

PÁNOVICS ATTILA: AZ AARHUSI EGYEZMÉNY
ÉS AZ EURÓPAI UNIÓ (PÉCS: PUBLIKON 2015) 254.

Pánovics Attila, a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának egyetemi adjunktusa 2010-ben védte meg „*Az Aarhusi Egyezmény és alkalmazása az Európai Unió jogában*” című doktori disszertációját a Pécsi Tudományegyetemen. A „zöld demokrácia”-egyezményként is titulált, a környezeti jogok eljárási oldalának három pillérét nevesítő Aarhusi egyezmény¹ uniós kontextusának elemzését a szerző az elsők között végezte el a hazai tudományos közösségben, a monografikus igényű feldolgozások terén pedig munkája mindenképpen úttörő jellegű. Jól ismerve a szerző zöld civil előéletét,² a pécsi közösségben betöltött fontos értékteremtő, természetbarát szerepét, nem kétséges, hogy a közösségi szerepvállalás, a társadalom, főként a jövő generációk iránt érzett felelősség jegyében és nem utolsósorban a zöld-jogok, zöld demokrácia mindennapi gyakorlatának ismeretében születhetett meg e kötet, hat évvel az ennek alapját képező disszertáció megvédése után.

Jelen sorok írója úgy gondolja, hogy az időközben eltelt hat év tapasztalatainak beépítése miatt is megérte az, hogy e munkához könyvalakban csak most férhet hozzá az olvasó, mivel a 2010 óta eltelt időben számos olyan változás történt globálisan és regionálisan is (az Európai Uniót is ideértve), amelyek 2015–16-ra érlelték meg a téma monográfiaként való feldolgozását. Többek között a vonatkozó bírósági jogesetek kapcsán lehet értékes tapasztalatokról most már beszámolni.

A monográfia hét szerkezeti egységben taglalja témáját az alábbi bontásban: I. Bevezetés; II. Az Aarhusi egyezmény megszületése és fejlődése; III. Az Aarhusi egyezmény és az EU; IV. A környezeti információkhoz való hozzáférés; V. Részvétel a környezeti döntéshozatalban; VI. Az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés; VII. Záró gondolatok.

Ugyanakkor félrevezetőnek tűnhet a harmadik (III.) nagy szerkezeti egységtől elkülöníteni a következő három fejezetet (IV–VI. fejezetek), mivel ezekben a részekben is az Aarhusi egyezmény és az Unió kapcsolatát vizsgálja a szerző, a

¹ A környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban 1998. június 25-én elfogadott egyezmény. Magyarországon kihirdette a *2001. évi LXXXI. tv.*

² Lásd *balokany.hu/*. A pécsi Balokány-ligetért Egyesületben betöltött aktív elnöki szerepvállalását és általában a környezetvédelem ügye iránti sokrétű fogékonyságát nyugodtan nevezhetjük a környezeti jogok gyakorlati érvényesítésének.

legfontosabb szekunder jogforrásokot bemutatva. Az olvasónak a jelenlegi tagolásból, a fejezetcímekből viszont úgy tűnhet, hogy e három fejezetben a kötet az uniós implikációktól mentesen részletezi az aarhusi rendszer három pillérét, miközben itt is kizárólag az uniós kapcsolódási pontokat taglalja a szerző. Egyébiránt teljesen érthető ez az ésszerű önkorlátozás, miszerint „nem kerül sor a témakör tágabb összefüggéseinek a vizsgálatára (például a globális környezeti problémák okainak áttekintésére, vagy a környezeti demokrácia és a társadalmi részvétel elméleti hátterének a részletes bemutatására)” (10. o.). Ezzel szemben legfeljebb azt az érvelt lehetne felhozni, hogy sajnós a környezeti demokrácia általános (univerzális-globális, regionális, valamint lokális) helyzete, közvélemény általi ismertsége és elfogadottsága messze van az ideálistól, ezért talán valamennyi ilyen irányú szakmai munkától elvárható, hogy ennek misszióját, azaz a „zöld demokrácia”, általában pedig a környezetjogok eszméjét hirdesse, illetve újra és újra bemutassa alapintézményeit és alapvető eljárási garanciáit. Különösen fontos lehet a tankönyvként, tansegédletként is kiválóan hasznosítható (mint például a recenzeált kötet) munkáknál ez a másodlagos, korántsem elhanyagolható cél.³

