

Civil szervezetek ügyféli jogállásban

*A magyarországi civil szervezetek közigazgatási hatósági eljárásban való
részvételének jellemzői*

Kézirat lezárása: 2014. október 27.

Jelige: „blundza”

OTDK pályamunka

2014

Tartalomjegyzék

I. Bevezetés.....	3
II. Fogalmi alapvetések.....	4
III. Tételes jogi és szakirodalmi áttekintés	5
1. A tételes jogi szabályozás	5
2. Szakirodalom elemzése.....	8
3. Más országok vonatkozó eljárásjogi szabályai	9
3.1. A német jogterület vonatkozó szabályozása	9
3.2. Közép-Európa szabályozási modelljei	10
IV. Jogalkalmazási tapasztalatok.....	11
1. A vonatkozó bírói gyakorlat	11
2. Az ombudsmani gyakorlat vizsgálata	14
V. A civil szervezetek értesítésére vonatkozó adatbázis vizsgálata	17
VI. Kérdőíves felmérések	19
1. Lakossági felmérés	19
2. Civil szervezetek felmérése	21
VII. Összefoglalás, következtetések	26
Felhasznált irodalom jegyzéke.....	28
Könyv, könyvfejezet	28
Folyóiratcikk.....	29
Internetes források	29
Felhasznált jogszabályok jegyzéke	29
Törvény.....	29
Kormányrendelet	30
Jogegységi határozat	30
Bíróági és hatósági határozat.....	30
Külföldi és Európai Unió jogforrások	30

I. Bevezetés

Napjainkra, a közigazgatás átlátható működése¹, ténykedésének jogi (jogszerűségi)² és társadalmi kontrollja alapvető követelménnyé vált. A közigazgatástól az utóbbi években egyre erősebb szakmai érdeklődés mellett várt nyitott jelleg³ egyik megtestesülése a civil jelenlét a közigazgatási hatósági eljárásokban. A civil társadalom képviselőinek szerepvállalása eltérő módozatokon⁴ valósulhat meg: az informális (lobbizás, tüntetés) fellépéstől a formális, akár partneri együttműködésig, s ennek egyik leágazásaként a hatósági eljárásban ügyfélként történő közreműködésig. Az ebben a folyamatban való részvétel tekintetében kulcskérdés, hogy milyen jogok és kötelezettségek illetik az egyes civil szereplőket, mivel ez alapjaiban határozza meg a részvétel jellegét, a fellépés hatásfokát.

Ennek tudatában az sem meglepő, hogy a civil szervezetek, illetve az ehhez hasonló formációk a világ számos országában részvételi jogosítvánnyal, s nem egy állam szabályozása szerint ügyféli jogállással rendelkeznek a közigazgatási hatósági eljárás során.

A hagyományos ügyfél-fogalom (amelyet hazánk irányadó eljárási törvényei is követnek) kibővítésével egyre gyakrabban jelennek meg e szereplők is az ügyfelek között, s e változások céljaiként jellemzően a civilek egyes szakterületeken és a helyi viszonyok tekintetében tapasztalható széles látókörét és autentikus tapasztalatát jelölik meg.⁵

A magyarországi viszonylatokat figyelembe véve megállapítható, hogy napjainkra alapvetően kielégítő jogi keretek állnak rendelkezésre a civil szervezetek közigazgatási hatósági eljárásban való részvételére, mégis igen kevés szervezet él e participációs lehetőséggel és még kevesebb találja meg igazi helyét, szerepét a folyamatban.

Pályamunkám és egyben kutatásom célja, hogy a hazai civil szervezetek hatósági eljárásokban való részvételi jellemzőit és ennek társadalmi megítélését feltárjam, ezzel segítve a területre vonatkozó, nyilvánosságra hozott információk körének bővülését és a fejlesztendő területek azonosítását, továbbfejlesztési szempontrendszer és javaslatokat adva a jogalkotó számára.

A témát saját kutatási eredmények, jogszabályi környezet és a területen tapasztalható jogkövetési gyakorlat elemzésével vizsgálom.

¹ Pálné Kovács Ilona: Magyar Zoltán és a magyar közigazgatás. Tér és Társadalom 25.3, 2011, 178 o.

² Ivancsics Imre, Fábián Adrián: Hatósági jogalkalmazás a közigazgatásban. Budapest, Dialóg Campus kiadó, 2013. 44 o.

³ Doornbos, Martion: 'Good governance': The rise and decline of a policy metaphor?. Journal of Development Studies 37.6, 2001. 101 o.

⁴ Jenei György, Kuti Éva: Versenyképesség és civil szerepvállalás a közigazgatás és a közszolgáltatások fejlesztésében. Vezetéstudomány 42.1, 2011. 15-23 o.

⁵ Stewart, Richard B.: Administrative law in the twenty-first century. NYUL Rev. 78, 2003. 441-442 o.

II. Fogalmi alapvetések

A téma alaposabb vizsgálata előtt szükségesnek tartom néhány fogalom áttekintését, meghatározását a célból, hogy a munkában később használandó terminus technicusok tartalmát egzakt módon meghatározzam a pályamunka elején, s eme előre definiált fogalmak segítségével mutassam be a vizsgált tárgykörre vonatkozó megállapításokat. A témára vonatkozó szakirodalomban és joggyakorlatban e fogalmaknak nagy jelentősége van, mivel adott esetben eldönthetik egy hatósági eljárás folyamatát, menetét, s akár annak felülvizsgálatát eredményezhetik. Ezek alapján a következő fogalmakat kívánom mélyebben elemezni:

- *Civil szervezet* – Dolgozatomban civil szervezetek alatt az egyesülési jog alapján létrejött és működő civil szervezeteket⁶ értem, s ezen szervezetek közigazgatási hatósági eljárásban való ügyféli jogállásával foglalkozom. Természetesen elképzelhető, hogy a társadalom ezektől eltérő csoportosulásai⁷ is hatást fejtenek ki egy hatósági eljárás menetére, de a téma gyakorlati vonatkozásainak döntő többsége a fenti szervezetekhez köthetőek. Hozzá kell tenni, hogy az egyesülési jog alapvető szabályait meghúzó 2011. évi CLXXV. törvény (a továbbiakban: Etv). hatályba lépésével, a témára vonatkozó egyes ágazati jogszabályok módosításának köszönhetően az ügyféli jogállás rendszerint csak az egyesületeket illeti meg⁸.
- *Közigazgatási hatósági eljárás* – A kutatás jellemzően a közigazgatási hatósági eljárás⁹ jellemzőivel foglalkozik, amellet, hogy az ebben kimutatható tapasztalatok összegyűjtése végett vizsgálja az eljáráshoz kapcsolódó bírósági felülvizsgálatra vonatkozó joggyakorlatot és a tágabb témára, tehát a közigazgatási, állami tevékenységben való társadalmi részvételre vonatkozó szakirodalmat is.
- *Környezetvédelmi ügy* – A civil szervezetek részvételével megvalósuló hatósági eljárások legnagyobb részt a környezet védelméhez kapcsolódnak¹⁰, s emiatt kiterjedt joggyakorlat alakult ki azon hatósági ügyekre vonatkozóan, amelyekben a civil szervezetek ügyféli jogállást élvezhetnek. A környezetvédelmi ügy fogalma az egyik legvitatottabb kifejezés mind a jogszabályi tartalom, mind pedig a jogalkalmazói gyakorlat tekintetében, s ennek megfelelően a bírósági gyakorlatnak¹¹ kellett elvégezni a fogalom értelmezését a következetes jogalkalmazás érdekében. Ezek alapján elmondható, hogy napjainkra a környezetvédelmi ügy fogalma témánk szempontjából úgy határozható meg, hogy olyan hatósági eljárás alá kerülő ügy, amelyben a környezetvédelmi hatóság hatóságként eljár vagy szakhatóságként közreműködik¹².

⁶ 2011. évi CLXXV. törvény az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról, 2.§ (2)

⁷ Például lakóközösségek, akik azonban a hatásterületi érintettség okán ügyféli jogállást gyakorolhatnak, igaz, hogy mindezt csupán egyénileg, s nem közösségként.

⁸ Gajdics Ágnes: Ügyféli jogok érvényesítése In: Pánovics Attila – Glied Viktor: Cselekedj lokálisan – Társadalmi részvétel környezeti ügyekben Pécs, Publikon Kiadó, 2012. 172. o.

⁹ A 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól (továbbiakban: Ket.) 12. § (1) alapján minden közigazgatási hatósági ügy kapcsán indult eljárást ideértve.

¹⁰ Ennek igazolását lásd alább.

¹¹ Lásd a bírói gyakorlatra vonatkozó fejezetben.

¹² Barabás Gergely, Baranyi Bertold, Kovács András György (Szerk.): Nagykomentár a közigazgatási eljárási törvényhez. Budapest, Complex Kiadó, 2013. 108-110. o. felhasználásával készített definíció.

III. Tételes jogi és szakirodalmi áttekintés

1. A tételes jogi szabályozás

Annak ellenére, hogy már az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló törvény¹³ hatályba lépésekor lehetőség volt civil szervezetek ügyfélként való részvételére a közigazgatási hatósági eljárásban, s e gyakorlaton a jogszabályt módosító 1981. évi I. törvény¹⁴ sem változtatott, az államigazgatási eljárási törvényeinek rendelkezései inkább a szocialista rendszerre oly jellemző elvi deklarációk voltak, mintsem fellépési lehetőséget, tényleges ügyféli jogosultságot adó jogszabályhelyek. A széleskörűen meghatározott ügyféli jogok ugyan megjelentek a fenti jogszabályokban, azonban e jogok érvényesíthetőségének garanciái nagyrészt hiányoztak a szabályozásból¹⁵.

A civil szervezetek ügyféli jogosultságának expressis verbis módon történő szabályozását a 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) és egy ugyancsak 2004-ben kiadott közigazgatási jogegységi határozat¹⁶ végezte el. A jogegységi határozat kifejezetten környezetvédelmi szervezetek vonatkozásában teremtett egységes értelmezést a szervezetek ügyféllé minősítését illetően: a környezetvédelmi ügycsoportban kiadott elutasító határozatok és szakhatósági állásfoglalások tekintetében ügyféli jogállást biztosított a szervezeteknek. Ennek köszönhetően e szervezetek nemcsak azokban az ügyekben válhattak ügyféllé, ahol a környezetvédelmi hatóság elsőfokú szervként járt el, hanem azokban az esetekben is, ahol e hatóság a hatósági eljárásban szakhatóságként vett részt. A fenti határozatot egy újabb döntés árnyalta 2010-ben¹⁷, hatályon kívül helyezve azt. Az eljárások civil résztvevőinek keresetességi és perbe avatkozási jogával foglalkozó határozat egyértelmű követelményeket hozott azokra az esetekre, amikor már nemcsak ezen szervezetek hatósági eljárásban való részvételéről, hanem a hatósági eljárásban születő döntés bírósági felülvizsgálatáról van szó.

Az első látásra ideálisnak tűnő jogszabályi környezetet teremtő szabályok alkalmazása azonban számos esetben visszaélésekhez, helytelen értelmezésekhez vezetett, s miután az esetek többségében ezáltal a szervezetek részvételi lehetősége lehetetlenné vált, ezért számos ügy vizsgálatra került az ombudsmani gyakorlat során is¹⁸.

A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás alapvető szabályait, határait megvonó jogszabály, – az azóta többször módosult – a Ket. jelenleg lehetőséget biztosít bizonyos, jól körülhatárolható feltételek mellett az egyesülési jog által létrejött szervezeteknek arra, hogy ügyfélként az eljárásban részt vehessenek¹⁹, és ezáltal ügyféli jogokat gyakorolhassanak.

