

PRO PUBLICO BONO MAGYAR KÖZIGAZGATÁS



2014 1

A NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI SZAKMAI FOLYÓIRATA



SZUBJEKTÍV JOGVÉDELMI TRADÍCIÓK UNIÓS REVÍZIÓ ALATT A KÖRNYEZETVÉDELMI ÁGAZATBAN

A közérdekű igényérvényesítés témakörét a közigazgatási bírászkodás oldaláról vizsgálva megállapítható, hogy az európai közigazgatási bírászkodás az objektív jogvédelmi funkció irányába fejlődik.¹ Ez a tendencia többek között a keresetindítási jog kiszélesítése, az officialitás elvének szélesebb körű érvényesülése, a tételes jog által védett közérdek érvényesítése érdekében az állam képviselőjének kiterjesztett részvétele, valamint a keresethez kötöttség áttörése révén nyilvánul meg.² A közérdek érvényre juttatásában központi, de nem kizárólagos szerep jut a közigazgatásnak, ugyanakkor a demokratikus keretek között működő államnak a közigazgatástól függetlenül is biztosítania kell a közérdekre hivatkozással történő fellépést.

• • • • •

1. BEVEZETÉS

A keresetindítási jog kiszélesítésével olyan társadalmi, érdekvédelmi szervezetek is keresetindítási jogot nyernek, amelyek szubjektív jogsérelmük hiányában objektív jogvédelmi funkciót ellátva kívánnak fellépni. Az olyan államokban – így német és magyar viszonylatban is –, ahol a közigazgatási bírászkodás szubjektív jogvédelmi funkciója máig meghatározó maradt, a kiszélesítési tendencia speciális módon hat ki a nemzeti közigazgatási eljárásjogi szabályozásra. A társadalmi, érdekvédelmi szervezetek objektív alapú, közérdekű keresetindítási jogának kiszélesítését kell összeegyeztetni a jogtörténeti fejlődés korábbi szakaszaihoz köthető eljárásjogi tradíciókkal, amelyek adott esetben gátolják ennek a kiszélesítési tendenciának a térnyerését.³ Különös jelentősége van az Európai Uniónak a keresetindítási jog kiszélesítése kapcsán, mivel egyre erőteljesebben fejezi ki annak igényét, hogy kibővítsé a társadalmi, érdekvédelmi szervezetek hatósági eljárásokban, valamint közigazgatási perekben betöltött szerepét. Ennek egyik oka, hogy ilyen módon próbálják meg leküzdeni az uniós szakpolitikai területekhez kap-

1 Szalai Éva idézi ifj. Trócsányi Lászlót. Lásd: SZALAI Éva: A közigazgatás jogorvoslati rendszer továbbfejlesztése, *Magyar Közigazgatás*, 1996/3., 138.

2 Uo. 138.

3 SZEGEDI László (a): Az uniós jognak való megfelelés dilemmái Közép-Európában az aarhusi egyezmény harmadik pillérének tükrében, *Pro Publico Bono*, 2011/2., 57–73.

csolódó ágazati anyagi jogi rendelkezések közvetett végrehajtása során megmutatkozó deficitet.⁴ Az Európai Unió fokozottabb fellépésének egyik egyértelmű példája az Európai Unió Bírósága által tanúsított aktivizmus a keresetindítási jog környezeti ügyekben való kibővítését elváró aarhusi egyezmény⁵ tagállami átültetésének vizsgálatakor. A bírói felülvizsgálatot szubjektív jogvédelmi eszközként számon tartó jogrendszerek – így a német, valamint a magyar jogrendszer jogalkotója és jogalkalmazója – számára a kihívás a társadalmi, érdekvédelmi szervezetek uniós elvárások miatt kiszélesítendő keresetindítási joga tekintetében abból fakad, hogy a szervezetek közérdekű fellépésére és keresetindítására – fő szabály szerint – szubjektív jogszelem hiányában nem lenne mód. A kiszélesítés német–magyar összehasonlításban való vizsgálatával – amely kiterjed a szubjektív jogvédelem jogtörténeti elemzésére is – feltárhatóvá válik egy olyan jogfejlődési tendencia, amely idegen a nemzeti jogfejlődés eddigi megközelítésétől. Ugyanakkor szükségszerűen felmerül dilemmaként, hiszen az uniós jog egyre erősebben hat ki a tagállamok hatósági eljárásjogi és közigazgatási perjogi szabályozásra.⁶ Ilyen jogfejlődési tendenciák, valamint az azt befolyásoló tényezők azonosítása pedig lehetővé teszi, hogy az uniós jogalkotó eredményesebben tárhassa fel az uniós követelmények átültetése folytán potenciálisan jelentkező egyes nehézségeket.

1.1. A jogvédelmi funkció változásai a közigazgatási bírászkodás 19. századi német modelljeiben

Németországban a közigazgatás bíróságok és bírászkodás megszervezésére tartományonként eltérő időben és módon került sor, s ennek következtében egykor két, egymással konkuráló iskola létezett a 19. század második felében. Míg az északnémet (porosz) iskola részben az objektív, addig a délnémet az utóbbi egyeduralkodóvá vált, szubjektív jogvédelmi funkciót hirdette meg a közigazgatási bírászkodás fő funkciójaként. A kialakuló modellek egyes jellemzőinek vizsgálata lehetővé teszi a hasonlóképpen megjelent jogvédelmi igényekre adott különböző válaszok okainak elemzését is.

Rudolf von Gneist neve fémjelzi a porosz irányzatot. Saját felfogásának középpontjába az állam és az állampolgárok szigorú elválasztásának szükségességét helyezte. Egyúttal kimondta, hogy a rendes bíróságok nem alkalmasak a közigazgatás kontrollálására, a közjó megvalósítására, a közjog alkalmazására.⁷ A közigazgatási jog szerinte olyan „objektív jogrendet alkot, amelyet a felek kérelmétől függetlenül a közjog és a közjó javára kell alkalmazni, így a közigazgatás mindenfajta kontrollja egyidejűleg szolgálja a köz egészének, ahogyan az egyénnek is a védelmét”.⁸ Ezen

túlmenően egyfajta sorrendet is felállított a funkciókat illetően. Álláspontja szerint a közigazgatási bírászkodás útján kifejtett jogvédelem lényege a közigazgatás ellenőrzésében nyugszik, ezzel szemben csak másodlagos szerepet kap az egyéni jogok védelme.⁹ A fél jogai ezen a területen csak másodlagos, a közjogból levezetett szerephez jutnak, amint a büntetőeljárásban a vádló és a vádlott formális helyzete, amely alárendelésébe kerül a büntetőtörvény abszolút parancsával szemben.¹⁰ A kialakuló porosz modell – főleg az 1876 és 1883 közötti törvények – visszatükrözték Gneist objektív jogvédelmi funkciót hirdető elgondolásait. A perindítás lehetőségét nem korlátozták alanyi jogok érvényesítésére, mód volt a hatóság és bíróság vezetője általi – hivatalból történő – keresetindításra, illetve közérdekű kereset benyújtására egyes közutakat érintő döntések ellen.¹¹ Azonban a felsőbírósági gyakorlat (*Oberverwaltungsgericht Preußen*) már 1877-ben kimondta, hogy mint minden jogvitát eldönteni hivatott bíróság előtt folyó eljárás – a bíróság eljárása is – azon érdekek védelmét szolgálja, amelyeknek a megsértése egyidejűleg egyéni jogsérelmet is jelent.¹² 1883-ban pedig már a jogalkotó rendelkezett úgy, hogy a rendőrségi intézkedéssel szemben csak annak állításával indítható kereset, hogy a határozat jogaiban sérti a felperest.¹³ Összességében a Gneist-féle iskola nem tudott érvényesülni hosszú távon a jogirodalom túlnyomó többsége által képviselt szubjektív irányzattal szemben.

Bähr a szubjektív jogvédelmi felfogás egyik híveként – ellentétben Gneisttal – nem az állam és állampolgárok közötti merev választóvonal meghúzásában látta a közigazgatási bírászkodás kiépítésének alapját. Éppen ellenkezőleg: az államot a társadalom legmagasabb szintjén létrejött intézményként mutatta be, és az egyéni jogszféra rendes bíróságok általi védelme mellett kardoskodott. Bár a mai német modell a szervezeti felépítés oldaláról nem az ő elgondolását követi, ám a keresetindítási jog szempontjából az egyéni igényérvényesítés vált uralkodóvá. Jellinek a német közigazgatási bírászkodást máig meghatározó közjogi alanyi jogok (*subjektiv-öffentliche Rechte*) fogalmát „a jogi normák egyéni érdekből fakadó érvényesítésének a képességeként”¹⁴ definiálta. Bühler az utóbbi fogalmat aszerint ragadta meg, hogy az „az alattvaló államhoz fűződő jogi helyzete, amelynek keretében egy kikényszeríthető, egyéni érdekeinek védelmére rendelt jogszabály alapján, amelyre a közigazgatással szemben hivatkozhat, követelhet az államtól, illetve adott magatartást tanúsíthat vele szemben”¹⁵. Tulajdonképpen ez utóbbi meghatározás írja le a német szubjektív jogvédelmi rendszert meghatározó tan, az ún. *Schutznormlehre* alapját is. Mai felfogásában az adott aktus tekintetében nem címzettek felperesként való fellépéséhez a *Schutznormlehre* segítségével lehet választ adni arra, hogy a nem címzettek jogai egyáltalán sérülhettek-e. Ez a közigazgatási perjogi kritérium a közérdek mellett az egyéni érdekeket is szolgáló közjogi norma létét követi

4 KOCH, Hans-Joachim: Die Verbandsklage im Umweltrecht, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), Heft 4. 2007, 369.

5 ENSZ Európai Gazdasági Bizottságának keretében elfogadott egyezményt a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról Aarhusban, 1998. június 25-én fogadták el, amely 2001. október 30-án lépett hatályba (aarhusi egyezmény).

6 L. bővebben FAZEKAS Marianna (szerk.): Közigazgatási jog – Általános rész III., ELTE Eötvös Kiadó, Bp., 2013, 257–267.

7 HUFEN, Friedrich: Verwaltungsprozessrecht, München, 4. Auflage, 2000, § 2 Rn. 8.

8 V. GNEIST, Rudolf: Der Rechtsstaat und die Verwaltungsgerichte in Deutschland, Verlag von Julius Springer, Berlin, 1879, 270.

9 V. GNEIST, i. m. 226–233.

10 Uo. 271.

11 FLEINER, Fritz: Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts, Verlag von J. C. B. Mohr, Tübingen, 1911, 215–223; MASING, Johannes: Die Mobilisierung des Bürgers für die Durchsetzung des Rechts: europäische Impulse für eine Revision der Lehre vom subjektiv-öffentlichem Recht, Duncker und Humboldt Verlag, Berlin, 1997, 80.