A bevezető részekben szemléletes az az elemzés, amely bemutatja, hogy miért az ENSZ Európai Gazdasági Bizottsága (ENSZ EGB) égisze alatt születhetett meg az egyezmény, amelynek létrejöttéről fontos háttérinformációkat közöl (23–25. o.). A földrajzi közelség alapvető adottsága, az egyezményben részes államok hasonló politikai, földrajzi, gazdasági és társadalmi tényezői nagyban befolyásolják az ilyen szektorális szerződések megalkotását, nem kétséges ugyanakkor az sem, hogy egy a kezdetektől univerzalizásra törekvő, és nem az ENSZ EGB égisze alatt tető alá hozott szerződés nagy valószínűséggel elbukott volna, mint ahogyan az sem, hogy nem valószínű, hogy „ilyen tartalommal még egyszer elfogadásra kerülne egy nemzetközi szerződés” (11. o.). Az államok földrajzi alapú politikai közösségeinek, a regionális sajátosságoknak, a folyamatban nem elhanyagolható a szerepük, erre az egyik legjobb aktuális példa a szerző által is hivatkozott (11. o.), a latin-amerikai és karibi térség kezdeményezése egy regionális, az adott régió specifikumaira fókuszáló, egyfajta „második Aarhus”, azaz „zöld demokrácia”-szerződés létrehozatalára.⁴ A térség államai közül 10 úgy döntött, hogy a 2012 Rio+20 találkozó keretében az 1992-es Környezetről és a Fejlődésről szóló Riói Nyilatkozat 10. elvének⁵ végre-

³ Az *Eurobarometer* felmérései ugyan javuló tendenciát és a környezeti szempontok iránti fogékonyság egyértelmű növekedését mutatják, de uniós és nemzeti szinten egyaránt elmaradnak a mutatók a kívánatostól, ezekről lásd ec.europa.eu/environment/eurobarometers_en.htm, különösen pedig ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/ebs/ebs_416_en.pdf.

⁴ Erről lásd www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/EnvironmentDefenders.aspx.

⁵ A Környezetről és a Fejlődésről szóló Riói Nyilatkozat 10. elve szerint „[a] környezeti ügyeket a legjobban az összes érdekelt állampolgár részvételével a megfelelő szinten lehet kezelni. Nemzeti szinten minden egyénnek biztosítani kell a megfelelő hozzáférést a környezetre vonatkozó információkhoz, melyekkel a közhivatalok és hatóságok rendelkeznek; beleértve a veszélyes anyagokra és az állampolgárok közösségeit érintő tevékenységekre vonatkozó információit; és lehetővé kell tenni a döntéshozatali folyamatban való részvételt. Az államok segítsék elő és bátorítsák a lakosság tudatosságát és részvételét azzal, hogy széles körben hozzáférhetővé teszik az információkat. Hatékony hozzáférést kell biztosítani a bírósági és igazgatási eljárásokhoz, beleértve a jóvátételt és helyreállítást”.

hajtása érdekében egy közös dokumentumot fogadnak el. Ehhez a kezdeményezéshez időközben további 13 latin-amerikai és karibi állam csatlakozott, így immáron 23 állam vesz részt abban a kodifikációs folyamatban, amely az Aarhusi egyezményre mint sikeres példára és egy hasonló szerződés előfutárára tekint,⁶ még ha e kodifikációs törekvéseknek kézzel fogható eredményét nem ismerjük jelen sorok írásakor, azaz 2017 júniusában.

Az Aarhusi egyezmény és az Európai Unió viszonyának bemutatása⁷ természetesen a csatlakozás⁸ után elfogadott, az egyezmény rendelkezéseinek közösségi szintű alkalmazását biztosító uniós szekunder jogforrások, valamint a bírósági esetjog elemzésén keresztül valósulhat meg. Mivel valamennyi uniós tagállam részese az egyezménynek (mint egyes szerződésnek),⁹ ezért nem kevésbé releváns egyrészt a tagállamoknak az aarhusi pillérek – azaz a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférés, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvétele, és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosítása – kapcsán elfogadott jogalkotási (és egyes jogalkalmazási) lépéseinek, másrészt a tagállamoknak az Unió mint szerződő fél által elfogadott, az aarhusi egyezmény közösségi szintű végrehajtását biztosító eszközeivel kapcsolatos viszonya. A könyv azonban az utóbbi két aspektust vállaltan kihagyja az elemzésből, amelyek kifejtésére egyébként további monográfiák lennének szükségesek, figyelemmel a tágabb kontextusra és arra a monumentális mennyiségű esettanulmány-elemzésre, amelyek révén az egyes részes feleknek az egyezményhez fűződő viszonyrendszerét (belső jogát, ítélkezési gyakorlatát) fel lehetne térképezni. Egy ilyen sokrétű elemzési lehetőséget magában hordozó témakör esetében már önmagában az is nagy vállalkozás, ha a szerző az uniós/közösségi jogalkotás és bírói jogalkalmazás termékeit mutatja be, alapvetően leíró jelleggel. A monográfia valódi tudományos hozadékaik közül kiemelhető különösen a jogesetek lényegre törő, rövid értékelést is tartalmazó bemutatása (különösen 56–58. o., 62–67. o., 72–76. o. és 160–181. o.), amelyek a kézirat lezárásáig meghozott releváns esetjog ismeretén, azok beható tanulmányozásán alapulnak.