¹³ 1957. évi IV. törvény az államigazgatási eljárás általános szabályairól, 1. § (5)

¹⁴ 1981. évi I. törvény az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről, 3. § (4)

¹⁵ 1005/2003. (I.30) Korm. rendelet a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló törvény szabályozási koncepciójáról

¹⁶ 1/2004. számú KJE határozat

¹⁷ 4/2010. számú KJE határozat

¹⁸ Ezt részletesebben az ombudsmani gyakorlat vizsgálatával foglalkozó fejezetben vizsgálom.

¹⁹ 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól, 15. §

A Ket. egyik sarokköve, hogy az ügyben érdekelt szereplők, milyen jogokkal és kötelezettségekkel vehetnek részt az eljárásban, kik válhatnak az eljárásban fontos jogi és stratégiai helyzetet jelentő ügyfélle. A jelenlegi szabályozáson végigívelő ügyfélbarát közigazgatás elvének érvényesülésének is tekinthetjük azt, hogy az egyébként kevés információval rendelkező, az eljárás folyamatos követésére kevésbé alkalmas lakosság helyett az érdekében eljáró civil szervezetek léphetnek fel. Azonban szót kell ejteni a szabályozás nehézségeiről is, mivel nehezen határozható meg az a kör, akinek közvetlenül vagy közvetve jogos érdeke fűződik a hatósági eljárásban szereplő ügyhöz, s ez sok esetben e szereplőket képviselő szervezetek tekintetében is hatványozottan kimutatható. A jogilag méltányolható, figyelembe vehető érdek, amelyről a hatóság mérlegelési jogkörben dönt egyes ügyfelek tekintetében, még nehezebben állapítható meg az ezen érdekekből építkező civil szervezeti részvétel esetén. Ezen szervezetek konkrét jogorvoslathoz fűződő jogát éppen ezért a „konkrét hatásterületi érintettség és a működésben fennálló érdekelttség alapozza meg”²⁰.

Az eljárásba kerülő szokásos ügyfelek – tehát azon személyek vagy szervezetek, akiknek jogát, jogos érdekét érintő ügyről van szó, vagy akikkel a hatóság ellenőrzés vagy nyilvántartás útján kerül kapcsolatba, valamint az egyes beruházások hatásterületén található ingatlanok tulajdonosai és jogszerű használói és a feladatkörük által érintett hatóságok – mellett ugyanis civil szervezetek is részt vehetnek az eljárásban ügyfélként vagy az ügyféli jogok egy részének élvezőjeként. Ehhez azonban szükség van arra, hogy az adott ügytípusra vonatkozó ágazati jogszabály lehetővé tegye, hogy ezen – jellemzően alapjog-védelemmel vagy közérdek érvényre juttatásával foglalkozó – szervezetek ügyfelekké válhassanak. Speciális jogszabályi rendelkezés nélkül (a Ket. alapján) is megilleti a szervezeteket a nyilatkozattételi jog, ha a fenti tevékenységgel foglalkoznak, bár ezen nyilatkozat nem köti azt a hatóságot, amely az ügyben eljár. A visszaélések elkerülése érdekében az eljárási törvény kimondja, hogy a szabályszerűen értesített ügyfél jogai gyakorlását törvénnyel olyan feltételhez lehet kötni, hogy az alapeljárásban való részvétel (nyilatkozattétel vagy kérelem benyújtása) feltétele legyen a fellebbezési és felülvizsgálati eljárásokban való részvételnek.

A Ket. ezzel le is zárja a civil szervezetekre vonatkozó szabályozást, az igazi kérdés azonban ott van, hogy mely területeken biztosított a szervezetek tényleges részvétele az eljárásokban és a szervezetek miként élnek e jogaikkal.

Az egyes ügyféli jogosultságokat biztosító ágazati jogszabályok közül kiemelkedik a 1995. évi környezetvédelmi törvény²¹, amely a környezetvédelmi érdekérvényesítéssel foglalkozó szervezetek részére biztosít beleszólást²² a környezetvédelmi hatóság és szakhatóság eljárásaiba.

Nem meglepő, hogy ez a törvény jeleníti meg először a civil szervezetek ügyféli jogállását hazai jogterületen, mivel az 1960-70-es években kibontakozó globális környezetvédelmi mozgalom vívmányai hamar átültetésre kerültek a magyar

²⁰ 4/2010. KJE határozat 2. bekezdés

²¹ 1995. évi LIII. törvény a környezet védelmének általános szabályairól, 98. § (1)

²² A befolyásolás – s nem csak környezetvédelmi területen - ezekben az esetekben fellépési lehetőséget, illetve ügyféli jogálláson keresztül gyakorolt jogosítványokat jelent, amelyeket a következő oldalon részletezek.

joganyagba²³. Már 1977-ben, egy törvényerejű rendelet²⁴ létrehozta az Országos Környezet- és Természetvédelmi Hivatalt, amelyet a környezetvédelmi tárca jogelődjének tekinthetünk. Pár évre rá megalakultak az ágazatot ellenőrző felügyelőségek is, s környezeti ügyekben információk hozzáférhetőségét, a nyilvánosság bevonását és a jogorvoslati jog biztosítását szorgalmazó 1998. évi Aarhusi Egyezmény is előzetesen éreztette hatását e területen. A Magyarországon 2001-ben kihirdetett²⁵ egyezmény számos ponton befolyásolta a hazai joggyakorlatot: a területre vonatkozó első KJE határozat figyelembe veszi és gyakorlatba ülteti át rendelkezéseit, s ezen a második határozat sem változtat. A felülvizsgálathoz folyamodó civil szervezetek részére pedig hivatkozási alapot teremtett kezdetben az eljárásba való bejelentkezés és a felülvizsgálati eljáráshoz való folyamodás során.

Az 1990-es évek második felében sorra jelentek meg más ágazatok hasonló jellegű szabályozásai, amelyek hol fellépési lehetőséget²⁶, hol pedig ügyféli jogokat²⁷ említettek.

Kisebbségi megmozgások után a 2000-es évek második felében a kereskedelmi érdekképviselői szervezetek²⁸, a betegjogi szervezetek²⁹ és a nemdohányzók védelmét ellátó szervezetek³⁰ ügyféli jogállása is körvonalazásra került.

Fellépési lehetőség alatt jellemzően a hatóság felé történő jelzési és intézkedés kérésére irányuló, valamint perindítási lehetőséget értjük.

Az egyik legfontosabb terület azonban a civil szervezetek hatósági eljárásban való részvételével kapcsolatban az ügyféli státuszuk tartalma, jogosítványaik összessége. Megállapítható, hogy az egyes szervezeteket leginkább az iratbetekintési-, nyilatkozattételi- és jogorvoslatihoz való jog érinti, amely nem jelenti azt, hogy az eljárás tisztaságát, ellenőrizhetőségét, függetlenségét biztosító jogok és az eljárás eredményes lefolytatását biztosító kötelezettségek, ha nem is minden vonatkozásukban, de rájuk ne vonatkoznának.

Kétségtelen azonban, hogy a civil szervezetek számára a fent említett jogosultságok közül az információkhoz való hozzáférés a leginkább, míg a jogorvoslati jog a legkevésbé érvényesülő a hazai körülmények között³¹. Az utóbbi években nyomon követhető jogalkotási irányvonal szerint is ez a jogosultság szenved el a legnagyobb

²³ Mi sem bizonyítja jobban a terület dominanciáját a civil szervezetek eljárási részvétele során, minthogy napjainkban is a hatósági eljárásba bocsátkozó szervezetek döntő többsége környezetvédelmi érdekvédelemmel foglalkozik főprofilként.

²⁴ 1977. évi 23. tvr. a természetvédelemről szóló 1961. évi 18. törvényerejű rendelet módosításáról

²⁵ 2001. évi LXXXI. törvény 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 kihirdetéséről

²⁶ 1996. évi LIII. törvény a természet védelméről, 65. § (1) - jelzési, fellépési és intézkedés kérésére irányuló valamint perindítási lehetőség

²⁷ 1997. évi CLV. törvény a fogyasztóvédelemről, 46. § (2)

²⁸ 2005. évi CLXIV. törvény a kereskedelemről, 8. § (1)

²⁹ 2006. évi XCVIII. tv. a biztonságos és gazdaságos gyógyszer- és gyógyászatisegédeszköz-ellátás, valamint a gyógyszerforgalmazás általános szabályairól, 18/A. § (3)

³⁰ 2008. évi XLVIII. törvény a gazdasági reklámtevékenység alapvető feltételeiről és egyes korlátairól, 26. § (2)

³¹ Móra Veronika, Kalas Görgy: Ajánlások – Társadalmi részvétel a környezeti döntéshozatalban In: Ajánlások a részvétel fejlesztéséért. Debrecen, SZÖVETSÉG a Közösségi Részvétel Fejlesztéséért Egyesület, 2010. 30-33. o.

korlátozásokat – gondoljunk csak a nemzetgazdasági szempontból kiemelt beruházások engedélyezési eljárásainak eltéréseire vagy a nehezen kimutatható, de a napi gyakorlatban tetten érhető helyi hatóságok „akadályaira” amit a civil szervezetek elé gördítenek az eljárás gyors és olcsó lefolytatásáért³² (lehetetlen időpontban megrendezett közmeghallgatások, rövid határidők, kizáró fogalomértelmezések).

2. Szakirodalom elemzése

A téma hazai szakirodalmára elmondható, hogy a különösen a 2000-es évek végén³³ és évtizedünkben volt aktív a szakirodalom ezen a területen, de a szerzők napjainkban folyamatosan dokumentálják kutatási és szakmai eredményeiket.

A munkák jellemzően a civil érdekképviseléssel, civil szakmai tevékenységgel foglalkozó műhelyek és szövetségek³⁴ keretei között születnek és a hazai tapasztalatokra épülő, de jellemzően kazuisztikus jellegű tézisekkel munkálják ki a témát. Sok esetben nem csak tudományos, illetve feldolgozó jelleggel születnek ezek a munkák, hanem a civil szektor önszolgató jellegének kifejeződéseként³⁵. Ritkábban felsőoktatási, kutatás-fejlesztési projektek eredményeként is születnek a témával foglalkozó vagy azzal érintkező művek³⁶.

A nemzetközi szakirodalom értékeléseként az alábbiak jelenthetők ki:

- a legtöbb szerző nem elkülönítetten foglalkozik a civil szervezetek, nem-kormányzati szervezetek [angolszász jogterületen NGO-k, német jogterületen NRO-k (Nichtregierungsorganisationen)] hatósági eljárásban való részvételével, hanem az állam és azon belül a kormányzat, valamint a civil (s az általa képviselt társadalmi csoportok) együttműködésének³⁷ egyik formájaként,
- több szerző a „nyitott”, átlátható, elszámoltatható, jogilag irányított közigazgatás, a demokratikus jogállamiság instrumentumának, kifejeződésének találja ezen szervezetek részvételét a hatósági, döntésre létrehozására irányuló eljárásban³⁸,
- egyes szerzők folyamatszerűen tekintenek a civilek állami döntéshozatalban való részvétele és azon belül, a közigazgatási hatósági eljárásban való részvétel és az ügyféli jogállás kialakulásának folyamatára³⁹: kezdetben csak állami, illetve

³² Fülöp Sándor: A jövő nemzedékek országgyűlési biztosának beszámolója 2008-2009. Budapest, Országgyűlési Biztos Hivatala, 2010. 191-200. o.

³³ Breiner Ildikó: A közigazgatás és a civil szervezetek kapcsolata. Budapest, Szociális és Munkaügyi Minisztérium, 2008 9 o.

³⁴ Bendik Gábor, Berki Zsuzsanna, Gajdics Ágnes Gabriella et al.: i.m. 9-67 o.

³⁵ Nosza Egyesület: Képzési anyag a civil szervezetek működésének támogatására. Budapest, Nosza Egyesület, 2014. 4-9 o.

