



**ZRÍNYI MIKLÓS NEMZETVÉDELMI EGYETEM  
BOLYAI JÁNOS KATONAI MŰSZAKI KAR  
KATONAI MŰSZAKI DOKTORI ISKOLA**

**dr. Mógor Judit pv. százados**

**A lakossági tájékoztatás és a nyilvánosság biztosításának  
kutatása a súlyos ipari balesetek elleni védekezésben**

Doktori (PhD) értekezés

**Témavezető:  
Dr. Földi László mk. alezredes, egyetemi docens**

**Budapest, 2010**

## TARTALOMJEGYZÉK

<b>BEVEZETÉS</b> .....	<b>4</b>
<b>A TUDOMÁNYOS PROBLÉMA MEGFOGALMAZÁSA</b> .....	<b>4</b>
<i>A kutatási téma körülhatárolása</i> .....	4
<i>A kutatómunka aktualitása</i> .....	6
<b>KUTATÁSI CÉLKITŰZÉSEK</b> .....	<b>8</b>
<b>HIPOTÉZISEK</b> .....	<b>9</b>
<b>KUTATÁSI MÓDSZEREK</b> .....	<b>10</b>
<b>1. FEJEZET</b> .....	<b>11</b>
<b>A LAKOSSÁGI TÁJÉKOZTATÁS LÉLEKTANI KÉRDÉSEI</b> .....	<b>11</b>
1.1. A BHOPALI BALESET (1984) .....	11
1.2. AZ EGYÉN ÉS A TÖMEG VISELKEDÉSE VESZÉLYHELYZETBEN .....	12
1.3. LEHETSÉGES MÓDSZEREK AZ ISMERETEK ÁTADÁSÁRA.....	16
1.3.1. <i>A hatékony módszer kiválasztásának szempontjai</i> .....	16
1.3.2. <i>Módszerek a tudás átadására</i> .....	17
1.4. A PSZICHOLÓGIAI SZEMPONTOK MEGJELENÉSE A VÉGREHAJTÁSBAN .....	20
1.5. KÖVETKEZTETÉSEK.....	22
<b>2. FEJEZET</b> .....	<b>24</b>
<b>A KÖTELEZŐ INFORMÁCIÓSZOLGÁLTATÁS ÉS A KÖRNYEZETI INFORMÁCIÓKHOZ JUTÁS JOGÁNAK FEJLŐDÉSE</b> .....	<b>24</b>
2.1. AZ INFORMÁCIÓHOZ JUTÁS JOGÁNAK MEGJELENÉSE A KÖRNYEZETVÉDELMI JOGBAN .....	24
2.1.1. <i>A környezethez és az egészséges környezethez való jog kimondása</i> .....	24
2.1.2. <i>A társadalmi részvétel előzményei a nemzetközi dokumentumokban</i> .....	26
2.1.3. <i>A hazai alkotmányos feltételek</i> .....	29
2.2. A TÁRSADALMI RÉSZVÉTEL SZABÁLYOZÁSÁNAK FEJLŐDÉSE .....	33
2.2.1. <i>Az ENSZ EGB Egyezmények (Espoo-i és Helsinki Egyezmények)</i> .....	33
2.2.2. <i>Az Európai Unió irányelvei (Seveso I. és 90/313/EGK irányelvek)</i> .....	36
2.2.3. <i>Az OECD vegyi anyagokkal kapcsolatos szabályozása</i> .....	40
2.2.4. <i>Az Aarhusi Egyezmény és a 2003/4/EK irányelv</i> .....	44
2.3. KÖVETKEZTETÉSEK.....	47
<b>3. FEJEZET</b> .....	<b>49</b>
<b>AZ AARHUSI EGYEZMÉNY, AZ EU IRÁNYELV ÉS A SEVESO II. IRÁNYELV NYILVÁNOSSÁGRA ÉS A LAKOSSÁG TÁJÉKOZTATÁSÁRA VONATKOZÓ SZABÁLYAINAK ELEMZÉSE</b> .....	<b>49</b>
3.1. AZ AARHUSI EGYEZMÉNY PILLÉREI.....	49
3.1.1. <i>A fogalmak és általános rendelkezések</i> .....	49
3.1.2. <i>A passzív és aktív tájékoztatás formái</i> .....	51
3.1.3. <i>Jog a döntéshozatalban való részvételhez</i> .....	54
3.1.4. <i>Hozzáférés az igazságszolgáltatáshoz</i> .....	56
3.2. A 2003/4/EK IRÁNYELV RENDELKEZÉSEI.....	58
3.2.1. <i>Az irányelvről általánosságban</i> .....	58
3.2.2. <i>Fogalmak az irányelvben</i> .....	58
3.2.3. <i>Környezeti információhoz jutás kérelem alapján és igazságszolgáltatáshoz való jog</i> .....	60
3.2.4. <i>A környezeti információk terjesztése</i> .....	62
3.3. A SEVESO II. IRÁNYELV KÖRNYEZETI INFORMÁCIÓKKAL KAPCSOLATOS RENDELKEZÉSEI .....	65
3.3.1. <i>A Seveso II. irányelv megalkotása és 2003. évi módosítása</i> .....	65
3.3.2. <i>A Seveso II. irányelv jelentősége a nyilvánosság biztosításában</i> .....	70
3.3.3. <i>Passzív tájékoztatás</i> .....	71
3.3.4. <i>Részvétel a döntéshozatalban</i> .....	72
3.3.5. <i>Aktív tájékoztatás</i> .....	73
3.3.6. <i>A lakossági tájékoztatás felügyelete</i> .....	74

3.3.7. A Seveso II. irányelv felülvizsgálata .....	75
3.4. KÖVETKEZTETÉSEK.....	78
<b>4. FEJEZET.....</b>	<b>81</b>
<b>A KÖRNYEZETI INFORMÁCIÓK SZABÁLYOZÁSÁNAK VIZSGÁLATA A VESZÉLYES IPARI ÜZEMEK ELJÁRÁSAIBAN.....</b>	<b>81</b>
4.1. A HAZAI SZABÁLYOZÁS JOGI KÖRNYEZETE .....	81
4.1.1. Általános szabályok a nyilvánossággal kapcsolatban .....	81
4.1.2. Különös szabályok a katasztrófavédelmi feladatokkal kapcsolatban .....	87
4.2. A NYILVÁNOSSÁG ÉS A LAKOSSÁGI TÁJÉKOZTATÁS ELEMZÉSE .....	92
4.2.1. A felső küszöbértékű veszélyes ipari üzemek .....	92
4.2.2. Az alsó küszöbértékű veszélyes ipari üzemek.....	101
4.2.3. A nyilvánosság biztosításának további kapcsolatai.....	103
4.2.4. A folyamatos információhoz jutás fejlesztésének lehetőségei .....	104
4.3. A TITOKVÉDELEM.....	109
4.3.1. A bizalmas jelleg.....	109
4.3.2. A bizalmasság kérdése a kritikus infrastruktúrák védelmére vonatkozó szabályozásban.....	110
4.3.3. A védendő adatok.....	112
4.3.4. A veszélyes katonai objektumok és a nyilvánosság.....	114
4.4. AZ IGAZSÁGSZOLGÁLTATÁSHOZ VALÓ JOG, A JOGORVOSLAT LEHETŐSÉGE .....	118
4.5. KÖVETKEZTETÉSEK.....	120
<b>ÖSSZEGZÉS .....</b>	<b>124</b>
<b>ÚJ TUDOMÁNYOS EREDMÉNYEK.....</b>	<b>126</b>
<b>AZ ÉRTEKEZÉS AJÁNLÁSAI .....</b>	<b>127</b>
<b>IRODALOMJEGYZÉK.....</b>	<b>128</b>
<b>SAJÁT PUBLIKÁCIÓK JEGYZÉKE.....</b>	<b>132</b>

## BEVEZETÉS

### A TUDOMÁNYOS PROBLÉMA MEGFOGALMAZÁSA

A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény az alapjogok között elsőként mondja ki az emberi élethez és méltósághoz való elidegeníthetetlen emberi jogot, továbbá az ún. harmadik generációs jogok között megnevezi az egészséges környezethez való jogot is. Az alaptörvény szövegében az „elismeri és érvényesíti” fordulat egyfajta cselekvési kötelezettséget ró az államra, mely alapján az Alkotmánybíróság határozatban fejtette ki<sup>1</sup>, hogy létre kell hozni és működtetni a környezethez való jog megvalósítását szolgáló sajátos intézményrendszert. E sajátos intézményrendszer az utóbbi években hazánkban is rohamosan fejlődik, egyre szélesedik és egyre mélyül. A fejlődést a nemzetközi jogi környezet erősen befolyásolja, mégis teret ad a nemzeti sajátosságoknak, így hazánkban az ipari baleset-megelőzés szakterülete a katasztrófavédelmi feladatok között helyezkedik el. A hivatásos katasztrófavédelmi, polgári védelmi szervek már a kezdetektől foglalkoztak a lakosság felkészítésének feladataival a fegyveres konfliktusok mellett katasztrófák és más veszélyhelyzetek esetére vonatkozóan is, de ez a típusú felkészítés egészen más jogi szabályozókon, mégis ugyanazon a lélektani háttéren nyugszik.

Kutatásom alap gondolatát ez az érdekes helyzet adta: hogyan valósítható meg alkotmányos alapjogok védelme (emberi élet védelme, egészséges környezet biztosítása) egy környezetvédelemhez kötődő, de azon kívül elhelyezkedő, sajátos feladattal bíró szervezet- és intézményrendszerben? Az ipari baleset-megelőzés jogi környezetének vizsgálatakor „fedeztem fel” azt az izgalmas szabályozási területet, amely biztosítja a közvetlen kapcsolatot az oltalmazandó lakossággal, ugyanakkor komoly kihívást jelent a kutatás szempontjából, hiszen nemrégiben implementált szabályozásról van szó, amelynek a nemzetközi jogi háttére rendkívül összetett.

#### *A kutatási téma körülhatárolása*

A veszélyes anyagokat alkalmazó vegyipari létesítményekben bekövetkezett balesetek alapján készült tanulmányok a megelőzés területén elsősorban a műszaki-szervezeti megoldásokat keresték. A környezeti jogok elismerését és megszilárdulását követően

---

<sup>1</sup> 996/G/1990. határozat

bontakozott ki a környezeti információhoz jutás joga, amely a 21. századi információs technológiák fejlettségét kihasználva egyre szélesebb körben, egyre hatékonyabban teljesíthető.

Az ipari baleset-megelőzési szakterületen, a döntéselőkészítésben végzett tevékenységem (jogsabály-tervezetek kidolgozása, hatósági eljárások jogi felügyelete) során észleltem azokat a nehézségeket, amelyek az általános és különös szabályok összehangolásával, a nemzetközi és uniós, valamint a hazai normák harmonizációjának biztosításával kapcsolatban jelentkeztek. Ennek során a külföldi tanulmányúton gyűjtött gyakorlati tapasztalatom is megerősítette, hogy a veszélyes ipari üzemek környezetében élő lakosság esetében fokozottan jelentkezik a tájékoztatásra való igény, amelynek szükségesnek és elégségesnek kell lennie ahhoz, hogy a veszély bekövetkeztekor képesek legyenek megvédeni életüket és egészségüket. A bhopali balesetet<sup>2</sup> (1984) követően egyértelműen megfogalmazták a veszélyeztetett területeken élő lakosság felkészítésének jelentőségét, a 90-es évek végére pedig már nem volt megkérdőjelezhető, hogy a környezetvédelem területén az információ jobb hozzáférhetősége és a nyilvánosság részvétele a döntéshozatalban javítja a döntések minőségét és végrehajtását, hozzájárul a nyilvánosságnak a környezeti kérdésekkel kapcsolatos tudatosságához<sup>3</sup>.

Kutatómunkám elsősorban a környezeti információkhoz jutással kapcsolatos kérdéskörre korlátozódik, középpontban a Seveso II. irányelv hatálya alá tartozó ún. veszélyes ipari üzemekhez kapcsolódó nyilvánosság biztosításával és a lakossági tájékoztatással.

A vizsgálat és a fejlesztési javaslatok megfogalmazásának célját nem képezték az eljárásokhoz szorosan kapcsolódó alábbi területek:

- a nyilvánosságra hozandó biztonsági dokumentációk tartalma,
- a külső védelmi terv tartalma és a tervezési eljárás,
- a hatósági engedélyezési eljárás kérdései,
- a településrendezési eljárás és a dominóhatással kapcsolatos kérdéskörök.

Mindezek más kutatási területet képeznek, illetve már kutatás tárgyát képezték, vagy a jövőben képezni fogják.

---

<sup>2</sup> Id. 1. fejezet

<sup>3</sup> Aarhusi Egyezmény preambuluma, ld. később

### ***A kutatómunka aktualitása***

A Seveso II. irányelv rendszere viszonylag új területe mind a nemzetközi jog magyarországi harmonizációjának, mind a végrehajtásnak és a jogalkalmazásnak. A jogállamiság és a jogbiztonság alapelveinek érvényesülése érdekében elvárt a szabályozás felülvizsgálata és aktualizálása, ezért indokolt, hogy a hazai tapasztalatok alapján egy-egy részterület vizsgálat tárgya legyen és a megfelelő végrehajtás mellett a fejlesztés lehetőségeit is tudományos kutatómunka tárja fel.

A kutatásom aktualitását a következők támasztják alá:

- a környezetvédelem szabályozására, az emberi jogként való elismerésére és a nyilvánosságra egyre nagyobb hangsúlyt helyeznek a szakirodalomban, a környezeti információk széleskörű terjesztésével és az általános szabályozókkal kapcsolatban olyan kutatómunkák is készültek, amelyek a kutatásomhoz segítséget nyújtottak;
- más tudományos eredmények felhasználásával (pszichológia, pedagógia, szociológia) új aspektusból vizsgálom a jogi-szabályozási-végrehajtási kérdéseket;
- megismertem jeles hazai szaktekintélyeket, akik már régóta kutatnak - más témákban, de az ipari baleset-megelőzés területén -, és segítettek abban, hogy a témában mélyebb kutatásokat érdemes végezni.

Kutatásomat 2010. február végén-március elején zártam le.

Az aktualitása mellett kutatómunkám hiánypótló, mert ezen szakterületen a figyelem eddig elsősorban a veszélyes ipari üzemek szabályozásának más műszaki szakterületeire irányult. Az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóságon, mint a Seveso II. irányelv hazai implementációjáért felelős központi katasztrófavédelmi szervnél az elmúlt mintegy nyolc év alatt megszerzett tapasztalatokat feldolgozó szakmai kiadványokat és tudományos kutatásokat a szakemberek nyilvánosságra hozták, a végrehajtásban feladattal rendelkező szervezetek számára azok rendelkezésre állnak. E dokumentumokat értékezésem előkészítése során áttekintettem. A kutatásokról – a Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem Katonai Műszaki Doktori Iskolájának gondozásában – készített tudományos munkák a következő témákat vizsgálták:

Kutatás ideje	Szerző	Értekezés címe
2005	Cseh Gábor	Kockázatelemzési módszerek a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos baleseti veszélyek szabályozása területén
	Hesz József	Az ipari baleset-elhárítás eljárás- és eszközrendszerének kutatása és fejlesztése, különös tekintettel a kőolaj-finomítókra
	Varga Imre	A veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni megelőzési és védekezési tevékenység rendszere
2006	Káta-Urbán Lajos	Az ipari balesetek országhatáron túli hatásai elleni védekezés alkalmazási feltételeinek értékelése és fejlesztése
	Vass Gyula	A településrendezési tervezés helye és szerepe a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos ipari balesetek megelőzésében
2007	Grafjódi István	A súlyos ipari balesetek megelőzését és következményeinek csökkentését szolgáló műszaki és gazdasági eszközök és eljárások kutatása-fejlesztése
	Hoffmann Imre	A védelmi tervezés és kockázatcsökkentés jelentőségének kutatása a súlyos ipari balesetek elleni védekezésben
2008	Gyenes Zsuzsanna	Az ipari biztonságot szolgáló eljárás- és eszközrendszer fejlesztése a külső hatások elleni védekezésben
	Sándor Annamária	Jelentési és vizsgálati rendszer fejlesztési lehetőségei a veszélyes anyagokkal kapcsolatos ipari balesetek elleni védekezés területén
2009	Kovács Zoltán	A térinformatika lehetőségei a veszélyes anyagok okozta súlyos ipari balesetek megelőzésében

*1. táblázat: Kutatási témák a veszélyes ipari üzemekkel kapcsolatosan  
ZMNE KMDI 2005-2009  
(forrás: ZMNE Könyvtár)*

A környezeti információhoz jutás jogának szabályozása viszonylag fiatal jogterület, illetve csak az általános környezeti információk mibenlétével és gyakorlati végrehajthatóságával foglalkozik a szakirodalom, a nyilvánosság tájékoztatásával kapcsolatos speciális tárgykörre vonatkozó, értékelhető nemzetközi vagy hazai tapasztalat rendkívül szűk körben volt fellelhető. Veresné Hornyacsek Júlia 2005-ben vizsgálta a lakosság katasztrófavédelmi felkészítésének elméleti és gyakorlati kérdéseit, míg Antalicz-Gergelics Natália 2009-ben készítette „A lakosság védelmének területi és helyi szintű vizsgálata a Paksi Atomerőmű környezetében” című értekezését. Az első kutatás tehát a lakosság katasztrófavédelmi (polgári védelmi) felkészítésének általános jellemzőire fókuszált, míg a második munka annak egy speciális, a nukleáris veszélyeztetésnek kitett területen élő lakosság védelmével foglalkozott.

Jelen kutatásommal a lakosság felkészítésének – részben az általános, részben egy újabb speciális, a veszélyes ipari üzemekre vonatkozó szakterület – tudományos vizsgálatát kívánom teljesebbé tenni.

## **KUTATÁSI CÉLKITŰZÉSEK**

Kutatási célkitűzéseim, hogy megvizsgáljam a környezeti információhoz jutás jogáról szóló nemzetközi és hazai törekvéseket és szabályozókat, elemezzem a kialakult rendszereket és fejlesztési javaslatokat fogalmazzak meg a hatékony lakosságvédelem érdekében a következő területeken:

- a környezeti jog kialakulása és fejlődése,
- a környezeti információhoz jutás jogának megjelenése és fejlődése,
- a veszélyes ipari üzemekhez köthető környezeti információk nyilvánosságának létjogosultsága,
- a veszélyes ipari üzemekre vonatkozó speciális szabályok a nyilvánosság és lakossági tájékoztatás területén,
- a hazai szabályok megfelelése és fejlesztési lehetőségei.

A célkitűzéseimnek megfelelő rendben az értekezést négy fő részre osztom, ahol a környezeti jogok kialakulásától kezdődően bemutatom a környezetvédelmi jogok és a környezeti információhoz jutás jogának fejlődését. Az alkotmányos alapjogok érvényesülését biztosító intézményrendszer elemzésén keresztül a hatályos jogszabályok és más végrehajtási területek módosítására teendő javaslataimmal előmozdítani kívánom a nyilvánosság és lakossági tájékoztatás hatékonyságát és fejlődését az ipari baleset-megelőzésben.



## **HIPOTÉZISEK**

Kutatásom az alábbi feltételezésekből indul ki:

1. Igazolható az aarhusi jogok (információhoz jutás joga, a döntéshozatalban való társadalmi részvétel joga, jog az igazságszolgáltatáshoz) és a veszélyes ipari üzemek szabályozásának kapcsolódása és végrehajtási kötelezettsége, továbbá létrehozható az ipari baleset-megelőzési szakterület eddig még nem kutatott szabályozórendszerének tudományos megalapozása. Ily módon e tudományos kutatómunkával elemezhető és kidolgozható egy olyan módszertan a jogalkalmazás számára, amely útmutatásul szolgál a környezeti információhoz jutás jogának, mint általános szabálynak, valamint a veszélyes ipari üzemekre vonatkozó speciális rendelkezések viszonyának értelmezésére és alkalmazására.

2. A gyakorlati munka során észlelt jogalkalmazási bizonytalanságból kiindulva feltételezem, hogy a veszélyes ipari üzemekkel kapcsolatos törvényi és kormány rendeleti szintű szabályok tudományos módszerekkel vizsgálhatóak, és a bizonytalanságok (hiányosságok, ellentmondások) feltárását követően konkrét jogszabály módosítási javaslatok kidolgozásával megszüntethetők.

3. Feltételezem, hogy kidolgozhatók olyan konkrét fejlesztési javaslatok, amelyekkel megteremthető az összhang az Európai Unió és a hazai jogi szabályozó eszközök által előírt elméleti követelmények (elsősorban: hatékonyság és széleskörűség) és a gyakorlat között.

## **KUTATÁSI MÓDSZEREK**

A dolgozat elkészítése során az alábbi kutatási módszereket alkalmazom:

A dolgozatomban felhasznált szakirodalom a nemzetközi és hazai környezetvédelmi jog, az alkotmányos alapjogok fejlődését és a szabályozás kérdéskörét tárgyalja, illetve – az általánosságban vett környezeti információkkal kapcsolatos – gyakorlati végrehajtásra kínál módszertant. Áttekintem a releváns irodalmat, így más hazai és nemzetközi szakértők tudományos publikációiban közzétett véleményeket. E véleményüket felhasználva, részben megerősítem, részben továbbfejlesztem azokat. Feldolgozok és alkalmazok más tudományos eredményeket a pszichológia, a pedagógia, a nyelvészet területéről.

Kutatásaimban olyan külföldi tanulmányokat dolgozok fel, amely megtörtént balesetek körülményeivel és az azokból levonható tanulságokkal foglalkozik.

Hazai és nemzetközi konferenciákon, tapasztalatcseréken, tudományos publikációkban hozom nyilvánosságra a saját eredményeimet, számítva a tudományos közösség kritikai észrevételeire. Az értekezésemben összefoglaló táblázatokkal kívánom ábrázolni az elemző és kidolgozó munkám alapján megfogalmazott következtetéseimet.

A kutatómunka folyamán különös hangsúlyt fektetek a nemzetközi és hazai jogi szabályozók vizsgálatára, elmélyült elemzésére, valamint a jogfejlődést megalapozó nemzetközi jogi szervezetek tevékenységéből származó eredmények beépítésére.

A kutatás során alapvető szempontnak tekintetem a tudományos megalapozottságot, a rendszerszemléletű megközelítést, az analízisekre, szintézisekre épülő saját, egyéni következtetések kialakítását. Értekezésem alapvetően a jogi szabályozóeszközök, a jogszabály-előkészítésben szerzett tapasztalataim felhasználásával készül, ugyanakkor egyéni megállapításokat, megoldási javaslatokat és megközelítéseket alkalmazok.

## 1. FEJEZET

### A LAKOSSÁGI TÁJÉKOZTATÁS LÉLEKTANI KÉRDÉSEI

A polgári védelem és a katasztrófavédelem egyik alapvető feladata a lakosság tájékoztatása és felkészítése a várható veszélyekre, valamint a bekövetkezett veszélyhelyzetekben követendő magatartási szabályokra. A XX. és XXI. század biztonsági környezetére tekintettel különös hangsúlyt kaptak a vegyipari létesítmények környezetében élő lakosságvédelmi, azon belül is a felkészítési feladatok. E tevékenységek vizsgálata és magasszintű művelése elképzelhetetlen a társtudományok eredményeinek ismerete nélkül, ezért értekezésemet a lélektani kérdések és a pszichológia által kínált tudományos eredmények lehetséges felhasználási módozatainak bemutatásával kezdem, amely Prof. Dr. Bolgár Judittal közös tudományos publikációnkon alapul.