12 MASING, i. m. 82.

13 Uo. 83.

14 Uo. 51.

15 Uo. 60.

li meg a nem címzettek keresetindítási jogának elismeréséhez.¹⁶ Az említett norma léte emellett feltételezi egy, a társadalmi közösség egészétől elkülönülő, a norma által védeni kívánt személyi kör különválasztását is, akik a közigazgatási per potenciális felpereseként hivatkozhatnak a normában biztosított jogaik sérelmére.¹⁷ Az egyes történeti példákhoz visszatérve említhető meg az 1876-os württembergi szabályozás, amely szerint a közigazgatási határozatokat abban az esetben lehetett megtámadni, ha a döntés jogilag alaptalan volt, és az a panasztevőt jogában sértette, vagy jogtalan kötelezettségeket rótt rá.¹⁸

Masing a délnémet tan elterjedésének történelmi-társadalmi okait abban véli felfedezni, hogy a szubjektív jogvédelmi felfogás nemcsak a közigazgatási per jog fejlődését, hanem az állam és az állampolgár viszonyát, az állampolgárok jogrendszeren belüli helyzetét is tükrözi. A 19. század második felének német jogfejlődése, a demokrácia és a monarchia között egyensúlyozva, nem tette lehetővé, hogy a köz ügyeiért tevékenykedő közigazgatás felelőssége tágabb értelemben vett vita tárgya lehessen. Bár elismerték az egyén jogképességét, de csak akkor és annyiban, amikor és amennyiben saját érdekeit érvényesítve lépett fel, ám a közügyek egészére vonatkozó „politikai implikációkat” tabuvá tették.¹⁹ Így Németországban a közigazgatási bíraskodás elsődleges célja máig az egyén védelme maradt a közigazgatással szemben.²⁰ A szerző ellenpéldaként hivatkozik a nagy francia forradalom következményeként a népszuverenitás elvének oly módon való érvényesülésére, amelynek során Franciaországban meghonosodott annak a gondolata, hogy a végrehajtó hatalom legitimitációja is a néptől ered.²¹ 1790-ben a forradalmi törvényhozás megtiltotta a rendes bíróságoknak a közigazgatás kontrollját, és a közigazgatás elleni panaszok elbírálását a végrehajtó hatalom fejére bízta, akinek véleményező szerveként funkcionált központilag az Államtanács (*Conseil d'Etat*).²² Ezáltal el is tűnt minden elvi megfontolás alapja, amely szerint a jogvédelmet csak a szubjektív jogsérelmek körére kellene korlátozni. A felperest – a közigazgatási per közigazgatási eljáráséval meghatározásából fakadóan – máig a hivatali visszaélés bepanaszolójának, ezáltal a közérdek őrének tekintik, ám ettől függetlenül elvárás az is, hogy ehhez kétségtelenné kell tennie a jogvita elbírálásában való érdekelttségét.²³

A német közigazgatási per keresetindítási jogot leszűkítő, hatályos rendelkezései egyértelműen az egykori délnémet modell máig ható jegyeiként foghatók fel, ugyanakkor a német

jogirodalom már 2000-ben számolt annak lehetőségével, hogy az európai jog növekvő befolyása az egykori porosz iskola egyes elemeinek újbóli feléledésével járhat.²⁴

1.2. Magyar történeti modell az államjogi alap és a magánjogias megalapozás között

A magyar közigazgatási bíraskodás két lépcsőben jött létre. Először a Pénzügyi Közigazgatási Bíróságnak az 1883. évi XLIII. törvénycikk általi, majd a magyar királyi Közigazgatási Bíróságnak az 1896. évi XXVI. törvénycikk általi életre hívásával. Az utóbbi törvény elfogadását megelőző törvénytervezeti vita felvonultatta a közigazgatási bíraskodás egyes koncepcionális kérdéseit és a lehetséges válaszokat is. Ennek mintegy előfutára volt Concha Győző 1877-es munkája,²⁵ amely a közigazgatási bíraskodás eszmei előkészítésében úttörő szerepet játszott.²⁶ A szerző ebben az egyes koncepcionális kérdéseket felvetve vizsgálta meg a korszak meghatározó közigazgatási bíraskodásának modelljeit, sorra véve ezeknek az előnyeit és hátrányait. Egyik iskola mellett sem állt ki kategorikusan, hanem hangsúlyozza, hogy „a közigazgatási bíraskodásnak pusztán államjogi... construálása [ennek kapcsán egyértelműen utalva Gneistra] elvont, egyoldalú theorizálás, csakúgy, mint annak az egyén jogállásából magyarázata”,²⁷ mivel a közigazgatási bíraskodásnak államjogi alapúnak és magánjogi megalapozásúnak is kell lennie. Gneist alaptézisét azzal utasítja el, hogy a közjogi alap a közigazgatási bíraskodás belső okát adja, ez azonban elképzelhetetlen, ha ahhoz külső ok, a közjognak az egyéntől függő kikényszeríthetősége – amely párhuzamba állítható Jellinek szóhasználatával – nem járul. Álláspontja szerint hiba a közjogot a magánjog fölé helyezni azzal az indokkal, hogy a közjog magasabb rendű, mert általa az egyén nem pusztán a dolgok, hanem az embertársak felett lesz úrrá, ugyanis az egyik nem létezhet a másik nélkül.²⁸

Concha szerint a közigazgatási bíraskodásnál az ügyészi keresetindítás aligha járható út. Ha ugyanis „az egyesnek a közhatalom irányában állása arra semmi tekintetben sem jogalapító, úgy neki keresetet adni sem lehet, akkor csak az objektív jogrend megsértésének orvoslására képzelhető el közigazgatási bíraskodás, amelynek folyamatba tételére a hivatalból működni köteles ügyész lesz jogosult”, ám a szerző szerint erre még a magánjogellenes táborból sem érkezett javaslat.²⁹ A vitában Concha – az egyébként szerinte a porosz megoldásokat követő törvényjavaslatot bírálva – a közérdek védelmére hivatkozva annak túlsúlyba kerülésének veszélyére hívja fel a figyelmet. Kritikája konkrétan a javaslat azon rendelkezésének szólt, amely az alsófokú közigazgatási bíróságok elnökét külön is felhatalmazta volna, hogy az elnöklete alatt hozott ítéleteket a közérdek nevében megfellebbezze. Ez épp a francia doktrína átvételének veszélyével járt volna, lehetővé téve, hogy valahányszor a közérdek kívánja, annak mindig alá kelljen rendelni a jogot. Ugyanezt erősíti – vélekedése szerint –

16 L. SCHMIDT, Rolf/SEIDEL, Stephanie: Verwaltungsprozessrecht, Verlag Rolf Schmidt, Bremen, 2000, 53.; ALLENWELDT, Ralf: Verbandsklage und gerichtliche Kontrolle von Verfahrensfehlern: Neue Entwicklungen im Umweltrecht – Zum Einfluss der Aarhus-Konvention und der Richtlinie 2003/35/EG auf die deutsche Rechtsordnung, Die öffentliche Verwaltung (DÖV), Heft 15, 2006, 623.

17 SCHWERDTFEGER, Gunther: Öffentliches Recht in der Fallbearbeitung, München, 12. Auflage, 2004, 86.

18 DUDÁS Gábor: A magyar közigazgatási bíraskodás néhány kérdése a francia és német modell tükrében, *Magyar Közigazgatás*, 1998/3., 160.

19 MASING, i. m. 219.

20 DUDÁS, i. m. 163.

21 MASING, i. m. 84.

22 FAZEKAS Marianna–FICZERE Lajos (szerk.): Magyar közigazgatási jog – Általános rész, Bp., Osiris Kiadó, 2004, 464.

23 DUDÁS, i. m. 163.

24 L. bővebben HUFEN, i. m. § 2 Rn. 14.

25 CONCHA Győző (a): A közigazgatási bíraskodás az alkotmányosság és az egyéni joghoz való viszonyában, Bp., Athenaeum Nyomda, 1877.

26 L. bővebben PATYI András: Közigazgatási bíraskodásunk modelljei, Bp., Logod Kiadó, 2002, 18.

27 CONCHA (a), i. m. 105.

28 Uo. 106.

29 Uo. 104–105.

Bähr munkája, amelyben a szerző kérelhetetlenül kimutatta, hogy a közérdek szuverén érvényesítése az államban nem illet más, mint a törvényhozó hatalmat. Így azt a kiegészítést tartotta szükségesnek, amely kimondta volna, hogy a közérdeket annyiban vegyék tekintetbe, amennyiben az a fennálló joggal nem ellenkezik.³⁰ A szerzőnek a közérdekkel szembeni idegenkedését jól érzékelteti saját jóslata, amely szerint: „A jövő nemzedék így arra a sajtóságnak meglepetésre fog felbújni, hogy a közigazgatási bíróságok forgatják ki erejükből a törvényeket a közérdek nevében, s a közigazgatási bírások a jogra veszélyes intézmény lett.”³¹ Némethy Károly a törvényjavaslat előterjesztőjeként kemény hangú kritikában reagált a felvetésre, amely szerint Conchának a rendes bíróságokat favorizáló megoldásában a közérdeknek még csak olyan mértékű biztosítására sem lenne mód, mint amilyen mértékben a javaslat a jogvédelem érvényesítését keresztülviszi.³²

A végül elfogadott 1896. évi XXVI. törvénycikk szerint az összes jogszerző felek, amennyiben a hatóság által okozott sérelemben érdekeltek voltak, egyfelől magánpanasszal (magán- és közérdek védelmére is, jog- és érdeksérelem orvoslására egyaránt), másfelől hatósági panasszal élhettek, utóbbival azonban csak önkormányzati testületek határozata ellen, és hatáskör-, illetve kincstári érdek megóvása érdekében.³³ Ahogy Wlassics megjegyzi, nem vonható kétségbe, hogy a közigazgatási bírások alap gondolata a magyar modellben is a szubjektív jogok védelme, hiszen érdekelt magánosok, testületek és szervek vonatkozásában is a lényegi pont, hogy őket a kérdéses intézkedés vagy határozat érintse.³⁴ A közérdekű fellépés körülhatárolására a törvénycikk mellett leginkább a gyakorlat tett kísérletet a bírói döntvények útján. Példaként említhető a kiküldetések esetén vett közérdekben és magánérdekben megkülönböztetett kiküldetések esetköre vagy a joggyakorlat olyan megállapítása, amely szerint jegyzői egyesületben való megjelenés nem közérdek.³⁵

Az elfogadott törvény az objektív jogvédelem irányába mutató további jogintézményekre is vonatkozott. A bíróság jogosult volt az általa érdekeltnek tekintett személyeket – így olyan személyeket is, akik a közigazgatási eljárásban nem is vettek részt – perbe vonni; maga intézkedhetett a tényállás és a bizonyítás kiegészítése iránt, a tanúk, szakértők mellett a feleket is jogosult volt személyes megjelenésre kötelezni, így nem kötötte a felek indítványa, tehát nem a bizonyítási teher elméletére épített.³⁶ Wlassics ehhez a felsoroláshoz köti egyrészt a lehetőséget, amely szerint a tárgyalás megkezdése után a panasz visszavonásának vagy egyezség kötésének csak a bíróság beleegyezésével volt helye, másrészt a hatósági panasz intézményét, harmadrészt törvénysértés címén az 1907. évi LX. törvénycikk által bevezetett törvényható-

sági „actorátusi” jogot.³⁷ Összességében a tárgyalási és az inkvizitórius elv a bíróság előtti eljárásban úgy alkotott (ott) vegyes rendszert, ahogyan a bírások funkcióját tekintve azt alkotott a szubjektív jogok és az objektív jogrend védelme.