³⁶ Boda Zsolt, Gulyás Emese: A civilek és a vállalatok: a gazdaság társadalmi szabályozásáról. Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem 2011. 29 o.

³⁷ Bingham, Lisa Blomgren, Tina Nabatchi, Rosemary O'Leary: The new governance: Practices and processes for stakeholder and citizen participation in the work of government. Public administration review 65.5. 2005. 547-558 o.

Ebrahim Alnoor: Accountability in practice: Mechanisms for NGOs. World Development 31.5.2003. 813-829 o.

³⁸ Kettl, Donald F.: The transformation of governance: Globalization, devolution, and the role of government. Public Administration Review 60.6. 2000. 488-497 o.

³⁹ Stewart, Richard B.: Administrative law in the twenty-first century. NYUL Rev. 78, 2003. 437-460 o.

civil törekvésből induló kooperációs gyakorlat az állami tevékenységek mind szélesebb körére kiterjed, s így természetesen a közigazgatási hatósági eljárást is eléri. A civil szervezetek részvételének indoka⁴⁰ ez esetben legtöbbször a közérdek képviselése, különböző jogterületek és jogok magasabb szintű érvényre juttatása (alapjogok, fogyasztó-, munka- és környezetvédelmi jog, személyiségi jogok), és a hatósági jogsértések megelőzése,

- több esetben megjelenik a szerzők honosságához vagy vizsgálati területéhez kapcsolódó országok közigazgatási gyakorlatának interpolálhatósága⁴¹, amely kiterjed az ügyféli jogokra, s így a civil részvételre is.

3. Egyes országok vonatkozó eljárásjogi szabályai

Jelen munka terjedelménél és jellegénél fogva nem vállalkozhat arra, hogy mindenre kiterjedő, átfogóan részletes elemzéssel szolgáljon külföldi eljárásjogi kérdésköröket illetően. Ennek ellenére a magyar jogrendszerrel hatást gyakorló jogrendszerek tekintetében elemzem ezen szabályozások alapvetéseit, amelyek összehasonlítási alapot és jó gyakorlatokat szolgáltathatnak a magyar jogalkotás számára is.

3.1. A német jogterület vonatkozó szabályozása

A magyar közigazgatási jogra nagy befolyást kifejtő német jogrendszer alapvető hasonlóságokat mutat a vizsgált területre vonatkozó hazai szabályozással kapcsolatosan.

Németország közigazgatási eljárási szabályait reguláló, 1977. január 1-étől hatályban levő VwVfG⁴², hasonlóan a magyar közigazgatási eljárásjogi törvényhez részvételi, ügyféli jogosultságot biztosít civil szervezetek számára⁴³, amennyiben jogosultak erre (tehát hasonlóan a magyar rendszerhez, jogszabály kijelöli ezt a jogosultságot). A magyarnál szűkebb szavú, letisztultabb a szabályozás, amely a természetes és jogi személyek, illetve a hatóságokon túl expressis verbis nevesíti a civil szervezetek is a hatósági eljárás ügyfelei között a fenti kitétel alkalmazása mellett. A hatósági eljárásba bevonható szervezetek alatt a polgári jog szerint létrejött egyesületeket, a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezeteket, valamint a hallgatói szervezeteket értik⁴⁴.

Az osztrák AVG⁴⁵ a német mintához képest igen szigorúan szabályoz, s csak az ügyhöz közvetlenül kapcsolódó joggal vagy jogos érdekléssel érintett személyeket ismeri el ügyfélként, az ezektől független fellépési lehetőségét kizárja. A környezet- és természetvédelmi eljárások azonban külön szabályozást élveznek, de ezek közvetlenül egy, a korábbiakban említett Aarhusi Egyezményt átültető Európai Unió irányelv hatálya alá tartoznak⁴⁶.

⁴⁰ Weisbrod, Burton Allen, Joel F. Handler és Neil K. Komesar: Public interest law: An economic and institutional analysis. Univ of California Press, 1978. 313-348 o.

⁴¹ Stewart, Richard B.: US Administrative Law: A Model for Global Administrative Law?. Law and contemporary problems 68.63. 2005. 63-108 o.

⁴² Verwaltungsverfahrensgesetz, 1976. 2003-ban jelentős átdolgozáson esett át, utolsó módosítása 2013. júliusában volt.

⁴³ VwVfG 11.§ 2.

⁴⁴ http://www.anwalt24.de/rund-ums-recht/Beteiligtenfaehigkeit_Verwaltungsverfahren-d163829.html (2014.10.26)

⁴⁵ Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991. 8.§

⁴⁶ 2003/35/EK irányelv

3.2. Közép-Európa szabályozási modelljei

A hazánkat is magába foglaló földrajzi térségben a 2004. évben bekövetkező Európai Unió csatlakozások hatására⁴⁷ hasonló, de sok nemzeti vonást tartalmazó szabályozások jöttek létre civil szervezetek közigazgatási hatósági eljárásba való bevonásával kapcsolatban:

Csehországban a csatlakozás idején, 2004-ben kiadott eljárási törvény⁴⁸ alapján az általános ügyfél-fogalom mellett megjelenik a törvényi kijelölés általi ügyféli megjelölés is, amely jellemzően a környezet- és természetvédelmi érdekszervezetek részvételi jogát alapozza meg. A hatósági ügyhöz kapcsolódó keresetösségi, perbe avatkozási jogot az azt megelőző hatósági eljárásban való részvételhez kötik.⁴⁹

Szlovákiában a közigazgatási eljárási törvény⁵⁰ külön bekezdésben említi a civil szervezetek ügyféli jogát, amelyet ugyancsak jogszabályi kijelöléshez köt a szabályozás.

Kiemelendő, hogy a fenti országokban sokkal inkább európai uniós elvárásnak, mintsem a civil részvétel erősítését szolgáló tényleges intézkedéscsomagnak lehet tekinteni a szabályozások bevezetését, amelyet sok esetben, a csatlakozást követően korlátoznak, lerontanak ezek az országok. Ennek alapvető oka az, hogy az Unió felől a jogrendszerbe érkező jogintézmények és megoldások nem az adott tagállam demokratikus folyamatai alapján jöttek létre, s ezért sok esetben nehezített a befogadásuk, alkalmazásuk. Az említett irányelv alkalmazásával hasonló problémák mutatkoznak.⁵¹

⁴⁷ Szegedi László: Az Unió jognak megfelelés dilemmái Közép-Európában az Aarhusi Egyezmény harmadik pillérének tükrében. Pro Publico Bono 2011/1. 2011. 57-76 o.

⁴⁸ Zákon č. 500/2004 Sb. správní řád (2004. évi 500.sz közigazgatási eljárási kódex) 27. § (3)

⁴⁹ Milieu Ltd.: Summary Report on the Inventory of EU Member States' Measures on Access to Justice in Environmental Matters, Country Report for Czech Republic. 2007. 12. o

⁵⁰ 1967. évi 71. sz. törvény 14. cikk (2)

⁵¹ Szegedi László: i. m. 72-75. o.

IV. Jogalkalmazási tapasztalatok

A téma teljes körű vizsgálatának érdekében a tételes jogi és szakirodalmi feltáráson túl igen nagy hangsúlyt kell fektetni a jogalkalmazás – tehát a közigazgatási hatósági- és a bírósági felülvizsgálati eljárások – jellemzőire is, mivel az ebből levonható tapasztalatok és következtetések jelenítik meg a téma gyakorlati vonatkozásait, a továbbfejlesztés lehetséges irányait.

A következőkben e célból vizsgálom a hazai bírósági gyakorlatot – amely megfelelően árnyalt képet ad az azt megelőző hatósági eljárási folyamatok jellemzőiről is –, valamint a társadalmi részvétel jellemzőit feltároló országgyűlési biztosi gyakorlatot is.

1. A vonatkozó bírói gyakorlat

A fenti jogegységi határozatokon túl természetesen a bírói gyakorlat is meghatározó jelentőségű a vizsgált téma szempontjából, s ez különösen a fenti jogegységi határozatok megszületése előtt volt kulcsfontosságú. Ennek legfőbb indoka az, hogy vitás esetben, végső soron a bíróságok döntése meghatározó az ügyféli jogosultság, a perindítási- és perbe avatkozási jog kérdésében. A hatósági eljárásban keletkező jogvita eldöntésére vonatkozó hazai bírói gyakorlat egyik mintapéldája utóbbi évek egyik legnagyobb szakmai és társadalmi visszhangját kiváltó Zengő-Tubes ügy, amelyet a vizsgált témára vonatkozó átfogó jellegzetességei miatt röviden ismertetek a következőkben.

Az eredetileg 1993 márciusára visszavezethető ügy⁵², a 2001-es az Amerikai Egyesült Államokat ért terrortámadások eredményeképpen felgyorsult. A nagyobb hatást kiváltó, közigazgatási hatósági eljáráson kívüli viták már a 2003. évtől jelentkeztek. A demonstrációk és folyamatos közbeavatkozásoknak köszönhetően a civil összefogás elérte, hogy a Zengőn ne épüljön 3D állomás, azonban a lokátor-állomás új építési helye a Tubes lett⁵³. Esetünkben azonban – formai és tartalmi jellemzői miatt egyaránt – az ügy legfontosabb folyamata a tubesi lokátor-állomás megépítéséhez szükséges építési engedélyezési eljárás. Az engedély kiadását eredményező elsőfokú építésügyi hatósági ügyet⁵⁴ óriási média-, társadalmi- és politikai figyelem övezte, számos magánszemély és civil szervezet jelentkezett be az eljárásba ügyfélként, amelyet az építésügyi hatóság el is fogadott. A folyamatos tiltakozás, s annak ellenére, hogy az ügyfélként résztvevő szervezetek felhívták a hatóság és a kérelmező figyelmét a környezetvédelmi

⁵² Magyarország 1993. márciusában értesítette hivatalosan a NATO-főtitkárt hazánk szervezethez való csatlakozási szándékáról. Egy évvel később, 1994 első felében a NATO előirányozta felkérésében három Magyarországra telepítendő lokátor-állomás telepítését.

⁵³ Hozzátevé, hogy végül ezen a helyen sem épült lokátor-állomás, szintén jórészt a civil közbeavatkozásnak köszönhetően. A Tubesen tervezett létesítmény helye nem védett terület és korábban is helyett kapott itt két katonai torony. Ld. http://nol.hu/belfold/tubes_uj_eljarasra_koteleztek_a-hm-et-587331 (2014.10.26)

⁵⁴ Az építésügyi ügyben a vonatkozó jogszabályok és az akkori Kormány döntése okán a Honvédelmi Minisztérium Központi Ellenőrzési és Hatósági Hivatal Építésügyi Osztálya járt el.

kötelezettségek elmulasztására⁵⁵, az elsőfokú hatóság 2007. április 19-én kelt határozatában⁵⁶ megadta az engedélyt az építkezési tevékenység lefolytatására.

A határozat ellen több ügyfél is nyújtott be fellebbezést, s a másodfokú hatóság elé került az ügy. A Honvédelmi Miniszter határozatában⁵⁷ kisebb változtatások és kiegészítések kivételével helyben hagyta az elsőfokú határozatot, a megkérdozett másodfokú szakhatóságok közül csak a Nemzeti Hírközlési Hatóság Hivatala fogalmazott meg többletkövetelményeket. A határozatot 29 felperes támadta meg a Fővárosi Bíróság előtt, egyúttal kérve a korábbi határozatok végrehajtása felfüggesztésének elrendelését.

1. ábra – A Zengő-Tubes ügy lefolyása, figyelemmel az ügyféli jogállással kapcsolatos vonatkozásokra (saját szerk.)