Kritikaként említhető viszont, hogy „*Az Aarhusi egyezmény és az EU*” címet viselő III. fejezet alkotja lényegében a könyv fő témáját, miközben ez a rész mindösszesen 13 oldal terjedelmű. Ezt az anomáliát azonban egy egyszerű szerkesztési lépéssel megoldhatta volna a szerző, hiszen e szerkezeti egység alfejezetévé kellett volna átemelni a IV–VI. fejezeteket, mivel azok szervesen ehhez a főkérdéshez illeszkednek. Így pedig e részek ugyan elvesztették volna önálló fejezeti státusú-

⁶ A legutóbbi találkozóra egyébként 2016 novemberében, Santiagóban (Chile) került sor, az ENSZ Latin-Amerikai és Karibi Gazdasági Bizottságának égisze alatt. A találkozóra készült el a következő gyűjteményes kötet: *Society, Rights and the Environment: International Human Rights Standards Applicable to Access to Information, Public Participation and Access to Justice* (Santiago: UN Economic Commission for Latin America and the Caribbean, LC/W.712 2016). A kötet a három pillér univerzális és regionális nemzetközi standardjairól és kritériumairól szól.

⁷ Lásd még ec.europa.eu/environment/aarhus/.

⁸ Az Európai Unió az egyezményt 1998. június 25-én írta alá, és 2005. február 17-én hagyta jóvá.

⁹ Lásd treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXVII-13&chapter=27&clang=_en.

kat, ámde ezzel a kibővített, alfejezeti tagolással ellátott III. rész a könyv vizsgálati fókuszának teljességét is kiemelte volna.

Kisebbsajta elszalasztott lehetőségnek tűnik, hogy a III. szerkezeti egységben (47–48. o.) a szerző rávilágít ugyan az unió demokráciadeficit problémájára, azonban ezt az elemzést nem viszi végig, sajnos gyorsan elvarrja, miközben pontosan az Aarhusi egyezményben rögzített három eljárási jog alkalmas lehetne – az európai polgári kezdeményezés mellett – ennek a sokat idézett (és vitatott) demokráciadeficit-problémakörnek a feloldására. A szerző mentségére szóljon, hogy az olvasó a „zöld demokrácia” megvalósulásának uniós szintű garanciáiról szóló elemzést kap a kötet egészében.¹⁰

A könyv kimerítően tárgyal valamennyi releváns másodlagos jogforrást,¹¹ amelyek révén az Unió a környezeti információhoz való jogot (IV. fejezet), a környezeti ügyekben történő döntéshozatalban való részvétel jogát (V. fejezet), illetve a környezeti ügyekben az igazságszolgáltatáshoz való jogot (VI. fejezet) közösségi szinten igyekszik biztosítani. Utóbbi kapcsán a szerző helyesen mutat rá egy külön, az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférésről szóló irányelv szükségességére (211–220. o.),¹² amelyre először leginkább a szlovák barnamedve-ügy néven elhíresült (*C-240/09. számú ügy*) jogeset mutatott rá (211–216. o.), újabban pedig a *C-401/12 P egyesített ügyek* (eredetileg három ügy, *Tanács, Parlament, Bizottság kontra Vereniging Milieudefensie és Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht*) is. A könyv kéziratának lezárása 2015-ös, így az ezekben az egyesített ügyekben hozott ítélet még nem feltétlenül állt a szerző rendelkezésére, azonban már az Európai Unió Bíróságának ügylajstromán szerepeltek az ügyek, mi több, már 2014 májusában Jääskinen főtanácsnok indítványa is ismert volt az egyesített ügyek kapcsán.¹³

¹⁰ Kiemelve külön is az első sikeres uniós polgári kezdeményezést, a Right2Water projektet (120. o.). Erről lásd bővebben www.right2water.eu/.

¹¹ Csak a legfontosabb, főbb ágazati szekunder normákat megemlítve (egyfajta „fontossági” sorrendben): (1) az *Európai Parlament és a Tanács 1367/2006/EK rendelete* (2006. szeptember 6.) a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló Aarhusi Egyezmény rendelkezéseinek a közösségi intézményekre és szervekre való alkalmazásáról (Aarhus-rendelet); (2) az *Európai Parlament és a Tanács 2003/4/EK irányelve* (2003. január 28.) a környezeti információkhoz való nyilvános hozzáférésről és a 90/313/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről; (3) az *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; (4) a *Tanács 2005/370/EK határozata* (2005. február 17.) a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló egyezménynek az Európai Közösség nevében való megkötéséről (Aarhus-csatlakozási határozat); (5) az *Európai Parlament és a Tanács 2014/52/EU irányelve* (2014. április 16.) az egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló 2011/92/EU irányelv módosításáról EGT-vonatkozású szöveg; (6) az *Európai Parlament és a Tanács 2011/92/EU irányelve* (2011. december 13.) az egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról EGT-vonatkozású szöveg.

