

PUBLIC PARTICIPATION IN ENVIRONMENTAL DECISIONS

(Ed. Anna Vári and Joanne Caddy)

Akadémiai Kiadó, Budapest, 1999, 192

A kötet esettanulmányokat vonultat fel és ezek alapján kísérel meg olyan következtetéseket levonni, amelyek nemcsak elméleti, hanem jogi és politikai keretet adnak egy manapság egyre fontosabb kérdés vizsgálatának. Ez a kérdés: milyen szerepe van a nyilvánosságnak a környezetvédelmi döntések meghozatalában? Aktuálisabb témát aligha választhattak volna a szerkesztők és a szerzők, hiszen nem csupán arról van szó, hogy a környezetvédelem Európához való csatlakozásunk egyik kulcskérdése, s e tekintetben — éppen a szakértő nyilvánosság megítélése alapján — sikerágazatról jelenleg nemigen beszélhetünk, hanem arról is, hogy a politikai és gazdasági átalakulást követi-e a demokrácia fejlődése, éspedig nemcsak a nagy intézmények szintjén (bár itt is további stabilizálódásra van szükség a minduntalan újjáéledő centralizáló hatalom kísérleteivel szemben), hanem mikrotársadalmi szinten is, azaz a helyi közösségekben, társadalmakban. A kötet célja úgy is értelmezhető, hogy a szerzők tulajdonképpen a helyi demokrácia megvalósulási formáit vizsgálják az egyes környezetvédelmi esetek elemzése kapcsán.

A fő kérdéseket a szerkesztők a következőkben fogalmazzák meg: mi a nyilvános részvétel végső célja, hogyan egyeztethető össze a nyilvános részvétel a döntési eljárás egyéb törvényes és szakmai követelményeivel, hogyan ismerhetők fel és kezelhetők a döntési folyamatban a „nyilvánosságban” megjelenő eltérő (lakossági, fogyasztói, gazdasági stb.) érdekek, melyek a nyilvános részvétel rövid- és hosszú távú hatásai és végül melyek a sikerrel járó nyilvános részvétel kulcstényezői?

A bevezető fejezetben Joanne Caddy a nyilvános részvétel törvényi kereteivel és lehetőségeivel foglalkozik. Már a fejezet kez-

detén megállapítja, hogy az Európai Unióhoz való csatlakozási törekvésekben a jogharmonizáció új lehetőségeket nyit meg az állampolgárok és képviselőik részvételére a döntési folyamatokban. Ám, ha hiányoznak a megfelelő intézményi keretek és rendelkezések az aktív részvételi „küszöb” alacsony tartására, ezek a törvényesség adta lehetőségek alacsony szinten vagy egyáltalán nem valósulhatnak meg. Ez a kettősség határozza meg a környezetvédelmi törvénykezés fejlődését és a civil társadalmi részvétel kibontakozását is. Az Alkotmány az emberi jogok biztosításán (egészséges környezethez való jog) túl általánosságban rendelkezik arról is, hogy a kormánynak együtt kell működnie a mindenkor civil szervezetekkel, és ehhez elengedhetetlenül szükséges az információkhoz való hozzájutás. Ugyancsak a törvényes garanciát hivatott biztosítani az 1992-es Adatvédelmi törvény, valamint az 1995-ös Környezetvédelmi törvény. Az 1990-es Önkormányzati törvény bevezette az évi egyszeri közmeghallgatás kötelezettségét. E törvények végrehajtását és a jogérvényesülést biztosító intézmények és tényezők azonban csak nemrég alakultak ki és hatékony működésük felettébb bizonytalan. Így például a Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium keretén belül 1997-ben létrehozott Információs Irodában, bár sok adattal rendelkezik a környezet állapotáról és a jogi keretekről, még mindig nem található a környezeti engedélyezési eljárásokkal kapcsolatos információk egységes kezelési rendszere. Az eddigi tapasztalatok szerint a környezeti panaszokkal is foglalkozó állampolgári jogi ombudsman tevékenysége is korlátozott és bizonytalan kimenetelű (a kormány újabban a pénzügyi támogatás egy részét is megvonta az ombudsmani irodától). A szerzővel együtt örvendetesnek tekinthet-