A Fővárosi Bíróság 2007. október 9-én kelt⁵⁸ végzésével elutasította a felperesek végrehajtás felfüggesztésének elrendelése iránti kérelmét. A végzés ellen a felperesek fellebbezéssel éltek. A fellebbezés folytán eljáró Fővárosi Ítéltábla 2008. február 7-én kelt végzésével⁵⁹ a Fővárosi Bíróság végzését megváltoztatta és elrendelte az alperes perbeli határozata végrehajtásának a per jogerős befejezéséig történő felfüggesztését.

A Bíróság 2009. május 12. napján részítéletet⁶⁰ hozott, amellyel számos magánszemély felperes keresetét elutasította, megállapítva, hogy nevezett felpereseknek nincs a perben az általuk megjelölt jogszabálysértések vonatkozásában keresetösségi joga. Mindezt azzal indokolta, hogy a felperesek egyike sem minősül a határozattal érintett

⁵⁵ Az akkor hatályos 123/1997. (VII. 18.) Korm. rendelet szerint egy olyan helyre épült volna a létesítmény, amely hidrogeológiai szempontból védett, s így csak különleges biztonsági és környezetvédelmi intézkedések segítségével lehetett volna fenntartani a beruházás környezetének épségét, állapotát.

⁵⁶ Honvédelmi Minisztérium Központi Ellenőrzési és Hatósági Hivatal Építéshatósági Osztálya 5/7/2007/ÉHO. határozat

⁵⁷ Honvédelmi Miniszter 168/13/2007. számú határozat

⁵⁸ Fővárosi Bíróság 10.K.33.033/2007/7. számú végzés

⁵⁹ Fővárosi Ítéltábla 4.Kpkf.50.061/2008/6. számú végzés

⁶⁰ Fővárosi Bíróság 10.K.33.033/2007/167. számú részítélet

ingatlan/ingatlanokkal közvetlen, vagy nem közvetlen szomszédnak, így érintettségükre a Ket. 15. § (1) bekezdése nem alkalmazható valamint, hogy a Ket. 15. § (2) bekezdése alapú hatásterületi ügyfélfogalom szerint sem állapítható meg a felperesek keresetösségi joga. A Ket. 15. § (5) bekezdése alapján – civil szervezetként - 2 felperes mentesült a részítélettel való kizárás alól.

Vizsgálódásunk centrumát leginkább e részítélet ellen indított felülvizsgálati kérelmek jelentik, mivel az ezekről való döntés során meghatározó jelentőségű határozatokat bocsátott ki a Legfelsőbb Bíróság, annak ellenére, hogy ezek nem a civil szervezetek ügyféli jogállására, hanem magánszemélyek keresetösségi jogára vonatkoztak, de a téma aspektusait árnyaló értelmezési gyakorlatot hoztak a jogos érdek mibenlétének, megítélésének kérdésében.

A felperesek a részítélet elleni felülvizsgálati kérelmükben arra hivatkoztak, hogy a Fővárosi Bíróság annak figyelmen kívül hagyásával utasította el keresetösségi joguk hiányára alapítottan keresetüket, hogy ügyféli minőségüket az első fokon eljáró közigazgatási hatóság elismerte, illetve az általuk ügyfélként benyújtott fellebbezés folytán került sor az alperes másodfokú eljárására, emellett jogos érdekük figyelmen kívül hagyására utaltak, mely a lokátor építési területe illetve tevékenysége által kerültek veszélybe.

Az alperes ellenkérelmet nyújtott be a jogerős részítélet hatályában való fenntartására és a felperesi felülvizsgálati kérelmének elutasítására.

Végül a Legfelsőbb Bíróság a Fővárosi Bíróság ítélete és a keresetösségi jogra vonatkozó részítélete elleni felülvizsgálati kérelmek alapján született, 2010. március 17-én kelt ítéletében új eljárásra kötelezte az elsőfokú építésügyi hatóságot, hatályon kívül helyezte a Fővárosi Bíróság és az elsőfokú hatóság döntését is. Az ítélet megállapította, hogy részítéleti döntés nem volt megfelelő, mert nem a keresetekben megállított jogszabálysértések megvizsgálása során jutott a keresetösségi jog hiányát megállapító következtetésre a Bíróság. A Bíróság emellett pont arra a jogos érdek- illetve az érintettség hiányára alapította részítéletét, amelyek alapján a felperesek az alperes szervezetének saját, elsőfokú hatósági eljárásában részt vettek⁶¹. Ezt rendkívül kifogásolható álláspontnak tekinthetjük a Fővárosi Bíróság részéről, mivel a hatósági eljárásban való – ügyféli jogállásban – történő részvétel már önmagában megalapozza a felperesi minőséget⁶², amely azonban nem jelent automatikus keresetösségi jogot is.

A Bíróság emellett úgy foglalt állást, hogy a felperesek Aarhusi Egyezményre való hivatkozása⁶³, amelyben arra utalnak, hogy az Egyezmény 9. cikke alapján az alperes nem teljesítette megfelelően a környezetvédelmi ügyekben elvárt tájékoztatási kötelezettségét, alapos, s kifejti, hogy pusztán ezen az alapon sem lett volna helye a keresetek elutasításának a keresetösségi jog hiányában. A határozat kitér arra is, hogy mind az elsőfokú hatóság, mind pedig a Fővárosi Bíróság jogellenesen mellőzte a felperesek bizonyítási indítványait⁶⁴, s megkérdőjelezhető az az eljárása⁶⁵ is, amelyben

⁶¹ Legfelsőbb Bíróság Kfv.IV.37.629/2009/70.szám

⁶² Fábián Adrián, Bencsik András: A Legfelsőbb Bíróság ítélete a Tubesre tervezett NATO-radar ügyében. Jogesetek Magyarázata 2010/4., 2011. 61 o.

⁶³ Legfelsőbb Bíróság: i. m. 21-22. o.

⁶⁴ Legfelsőbb Bíróság : i. m. 23-24 o.

a Fővárosi Bíróság az Alkotmánybíróság gyakorlatában bevett szükségességi-arányossági teszt alapján döntött a hatósági eljárás jogszerűségéről.

Annak ellenére, hogy a Zengő-Tubes ügy csak egy, a területre vonatkozó számos eset között, mégis számos olyan vonást hordoz lefutását és eredményét tekintve, amely a civil szervezetek ügyféli jogállásával kapcsolatos esetekre⁶⁶ jellemzőek:

- a civil szervezetek – különösen országos hatókörű szervezetek székhelyükhöz képest más földrajzi terület által érintett ügyben – rendszerint nehezen kapcsolódhatnak be az elsőfokú hatósági eljárásba, s szereznek ott ügyféli jogosultságot. A 4/2010. KJE határozat óta javult a szervezetek helyzete, de az elsőfokú hatóságok még napjainkban is rendszeresen tagadják meg a szervezetektől az ügyféli jogállást⁶⁷, amely miatt a szervezetek rendszerint fellebbezéshez és bírósági felülvizsgálathoz folyamodnak,
- az elsőfokú hatóságok sok esetben még mindig nincsenek felkészülve a civil szervezetek bevonásával megvalósuló eljárásokra, idegenkedve, számos esetben az ügyféli jogállásból való kizárás lehetőségeit keresve „óvják meg” az eljárás folyamatát a civil szervezetek részvételétől⁶⁸,
- az elsőfokú eljárásban megoldatlan problémák rendszerint nem kerülnek feloldásra a másodfokú hatósági eljárásba s továbbgyűrűzve bírósági felülvizsgálathoz vezetnek,
- a fenti probléma leggyakoribb oka sok esetben az úgynevezett „házon belüli jogorvoslat”, amelyben az első fokú hatóság és a felülvizsgálatot végző szerv egy közös szervezetrendszernek (pl. esetünkben minisztériumnak) a része, s ezáltal sokkal nehezebben hozható objektív szempontokon nyugvó, a felügyeleti szerv véleményét figyelmen kívül hagyó határozat az eljárás végén, mint egyéb esetekben⁶⁹,
- mindez sok esetben a fellebbezési eljárási szakasz kiüresedéséhez, a hatósági eljáráson belül az érdemi jogorvoslati lehetőség hiányához vezet⁷⁰,
- a bíróságra kerülő ügyek rendszerint végigjárják a bírósági jogorvoslati rendszer összes szintjét, köszönhetően annak, hogy az eljárásban rendszerint ellenérdekű civil szervezetek és kérelmező a másik fél javára döntő bírósági ítéleteket megfellebbezik⁷¹.

2. Az ombudsmani gyakorlat vizsgálata

Az országgyűlési biztos Alaptörvényben⁷² és a jogintézményre vonatkozó jogszabályban⁷³ meghatározott feladata, hogy alapjogvédelmi feladatot ellátva, bármely

⁶⁵ Legfelsőbb Bíróság: i. m. 11-12 és 15 o.

⁶⁶ Bendik Gábor, Berki Zsuzsanna, Gajdics Ágnes Gabriella et al.: i. m. : 9-68 o.

⁶⁷ Lásd ombudsmani gyakorlatot elemző fejezet.

⁶⁸ Bendik Gábor, Berki Zsuzsanna, Gajdics Ágnes Gabriella et al.: i. m. 9-21 o.

Fülöp Sándor: A jövő nemzedékek országgyűlési biztos a irodájának tapasztalatai In: Pánovics Attila – Glied Viktor: Cselekedj lokálisan – Társadalmi részvétel környezeti ügyekben Pécs, Publikon Kiadó, 2012 138 o.

⁶⁹ Kilényi Géza: A közigazgatási eljárási törvény kommentárja. Budapest, Complex Kiadó, 2009. 372-373 o.

⁷⁰ Fábián Adrián, Bencsik András: A Legfelsőbb Bíróság ítélete a Tubesre tervezett NATO-radar ügyében. Jogesetek Magyarázata 2010/4., 2011. 62 o.

⁷¹ Bendik Gábor, Berki Zsuzsanna, Gajdics Ágnes Gabriella et al.: i. m.: 11-21 o.

⁷² Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) 30. cikk (1)-(2)

személy indítványára vizsgálatot folytasson, s ennek eredményeképpen feltárja az állami szervek vonatkozásában, de jellemzően közigazgatásban felmerülő, alaptörvényben rögzített jogokat ért visszaesszásokat.

Témánkat leginkább a jövő nemzedékek ombudsmanjának 2008 és 2012 között működése érintette, mivel ez az alkotmányos szerv – illetve annak feladatköre – kapcsolódott a környezet- és természetvédelem, valamint számos olyan területen zajló hatósági eljárások témaköréhez, amelyek az ügyféli jogállás szempontjából relevánsak.

Az ombudsmani gyakorlatot – annak éves jelentéseire és egyéb közleményeire tekintettel – elemezve a következő megállapításokat lehet tenni:

- az országgyűlési biztos fennállásának 5 éves időtartama során számos alkalommal találkozott társadalmi részvétellel, közigazgatási hatósági eljáráshoz kapcsolódó, s ezen belül a civil szervezetek ügyféli jogállását magába foglaló problémákkal⁷⁴,
- a kezdetben jogalkotási problémának⁷⁵ tűnő gyakorlat átalakult a civil szervezetek ügyféli jogállása rejtett erodálásává⁷⁶, először csak kiemelt fontosságú beruházások vonatkozásában,
- a főként a gazdaságpolitikát érzékenyen érintő probléma odáig vezetett⁷⁷, hogy 2008-ban, a Ket. első átfogó módosítását hozó 2008. évi CXI. törvény (továbbiakban Ket. novella) szigorította volna az ügyféli jogállás megszerzésének feltételeit, s a civil szervezetektől közvetlen érintettséget várt volna el,
- az ombudsman problémásnak találta azt is, hogy a módosításnak köszönhetően a Ket. 15. § (6) alapján törvény előírhatja, hogy az eljárás későbbi szakaszaiban való részvétel feltétele az elsőfokú eljárásban való aktív részvétel (kérelem benyújtása vagy nyilatkozattétel)⁷⁸. Ezzel ugyanis az ügyek százaiban, a legtöbb esetben jogosan érdekelt szervezetek kezét kötik meg, mert ezen szervezetek belátható módon nem tudnak minden hatósági eljárás elsőfokú eljárásában részt venni, s ezen szabály alkalmazásával a hatékony érdekképviselőt reális lehetőségét is megszüntetik,
- a problémák ismétlődnek a biztos gyakorlata során – rendszerint már az elsőfokú hatóság nem alkalmazza megfelelően a vonatkozó jogszabályi környezetet⁷⁹, s ennek köszönhető a teljes hatósági eljárás problémássá válik, szinte biztosan bírósági felülvizsgálathoz vezet. Gyakori a hatóságok megfelelő erőforrásainak

⁷³ 2011. évi CXI. törvény az alapvető jogok biztosáról 1. § (1)

⁷⁴ Fülöp Sándor: A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa irodájának tapasztalatai In: Pánovics Attila – Glied Viktor: Cselekedj lokálisan – Társadalmi részvétel környezeti ügyekben Pécs, Publikon Kiadó, 2012 137 o.

