyezését követően még egy ideig, ahol ez korábban már automatikus volt, majd ez később ezeknél a megyéknél is megszűnt.

Továbbra is problémaként kell említeni, hogy az egyes beruházások kiemeltté nyilvánításának folyamatában, az arról szóló döntéshozatalban a nyilvánosság nem tud érdemben részt venni.

A kiemelt beruházások engedélyezése kapcsán pedig kifejezetten hátrányos gyakorlatként említhető, hogy a hatóságok nem a határozatot (engedélyt), hanem csak a határozat meghozataláról szóló hirdetményt jelenítik meg az internetes felületükön. A hirdetményben pedig az ügy tárgyán, számán és egyéb eljárási információkon túl csupán annyi jelenik meg, hogy a határozat a hatóságnál ismerhető meg. Mivel a kiemelt ügyekben szinte valamennyi határidő, így a hirdetményezés is jóval rövidebb az általánosnál, s a határozat megtámadásának feltételei is szigorúbbak, ezekben az esetekben számos alkalommal elesnek a civilek az érdemi részvétel és jogorvoslat lehetőségétől. Különös jelentősége van ennek abból a szempontból is, hogy a kiemelt beruházások általában jelentős környezeti terhelést is jelentenek méretük, a környezethasználat volumene okán.

Annak ellenére, hogy a 2020-as évnek társadalmi szempontból is meghatározó eseménye volt a koronavírus-járvány, a Nemzeti Beszámoló nem tesz említést az annak okán elrendelt speciális eljárási szabályokról. A közmeghallgatások mellőzése, az egyszerűsített bejelentési eljárási rendszer bevezetése véleményünk szerint súlyosan visszavetette a társadalmi részvételt az egyes engedélyezések során.

11. Részvétel tervek, programok előkészítésében és elfogadásában

A stratégiai környezeti vizsgálatokra vonatkozó jogszabályok nem sokat változtak a 2016-2021 közti időszakban. A 2/2005. Korm. rendelet 4. és 8. §-ainak módosítását érdemes ehelyütt megemlíteni, mely a Nemzeti Beszámolóba nem került be. A várható környezeti hatás jelentőségének eldöntéséhez a kidolgozó kikéri a környezet védelméért felelős szervek véleményét arról, hogy várható-e jelentős környezeti hatás. A terv vagy program kidolgozója a hatóságok véleményét a tájékoztatáshoz szükséges információ rendelkezésére állásakor haladéktalanul kikéri és a vélemény adásra legfeljebb 15 napos határidőt állapít meg. Korábban ez a határidő legalább 15 nap volt. A jelenlegi szabály alapján ennél rövidebb határidőt is megállapíthat a kidolgozó, ami az egyes tervek, programok volumenét tekintve már nem feltétlenül elegendő egy megalapozott vélemény kialakításához.

További változás, hogy a település egészére vagy egy részére készülő településrendezési tervnél, településszerkezeti tervnél, helyi építési szabályzatnál és szabályozási tervnél a környezeti értékelés tartalmát és egyeztetésének sajátos szabályait a településtervek tartalmáról, elkészítésének és elfogadásának rendjéről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről szóló 419/2021. Korm. rendelet határozza meg.

A korábbi Nemzeti Beszámoló kapcsán említett gyakorlati problémák nem oldódtak meg. Az egyik legfontosabb hiányosság, hogy továbbra sem jött létre egy olyan országos lefedettséget biztosító, minden tervre és programra kiterjedő adatbázis, amelyből lekérdezhető lenne valamennyi folyamatban volt vagy folyamatban lévő stratégiai környezeti vizsgálat. Nemcsak a tervek és programok, valamint azok környezeti vizsgálati jelentésének megismerhetőségét szükséges biztosítani. Szükséges lenne az adatbázisban az olyan tervre vagy programra vonatkozó kidolgozó döntéseket és a hatóságok véleményét is elérhetővé tenni, amelyek esetében mellőzték a stratégiai környezeti vizsgálat lefolytatását, mondván, hogy annak várhatóan nem lesznek jelentős környezeti hatásai.