Az első fejezet elején a téma megközelítéséhez a bhopali baleset rövid bemutatásával, mint esetleírással kívánom a lakosság előzetes és veszélyhelyzeti tájékoztatásának hiányát/szükségességét felvetni, majd a tanulságok levonásával a társadalomtudományi aspektus oldaláról bevezetni a későbbi jogi-szabályozási lehetőségeket.

#### 1.1. A bhopali baleset (1984)

1984. december 3-án olyan vegyipari baleset történt, amelynek következményeként az ipari baleset-megelőzés szabályozásában és gyakorlatában is számos változást vezettek be mind nemzetközi, mind nemzeti szinteken: hajnalban az indiai Bhopal város vegyi üzemében (Union Carbide) egy metil-izocianát (MIC) tároló tartályba víz került, 200 Celsius fok fölé emelkedett a hőmérséklet, ezáltal mérgező gáz keletkezett és jutott ki a szabadba [1]. A MIC erősen mérgező gáz, amely az emberi szervezetben gyakorlatilag minden szervet roncsol, maradandó egészségkárosodásokat okoz. A gyilkos gázfelhő azonnal megölt háromezer, más becslések szerint nyolc-tízezer embert, a túlélők – egyes források szerint ötven-, mások szerint többszázezer személy – még ma is szenvednek bénulásban, megvakultak, immunbetegségeik vannak, vagy később kifejlődött, a mérgező gázzal kapcsolatos más betegségben elhunytak [2]. A WHO összesítése alapján a balesetben kettőezer-nyolcszáz személy hunyt el, ötvenezer sérült és kétszázezer kitelepített személy volt [3], míg az indiai

kormány 1991. évi hivatalos jelentésében több mint háromezer-nyolcszáz elhunyt és mintegy tizenegyezer tartós beteg, vagy egészség-károsodott szerepel [1]. Az elmúlt évtizedek alatt számtalan vizsgálat és tanulmány kereste e rendkívül súlyos ipari baleset okainak és következményeinek magyarázatát – az értekezés témája szempontjából azonban most az a kiemelendő kérdés, hogy a lakosság megfelelő felkészítésével, időben történő riasztásával és a balesetet követő tájékoztatással csökkenthető lett volna-e az áldozatok száma. A források szerint a környéken kilencszázezer [4] lakos élt, akiket előzőleg nem készítettek fel a veszélyre, a pánik elkerülése érdekében a riasztó szirénákat nem működtették, majd a balesetre ébredő város lakosságának elemi iránymutatást sem adtak a menekülési útvonalak, illetve a követendő magatartás tekintetében (például hogy a nyílászárókat tartsák csukva, illetve ne menjenek ki a szabadba) [5]. A súlyos baleset és az azt követően megtett, vagy meg nem tett intézkedések tanulságos példaként szolgálnak a katasztrófavédelem több szakterületén, közöttük a felkészítés és lakossági tájékoztatás témakörében.

1987 júniusában ismét pánik tört ki Bhopalban, amikor a Union Carbide-hoz közeli vegyi üzem ammónia-szivárgása miatt tünetek jelentkeztek a lakosságnál: szem-irritáció, könnyezés. Több ezer helybéli menekült el a városból legalább 30 mérföld távolságra, mert az esemény azoknál, akik a korábbi balesetet is átélték, előhívta az akkori élményeiket. Az üzemi hűtőtorony csővezetékének meghibásodása következtében haláleset, illetve sérülés nem történt, az elmenekült lakosság visszatérhetett otthonaikba, miután a hatóságok megnyugtatták őket, hogy nincsenek veszélyben [6].

Az ismertetett jelenség a klasszikus kondicionálás tipikus példája, amikor egy korábbi baleseti élmény alapján a hasonló ingerre azonnal reagált a lakosság. Ez azt is jelenti, hogy megtanulták: ha a szem viszket és könnyezni kezd, menekülni kell.

## **1.2. Az egyén és a tömeg viselkedése veszélyhelyzetben**

Az emberi életet, egészséget fenyegető helyzetben az egyén és a tömeg reagálása létfontosságú lehet a (meg)menekülés szempontjából. Az egyén félelme és a tömeg viselkedésének változása szoros összefüggést mutat [7], ezért a pszichológia mindkét magatartási módot vizsgálja.

A félelem az emberi életet végigkíséri, nemcsak negatív, de pozitív módon is fontos szerepet játszik a különböző tanulási módozatokban, a személyiség fejlődésében. Ranschburg Jenő megkülönbözteti a megelőző (várt) félelmet az eseményt követő pánikszerű ijedtségtől, és

kísérletekkel igazolta, hogy amennyiben a személyiségnek lehetősége van időben átélni a közelgő veszélyt, akkor gyorsabban sajátítja el a megelőző, elhárító tevékenységeket, illetve hatékonyabban hajtja végre azokat. Váratlanul bekövetkező katasztrófa esetén a veszélyhelyzet átélése nem előzi meg az eseményt, ezért mutathat az egyén pánikreakciót [8].

A pánik fogalmának meghatározása igen összetett feladat. Kővágó György szerint a pánikállapot hirtelen támadó félelem, rémület, amely váratlan, ijesztő környezeti hatások, események következtében jön létre, és működésképtelenséget idéz elő a lelki folyamatok összehangoltságában [9]. Egy másik meghatározás alapján a pánik az egyének, vagy egyének csoportjainak menekülési reakciója a külvilág hirtelennek, meglepetésszerűnek észlelt kedvezőtlen megváltozására, mely egyben a kiút ígéretével is kecsegtet [10].

Az egyéni pánikjelenség eseményről-eseményre, emberről-emberre változhat, mégis a történelmi példák és kísérletek alapján néhány közös jellemzőt meg lehet állapítani. A pánikba esett személyek általában elvesztik ítélőképességüket, ezáltal a cselekvőképességüket, és az adott helyzetben a „külső szemlélő” számára értelmetlen módon próbálnak menekülni. Így az esetleg ismert útvonal helyett összevissza szaladnak, csak az egyéni érdeket tartják szem előtt, jellemzőek a szélsőséges érzelmi megnyilvánulások, az agresszív kitörések. Előfordul a morális gátak teljes eltűnése, a „civilizált” viselkedési formák semmibe vétele.

A felsoroltakat támasztják alá a következő történelmi példák:

- Az ajkai bányában 1908-ban bekövetkezett bányaszerencsétlenségben 55 bányász halt meg, akik a túlszűfolt, elakadt felvonóban füst- és gázmérgezést szenvedtek, míg 195 bányász mellékvágatokon és kerülőutakon kijutott a mélyből. Ezt a lehetőséget valamennyien ismerték, azonban a pániktól beszűkült tudatállapotban nem keresték az ésszerű megoldásokat, gyors és mindenáron való menekülésre törekedtek.

- A Titanic óceánjáró hajón a katasztrófa bekövetkezése után az alapvető erkölcsi elveket, a nők, gyerekek, idősek mentése elsőbbségének elvét is felrúgva férfiak női ruhában próbáltak helyet kapni a mentőcsónakokban, mások késsel fenyegetőzve szereztek maguknak mentőmellényt [7<sup>4</sup>].

A pánik, és különösen a tömegpánik kialakulásának egyik feltétele, hogy legyen reális menekülési lehetőség. Az egyéni viselkedésből adódóan a tömeg viselkedése is módosulhat, hiszen a csoporttagok ún. hasznossági sorrendet állítanak fel, amelyben az egyéni érdek, a

---

<sup>4</sup> uo. p. 31-32. és 24.

biztonságos menekülés áll első helyen, csak ezt követi a menekülési sorrend kivárása. Mintz amerikai pszichológus ezt a helyzetet és az egyén-tömeg reakcióját vizsgálta (1980-as évek), amikor kísérletében vízzel teli palackból kellett a kísérleti személyeknek dugókat kihúzni. A feladatot nehezítette, hogy a dugóknak száraznak kellett maradniuk és egyszerre csak egy fért ki a nyíláson; a későbbiekben a víz szintje emelkedett, vagy azt állították, hogy emelkedik. A kísérlet alapján megfogalmazott következtetések:

- a gyakorlás és az előzetes tervekészítés javította a végrehajtást, de előfordult, hogy egyéni érdekek szerint cselekedtek;
- gyakrabban alakult ki pánik ha (1) érdekeltségi motívumot, jutalmazást, büntetést alkalmaztak; (2) fokozódott a veszély, azaz nőtt a víz emelkedési sebessége; (3) a kísérleti személyek azt hitték, hogy fokozódik a veszély, mert megtévesztő közlést kaptak, mely szerint gyorsabban nő a víz [11].

Kővágó a tanulmányában a következőképpen fogalmazott a pánik elkerüléséről: „minél előbb és mindent meg kell tenni azért, hogy az események szenvedő alanyai kellő ismertetést kapjanak az őket érintő kérdésekről a reális veszélyeket illetően, és azok elháríthatóságának módjai tekintetében is. Mindenféle pánik elkerülésének alapja a veszély megelőzéséhez, valamint elhárításához szükséges információ birtoklása.” [9<sup>5</sup>]

Érdekesség, hogy a pánikviselkedés kutatásában nemrégiben matematikai egyenletekkel írták le a nagy tömegben mozgó emberek között fellépő fizikai kölcsönhatásokat. Vicsek Tamás akadémikus és kutatócsoportjának vizsgálatai a menekülési pánik jelenségét a sokrészesekes rendszerek mintájára modellezte. Egyenletrendszerével elsőként vett figyelembe konkrét fizikai és pszichológiai paramétereket. A kutatáshoz is kapcsolódó német fizikusok (Schreckenberg, Helbing) evakuációs szoftvert fejlesztettek ki, amely szimulálni tudja egy adott helyszínen a kifelé nyomuló tömeg várható dinamikáját. Ennek segítségével előre jelezhető, hogy hol alakulhatnak ki - a közlekedési dugókból ismert - szakaszos torlódások, amelyek azt jelzik, hogy az adott útszakasz elérte befogadóképességének maximumát, és hol várhatók az úgynevezett tömegrengések, ahol pánik esetén Bandelow német pszichiáter szerint „kikapcsol a józan ész és az idegrendszer egy archaikus, korábbi evolúciós szintre lép vissza” [12]. A kidolgozott modell és a szoftver segítségével talán majd megelőzhetőek lesznek a 2006. augusztus 20-án Budapest belvárosában, a tűzijáték miatt feltorlódott

---

<sup>5</sup> uo. p. 17.

tömegben, a hirtelen keletkezett rendkívül heves viharban történt balesetekhez hasonló események.

Egy fenyegető helyzetben nem csak negatív szélsőségekkel reagálnak az emberek. Előzetes ismereteik, egyéni adottságaik segítségével megfelelően tudnak viselkedni és így megmenekülni egy váratlan, addig még soha nem tapasztalt helyzetből is. Pauchard szerint - aki a svájci hadsereg katonájaként vegyi katasztrófát követő mentési munkákban is részt vett és vizsgálta a veszélyhelyzetben tanúsított magatartásokat - egy hirtelen bekövetkező katasztrófa túlélői között a következő arányok alakulnak ki:

Pánikszerű félelem, ellenőrizhetetlen érzelmek	75-80 %
Lélekjelenlétét megőrzi és viszonylag gyorsan cselekvőképessé válik	20 %
Erős pszichikai tünetek, közvetlen orvosi beavatkozás szükséges	2-3 %

2. táblázat: A pszichikai reakciók aránya a katasztrófák túlélői között [13]

Pauchard azt is megfogalmazta, hogy veszélyhelyzetben az emberi cselekedetek a probléma megoldására (veszélyhelyzet leküzdésére) irányulnak, vagyis leküzdési stratégiákat alkalmaznak az egyensúlyi állapot helyreállítása érdekében. Ekkor a legjellemzőbb viselkedési formák a tolerancia (eltérés), a rezignáció (beletörődés), valamint a kontrollálás (irányítás). Az első két módszer passzív jellegű, a kontrollálás aktív cselekvési forma. Ez utóbbi alkalmazása teszi lehetővé az egyik fokozatról a másikra történő átváltást a leküzdési hierarchiában, melynek elemei:

- kognitív (gondolati) illeszkedési mechanizmus: ennek lépései a felismerés, a meggondolás, a tervezés és a cselekvés;
- elfojtó-tagadó mechanizmus: ez a magatartási forma akarattól függetlenül kerül felszínre, a veszélyben lévő jellemzően „nem vesz tudomást a helyzetről”, így lehet neurotikus elhárító, védekezési mechanizmus, pl. a figyelmeztető jelek szándékos figyelmen kívül hagyása, eltúlzott bizalom a hivatalos szervek iránt akik majd megoldják a problémát, vagy a bűnbakkeresés – a módszer nem alkalmas a probléma megoldására, adott esetben a félelem fokozódását eredményezi;

- emocionális-érzelmi mechanizmus: az irányító szerepet az emóciók, az érzelmek veszik át, a viselkedés (magatartás) egyre primitívebb lesz.

A felkészítés és a lakossági tájékoztatás célja a fenti arányok (2. táblázat) módosítása. A gyorsan cselekvőképessé váló – kognitív leküzdési stratégiát produkálni tudó - lakosok száma növekedhet, ha előzetesen megismerik a veszélyhelyzeteket, a felkészítések alkalmával fejlődik ön- és társmentési képességük, továbbá sikeresen alkalmazni tudják a megfelelő menekülési módozatokat (magatartási szabályokat).

### 1.3. Lehetséges módszerek az ismeretek átadására

Az ismeretek átadásának módszerei közül a leghatékonyabbat kell kiválasztani, ami azonban nagyon sok feltételtől függ. Különböző szempontokat kell mérlegelni, így például a felkészítendő célcsoport életkorát, általános intellektusát, meglévő ismereteiket és iskolai végzettségüket, családi helyzetüket, környezetük és településük jellemzőit – a módszerek kiválasztása tehát „kultúra-függő”.

#### 1.3.1. A hatékony módszer kiválasztásának szempontjai

A hatályos jogi szabályozás<sup>6</sup> a lakosság felkészítése tekintetében általános és speciális célcsoportokat határoz meg. Önálló rendszert alkotnak az általános és középiskolai tanulók és tanáraik (a közoktatás résztvevői), a veszélyes ipari üzemek, illetve a nukleáris létesítmények környezetében közelebb és távolabb élők számára meghatározott felkészítési-tájékoztatási eljárások. Más-más célcsoportot jelentenek azok a lakosok, akik elsősorban természeti eredetű, rendszeres veszélyeztetésnek vannak kitéve (pl. árvizes területen élők), és megint mást, akik nagy forgalmú, veszélyes anyag szállításával is érintett jelentős közlekedési csomópont vagy útvonal közelében élnek (pl. autópálya, logisztikai központ, raktárbázis). A célcsoportok elkülönítése és meghatározása jelentősen befolyásolja az alkalmazandó felkészítési módszert. Ez jelenti a közvetítendő tartalom milyenségét és mennyiségét, más kifejezéssel az információ szükséges és elégséges mértékét, de jelenti a tudás közvetítésére használt megfelelő csatorna kiválasztását [14] is. Nagyobb csoport számára a személytelen, „távrolól”, például a televízió, rádió útján megtartott előadás jellegű tájékoztatás is megfelelő

---

<sup>6</sup> A polgári védelmi felkészítés követelményeiről szóló 13/1998. (III. 6.) BM rendelet, továbbá a veszélyes ipari üzemek esetében a 18/2006. (I. 26.) Korm. rendelet, a nukleáris létesítményekre vonatkozóan a 165/2003. (X. 18.) Korm. rendelet



lehet, míg kisebb közösség esetében a közvetlen, hiteles személlyel történő akár párbeszéd jellegű gyakorlatias felkészítés az eredményesebb.

Fontos megelőzni a rémhírek és eltúlzott/hamis információk terjedését, hiszen így ellenkező hatás érhető el – a bizonytalanság és a hírhíány a rémhírképződés láncolatát indíthatja el. Hankiss szerint az érintett emberek és közösségek igyekeznek kikerülni a veszélyhelyzetből, vagy bizonytalanság állapotából, ehhez azonban információra van szükségük a veszély mibenlétére és mértékére, a bekövetkezett változások okaira, a megoldási lehetőségekre vonatkozóan [15].

### ***1.3.2. Módszerek a tudás átadására***

A katasztrófavédelmi felkészítés útján az érintett lakosság veszélyhelyzeti magatartásának viselkedés-szintű befolyásolása érhető el. Ez megvalósulhat a klasszikus kondicionálásos tanulással, vagy a meggyőzés különböző típusaival. Elsősorban iskolásoknál fontos módszer a divergens gondolkodás kialakítása, a problémamegoldási képesség és a rendszerszemlélet fejlesztése.

A klasszikus kondicionálás Pavlov nevéhez fűződik, aki a csengő hangjához társított étel adagolásával feltételes, majd feltétlen reflexet alakított ki a kísérleti kutyában [16]. A II. világháború idején hasonló kondicionálásos tanulás ment végbe a civil lakosság körében, amikor a légvédelmi sziréna hangjára az emberek „gépiesen” futottak az óvóhelyekre. Napjainkban a katasztrófavédelmi felkészítés egyik módszere lehet a kondicionálásos tanulás, amellyel elérhető, hogy egy meghatározott ingerre (sziréna, hangszóróban történő szöveges közlés, fényjelzés, egyéb helyben szokásos jelzés) a lakosság a követendő veszélyhelyzeti magatartást tanúsítsa, például a nyílászárókat csukja be, a réseket nedves takarókkal tömje el és figyelje a további utasításokat a műsorszórókon – a veszélyes anyag szabadba jutása miatti védekezés érdekében. Ily módon elsősorban a felnőtt korú lakosság viselkedése befolyásolható. Akik már kevésbé rugalmasak, kevésbé meggyőzhetőek, sőt adott helyzetben ellentétes érzelmekkel reagálhatnak (pl. elbagatellizálják a veszélyt, mert nem tekintik hitelesnek a védekezést vezető polgármestert), egy tulajdonképpeni „műveleti utasítás” jellegű mechanizmussal aktivizálhatók, amely direkt információt tartalmaz a veszély és a követendő magatartás tekintetében.

A meggyőzés módszerét Síklaki a következő módon határozza meg: a meggyőzés tudatos tevékenység, a befolyásoló félnek szándékában áll a befolyásolt fél viselkedését

megváltoztatni, a befolyásolt fél pedig ennek tudatában, saját döntése nyomán változtat magatartásán [17]. E módszerrel olyan eszköz áll a felkészítést végző szakemberek rendelkezésére, amely kognitív tanulás útján hat a potenciálisan veszélybe kerülők magatartására, akik maguk is akarják e változást. Síklaki megkülönbözteti a meggyőzéstől a további befolyásolási formákat, úgymint

- kényszerítés (a befolyásolt fél tudatában van a változásnak, de nem ért egyet),
- manipuláció (a befolyásolt fél nincs tudatában a befolyásoló szándékknak),
- rábeszélés (olyan szimbolikus stratégiák alkalmazásával, amelyek érzelmeket váltanak ki),
- propaganda (tömeget befolyásoló eszköz, egy eszmerendszer, ideológia elfogadtatására, esetleg hazugsággal és manipulációval),
- demagógia (a hallgatóság érzelmeivel manipulál, aktuális cselekvésre mozgósít, nem törekszik egy nézet tartós megváltoztatására).

Az utóbbi két módszer nem elfogadható a lakosság felkészítése és tájékoztatása terén. Fentiekől eltérően a meggyőzés elsősorban észérveken, logikai bizonyításokon nyugvó stratégiákat alkalmaz, a meggyőzendő fél értelméhez szól, ezért elfogadható és alkalmas eszköz.

A gondolkodást, mint információfeldolgozást tekintve Síklaki felidézi a meggyőzés kognitív folyamatának egyik modelljét McGuire nyomán<sup>7</sup>, öt egymásra épülő információfeldolgozási lépéssel:

1. figyelem
2. megértés
3. elfogadás
4. megtartás
5. cselekvés

3. táblázat: Az információfeldolgozás lépései [17<sup>8</sup>]

Nagyon fontos, hogy a folyamat-modell alkalmazásakor figyelembe legyenek véve az egyéni adottságok, különbségek, hiszen ez jelentősen befolyásolja a meggyőzés eredményét.

<sup>7</sup> McGuire később továbbfejlesztette a modellt tizenkét lépéses összetett rendszerré, mátrix formájában ábrázolva a bemeneti és kimeneti tényezőket (Síklaki, 49-50. old.) - e módszer ismertetése azonban meghaladja jelen értekezés kereteit

<sup>8</sup> uo. p. 48.

A közoktatásban tanuló diákok esetében a módszertani követelmények a következők szerint összegezhetők:

- a foglalkozások a tanulók életkori sajátosságainak figyelembevételével, differenciáltan történjenek;
- mindig figyelemmel kell lenni a kisiskolások, felsőbb osztályosok háttérismereteire (természetismeret, földrajz, fizika, kémia), előzetes tanulmányaikra és tapasztalataikra;
- a felkészítés kezdetén szűk ismeretanyagot célszerű közvetíteni, középpontban a „kézzelfogható” helyi veszélyeztetéssel, amelyet a későbbiekben lehet egyre bővíteni, mélyíteni;
- fontos a rendelkezésre álló oktatástechnikai és egyéb szemléltető eszközök használata, a minél több oldalról történő megközelítés, valamint az összefüggések feltárása, a rendszerszemlélet és a gyakorlatias megközelítés alkalmazása [18].

A pszichológusok és a pedagógusok hangsúlyozzák a problémamegoldó gondolkodás kialakítását és fejlesztését az iskolákban:

Tóth Péter vizsgálata rávilágít arra, hogy a divergens gondolkodás mellett a konvergens gondolkodás is egyenrangú szerepet játszik a problémamegoldásban [19], Bagdy-Telkes pedig gyakorlati példákkal segíti a pedagógusokat abban, hogy a gyermekek egy problémaszituációhoz többféle alternatív megoldást találjanak [20].

Előbbieknek megfelelően a Nemzeti Alaptanterv<sup>9</sup> a kulcskompetenciák között közvetlenül és közvetve is megjeleníti a katasztrófavédelemhez kapcsolódó elvárásokat, az „életvitel és gyakorlati ismeretek” műveltségterületnél egyebek mellett cél a mesterséges környezet területeinek és összefüggéseinek bemutatásával a tanulók tájékozottságának, biztonságérzetének növelése. A biztonságkultúra témakörében az elsajátítandó ismeret az egyéni és társadalmi létet veszélyeztető tényezők felismerése, az egyén felelőssége a vészhelyzetek kialakulásában, kialakításában, katasztrófavédelem (tűz- és polgári védelem, tervezés, megelőzés, beavatkozás, értékelés).