A történeti modell fél évszázados vezérelvévé merevedett, hogy az ügyek természete, jellege eleve meghatározza a felülvizsgálható döntések körét.³⁸ Am ez hozzáállás az eljárásra is jellemző volt, hiszen Wlassics is egymástól elkülönítetten szólt magánjogi és közjogi természetű ügyekről. Előbbieknél azt tanácsolta, hogy a tárgyalás megkezdése után a bíróság rendszerint adja meg a beleegyezését a visszavonáshoz, az egyezségkötéshez, közjogi természetű ügyeknél viszont, ha „az összejátszó spekulációnak eredménye a közjogi természetű per visszavonása, tagadja azt meg, mert ezzel az objektív jogrend közérdekét érvényesíti a frivol összejátszás magánérdekeivel szemben”³⁹.

Később több kiegészítő, módosító törvény is született. Az érdekelt fogalmát tekintve az 1929. évi XXX. törvénycikk túlzottan nagy változásokat nem hozott a korábbiakhoz képest, azt tekintette érdekeltnek, akinek jogát vagy érdekét a közigazgatási határozat (intézkedés) érinti. Közérdekű ügyekben pedig a közületek minden tagját annak tekintette, akit a határozat ebben a minőségében érintett. Az adott ügy közérdekűségének megragadására találunk példát jogalkotói részről, amikor közérdekűnek tekintették azt az ügyet, amely egyes meghatározott egyének vagy jogi személyek érdekkörén túl egyénileg meg nem határozható személyekre terjedt ki.⁴⁰ Erős maradt ugyanakkor a bírói döntvények jogfejlesztő szerepe a fogalom meghatározásában.⁴¹ A gyakorló bíró tapasztalatai azt mutatták, hogy az érdekeltség fokát is ügyről ügyre kellett megítélni.⁴² A szakirodalom negatív irányú változásként értékelte az idézett módosító törvény azon rendelkezését, amely által az elsőfokú hatóság kapott jogot a „meg nem engedett jogorvoslat” visszautasítására, ha az nem érdekelt magánféltől vagy a jogorvoslat használatára nem jogosított hatóságtól ered, ugyanis így a keresetösségi jog felől határozta a közigazgatási hatóságok.⁴³

A közigazgatási bírások 19. századi kialakulásának, majd továbbfejlődésének bemutatása rávilágít arra, hogy az ennek révén megvalósított szubjektív, valamint objektív jogvédelmi funkció is legalább ilyen hosszú múltra tekint vissza, amely funkciók összeegyeztetése akkor is és ma is hasonló dilemmákat szült az elméleti szakemberek és a jogalkalmazók számára. A magyar történelmi modell fél évszázados működése alatt teljesítette a Concha által lefektetett követelményt, hogy a közjogi alapok között a magánjogi megalapozottságot érvényre juttassa, így létrehozva a közigazgatási bírások vegyes rendszerét. Ennek kialakításában tevékeny szerepet játszott a bírói jogalkalmazás, amelynek jelentősége máig meghatározó maradt a közérdekű igényérvényesítéshez kapcsolódó jogszabályi rendelkezések értelmezésekor.

30 CONCHA Győző (b): A Közigazgatási Bíróság törvényjavaslatáról, *Magyar Jogászegyleti Értekezések*, Bp., Franklin Társulat Könyvnyomdája, 1894, 98–99.

31 NÉMETHY Károly: A közigazgatási bíróságokról szóló törvényjavaslat – Válasz Concha Győző egyetemi tanár bírálatára, Bp., Pesti Nyomda, 1894, 35.

32 NÉMETHY, i. m. 36–37.

33 PATYI, i. m. 46.

34 WLASSICS, i. m. 6.

35 L. bővebben a kapcsolódó esetjog elemzését KOI Gyula: A magyar királyi Közigazgatási Bíróság közérdekkel kapcsolatos gyakorlata, SZAMEL Katalin (szerk.): *Közérdek és közigazgatás*, Bp., MTA Jogtudományi Intézet, 2008, 302–303.

36 PATYI, i. m. 46.

37 DUDÁS, i. m. 161.

38 PATYI, i. m. 42.

39 WLASSICS, i. m. 9.

40 41/1930. B.M. eln. számú körrendelet (13) bekezdése.

41 KOI, i. m. 303.

42 L. PÉKEY Lajos: A Közigazgatási Bíróság előtti eljárásról, *A Magyar Közigazgatási Bíróság 50 éve*, Bp., Kiadó: Magyar Közigazgatási Bíróság, 1947, 50.

43 PÉKEY, i. m. 51.

2. CIVIL SZERVEZETEK JOGAI

2.1. A civilszervezetek keresetindítási joga mint a jogvédelmi funkciót befolyásoló kivételszabály

Különös úton haladt végig mind a német, mind a magyar jogalkotó, valamint a jogalkalmazó a közérdekű igényérvényesítés speciális eseteként felfogható civilszervezeti keresetindítás intézményesítésekor. A jogfejlődési tendencia kiindulópontjaként mindkét jogrendszernek közös jellemzője a közigazgatási döntések bírói felülvizsgálatának szubjektív jogvédelmi funkciója. Ehhez képest a civilszervezetek közérdekű keresetindítása egyfajta törvényi kivételt képez. A nemzeti jogalkotó, valamint a jogalkalmazó utóbbinak az alkalmazási körét szabta meg – hol szűkebb, hol tágabb keretek között –, alkalmazkodva a korábbi eljárásjogi tradíciókhoz.

A német közigazgatási perjogi szabályozás összes keresettípusánál kifejezi, hogy a szubjektív jogvédelem a közigazgatási bíraskodás elsődleges funkciója.⁴⁴ Ennek egyik célja olyan keresetek kizárása, amelyekben a felperes általában véve a közérdek vagy harmadik fél, tehát a felpereshez közvetlenül nem rendelhető, jogilag védett érdekek érvényesítésének érdekében lépne fel (*Popularklage*). A helyzet nehézségét napjainkban az adja meg, hogy az egyének egyre nagyobb körére kiható döntések születnek. Ennek keretében létesítményengedélyezési eljárásoknál, jelentős építési, valamint ipari beruházásoknál a jogalkotó számára egyre nehezebb annak lefektetése, hogy ki tekintendő egyénileg érintettnek és ezáltal keresetindításra jogosultnak. Ennek megfelelően szükségessé vált, hogy a joggyakorlat lefedtesse a keresetindítás feltételeként szabályozott közjogi alanyi jogok körét. Ezt a német joggyakorlat a megtámadási keresetek esetében a címzetti tan (*Adressattheorie*), általános jelleggel pedig a már ismertetett *Schutznormlehre* lefektetésével oldotta meg. Utóbbinak a perjogi alkalmazása szükségszerűen magával vonja egy az egyéni érdekeket is szolgáló közjogi norma, valamint a norma által védeni kívánt, a társadalmi közösség egészétől elkülönülő személyi körnek – mint a potenciálisan szóba jöhető felperesek létének – a vizsgálatát a perjogi értelemben vett megengedhetőség körében.⁴⁵ Ugyanakkor az utóbbi tan megnehezítette fellépést az olyan esetekben, amikor nem különíthető el egy személyi kör a norma speciális védelmi tárgyából, illetve alanyából fakadóan – utalva itt példaként a talajvíz általános védelmére vagy az állatvédelemre⁴⁶ –, s ez a szubjektív jogsérelem bekövetkezésének vagy érvényesíthetőségének hiányában egyértelműen felveti a civilszervezeti közérdekű keresetindítás potenciális megjelenési lehetőségét.

Magyarországon a közigazgatási határozatoknak a rendszerváltás révén újrászervezett bírói felülvizsgálata is a szubjektív jogvédelmi megközelítést intézményesítette, a keresetindítás fel-

44 A német Alkotmány (*Grundgesetz*) 19. cikk (4) bekezdése a jogaiban sérelmet szenvedettek jogvédelmét rögzíti alapvető szinten, amelyet kiegészít a német közigazgatási perjogi kódex (*Verwaltungsgerichtsordnung*, VwGO), amelynek 40. § (1) bekezdése a hatásköri generálklauszula, a 42. § (2) bekezdése megengedhetőségi, valamint a 113. §-a a megalapozottsági teszt révén rögzíti, hogy a közigazgatási bírói út igénybevételének, valamint megalapozott ítélet meghozatalának feltétele a szubjektív jogsérelem.

45 SCHWERDTFEGGER, i. m. 86.

46 HUFEN, i. m. § 14 Rn. 102.

tételül a szubjektív jogsérelemet szabva.⁴⁷ Ugyanakkor – akárcsak Németországban – a bírói gyakorlatra hárult az a feladat, hogy az ügyfelek, valamint az ügyféli jogállásúak adott körének keresetindítási jogát konkretizálja, gyakran az általános jogi fogalmak többszöri értelmezése, illetve újraértelmezése útján.⁴⁸ Mind a magyar hatósági eljárásjogi, mind a német közigazgatási perjogi szabályozás külön törvényi szabályként, szubszidiárius rendelkezés alapján biztosítja a civilszervezetek számára az egyes eljárási jogokat.⁴⁹ A magyar szabályozást érintő legutóbbi módosítási tendenciák alapján a magyar törvényalkotó a Ket. módosításával egyre nagyobb teret biztosít az ágazati jogalkotó számára, hogy döntsön az egyes ügyféli jogok megadásáról vagy elvonásáról. Ennek eredményeként a korábbi ügyféli jogállás helyett a Ket. a civilszervezetek nyilatkozattételi jogát ismeri el. Emellett a Ket. 2009-es módosításával külön törvény szabályszerűen értesített ügyfél esetén is az ügyféli jogok gyakorlását az elsőfokú eljárásban való nyilatkozattételtől vagy a kérelem benyújtásától teheti függővé.⁵⁰ A Ket. legújabb módosítása pedig a szabályszerű értesítés követelményén is túllépett, hiszen attól függetlenül is hat hónapos objektív határidő leteltével külön törvény kizárhatja az ügyféli fellépést.⁵¹

A környezetvédelmi szabályozás az az ágazat, ahol a nemzetközi jogi egyezmények és az uniós jogi rendelkezések megszületése előtt, valamint attól függetlenül is, egyfajta spontán jogfejlődési folyamat eredményeként a leglátványosabb módon végbement a civilszervezetek keresetindítási jogának intézményesítése, majd kiszélesítése.