¹² Miközben az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés azért egyes irányelvekben megjelenik, de csak sporadikusan, korántsem egységes, integratív szemlélettel (181–205. o.).

¹³ Lásd curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=151972&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=778622.

A kötetben helye lett volna továbbá az Aarhusi egyezmény Megfelelési Bizottsága (*Compliance Committee*)¹⁴ releváns anyagainak, különösen az Európai Unióval kapcsolatos anyagok elemzésének, amelyek jó része már a kézirat lezárása előtt publikálásra került.¹⁵ Az Unió és a Megfelelési Bizottság közötti kapcsolat meglehetősen intenzív, legutóbb például (természetesen jóval a könyv megjelenése után) 2017. március 17-én fogadták el azokat a megállapításokat és ajánlásokat (*findings and recommendations*), amelyek az uniós megfelelési kérdések kapcsán születtek.¹⁶

Pánovics Attila könyve tehát ajánlható az uniós környezeti demokrácia, a zöld-jogok iránt érdeklődők figyelmébe, miközben az uniós környezeti jogalkotás fontos mozzanataira is rávilágít. A könyv egyik tételmondata minden bizonnyal az a meggyőző felismerés (és a későbbiekben ezt az állítást alátámasztó elemzés), miszerint

„az Aarhusi egyezmény a környezeti információkhoz való hozzájutás terén biztosítja a legszélesebb körű részvételi lehetőséget a nyilvánosság számára, és ezen a téren hatott leginkább a közösségi/uniós jogra is. Az Egyezmény első pillérének alkalmazása egyrészt lehetőséget biztosít a másik két pillér hatékonyabb érvényesítésére, másrészt segít megváltoztatni a környezeti adatokkal kapcsolatos általános vélekedés megváltozását” (51. o.).

A párizsi megállapodás hatálybalépése után (az Amerikai Egyesült Államok szerepvállalásától, illetve ennek hiányától is függetlenül) az EU kiemelt és vezető szerepet kíván játszani a klímapolitikában, a környezeti kihívások leküzdésében, és ennek nagyon fontos belső garanciális biztosítéka a zöld demokrácia széles körű biztosítása. Bizonyosan állítható, hogy a magánszemélyek és a nem kormányzati szervezetek számára biztosított eljárási jellegű „zöldjogok” már rövidtávon is elősegíthetik az uniós szintű környezetpolitika (közösségi és tagállami szintű) fejlesztését, ezáltal pedig az Unió globális környezeti szerepvállalásának erősítését. Egy vegyes szerződés esetén (mint amilyen az Aarhusi egyezmény) ezért különösen fontos, hogy a közösségi célokat egyértelműen meghatározzák, és azok mind az uniós intézmények, mind az államok szintjén azonosíthatók és követhetők legyenek, következképpen a címzetti kör, azaz a közvélemény is értesüljön ezekről. Ezt most már az is elősegíti, hogy Pánovics Attila jóvoltából immáron magyar nyelven¹⁷ is rendelkezésre áll egy olyan monografikus forrás, amely e kérdéseket kimerítő-

¹⁴ Lásd www.unece.org/env/pp/cc.html.

¹⁵ Gyűjteményes jelleggel lásd www.unece.org/environmental-policy/treaties/public-participation/aarhus-convention/envpftfwg/envppcc/envppccimplementation/fifth-meeting-of-the-parties-2014/european-union-decision-v9g.html.

¹⁶ *Findings and Recommendations of the Aarhus Convention Compliance Committee concerning Compliance by the European Union with the Aarhus Convention* [ACCC/C/2008/32(EU)] – 17 March 2017. www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C32_EU_Findings_as_adopted_advance_unedited_version.pdf.

¹⁷ A külföldi szakirodalomból lásd Marc PALLEMAERTS (szerk.): *The Aarhus Convention at Ten. Interactions and Tensions between Conventional International Law and EU Environmental Law* (Groningen: Europa Law Publishing 2011).

en elemzi, a tudománnyal foglalkozó és a laikus közönség számára egyaránt érthető nyelvezettel és stílusban.

*Kecskés Gábor**

* PhD, tudományos munkatárs, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet, 1097 Budapest, Tóth Kálmán u. 4; egyetemi docens, Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar, 9026 Győr, Áldozat u. 12.
E-mail: kecskes.gabor@tk.mta.hu.