A felmenő rendszerű felkészítés a leghatékonyabb módszer. Amennyiben a nyitott beállítódású, tanulásra fogékony gyermekek az életkoruknak megfelelő szintű ismereteket sajátítanak el, problémamegoldó képességük megfelelően fejlődik, felnőtt korukra

---

<sup>9</sup> A Nemzeti Alaptanterv kiadásáról, bevezetéséről és alkalmazásáról szóló 243/2003. (XII. 17.) Korm. rendelet

megalapozottan lehet a katasztrófavédelmi – ezen keresztül az önmentési – magatartási formákat számukra átadni.

Az elméleti felkészítést minden esetben ki kell egészíteni begyakorlással, amely során aktív szimulációs tevékenységekkel, csoportos és társas együttműködésben a megszerzett ismeretek megerősítése és gyakorlati végrehajtásának próbája történik. A gyakorlatok rávilágíthatnak a hibákra és hiányosságokra, így azok kijavítására és pótlására lehetőség adódik még a veszélyhelyzeti alkalmazás előtt. A gyakorlatok emellett a tanulási mechanizmus (bevésés) lényeges elemét is képezik az ismétléssel, a megerősítő visszajelzésekkel. Az információfeldolgozás öt lépését tekintve a gyakorlat lehetőséget biztosít a korábban kapott ismeretek megértésére és elfogadására, valamint a megszerzett tudás megtartására.

#### **1.4. A pszichológiai szempontok megjelenése a végrehajtásban**

A pszichológia tudományos eredményeinek alkalmazása több síkon jelenik meg a lakosság felkészítése és tájékoztatása terén. A már idézett közoktatásbéli módszertani kérdések egyértelműen támaszkodnak ezen vívmányokra, a felkészítéssel foglalkozó katasztrófavédelmi szakemberek jellemzően részesülnek pszichológiai alapismeretekről szóló képzésben, továbbá a jogszabályok kötelezettségként és elvárásként fogalmazzák meg a gyakorlati alkalmazást. Ez utóbbi jól megfigyelhető a veszélyes ipari üzemekre (sevesos üzemek) és a nukleáris létesítményekre vonatkozó szabályokban:

- a) a lakossági tájékoztatás során el kell különíteni az aktív és a passzív tájékoztatási módokat (az információk eljuttatása direkt módon, illetve lehetőség biztosítása az információszerzésre);
- b) az eredményesség biztosítására ellenőrizni szükséges, hogy az információk eljutottak-e a címzettekhez, továbbá a visszacsatolás lehetőségét meg kell teremteni;
- c) a megelőzési-felkészülési időszakban átadott ismereteket meghatározott időközönként részben vagy egészben gyakorlatokon is alkalmazni kell, a mentésben és elhárításban részt vevő szervekkel együttműködésben;
- d) az alkalmazandó információs csatornák meg vannak határozva, illetve lehetséges alternatív, hatékony megoldások alkalmazása;
- e) a hitelesség biztosítása érdekében
  - az információ közlésére jogosult szervek és személyek meg vannak nevezve,

- a lakossági tájékoztatás céljaként megnevezésre kerül (a megelőzés időszakában) a lakosság bizalmának megszerzése és építése;
- a tájékoztató anyagokat ellenőrizni kell az ellentmondások kiszűrése céljából;
- f) a vonatkozó jogszabály kimondja, hogy a tájékoztatási stratégia és a módszerek elvi kidolgozásához és folyamatos fejlesztéséhez fel kell használni a kommunikáció, a szociálpszichológia és más kapcsolódó tudományterületek kutatási eredményeit;
- g) a szükséges és elégséges információadás, a hatékony védekezés érdekében különbséget kell tenni a közvetlenül, illetve közvetve érintett lakosság között;
- h) fontos, hogy a tájékoztatás
  - legyen egyértelmű, érthető és követhető (ami növeli a bizalmat és segít elkerülni a lakosság pánikszerű reagálását),
  - legyen gyors, hogy megelőzze a bizonytalanság kialakulását,
  - a helyi sajátosságokra tekintettel valósuljon meg a nemzeti kisebbségek, vagy a turisták által használt nyelven is;
  - részletesebb és rövidebb, de könnyebben értelmezhető összefoglaló kiadvánnyal is megvalósuljon;
  - meghatározott időközönként a naprakész információkkal frissítésre kerüljön,
  - a hagyományos papíralapú és a korszerű telekommunikációs eszközök alkalmazásával is elérhető legyen (pl. internet, mobil eszközök).

A felsoroltaknak kiemelkedő hangsúlyt ad, hogy az Alkotmányban<sup>10</sup> az alapjogok között megjelenített élethez és egészséges környezethez való jog intézményi megvalósításának egyik biztosítéka szintén magas szintű jogi szabályozóban, a katasztrófavédelmi törvényben<sup>11</sup> került rögzítésre. Eszerint mindenkinek joga van arra, hogy megismerje a környezetében lévő katasztrófaveszélyt és elsajátítsa az irányadó védekezési szabályokat. A polgári védelemről szóló törvény<sup>12</sup> (amellyel egyúttal a Genfi Egyezmények I. Kiegészítő Jegyzőkönyvének rendelkezése is teljesül) céljai és a polgári védelem feladatai között első helyen szerepel a lakosság oltalmazása érdekében a védekezésre való felkészítés.

A lélektani tudományos eredmények jogi normákba történő beépítésével ezen jogok és kötelezettségek megvalósulásának teszünk eleget. [21]

---

<sup>10</sup> A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény

<sup>11</sup> A katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezéssel szembeni 1999. évi LXXIV. törvény

<sup>12</sup> A polgári védelemről szóló 1996. évi XXXVII. törvény

## 1.5. Következtetések

1. A hatékony és eredményes, a szükséges és elégséges információközlés, illetve lakossági tájékoztatás és felkészítés előfeltétele a lélektani folyamatok megismerése:

Vizsgálni és elemezni szükséges

a) az egyén és a tömeg reakcióját veszélyhelyzetben, továbbá

b) ezen reakciók összefüggéseit a megelőző-felkészülési időszak során végzett tájékoztatási tevékenységekkel.

A vizsgálatok és elemzések eredményei alapján kell kidolgozni a lakosság felkészítésének tartalmát és módszertanát.

2. A tudományos megalapozottság és „az elérhető legjobb technika alkalmazása” igényének/követelményének következetes érvényesítése:

A lakosság felkészítésének és tájékoztatásának feladatai során követni és alkalmazni kell más tudományágak meglévő és új eredményeit. A lélektani kérdések nemcsak a szociológia, a szociálpszichológia és a pedagógia, de a kommunikáció, a nyelvészet, sőt a matematika (ld. Vicsek F. kutatása feljebb) megállapításaival, illetve az informatika-távközlés fejlődésével is összefüggésben lehetnek, illetve vannak. Ezen eredmények felhasználásával a lakossághoz a leghatékonyabb, a célcsoportot elérő és értelmezhető módszerrel és tartalommal kell a tájékoztatást eljuttatni.

3. A megelőző-felkészülési időszak és a bekövetkezett veszélyhelyzeti időszaki tájékoztatás elkülönítése és egységben kezelése:

A lakosság felkészítési és tájékoztatási feladatai során alapvetően el kell különíteni a megelőző-felkészülési időszak és a bekövetkezett veszélyhelyzeti időszaki tájékoztatást, mind tartalmát, mind módszerét tekintve:

Megelőző-felkészülési időszak	Veszélyhelyzeti tájékoztatás
<i>a) tartalom:</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- részletes,</li> <li>- összefüggések és ok-okozati viszonyok feltárására törekvő,</li> <li>- indoklásokat, magyarázatokat</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- rövid, tömör,</li> <li>- csak a lényegre korlátozódik,</li> <li>- a követendő magatartási szabályt fogalmazza meg</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>alkalmaz,</li> <li>- kiterjed az események körülményeire és a „szereplők” bemutatására,</li> <li>- viszonylag sok információt tartalmaz.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- csak a legszükségesebb információkat tartalmazza.</li> </ul>
<b>b) módszerek:</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- időben hosszabb,</li> <li>- többoldalú megközelítést alkalmaz,</li> <li>- sok szemléltetőeszközt használ,</li> <li>- gyakorlati bemutatásra és begyakoroltatásra törekszik,</li> <li>- lehetőség van az ismétlésekre, egyes témák újbóli feldolgozására,</li> <li>- több és változatos kommunikációs csatornán (akár a személyes, családi kapcsolatokat is kihasználva) juttatja el az információkat,</li> <li>- lehetőséget ad a két- és többoldalú párbeszédre,</li> <li>- hangvétele személyes is lehet,</li> <li>- alkalmazza a kijelentő, kérdő, óhajtó és felszólító mondatfajtákat.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- rövid,</li> <li>- a meghatározott, hivatalos kommunikációs csatornán továbbítja az információkat,</li> <li>- csak egyoldalú/egyirányú közlésből/felhívásból áll,</li> <li>- hangvétele objektív,</li> <li>- elsősorban felszólító és kijelentő (kötelezést tartalmazó) mondatokat alkalmaz.</li> </ul>

4. táblázat: A megelőző-felkészülési időszak és a veszélyhelyzeti tájékoztatás összehasonlítása (készítette a szerző)

A lakossági tájékoztatási folyamatot mégis indokolt egységes eszkézként kezelni, hiszen a végrehajtás lépéseit már a felkészülési időszakban kell megalapozni: a megelőző tájékoztatásba beépített grafikus jelek, audio és vizuális ingerek, szimbólumok jelentésének elsajátítása a későbbiekben hozza meg eredményét, a veszélyhelyzeti tájékoztatás mindezekre ráépülhet és hatékony védekezést valósíthat meg.

## 2. FEJEZET

### A KÖTELEZŐ INFORMÁCIÓSZOLGÁLTATÁS ÉS A KÖRNYEZETI INFORMÁCIÓKHOZ JUTÁS JOGÁNAK FEJLŐDÉSE

A rendszerszemléletű megközelítés érvényesítése érdekében e fejezetben az általános jogfejlődést kívánom bemutatni, azaz, hogyan jutottunk el a környezeti jogok deklarálásától a környezeti információhoz jutás jogának és az információ-szolgáltatás kötelezettségének normatív szabályozásához. A katasztrófavédelmi aspektusok az általános részt követő fejezetekben kerülnek részletezésre.

#### **2.1. Az információhoz jutás jogának megjelenése a környezetvédelmi jogban**

##### *2.1.1. A környezethez és az egészséges környezethez való jog kimondása*

Az ENSZ első környezetvédelmi világértekezletét 1972-ben Stockholmban rendezték meg. A konferencián elsősorban a környezeti elemek szennyeződésére hívták fel a figyelmet, és a szegénység leküzdése, az éhezés megszüntetése, a gazdasági egyenlőtlenségek enyhítése témakörök együtt szerepeltek a tiszta környezet megőrzésének, helyreállításának igényével [22]. A nemzetközi cselekvések összehangolására létrehozták az ENSZ Környezeti Programját (UNEP). A Stockholmi Nyilatkozatban összefoglalt alapelvekkel az ENSZ megteremtette a környezetpolitika alapjait, és egyebek között kimondta, hogy az egészséges környezethez való jog az alapvető emberi jogok közé tartozik [23].

1981 után vált ismertté a "fenntarthatóság" kifejezés, egy, a fenntartható társadalom kialakításával foglalkozó mű<sup>13</sup> alapján, amelyben a népesség növekedése, valamint a természeti erőforrások hasznosítása során a lehető legkisebbre kell a természeti környezet mennyiségi és minőségi romlását csökkenteni.

Felismerve, hogy a környezetvédelem erősen kapcsolódik a gazdasági és szociális kérdésekhez, az ENSZ Közgyűlés a hosszútávú stratégiai feladatok előkészítése érdekében létrehozta a Környezet és Fejlődés Világbizottságát, Gro Harlem Brundtland asszony<sup>14</sup> vezetésével. A Bizottság 1987-ben fogadta el a "Közös Jövönk" (Our Common Future) című

---

<sup>13</sup> Lester R. Brown: Building a Sustainable Society, 1981.

<sup>14</sup> a Norvég Királyság miniszterelnöke, innen a "Brundtland Bizottság" elnevezés, a 22 tagú Bizottság tagja volt Láng István akadémikus



jelentését. A Brundtland Bizottság jelentésének alapkoncepciója szerint a Föld minden lakosának joga van arra, hogy emberhez méltó körülmények között élhessen, és az alapvető szükségleteit kielégíthesse [24].

A jelentés a fenntartható fejlődés stratégiáját - egy fejlődési modellt - javasolja, amely a mennyiségi növekedést és a minőségi fejlődést foglalja magában, tekintettel az egyes országok fejlettségére.

A fenntartható fejlődés fogalmát ekként határozták meg:

*"A fenntartható fejlődés olyan fejlődés, amely kielégíti a jelen szükségleteit, anélkül, hogy veszélyeztetné a jövő nemzedékek esélyét arra, hogy ők is kielégíthessék szükségleteiket."* [24<sup>15</sup>]

A fenntartható fejlődés három alappillérét (szociális, gazdasági, környezeti pillér) együtt, a kölcsönhatások figyelembevételével kell mérlegelni a programok és a konkrét cselekvések, döntések során. A jelentést a Közgyűlés megvitatta, és a második világkonferencia előkészítéséhez az abban foglalt főbb megállapításokat fogadta el.

A második ENSZ világkonferenciát a Környezet és Fejlődés Konferenciájának nevezték el, 1992-ben Rio de Janeioban tartották meg, ahol elfogadták a fenntartható fejlődés átfogó programjáról szóló "Feladatok a XXI. századra" (Agenda 21) dokumentumot, és a Riói Nyilatkozatot.

A Riói Nyilatkozat 1. számú elvében rögzítést nyert az emberek alapvető joga a környezethez, az egészséges környezethez, mely szerint a fenntartható fejlődés érdekeinek középpontjában az emberek állnak, akik a természettel összhangban jogosultak egészséges és termékeny életre [25].

A következő konferencia a 2002-ben Johannesburgban megrendezett Fenntartható Fejlődés Világtalálkozó volt, a kiadott nyilatkozat és végrehajtási terv középpontjába pedig az emberi méltóság került, a következők szerint:

a) a Johannesburgi Nyilatkozat 2. pontja:

*"2. Elkötelezzük magunkat egy emberséges, méltányos és gondoskodó globális társadalom felépítése mellett, amely tudatában van mindenki igényének az emberi méltóság iránt."* [26]

b) a Végrehajtási Terv 4. pontja:

---

<sup>15</sup> uo. Chapter 2: Towards Sustainable Development par. 1.

"4. ... Országos szinten a jó környezeti, társadalmi és gazdasági politikák, az emberek igényeinek megfelelő demokratikus intézmények, a törvényesség, a korrupció elleni intézkedések, a nemek közti egyenlőség és a beruházást támogató környezet képezik a fenntartható fejlődés alapját." [27]

A környezethez és az egészséges környezethez való jog nemcsak univerzális, de regionális dokumentumokban is rögzítésre került. Az Európai Közösség Alapító Szerződése (Róma, 1957. március 25.) a gazdasági integrációra irányult, ezért még nem tartalmazott a környezeti politikára vonatkozó rendelkezéseket [28], de az első átfogó módosítást jelentő Egységes Európai Akta (1986) más jelentős bővítések mellett beillesztette a Közösség környezeti politikájáról szóló címet [28<sup>16</sup>], így a 130r. cikk alapján az egységes európai környezetvédelmi célok az alábbiak lettek:

- a környezet megóvása, védelme és minőségének javítása;
- az emberi egészség védelme;
- a természeti erőforrások megfontolt és ésszerű felhasználása;
- a környezet regionális vagy világméretű problémáival foglalkozó intézkedések előmozdítása nemzetközi szinten.

A Közösség környezetvédelmi politikájának fő iránya a magas szintű védelem, amelynek alapelvei az elővigyázatosság, a megelőzés, a szennyező fizet elve, amely követelményeket be kell építeni a Közösség egyéb politikájának meghatározásába és annak végrehajtásába.

### ***2.1.2. A társadalmi részvétel előzményei a nemzetközi dokumentumokban***

A környezethez és az egészséges környezethez való jog kimondását követően egyre szélesedő és egyre mélyülő környezetvédelmi jogfejlődést lehet megfigyelni, amely normák alapján végrehajtási programok, az Európai Közösségben Akcióprogramok biztosítják a gyakorlati megvalósulást. Ezen szabályozórendszer egyik elemévé válik a az ún. társadalmi részvétel.

A Riói Nyilatkozat 10. számú elve a környezeti ügyekben a társadalmi részvétellel kapcsolatban az alábbi jogokat és kötelezettségeket állapítja meg:

---

<sup>16</sup> uo. p. 262.

a) Az érdekelt állampolgárok részvételével a környezeti ügyek hatékonyabban oldhatók meg. A megfelelő intézkedéshez azonban figyelembe kell venni a "szinteket" - az optimális működés és munkamegosztás érdekében a társadalomban a döntéseket és tevékenységeket azon a szinten kell meghozni és elvégezni, amely arra még képes (szubszidiaritás elve - decentralizálás, hatáskörök delegálása).

b) Az államot aktív cselekvési kötelezettség terheli, azaz köteles olyan szabályozást kialakítani, amely

- minden egyén számára biztosítja a környezeti információkhoz való hozzáférést;
- minden egyén számára biztosítja a döntéshozatali folyamatban való részvételt;
- a közhivatalok és hatóságok számára előírja a környezeti információkat tartalmazó nyilvántartások készítését, mind országos, mind egy-egy közösséget érintő szinten;
- hatékonyan biztosítja környezeti ügyekben az igazságszolgáltatáshoz való jogot;
- elősegíti a lakosság környezettudatosságát.

c) Az állami kötelezettségek az egyén oldaláról jogosultságokként fogalmazódnak meg, azaz az egyéneknek joga van

- a környezeti információkhoz való hozzáférésre,
- a döntéshozatali folyamatokban való részvételre,
- a környezeti ügyekben igazságszolgáltatás elérésére.

A Nyilatkozat 11. számú elve megerősíti, hogy az államok iktassanak törvénybe hatékony környezeti jogszabályokat, és további elveiben megfogalmazza a mára széles körben elfogadott környezetvédelmi alapelveket.<sup>17</sup>

A Johannesburgi Nyilatkozat továbbviszi az együttműködés alapelvét, és részleteiben is kifejti a mögötte lévő kötelezettségeket, és rögzíti, hogy *"a fenntartható fejlődés hosszútávú szemlélet alkalmazását és széleskörű részvételt tesz szükségessé a politika alakításában, a döntéshozatalban és a végrehajtásban minden szinten."* [26<sup>18</sup>]

A társadalmi részvétel vonatkozásában a Johannesburgi Végrehajtási Terv a Riói Nyilatkozatban foglalt feladatokat erősíti meg [27<sup>19</sup>] kiegészítve azzal, hogy a jelentős káros környezeti hatásokat eredményezhető beruházásokhoz kapcsolódó környezeti

---

<sup>17</sup> Együttműködés-nemzetközi egyetértésen alapuló intézkedések; Felelősség és kártalanítási kötelezettség; Elővigyázatosság-megelőzés; Szennyező fizet; Környezeti hatástanulmány készítése; Előzetes és időbeli értesítési kötelezettség;

<sup>18</sup> uo. par. 26

<sup>19</sup> uo. par. 128

hatásvizsgálatokat tovább kell fejleszteni az alapvető döntéshozatalt támogató információk biztosítása érdekében [27<sup>20</sup>]. Tovább kell fejleszteni a döntéshozatal módszertanát is a politikák, a stratégia és a projektek szintjén [27<sup>21</sup>].

Időközben az ENSZ a környezetvédelmi programja keretében létrehozta az APELL programot (Awareness and Preparedness for Emergencies at a Local Level), amely 1988-ban kiadta első kézikönyvét. A kézikönyv elsősorban a vegyipar '80-as évekbeli erőteljes fejlődésére, valamint a bekövetkezett balesetekre (pl. Bhopal, 1984) kíván választ adni azzal, hogy célul tűzi ki a helyi szintű intézkedések elősegítését, azaz a vegyi balesetek megelőzését, a következmények lehető legkisebbre csökkentését, a veszélyhelyzeti tervek kidolgozásával és széleskörű lakossági részvétellel. Ily módon az APELL egy eszközzé válik az emberek együttműködésében és eléri, hogy hatékonyabb kommunikációt folytassanak a kockázatokról és a veszélyhelyzet elhárításáról. Mindezeket túl a kialakuló párbeszédese folyamat elősegíti:

- a kockázat csökkenését,
- a baleset hatékony elhárításának javítását,
- lehetővé teszi az emberek megfelelő reagálását vészhelyzet esetén. [29]

Az APELL program kínálata azóta szélesedett és az ipari balesetek mellett nemcsak a kikötők, a bányászati létesítmények biztonságával, de a természeti eredetű katasztrófákkal is foglalkozik. A társadalmi részvétel szempontjából kiemelkedő jelentősége van annak, hogy világszerte alkalmazott módszertani útmutatók kibocsátásával hangsúlyozza, miért és hogyan lehet a veszélyeztetett területeken élő/dolgozó/tartózkodó lakosságot bevonni a védelmi tervek elkészítésébe és felkészíteni a követendő magatartási szabályokra.

Az Egészségügyi Világszervezet (World Health Organization, WHO) Európai Régiója tagállamainak egészségügyi és környezetvédelmi miniszterei az Első Európai Környezet és Egészség Konferencián (1989. december 7-8., Frankfurt-am-Main) elfogadták a Környezet és Egészség Európai Kartáját. Az Európai Közösség Bizottsága szintén elfogadta a Kartát, a Közösség hatáskörébe tartozó területeken a jövőbeli cselekvések iránymutató dokumentumaként.

A Karta ENSZ és WHO Közgyűlési Határozatokon<sup>22</sup> alapulva a következő témaköröket fogalmazza meg:

---

<sup>20</sup> uo. par. 135

<sup>21</sup> uo. par. 136

<sup>22</sup> Egészségügyi Világszervezet Egészséget Mindenkinél 2000-re stratégiája, a Környezet és Fejlődés Világbizottságának jelentése, a Környezet Távlatai 2000-ig és azon túl határozatok

- Jogok és kötelességek
- Alapelvek a politikák kialakításához
- Stratégiai elemek
- Prioritások
- A továbbvezető út

Kiemelkedő jelentőségű, hogy a Karta a jogok és kötelességek 1. alapelvéként kimondta, minden egyénnek joga van:

- a) olyan környezethez, mely elősegíti a számára elérhető legjobb egészségi állapotot és jólétet;
- b) információhoz jutni, konzultálni és párbeszédet folytatni a környezet állapotáról, valamint olyan tervekről, döntésekről, tevékenységekről, melyek valószínűleg hatással vannak a környezetre és az egészségre;
- c) részt venni a döntéshozás folyamatában [30].

A jogok és kötelezettségek között a Karta nevesítette a médiát és a civil szervezeteket, amelyek kulcsszerepet játszanak az egészség és környezet védelmével kapcsolatos tudatosság és pozitív hozzáállás kialakításában, fejlesztésében, továbbá rögzítette a jogukat a megfelelő és pontos információhoz jutáshoz. Ily módon az információk eljuthatnak a lakosság minél szélesebb rétegeihez [30<sup>23</sup>].