Németországban egészen 2002-ig csak tartományi szinten létezett a szubjektív jogvédelem valódi áttörését jelentő ún. altruista (mások jogának megsértéséből vagy olyan jogszabályok megsértéséből fakadó civilszervezeti fellépés, amely kizárólag a közérdeket szolgálja) természetvédelmi kereseti típus. Majd követve a jogfejlődés szokásos német útját, a tartományi szint után a szövetségi természetvédelmi törvény is idővel lehetővé tette a külön elismerési követelményeknek megfelelő civilszervezetek számára a természetvédelmi szempontból releváns tervek megtámadását közigazgatási bírói úton.⁵² Emellett a joggyakorlat később a tervmegállapítási eljárásban (*Planfeststellungsverfahren*) – amely külön eljárásként fekteti le a sok ügyfeles eljárások német szabályait – a szervezetek részvételi jogának megsértésekor is keresetindítási jogot (*Partizipationserzwingungsklage*), megszületett határozat esetén pedig megtámadási lehetőséget biztosított. A bírói gyakorlat ezt amiatt nem tekin-

47 A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (Pp.) 327. §-a az ügyfélt mint a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) 15. § (1)–(3) bekezdése alapján olyan személyt, akinek saját jogát, jogos érdekét érinti az ügy, akár a hatásterületi ügyfélfogalom keretében, vagy az eljárás egyéb résztvevőjét ismeri el lehetséges felperesként. Ezenkívül a bírói gyakorlat is egyértelművé tette, hogy a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának hazánkban (is) érvényesülő rendszere az alanyi jogvédelem (a Legfelsőbb Bíróság 2/2004. közigazgatási jogegységi határozatának IV. pontja).

48 A jogos érdek értelmezésének eltérő álláspontjairól l. bővebben FEHÉR Zoltán–NÉMETH Gyula: Eljárási jog a közigazgatásban, Bp., Unió Kiadó, 1992, 82.; LÖRINCZ Lajos: Közigazgatási eljárásjog, Bp., HVG-ORAC Kiadó, 2005, 60., valamint a szomszédok ügyféli minőségéről és keresetjogi jogáról az alábbi döntéseket: BH1994, 153., BH1994, 453.

49 VwGO 42. § (2) bekezdésének első félmondata; Ket. 15. § (5)–(6) bekezdése.

50 Ket. 15. § (6) bekezdése.

51 Ket. 15. § (6a) bekezdése.

52 L. a szövetségi természetvédelmi törvény (*Bundesnaturschutzgesetz*, BNatSchG) 29. § (2) bekezdése 2002. március 25-i novellája alapján (*Bundesgesetzblatt*, BGBl. I S. 1193.), hatályba lépett: 2002. április 4-i szövétváltozata szerint.

ti altruista keresetnek, mert a szervezeti részvételt nem objektív értelemben vett bevonási kötelezettségként, hanem idővel a szervezetek szubjektív eljárási jogaként értelmezték.⁵³ Ugyanakkor nem ismerték el a szervezetek keresetindítási jogát, ha azok eljárási pozíciójukat, ezzel a hatóságok oldaláról a bevonás kötelezettségét a termegállapítási eljárás lezárulta előtt az eljárásban érintett ingatlanok tulajdonjogának megszerzésével kívánták biztosítani (*Sperrgrundstücksklage*), függetlenül attól, hogy a szubjektív (tulajdonosi) jogsérelem ebben az esetben mindenképpen fennállt.⁵⁴ Túllépve az addigi kereteken, a szövetségi természetvédelmi törvény 2002-es módosításával gyorsítási szándékkal kiterjesztették⁵⁵ a szervezetek részvételi jogait, valamint a jogfejlődési tendenciát meghatározó leglényegesebb lépésként szövetségi természetvédelmi törvényben is bevezették az altruista kereseti formát.⁵⁶

Az ágazati szabályozás szintjén a magyar környezetvédelmi törvény kimondta és kimondja, hogy a környezetvédelmi érdekek képviselőire létrehozott egyesületeket a környezetvédelmi közigazgatási hatósági eljárásokban a működési területükön az ügyfél jogállása illeti meg.⁵⁷ A hazai jog némileg megelőzte a korát a társadalmi részvétel több formájának biztosításával, többek között az ügyféli jog sajátos kiterjesztésével, nem titkoltan részben az akkor már vita alatt álló aarhusi egyezmény hatására.⁵⁸ A bírói jogértelmezés szerepe ebben az esetben is felértékelődött, mivel nem volt egységes álláspont⁵⁹ arra vonatkozóan, hogy konkrétan mely eljárásokat ismerjenek el környezetvédelmi eljárásnak, biztosítva ezekben egyúttal a szervezetek fellépését. A nemzetközi, uniós joggal való összeegyeztethetőség szempontjából több felmerülő dilemmát is szült az, hogy a Legfelsőbb Bíróság az 1/2004-es jogegységi határozatával⁶⁰ az adott eljárás vagy eljárási szakasz környezetvédelminek minősítése során a környezetvédelmi hatóságként vagy szakhatóságként való fellépést tette meghatározó tényezővé.

A keresetindítási jog kiszélesítési tendenciájának, valamint az objektív jogvédelmi funkció irányába való eltolódásnak további ösztönzője lett a nemzetközi jog. Utóbbi a környezetvédelem területén az átlagosnál nagyobb mértékben mozgósít, hiszen csak ezen a szinten le-

het az egyre inkább globális méretű problémákkal felvenni a küzdelmet.⁶¹ Ugyanakkor a fellépés valódi, helyi szintű megvalósulása attól függ, hogy a nemzetközi jog követelményei az egyes államok jogrendjében miképpen konkretizálódnak. Ennek a folyamatnak egyik meghatározó eleme volt az aarhusi egyezmény – az uniós jogforrási rend szempontjából vett egyes megállapodás⁶² – megszületése, amelynek követelményei az anyagi jog helyett az eljárásjoghoz kapcsolódnak, érdemi változást az eljárásjogi pozíciók, egyúttal a jogérvényesítés eszközrendszerének megerősítésével kíván elérni. Az egyezmény így a környezetvédelmi ágazatban gyűjtötte össze és foglalta rendszerbe a nyilvánosság részvételét rendező követelményeket. Ezen követelményeinek átültetése szükségszerű nehézségekkel jár együtt, uniós szinten az Európai Unió és a tagállami közigazgatási rendszerek közötti, folyamatosan formálódó és újraértelmezett hatáskörmegosztás, tagállami szinten pedig a civilszervezeti keresetindítást korlátozó tagállami megközelítés⁶³ miatt.

A civilszervezeti keresetindítás lehetősége a nemzeti eljárási törvények kivételszabályaként jelent meg, amelynek gyakorlati alkalmazhatóságát Németországban meghatározta a szövetségi törvény, valamint az átfogó környezetvédelmi ágazati kódex hiánya, Magyarországon pedig az általános jogi fogalmak felsőbbirósági értelmezésének iránya. Az eddigi jogfejlődési tendenciák annak tükrében vettek, illetve vehetnek új irányt, hogy az Európai Unió Bíróságának esetjoga több döntésében kifejezte, hogy a környezeti ügyekben a civilszervezetek részvételére vonatkozó nemzeti eljárási szabályokat a nemzetközi és uniós jognak megfelelően kell értelmezni és alkalmazni, ami egyes, az eljárásjogi szempontból alapvető fontosságú tradíciók újragondolását vonhatja magával.

2.2 Eljárásjogi tradíciók európai ellenszélben?

Az uniós elvárások és jog végrehajtása a tagállami jogalkalmazók feladata, ugyanakkor a közigazgatási eljárásjog szabályozásának tekintetében általános érvényű a tagállami autonómia elve. Az európai integráció az Európai Bíróság gyakorlata által lefektetett hatékony és egyenértékű jogvédelem követelményének alapján több évtizeden keresztül olyan formában hatott a közigazgatási eljárásjogra, hogy az uniós jog szakpolitikáin keresztül közvetlenül csak a tagállamok ágazati szabályozását befolyásolta, kibővítve adott esetben az uniós polgárok közérdekű fellépési lehetőségét. Az általános eljárási törvényekre és a perjogi szabályozásra pedig az ágazati szabályozáson keresztül hathatott vissza.⁶⁴ Ugyanakkor

53 A Német Szövetségi Közigazgatási Bíróság (*Bundesverwaltungsgerichtshof*, BVerwG) ezt az eljárásjogi értelemben vett alanyi jogi kategóriát idővel alakította ki [l. BVerwG 4 C 7. 88 sz. 1990. október 31-i ítéletét].

54 L. BVerwG 4 CN 2. 98 sz. 1998. szeptember 24-i, valamint 4 A 10. 99 sz. 2000. október 27-i ítéleteit.

55 Kiterjesztették a szervezetek részvételi jogát mind tartományi, mind szövetségi szinten elismert szervezeteknél a termegállapítási mellett annak egyszerűsített formáját jelentő tervengedélyezési eljárásra (*Plangenehmigung*) is a BNatSchG 58. § (1) bekezdésének 3. pontja, valamint 60. § (2) bekezdésének 7. pontja alapján.

56 BNatSchG 61. § (BNatSchG 64. § az UmwRbG és egyéb környezetvédelmi tárgyú törvények 2013. január 21-i módosítása (BGBl. I S. 95.), hatályba lépett: 2013. január 29-i szövegváltozata szerint).

57 A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LII. törvény (Kvtv.) 98. § (1) bekezdése.

58 BÁNDI Gyula: A környezetvédelmi közigazgatási hatósági eljárás fogalmáról, *Közigazgatási Szemle*, 2007/3., 91.

59 A bíróságok a szervezetek ügyféli jogállását (erre alapozott keresetindítási jogát) csak környezetvédelmi eljárásokban [KGD2004. 89.], illetve környezetvédelmi engedélyezési eljárásokban [KGD2004. 144.] ismerték el. Ám megtagadták azt, ha más típusú alapeljárásokban hozott határozatok bírósági felülvizsgálatát kérték a szakhatóságként közreműködő környezetvédelmi hatóságok hozzájárulása tekintetében a szervezetek. Így (autópálya-) építési engedélyezési [KGD2004. 89.] vagy földhivatali eljárásban is, mivel az Kvtv. alapján a felperesnek nem volt keresetjoga az alperesi határozat bírósági felülvizsgálatára [EBH2004. 1089.].