⁷⁵ Pontatlan, a jogalkalmazónak túl nagy teret engedő szabályok révén (ld. 1995. évi LIII. törvény a környezet védelmének általános szabályairól, 98. § (1) túl határozatlan vonatkozásai, melyet Fülöp Sándor fent idézett munkájában eleméz)

⁷⁶ Fülöp Sándor: A jövő nemzedékek országgyűlési biztosának beszámolója 2008-2009. Budapest, Országgyűlési Biztos Hivatala, 2010 191-192 o.

⁷⁷ Fülöp: i. m.: 192 o. és 194-197 o.

⁷⁸ Fülöp: i. m.: 197 o.

⁷⁹ Fülöp Sándor: Beszámoló a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának 2010. évi tevékenységéről. Budapest, Országgyűlési Biztos Hivatala, 2011 138-141 o.

hiányából eredő kényszerű rangsoroláshoz köthető panasz, amely miatt a civil szervezetek megkereséseire adott válaszok késnek vagy meg sem történnek⁸⁰.

- A feltárt adatok⁸¹ szerint a vizsgált hatóságok mind eljárási kötelezettségeiket, mind eljárási alapelveknek eljárás követelményét, mind a környezetvédelmi ügyek eljárásaira vonatkozó alapelveket megsértik és a tényállások bizonyításának, alakszerűségnek követelményeit sem teljesítik maradéktalanul eljárásuk során.

Ezek alapján az alábbi következtetéseket vonhatjuk le:

- annak ténye, hogy az ombudsman gyakorlata során találkozott ügyféli jogállással kapcsolatos panaszokkal, arra utal, hogy a területre vonatkozó jogalkalmazás nem problémamentes, s a problémák nem minden esetben kezelhetőek a hagyományos fellebbezési, majd felülvizsgálati eljárás segítségével,
- a hatósági eljárás során számos probléma megmutatkozik, amelyek mind a vizsgált hatóságok szervezetét, mind pedig a jogalkalmazás minőségét érintik,
- a civil szervezetek ügyféli jogosultságának, részvételének visszaszorítása, majd ennek az eljárási törvényben való lecsapódása rendkívül negatív, rossz gyakorlatot megvalósító tendenciát mutat. A szervezetek részvételének kiszorítása nem objektív, kutatásokkal alátámasztott indokon alapul⁸², hanem egyfajta tévhiten, amely szerint az eljárás jelentősen bonyolódik (s ennek megfelelően hosszabbodik), ha abban a társadalmi részvétel is megvalósul,
- nagyrészt egyetérthetünk a biztossal abban a gondolatsorban, amely szerint a kormányzati ciklusokon átívelő, visszaszorulás irányába ható tendencia nem egy és ugyanazon politikai koncepció része⁸³, hanem az állami tevékenység és hatalom (értve itt beavatkozást a társadalmi és piaci viszonyokba) visszaszorulásaként értelmezhető, amelynek keretében egyre nagyobb szerepe van a piaci viszonyoknak a társadalom működésében. Kérdéses azonban, hogy hazánk tekintetében, napjainkra is alkalmazható ez az elképzelés, amikor a megváltozó politikai viszonyoknak köszönhetően erősödő állami szerepvállalás és felügyelet figyelhető meg. Emellett kérdéses továbbá az is, hogy a fent említett újbóli erősödés mellett ténylegesen tapasztalható nagyobb, hatékonyabb és haladó elvek mellett megvalósuló állami (s természetesen ezáltal a civil szervezetek részvételét magába integráló) kontroll⁸⁴, amely a közigazgatási hatósági eljárások keretében is tetten érhető.

⁸⁰ Fülöp: i. m.: 143 o.

⁸¹ Fülöp: i. m.: 142-159 o.

⁸² Fülöp Sándor: A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa irodájának tapasztalatai In: Pánovics Attila – Glied Viktor: Cselekedj lokálisan – Társadalmi részvétel környezeti ügyekben Pécs, Publikon Kiadó, 2012. 138 o.

⁸³ Fülöp: i. m.: 139-140 o.

⁸⁴ Kerekes Sándor: A fenntartható fejlődésről válság idején. In: Fenntartható Fejlődés, Élhető régió, Élhető települési táj. Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem, 2012. 30 o.

V. A civil szervezetek értesítésére vonatkozó adatbázis vizsgálata

A hazai jogszabályi és szakirodalmi háttér figyelembevételével érdemes vizsgálni a civil szervezetek részvételi magatartását, jellemzőit is, mivel az alapvetően befolyásolja a szervezetek fellépési-, befolyásolási- és érdekérvényesítési lehetőségeit.

A civil szervezetek részvételi jellemzőinek egyik legplasztikusabb példája a 187/2009. (IX. 10.) Korm. rendelet által létrehozott elektronikus adatbázis⁸⁵, amely rendelet a közigazgatási hatósági eljárás megindulásáról szóló értesítés érdekében vezetett elektronikus adatbázis létrehozásáról és fenntartásáról szól.

Az eljárás megindításáról és az egyes eljárási cselekményekről a hagyományos értesítési formák mellett a civil szervezetek e rendszernek köszönhetően elektronikusan is értesülhetnek, feltéve, ha ügyfélkapus regisztráción keresztül bejelentkeznek az adatbázisba. A regisztráló szervezetek megjelölhetik az általuk figyelni kívánt ügýtípusokat és földrajzi területet is.

Az értesítésnek kulcsfontosságú az eljárás, s így a civil szervezetek részvétele tekintetében: a korábbi szabályozási gyakorlatban (az Áe. szabályai alapján) ugyan univerzálisnak tűnt az értesítés intézménye az eljárási törvény irányából⁸⁶, azonban az értesítést egyéb, jogszabályban meghatározott esetekhez kötötte a jogalkotó. Miután ezek a jogszabályok szinte kivétel nélkül figyelmen kívül hagyták az értesítési kötelezettség előírását, ezért a gyakorlatban az értesítések gyakran elmaradtak vagy az eljárás későbbi szakaszában érkeztek meg⁸⁷.

A Ket. megfordítva a gyakorlatot, főszabály szerint minden esetben kötelezővé teszi a hatóság számára az értesítést. Ettől csak törvényi rendelkezés illetve az eljárási törvényben felsorolt kivételek⁸⁸ esetén lehet eltérni. Az elektronikus adatbázis vizsgálatából az alábbi tapasztalatok állapíthatók meg: a bejelentkezett szervezetek többsége akkor is országos vagy regionális szintű megfigyelési jogot kért saját szervezetének, ha tevékenysége, működési köre ezt nem feltétlenül kívánná meg. Számos szervezet csupán települési vagy megyeiszinten fejtenek ki kimutatható vagy civil szervezetekről vezetett nyilvántartásokban megjelenő tevékenységet, de ennek ellenére akár teljesen más földrajzi térségek hatósági ügyeit is megfigyeli (13 eset).

A környezetvédelmi szervezetek dominanciája itt is nyomon érhető, 24 bejegyzés található a környezetvédelmi eljárások ügýtípusaira, s a legtöbb megfigyelés is erre a területre irányul, még olyan szervezetek esetében is, amelyeknek az Országos Bírósági

⁸⁵ A Társadalmi Szervezetek Névjegyzékének is nevezett rendszerbe 2014 nyaráig 48 szervezet regisztrált.

⁸⁶ 1981. I. törvény 13. § (2)

⁸⁷ 1005/2003. (I.30) Korm. rendelet a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló törvény szabályozási koncepciójáról 6.1.

⁸⁸ Ket. 29. § (4). Hozzá kell azonban fűzni, hogy az eljárás eredményességét veszélyeztető, a honvédelmi, nemzetbiztonsági, közbiztonsági okból jogszabályi rendelkezés által kizárt és egyéb kivételek további fogódzkodót adhatnak a jogalkalmazók számára a civil szervezetek kizárásakor, miután a jogalkotó a (4) bekezdés a) és b) pontjának megítélését a jogalkalmazó hatóság döntési jogkörébe utalja. Ld. Barabás Gergely, Baranyi Bertold, Kovács András György (szerk.): i. m: 251-253.

Hivatal által vezetett Társadalmi Szervezetek Névjegyzéke alapján besorolása, illetve beszámoló alapján nem ez lenne a fő profilja (7 eset).

Elgondolkodtató és egyben elszomorító tendencia mutatkozik meg az eljárásban való részvétel, s az ott szerzett információk, tapasztalatok nyilvánosságra hozásával/hozzátalával kapcsolatban is. Annak ellenére, hogy egy-egy szervezet (különösen igaz ez a környezet- és természetvédelem területén tevékenykedő civil szervezetekre) havonta legalább 130-150 alkalommal kaphat értesítést a hatósági eljárások megindulásáról, illetve valamely eljárási cselekmény bekövetkeztéről, s számos szervezet kimutathatóan igen aktív az iratbetekintés és a nyilatkozattétel során, mégis kevés figyelmet szentelnek ennek nyilvános anyagaikban, honlapjukon az alábbi jellemzők alapján.

A mintegy félszáz szervezet közül 2014 nyarán 13 nem rendelkezett bármilyen formában elérhető honlappal, amelyen nyilvánosságra hozhatná egyes állásfoglalásait, az ügyre vonatkozó közérdekű információkat. Azok a szervezetek közül, akikről bármilyen elektronikus forrás elérhető (35 szervezet) – honlap, bírósági bejegyzés, újságcikk, stb. – csupán egy tucatnak szerepel a tevékenységei között elkülöníthetően a hatósági eljárásokban való részvétel, s csak tíz szervezet jelentetett meg hírei között az eljárásokban való részvételre utaló tartalmakat az elmúlt két év során. Mindössze 12 szervezet tesz említést éves, bíróságra benyújtandó, a pénzügyi beszámoló mellékletét képező közhasznúsági beszámolójában az eljárásokban folytatott tevékenységről.

Ezek alapján megállapítható, hogy annak ellenére, hogy a civil szervezetek legalább értesítés szintjén kapcsolatba kerülnek az egyes hatóságok eljárásaival, nagyrészt hallgatnak erről. A lehetséges okokra vonatkozó jellemzők feltárása végett az elektronikus adatbázisba található szervezeteket kérdőíves kutatás keretében kerestem meg, amelynek tapasztalatait a IV. 2. fejezet tartalmazza. Az azonban megállapítható, hogy ezen szervezetek szűkös erőforrásai, a hatósági eljárásoktól eltérő alaptevékenységgel való összhang megteremtésének dilemmái vagy adott esetben az elektronikus kommunikáció – a digitális írástudás – elemi ismereteinek hiánya is okozhatja a területen tapasztalható problémákat.