A Karta a stratégiai elemeknél hangsúlyozza, hogy a veszélyeztetett területek lakosságával párbeszédet kell folytatni, és be kell őket vonni a környezettel kapcsolatos tevékenységekbe, továbbá hogy a magán szervezetek és a lakosság széles rétegeinek informálását elősegíteni és erősíteni szükséges [30<sup>24</sup>].

### ***2.1.3. A hazai alkotmányos feltételek***

#### ***a) A harmadik generációs jog jellege***

Az alapjogokat történetileg három csoportba oszthatjuk, amelynek harmadik nemzedékéhez tartozik a környezethez, illetve az egészséges környezethez való jog. Az első generációba a klasszikus szabadságjogok, a második generációba a gazdasági, szociális és kulturális jogok sorolhatók.

---

<sup>23</sup> uo. 7. és 8. pont

<sup>24</sup> uo. Stratégiai elemek 2. k) és 6. pont

A harmadik generációs jogokra több alkotmányjogi álláspontot ismerünk, amelyeken keresztül ismerhető meg a környezethez és az egészséges környezethez való jog természete, alkotmányos alapjogi jellegzetessége:

a) Sári János szerint a környezethez való jog harmadik generációs jog, amelyet a hagyományos jogoktól a következő fontos jellegzetességei különböztetik meg:

- globális jellegű - az emberi élet, az emberi faj egészének fennmaradását biztosítja;
- érvényesüléséhez egyetlen állam erőfeszítése általában nem elegendő;
- megsértése nem mindig érzékelhető közvetlenül és azonnal, a sérelem hosszabb távon fejt ki hatását;
- a jogsérelem nem hoz létre azonnali orvoslási kényszert.[31]

b) Bándi Gyula a következőként indokolja, hogy a környezethez való jog az emberi jogok harmadik generációját képviseli, méghozzá két alapvető szempontból:

- az emberi élet, az emberi faj fennmaradását, illetve még azt megelőzően az elfogadható életminőség fenntartását szolgáló jognak kell tekintenünk;
- közvetlen lépéseket, direkt intézkedéseket kíván az államoktól, sőt nem csupán az egyes államok, hanem az államok nemzetközi összefogása szükséges a jog tényleges és tartós érvényesüléséhez. [32]

c) Az Alkotmánybíróság is foglalkozott e "fiatal" jog természetével, és határozatában<sup>25</sup> azt állapította meg, hogy a környezethez való jog köztudottan nem sorolható a klasszikus, védelmi jellegű alapjogok közé, hanem úgynevezett harmadik generációs alkotmányos jog, amelynek jellege még vitatott, s amelyet még csak kevés kortárs alkotmány tartalmaz.

### ***b) Az Alkotmányban szereplő jogok***

A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény (a továbbiakban: Alkotmány) az egészséges környezethez való jogot két helyen ismeri el, minősíti alkotmányos joggá:

*"18. § A Magyar Köztársaság elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez."*

Azzal, hogy a jogalkotó az általános rendelkezések közé helyezte e jogot, kihangsúlyozta szerepét. A "mindenki jogát" megfogalmazásból kiderül, hogy a környezethez való jog független az állampolgárságtól, és mindenkit megillet, továbbá az állami cselekvési kötelezettség ("elismeri és érvényesíti") nem csak a hazai jogalkotási feladatokra -

---

<sup>25</sup> 28/1994. AB határozat

alkotmányos alapelv tartalommal való megtöltésére - terjed ki, de az állam köteles nemzetközi kapcsolatokon keresztül is tevékenykedni a jog érvényesítése érdekében.

Az Alkotmány alapvető jogokról és kötelezettségekről szóló XII. Fejezetében a 70/D. § így szól:

*"70/D. § (1) A Magyar Köztársaság területén élőknek joguk van a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez.*

*(2) Ezt a jogot a Magyar Köztársaság ... az épített és a természeti környezet védelmével valósítja meg."*

Az Alkotmánybíróság egy határozatában<sup>26</sup> az idézett két rendelkezés alapján megfogalmazta, hogy az állam kötelessége a környezethez való jog megvalósítását szolgáló sajátos intézmények kialakítása és működtetése, ez magában kell foglalja az élet természeti alapjainak védelmét, és ki kell terjednie a véges javakkal való gazdálkodás intézményeinek kiépítésére. Egy másik határozatban<sup>27</sup> a környezethez való jog értelmezése során az Alkotmánybíróság a következőket állapította meg:

- a környezethez való jog jelenlegi formájában nem alanyi alapjog, de nem is pusztán alkotmányos feladat vagy államcél, amelynek megvalósítási eszközeit az állam szabadon választhatja meg – a legszorosabb kapcsolat az élethez való joggal áll fenn, ennek intézményvédelmi oldala, az emberi élet természeti alapjainak fenntartására vonatkozó állami kötelesség az alkotmányos jog;

- a környezetvédelemhez való jog elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia.

Tekintettel a környezethez való jog alanyának sajátosságára, amely valójában az emberiség és a természet, az Alkotmánybíróság határozatában a védelem szintjére is iránymutatást adott. A védelem szintje nem lehet tetszőleges, azt jelentős mértékben befolyásolja, hogy az élet természeti alapjai végesek, a természeti károk nagy része visszafordíthatatlan, és mindez az emberi élet fennmaradásának feltétele. Az állami kötelesség tehát a környezethez való jog fokozottan szigorú jogalkotással való védelme.

---

<sup>26</sup> 996/G/1990. AB határozat

<sup>27</sup> 28/1994. AB határozat III. pont

Az állami kötelezettség teljesítése során a megelőzés a legmegfelelőbb, mondja még ki a határozat<sup>28</sup>: *az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje ... a megelőzésnek elsőbbsége van, hiszen a visszafordíthatatlan károk utólagos szankcionálása nem tudja helyreállítani az eredeti állapotot.*

A feltételrendszerek kialakítása során az emberi jogi minősítés megalapozza a jog irányába azon elvárást, mely szerint a jog ne legyen kitéve a pillanatnyi állami érdekeknek.[32<sup>29</sup>]

Az Alkotmány a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogot említi, ezért a környezethez való jog és az egészséges környezethez való jog viszonyát vizsgálva megállapítható, ez utóbbi a szűkebb. Dr. Bándi Gyula szerint a környezethez való jog szélesebb értelemben magában foglal további elemeket is, mint az egészséges környezethez való jog, a biztonságos környezethez való jog, a zavartalan környezethez való jog, és az esztétikus környezethez való jog.[32<sup>30</sup>]

Az alkotmányjogi kérdéseket vizsgálva fontos kiemelni a következőket:

Az emberi környezet védelméről szóló 1976. évi II. törvény 2. § (2) bekezdése az emberhez méltó környezet jogát fogalmazta meg, azonban ezt csak “minden állampolgárnak” biztosította. Az e jogszabályt felváltó, a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 1. §-ában a törvény céljáról szól. Itt már az „ember és környezete”, a „lakosság” kifejezések fordulnak elő, és a (2) bekezdésben kifejezetten rögzíti a jogalkotó, hogy a törvény keretet teremt az egészséges környezethez való alkotmányos jogok érvényesítésére.

A társadalmi részvétel szabályozásának teljességéhez az Alkotmányban rögzített további alapjogok (és az azokat kibontó törvényi szintű szabályozás) is elengedhetetlenek, így a szabad véleménynyilvánítás, a közérdekű adatok megismerésének joga, a gyülekezési szabadság, az egyesülési jog, valamint a bírósághoz fordulás joga.

Meg kell említeni a jogalkotásról szóló törvényt, amely a jogalkotás demokratizmusának követelményeit elégíti ki. Eszerint a közösségi részvétel alanyai az állampolgárok, a

---

<sup>28</sup> 996/B/1990. AB határozat

<sup>29</sup> uo. p. 50.

<sup>30</sup> uo. p. 45.



társadalmi szervezetek, az érdekképviselők, akiket már a jogalkotási eljárás előkészítő szakaszába kell bevonni<sup>31</sup>.

Az adatvédelmi törvény<sup>32</sup> részletes szabályai állapítják meg a közérdekű adatok megismerésének rendjét, a titokvédelmi törvennyel<sup>33</sup> és a Polgári Törvénykönyvvel együtt pedig kibontják mely adatok nem hozhatók nyilvánosságra, vagy ismerhetők meg korlátozottan.

Az értekezés témája szempontjából a legfontosabb területre vonatkozó alapjogszabályok:

a) A katasztrófavédelmi törvény<sup>34</sup> az alapvető rendelkezések között rögzíti:

*1. § (2) Minden állampolgárnak, illetve személynek joga van arra, hogy megismerje a környezetében lévő katasztrófaveszélyt, elsajátítsa az irányadó védekezési szabályokat, továbbá joga és kötelessége, hogy közreműködjön a katasztrófavédelemben.*

b) A polgári védelmi törvény<sup>35</sup> 1. §-a a szabályozás céljaként határozza meg, hogy a törvény elősegíti a lakosság oltalmazása érdekében a védekezésre való felkészítést. Mind a Genfi Egyezmények I. Kiegészítő Jegyzőkönyvének rendelkezései<sup>36</sup> (61. cikk a) pont), mind a polgári védelmi törvény 4. §-a a polgári védelem feladatainak meghatározásakor első helyre sorolják a lakosság felkészítését és tájékoztatását.

## **2.2. A társadalmi részvétel szabályozásának fejlődése**

### **2.2.1. Az ENSZ EGB Egyezmények (Espoo-i és Helsink-i Egyezmények)**

#### **a) Az Espoo-i Egyezmény (1991)**

Az országhatárokon áterjedő környezeti hatások vizsgálatáról szóló Espoo-ban (Finnország), 1991. február 26-án aláírt Egyezményt Magyarországon a 148/1999. (X. 13.) Kormányrendelet hirdette ki.

A megelőzés és a fenntartható fejlődés alapelveit megerősítve az Egyezmény bevezetőjében kiemeli a környezeti hatásvizsgálat szerepét abban, hogy környezeti szempontból

<sup>31</sup> A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény: 19. § Az állampolgárok - közvetlenül, illetőleg képviselői szerveik útján - közreműködnek és életviszonyaikat érintő jogszabályok előkészítésében és megalkotásában. 20. § A jogalkalmazó szervezetet, a társadalmi szervezeteket és az érdekképviselői szerveket be kell vonni az olyan jogszabályok tervezetének elkészítésébe, amelyek az általuk képviselt és védett érdekeket, illetőleg társadalmi viszonyokat érintik.

<sup>32</sup> a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény

<sup>33</sup> a minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény

<sup>34</sup> a katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről szóló 1999. évi LXXIV. törvény

<sup>35</sup> a polgári védelemről szóló 1996. évi XXXVII. törvény

<sup>36</sup> Magyarországon kihirdette: 1989. évi 20. törvényerejű rendelet

megalapozott döntések születhessenek. A környezeti hatásvizsgálat eszközével a döntéshozók számára nyújtandó információk minősége javul, különösen, ha valamennyi - akár országhatáron túli - hatásviselő felet bevonják az eljárásba.

Az Egyezmény már az általános rendelkezések között figyelmet fordít a nyilvánosság biztosítására. A felek a várhatóan jelentős mérvű ártalmas, országhatáron áterjedő hatást előidéző tervezett tevékenység engedélyezésére vagy megkezdésére vonatkozó döntés előtt olyan környezeti hatásvizsgálat bevezetésére teszik meg intézkedéseiket, amely lehetővé teszi a nyilvánosság részvételét.

Fontos eleme a szabályozásnak az egyenértékű jogok biztosítása, azaz az eljárásban való részvétel során a hatásviselő és a kibocsátó fél nyilvánossága számára nyújtott lehetőség egyenértékű, valamint az idejét tekintve is egyidejű. Az Egyezmény meghatározza a hatásvizsgálati eljárásról szóló értesítés tartalmát, a nyilatkozattételt az abban való részvételről, a nyilvánosság tájékoztatásának elemeiről.

A nyilvánosságot tájékoztatni kell a tervezett tevékenységről és lehetőséget kell adni az azzal kapcsolatos észrevételek vagy kifogások tételére, majd az érkezett észrevételeket továbbítani kell a kibocsátó fél illetékes hatóságához.

A kibocsátó fél gondoskodik az elkészített dokumentáció szétküldéséről a várhatóan érintett területek hatósága és nyilvánossága számára, és ő intézkedik az észrevételek eljuttatásáról a kibocsátó fél hatóságához a végső döntés előtt.

Az Egyezmény II. függeléke határozza meg a dokumentáció tartalmát – eszerint amennyiben indokolt, el kell készíteni egy közérthető összefoglalót, beleértve térképek, grafikák megjelenítését.

A felek biztosítják, hogy a tervezett tevékenységről hozott végső döntésben megfelelően figyelembe veszik a környezeti hatásvizsgálat eredményét, valamint az arról kapott észrevételeket, majd a kibocsátó fél rendelkezésre bocsátja a végső döntést azon indokokkal és szempontokkal együtt, amelyekre azt alapozták.

### ***b) A Helsinkai Egyezmény (1992)***

Az Ipari Balesetek Országhatáron túli Hatásairól szóló ENSZ EGB Egyezményt a 128/2001. (VII. 13.) Kormányrendelet hirdette ki.

Az Egyezmény preambulumban a részes felek kihangsúlyozzák a nemzetközi jogi (jó szomszédság, viszonyosság, jóhiszeműség és hátrányos megkülönböztetés tilalma) és a

környezetvédelmi (megelőzés, szennyező fizet) alapelvek fontosságát. Külön kiemelésre kerül az érintett államok aktív együttműködésének szükségessége, mégpedig a balesetek előtt, azok bekövetkeztekor és a balesetek után.

A preambulum alapján az Egyezmény céljai: a nemzetközi együttműködés elősegítése az érintett államok között; a súlyos balesetek országhatáron túl terjedő hatásainak megelőzése, arra való felkészülés és kölcsönös segítségnyújtás; valamint gyors tájékoztatás az országok között.

Az Egyezmény fő területei:

- potenciális veszélyek és veszélyeztetett területek felmérése,
- helyi körülmények feltérképezése,
- riasztási eljárások és következtetések,
- felkészülési tervek kialakítása.

A veszélyhelyzetekre való felkészülés és az ipari balesetek országhatáron áterjedő hatásainak mérséklésére felkészülési tervet kell készíteni, amelyek egy része az üzemeltető kötelessége, az üzemem kívüli tervek elkészítéséért, a lakosság tájékoztatásáért, az országhatáron túli hatások megelőzéséért és csökkentéséért az illetékes hatóságok és a részes államok a felelősek.

A részes államok gondoskodnak egy hatékony ipari baleseti értesítési rendszer felállításáról, és az illetékes hatóságok, valamint ún. kapcsolattartó pontok kijelöléséről.<sup>37</sup>

A kapcsolattartó ponttal szemben támasztott követelmények:

- állandóan legyen kész a ténykedésre (folyamatos szolgálatot biztosítson)
  - megfelelően képzett személyi állománnyal rendelkezzen, akik képesek a környező országok nyelvén vagy az országok által megegyezett nyelven kommunikálni, illetve a riasztási értesítést a saját országában továbbítani az érintett területek felé, és életbe léptetni a megfelelő felkészülési terveket
  - legyen felhatalmazása a kölcsönös segítségnyújtás alapján az első lépések megtételére.
- Mindezeknek tesz eleget az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság Főügyelete, valamint az Iparbiztonsági Főosztály (korábban: Ipari Baleset-megelőzési Főosztály).

---

<sup>37</sup> Az Egyezmény megerősítése után 1995-ben Kormányhatározat hozta létre hazánkban az Ipari Baleset-megelőzési Nemzeti Központot. A Nemzeti Központ korábban a BM Polgári Védelmi Országos Parancsnokság, 2000. január 1-jétől a (BM) Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság szervezetében működik. A Nemzeti Központ az Egyezmény hatályba lépése előtt a nemzeti kapcsolattartó pont, utána a nemzeti illetékes hatóság egyezményből fakadó feladatait végzi. A Nemzeti Központ bázisán működik az ipari baleseti riasztási-értesítési és a nemzetközi segítségnyújtási nemzeti kapcsolattartó pont.

Az Egyezmény 9. cikke tartalmazza a nyilvánosság tájékoztatására és részvételére vonatkozó szabályokat. A részes felek biztosítják a nyilvánosság tájékoztatását a veszélyes tevékenység eredményeként bekövetkező ipari baleset által veszélyeztetett területen, a veszélyes üzemek által érintett bármely kérdésben. A tájékoztatás módjára vonatkozóan a felek által megfelelőnek tartott csatornát jelöli meg az Egyezmény, a tartalmi elemeket azonban a 9. cikkhez kapcsolódóan a VIII. Mellékletben tételesen sorolja fel.

Annak érdekében, hogy az érintett fél lakossága kifejezhesse véleményét a megelőzéssel és védekezéssel kapcsolatban, a kibocsátó fél a lehetséges érintett területeken módot ad a nyilvánosságnak a megfelelő eljárásokban való részvételre, ezáltal a rendelkezés biztosítja a korábban is említett egyenértékűséget az érintett fél lakossága és a saját lakosságnak nyújtott lehetőségek tekintetében. Az egyenértékűséget és elbánást, amennyiben igénylik, a közigazgatási vagy peres eljárások, az igényérvényesítés, valamint a jogorvoslatok során, saját jogrendszernek megfelelően, viszonyosság alapján biztosítani kell.

### **2.2.2. Az Európai Unió irányelvei (Seveso I. és 90/313/EGK irányelvek)**

#### **a) A Seveso I. Irányelv (1982)**

Az Európai Unió – mára már széleskörű és elmélyült – szabályozása a súlyos ipari balesetek területén az észak-olaszországi kisvárosban, Sevesóban bekövetkezett vegyi balesethez kapcsolódik. Egy vegyipari létesítményben bekövetkezett robbanás miatt mérgező hatású dioxin került a levegőbe, amely az emberek számára egészségkárosodást, az állat- és növényvilág számára pusztulást jelentett. Az eseményeket két forrás alapján mutatom be:

*1/ Bándi Gy.: A Seveso II. Direktíva hazai megvalósításának gazdasági, szabályozási és igazgatási feltételrendszere c. kutatási program alapján* (PPKE-ÁJK, Budapest, 1999 raktári jelzet: 17708):

1976. július 10-én Seveso város közelében működő vegyi üzemben robbanás történt. Az emberi mulasztás miatt bekövetkező baleset során dioxin került a levegőbe, és a széljárás miatt a mérgező felhő a lakott településen fejtette ki hatását. Több száz embert kellett kitelepíteni, a gyermekek bőrén kiütések jelentek meg, mintegy százezer állat és sok növényzet pusztult el.

A baleset szombaton következett be, a válságértekezlet öt nap elmúltával ült össze, a szükséges intézkedéseket jelentős késéssel hajtották végre. A vegyi üzemben nem voltak megfelelő biztonsági berendezések, és nem volt intézkedési terv sem veszélyhelyzet esetére.

1977-ben került nyilvánosságra a baleset körülményeiről és vizsgálatáról szóló jelentés, eszerint a helyzet rendkívül súlyos volt, az ún. "A" zóna épületeit le kellett rombolni, a legveszélyeztetettebb területen lenyírták a növényeket, kivágták a fákat, eltávolították a felső talajréteget. A dioxin még sok évvel a szervezetbe kerülés után is súlyos genetikai elváltozásokat okoz, ezért a Pápa felhívást tett közzé, az abortusz lehetőségét felvetve.

*2/ Baranyi T. – Bertalan L. – Deák B.: Környezetegészségügy és kémiai biztonság c. kutatási jelentés alapján (EMLA Környezeti Management és Jog Egyesület Környezetegészségügy és Kémiai Biztonság Információs Program (KÖRKÉ P) Debrecen, 2003, 79-80. old.):*

1976. július 10-én Észak-Olaszországban Seveso településtől nem messze, a Givaudan vegyi üzemben robbanás történt. A robbanás során 2,3,7,8-tetraklór-dibenzo-para-dioxin (TCDD) szabadult fel mérgező felhő formájában, mely belégzés útján fejtette ki hatását. 35.000 állat elpusztult. Az elsődleges tünetek bőrelváltozások formájában jelentkeztek gyerekeken. Több mint 200.000 embert érintett a baleset. Közöttük jelentősen emelkedett a szív-érrendszeri betegségek és a rákos megbetegedések száma. A katasztrófa 20 év után is nemzedékeken keresztül érezteti hatását.

Mindkét dokumentumban hangsúlyos, hogy nagy kiterjedésű területet és nagyon sok embert érintett a baleset, továbbá hogy hosszú ideig ható egészségi-, környezeti- és gazdasági hatással kellett számolni. Nagyon fontos elem volt a balesetre történő reagálás során az idő múlása, hiszen ekkor szembesült igazán Európa közvéleménye azzal, hogy megkésett intézkedéseket hoztak, amelyek alapjául nem állt rendelkezésre előre elkészített veszélyhelyzeti terv. A vegyi baleset terén szerzett tapasztalatok, az ipari tevékenységek irányításában és ellenőrzésében mutatkozó eltérések arra ösztönözték az EK Bizottságát, hogy pótolja az átfogó szabályozás hiányát - megalkották az egyes ipari tevékenységekkel járó súlyos baleseti veszélyekről szóló 82/501/EGK irányelvet (Seveso I. irányelv).

A Seveso I. Irányelv alapelvei az ipari, környezeti biztonság, a településrendezés és a nyilvánosság tájékoztatásának alapidokumentumává váltak, az irányelv szabályozásának megfelelően alakultak ki az európai ipari-baleseti megelőző és elhárító rendszerek.

Az Irányelv alapján további szabályozók, egyezmények születtek, így az ipari balesetek országhatáron túli hatásairól szóló ENSZ EGB Egyezmény, hazánkban a települések polgári védelmi besorolásának szabályairól és a védelmi követelményekről szóló 114/1995. (IX. 27.)

Kormányrendelet veszélyes anyagokra és technológiákra vonatkozó melléklete (e jogszabály és a melléklet azóta módosításra/hatályon kívül helyezésre került).

Az Irányelv hatálya alá tartozott minden olyan tevékenység, amely az I. sz. Mellékletben tételesen felsorolásra került, valamint azok az anyagok, amelyek a II-III. sz. Mellékletben meghatározott mennyiség felett keletkeztek, illetve tároltak. Az irányelv definiálta a veszélyes ipari tevékenységet, meghatározta az üzemeltető személyét, a súlyos ipari baleset leírását, a veszélyes anyagok osztályozását. A feltételek érvényesülése esetén az üzemeltető köteles volt az illetékes hatósághoz bejelentést tenni a veszélyes tevékenységről és a felhasznált, vagy feltehetően keletkező veszélyes anyagokról.

Az illetékes hatóságokat a nemzeti jogszabályokban meghatározott módon hozták létre a tagállamok, a hatóságok szervezték meg a veszélyes létesítmények felügyeletét, ellenőrző tevékenységet láttak el, gondoskodtak a létesítményen kívüli mentési tervekről.

Követelmény volt a nemzeti szabályok szerint létrehozni a súlyos ipari balesetek megelőzését és elhárítását szolgáló egységes irányítási rendszert.