jük azt is, hogy a környezeti problémákat korábban szűk körben nyilvánosságra hozó szamizdat irodalom helyett ma már a média különböző formái szélesebb körben foglalkoznak környezetvédelmi kérdésekkel. A politikai és helyi döntések mélyreható és kritikai elemzése helyett azonban gyakran „szenzációként” jelennek meg ezek a problémák. Ebben a szerző szerint az is szerepet játszik, hogy nagyon kevés a környezetvédelmi kérdésekben szakmailag jól képzett újságíró. A nyilvános részvétel hatékonyságát nagymértékben rontják a civil szervezetek anyagi lehetőségei. Tőkeszerző képességük gyenge, gazdasági helyzetüket önfinanszírozás révén aligha tudják erősíteni. A központi elosztás céljából létrehozott Országos Környezetfejlesztési Alap juttatásai így kulcsszerepet játszanak a szervezetek működésében. Az elosztható pénz azonban nagyon kevés (1997-ben a nyolcszáz pályázóból négyszázan nyertek el összesen 155 millió forintot). A környezetvédelemben való nyilvános részvételt illetően tehát igen jelentős a törvényi lehetőségek és az anyagi feltételek közötti szakadék.

A szerző részletesen elemzi az engedélyezési eljárások jogi szabályozásának alakulását és arra a következtetésre jut, hogy az elmúlt évek során a nyilvános részvétel a bürokratikus és közvetetten politikai célú akadályok ellenére több ponton is egyre nagyobb súllyal szerepel az engedélyezési eljárások egyes szakaszaiban, és bizonyos érdekkonstellációkban elvben vétőjogot is gyakorolhat. A fejezetnek ez a legérdekesebb és legjobban kidolgozott része. Az engedélyezési eljárásokat tartalmazó törvények és törvénymódosítások részletes követéséből kiderül, hogy az érintett ágazatok környezetvédelemre vonatkozó törvényalkotó tevékenységébe a civil szervezetek, szakmai és gazdasági érdekcsoportok oly módon kapcsolódhatnak be, hogy a Környezetvédelmi (korábban Környezetvédelmi és Területfejlesztési) Minisztérium évente kétszer közlésezi a törvények és rendeletek tervezetét, melyre a környezetvédelmi civil szervezetek a közzétételétől számított 30 napon belül írásban észrevételt tehetnek. A regisztrált nonprofit szervezetek bizonyos határidőn belül javasolhatják a tervezetek módosítását. Az egész eljárás szépséghibája azonban az,

hogy a minisztérium csak az általa regisztrált nonprofit szervezetek javaslatait veheti figyelembe. 1997 júniusában a mintegy 700 környezetvédelmi civil szervezet közül mindössze 12 volt regisztrálva (egyéb szakmai szervezetekkel együtt a regisztráltak száma 29 volt). További problémákat okoz annak tisztázatlansága, hogy a törvényalkotás mely szakaszában (kezdeti vagy végső) kell közüzíteni a tervezetet, másrészt milyen garanciák vannak arra, hogy a javaslatokat ténylegesen figyelembe is veszik.

A nyilvános részvétel szempontjából döntő eljárás a telepítések esetében előírt környezeti hatásvizsgálat lefolytatása. A nyilvánosságot elvben már a telepítési hely kiválasztásába is be lehetne vonni, ez azonban a gyakorlatban csak a kiválasztott hely felülvizsgálati szakaszában következik be, formáját tekintve lehet írásos beadvány vagy közmeghallgatás. A korábbi évtizedekhez képest ez mindenképpen haladás, hiszen nyilvánvaló szándékot tapasztalhatunk az engedélyezési eljárás nyilvánossá és áttekinthetővé tételére. A környezeti hatásvizsgálattal kapcsolatos 1993-as törvény az engedélyezési eljárás két szakaszát különbözteti meg: az előzetes szakaszt (előzetes hatásvizsgálat) és a részletező szakaszt (részletes hatásvizsgálat). A törvény rögzíti az általános előírásokat, a kötelezően elvégzendő feladatokat, kijelöli a „környezetvédelmi felügyelőségeket” mint eljáró hatóságokat és meghatározza az egyéb engedélyezési eljárások körét. A törvény a nyilvános részvételre azonban csak a második (a részletes hatásvizsgálati) szakaszban ad lehetőséget közmeghallgatás formájában. Továbbá, tekintettel arra, hogy ugyanez a törvény lehetővé tette a felülvizsgálatoknak, hogy a környezetvédelmi engedélyt már az előzetes szakaszt követően kiadják, vajmi kevésbé értékelhetjük túl a nyilvánosság részvételét az egész engedélyezési eljárásban. Hozzátehetjük azt is, hogy a nyilvános részvétel második szakaszra történő korlátozása arra kényszeríti az esetlegesen ellenérdekelteket partnereket (elsősorban civil szervezeteket), hogy a részletes hatásvizsgálati eredményekre szakmailag kiértelt válaszokat adjanak. Az engedélyezési eljárás ilyen „technicizálása” erősen csorbítja a nyilvános ellenvetések hatékonyságát. Ezen még az