A legtöbb esetben elvárható lenne a minimális fokú nyilvánosság biztosítása a szervezetek részéről, mivel az eljárásokban végső soron a hatásterületi lakosság illetve az általuk képviselt szakterület egészének érdekeit képviselik, s az ügyekben tett állásfoglalásaik tekintetében, sok esetben csak a nyilvánosság rendelkezik némi „elszámoltató” szereppel.

VI. Kérdőíves felmérések

1. Lakossági felmérés

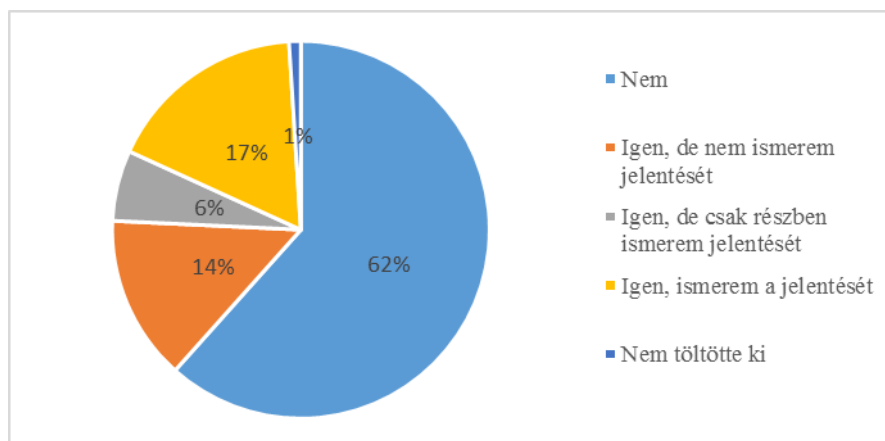
A fent vázoltak alapján biztonsággal kijelenthető, hogy a vizsgált területen nem bontakozott ki problémamentes gyakorlat. Azt azonban nem szabad elfelejteni, hogy a közigazgatási hatósági eljárásban résztvevő civil szervezetek e gyakorlatát nem csak az állam vagy az adott ügy lefolyásában érdekeltek (legtöbbször beruházók) és a civilek között lehet értelmezni, hanem a civil szervezet és az általa képviselt és védett lakosság szempontjából is. E kapcsolat vizsgálatát, a civil szervezetek hatósági eljárásban való részvételének társadalmi megítélését kívántam megfigyelni egy 2014 tavaszán on-line környezetben lefolytatott közvélemény-kutatási projektben⁸⁹.

A kutatási projekt arra kereste a választ, hogy a kitöltők hogyan viszonyulnak a civil szervezetek közigazgatási hatósági eljárásban való részvételéhez, s miként ítélik meg ezen szervezetek eredményességét az ügy menete során.

A kérdőív a viszonylag magas résztvevői létszám mellett közelít a reprezentativitás követelményeihez, mert – a kérdőív anonimitás mellett felmérte a kitöltők korát, nemét, végzettségi és cím adatait is – igyekeztem olyan mintát összeállítani, amely leképezi az ország és a régió átlagadatait.

A kérdőív érdemi részének első fele a hatósági eljárással kapcsolatos jogismeretet érintette. A kérdőív e része lényegében azt kívánta elemezni, hogy a kitöltők milyen mértékben vannak tisztában egy közigazgatási hatósági eljárás kereteivel, alapfogalmaival. A válaszadók mintegy 37%-a találkozott ügyeinek intézése során a Ket. elnevezéssel, s csupán negyedük vett részt az elmúlt három évben közigazgatási hatósági eljárásban.

2. ábra – A Ket. rövidítésének és ezáltal fogalmának ismerete a kitöltők körében (saját szerk.)

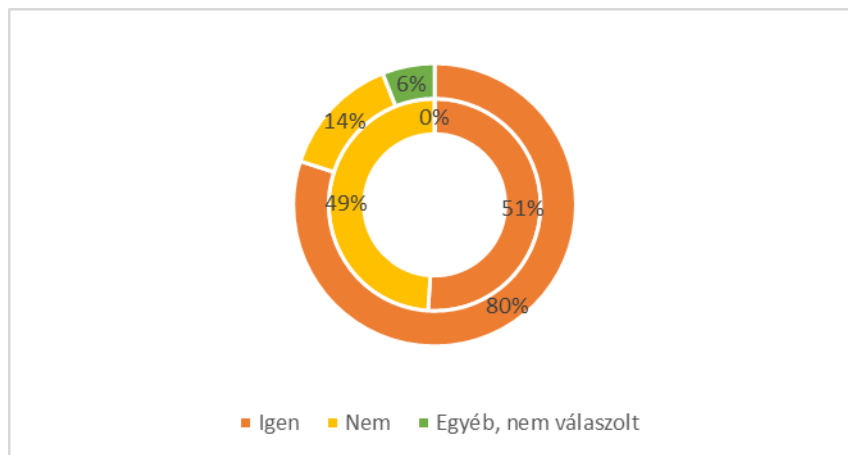


A kitöltők leginkább ügyfélként, illetve tanúként, hatósági tanúként vettek részt az eljárásban.

⁸⁹ A kérdőíves válaszfelvételben 550 fő vett részt, jellemzően a dél-dunántúli régióból, on-line kitölthető kérdéssoron keresztül.

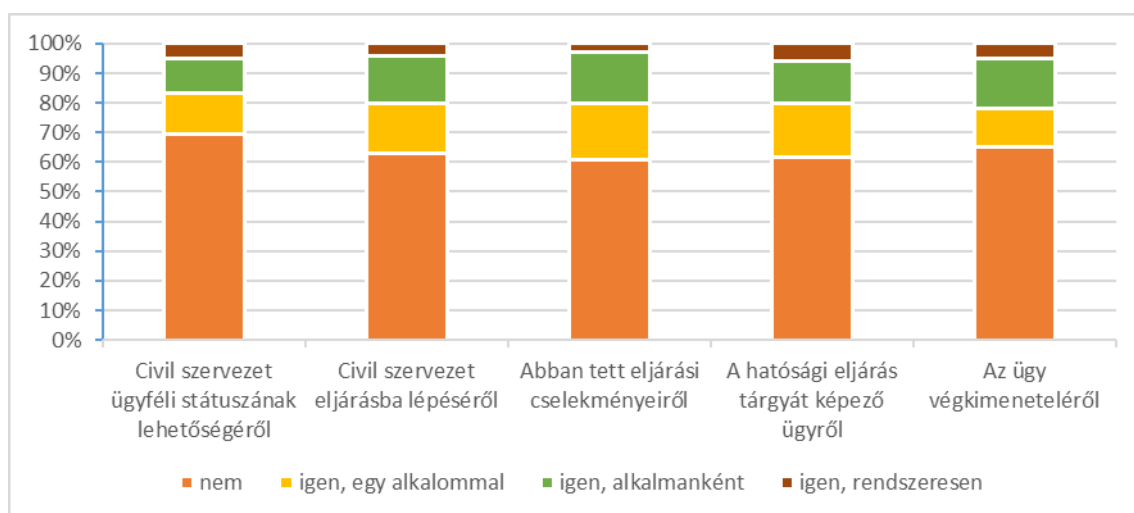
A kérdőív következő üteme már a civil szervezetek ügyféli jogállásának megítélését vizsgálta, arra kereste a választ, hogy a kitöltőknek van-e információjuk arról, hogy civil szervezet meghatározott esetekben részt vehetnek, és ügyféli jogokat szervezhetnek a hatósági eljárásokban. Ahhoz ugyanis, hogy a társadalom tagjai helyesen meg tudják ítélni a civil szervezetek munkáját az adott területen, szükséges az erre vonatkozó jogismeret meghatározott szintje. E szerkezeti egység második kérdése az ügyféli jogállás elfogadottságával foglalkozott, arra kereste a választ, hogy a résztvevők helyesnek találják-e a szervezetek részvételének ezen, hatósági eljárásban megvalósuló formáját. A válaszadók mintegy fele volt tisztában azzal, hogy civil szervezetek meghatározott feltételek mellett részt vehetnek a hatósági eljárásokban ügyfélként, azonban 80%-uk helyesnek találta az ügyben való részvétel e formáját.

3. ábra – Az ügyféli jogállás ismertsége (belső kör) és elfogadottsága (külső kör) (saját szerk.)



Az értesítési adatbázisba bejelentkezett civil szervezetek tájékoztatási és közzétételi problémáinak területét igyekezett feltárni a kérdőív azon része, amely a civil szervezetek részvételével zajló hatósági eljárásokról kérdezte a válaszadókat. Arra a kérdésre, hogy a válaszadó kapott-e korábban információt a civil szervezetek eljárásba lépéséről, abban tett cselekményeiről, magáról az eljárás tárgyát képező ügyről vagy az ügy végkimeneteléről, jellemzően nem (61-70%) vagy csak egy alkalommal (14-19%) volt a válasz.

4. ábra – A „Kapott-e Ön már információt...” kérdések eredményei (saját szerk.)



Az információ forrása is nagy fontossággal bír: a válaszadók több mint harmada a médiából értesült az egyes eljárással kapcsolatos információkról, s csak 15%-uk, az eljárásban résztvevő civil szervezettől. A válaszadók jelentős részének (47%) véleménye alapján az eljárás részleteinek nyilvánosságra hozása a résztvevő civil szervezet feladatkörébe tartozna.

A fenti adatok ellenére, a válaszadók több mint fele (56%) úgy érzi, hogy a civil szervezetek megfelelően végzik feladatukat az eljárás során (azonban közel harmaduk nem tudta megítélni a kérdést). A kitöltők háromnegyede mindezek ellenére nem, vagy csak megfelelő feltételek mellett (72%) engedné meg egy civil szervezetnek, hogy nem a szakterületéhez vagy érintetti köréhez tartozó ügyet befolyásoljon.

Kockázatokra tekintettel a válaszadók leginkább attól tartanak, hogy az eljárásban ügyfélként résztvevő szervezetek saját érdekükben befolyásolják az eljárást vagy megvesztegethetővé válnak. A válaszadók 72%-a szerint csak megközelítőleg vagy nem minden esetben fedik le a civil szervezetek által képviselt érdekek a hatásterületen élők/érintettek érdekeit, mindez felveti azt is, hogy a szervezetek ügyféli jogaikkal visszaélve, anyagi, kapcsolati vagy egyéb érdek miatt lépnek az eljárásba (41%). A válaszadók mintegy 63%-a szerint a civil szervezetek részvétele az eljárások időbeli elhúzódását is okozhatják.

2. Civil szervezetek felmérése

A fentiekre tekintettel indokoltta vált a civil szervezetek közigazgatási hatósági eljáráshoz fűződő tapasztalatait is felmérni, hogy feltárhatóvá váljanak a hatósági ügyek információnak nyilvánosságra hozatalával és a részvételi jellemzőkkel kapcsolatos problémák indokai. Az adatokat elektronikus kérdőív formájában gyűjtöttem össze, melyet minden, az értesítési adatbázisban megtalálható civil szervezet valamint az adatbázisban nem szereplő, de a területtel foglalkozó egyéb, országos hatókörű szervezet részére megküldtem⁹⁰. A visszaérkező 25 kitöltött kérdőív⁹¹ segítségével a

⁹⁰ Összesen 50 szervezet részére került kiküldésre a kérdőíves felmérés.

következő jellemzőket lehet megállapítani e civil szervezetek közigazgatási hatósági eljárásban való részvételéről.

A kérdőíves felmérésben résztvevő szervezetek nagyrésze környezetvédelmi tevékenységgel foglalkozik főprofilként (45%), de az oktatási (14%), kulturális (10%), településfejlesztési (10%) és jogvédő (8%) tevékenységet ellátó szervezetek is képviseltették magukat.