A VII. sz. Melléklet értelmében a nyilvánosságot tájékoztatni kellett az ipari tevékenységről a baleset következményeinek csökkentése érdekében.

A tagállamok képviselőiből létrehozott bizottság feladata volt az irányelv időszakonkénti felülvizsgálata, aktualizálása a technikai fejlődésnek megfelelően, és a bizottság gyűjtötte, elemezte a rendelkezésre álló adatokat, majd a következtetéseket a tagállamok rendelkezésére bocsátotta. Ezeket az információkat azonban bizalmasan kezelték, nem hozták nyilvánosságra.

A tagállamoknak az Irányelv alapján legkésőbb 1986. január 8-ig meg kellett hozni a szükséges belső intézkedéseket.

#### ***b) A 90/313/EGK irányelv (1990)***

Az eddigi alapelvek keretbefoglalásával az Európai Gazdasági Közösség szabályalkotást írt elő a tagországok parlamentjei számára a környezeti információkhoz való hozzáférés szabadságáról szóló 90/313/EGK irányelvében (1990. június 7.).

Az irányelv minimális elvárásokat fogalmazott meg a hatóságok által kezelt információkhoz való hozzáférésről, a visszatartható információ típusok meghatározásáról, eljárási szabályokról, valamint bevezette a bírósági jogorvoslati utat.

Az irányelv kimondta: az állami hatóságok kötelesek az információkat mindenki rendelkezésére bocsátani, aki kéri - az érdekeltség bizonyítása nélkül. Kivételt a katonai jellegű, a közbiztonságra vonatkozó, a kereskedelmi, ipari titkok, a folyamatban lévő ügyek és a személyes adatok védelme képez. Ekkor azonban – ha lehetséges – a védelmet igénylő adatokon kívüli részleges információkat kell biztosítani, a kérelem elutasítása esetén pedig az indoklást és a jogorvoslat lehetőségét.

A dokumentum 2. cikk a) pontja alapján a környezetre vonatkozó információ: bármely formában tárolt (írásos, vizuális, szóbeli vagy adatbázis), a környezeti elemekre (víz, levegő, talaj, állat- és növényvilág, föld, természetes élőhelyek), valamint a környezetet befolyásoló, illetve azt védő tevékenységekre és intézkedésekre vonatkozó információ.

Az információs szolgáltatás két módja az Irányelv alapján:

- passzív, azaz az információ kérésre történő kiszolgáltatása, és
- aktív, azaz a környezet állapotára vonatkozó általános információk az állampolgárok részére történő biztosítása rendszeresen megjelenő leíró jelentések közzététele formájában.

A 90/313. EGK tanácsi irányelv a jogalkalmazás és a jogalkotás terén is a nyíltság és átláthatóság felé vezető folyamatot indított el. Az irányelv a tagállamok számára előírta a szerzett tapasztalatokról szóló jelentést a Bizottság felé, annak alapján pedig a Bizottság tesz tovább jelentést az Európai Parlament és a Tanács számára a szükségesnek tartott (akár az irányelv módosítására vonatkozó) javaslatokkal együtt.

A jogalkalmazás területén az 1950. évi Európai Emberi Jogi Konvenció<sup>38</sup> alapján egy konkrét jogesetben az Emberi Jogok Európai Bírósága 1994. december 9-én hozott határozatában a konvenció 8. cikkére<sup>39</sup> alapozva kimondta: a környezeti érdekek védelmében a hatóságot aktív kötelezettség terheli, vagyis az állam beavatkozásra köteles, ha az egyének védelme ezt igényli [33].

---

<sup>38</sup> az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv, Magyarországon kihirdette az 1993. évi XXXI. törvény

<sup>39</sup> A 8. cikk a magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jogot rögzíti: „... e jog gyakorlásába hatóság csak a törvényben meghatározott, olyan esetekben avatkozhat be, amikor az egy demokratikus társadalomban ... avagy mások jogainak és szabadságainak védelme érdekében szükséges”

### 2.2.3. Az OECD vegyi anyagokkal kapcsolatos szabályozása

Az OECD, a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet működését 1961-ben kezdte meg. Az OECD a fejlett ipari országok legfontosabb gazdaságpolitikai egyeztető fóruma, tevékenységének magas szakmai színvonala nemzetközileg elismert célja: a tagországokban a gyors ütemű gazdasági növekedés, a magas szintű foglalkoztatottság, az életszínvonal emelkedésének és a pénzügyi stabilitás elősegítése, valamint a világkereskedelem és a nemzetközi gazdasági kapcsolatok fejlődéséhez való hozzájárulás.

A fenntartható fejlődés megvalósításában az OECD is szerepet vállalt. Az 1998 áprilisában a környezetvédelmi miniszteri találkozón elfogadott „Közös célok a cselekvésre” című dokumentumban az OECD tagállamok miniszterei kinyilvánították, hogy a globalizáció korszakában a fenntartható fejlődés megvalósítása nem nélkülözheti az erős környezetpolitikák kidolgozását és végrehajtását.

A célok között nagy hangsúlyt kapott a társadalmi részvétel, az átláthatóság, az információkhoz való hozzájutás és a számonkérhetőség támogatása.

A 2001 májusában jóváhagyott „Környezetvédelmi stratégia a XXI. század első évtizedére” című dokumentumban öt, egymással szorosan összefüggő hosszútávú célt jelöl meg, közöttük a döntéshozatalhoz szükséges tájékoztatás javítását.

A stratégia után megfogalmazásra került az a hat fő terület is, amelyeken a fejlett országoknak fejleszteniük kell politikáikat, ezek között az OECD kimondta, hogy *a döntéshozatal és az információhoz jutás megerősítése érdekében valamennyi kormányzati szinten javítani kell a politikák integrációját és koherenciáját; jobban be kell vonni a parlamenteket és a civil társadalom szereplőit a döntések előkészítési folyamataiba.* [34]

Az OECD vegyipari baleset-megelőzéssel, felkészüléssel és kárelhárítással kapcsolatos tevékenységét a Vegyipari Balesetek Munkacsoport végzi, közreműködésével számos Tanácsi Döntés és Ajánlás született, több Útmutató és műszaki jelentést készült.

A vegyi biztonság terén - az ENSZ Környezet és Fejlődés Konferencia ajánlásai alapján – az ENSZ szervek és az OECD 1995-ben alapította meg a Vegyipar Helyes Irányítási Gyakorlatával kapcsolatos Szervezeti Együttműködési Programot (IOMC) az együttműködés erősítése és a nemzetközi koordináció érdekében. Az IOMC célja: elősegíteni a részes szervezetek által önállóan vagy közösen folytatott politikák és tevékenységek koordinálását az



emberi egészséggel és a környezettel kapcsolatosan a vegyipar ésszerű irányításának eléréséhez.

Az OECD Vegyi Balesetek Programja és az IOMC együttműködésével elkészült az Irányelv a vegyi balesetek megelőzésére, a felkészülésre és az elhárításra, melynek alcíme Útmutató az ipar (beleértve a menedzsmentet és a dolgozókat), a hatóságok, a közösségek és más érintettek számára<sup>40</sup>.

Az OECD Irányelvek célja általános útmutatás nyújtása a veszélyes létesítmények biztonságos tervezéséhez és üzemeltetéséhez a balesetek megakadályozására és annak felismerésére, hogy ha mindezek ellenére a veszélyes anyagokat érintő balesetek bekövetkeznek, hogyan kell elhárítani azok hátrányos hatásait hatékony vészhelyzeti felkészüléssel, területhasználat tervezéssel és az okozott károk elhárításával.

Az Irányelv figyelembe veszi a szakterületre vonatkozó más nemzetközi szabályzatok és útmutatók előírásait és azokkal összhangban van, így különösen Seveso II. Irányelv, ENSZ Környezeti Program Apell Programja, ENSZ EGB Egyezmény, Egészségügyi Világszervezet, Nemzetközi Vegyi Biztonsági Program.

Az Irányelv a következő területekre terjed ki:

- megelőzés a veszélyes anyagokkal kapcsolatos események<sup>41</sup> terén;
- felkészülés a balesetekre és a baleset hátrányos hatásainak csökkentése vészhelyzeti tervek készítésével, területhasználati tervezéssel<sup>42</sup>, és a lakossággal történő kommunikációval;
- baleseti kárelhárítás az egészségre, a környezetre és az anyagi javakra kifejtett káros hatások következményeinek minimálisra csökkentése céljából;
- balesetet követő utótevékenységek, beleértve a kezdeti tájékoztatói tevékenységet, a baleset jelentését és kivizsgálását.

---

<sup>40</sup> OECD Irányelvek a vegyi balesetek megelőzésére, a felkészülésre és az elhárításra 2003.

OECD Guiding Principles for Chemical Accident Prevention, Preparedness and Response, 2003  
Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium, 2003. ISBN 963-212-647-5

<sup>41</sup> baleset, kvázibaleset az Irányelvben: azok a váratlan események, amelyeket technológiai vagy emberi hibák, szándékos cselekedetek vagy természeti katasztrófák idézhetnek elő; a balesetek a bekövetkezett tűz, robbanás vagy veszélyes anyag kiszabadulása révén közvetlenül vagy közvetve károsíthatják a környezetet, az egészséget és/vagy az anyagi javakat

<sup>42</sup> a területhasználati tervezés (hazai megfelelője: területrendezési tervezés) megelőző, vagy a balesetek hátrányos hatásait mérséklő intézkedésnek tekintendő

Ezen területek egy folyamatot képeznek, amit „Biztonsági folytonosságnak”, vagy „Vészhelyzet Kezelési Ciklusnak” neveznek, szemléltetve a rendszerszerű, egymással szervesen összefüggő feladatokat, a megelőzés-felkészülés-kárelhárítás egységességét.

Az Irányelv a veszélyes anyagokkal kapcsolatos váratlan események veszélyére vonatkozik, amelyek bármely létesítményben, azaz helyhez kötött létesítményekben, ahol veszélyes anyagokat állítanak elő, dolgoznak fel, használnak, kezelnek, tárolnak vagy megsemmisítenek (összefoglaló néven: veszélyes létesítmény) bekövetkezhetnek.

Az Irányelv azon a feltételezésen alapul, amely szerint minden veszélyes létesítménynek ugyanazon az általános biztonsági célkitűzéseknek kell megfelelnie, függetlenül méretétől, elhelyezkedésétől, vagy attól, hogy magán vagy közösségi tulajdonú/üzemeltetésű. Az elkészítéskor törekedtek az alkalmazhatóság rugalmasságának elérésére, vagyis az alkalmazó a vonatkozó előírások kiválasztása után azt a saját helyi körülményeire vonatkoztatva tudja adaptálni.

Az első kiadáshoz képest a 2003. évi Irányelvbe beépítésre kerültek az ún. Aranyszabályok. Az Aranyszabályok a legjobb gyakorlatot, az idővel elérendő célokat jelentik, a lakosság vonatkozásában a következőket:

#### **Aranyszabályok - a közösségek/lakosság szerepe**

- tájékozódás a közösséget érő kockázatokról és a teendőkről baleset esetén
- részvétel a veszélyes létesítményekre vonatkozó döntéshozatalban
- együttműködés a helyi hatóságokkal és az iparral a vészhelyzetek tervezésében és az elhárításban

Az Irányelv a 7. fejezet „Kommunikáció a lakossággal” cím alatt foglalkozik a lakosság informálására vonatkozó előírásokkal<sup>43</sup>, amelyek a vészhelyzeti felkészülés és a hatáscsökkentés, valamint a megelőzés és az elhárítási programok lényeges elemei. A kommunikáció a hatóságok és az ipar közös feladata, és fontos szempont, hogy a kommunikációs csatornáknak kétirányúaknak kell lenniük, a közösség tagjainak részt kell venniük a kommunikációs programok kialakításában és megvalósításában.

---

<sup>43</sup> OECD C(88)85 (végső) Tanácsi Ajánlása a társadalom tájékoztatásáról és részvételéről olyan döntésekben, amelyek a veszélyes anyagokkal kapcsolatos balesetek megelőzésére és az azokra való válaszlépésekre vonatkozik

A kommunikációra vonatkozó szabályozás figyelembe veszi azon társadalomtudományi alapelveket és vívmányokat, amelyek a tájékoztatás végrehajtásának érvényesülését és hatékonyságát jelentős mértékben elősegítik.

A szociológia és pszichológia, a nyelvészet tudományos eredményeinek alkalmazása, valamint a más területeken szerzett tapasztalatok (pl. természeti katasztrófák) felhasználása révén iránymutatást adnak arra,

- hogyan javasolt különböző célcsoportok számára a tájékoztatók szövegének megfogalmazása, milyen csatornákon célszerű az eljuttatás,
- milyen időközönként kell megismételni a közleményeket az egyedi emlékezés fokozására,
- a döntések elfogadottságának növelése érdekében milyen szinteken és milyen mértékig kell bevonni a lakosságot a döntéshozatalba, a vészhelyzeti tervezésbe vagy a kockázatelemzésbe.

A média lehetőségeire és belső törvényszerűségeire figyelemmel kell a médiát, mint információs csatornákat bevonni a veszélyhelyzeti tervezésre vonatkozó kommunikációs folyamatok fejlesztésébe és megvalósításába.

A 7. fejezet kitér az országhatár közeli létesítményeknél követendő eljárásra is, itt olyan mechanizmusokat kell kialakítani, amelyek biztosítják, hogy minden érintett a határ mindkét oldalán információval legyen ellátva.

Az Irányelv vonatkozó szabályozásának középpontjában a veszélyes létesítményekre és a vészhelyzetekre való felkészülésre és kárelhárításra vonatkozó információk közzététele, az azokhoz való hozzájutás, valamint a döntéshozatalban a lakosság részvétele áll. Hangsúlyos előfeltétel, hogy a kommunikáció kétirányú legyen, azaz a lakosság információhoz jusson és legyen lehetősége az ipar, a hatóságok és más érintettek informálására és befolyásolására is. Elfogadott tény, hogy a lakosság tájékoztatásának módja és a döntéshozatalban való részvételének lehetősége országonként és társadalmanként eltérő, de a hangsúlyos alapelveknek a határokon átnyúlva közösnek kell lenniük.

Az Irányelvben a lakosság fogalma kiterjed (1) általánosságban a lakosságra, (2) speciálisabban a veszélyes létesítmények közelében lévő helyi közösségek tagjaira, valamint (3) azokra, akik egy baleset esetén potenciálisan veszélyeztetettek.

Az OECD irányelvben a lakosság informálására vonatkozó szabályozás fő elemei:

- a baleset esetén érintett lakosknak joga van információhoz jutni;
- a lakosság részére nyújtandó speciális útmutató tartalmi elemei;

- aktív információszolgáltatás: a potenciálisan érintett lakosság számára külön kérés nélkül kell eljuttatni az információkat;
- az aktív információszolgáltatás mellett kiegészítő információkra is szükség van, ennek tartalmi elemei;
- az információhoz jutás egyéb követelményei: a lakosság nem homogén, figyelemmel kell lenni az életkorra, kultúrára, nyelvre; az információ eléggé általános, könnyen olvasható és könnyen értelmezhető legyen; minden érintett értse meg feladatait; az információ reális legyen;
- az információhoz jutás mechanizmusa világos és elérhető legyen;
- az aktív mellett passzív tájékoztatásra is szükség van: a veszélyes anyagokkal kapcsolatos balesetekhez fűződő általános tájékoztatás során információt kell szolgáltatni a balesetek kockázatáról, a baleset esetén követendő tevékenységekről, magatartásokról;
- lehetőséget kell biztosítani a hatóságok, az ipar és a lakosság számára az egymással való konzultációra;
- a veszélyes üzem alkalmazottainak bevonása a tájékoztatásba és oktatásba;
- törekedni kell a legjobb gyakorlatra, hogy könnyebb legyen az információcsere a közösségek és az országok között a lakossággal való kommunikáció tekintetében (határon átnyúló kooperáció);
- a célcsoportok meghatározásakor előnyben lehet részesíteni a természetes közösségi csoportokat a különböző információk közlésének elkerülése érdekében.

#### **2.2.4. Az Aarhusi Egyezmény és a 2003/4/EK irányelv**

##### **a) Aarhusi Egyezmény**

Az 1995-ben Szófiában megrendezett, az európai környezetvédelmi miniszterek értekezlete kezdeményezte a dániai Aarhusban 1998. június 25-én elfogadott Egyezményt a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról (a továbbiakban: Egyezmény). Az Egyezmény szövegezését az ENSZ Európai Gazdasági Bizottsága irányította, a nemzetközi jogi hatálybalépés időpontja 2001. október 30.

Az Egyezmény preambulumban rögzítésre kerül, hogy a környezet megfelelő védelme nélkülözhetetlen az emberi jólét és az alapvető emberi jogok, köztük az élethez való jog gyakorlása szempontjából, továbbá azt is megállapítja, hogy mindenkinek joga van az egészségének és jólétének megfelelő környezetben élni. A jogok mellett a kötelesség

kimondása is megjelenik, eszerint mindenkinek egyénileg és másokkal együttesen is kötelessége a környezet védelme és javítása a jelenlegi és jövőbeli generációk javára.

Az Egyezmény célját megfogalmazó 1. cikk szerint az egészséges környezethez való jog, mint alapjog védelmét és érvényesítését a Részes Felek három pilléren keresztül biztosítják. Ezen három intézményben csúcsosodik ki a környezeti információhoz jutás jogának szabályozása, amely meghatározza a magyar belső jogi jogalkotást és végrehajtást is.

Az Egyezmény pillérei:

- a) hozzáférés a környezeti információhoz,
- b) a nyilvánosság részvétele a döntéshozatalban,
- c) hozzáférés az igazságszolgáltatáshoz.

Magyarországon az Egyezményt a 2001. évi LXXXI. törvény hirdette ki, rendelkezéseit 2001. október 30-tól kell alkalmazni. A tényleges végrehajtás záloga a környezeti joghoz kapcsolódó jogszabályokba történő átültetés, amely elsősorban a különböző környezetvédelmi eljárások normáit, továbbá egyes katasztrófavédelmi engedélyezési szabályokat jelenti.

A súlyos ipari balesetek elleni védekezéshez kapcsolódó eljárásokban is alkalmazni kell az Egyezmény előírásait, tekintettel a 6. cikk 1. pont a) bekezdésében és az I. mellékletben foglaltakra. Eszerint a tételesen felsorolt tevékenységek engedélyezési eljárása során hozandó döntésekben a Részes Felek betartják a nyilvánosság részvételére vonatkozó szabályokat. A tevékenységek listájában feltüntetésre került az energiaipar (ásványolaj- és gázfinomítók), az ásványanyag- és a vegyipar, a hulladékkezelés, a nyersolaj- és földgáz kivétel kereskedelmi célra, az olaj, petrokémiai vagy vegyi termékek tárolására alkalmas létesítmények. A felsorolt tevékenységek során alkalmazott veszélyes anyagok megalapozzák a létesítmények Seveso II. irányelv, valamint Ipari Baleseti ENSZ EGB Egyezmény magyarországi végrehajtását biztosító hazai jogszabályok hatálya alá tartozást. Mindez azt jelenti, hogy a veszélyes ipari üzemekkel kapcsolatos hatósági eljárásokban érvényesíteni kell az Aarhusi Egyezmény előírásait.

Az Egyezményhez kapcsolódóan 2003. május 21-én Kijevben elfogadták a Jegyzőkönyvet a szennyezőanyag-kibocsátási és -szállítási nyilvántartásról, melyet Magyarországon a 2009. évi LIII. törvény hirdetett ki. A Jegyzőkönyv célkitűzése az információkhoz való nyilvános hozzáférés növelése a koherens, integrált, országos szennyezőanyag-kibocsátási és -szállítási nyilvántartásoknak (PRTR-eknek) az e jegyzőkönyv rendelkezéseinek megfelelően történő létrehozása révén, ami elősegítheti a nyilvánosság környezetvédelemmel kapcsolatos döntéshozatalban való részvételét, valamint hozzájárulhat a környezetszennyezés

megelőzéséhez és csökkentéséhez. Ezen eljárások Magyarországon a környezetvédelmi hatóságok hatáskörébe tartoznak.

Az Egyezmény és az ipari baleset-megelőzésben történő implementációjának részletes bemutatására a 3. fejezetben kerül sor.

#### **b) A 2003/4/EK Irányelv**

1998. június 25-én az Európai Közösség aláírta az Aarhusi Egyezményt, így gondoskodnia kellett a közösségi jog és az Egyezmény összhangjáról. A 90/313/EGK irányelv gyakorlati alkalmazásáról érkezett jelentéseket áttekintve a Közösségen belüli egyenlőtlenségek kiküszöbölése érdekében, valamint hogy az érdekelt felek egységes, világos és összefüggő jogszabálysöveghez jussanak, a Parlament és a Tanács új irányelvet fogadott el 2003. január 28-án:

Az Európai Parlament és a Tanács 2003/4/EK Irányelve a környezetre vonatkozó információkhoz történő nyilvános hozzáférésről és a 90/313. EGK tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről.<sup>44</sup>

Az új irányelv az 1. cikkében határozza meg célkitűzéseit, ezek között első helyen szerepel a hatóságok birtokában lévő vagy számukra tárolt, környezetre vonatkozó információkhoz történő hozzáférés jogának biztosítása. Mind a preambulumban, mind a célkitűzésekben megfogalmazásra kerül, hogy a tagállamoknak nemcsak alkalmazniuk kell az informatikai és távközlési eszközök lehetőségeit a tájékoztatásban, de ezen technológiák fejlődését figyelembe kell venni és követni. A célkitűzés megvalósítása érdekében az Unió támogatni kívánja a számítógépes távközlés és/vagy az elektronikus technológia használatát.

Az irányelv az információhoz való jog fogalmára vonatkozóan megállapítja, hogy a főszabály az információ kiadása, míg a környezeti információ biztosításának megtagadását szűken kell értelmezni – ennek érdekében (1) csak pontosan meghatározott esetekben lehet a tájékoztatásra vonatkozó kérelmet visszautasítani és annak indokát ismertetni kell; (2) a közérdeket kell előtérbe helyezni és mérlegelni a megtagadás által szolgált érdekekkel szemben; (3) a környezeti információt részben kell megadni, ha lehetőség van kivételek szerint megtagadott információktól való elkülönítésre.

---

<sup>44</sup> A Hivatalos Lapban közzétéve 2003. február 14-én

Az irányelv – különösen a korábbi szabályozáshoz képest – kitágítja a környezeti információ és a hatóság fogalmát, bevezeti a hatóság birtokában lévő és a hatóság számára tárolt információt, továbbá pontosítja a nyilvánosság definícióját.

A tagállamok számára az irányelvnek megfelelő belső jogi rendelkezések meghozatalára előírt határidő 2005. február 14.

Az irányelv és az ipari baleset-megelőzésben történő implementációjának részletes bemutatására a 3. fejezetben kerül sor.

### **2.3. Következtetések**

1. A közel negyven évvel ezelőtt elfogadott 1972. évi Stockholmi Nyilatkozat, mint az ENSZ első környezetvédelmi világértékeztetének hivatalos dokumentuma, mérföldkövet jelentett a környezetvédelmi cselekvések és jogalkotás terén. Fokozatosan gyorsuló tempóban kezdődött meg az a folyamat, amelynek ma is részesei vagyunk, amely átformálja az ember és környezet/természet viszonyát és amely mára az élet valamennyi területére kihatással van. Kialakult az emberi jogok harmadik generációját képező csoport, ennek részeként a környezethez, az egészséges környezethez és a környezetvédelemhez való alapjog.