60 A Legfelsőbb Bíróság 1/2004. számú közigazgatási jogegységi határozata a civilszervezetek keresetjogi jogáról a környezetvédelmi ügyekben.

61 SZAMEL Katalin: A közérdek érvényesíthetősége a környezetvédelemben, SZAMEL Katalin (szerk.): *Közérdek és közigazgatás*, Bp., MTA Jogtudományi Intézet, 2008, 235.

62 Az Európai Unió, valamint a tagállamok jogrendjében a vegyes egyezmények jogforrási helyzetéről, különösen az aarhusi egyezmény vegyes egyezményként való értékeléséről l. bővebben SZEGEDI (a), i. m. 66–70.

63 Több közép-európai állam jogalkotói és jogalkalmazói gyakorlatának összehasonlításáról l. bővebben SZEGEDI (a), i. m. 57–73.

64 L. GÖTZ, Volkmar: *Europarechtliche Vorgaben für das Verwaltungsprozessrecht*, Deutsches Verwaltungsblatt 1/2002, 2.; FAZEKAS (szerk.), i. m. 262–267.

ezen elvek már annak tükrében is meghaladottnak⁶⁵ látszanak, hogy az uniós jogalkotó az elsődleges jogi keretek legutóbbi módosításakor⁶⁶ már számolt a közvetlen végrehajtás jogi lehetőségével, valamint kivételes eszközként feltűnt az egyes egyedi határozatok meghozatalára vonatkozó hatásköröknek a több uniós szakpolitikai területen létrehozott európai ügynökségekhez delegálása.⁶⁷ A végrehajtási deficit másik egyértelmű jeleként – túllépve a tagállami autonómia mechanikus megközelítésén – a Simmenthal-ítéletben az EuB ki mondta, hogy a tagállami bíróságnak el kell tekintenie a tagállami jog azon, akár utólagos rendelkezéseinek alkalmazásától, amelyek ellentétesek a közösségi joggal.⁶⁸ Ezt az elvi tételt a Costanzo-követelmény⁶⁹ révén utóbb pedig annyival egészítette ki, hogy a tagállami hatóságok számára kötelezővé tette az irányelvek hivatalbóli alkalmazását a kollízió felmerülésekor.⁷⁰ A civilszervezeti fellépés kiszélesítése szempontjából utóbbi jelenség annak tükrében lehet különösen érdekes, hogy az uniós jogalkotó az aarhusi követelményeket alapvetően irányelvi formában⁷¹ ültette át.

Az aarhusi egyezmény követelményei – ennek keretében pedig a keresetindítási jog kiszélesítése – túlmutatnak a környezetvédelmi ágazaton. Egy szakpolitika példája ugyanis egy több évtizede fennálló jelenséget fed fel, s ez egyúttal kihat a közigazgatási bíráskodás révén biztosított jogvédelem alakulására is. Az Európai Bíróság már a Van Gend & Loos-ítélet óta szorgalmazza az uniós polgárok keresetindítási jogának kiszélesítését. Ennek oka, hogy az uniós polgárokra gyakran akként tekint – több ágazat, valamint szakpolitika tekintetében –,

65 A tagállami eljárásjogi szabályozás autonómiáját, valamint a tagállami (közvetett) végrehajtást érintő válságjelenségekről l. bővebben GUCKELBERGER, Annette: Gibt es bald ein unionsrechtliches Verwaltungsverfahrensgesetz?, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), Heft 10. 2013, 602.

66 Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 291. cikk (2)–(3) bekezdései.

67 Az uniós ügynökségekre történő delegálásról, valamint annak korlátozásáról az Európai Bíróság esetjoga (Meroni-doktrína) által l. bővebben HOFMANN, Herwig C.H.–MORINI, Alessandro: The Pluralisation of EU Executive – Constitutional Aspects of ‘Agencification’, European Law Review, vol. 37, issue 4, 2012, 419–443.; GRILLER, Stefan–ORATOR, Andreas.: Everything under Control? – The „Way forward” for European Agencies in the Footsteps of the Meroni doctrine, European Law Review, 2010, issue 1, 3–35.; SZEGEDI László (b): A pénzügyi piacok közvetlen európai felügyeletének kihívásai, Pénzügyi Szemle, 2012/3., 368–379.

68 Az Európai Bíróságnak 106/77 sz. Amministrazione delle Finanze dello Stato kontra Simmenthal SpA. ügyben 1978. március 9-i ítélete [EBHT 1978, 00629.] 21. pontja.

69 Az Európai Bíróságnak 103/88 sz. Fratelli Costanzo SpA kontra Comune di Milano ügyben 1989. június 22-én hozott ítélete [EBHT 1989, 1839] 31–33. pontjai; A hatósági jogalkalmazás Costanzo-követelménnyel összefüggő EuB esetjogának továbbfejlődéséről l. bővebben: C-224/97 sz. Erich Ciola kontra Land Vorarlberg ügyben 1999. április 29-én hozott ítélete [EBHT 1999, I-02517.] 27–29. pontjai; C-224/97 sz. Consorzio Industrie Fiammiferi (CIF) kontra Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ügyben 2003. szeptember 9-én hozott ítélete [EBHT 2003, I-8055.] 27–32. pontjai; C-555/07 sz. Seda Küçükdeveci kontra Swedex GmbH & Co. KG ügyben 2010. január 19-án hozott ítélete [EBHT 2010, I-00365.] 54. pont; C-237/07. sz. ügyben Dieter Janecek kontra Freistaat Bayern 2008. július 25-i ítélete [EBHT 2008, I-06221.] 36. pont.

70 A Costanzo-követelményről l. bővebben VERHOEVEN, Maartje: The Costanzo Obligation: the obligation of national administrative authorities in case of incompatibility between national law and European law, Publisher: Intersentia Uitgevers, Utrecht, 2011, 10–11.

71 Európai Parlament és Tanács 2003/4/EK irányelve (2003. január 28.) a környezeti információkhoz való nyilvános hozzáféréstől és a 90/313/EGK-irányelv hatályon kívül helyezéséről; Európai Parlament és a Tanács 2003/35/EK irányelve (2003. május 26.) a környezettel kapcsolatos egyes tervek és programok kidolgozásánál a nyilvánosság részvételéről, valamint a nyilvánosság részvétele és az igazságszolgáltatáshoz való jog tekintetében a 85/337/EGK- és a 96/61/EK tanácsi irányelv módosításáról.

mint akik a tagállami bíróságok előtt elősegíthetik az uniós jog kikényszerítését a nem feltétlenül lojális tagállami közigazgatással szemben.⁷²

Az aarhusi egyezmény gyűjtötte össze és foglalta rendszerbe a nyilvánosság részvételét rendező követelményeket. Ennek keretében három pillért határozott meg, amelyek szükség-szerűen összefonódnak egymással: az információhoz való hozzáférést, a nyilvánosság részvételét a döntéshozatalban, valamint az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést. Az összefonódás értelemeszerű, hiszen a keresetindítási jognak megfeleltethető igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés csak akkor biztosítható, ha a potenciálisan felperesként (ügyfélként) megjelenő felek megfelelő információval rendelkeznek a perindításukhoz, az ügyfélként való fellépésükhöz, és garantálható számukra a részvétel lehetősége az adott hatósági eljárásban, különösen akkor, ha ez a későbbi keresetindítás feltétele. Szerkezetileg az egyezmény 9. cikke rendezi az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés kérdéskörét, ennek (2) bekezdése a második pillér szerinti eljárásban meghozott döntések megtámadhatóságának biztosítását olyan formában várja el a tagállamoktól, hogy egyúttal próbál tekintettel lenni a nemzeti eljárási törvények által megszabott előfeltételekre, így szubjektív jogvédelmi felfogáshoz kötődő kellő érdekeltségre vagy jogsérelem állítására.⁷³ Utóbbi feltételrendszerrel hasonlóképpen vette át az egyezményt átültető 2003/35/EK-irányelv⁷⁴ is, bár csak szűkebb tárgyi hatályt felölve. Ennek okán csak a környezeti hatásvizsgálati, valamint a környezetszennyezés integrált megelőzésére és csökkentésére irányuló irányelvek által szabályozott területeken várja el a tagállamoktól az egyezményi pillérek szerinti követelmények biztosítását.⁷⁵ Akárcsak az egyezmény, az azt átültető irányelv is rögzíti – elősegítendő a végrehajtási deficit valódi leküzdését –, hogy az érintett nyilvánossági követelményeknek megfelelő nem kormányzati szervezetek érdekeltségét e pont alkalmazásában kellő mértékűnek kell tekinteni, továbbá e szervezetek jogait a cikk alkalmazásában olyan jogoknak kell tekinteni, amelyek sérülhet-

72 WEGENER, Bernhard W.: Rechtsschutz für gesetzlich geschützte Gemeinwohlbelange als Forderung des Demokratieprinzips? Humboldt Forum Recht, Beitrag Nr. 3., 2000, 2. <http://www.humboldt-forum-recht.de/druckansicht/druckansicht.php?artikelid=35ml> [2013. 11. 22.].

73 Valamennyi fél, nemzeti jogszabályainak keretein belül, biztosítja az érintett nyilvánosság azon tagjai számára, akik: a) kellő érdekeltséggel bírnak a döntésben, vagy, alternatívan b) jogaik sérülését állítják, amennyiben a fél közigazgatási eljárási törvénye ennek fennállását előfeltételként szabja a felülvizsgálati eljárás hozzáférhetőségét bíróság és/vagy más, a jogszabályok által kijelölt független és pártatlan testület előtt, hogy megtámadják bármely döntés, intézkedés vagy mulasztás anyagi vagy eljárási törvényességét, amely ütközik a 6. cikk rendelkezéseivel...

74 2003/35/EK-irányelv 10a; 15a cikkei szerint a tagállamok biztosítják, hogy vonatkozó nemzeti jogrendszerükkel összhangban az érintett nyilvánosság azon tagjainak, akik: a) kellő mértékben érdekeltek; vagy b) jogsérelemre hivatkoznak, amennyiben a tagállam közigazgatási eljárásjoga ezt előfeltételként írja elő, a bíróság vagy a törvény értelmében létrehozott, más független és pártatlan testület előtt felülvizsgálati eljáráshoz legyen joguk a határozatok, jogi aktusok és mulasztások anyagi vagy eljárási jogszerűségének kifogásolása céljából ezen irányelvenk a nyilvánosság részvételére vonatkozó rendelkezéseire is figyelemmel.