12. Részvétel a jogalkotásban

Ahogy arra a fentiekben rámutattunk, a Nemzeti Beszámoló több helyen hivatkozik a jogalkotással kapcsolatos társadalmi diszkussziót szabályozó törvényre (a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló 2010. évi CXXXI. törvény), mint a társadalmi egyeztetés kereteit meghatározó alapidokumentumra, melynek azonban a gyakorlati alkalmazása terén számos hiányossággal szembesültünk.

A jogszabályok előkészítésében való részvételnek előfeltétele, hogy a jogalkotás folyamatáról a civilek, a lakosság információt szerezzen. A Nemzeti Beszámoló 112. pontja rögzíti, hogy a jogalkotási tervezetet készítő minisztériumok a honlapjukon közzéteszik a hatáskörükbe tartozó jogszabályelőkészítésre irányuló koncepciókat, jogszabálytervezeteket, miniszteri rendelettervezeteket, valamint a kapcsolódó előterjesztéseket és szakmai indoklásokat, és minimálisan 10 (kivételes esetekben 5) munkanapot biztosítanak véleményezésre. Tapasztalataink szerint a jogszabálytervezetek közzététele is sok esetben elmaradt, ha megtörtént a közzététel, akkor is nehezen voltak fellelhetők a minisztériumi oldalakon. A háttérdocumentumok, a tervezetet megalapozó szakmai anyagok pedig szinte kivétel nélkül hiányoztak. A nyilvánosság általános véleményezési jogának gyakorlására 10 munkanap nem állt rendelkezésre az esetek többségében. A rövid, 1-2 napos határidők pedig az érdemi észrevételek előterjesztésének gyakorlati akadályát képezik.

Az általános egyeztetés, széles körű véleményezés kapcsán döntő hiányosságnak tekintjük, hogy a jogalkotó szervek nem adtak visszajelzést a civil, lakossági észrevételekkel, javaslatokkal kapcsolatban, azok összesített értékelése, illetve az értékelés közzététele szinte kivétel nélkül mindig elmaradt/elmarad a hazai jogalkotás folyamatában.

A kormányzati szervezetek munkabizottságaiban a civil delegáltak, az Országos Környezetvédelmi Tanács, a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács működésében résztvevő civilek szintén általános problémaként mutattak rá az idő rövidségére, amelyet biztosítottak számukra a véleményük, észrevételeik elkészítéséhez.

A Nemzeti Beszámoló 109. pontja rögzíti azt a pozitív eredményt, hogy a környezetvédelemért felelős tárca a természetvédelmi ágazathoz kapcsolódóan több civil szervezettel stratégiai megállapodást kötött 2019-ben, javasoljuk a gyakorlat kiterjesztését a környezetvédelem egyéb területeire is.

13. Jogorvoslati jog

A közösségi részvétel első pillére, az információhoz való hozzáférés kapcsán az igény nemteljesítése, megtagadása, költségtérítés felszámítása, vagy annak túlzott mértéke esetén jogorvoslati lehetőségként a jelentés mind a bírósági utat, mind a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatósághoz fordulás lehetőségét ismerteti, a Hatóság eljárását követően további jogorvoslatként a perindítás is igénybevehető. A bíróságok soron kívüli eljárásával kapcsolatban szükségesnek tartjuk megemlíteni, hogy a soronkívüliség biztosítása ellenére is több évbe tellett az esetek többségében, mire a fenti jogorvoslati lehetőségeket kimerítve az érintettek közérdekű adatigényét teljesítették, esetleges jogsérelmét orvosolták.

A második pillérhez, a döntéshozatalban való részvételhez kapcsolódó jogorvoslati jog gyakorlásának elengedhetetlen feltétele, hogy az érintett a döntésről és a jogorvoslati lehetőségekről tudomást szerezzen. A fenti 8. pontban már rámutattunk, hogy bár a jelentés rögzíti, hogy a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőségek jogerős döntéseiket (benne a jogorvoslati tájékoztatással) honlapjukon közzéteszik, majd az átszervezést követően a kormányhivatalok környezetvédelmi és természetvédelmi főosztályai ugyanezt a gyakorlatot követik, de a felhasználóbarát adatfeltüntetést nem sikerült biztosítani. Nagyon széttagolt és nehezen megtalálható információforrást jelentettek ezek a közlések.