A résztvevők többsége települési illetve településközi működési területtel (összesen 55%) rendelkezik, de a megyei (24%) és az országos szint (20%) is jellemző. Ez kétirányú érdeklődést jelezhet az eljárásban: egyrészt a helyi érdekeltséggel rendelkező szervezetek részt kívánnak venni a településüket, lakókörnyezetüket érintő hatósági ügyek eljárásaiban. Ezzel szemben a megyei, régiós és országos szinten tevékenykedő szervezetek inkább alapjog-védelem, az általános közérdek védelme, s az eljárási szabályok, ágazati előírások betarttatása felől közelítenek a hatósági eljárásokhoz.

A szervezetek helyi jellegét, kisebb szervezetét igazolhatják a felmérés szervezetek humánerőforrásaira vonatkozó adatai is: a legtöbb szervezet (80%, 20 szervezet) háromnál kevesebb állandó alkalmazottal rendelkezik, s a megbízásokat és hasonló jogviszonyokat figyelembe véve is a többség (60%) 5 munkatársnál kevesebbel dolgozik együtt éves szinten. Meg kell azonban jegyezni, hogy civil szektor utóbbi években megfigyelhető forráscsökkenése⁹² még az országos szintű szervezetek esetében is ekkora vagy akár kisebb dolgozói létszámot eredményezhet.

Mindez természetesen a teljes kutatás szempontjából döntő jelentőségű tényeket hordoz: a szervezetek alacsony létszámuknak köszönhetően sok esetben kisebb arányban tudnak a hatósági ügyekkel foglalkozni (65%), s mindez akár magyarázatul szolgálhat arra is, hogy e szervezetek adott esetben milyen indokokból nem teszik közzé a megszerzett információkat. A szektorra napjainkban jellemző „tűzoltásszerű” tevékenység e területen is érvényesítheti hatását, s a szervezet jogszabályokból következő adminisztratív, s sok esetben – főként azon szervezeteknél ahol a hatósági ügyek megfigyelése mellett más, domináns tevékenységek is érvényesülnek – az alaptevékenység ellátása elveheti az erőforrásokat a hatósági eljárásban való proaktív részvétel elől, így sok szervezet erőforrásai csupán az értesítések átolvasására (70%) és évente 1-1 eljárásban való részvételre alkalmasak.

Ebből kifolyólag, annak ellenére, hogy minden szervezet kapott már valamilyen formában értesítést közigazgatási hatóságoktól az eljárások megindulásáról és az abban való részvétel lehetőségeiről⁹³, mindössze 18 szervezet (72%) vett már részt ténylegesen hatósági eljárásban. A szervezetek többsége (60%) 100 értesítésnél is többet kap készhez, jellemzően elektronikus formában (72%).

A szervezetek több mint fele (60%) évente átlagosan legfeljebb három eljárásban vesz részt ténylegesen. A maradék azonban jellemzően 10 ügyben vagy a felett vállal

⁹¹ Az elektronikus rendszer automatikus ellenőrzési funkciónak köszönhetően mind a 25 visszaküldött kérdőív elemezhető adatokat tartalmaz, nem volt hibásan, hiányosan kitöltött példány.

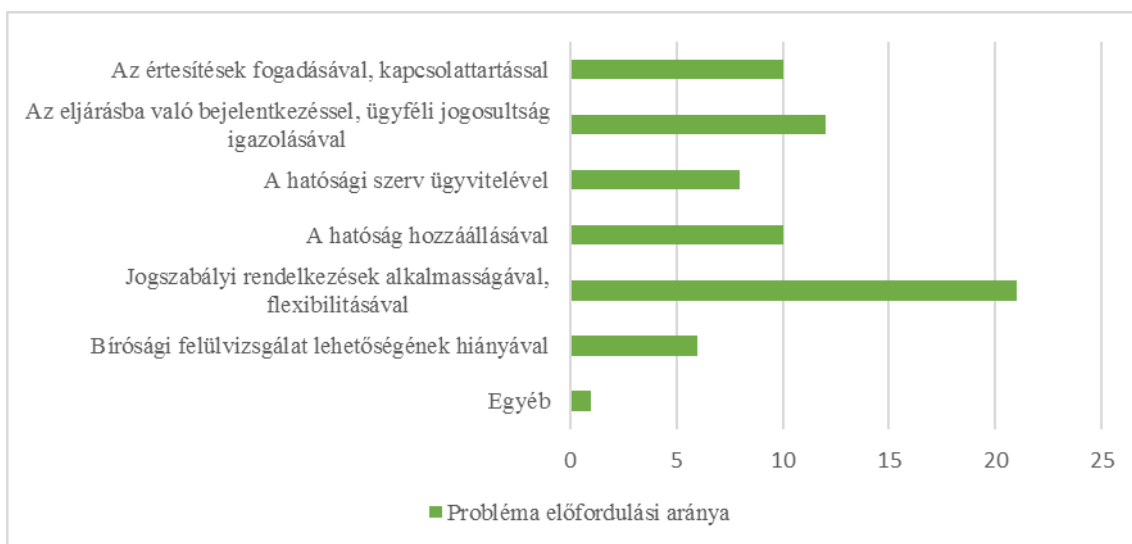
⁹² A nonprofit szervezetek humán erőforrása. Statisztikai Tükör KSH 2014/79. 2014.

⁹³ A kérdés kontrolljelleggel bírt: E kérdés segítségével kívántam lemérni, hogy azon szervezetekhez jutott-e el a kérdőív, amelyek a kérdőív igazi célcsoportját képezik.

résztvételt éves szinten. A helyi illetve kisebb szervezetek a fenti adatokkal korrelálva jellemzően kevesebb ügyben vesznek részt, az országos szervezetek több eljárásba kerülnek ügyfélként települési és településközi szinten dolgozó társaikhoz képest.

Az eljárásban tapasztalható problémák körében a civil szervezetek leggyakrabban az eljárásba való bejelentkezés problémakörét (12 eset) és a jogszabályi rendelkezések sok esetben határozatlan, s ezáltal visszajára fordítható jellegét (21 eset) jelölték meg. A civil szervezetek 40% találta csak elegendőnek a véleményezésre, beavatkozásra nyitva álló időtartamot, mely ismét kettős probléma határán mozog. A közigazgatási szerveknek és a kérelmezőknek is érdeke, hogy a hatósági eljárás egyszerűen és a lehetőségekhez mérten gyorsan bonyolódjon le, de ez – sem elméletileg, sem gyakorlatilag - nem jelentheti azt, hogy az ügyfélként résztvevő szereplőknek nem jut elég ideje az ügy iratainak áttekintésére, javaslatok megfogalmazására, a hatóság értesítésére. Ennek ellenére a gyakorlatban a civil szervezetek fenti adat alapján közel sem találja megfelelőnek a határidőket a hatósági eljárásban, s a maradék 60% 2/3 is csak általában jut elegendő időhöz a megfelelő mérlegelés megtételéhez.

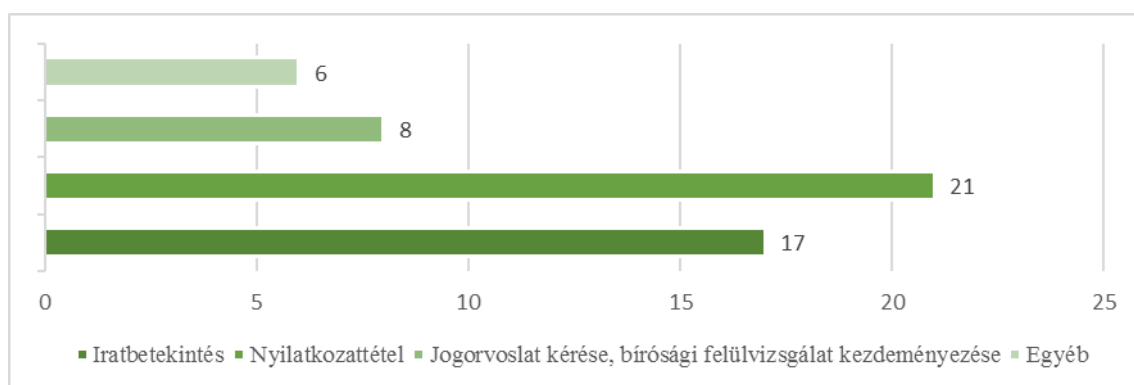
5. ábra - Problémák előfordulási aránya az összes szervezet vonatkozásában a közigazgatási hatósági eljárással kapcsolatban (saját szerk.)



Ennek alapján már predesztinálható a kérdőív következő adata: a résztvevők 68%-a elítéli vagy csak feltételekkel fogadja el a nemzetgazdasági érdekből kiemelt jelentőségű beruházások egyszerűsített és gyorsított hatósági eljárásának lehetőségét, hiszen ez még kisebb beleszólást engedélyez a szervezet számára a hatósági ügy menetébe.

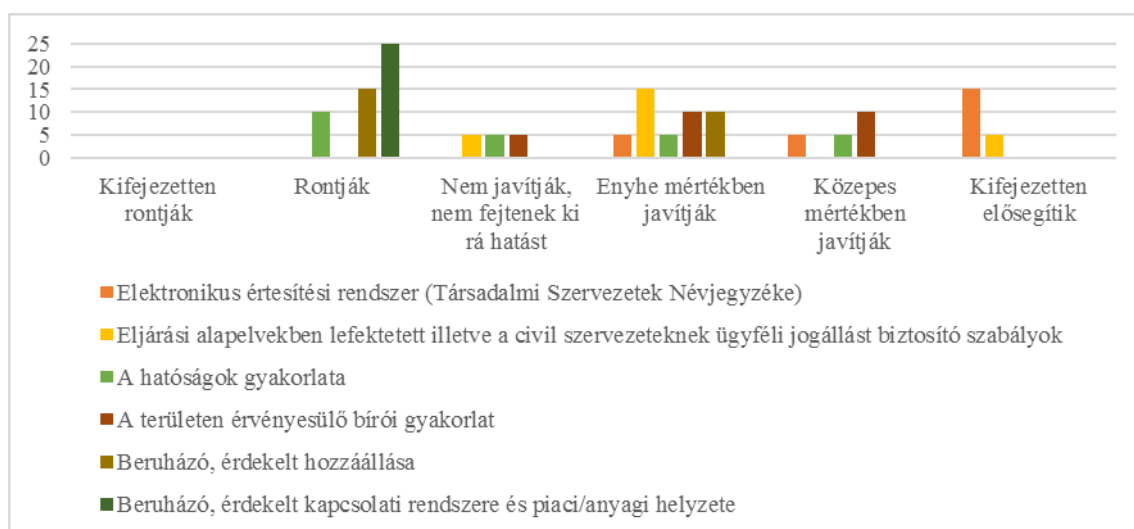
Az eljárási cselekményekre tekintettel a következő megállapítások tehetők: egy átlagos esetben a szervezetek 68%-a tekint be az ügy irataiba, 84%-a nyilatkozatot is tesz. A szervezetek 32%-a rendszeresen jogorvoslathoz is folyamodik az eljárások során.

6. ábra – Civil szervezetek eljárási cselekményeinek eloszlása (saját szerk.)



A civil szervezetek a felmérés keretében értékelték azokat az erőforrásokat és akadályokat, amelyek a hatósági eljárásokban való részvételüket befolyásolták. Az eredményeket az alábbi diagram szemlélteti:

7. ábra – Erőforrások és akadályozó tényezők a hatósági eljárásban való részvétel során (saját szerk.)