Az elvi és stratégiai jellegű dokumentumok meghatározták azt a fejlődési ívet, amely a tényleges jogalkotásban realizálódott és tette teljessé a környezeti információkhoz jutás jogának részletes szabályait – ennek fő állomásai voltak:

- 1988. ENSZ APELL program kézikönyve
- 1989. Környezet és Egészség Európai Kartája
- 1992. Riói Nyilatkozat
- 1992-től OECD irányelvek
- 2002. Johannesburgi Nyilatkozat és Végrehajtási Terv

2. Az általános környezetvédelmi kérdések mellett egyre erőteljesebben előtérbe került a környezeti információkhoz jutás joga, melynek fejlődését és az ipari balesetekkel kapcsolatos szakosodását összehasonlító, egymásra épülő vizsgálattal mutattam be – ennek fő állomásai voltak:

- 1992. Espoo-i és Helsink-i ENSZ EGB Egyezmények
- 1982. Seveso I. irányelv
- 1990. 90/313. EGK irányelv

1998. Aarhusi Egyezmény

2003. 2003/4/EK irányelv

3. A jogi környezet elemzésével bemutattam, hogy a konkrét jogalkotás területén a nemzetközi normák mellett a magyar Alkotmány is megteremtette a környezeti jogok bázisát és ezzel lehetővé tette annak továbbfejlődését is – az elemzéssel előkészítettem a későbbiekben kidolgozott hazai szabályozórendszer bemutatásának, vizsgálatának és fejlesztési javaslatainak alapjait (4. fejezet).



### 3. FEJEZET

## AZ AARHUSI EGYEZMÉNY, AZ EU IRÁNYELV ÉS A SEVESO II. IRÁNYELV NYILVÁNOSSÁGRA ÉS A LAKOSSÁG TÁJÉKOZTATÁSÁRA VONATKOZÓ SZABÁLYAINAK ELEMZÉSE

### 3.1. Az Aarhusi Egyezmény pillérei

#### 3.1.1. A fogalmak és általános rendelkezések

Az Egyezmény helyes alkalmazásának egyik kulcsa a 'környezeti információ' fogalma. E meghatározás a lehető legtágabban definiálja mindazon információt, amely a környezetre vonatkozik, azzal összefüggésben van, vagy arra hatással van/lehet. Az alábbi táblázat elkészítésével szemléltetem ezt a széleskörű értelmezést:

A környezeti információ fogalma	
megjelenés módja	információ tárgya
írott látható hallható elektronikus egyéb	a) a környezet elemeinek állapota (levegő, atmoszféra, víz, talaj, föld, tájkép, természetes élőhelyek, biológiai sokféleség és összetevői, beleértve a genetikailag módosított szervezeteket)
	b) a környezet elemei közötti kölcsönhatás állapota
	c) a környezeti tényezők (anyagok, energia, zaj, sugárzás)
	d) tevékenységek és intézkedések: - közigazgatási intézkedések, - a környezetet érintő megállapodások és irányelvek, - jogalkotás, tervek és programok, amelyek befolyásolják vagy befolyásolhatják a környezeti elemeket, - a környezeti döntéshozatalban felhasznált költség-haszon, és egyéb gazdasági elemzések és becslések;
	e) az emberi egészség és biztonság állapota
	f) az emberi élet, a kulturális helyszínek és az épített környezet állapota, olyan mértékben, amilyen mértékben ezeket befolyásolja vagy befolyásolhatja a környezeti elemek állapota, vagy ezen környezeti elemeken keresztül a környezeti tényezők, tevékenységek vagy intézkedések.

5. táblázat: A környezeti információ fogalma az Aarhusi Egyezményben

(készítette a szerző)

A másik alapfogalom a 'nyilvánosság', illetve az 'érintett nyilvánosság'.

A nyilvánosság alatt kell érteni

- a) a természetes vagy jogi személyeket (egy vagy több),
- b) a természetes vagy jogi személyek szerveződéseit (szövetségek, szervezetek, csoportok, a nemzeti jogszabályoknak megfelelő szerveződések).

Az érintett nyilvánosság a nyilvánosság azon részét jelenti, amelyet a környezeti döntéshozatal befolyásol, vagy valószínűleg befolyásol, vagy ahhoz érdeke fűződik; továbbá a környezet védelmével foglalkozó nem kormányzati szervezet (NGO-k), amelyek így érdekelt szervezetekké válnak.

A környezeti információ fogalmához hasonlóan a nyilvánosság meghatározása is a lehető legszélesebb körű, így válik lehetővé az Egyezményben megjelenő *capacity building*, azaz részvételre képesítés [35], amely a valódi végrehajtás záloga. A részvételre képesítés kívánalma jelenik meg az alapelvekben is:

- egyértelmű, átlátható és következetes jogi szabályozás kialakítása (olyan belső jogi szabályrendszer kialakítása, amely biztosítja az Egyezményvel való összhangot),
- szolgáltató jellegű közigazgatás szemlélete (mind a tisztviselők, mind a hatóságok segítségük elő az információhoz való hozzáférést, a döntéshozatalban való részvételt és az igazságszolgáltatás igénybevételét),
- a környezeti oktatás és nevelés, valamint a környezettudatosság növelésének támogatása,
- a környezetvédelmi szervezetek elismerése és támogatása,
- az üldözés és zaklatás tilalma (biztosítani kell, hogy az Egyezmény alapján jogait gyakorló személyeket nem büntetik, nem üldözik és nem zaklatják a részvételük miatt),
- megkülönböztetés nélküli részvétel és hozzáférés biztosítása (állampolgárságra, nemzetiségre, honosságra, bejegyzés helyére, tényleges tevékenység központjára tekintet nélkül kell a jogokat biztosítani).

A részvételre képesítést erősítik meg azok az elvárások is, amelyek szorgalmazzák a korszerű információ-technológiai eszközök alkalmazását és az információkhoz való szabad hozzáférést (mint főszabályt, a korlátozás a kivételes).

Az Egyezmény a hatóság fogalmát rendkívül tág körben értelmezi, a klasszikus közigazgatási értelemben vett engedélyező hatóság mellett valamennyi, az állami szférában működő és környezeti ügyekkel foglalkozó szervet, továbbá ezen szervek munkájához kapcsolódó természetes és jogi személyeket érti országos, regionális és helyi szinten. Nem tartoznak a hatóság fogalmába az igazságszolgáltatási és jogalkotói tevékenységet ellátó testületek és intézmények.

### 3.1.2. A passzív és aktív tájékoztatás formái

#### a) Kérelemre történő tájékoztatás

Az Aarhusi Egyezmény alapján a környezeti információval rendelkező hatóságok kötelesek – kérelemre – a nyilvánosság rendelkezésére bocsátani a kért információt. Hangsúlyozandó, hogy a kérésnek nem kell indoklást tartalmazni, azaz az információkéréshez fűződő érdeket nem kell megjelölni. Fontos rendelkezés ez, hiszen a nyilvánosság fogalmába tartozó bármely természetes személy, vagy akár egy környezetvédelemmel, környezeti érdekek védelmével foglalkozó „zöld szervezet” is jogosulttá válik a tájékoztatást megkérni.

A már hivatkozott főszabály szerint a közérdek az információ feltárásához fűződik, ezért a kérelem visszautasításának indokait szűken kell értelmezni, így az történhet (1) formai okokból; (2) államérdekkel összefüggő okokból; illetve (3) harmadik személy érdekeivel összefüggő okokból. A megkeresett hatóság tehát akkor utasíthatja el a kérelmet, ha:

a) a hatóság nem rendelkezik a kért információval (de ekkor vagy tájékoztatást kell adni arról, hova forduljon a kérelmező, vagy továbbítani a megfelelő hatósághoz a kérelmet és arról a kérelmezőt értesíteni kell);

b) a kérés egyértelműen ésszerűtlen, vagy túl általánosan van megfogalmazva, ezért nem teljesíthető;

c) a kérés olyan adatra vonatkozik, amely még a hatóságok belső munkafolyamataiban, döntéselőkészítésben, belső kommunikációban vesz részt;

d) a kérés bizalmas, védendő adatokra vonatkozik, amely adatok kikerülése hátrányosan érne egyes eljárásokat, így:

- hatósági eljárások bizalmas, vagy minősített adatai,
- honvédelmet, közbiztonságot, nemzetközi kapcsolatokat érintő adatok,
- egyes igazságszolgáltatási eljárások információi,
- kereskedelmi és ipari információk (kivétel a kibocsátásra vonatkozó adatok),
- szellemi tulajdonhoz fűződő jogok,
- természetes személyek személyes adatai és iratai,
- harmadik fél érdekeit érintő információk (ha nincs rá felhatalmazás),
- egyes környezetvédelmi információk (például ritka fajok tenyészhelyei).

A főszabály értelmében, ha olyan adatokról van szó, amelyekben a visszautasításra okot adó, illetve a nyilvánosságra hozható adat úgy szerepel együtt, hogy azok a „titok” megsértése

nélkül különválaszthatók, akkor részlegesen - a kért információ nem bizalmas részét - kell a kérelmező számára biztosítani.

Az információszolgáltatás garanciális eljárási szabályai, hogy (1) a hatóságok számára a teljesítési határidő a „lehető legrövidebb idő”, de legfeljebb egy hónap, amely nagyon kivételes és indokolt esetben hosszabbítható két hónapra; (2) a kérés elutasítása csak írásban történhet, amelyhez megfelelő indokolást kell csatolni és tájékoztatni a kérelmezőt a jogorvoslat lehetőségéről, továbbá ebben az esetben is a lehető legrövidebb határidőn belül kell megküldeni az elutasítást; (3) az Egyezmény Részes Felei maguk dönthetnek arról, hogy az információszolgáltatásért díjat vetnek ki, amely azonban csak „ésszerű” összeg lehet.

### ***b) Környezeti információk összegyűjtése és terjesztése***

A kérelemre történő tájékoztatás mellett e másik módszer úgy biztosítja a nyilvánosság számára a környezeti információhoz való hozzáférést, hogy kérelem benyújtása nélkül is elérhetőek legyenek az adatok. Ennek érdekében a hatóságok kötelezettsége a környezeti információk tematikus összegyűjtése, folyamatos naprakészen tartása, különböző szempontok szerinti csoportosítása, feldolgozása. Mindezen listák, nyilvántartások, iratok megismerését kell biztosítani nemcsak hagyományos, papíralapú formátumban, hanem az Egyezmény szándéka szerint egyre inkább elektronikusan, nyilvános telekommunikációs hálózaton keresztül, például az internet adta lehetőségeket kihasználva.

A betekintésre megnyitott információk tartalmára nézve a következő szempontok az irányadók:

- a környezet állapotáról szóló jelentések (a környezet minősége, terhelése),
- a környezetről szóló, vagy azzal kapcsolatos szabályozók szövege – mind belső jogi, mind nemzetközi normák és szerződések, továbbá tervek, programok, irányelvek, stratégiák,
- minden olyan információ, amely elősegíti az Egyezményben megfogalmazott széleskörű nyilvánosság érvényesülését.

Az átláthatóságot és a hatékony hozzáférést segítő a hatóságok nyilvánosságra hozzák a környezeti döntéshozatalok előkészítésekor készült elemzéseket, megismerhető tényeket, elemző és ismeretterjesztő anyagokat, továbbá azokat az információkat, amelyek a kormányzat környezeti feladatainak teljesítésére és a vonatkozó szolgáltatások színvonalára vonatkoznak.

A részvételre képesítés előmozdítása érdekében a hivatalokban dolgozó tisztviselőknél is el kell érni, hogy támogassák a nyilvánosságot, illetve a nyilvánosságot is ösztönözni kell, tudatosítani bennük a környezeti információkhoz jutás lehetőségeit, feltételeit. Nem kötelezettségként, inkább a részvételre képesítés megerősítése céljából kívánatos a rendszeres tájékoztatás a környezetre jelentős hatást gyakorló tevékenységekről és termékekről. Ezt elsősorban állami ösztönzőkkel indokolt elérni a tevékenységet gyakorlóknál, például önkéntes öko-felülvizsgálat (öko-auditing) vagy öko-címke programok útján (vagy egyéb módon).

A kérelem benyújtása nélküli hozzáférés eljárási szabályai az ingyenességet feltételezik, továbbá kapcsolatfelvételi pontok és más rendszerek létrehozásának kötelezettségével biztosítják az információ megfelelő áramlását.

### *c) Szuperaktív tájékoztatás*

Külön kiemelendő az Egyezmény rendelkezése veszélyhelyzet esetére, az emberi egészséget vagy környezetet fenyegető adatokkal kapcsolatban. Fülöp Sándor nyomán ezt a módot szuperaktív tájékoztatásnak nevezzük [35<sup>45</sup>], hiszen a normál üzemmód melletti tájékoztatás aktív volta a hatóságok tevékenysége szemszögéből értendő. A hatóságok az előbb ismertetett eljárások szerint készítene tájékoztatókat és juttatják el a nyilvánossághoz (terjesztik), azaz aktív cselekvést tesznek annak érdekében, hogy ne csak az érdeklődők, a kérelmet benyújtók kapjanak információkat.

A szuperaktív tájékoztatás funkciója a rendellenes működéshez kapcsolódik, amikor a nem üzemszerű esemény miatt (az értekezés témáját tekintve például veszélyes anyag szabadba jutása és terjedése, súlyos ipari baleset bekövetkezése) veszélybe kerülhet az emberi élet és egészség, illetve a környezet.

A veszélyhelyzeti/szuperaktív tájékoztatás szabályai az Egyezmény szerint:

- a) a tájékoztatás alapja: az emberi egészség vagy a környezet közvetlen veszélyeztetettsége (függetlenül attól, hogy emberi tevékenység vagy természeti okok váltották ki),
- b) a tájékoztatás tartalma: a hatóság által birtokolt minden olyan információ, amely lehetővé teszi a nyilvánosság számára, hogy olyan lépéseket tegyen, amellyel megakadályozhatja vagy enyhítheti a fenyegetettségéből származó veszélyt,
- c) a tájékoztatás időpontja: azonnal,
- d) a tájékoztatás célcsoportja: az esetleg érintett lakosság tagjai.

---

<sup>45</sup> uo. p. 24.

### **3.1.3. Jog a döntéshozatalban való részvételhez**

A környezeti ügyekben történő döntéshozatalok során a nyilvánosság részvételére vonatkozóan három lehetséges esetet jelöl meg az Egyezmény:

a) a nyilvánosság bevonása kötelező: az Egyezmény I. mellékletében felsorolt tevékenységek engedélyezési eljárása során (pl. energiaipar, fémek előállítása és feldolgozása, ásványanyagipar, vegyipar, hulladékkezelés, szennyvízkezelő telepek, ipari üzemek, utak, repülőterek, kikötők építése, nyersolaj- és földgázkivétel, gátak, elektromos vezetékrendszer, olaj, petrokémiai vagy vegyi termékek tárolása, stb.);

b) a nyilvánosság bevonásáról a nemzeti szabályozás dönthet: a belső jogi szabályok alapján alkalmazandók az előírások olyan javasolt tevékenységekkel kapcsolatos döntések esetében is, melyek nem tartoznak az I. mellékletben felsorolt tevékenységek közé, de jelentős hatással lehetnek a környezetre;

c) eseti döntések alapján nem alkalmazzák a szabályozást: minden lehetséges eset alkalmával külön vizsgálat alapján eldöntik, hogy a nyilvánosság szabályai irányadóak-e vagy sem olyan javasolt tevékenységekre, amelyek honvédelmi célokat szolgálnak, és amennyiben az alkalmazás hátrányosan befolyásolná a honvédelmi tevékenységet.

A nyilvánosság tájékoztatásának két fő módszere lehet: a közzététel, illetve az egyéni tájékoztatás. Ily módon a döntéshozatalban történő részvételt megelőzi egy passzív, illetve aktív tájékoztatás is:

- a közzététel során a hatóság lehetőséget biztosít az adatok megismerésére és a nyilvánosság maga dönti el, élni kíván-e a megismerés jogával;

- az egyéni tájékoztatás alkalmával direkt megkeresés történik és az információt aktívan juttatják el a nyilvánosághoz.

Bármelyik módszert is alkalmazzák, lehetővé kell tenni a nyilvánosság számára, hogy az észrevételeiket (megjegyzések, vélemények, elemzések) előterjeszthessék, továbbá garantálni kell, hogy azt kellő mértékben figyelembe is vegyék a döntések meghozatalakor. Az előterjesztés történhet írásban, vagy közmeghallgatás alkalmával.

Az eljárási szabályokat tekintve – mivel a döntéshozatalt megelőző információszolgáltatásról van szó – az egyik legfontosabb, hogy korai fázisban kell biztosítani az adatok megismerését. A korai fázis azt az időszakot jelenti, amikor az összes választási lehetőség rendelkezésre áll, ezáltal valódi és hatékony társadalmi részvétel

valósulhat meg. Ugyanezen hatékonyságot biztosítja, ha már a tervezési és előkészítési folyamatokba bevonásra kerül a lakosság, a civil szervezetek. Az Egyezmény preambulumban megjelenítésre került az a „felismerés”, hogy a környezetvédelem területén az információ jobb hozzáférhetősége és a nyilvánosság részvétele a döntéshozatalban javítja a döntések minőségét és végrehajtását, továbbá megerősíti a döntések támogatottságát a nyilvánosság részéről. Éppen ezért további elvárás a nyilvánosság részvétele a környezettel kapcsolatos tervek, programok, irányelvek kidolgozása, valamint a végrehajtó jellegű és általánosan kötelező érvényű normák előkészítése során is – ehhez ésszerű időkeretet, elégséges időt, továbbá az észrevételek megtételére lehetőséget kell biztosítani akár közvetlenül, akár képviseleti (konzultatív) testület útján.

Hangsúlyos követelmény a közösségi részvétel idején rendelkezésre álló, összes releváns környezeti információ megadása. A relevánsnak tekintett információk minimális köre a következő:

- a) a tervezett tevékenység helyének, fizikai és technikai jellemzőinek leírása (ideértve a várható kibocsátásokra és visszamaradó anyagokra vonatkozó becslést is);
- b) a tevékenység jelentős környezeti hatásainak leírása;
- c) a hatások (kibocsátások) megelőzésére és/vagy csökkentésére tervezett intézkedések leírása;
- d) a fentiek közérthető összefoglalása;
- e) a kérelmező által megvizsgált főbb alternatívák körvonalazása;
- f) azok a főbb jelentések és állásfoglalások, amelyek a nemzeti jogrendszer alapján az ügydöntő hatósághoz benyújtásra kerülnek (ennek idejére irányadó a „korai fázis” elvárása).

A döntéshozatalban való részvételhez szükséges tájékoztatás eljárási és tartalmi követelményeit a következő táblázatban foglaltam össze:

<b>Tájékoztatás módszerei és szabályai</b>	<b>Tájékoztatás tartalma</b>
a) módszerei: - közzététel vagy - egyéni tájékoztatás, b) szabályai: - a környezeti döntéshozatali	a) a javasolt tevékenység és a kérelem, amelyre a döntés vonatkozik majd; b) a lehetséges döntések és azok tervezetei; c) a döntéshozatalért felelős hatóság; d) az eljárási szabályok: <ul style="list-style-type: none"> <li>• az eljárás megkezdésének időpontja,</li> <li>• a nyilvánosság részvételi lehetőségei,</li> </ul>

<p>folyamat korai fázisában,</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- megfelelően,</li> <li>- időszerűen,</li> <li>- hatékonyan</li> <li>- releváns információ adásával.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• közmeghallgatás ideje és helye,</li> <li>• a tájékoztatást végző hatóság adatai, elérhetőségek,</li> <li>• a nyilvánosság észrevételeit fogadó és továbbító hatóság adatai és eljárása,</li> <li>• a releváns környezeti információ hozzáférhetősége;</li> </ul> <p>e) az adott tevékenység nemzeti vagy határon áttérjedő környezeti hatásvizsgálat köteles-e.</p>
---	--

6. táblázat: A döntéshozatalban való részvételhez szükséges tájékoztatás  
eljárási és tartalmi követelményei (készítette a szerző)

A hatékony társadalmi részvételt és a részvételre képesítést erősíti az az elvárás a részes felek irányába, mely szerint ösztönözni kell a jövőbeli kérelmezőt, hogy közvetlen kapcsolatot teremtsen az érintett nyilvánossággal. A potenciális környezethasználók az engedélyre vonatkozó kérelem benyújtását megelőzően az érintett nyilvánosság körében kezdeményezzenek megbeszéléseket, illetve adjanak tájékoztatást a kérelmük céljáról. Ezzel az intézkedéssel valóban a legkorábbi fázisban kivitelezhető a döntésekben történő részvétel.

Az ismertetett folyamatok azonban csak akkor érhetik el valódi céljukat, ha a döntéshozatalt követően annak eredményéről haladéktalanul tájékoztatják a nyilvánosságot: megismerhetővé válik a döntés szövege, valamint az alapját képező fő okok és megfontolások. Ez a fázis egyben előkészíti az eljárást az Aarhusi jogok következő pilléréhez, az igazságszolgáltatáshoz való jog gyakorlásához.

### 3.1.4. Hozzáférés az igazságszolgáltatáshoz

A környezeti információk nyilvánosságához kapcsolódó jogorvoslati lehetőséget közigazgatási és bírósági eljárásokban kell biztosítani, a következő esetekre:

- ha valamely személy úgy tekinti, hogy benyújtott információigényét figyelmen kívül hagyták;
- ha valamely személy úgy tekinti, hogy benyújtott információigényét teljes mértékben vagy részben helytelen módon elutasították;
- ha valamely személy úgy tekinti, hogy benyújtott információigényére nem kielégítő választ adtak;



- bármely más módon az Egyezmény előírását megsértették.

Ez tehát azt jelenti, hogy az érintett nyilvánosság azon tagjai, akik kellő érdekeltséggel bírnak a döntésben (vagy alternatívan), illetve akik jogaik sérülését állítják, jogosultak megtámadni bármely döntés, intézkedés vagy mulasztás anyagi/eljárási törvényességét.

Az Egyezmény hangsúlyozza, hogy a nemzeti jogok, a belső jogi rendelkezések az irányadók ezen jog biztosítására, a nemzetközi norma csak a kereteket írja elő. Eszerint legyen közigazgatási fellebbvitel, bíróság, illetve pártatlan és független testület, amely fórumot tud biztosítani a jogsérelem orvoslására, továbbá legyenek olyan eljárási szabályok, amelyek a következő kritériumoknak eleget tesznek:

- az eljárások költségmentesek, vagy csekély költséggel járnak;
- az így hozott végleges döntések kötelező érvényűek az információval rendelkező hatóság számára;
- a döntést és indokolást írásban kell rögzíteni és azokat a nyilvánosság számára hozzáférhetővé tenni;
- a kellő érdek és a jogsérelem fogalmát az Egyezménnyel és a nyilvánosság követelményével, mint főszabállyal összhangban kell a nemzeti jogokban rögzíteni;
- a jogorvoslati eljárások elégséges és hatékony, továbbá méltányos, időszerű és elfogadható költségű felülvizsgálatot kell biztosítaniak – akár a vitatott tevékenység felfüggesztése árán is.