75 2003/35/EK-irányelv a 85/337/EGK- (környezeti hatásvizsgálati) és a 96/61/EK tanácsi (környezetszennyezés integrált megelőzésére és csökkentésére irányuló) irányelv módosításával csak az ezek által szabályozott területeken várja el a nyilvánosság részvételének, valamint az igazságszolgáltatáshoz való hozzáféréstnek a biztosítását. Bár az utóbbi irányelv rendelkezéseit lényegében újraszabályozta az Európai Parlament és a Tanács 2010/75/EU-irányelve (2010. november 24.), az ipari kibocsátásokról, az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférésre vonatkozó 25. cikk rendelkezései a korábbiakhoz képest lényegében változatlanok maradtak.

nek.⁷⁶ Ezek alapján mindazok számára biztosítani kell az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést, akik valamely projekt megtámadásában kellő mértékben érdekeltek, illetve akiknek a jogát – beleértve a környezetvédelmi nem kormányzati szervezeteket – az egyezmény és az irányelv fogalomhasználata szerinti érintett nyilvánosság részeként sérti a projekt.

Ezzel szemben elmaradt az aarhusi egyezmény 9. cikke (3) bekezdésének⁷⁷ átvétele az uniós jogalkotó által. Bár született egy irányelvtervezet, amely átfogó értelemben gondoskodott volna a bekezdésnek az egyezménykonform uniós átültetéséről.⁷⁸ Az utóbbi rendelkezés jelentősége abból fakad, hogy szélesebb körben várja el az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés biztosítását. A megtámadás ebben az esetben a hatóságok mellett a magánszemélyek lépései ellen is irányulhat. Emellett az eljárásjogi pozíció révén a szervezetek nem a nyilvánosság részvételére vonatkozó egyezményi és irányelvi, hanem általában véve a nemzeti környezetvédelmi szabályozás megsértésére hivatkozhatnak.

A civilszervezeti keresetindítás kapcsán a nemzeti jogalkotó és jogalkalmazó számára – mind a fellépni szándékozó szervezetek, mind az érintett ügyek körének szempontjából – felvetődik a dilemma, hogy a nemzeti eljárási tradíciók fenntarthatóak-e, amennyiben meg kívánunk felelni a jogi kötőerővel bíró uniós irányelvek célkitűzéseinek.

A német jogalkotó a kapcsolódó egyezménybeli és irányelvi ágazati követelmények megszábasakor precízen lefektetett elismerési eljárást alakított ki a feljogosított szervezetek körének meghatározására.⁷⁹ A késve elfogadott német átültetési törvény (*Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz*) is követte ezeket az elismerési követelményeket a fellépni kívánó szervezetekkel szemben. Ezzel szinte teljesen átvette a szövetségi természetvédelmi törvény kapcsolódó rendelkezéseit. Az érintett ügyek körét illetően megtámadhatóvá tette a környezetvédelmi hatásvizsgálat során hozott, a kibocsátási és vízgazdálkodási törvény rendelkezésein alapuló, illetve hulladéklerakók termegállapítási eljárásában született döntéseket.⁸⁰ Ugyanakkor leszűkítette a szervezetek fellépését, ugyanis csak arra való hivatkozással indíthattak keresetet, hogy a megtámadott döntések (vagy azok elmulasztása) olyan környezetvédelmi célt szolgáló elő-

írásokat sértettek meg, amelyek *egyének jogát* (illetve jogsérelmét) alapozzák meg.⁸¹ A német jogirodalomban élénk vita bontakozott ki azt illetően, hogy ez a rendelkezés összeegyeztethető-e a kapcsolódó irányelv célkitűzéseivel, valamint hogy rendelkezik-e a tagállam egyáltalán ilyen mértékű átültetési mozgásterrel. Kremer és Schmidt szerint a 2003/35/EK-irányelvnek a 10a. és 15a. cikkeiben foglalt „széles körű hozzáférés” határozott, a tagállam által elérendő célkitűzés, amelyből konkrét követelmények fakadnak a jogvédelem biztosítására.⁸² Ewer szerint az egyezmény előzményének tekinthető riói nyilatkozat is világossá tette, hogy a jogvédelmi eszközöknek biztosítaniuk kell az azon rendelkezések megsértése esetén való fellépést, amelyeknek a hosszú távú, konkrét környezeti károkozásokkal nem járó magatartásokkal szembeni küzdelem a célja.⁸³ Danwitz szerint viszont mind az egyezményből, mind az irányelvből hiányoztak azok a támpontok, amelyek a nem kormányzati szervezetek természetes és/vagy jogi személyekkel szembeni privilegizálását támasztották volna alá. Így az átültetés során a tagállamok – a szükségszerűen fennálló mozgásterük keretein belül – nem voltak kötelesek az említett szervezetek számára kiemelt eljárásjogi pozíciót biztosítani.⁸⁴ Az utóbbi érvelést amiatt támadták, hogy félreértés kiemelt pozíció biztosításáról értekezni, ebben az esetben ugyanis a speciális, de nem kiemelt pozíció biztosításának az alapja a szervezetek azon feladatából fakad, amelynek alapján a társadalmi közösség egészének jogvédelmét vállalják fel a környezetjog területén.⁸⁵ A közvetlen hatályra való hivatkozás lehetőségét a 10a. cikk (3) bekezdésének utolsó két mondata kapcsán („ha a nemzeti szabályozás kellemő mértékű érdekeltséget vagy a jogsérelemre hivatkozást szabja a felülvizsgálati eljárás feltételül, adott szervezetek érdekeltségét kellő mértékűnek vagy olyan jogoknak kell tekinteni, amelyek sérülhetnek”) a „nemzeti jogrend által” meghatározható feltételek miatt zárták ki a jogirodalomban.⁸⁶ Az Európai Unió Bírósága (EuB) egy német létesítményengedélyezési eljárás kapcsán a Trianel-ügyben⁸⁷ értelmezte a nemzeti feltételszabás korlátait, amellyel egyértelművé tette, hogy a tagállamoknak nincs mozgásterük ennél a rendelkezésnél a nemzeti szabályozás feltételeinek meghatározásakor.⁸⁸ Ezzel a környezetvédelmi ágazatban kérdő-

76 Aarhusi egyezmény 9. cikk (2) bekezdésének második albekezdése; 2003/35/EK-irányelv 10a; 15a cikkeinek (3) bekezdése.

77 A fenti (9. cikk) 1. és 2. bekezdésben tárgyalt felülvizsgálati eljárások szabályainak csorbítása nélkül valamilyen fél biztosítja, hogy a nyilvánosság azon tagjai számára, akik a nemzeti jogrendszerben lefektetett kritériumoknak, amennyiben vannak ilyenek, megfelelnek, a közigazgatási és bírói eljárásokhoz való hozzáférés biztosított legyen, hogy megtámadhassák magánszemélyek és hatóságok olyan lépéseit és mulasztásait, amelyek elmentőnek a környezetre vonatkozó nemzeti jog rendelkezéseinek.

78 Az Európai Bizottság COM (2003) 624. sz. irányelvtervezete a környezeti ügyekben az igazságszolgáltatáshoz való hozzáféréstől.

79 A környezeti ügyekben biztosítandó jogorvoslatokról szóló szövetségi törvény (*Umweltrechtsbehelfsgesetz*, UmwRbG) 3. §-a (az UmwRbG és egyéb környezetvédelmi tárgyú törvények 2013. április 8-i módosítása [BGBl. I S. 734], hatályba lépett: 2013. május 2-i szövegváltozata szerint).

80 UmwRbG 1. § (UmwRbG és egyéb környezetvédelmi tárgyú törvények 2013. április 8-i módosítása [BGBl. I S. 734], hatályba lépett: 2013. május 2-i szövegváltozata szerint, ezt kiegészítik az ipari kibocsátásokra vonatkozó irányelv átültetése miatti egyéb döntések is).

81 UmwRbG 2. § (1) bekezdésének 1) pontja szerint: „...geltend macht, dass eine Entscheidung nach § (1) Abs. 1 Satz 1 oder deren Unterlassen Rechtsvorschriften, die dem Umweltschutz dienen, Rechte Einzelner begründen...” (UmwRbG 2006. dec 7-i elfogadásakor [BGBl. I S. 2816], hatályba lépett: 2006. dec. 15-i szövegváltozata szerint).

82 KREMER, Peter-SCHMIDT, Alexander: Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz und der „weite Zugang zu Gerichten” – Zur Umsetzung der auf den Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten bezogenen Vorgaben der sog. Öffentlichkeitsrichtlinie 2003/35/EG, Zeitschrift für Umweltrecht, 2/2007, 60.

83 EWER, Wolfgang: Ausgewählte Rechtsanwendungsfragen des Entwurfs für ein Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, Heft 3. 2007, 272.

84 v. DANWITZ, Thomas: Zur Ausgestaltungsfreiheit der Mitgliedstaaten bei Einführung der Verbandsklage anerkannter Umweltschutzvereine nach den Vorgaben der Richtlinie 2003/35/EG und der sog. Aarhus-Konvention, Rechtsgutachten erstattet dem Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft e.V., Köln, 2005.

85 KOCH, i. m. 378.

86 ALLEWELDT, i. m. 630.

87 Az Európai Unió Bíróságának C-115/09 sz. ügyben, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein Westfalen eV és Bezirksregierung Arnsberg között, 2011. május 12-én hozott ítélete [EBHT 2011, I-03673].