A közigazgatási döntésekkel kapcsolatos jogorvoslati rendszer átalakításával 2020. január 1-jét követően (főszabályként a közigazgatási hatósági eljárások egyfokúvá váltak, a fellebbezést kivételes esetekben teszi lehetővé egyedi jogszabály, a reform általános szabállyá tette a közigazgatási per megindítását) a környezeti ügyekben a döntéssel szembeni jogorvoslat kizárólagos útja a perindítás lett.

A bírósági felülvizsgálat kapcsán komoly akadályt jelentett, hogy a keresetlevél benyújtásának a döntés végrehajtására nincs halasztó hatálya, a bíróság kizárólag azonnali jogvédelem elrendelésére irányuló kérelem alapján döntött a keresetlevél teljes halasztó hatályának elrendeléséről, a gyakorlatban azonban ez csak kivételes esetekben valósult meg.

A jogorvoslati rendszer átalakításával a bírósági jogorvoslat azon szervezetek számára is elérhető lett, amelyek nem vettek részt ügyfélként a hatósági engedélyezési eljárásban, de azáltal, hogy a döntés támadásának kizárólagos útja a perindítás, amely komolyabb felkészültséget, szaktudást, jogi ismeretet kívánt meg az érintett magánszemélyektől, civil szervezetektől, mint egy fellebbezés benyújtása, a változások nem tekinthetők egyoldalúan

pozitívnak. A jelentés nem említi, hogy a bírósági keresetet civil szervezetek kizárólag elektronikus úton terjeszthették elő, amelyeket a döntést hozó szervhez kellett benyújtani, e szervekhez különböző elektronikus felületek tartoztak, ezek megtalálása és használata is komoly kihívást jelentett a jogkereső civilek számára.

A Nemzeti Beszámoló 118. pontja a civilek perindítási és kereshetőségi jogával, illetve a közigazgatási perekbe történő beavatkozási lehetőségével kapcsolatban rögzíti, hogy a Legfelsőbb Bíróság a 4/2010. számú közigazgatási jogegységi határozatában foglalkozott a kérdéssel, hivatkozott határozata az időközben meghaladottá vált 1/2004. számú KJE jogegységi határozatot váltotta fel. 2021-re azonban már a 4/2010. KJE jogegységi döntés is teljességgel elavult, az abban hivatkozott szervek közül gyakorlatilag egyik sem létezett már.

A perléssel kapcsolatban szintén meg kell említeni, hogy a nemzetgazdasági szempontból kiemelt beruházások száma ebben az időszakban is folyamatosan növekedett, és az ezen eljárásokban hozott döntések felülvizsgálatára irányuló eljárásokban a jogszabályok kötelező jogi képviselőt írnak elő, amely további költséget jelentett a környezeti jogérvényesítő civilek, illetve a lakosság számára.

A jelentés nem tér ki részletesen, hanem csak említés szintjén, a perindítás kapcsán esetlegesen felmerülő szakértői és ügyvédi költségekre. A szakmai vélemények szakértői véleménnyel történő kötelező alátámasztásának joggyakorlata azt az eredményt hozta, hogy a döntés felülvizsgálatát kezdeményező felpereseket magas szakértői költségek terhelik, amelyek kapcsán nem léteztek, nem léteznek kedvezményt biztosító jogi konstrukciók a magyar jogban, ez gyakorlati akadályt gördített számos civil szervezet jogérvényesítésének útjába.

14. GMO-k

Erre a pontra nézve nincs kritikai észrevételünk.

Készítette az EMLA és a Pécsi Zöld Kör 2024 augusztusában.

A szakmai vélemény elkészítésében közreműködtek:

- dr. Berki Zsuzsanna
- Dr. Fülöp Sándor, PhD
- dr. Gajdics Ágnes
- dr. Kiss Csaba
- Dr. Pánovics Attila, PhD

Támogatta az Európai Unió a Közös Értékeink programon keresztül.



Kapcsolat

Környezeti Management és Jog Egyesület
1076 Budapest, Garay u. 29-31.
36-1-3228462
emla@emla.hu