Az Egyezmény a részes felek számára a további fejlődési utat is meghatározza, amikor előírja olyan megfelelő mechanizmusok kidolgozási kötelezettségét, amelyek előmozdítják az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést akadályozó pénzügyi és más korlátok csökkentését.

### **3.2. A 2003/4/EK irányelv rendelkezései**

#### ***3.2.1. Az irányelvről általánosságban***

Az irányelv fő célkitűzései:

- 1) a környezeti információkhoz jutás jogának biztosítása,
- 2) e jog gyakorlásához szükséges alapfeltételek meghatározása,
- 3) a legszélesebb körű nyilvánosság elérése a környezeti információk hozzáféréseinek fokozatos bővítésével és terjesztésével,
- 4) fentiek érdekében a számítógépes távközlés és/vagy az elektronikus technológia használatának támogatása.

Mivel az Európai Unió is aláírja az Aarhusi Egyezménynek, a két szabályozó közötti összhangot folyamatosan biztosítani kell. Ennek megfelelően az irányelv átvette az Egyezmény pillér-rendszerét (információhoz jutás, igazságszolgáltatásban való részvétel joga), alapelveit (egyértelmű, átlátható és következetes jogi szabályozás kialakítása; szolgáltató jellegű közigazgatás szemlélete; a környezeti oktatás és nevelés, valamint a környezettudatosság növelésének támogatása; a környezetvédelmi szervezetek elismerése és támogatása; az üldözés és zaklatás tilalma; megkülönböztetés nélküli részvétel és hozzáférés biztosítása) és alapvető meghatározásait (ld. lejjebb). Az irányelv a környezeti jogok terén is érvényesülő szubszidiaritás elvének deklarálása mellett kiemeli ugyanakkor, hogy közösségi szinten hatékonyabban lehet egyes célkitűzéseket megvalósítani, ezért indokolt az uniós szabályozás, a tagállamoknak mégsem sérül azon joguk, hogy szélesebb körű hozzáférést biztosító belső jogi rendelkezéseket alkalmazzanak.

#### ***3.2.2. Fogalmak az irányelvben***

##### ***a) Környezeti információ és hatóság***

A környezeti információ fogalma alapjaiban megegyezik a két norma szövegében, az unió a saját környezetvédelmi politikájának megfelelően több helyen pontosította. Az Egyezményben szereplő meghatározásról készített 4. táblázat (3.1.1. pont) továbbfejlesztésével, kibővítésével, a következő összehasonlító táblázatban emeltem ki a lényegi elemeket és kívántam szemléletessé tenni a környezeti információ fogalmi meghatározását:

<b>A környezeti információ fogalma</b>		
<b>megjelenés módja</b>	<b>információ tárgya</b>	
	<b>Aarhusi Egyezmény</b>	<b>EU irányelv</b>
írott, látható (vizuális), hallható, elektronikus, egyéb (materiális formában lévő)	a) a környezet elemeinek állapota (levegő, atmoszféra, víz, talaj, föld, tájkép, természetes élőhelyek, biológiai sokféleség és összetevői, beleértve a genetikailag módosított szervezeteket)	<i>kiegészítve:</i> a természetes környezetbe beleértendők még a vizes élőhelyek, a part menti és tengeri területek
	b) a környezet elemei közötti kölcsönhatás állapota	<i>megegyezik</i>
	c) a környezeti tényezők (anyagok, energia, zaj, sugárzás)	<i>kiegészítve:</i> - a tényezők között felsorolásra kerül a hulladék és a radioaktív hulladék; - a környezetbe történő kibocsátás, bevezetés vagy egyéb módon való kijuttatás, amelyek hatással vannak/lehetnek a környezet elemeire;
	d) tevékenységek és intézkedések: - közigazgatási intézkedések, - a környezetet érintő megállapodások és irányelvek, - jogalkotás, tervek és programok, amelyek befolyásolják/befolyásolhatják a környezeti elemeket, - a környezeti döntéshozatalban felhasznált költség-haszon, és egyéb gazdasági elemzések és becslések;	<i>kiegészítve:</i> - a környezeti elemek védelmére hozott intézkedések és tevékenységek; - a környezetvédelmi jogszabályok végrehajtásáról szóló jelentések;
	e) az emberi egészség és biztonság állapota	<i>kiegészítve:</i> az élelmiszerlánc szennyeződése
	f) az emberi élet, a kulturális helyszínek és az épített környezet állapota, olyan mértékben, amilyen mértékben ezeket befolyásolja vagy befolyásolhatja a környezeti elemek állapota, vagy ezen környezeti elemeken keresztül a környezeti tényezők, tevékenységek vagy intézkedések.	<i>megegyezik</i>

6. táblázat: A környezeti információ fogalmi meghatározásának összehasonlító táblázata (készítette a szerző)

A hatóság fogalma megegyezik az Egyezményben meghatározottakkal, a bírói (igazságszolgáltatás) és jogalkotói minőségben eljáró szervek és intézmények besorolását (kivételét) a tagállamok saját döntési hatáskörébe utalja.

Az elemzett két definíció és az irányelv hatékonyabb alkalmazását elősegítik az irányelvben megjelenő új fogalmak:

- a) hatóság birtokában lévő információ: a hatóság birtokában lévő, általa előállított vagy kézhez vett környezeti információ.
- b) hatóság számára tárolt információ: a hatóság részére ténylegesen valamely természetes vagy jogi személy által tárolt környezeti információ.

A meghatározások így várhatóan rugalmas, mégis jól körülhatárolt keretet biztosítanak ahhoz, hogy a jogszabályok rendelkezései lefedjék a különböző élethelyzetekben jelentkező alkalmazási nehézségeket, továbbá hogy valamennyi tagállam be tudja illeszteni az elvárásokat a saját közigazgatási rendszerébe.

#### ***b) Kérelmező és nyilvánosság***

Az irányelv alapján a kérelmező a környezeti információt kérelmező bármely természetes vagy jogi személy. Fontos, hogy akár a lakosságból jelentkező magánszemély (természetes személy), akár bármely jogi személy (gazdálkodó szervezet, különböző társadalmi szervezetek, egyesülések, érdekképviselői, környezetvédelmi szervezetek) igényelheti az információ kiadását.

A nyilvánosság alatt értendő egy vagy több természetes vagy jogi személy, valamint a nemzeti joggal vagy gyakorlattal összhangban azok szövetségei, szervezetei és csoportjai – a meghatározás megegyezik az Egyezménybélivel.

#### ***3.2.3. Környezeti információhoz jutás kérelem alapján és igazságszolgáltatáshoz való jog***

Az Egyezmény első pillérének szabályait erősíti meg az irányelv, amikor kimondja, hogy a tagállamok feladata gondoskodni a kérelem alapján történő információhoz jutás jogának teljesüléséről. Kiemelésre kerül az indoklás nélküliség, a lehető leghamarabbi (egy- illetve kéthónapos) határidő, valamint a kivételek pontos körülhatárolása.

Az alapelvekkel összhangban fogalmazza meg az Unió a tagállamok felé a szolgáltató közigazgatás követelményét:

- ha túl általánosan megfogalmazott kérelem érkezik a hatósághoz, az nem minden esetben elutasításra okot adó tény – a hatóságoknak segíteniük kell a kérelmezőt a pontosítás elvégzéséhez;
- elvárás, hogy a tisztviselők segítsék a nyilvánosságot az információhoz jutásban;
- a hatóságok jegyzéke nyilvánosan hozzáférhető legyen;
- legyenek olyan gyakorlati végrehajtást segítő szabályok, mint például információs tisztviselők kinevezése, információ megadásával foglalkozó intézmények, információs pontok létrehozása és fenntartása,
- maguk a hatóságok tájékoztassák a nyilvánosságot a jogaikról és a jogaik gyakorlásának lehetőségeiről.

A rendelkezésre bocsátható adatokkal kapcsolatos kivételek tekintetében a felsorolás megegyezik az Egyezmény rendelkezéseivel, továbbra is a közérdek áll első helyen és a megtagadás alapját kell szűken értelmezni. Tagállami szinten sem hozható olyan szabály, amely a kivételek körébe tartozó egyes információ kiadását megtagadja (üzleti titok, személyes adatokat érint, adatot közlő személyt érint, bizalmas környezetvédelmi adat), ha az a környezeti kibocsátással van összefüggésben. További fontos rendelkezés a kivételekre vonatkozóan, hogy a tagállami szabályozás során pontos kritériumokat írjanak elő a kivételek alkalmazásáról, amely kritérium és eljárási rend nyilvánosan hozzáférhető legyen.

A tagállami végrehajtás során is érvényes az írásbeli tájékoztatás és indoklási kötelezettség az információk kiadásának visszautasításával összefüggésben, továbbá a felülvizsgálat lehetőségének biztosítása és az arról szóló tájékoztatás.

Az irányelv nem rendelkezik a döntéshozatalban való részvételről, azonban az Egyezmény harmadik pillérének megfelelően a közösségben - az igazságszolgáltatáshoz való jog alapján - a következőket kell biztosítaniuk a tagállamoknak:

- jogsérelem esetére legyen olyan eljárás, amelynek során az érintett hatóság intézkedését (mulasztását) közigazgatási, illetve bírósági eljárásban felülvizsgálhatja másik szerv (közigazgatási, bírósági, vagy más független és pártatlan testület);
- a végső határozatok (jogerős döntések) az információt birtokló hatóságra nézve kötelezőek;
- tagállami döntés alapján biztosítható, hogy azon harmadik felek is jogorvoslati eljárást vehessenek igénybe, akikre nézve a közzétett információ terhelő;

- a közigazgatási jogorvoslati eljárások gyorsak, díjmentesek, vagy alacsony költségűek legyenek.

### **3.2.4. A környezeti információk terjesztése**

#### **a) Az aktív tájékoztatás**

A korábban elemzett részvételre képesítés és az aktív tájékoztatás valósul meg ezen rendelkezések végrehajtásával: a hatóságok az információ hatékony megadására, a nyilvánosság a számára biztosított jogok megfelelő gyakorlására válik képessé.

A hatóságok feladata, hogy a lényeges, birtokukban lévő vagy számukra tárolt környezeti információkat rendszerezzék, azokat aktívan és módszeresen terjesszék. Az Unió a korszerű technikák alkalmazását szorgalmazza, ezért támogatja a számítógépes távközlés és/vagy elektronikus technológia segítségével történő információterjesztést. Fokozatosan hozzáférhető tételt vár el a tagállamoktól olyan adatbázisok felállításával, amelyek folyamatosan frissítve vannak, és amelyek minimális adattartalmát is előírják. Az ily módon nyújtott környezeti információk minőségét tekintve pontosak és összehasonlíthatóak kell legyenek.

A terjesztendő információk minimális tartalma az Egyezményben előírtakkal megegyezik, továbbá az irányelv kiemeli még a környezetállapot-jelentések rendszeres, négyévenkénti közzétételét is:

- a) a vonatkozó nemzetközi szerződések, egyezmények és megállapodások, valamint a közösségi, nemzeti, regionális vagy helyi jogszabályok szövege;
- b) a környezettel kapcsolatos politikák, tervek és programok;
- c) fentiek végrehajtásáról szóló jelentések;
- d) a környezet minőségéről és terheléséről készített környezetállapot-jelentések;
- e) a környezetre hatást gyakorló vagy valószínűleg hatást gyakorló tevékenységek megfigyeléséből származó adatok (azokat összefoglaló adatok);
- f) jelentős környezeti hatással járó engedélyek és környezetvédelmi egyezmények;
- g) a környezeti elemekre vonatkozó környezeti hatás-tanulmányok és kockázatelemzések.

A tagállami lehetőségektől, illetve az adott tájékoztatási módszer jellegétől függően a felsorolt tájékoztatások megvalósíthatóak internetes oldalakra mutató hivatkozásokkal, illetve utalással arra a helyre, ahol ezek az információk kérelmezhetők, vagy megtalálhatók. Érvényes ezen adattartalmak kiadására a visszautasítás lehetősége, a kivételekre vonatkozó tagállami rendelkezéseknek megfelelően.

**b) A szuperaktív tájékoztatás**

A közösségi szabályozás átveszi az Egyezményben foglalt veszélyhelyzeti tájékoztatás kritériumait:

*„...az emberi egészséget vagy a környezetet érő közvetlen fenyegetés esetén, függetlenül attól, hogy emberi tevékenységek vagy természeti okok idézik elő, a hatóságok birtokában lévő vagy számukra tárolt minden olyan információt a várható kihatással érintett lakosság számára azonnal és késedelem nélkül közreadják, lehetővé téve a fenyegetésből származó kár megakadályozására vagy csökkentésére irányuló intézkedések megtételét.” [36]*

A meghatározás tehát a szuperaktív tájékoztatás alapvető keretei mellett tagállami hatáskörbe utalja, hogy milyen módon, milyen tájékoztatási rendszeren és mely hatóságok (állami szférában megjelenő intézmények) gondoskodnak veszélyhelyzetben az azonnal nyújtandó információk eljuttatásáról. A tájékoztatás tartalmát tekintve kibővül az irányelvben meghatározott „hatóságok birtokában lévő”, illetve „hatóságok számára tárolt” információk rendelkezésre bocsátásával.

Fülöp Sándor az Aarhusi Egyezmény legfontosabb elemeiről készített táblázatos összefoglalója [35<sup>46</sup>] mintájára elkészítettem a 2003/4/EK Irányelv áttekintését, az alábbiak szerint:

<b>A 2003/4/EK irányelv legfontosabb elemei:</b>	
<b>Alapelvek:</b>	a) a Közösségi jog és az Aarhusi Egyezmény összhangja, b) a környezeti információk teljességének kezelése (a más testületek által birtokolt információk is az irányelv hatálya alá tartoznak), c) hatékony gyakorlati szabályok alkotása, d) információ hitelessége (a hatóságok által vagy nevükben összeállított információ átfogó, pontos és összehasonlítható legyen), e) számítógépes távközlés, elektronikus technológia alkalmazása.
<b>Célkitűzések:</b>	a) környezetre vonatkozó információkhoz történő hozzáférés jogának biztosítása, b) e jog gyakorlására vonatkozó alapfeltételek és gyakorlati szabályok meghatározása, c) számítógépes távközlés és elektronikus technológia használatának szélesítésével a nyilvános információk bővítése.
<b>Meghatározások:</b>	a) információhoz való jog, b) a környezetre vonatkozó információ, b) hatóság, c) a hatóság birtokában lévő információ, d) a hatóság számára tárolt információ, e) kérelmező, f) nyilvánosság.

<sup>46</sup> uo. p. 23-24.

<p><b>Passzív tájékoztatás:</b></p>	<p>A környezetre vonatkozó információhoz kérelem alapján történő hozzáférés</p> <p>a) a kérelmező nem köteles kérést indokolni,</p> <p>b) tájékoztatási kötelezettség határideje</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- a kérelmező által megadott határidőre,</li> <li>- legkésőbb a beérkezéstől számított 1 hónapon belül,</li> <li>- kivételes esetben, indokolással ellátott értesítés mellett legfeljebb 2 hónapos határidő,</li> <li>- ha a kérdés túl általános, a hatóság felkéri a kérelmezőt a pontosabb meghatározásra, és ehhez segítséget is nyújt,</li> </ul> <p>c) tájékoztatás formája - a kérelmező által kért formában, formátumban</p> <p>d) díjak</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- díjmentesség a közhitelű nyilvántartások vagy jegyzékek és a helyszíni tanulmányozás esetében,</li> <li>- díj felszámolása ésszerű határokon belül, díjjegyzék és egyéb feltételek közzététele mellett,</li> </ul> <p>e) kivételek</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- formai ok: <ul style="list-style-type: none"> <li>- ha az információ más formában vagy formátumban áll rendelkezésre, vagy úgy ésszerűbb (indoklási kötelezettség),</li> <li>- nincs, vagy más hatóság birtokában van az információ (tájékoztatási kötelezettség),</li> <li>- a kérés ésszerűtlen, vagy túl általános jellegű,</li> <li>- még nem kész információ (tájékoztatási kötelezettség),</li> </ul> </li> <li>- államérdekkel összefüggő okok <ul style="list-style-type: none"> <li>- közigazgatás érdeke,</li> <li>- igazságszolgáltatás érdeke,</li> <li>- nemzetközi kapcsolatok, közbiztonság, honvédelem,</li> </ul> </li> <li>- harmadik személy érdekeivel összefüggő okok <ul style="list-style-type: none"> <li>- üzleti titok,</li> <li>- szellemi tulajdon,</li> <li>- személyes adatok, természetes személyre vonatkozó iratok bizalmas jellege,</li> <li>- önként szolgáltatott információ,</li> <li>- környezetvédelmi érdek.</li> </ul> </li> </ul> <p>A kérelem megtagadásának szabályai:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- korlátozó értelmezés, minden egyes esetben figyelembe kell venni a közzététele által szolgált közérdeket,</li> <li>- a kibocsátási információkat mindig ki kell adni,</li> <li>- amennyiben elkülöníthető, a nem bizalmasan kezelendő információt ki kell szolgáltatni,</li> <li>- a megtagadásról indokolással és a felülvizsgálati eljárásról szóló tájékoztatással ellátva értesíteni kell a kérelmezőt.</li> </ul>
<p><b>Aktív tájékoztatás</b></p>	<p>a) nemzetközi szerződések, egyezmények, megállapodások,</p> <p>b) közösségi, nemzeti, regionális, helyi jogszabályok szövege,</p> <p>c) politikák, tervek, programok,</p> <p>d) az előzőekben felsoroltak végrehajtásáról szóló helyzetjelentések,</p> <p>e) környezet állapotáról, minőségéről és a környezetre nehezedő nyomásról szóló jelentések (négy évnél nem hosszabb, rendszeres</p>



	<p>időközönként, nemzeti, regionális és helyi szinten),  f) a környezetet érintő vagy érinthető tevékenységek nyomon követéséből származó adatok és azok összefoglalása,  g) környezeti hatástanulmányok és kockázatelemzések.</p> <p>Az aktív tájékoztatásban is alkalmazhatók az előbbieken felsorolt kivételek.</p>
<b>Szuperaktív tájékoztatás</b>	<p>a) a tájékoztatás alapja: az emberi egészség vagy a környezet közvetlen veszélyeztetettsége, fenyegetettsége (függetlenül attól, hogy emberi tevékenység vagy természeti okok idézik elő),  b) a tájékoztatás tartalma: a hatóság birtokában lévő vagy számukra tárolt minden olyan információ, amely lehetővé teszi a várhatóan érintett lakosság számára a fenyegetésből származó kár megakadályozására vagy csökkentésére irányuló intézkedések megtételét,  c) a tájékoztatás időpontja: azonnal, késedelem nélkül,  d) a tájékoztatás célcsoportja: az esetleg érintett lakosság tagjai.</p>
<b>Az információ minősége</b>	<p>a) időszerű, pontos, összehasonlítható,  b) hivatkozás arra a helyre, ahol a mérési eljárásokra vonatkozó információk megtalálhatók,  c) hivatkozás az alkalmazott szabványosított eljárásra.</p>
<b>Jogorvoslat joga</b>	<p>a) közigazgatási eljárásokon belül,  b) bírósági eljárásban, más független és pártatlan testület előtt,  c) a végső, jogerős döntés kötelező az adott hatóságra nézve (írásbeliség és indoklás)  d) tagállami rendelkezéstől függően olyan harmadik fél is jogorvoslati eljárást vehet igénybe, akire nézve a közzétett információ terhelő.</p>

8. táblázat: A 2003/4/EK irányelv elemeinek összefoglaló táblázata

(készítette a szerző)

### 3.3. A Seveso II. irányelv környezeti információkkal kapcsolatos rendelkezései

#### 3.3.1. A Seveso II. irányelv megalkotása és 2003. évi módosítása

##### a) a Seveso II. irányelv megalkotása és fő rendelkezései

A 2. fejezetben részleteztem, hogy a hazai szabályozásban a Seveso I. irányelv alapján került megalkotásra a települések polgári védelmi besorolásáról szóló 134/1996. (VIII. 28.) Korm. rendelet veszélyes anyagokra és technológiákra vonatkozó melléklete. Ez a melléklet azóta hatályon kívül helyezésre került, a Seveso II. szabályozás teljeskörű átültetése miatt.

A tagállami végrehajtási tapasztalatok alapján a Seveso I. irányelv átfogó módosítása vált szükségessé, ennek eredményeképpen 1996-ban új irányelv került megalkotásra, pontos megnevezése:

*A Tanács 1996. december 9-i 96/82/EK irányelve a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos baleseti veszélyek ellenőrzéséről (Seveso II. irányelv).*

Az I. irányelvtől eltérően a Seveso II. irányelvben nem a tevékenység alapján kell azonosítani a hatálya alá tartozó üzemeket, hanem az alkalmazott veszélyes anyag milyensége és mennyisége határozza meg. Új elemként kétlépcsős határértékeket vezettek be, ami ún. alsó- és felsőküszöbértékű azonosítást tesz lehetővé. Ezen módosítások következménye, hogy az üzemeltetói kötelezettségek az alsó küszöbértékű veszélyes ipari üzemek esetében enyhébbek, mint a „felsősöknél”.

Az irányelv preambuluma alapján a szabályozás célkitűzései:

- a megelőzés,
- az esetleges balesetek következményeinek csökkentése,
- a védelem magas fokának biztosítása.

A célkitűzéshez illeszkedve határozza meg az irányelv az üzemeltetők feladatait (egyben kötelezettségeit), valamint az illetékes hatóságok tevékenységét mind az engedélyezési eljárásban, mind a riasztási és értesítési feladatokban, illetve a nyilvánosság tájékoztatásában.

Az irányelv szerint a tagállamok biztosítják, hogy az üzemeltető köteles minden olyan intézkedés megtételére, amely súlyos balesetek megakadályozásához és annak az emberre és a környezetre gyakorolt következményei korlátozásához szükséges. Továbbá a tagállamok megkövetelik az üzemeltetőtől egy olyan jelentés elkészítését, amelyben rögzíti a súlyos balesetek megelőzésének tervét és ennek megfelelő módon történő végrehajtását. Az üzemeltető által kidolgozott, súlyos balesetek megelőzésére szolgáló tervet úgy kell kialakítani, hogy az megfelelő eszközökkel, szervezeti formákkal és irányítási rendszerekkel biztosítsa az ember és a környezet magas szintű védelmét.

Az irányelv a súlyos balesetek megelőzése és a környezeti biztonság (a lakosság és a környezet) védelme érdekében előírja a tagállamok számára, hogy

- meg kell tiltaniuk bármely üzem, létesítmény, tárolóhely vagy ezek bármely részének üzemeltetését vagy üzembe helyezését ott, ahol az üzemeltető által a súlyos balesetek megelőzése és enyhítése érdekében tett intézkedések súlyosan hiányosak,
- illetve ha az üzemeltető nem nyújtotta be az irányelv által megkövetelt bejelentést, jelentéseket vagy egyéb információt a meghatározott határidőn belül.