88 C-115/09 sz. ítélet 55–58 pontjai.

jeleződött meg a közjogi alanyi jogok megsértésére alapított keresetindítás német rendszerre.⁸⁹ Ezenfelül az ítélet szerint az uniós jog célkitűzéseivel ellentétes a német átültetési törvény azon rendelkezése, amely a szervezeti keresetindítás feltételeként szabja, hogy a szervezet olyan uniós jogból fakadó környezetvédelmi szabály megsértésére hivatkozzon, amely a közösség mellett az egyén érdekeit is védi.⁹⁰ Egy szlovák előzetes döntéshozatali eljárásban,⁹¹ amely a barna medvét védő uniós természetvédelmi rendelkezések megsértése kapcsán indult, az EuB további követelményeket támasztott a tagállami jogalkalmazókkal szemben. Az ügyben közvetve azzal a kérdéssel foglalkozott az EuB, hogy az egyezmény szerinti szervezeti fellépést olyan szabály megsértésekor is biztosítani kell-e a tagállamnak, amelynek tárgya a környezetre vonatkozó nemzeti jogba ütközés, túl az uniós jogból fakadó környezetvédelmi szabályokon. Vagyis annak vizsgálata, hogy az egyezmény 9. cikke (3) bekezdésének van-e közvetlen hatálya, ha a nemzeti, valamint uniós szinten annak nemzeti és uniós jogi aktusokba való közvetlen átültetése elmaradt. Bár az EuB nem ismerte el az érintett rendelkezés közvetlen hatályát, de egyértelművé tette, hogy a nemzeti bíróságoktól megköveteli a nemzeti eljárási szabályok egyezménykonform, egyúttal kiterjesztő értelmezését, függetlenül attól, hogy még nem történt meg a 9. cikk (3) bekezdésének átültetése az uniós jogrendbe.⁹² Az EuB mindkét idézett döntésével összefüggésben elgondolkodtató, hogy egyáltalán maradt-e a környezetvédelemnek olyan részterülete, ahol a tagállam az uniós követelményektől függetlenül alkothatna jogot.⁹³ Az ítélet jelentőségét jelzi, hogy a Német Szövetségi Közigazgatási Bíróság legutóbbi döntésében – a kapcsolódó irányelvi célkitűzések kiterjesztő értelmezésével – már elismerte a civilszervezeti fellépés lehetőségét egy levegőtisztaság-védelmi ügyben, többek között a szlovák barna medvék ügyében hozott ítélet irányelvkonform jogértelmezése alapján.⁹⁴ Ugyanakkor a tagállami bíróságok álláspontja is érthető. A jogalkalmazó gyakorlati fogódzókat keres, hiszen az aarhusi követelmények nemzeti és uniós átültetése miatt három jogforrási szint előírásait, valamint az elmaradt vagy hiányos átültetést kell figyelembe vennie. Eközben pedig olyan jellegű problémák is felmerülnek, amelyek a megszületett luxemburgi ítéletek hatásának egyfajta továbbgyűrűzéséből fakadnak, hiszen a kiszélesítési tendencia visszahat a nemzeti eljárásjogok egyéb jogintézményeire is.⁹⁵ Jelzésértékű ugyanakkor, hogy a Németországban gyűjtött empirikus adatok alapján sem a termé-

89 BERKEMANN, Jörg: Die unionsrechtliche Umweltverbandsklage des EuGH – Der deutsche Gesetzgeber ist belehrt „so nicht“ und in Bedrängnis, *Deutsches Verwaltungsblatt* 2011, 1258–60.

90 C-115/09. sz. ítélet rendelkező rész 1) pont.

91 Az Európai Unió Bíróságának C-240/09. sz. Lesoochranske zoskupenie VLK kontra Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky ügyben 2011. március 8-ai ítélete [EBHT 2011, I-01255].

92 C-240/09. sz. ítélet 37–43. pontjai.

93 BERKEMANN, i. m. 1260–62.

94 BVerwG 7 C 21. 12 sz. 2013. szeptember 5-i ítéletének 48. pontja.

95 Az Altrip-ügyben az EuB megállapította, hogy a 2003/35/EK-irányelv 10a. cikkének időbeli hatályát, valamint a felülvizsgálat terjedelmét – lehetővé téve mind az elmaradt, mind a szabálytalanul elvégzett hatásvizsgálatok felülvizsgálatát – kiterjesztően kell értelmezni. Ugyanakkor a tagállami autonómia keretében továbbra is lehetővé teszi az EuB, hogy a tagállami jogalkalmazó az eljárási szabálysértés súlyát megítélve tegye lehetővé a jogsérelemre hivatkozással történő fellépést [C-72/12. sz. Gemeinde Altrip és társai kontra Land Rheinland-Pfalz ügyben hozott 2013. november 7-i ítélet – EBHT-ban még nem tették közzé].

szetvédelmi, sem a környezetvédelmi ágazati altruista kereset szövetségi törvénybe iktatása nem járt a civilszervezeti keresetindítások drasztikus növekedésével, így annak kiszélesítése – a jogintézmény gyakorlati megvalósulását vizsgáló szakirodalmi vélekedés alapján – valóban olyan esetekre reagál, amelyeknél kirívó mértékű a végrehajtási deficit.⁹⁶

Magyarországon az aarhusi egyezmény átültetése viszonylag korán, már 2001-ben megtörtént.⁹⁷ A 2003/35/EK-irányelv átültetése közvetlenül nem járt a korábban hatályos Áe.,⁹⁸ a Ket. vagy a Kvtv. 98. §-ának módosításával, bár elfogadták azt az ágazati kormányrendeletet,⁹⁹ amely annak célkitűzéseit ültette át a magyar jogrendbe. A bírói gyakorlat egy ideig egyezménykonform módon alkalmazta a magyar jogot, így tekintettel az egyezményt kihirdető törvényre, kiterjesztő felfogásban biztosította a civilszervezetek fellépését.¹⁰⁰ Ugyanakkor a Ket. többszöri módosítása mögött egyes esetekben éppen a fellépés korlátozásának motivációja húzódtott meg.¹⁰¹ Ráadásul az ágazati jogalkotó több esetben élt a Ket. által felkínált korlátozási lehetőségekkel az eljárások ilyen formában való vélt meggyorsíthatóságának okán.¹⁰² Felvetődik e folyamatok ellentmondásos természete annak okán is, hogy a Ket. legutóbbi módosításaival összefüggésben érzékelhető a hatósági eljárások meggyorsítása iránti igény,¹⁰³ holott a keresetindítás elméleti lehetővé tétele a kereset érdemi elutasítása esetén együtt járhatna a döntés nagyobb társadalmi elfogadottságával is.

Az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés hazai érvényesítésének fő dilemmája – ahogyan azt a felsőbírósági jogegységi határozatok is jelzik – a környezetvédelmiként elismert

96 SCHMIDT, Alexander–ZSCHLESCHKE, Michael–TRYJANOWSKI, Alexandra: Die Entwicklung der Verbandsklage im Natur- und Umweltschutzrecht von 2007–2010 – Ergebnisse neuer empirischer Untersuchungen, *Natur und Recht*, Heft 34. 2012, 85.

97 2001. évi LXXXI. törvény a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáféréssel, a nyilvánosságának a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott egyezmény kihirdetéséről.

98 A már hatályon kívül helyezett, az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról szóló 1981. évi I. törvény.

99 314/2005. (XII. 25.) kormányrendelet a környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról.

100 A magyar jogalkotói és jogalkalmazói lépésekről I. bővebben ROZSNYAI Krisztina (a): A barnamedve esete a szalámival: A közigazgatási jog a nemzetközi jog és az európai jog kölcsönhatásainak terében – az érintett nyilvánosság hatósági eljárásba történő bevonásának példáján keresztül, FAZEKAS Marianna (szerk.): Új generáció a közigazgatás-tudományok művelésében. Bp., (Kiadó: ELTE-ÁJTK) 2013, http://www.ajk.elte.hu/file/Uj_generacio_konf_kotet_2013.pdf [2013. 11. 23.] 255–271.

101 BARABÁS Gergely–BARANYI Bertold–KOVÁCS András (szerk.): Nagy-kommentár a közigazgatási eljárási törvényhez, Bp., Complex Kiadó, 2013, 112–114.

102 Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény 53/C. § (7) bekezdése szerint az eljárás megindításáról szabályszerűen értesített ügyfél csak akkor gyakorolhatja ügyféli jogait, ha az ügyfél az elsőfokú eljárásban nyilatkozatot tett vagy kérelmet nyújtott be, valamint a (11) bekezdés kizárja az új ügyfélnek a jogerőre emelkedéstől számított hat hónapon túli belépését az eljárásba. Az ügyféli jogok alapeljárásban való részvételhez kötésére sor került a közúti közlekedési [a közúti közlekedésről szóló 1988. I. törvény 29/B. § (5) bekezdés], a vasúti [a vasúti közlekedésről szóló 2005. évi CLXXXIII. törvény 80/A. § (1a) bekezdése], valamint a vadászati ágazatban [a vad védelméről, a vadgazdálkodásról, valamint a vadászatról szóló 1996. évi LV. törvény 20/A. §] is.

103 A tendencia egészére nézve I. bővebben F. ROZSNYAI Krisztina (b): Gyorsítási törekvések a közigazgatási eljárásjogban és ezek hatása az eljárásjog által biztosított „előrehozott jogvédelemre”, *Jogtudományi Közöny*, 2010/1., 22–30.

ügyek bírói meghatározásából fakad, amely adott ügyek környezetvédelmi minősítése során a környezetvédelmi hatóságként vagy szakhatóságként való eljárást tette meg döntő tényezőnek.¹⁰⁴ A felsőbb bírósági jogértelmezés ugyanakkor kizárta a szervezetek ügyféli jogállásának elismerését – a természetvédelmi hatósági ügyek kivételével – egyéb nem környezetvédelmi tárgyú hatósági ügyekben, mivel az *contra legem* jogalkalmazáshoz vezetne, ha annak hiányában biztosítanák az ügyféli jogállást, hogy egyéb jogszabályok akként rendelkeznenek, hogy az azokban nem szabályozott kérdésekben a környezetvédelmi törvény rendelkezéseit kellene alkalmazni.¹⁰⁵

Problémás, hogy ezzel a környezetvédelmi elismert ügyek köre szükségszerűen változik. Különösen nagyobb volumenű létesítmények engedélyezésénél vetődik fel, hogy a környezetvédelmi kérdések nem feltétlenül a szakhatósági eljárásban, hanem az építési engedélyezési eljárást megelőző egységes környezetvédelmi engedélyek iránti eljárásban dőlnek el. Felmerülhetnek olyan környezetvédelmi érdekek, amelyeknek a civilszervezetek általi érvényesítése szükséges lehet az engedélyezési láncolat egyes nem környezetvédelmi szakaszai alatt is. A Legfelsőbb Bíróság nem ismerte el a környezetvédelmi szervezet ügyféli jogállását a repülőtér-létesítési engedélyezési eljárásában mint közlekedési hatósági eljárásban, amelynek célja, hogy összegezze és helyszíni szemlével igazolja az egyes eljárások eredményeit, ha ezt megelőzően külön környezetvédelmi engedélyezési eljárást kellett lefolytatni.¹⁰⁶ Az egységes környezetvédelmi engedélyt megtámadó civilszervezet nem tudja az építési engedélyt megtámadni, amely ezáltal jogerős lesz. Amíg az egységes környezetvédelmi engedély jogsértő voltát megállapítanak, addig a végrehajtható határozat alapján az épület jogszerűen felépül. Ez különösen környezeti hatásvizsgálatok kapcsán problémás, a tagállamok által folytatott ún. „szalámizási” technika¹⁰⁷ miatt. Ennek keretében az egyébként hatásvizsgálat-köteles projekteket a hatásvizsgálat elkerülése céljából – megkerülve az uniós szabályozás célját – több részprojektre tagolják. Ugyanakkor ezek a részprojektek együttesen egyébként jelentős hatást gyakorolhatnak a környezetre. Az EuB ítélezési gyakorlata a taktika leküzdéséért várja el a több projekt által a környezetre gyakorolt hatásoknak a halmozott figyelembevételét.¹⁰⁸ Magyarországon a Ferihegyi repülőtérén megvalósított postai kicserélőüzem