A fenti diagram alapján kijelenthetőek az alábbiak:

- az eljárásban való részvétel körülményeit – a civil szervezetek véleménye alapján – a beruházó kapcsolati rendszere, helyzeti jellemzői és hozzáállása érezhetően rontja, de a hatóságok hozzáállása, gyakorlata is negatív hatást fejt ki rá,
- az eljárási részvételt kifejezetten javítja az említett elektronikus értesítési adatbázis, valamint
- azon jogszabályok, tekintetében, amelyek körvonalazzák az ügyféli jogállást illetve annak jellemzőit, a civilek enyhe illetve kifejezett elősegítő hatást látnak,

tehát az alapvető jogi szabályozás nem akadályozza az ügyféli jogállású részvételt⁹⁴.,

- a területen érvényesülő bírói gyakorlat vitatott megítélésű a kitöltők között, de enyhe pozitív hatás kimutatható.

⁹⁴ Fenntartva azon megállapítást, miszerint egyes jogszabályok céljuknak visszájára fordíthatóak rugalmas rendelkezéseik miatt (ld. 18o.). A kérdés tekintetében a civil szervezetek itt alapvetően a Ket. és a jogegységi határozatok egységére gondolhattak.

VII. Összefoglalás, következtetések

A kutatás által feltárt jellemzők alapján egyértelműen kijelenthető, hogy nem alakult ki problémamentes joggyakorlat a civil szervezetek közigazgatási eljárásban való részvételével kapcsolatban. Mind a jogegységi határozatokat megelőző és azt követő bírói gyakorlat, mind az ombudsmani gyakorlat, mind pedig a szakirodalom számára vitás volt a részvétel jellege, az ügyféli jogok tartalma és ezek a közigazgatási és igazságszolgáltatási gyakorlatban való érvényesíthetőségi lehetőségei.

Napjainkra elmondhatjuk, hogy a civil szervezetek közigazgatási hatósági eljárásban való részvételének jogszabályi feltételei alapvetően adóttak, az azonban már korábban sem jelenthető ki ilyen biztonsággal, hogy az ügyféli jogállás megítélésére vonatkozó hatósági és bírói gyakorlat konszenzusos nyugvópontra került volna. Továbbra is kérdésesnek tekinthetjük, hogy kielégítőek-e a Kúria jogegységi határozatai – akár nem a jogegységi határozat vizsgálati körébe volt, a környezetvédelmi szakigazgatástól eltérő, de ügyféli jogokat biztosító területeken.

Az is egyértelműen kimutatható, hogy a felmérésben résztvevő, hatósági ügyekkel foglalkozó civil szervezetek számos problémával küzdenek, s jelentősen eltérő tulajdonságaik egyedi szabályozást kívánnak meg a jogalkotótól, minden olyan területen, ahol tevékenységük dominánsnak tekinthető. Miután hatósági eljárások ügyféli jogállása ilyen területnek minősül, megkívánható, hogy a terület szabályozása és jogalkalmazói kezelése a szervezetek adottságaihoz, non-profit jellegéhez kapcsolódóan megfelelően rugalmas legyen a sok szereplős modellnek megfelelő, több szempontrendszer figyelembe vevő, de hatékony és gyors hatósági eljárás érdekében.

Mindazonáltal e rugalmasság nem válhat visszaélések táptalajává, a kérelmezők tisztességes eljáráshoz való joga megköveteli, hogy határokat húzzunk a hatósági eljárás résztvevői előtt. Az ideális határvonal megtalálásához kulcsfontosságú lehet a vonatkozó hazai hatósági és bírósági gyakorlat rendszerezett összegyűjtése és elemzése, s nem kevésbé a nemzetközi szakirodalom, s más országok sikeres modelljeinek átültetése.

E munka alapjainak letételére vállalkozott jelen pályamunka, amelynek az alábbi továbbfejlesztési lehetőségei adóttak:

- rendszerező jelleggel át kell tekinteni a teljes magyar joggyakorlatot, mind hatósági, mind pedig igazságszolgáltatási szinten,
- részletesen meg kell vizsgálni az angolszász, a német és egyéb jogterületek vonatkozó jogintézményeit, szabályozási megoldásait,
- ezek alapján meg kell alkotni egy olyan szabályozási modellt, amely magyarországi körülmények között működőképes megoldást kínál a területhez kapcsolódó, a dolgozatban jelzett problémákra.

Minderre valós igény mutatkozik, mivel, ha a társadalmi megítélést kutató kérdőív adatait vizsgáljuk, a kitöltők alapvetően megfelelő alternatívának tartják a civil szervezetek hatósági eljárásban való részvételét, azonban elvárásokat is

megfogalmazzuk, amelyek természetesen kulcsfontosságúak lennének ahhoz, hogy a szervezetek működése, tevékenysége s ezzel párba állítva a közigazgatás tevékenysége átlátható és (társadalmi oldalról is) ellenőrizhető legyen.

Ezek alapján elmondható, hogy a téma további tanulmányozása szükséges és hozzájárulhat a területre vonatkozó információk megismeréséhez és szélesebb körben történő megismertetéséhez valamint a szabályozási környezet fejlesztéséhez.

Felhasznált irodalom jegyzéke

Könyv, könyvfejezet

Barabás Gergely, Baranyi Bertold, Kovács András György (szerk.): Nagykomentár a közigazgatási eljárási törvényhez. Budapest, Complex Kiadó, 2013

Boda Zsolt – Gulyás Emese: A civilek és a vállalatok: a gazdaság társadalmi szabályozásáról. Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem 2011

Bendik Gábor - Berki Zsuzsanna - Gajdics Ágnes Gabriella et al.: A civilek részvételével zajló környezeti ügyek legfontosabb problémái. Budapest, EMLA Környezeti Management és Jog Egyesület, 2009

Breiner Ildikó: A közigazgatás és a civil szervezetek kapcsolata. Budapest, Szociális és Munkaügyi Minisztérium, 2008

Fülöp Sándor: A jövő nemzedékek országgyűlési biztosának beszámolója 2008-2009. Budapest, Országgyűlési Biztos Hivatala, 2010

Fülöp Sándor: Beszámoló a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának 2010. évi tevékenységéről. Budapest, Országgyűlési Biztos Hivatala, 2011

Gajdics Ágnes: Ügyféli jogok érvényesítése In: Pánovics Attila – Glied Viktor: Cselekedj lokálisan – Társadalmi részvétel környezeti ügyekben Pécs, Publikon Kiadó, 2012

Ivancsics Imre, Fábián Adrián: Hatósági jogalkalmazás a közigazgatásban. Budapest, Dialóg Campus kiadó, 2013

Kerekes Sándor: A fenntartható fejlődésről válság idején. In: Fenntartható Fejlődés, Élhető régió, Élhető települési táj. Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem, 2012

Kilényi Géza: A közigazgatási eljárási törvény kommentárja. Budapest, Complex Kiadó, 2009

Móra Veronika – Kalas Görgy: Ajánlások – Társadalmi részvétel a környezeti döntéshozatalban In: Ajánlások a részvétel fejlesztéséért. Debrecen, SZÖVETSÉG a Közösségi Részvétel Fejlesztéséért Egyesület, 2010

Nosza Egyesület: Képzési anyag a civil szervezetek működésének támogatására. Budapest, Nosza Egyesület, 2014

Weisbrod, Burton Allen, Joel F. Handler és Neil K. Komesar: Public interest law: An economic and institutional analysis. Univ of California Press, 1978

Folyóiratcikk

Bingham, Lisa Blomgren, Tina Nabatchi, Rosemary O'Leary: The new governance: Practices and processes for stakeholder and citizen participation in the work of government. Public administration review 65.5. 2005. 547-558 o.

Doornbos, Martin: Good governance': The rise and decline of a policy metaphor?. Journal of Development Studies 37.6, 2001, 93-108 o.

Ebrahim, Alnoor: Accountability in practice: Mechanisms for NGOs. World Development 31.5.2003. 813-829 o.

Fábián Adrián, Bencsik András: A Legfelsőbb Bíróság ítélete a Tubesre tervezett NATO-radar ügyében. Jogesetek Magyarázata 2010/4., 2011. 59-63 o.

Jenei György, Kuti Éva: Versenyképesség és civil szerepvállalás a közigazgatás és a közszolgáltatások fejlesztésében. Vezetéstudomány 42.1. 2011. 15-23 o.

Kettl, Donald F.:The transformation of governance: Globalization, devolution, and the role of government. Public Administration Review 60.6. 2000. 488-497 o.

Pálné Kovács Ilona: Magyary Zoltán és a magyar közigazgatás. Tér és Társadalom 25.3 2011. 173-179. o.

Stewart Richard B.: Administrative law in the twenty-first century. NYUL Rev. 78, 2003. 437-460 o.

Stewart, Richard B.: US Administrative Law: A Model for Global Administrative Law?. Law and contemporary problems 68.63. 2005. 63-108 o.

Szegedi László: Az Uniós jognak megfelelés dilemmái Közép-Európában az Aarhusi Egyezmény harmadik pillérének tükrében. Pro Publico Bono 2011/1. 2011. 57-76 o.

Internetes források

Tubesi radar: minden kezdődik előlről.

http://nol.hu/belfold/tubes_uj_eljarasra_koteleztek_a_hm-et-587331 (2014.10.26.)

Beteiligtenfähigkeit – Verwaltungsverfahren

http://www.anwalt24.de/rund-ums-recht/Beteiligtenfaehigkeit_Verwaltungsverfahren-d163829.html (2014.10.26)

Felhasznált jogszabályok jegyzéke

Törvény

1957. évi IV. törvény az államigazgatási eljárás általános szabályairól, 1. § (5)

1981. évi I. törvény az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről, 3. § (4) 1995. évi LIII. törvény a környezet védelmének általános szabályairól, 98. § (1)

1995. évi LIII. törvény a környezet védelmének általános szabályairól, 98. § (1)

1996. évi LIII. törvény a természet védelméről, 65. § (1)

1997. évi CLV. törvény a fogyasztóvédelemről, 46. § (2)

2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól, 15. §

2005. évi CLXIV. törvény a kereskedelemről, 8. § (1)

2006. évi XCVIII. törvény a biztonságos és gazdaságos gyógyszer- és gyógyászati segédeszköz-ellátás, valamint a gyógyszerforgalmazás általános szabályairól, 18/A. § (3)

2008. évi XLVIII. törvény a gazdasági reklámtevékenység alapvető feltételeiről és egyes korlátairól, 26. § (2)

2008. évi CXI. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény módosításáról

2011. évi CLXXV. törvény az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról, 2.§ (2)

Kormányrendelet

123/1997. (VII. 18.) Korm. rendelet a vízbázisok, a távlati vízbázisok, valamint az ivóvízellátást szolgáló vízellátási létesítmények védelméről

1005/2003. (I.30) Korm. rendelet a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló törvény szabályozási koncepciójáról

187/2009. (IX. 10.) Korm. rendelet a közigazgatási hatósági eljárás megindulásáról szóló értesítés érdekében vezetett elektronikus adatbázis létrehozásáról, vezetéséről, valamint az adatbázis alapján történő értesítésről

Jogegységi határozat

1/2004. számú KJE határozat

4/2010. számú KJE határozat

Bírószági és hatósági határozat

Honvédelmi Minisztérium Központi Ellenőrzési és Hatósági Hivatal Építéshatósági Osztálya 5/7/2007/ÉHO. határozat

Fővárosi Bíróság 10.K.33.033/2007/7. számú végzés

Fővárosi Bíróság 10.K.33.033/2007/167. számú részítélet

Fővárosi Ítéltábla 4.Kpkf.50.061/2008/6. számú végzés

Legfelsőbb Bíróság Kfv.IV.37.629/2009/70.szám ítélet

Külföldi és Európai Unió jogforrások

Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991

Verwaltungsverfahrensgesetz, 1976.

Zákon č. 500/2004 Sb. správní řád (2004. évi 500.sz cseh közigazgatási eljárási kódex)

1967. évi 71. sz. törvény (szlovák közigazgatási eljárási törvény)

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