ügye¹⁰⁹ kapcsolható ehhez a jelenséghez, amelyben az eljáró bíróság nem vitatta a hatásvizsgálat elmaradását. Egy osztrák repülőtér bővítési munkálatai kapcsán hozott, hasonló tárgyú ítéletével ugyanakkor az EuB kifejezte abbéli igényét, hogy a tagállami jogalkotó és jogalkalmazó a hatásvizsgálat-köteles jelleg megítélésekor komplex – a mennyiségi küszöbértékeken túlmutató – módon vegye figyelembe a beruházás egyes hatásait is.¹¹⁰ A kicserélőüzem elkülönített engedélyezési szakaszként való kezelése, amelynek során a kötelező környezeti hatásvizsgálat elmaradását rögzítő szakhatósági döntés jogszerűsége a magyar eljárási szabályozásban nem vethető fel – vitathatóvá teszi az uniós jogi célkitűzéseknek való maradéktalan megfelelést.¹¹¹ Ugyanakkor ennek a deficitnek a felismerését jelzi, hogy a magyar jogalkotó is igyekszik az engedélyezési láncolat különböző szakaszaiban kiterjesztő jelleggel figyelembe venni az ügyféli minőséget.¹¹² A környezetvédelminek tekintendő eljárások, illetve eljárási szakaszok kiterjesztő megközelítését pedig alátámasztja az egyezményt kihirdető magyar törvény, a környezetvédelmi kódex, valamint az EuB esetjoga is.¹¹³

3. ZÁRSZÓ

Az aarhusi követelmények átvétele ágazati szinten mind német, mind magyar szempontból magával vonta és vonja az egyes koncepcionális jelentőségű eljárásjogi és perjogi tanok felülvizsgálatának szükségességét, függetlenül attól, hogy a civilszervezeti keresetindítás elméletileg, pusztán kivételszabályként jelenik meg az általános eljárásjogi szabályozásban tagállami szinten. A nemzetközi és uniós követelményeknek való megfelelés miatti felülvizsgálat a jogvédelmi funkció ágazati újragondolásával jár, mivel a nemzeti eljárásjogi tradíciók megnehezíthetik a civilszervezeti fellépést, ezzel pedig hozzájárulnak az uniós jog ágazati végrehajtása során felmerülő deficit növekedéséhez. Egyértelmű ezen a területen az Európai Unió Bíróságának meghatározó szerepe, amely néha aktivista szemlélettel próbálja bővíteni a közérdekű, egyúttal a tágabb értelemben vett uniós érdekeket szolgáló eljárásjogi pozíciókat a tagállami jogvédelem keretrendszerében. Ugyanakkor továbbra is a tagállami jogalkotókra, valamint jogalkalmazókra marad az a feladat, hogy az Európai Unió Bíróságának aktivizmu-

104 A Legfelsőbb Bíróság 4/2010. számú közigazgatási jogegységi határozata a civilszervezetek keresetösségi jogáról a környezetvédelmi ügyekben, amely kizárta a korábbi 1/2004. számú közigazgatási jogegységi határozat alkalmazhatóságát.

105 A Legfelsőbb Bíróság 4/2010. számú közigazgatási jogegységi határozatának III. pontja.

106 A Legfelsőbb Bíróság Kfv.IV.37.448/2008/6. számú ítélete.

107 Justice and Environment: Report on Access to Justice in Environmental Matters, 2010, 29. www.justiceandenvironment.org/_files/old-uploads-wordpress/2010/05/JE-Aarhus-AtJ_Report_10-05-24.pdf [2013. 11. 22.].

108 Az Európai Bíróság C-392/96. sz. Európai Közösségek Bizottsága kontra Írország ügyben 1999. szeptember 21-i ítélete [EBHT 1999, I-05901.] 76. és 82. pontjai; C-142/07. sz. Ecologistas en Acción-CODA kontra Ayuntamiento de Madrid ügyben 2008. július 25-i ítélet [EBHT 2008, I-06097.] 44. pontja; C-205/08. sz. Umweltnwalt von Kärnten kontra Kärntner Landesregierung ügyben 2009. december 10-i ítélete [EBHT 2009, I-11525.] 53. pontja; C-2/07. sz. Paul Abraham és társai kontra Région wallonne és társai ügyben 2008. február 28-i ítélete [EBHT 2008, I-01197.] 27. pontja; az Európai Unió Bíróságának C-275/09. sz. Brussels Hoofdstedelijk Gewest és társai kontra Vlaamse Gewest ügyben 2011. március 17-i ítélete [EBHT 2011, I-01753.] 36. pontja.

109 A Kúria Kfv.37.221/2012/6. számú ítélete.

110 Az Európai Unió Bírósága C-244/12. sz. Salzburger Flughafen GmbH kontra Umweltsenat ügyben 2013. március 21-én hozott ítéletének [az EBHT-ban még nem tették közzé] 32–35. pontjai.

111 ROZSNYAI Krisztina–SZEGEDI László: A Kúria döntése a repülőtéri postai kicserélőüzem építési engedélynek jogszerűségéről – A környezeti hatásvizsgálat-köteles jelleg, illetve a helyi önkormányzat kvázi ügyféli jogállása a közigazgatási hatósági eljárásban, *Jogesetek Magyarázata*, 2013/4., 48–61.

112 A építési ágazatban megtett jogalkotói lépésekről l. bővebben ROZSNYAI (a), i. m. 269.

113 A kiterjesztő felfogást a magyar kihirdetési törvény 2. cikk (2) bekezdésénél a környezetvédelmi információk körének kifejezetten tág meghatározásával, a Kvtv. pedig 3. § (1) bekezdése alapján azzal erősíti meg, hogy az egyes környezeti elemekre vonatkozó külön törvények rendelkezéseit a környezetvédelmi törvény rendelkezésével összhangban állónak mondja ki. Az EuB is a környezeti hatások körét tágan értelmezve (projekt emberekre, állat- és növényvilágra, talajra, vízre, levegőre, éghajlatra és a tájra vagy a kulturális örökségre gyakorolt hatása) jutott arra a következtetésre, hogy a környezeti hatás esetében nemcsak a tervezett építési munkálatok hatásait, hanem elsősorban a megvalósítandó projekt hatásait kell figyelembe venni [Az Európai Bíróság C-2/07. sz. Paul Abraham és társai kontra Région wallonne és társai ügyben 2008. február 28-i ítéletének (EBHT 2008, I-01197.) 44. pontja].

sából fakadó, kibővített keresetindítási jogot meghonosítsák a nemzeti eljárásjogi szabályozás keretrendszerében, egyúttal a tagállami bíróságokra, hogy elvégezzék a közérdekűséggel óhatatlanul összefüggő absztrakt fogalmak konkretizálását.

Túl a nemzetközi, uniós követelmények és a tagállami eljárásjogi tradíciók esetleges összekötésén, mindenképpen figyelmet érdemelnek a keresetindítás és a kapcsolódó perek gyakorlati tapasztalatai, korlátai és gátjai. A gyakorlati – legalábbis a német – tapasztalatok alapján a civilszervezeti keresetindítás megalapozott jogszabálysértésekre reagál, ahol kirívó mértékű az uniós rendelkezések végrehajtási deficitje. Emellett a keresetindítási jog formális kibővítése nem járt a keresetek számának drasztikus növekedésével, egyúttal a bíróságok túlterhelésével.¹¹⁴ A fellépést néha – az eljárásjogi pozíció formális biztosításától függetlenül – az egyezmény és a 2003/35/EK-irányelv olyan elvárásainak¹¹⁵ megsértésével zárják ki, amely sértés pusztán eseti jelleggel ítéltető meg, így az eljárás méltányos, kellőképpen gyors, legfőképpen pedig költséges mivoltát érintő elvárásoké.¹¹⁶ Ennek a jogfejlődési tendenciának a vizsgálata, valamint a közigazgatási bíráskodás szubjektív jogvédelmi funkciójának az azonosítása, amely egyfajta összekötő kapocsként hat a térség államai között, egyéb gyakorlati haszonnal is járhat.¹¹⁷ Az Európai Unió Bíróságának aktivizmusából fakadó, kibővített keresetindítási jog – mint a tágabb értelemben vett uniós érdekeket védő, egyúttal a végrehajtási deficit leküzdését segítő eszköz – más uniós szakpolitikai területeken, egyúttal más ágazatokban is elismerést nyert már. Az uniós jogalkotó ilyen tényezők előzetes feltárásával és vizsgálatával modellezheti az átültetési folyamat lehetséges eredményét, valamint annak várható nehézségeit.

A felvázolt jogfejlődési tendencia különböző korokon átívelő fontosságát jelzi, hogy Bibó István is mintegy hetven évvel ezelőtt – a hatalomgyakorlás jogszerűségének történeti elemzésekor – az egyik meghatározó fejlődési lépésként utalt arra a mozzanatra, amikor a közigazgatási jogvédelmet a 19. századi német jogtudomány és joggyakorlat mindenekelőtt az alanyi jogok számára szervezte meg.¹¹⁸ A liberális államot követő posztindusztriális állam modern közigazgatási jogvédelmével összefüggésben ugyanakkor egyértelművé tette – amely követelmény időszerűsége az európai integráció keretei között mit sem csökkent –, hogy a közigazgatás jogszerűségének „egy szűk, merőben az egyén oldaláról való szemléletének helyébe egy általánosabb és elmélyültebb szemlélet lép, amely a közigazgatás jogszerűségét nemcsak az egyének, hanem az egész közösség érdekének és ügyének tekinti”.¹¹⁹

114 L. bővebben SCHMIDT-ZSCHLESCHÉ-TRYJANOWSKI, i. m. 77–85.

115 Aarhusi egyezmény 9. cikk (5) bekezdése; 2003/35/EK-irányelv 10a; 15a cikkeinek (5) bekezdése.

116 Az Edwards-ügyben az Európai Unió Bírósága az Egyesült Királyságban a közigazgatási és a bíróság előtt folyó ügyszakot érintve elemezte, hogy milyen esetben járulhatnak hozzá az eljárások, valamint a pereszettség esetleges költségei ahhoz, hogy azok érdemben korlátozzák az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést [C-260/11. sz. The Queen, kérelme alapján David Edwards és Lilian Pallikaropoulos kontra Environment Agency és társai ügyben 2013. április 11-i ítélete – EBHT-ban még nem tették közzé].

117 L. bővebben SZEGEDI (a), i. m. 70–73.

118 Bibó idézi Goltner Dénest, L. BIBÓ István: Jogszerű közigazgatás, eredményes közigazgatás, erős végrehajtó hatalom, In Bibó István: Válogatott tanulmányok – 1935–44, Bp., Magvető Kiadó, 278–79.

119 Uo. 278–279., 285.