A fentiek azt jelentik a tagállamok számára, hogy:

- létre kell hozni egy olyan hatósági engedélyezési rendszert, amely hatósági határozattal engedélyezi illetve megtiltja vagy korlátozza egy-egy veszélyes létesítmény működését,
- az üzemeltetőknek biztonsági dokumentációt kell készíteniük és engedélyezésre benyújtaniuk, amelyben különböző kötelező tartalmi elemeken keresztül bizonyítják az üzem biztonságos működését, illetve azt a biztonsági irányítási rendszert, amely egy bekövetkezett baleset esetén képes a károk csökkentésére,
- létre kell hozni egy olyan tervezési rendszert, amely felkészülést biztosít az esetlegesen bekövetkező balesetekkor követendő intézkedésekre és magatartási szabályokra a lakosság védelmében.

A Seveso II. irányelv a tagállamok belső jogába átültetésre került, az előírt engedélyezési, nyilvántartási, tervezési és egyéb megkövetelt eljárások megkezdődtek. Az üzemeltetők és a tagállami illetékes hatóságok a gyakorlati végrehajtás során összegyűjtött tapasztalataikat a Bizottsághoz továbbították.

#### ***b) A Seveso II. irányelv módosítása***

Az Európában sajnálatos módon bekövetkezett balesetek és a végrehajtásban tapasztalt alkalmazási nehézségek jelezték az uniós jogalkotók számára a szabályozás hiányosságait és pontosítási szükségleteit, ezért megalkották a módosításról szóló 2003/105/EK irányelvet<sup>47</sup>, amelyet a tagállamoknak 2005. június 30-i határidővel kellett a belső jogi szabályaikban megjeleníteni.

A 2003. évi módosításhoz vezető balesetek:

2000 februárjában a romániai Nagybánya környezetében egy aranybányához kapcsolódó zagyatározó gátjának átszakadása miatt igen nagy mennyiségű cianid- és nehézfém-szennyezés érte el a Tisza folyót. Az ökológiai katasztrófa néhány nap alatt a Tisza teljes magyarországi szakaszán tönkretette az állat- és növényvilágot, magával hozva a gazdasági következményeket is (a turizmus és szolgáltatóipar, halászat, állattenyésztés egyéb mezőgazdasági tevékenység ellehetetlenülése). A magyarországi folyó-szakaszokon működő gyors és alapos tájékoztatásnak, védekezési intézkedéseknek köszönhetően a szennyezés nem

---

<sup>47</sup> az irányelv pontos megnevezése: Az Európai Parlament és a Tanács 2003/105/EK irányelve (2003. december 16.) a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek veszélyeinek ellenőrzéséről szóló 96/82/EK tanácsi irányelv módosításáról

került az ivóvíz-hálózatba és közvetett módon (szennyezett növények, állatok elfogyasztása) sem okozott személyi sérülést. [37]

2000. május 13-án a hollandiai Enschede városban egy petárdaraktárban bekövetkezett robbanás és tűz miatt huszonkettő személy meghalt (köztük négy tűzoltó), három személy eltűnt, közel ezer személy megsérült. Az üzem 250 méteres környezetében gyakorlatilag mindent lerombolt a baleset, 750 méteres körzetben pedig lakhatatlanná és használhatatlanná váltak az építmények – összességében ötszáz otthon és más épület [38].

2001. szeptember 21-én a franciaországi Toulouse-ban egy műtrágyagyártással foglalkozó üzemben robbanás történt, amely a Richter skála szerinti 3,4-es erősségű rengésnek felelt meg. A súlyos ipari balesetben harminc személy hunyt el, további négy fő a robbanás helyétől 450-500 méter távolságra lévő különböző épületek (iskola, jármű-karbantartó üzem, elektromos művek létesítménye) összeomlása miatt halt meg, és fizikailag kétezer-négyszáznegyvenketten sérültek meg, poszt-traumás stressz miatt közel ötezer embert kellett kezelni.

A baleseti jelentés kiemeli, hogy a sérülések egy részét – akár több kilométeres távolságban – a törött ablaküvegek és az épületrongalódások okozták, míg a mintegy 2 kilométeres hatókörben lévő közoktatási intézmények gyermekeinek egészségi állapotára a robbanás hangereje és a levegőbe került nitrát-származékok is hatással voltak [39]. [40]

A balesetkből levont tanulságok, valamint a tagállami, üzemeltetői tapasztalatok és javaslatok alapján 2003. évben az EU megalkotta a módosításról szóló irányelvet, amelyben ismét megjelent „*a magas szintű védelem következetes és hatékony biztosítása az egész Közösségben*” célkitűzése.

A főbb módosítások:

a) Tárgyi hatály kiterjesztése:

aa) a bányászatban folyó tárolási és feldolgozási tevékenységekre,

ab) egyes hulladéklerakó létesítményekre;

b) Egyes fogalom-meghatározások pontosítása (pirotechnikai és robbanásveszélyes anyagok);

c) Ammónium-nitrát alapú műtrágyák és karcinogén anyagok kategóriáinak felülvizsgálata és kiegészítése, küszöbmennyiségek módosítása;

d) Biztonsági intézkedések és védelmi tervek kialakításának egyes eljárási kérdései (érintett személyzet és alvállalkozók bevonása);

e) Fokozott együttműködés a polgári védelmi segítség-nyújtási beavatkozások területén;

f) A településrendezési eljárások tervezése;

g) Nyilvánosság tájékoztatásának egyes kérdései;

h) Kötelező információ-szolgáltatás a Bizottság számára műszaki adatbázis kiépítéséhez.[37<sup>48</sup>]

A felsorolt módosítások között megjelenő, a nyilvánosságot érintő elemekről a 2003/105/EK irányelv preambuluma kiemeli, hogy az üzemben az érintett személyzet tapasztalata és tudása nagymértékben segítheti a vészhelyzeti tervek kialakítását, ezért *egy üzem teljes személyzetét és a valószínűleg érintett személyeket* megfelelően tájékoztatni kell a biztonsági intézkedésekről. A korábbiak helyébe lépő új rendelkezések pontosítják, körülhatárolják a szükséges biztonsági információval ellátandó személyek és a nyilvánosságba beleértendő személyek körét. E célkitűzés megvalósítása érdekében a módosított rendelkezések:

1. Az illetékes hatóságoknak a dominóhatással érintett más üzemek viszonylatában (*valószínűleg érintett személyek*) is intézkedniük kell az együttműködésre a nyilvánosság tájékoztatása és a külső veszélyhelyzeti tervek elkészítéséért felelős hatóság információval való ellátása érdekében (8. cikk (2) bek.).

2. Fontos kiterjesztés került a 11. cikk (3) bekezdésébe, melynek eredményeképpen a továbbiakban tágan értelmezzük az üzemi személyzet/dolgozók fogalmát, mert beleértjük az üzem területén huzamosabb ideig dolgozó különböző alvállalkozókat is (*egy üzem teljes személyzete*). A módosítás szerint a belső vészhelyzeti terveket – az érintett, hosszú távra alvállalkozóként szerződött személyzetet is beleértve – az üzemben dolgozó személyzettel konzultálva dolgozzák ki, és a nyilvánossággal konzultálni kell a külső vészhelyzeti tervekről, amikor azokat kidolgozzák és frissítik.

3. A lakosság aktív tájékoztatásának kötelezettségéről szóló 13. cikk új rendelkezése megerősíti az üzem által veszélyeztetett területen élők és rendszeresen tartózkodók (*valószínűleg érintett személyek*) kérés nélküli tájékoztatási feladatait. Kiemeli a közintézmények felé nyújtandó információszolgáltatást, amely alapján a biztonsági intézkedésekről és a baleset esetén szükséges viselkedésről szóló információkat rendszeresen és a legmegfelelőbb formában – anélkül, hogy azt kérniük kellene – minden olyan személy és minden olyan közintézmény (úgy mint iskolák és kórházak) részére rendelkezésre kell bocsátani, amelyeket valószínűleg érinthet egy súlyos baleset.

A további elemzés során már nem emelem ki külön a módosításokat, „Seveso II. irányelv” alatt az eredeti és a módosított szövegek egysége értendő.

---

<sup>48</sup> uo. p. 184-186.

### 3.3.2. A Seveso II. irányelv jelentősége a nyilvánosság biztosításában

A veszélyes ipari üzemekhez kötődő nyilvánosság biztosítása és lakossági tájékoztatás nemzetközi jogi vonatkozású szabályozói közül a nemzetközi és uniós jogfejlődés során az 1996-ban elfogadott Seveso II. irányelv jelentette a kiteljesedést.

Alapvető újdonságot jelentett a kiterjedt információs szabadság és a társadalmi részvétel lehetőségének megjelenítése. Az irányelv elvárása szerint a biztonsági követelményekről, a jelentős balesetveszélyről, a baleset esetén követendő magatartásról a veszélyes ipari üzem hatásterületén lévő valamennyi érintett személy (természetes és jogi személy is) tájékoztatást kap. Továbbá a nemzeti jogi szabályokban meg kell teremteni a feltételeket ahhoz, hogy a közérdekű adatok hozzáférhetőek legyenek [41].

A Seveso II. irányelv nyilvánosság biztosítására és a lakosság tájékoztatására vonatkozó rendelkezései törekednek a környezeti jogban nemzetközi szinten megfogalmazott elvárások - az emberi élet védelme, az egészséges környezethez való jog biztosítása – lehető legteljesebb kielégítésére. A Seveso II. irányelv különös szabályai az általános előírásokat megfogalmazó nemzetközi normákkal (ld. 2. fejezet), valamint a részletes végrehajtást lehetővé tevő, a nemzeti sajátosságokra épülő belső jogi szabályozókkal együtt tesznek eleget e kívánalmaknak.

Elemzéseim alapján a következők szerint foglalom össze az irányelv rendelkezéseit az egyes feladatcsoportok szerint, a tájékoztatási kérdésekkel összefüggésben:

a) a Seveso II. irányelv a megelőzési/felkészülési feladatok körében előírja:

- az üzemeltetői dokumentumok tartalmának megismerhetőségét,
- a külső védelmi tervek, mint veszélyhelyzetre vonatkozó tervek megismerhetőségét,
- a nyilvánosság vélemény-nyilvánítási jogát e két dokumentumra vonatkozóan,
- a nyilvánosság véleményének figyelembe vételét a hatósági döntés meghozatalakor,
- lakossági tájékoztató kiadvány készítését és terjesztését.

b) a Seveso II. irányelv a súlyos balesetek bekövetkezésére vonatkozóan előírja:

- az érintett lakosság tájékoztatását a követendő magatartási szabályokról a károk elhárítása és a következmények csökkentése érdekében,
- várható határon túli hatás esetén az országhatáron túl érintett tagállami hatóságokon keresztüli tájékoztatást.

### **3.3.3. Passzív tájékoztatás**

#### **a) Kérelemre történő tájékoztatás**

Az Aarhusi Egyezményvel és a 2003/4/EK irányelvvel összhangban a Seveso II. irányelv is előírja a tagállamok számára, hogy bármely természetes vagy jogi személy számára – amennyiben ezt kéri - hozzáférhetővé tegyék az irányelv értelmében kapott információt. Egyes adatok kivételt képezhetnek, melyről a nemzeti jogok rendelkezhetnek, az irányelvben megadott kereteken belül (bizalmas jelleg):

- a hatáskörrel rendelkező hatóságok és a Bizottság határozatainak bizalmas jellege,
- a nemzetközi kapcsolatok és a nemzetvédelem bizalmas jellege, közbiztonság,
- a vizsgálati eljárások vagy folyamatban lévő bírósági eljárások bizalmas jellege,
- a kereskedelmi és ipari titkok, beleértve a szellemi tulajdont,
- a személyes adatok, illetve akták,
- harmadik fél által szolgáltatott adatok, ha az a fél kéri az adatok bizalmas kezelését.

A Seveso II. irányelv további szabályokat (pl. eljárási rend) nem határoz meg, hiszen az általános rendelkezések lesznek érvényesek.

#### **b) Adatok megismerésének biztosítása**

Mind a környezeti információhoz jutás jogát, mind a döntéshozatalban való részvételt segíti elő az üzemeltető által készített biztonsági jelentésben foglaltak, valamint a hatóságok által készített külső védelmi tervben foglaltak megismerésének biztosítása. Az irányelv alapján lehetővé kell tenni a dokumentumokba történő betekintést, azonban egyes bizalmas adatokat figyelembe kell venni.

A 'külső potenciális vészhelyzeti tervek' nyilvánosságra hozatala jellemzően nem okoz gondot adatvédelmi szempontból, míg az üzemeltető biztonsági jelentése komoly védendő információkat tartalmazhat. A védelem biztosítása érdekében a Seveso II. irányelv úgy rendelkezik, hogy amennyiben az üzemeltető kéri a hatóságtól, úgy egy bizalmas adatokat nem tartalmazó változatot bocsátanak közzétételre (ezt is az üzemeltető készíti el, kihagyva, kitakarva a védendő információkat). A védelemre alapot adó tárgykörök:

- ipari, kereskedelmi titok,
- személyes titok,
- közbiztonsági, vagy nemzetvédelmi ok.

A megismerhető adatokat tartalmazó dokumentumok harmadik típusa a veszélyes ipari üzemek hatósági eljárásán kívüli rendszerben található, azonban nagyon szoros az összefüggése a hosszútávú fejlesztésekkel és a baleseti kockázatok (az emberi életet és környezetet fenyegető kockázatok) növekedésével/csökkentésével: a településrendezési eljárásokról van szó. A Seveso II. irányelv elvárása a 'megfelelő távolság' megtartása a veszélyes létesítmények és a lakóövezetek, közintézmények, fő közlekedési útvonalak között. Tekintettel arra, hogy más szabályozórendszerek hatálya alá tartozik a településrendezés – és az azzal kapcsolatos döntéshozatali eljárás, valamint a társadalmi részvétel -, ezért a további elvárás szerint a felelős hatáskörrel rendelkező és tervező hatóság megfelelő konzultációs eljárásokat hoz létre. A konzultációkat úgy kell kialakítani, hogy az üzemből eredő kockázatról szóló műszaki tanácsadás a döntések meghozatalakor esetileg és általánosan is elérhető legyen. E konzultációkra (közmeghallgatás) talán az 'interaktív' jelzőt használhatjuk, hiszen lényege a párbeszéd és az együttműködés a hatóság és a nyilvánosság között.

Az illetékes hatóságoknak kell gondoskodniuk arról, hogy a lakosság értesüljön a betekintés, megismerés – a későbbiekben a vélemény-nyilvánítás – lehetőségéről, ezért aktív módon is meg kell keresni a lakosságot és felhívások útján értesíteni őket minderről.

#### ***3.3.4. Részvétel a döntéshozatalban***

A nyilvánosság az előbbiekben részletezett módon megismerhetett egyes információkat, amelyek azonban mindaddig öncélúak, amíg az aarhusi pillérek második elemében, azaz a döntéshozatalban való részvételben hasznosításra nem kerülnek.

Az ipari baleset-megelőzésben fontos, hogy a lakosság véleményt nyilváníthasson a lakóterületét érintő döntések során – ez teljesülhet a biztonsági jelentéssel kapcsolatban tett észrevételekkel. Fontos továbbá, hogy a baleseti kockázatot jelentő eseményekre vonatkozó, és maga a lakosság által is végrehajtandó feladatokat tartalmazó külső védelmi tervekbe is beleszólása legyen. Nemcsak, mert ezáltal javítható a terv hatékonysága és minősége, de a másodlagos pszichikai hatás (magáénak érzi a lakosság a tervet) is befolyásolhatja egy veszélyhelyzetben a védekezés sikerességét.

Mindezek érdekében az irányelv úgy rendelkezik, hogy a lakosság kifejtheti véleményét a következő esetekben:

- új veszélyes ipari üzemek tervezésekor,



- a meglévő üzemekben történő jelentős változtatáskor (létesítmény, üzem, tárolóhely, folyamat tekintetében vagy a veszélyes anyagok jellegében vagy mennyiségében véghezvitt változtatás esetén, amelynek jelentős hatása lehet a súlyos balesetek veszélyére),
- a meglévő üzemek körüli fejlesztések alkalmával.

Tekintettel arra, hogy ezen üzemeknél a baleseti veszélyek középpontjában a jelenlévő veszélyes anyagok állnak, ki kell emelni, hogy a tájékoztatás során külön hangsúlyt kap a veszélyes anyagok jegyzékének elérhetősége.

Az általános szabályok szerint

- a) a nyilvánosság írásban, vagy amikor szükségesnek látszik, közmeghallgatás formájában terjesztheti elő véleményét, megjegyzéseit, információit, elemzéseit;
- b) a lakosság véleményét, észrevételeit figyelembe kell venni a hatósági döntések meghozatalakor.

A veszélyes ipari üzemeknél mindez a biztonsági jelentés és a külső védelmi terv elfogadásáról szóló döntést, valamint a településrendezési kérdéseket jelenti. A döntéshozatalban történő társadalmi részvétel tehát a döntések alapját képező információk körének megismerését, a vélemények kinyilvánítását és döntés meghozatalakor azok kellő mértékű figyelembe vételét foglalja magába. Hogy ez mennyire erős jogosítvány a nyilvánosság számára, a magyar szabályozás elemzésekor bontakozik majd ki.

### **3.3.5. Aktív tájékoztatás**

Tekintettel a Seveso II. irányelv hatálya alá tartozó létesítmények működéséből eredő súlyos baleseti veszélyek kockázatára, az irányelv értelmében a tagállamok egy nagyon pontosan körülhatárolt aktív jellegű tájékoztatással tesznek eleget a célkitűzésekben meghatározott megelőzés és magasfokú védelem követelményének. Az aktív tájékoztatás lényege, hogy a hatóságok kérés nélkül is biztosítják – elkészítik, kiadják és aktívan eljuttatják – a veszélyeztetett lakosság számára a baleset esetére meghatározott magatartásokról szóló tájékoztatást.

Az 'információs összeállítás' (tájékoztató kiadvány) eljárási szabályai:

- a nyilvánosság számára állandóan elérhetővé kell tenni,
- rendszeresen (háromévente) felül kell vizsgálni és frissíteni,
- rendkívüli felülvizsgálat alapján kell frissíteni, az üzem, létesítmény, tárolóhely stb. jelentős módosítása esetén,
- ötévente újból ki kell adni.

Az 'információs összeállítás' (tájékoztató kiadvány) minimális tartalmi követelményei<sup>49</sup>:

1. Az üzemeltető neve és az üzem címe.
2. Az adatokat szolgáltató személy beosztás szerinti meghatározása.
3. Annak megerősítése, hogy az üzemre vonatkoznak az irányelvet végrehajtó rendeleti, illetve közigazgatási rendelkezések, továbbá hogy a megfelelő bejelentést vagy a biztonsági jelentést benyújtották a hatáskörrel rendelkező hatósághoz.
4. Az üzemben végzett tevékenység vagy tevékenységek egyszerű magyarázata.
5. Az üzemben lévő, súlyos baleset kiváltására képes anyagok és készítmények közérthető megnevezései, valamint az alapvető veszélyes tulajdonságaik.
6. Általános információ a súlyos balesetek veszélyének jellegéről, ezeknek a lakosságra és a környezetre irányuló lehetséges hatásai.
7. Az érintett lakosság folyamatos figyelmeztetésnek és tájékoztatásának módjai egy súlyos baleset bekövetkezésekor.
8. A súlyos baleset bekövetkezésekor követendő magatartási szabályok.
9. Annak a követelménynek a megerősítése, amely szerint az üzemeltetőnek a helyszínen megfelelő intézkedéseket kell tennie, és különösen fel kell vennie a kapcsolatot a vészhelyzeti szolgálatokkal a súlyos balesetek kezelése és hatásaiknak a lehető legkisebbre csökkentése érdekében.
10. Hivatkozás a külső vészhelyzeti tervre, amelyet a baleset külső hatásai kezelésének érdekében készítettek. Ennek tanácsot kell megfogalmaznia arra vonatkozóan, hogy a baleset időpontjában a vészhelyzeti szolgálatok utasításai vagy kérései követendők.
11. Részletek arról, hol érhetők el további információk, figyelembe véve a nemzeti jogszabályokban megállapított bizalmas jellegre vonatkozó követelményeket.

### **3.3.6. A lakossági tájékoztatás felügyelete**

Annak érdekében, hogy az irányelvben rögzített szabályok érvényre jussanak, a tagállamok az illetékes hatóságok útján ellenőrzési-felügyeleti rendszereket hoznak létre. A rendszerrel szemben támasztott általános követelmény, hogy a vizsgálatnak vagy egyéb ellenőrző intézkedéseknek megfelelőnek kell lenniük a műszaki, a szervezeti vagy az irányítási rendszerek tervezett és szisztematikus vizsgálatára. A felügyelt területekre vonatkozó rendelkezés felsorol négy különösen vizsgálandó témakört, közöttük a kérés nélküli, aktív módszerrel megvalósuló nyilvános tájékoztatást.

---

<sup>49</sup> Seveso II. irányelv V. melléklete alapján

A vizsgálatot (ellenőrzést) a hatóság programozottan, előre elkészített tervek alapján végzi, a megállapításokról és eredményekről jelentést állítanak össze.

### 3.3.7. A Seveso II. irányelv felülvizsgálata

A Seveso II. irányelv a 2003. évi módosítását követően jelenleg felülvizsgálat alatt áll, amelynek elsődleges oka az anyagok és keverékek osztályozásáról, címkézéséről és csomagolásáról ... szóló, az Európai Parlament és a Tanács 1272/2008/EK rendelete (*CLP Regulation*), amely az uniós szabályozás összhangját biztosítja az ENSZ Vegyi Anyagok Osztályozásának és Címkézésének Globálisan Harmonizált Rendszerével (GHS).

A nemzetközi szintű jogharmonizáció érdekében a Seveso II. irányelv vonatkozó rendelkezéseinek felülvizsgálatára 2008-ban külön műszaki munkacsoport alakult a tagállami és más, a végrehajtásban résztvevők szakértőiből, akik komplex jelentést állítanak össze (várhatóan 2010. IV. negyedévére). A jelentés elkészítéséhez felhasználásra kerül az Európai Bizottság Környezeti Főigazgatóságával kötött szerződések alapján elkészült két tanulmány is, amelyek a Seveso II. irányelv hatékonyságát – a GHS/CLP kapcsolódási pontjai mellett – valamennyi rendelkezés tekintetében vizsgálták.

Az Európai Integrált Kockázatkezelési Virtuális Intézet (*European Virtual Institute for Integrated Risk Management, EU-VRI*) és más együttműködők gondozásában készült el „A Seveso II. irányelv hatékonyságáról szóló tanulmány” (*Study of the Effectiveness of the Seveso II Directive, F-SEVESO, 29/08/2008*) címmel. A kérdőíves felmérés módszerét alkalmazva a tagállami illetékes hatóságoktól, az ipar szereplőitől és nem-kormányzati (NGO) szervezetektől kapott válaszok alapján levont következtetések alapján a lakosság tájékoztatására vonatkozóan az alábbiakat emelem ki:

- A kockázat lakosság felé történő kommunikációja az Európai Unióban nagyon sokféle, nehéz tisztán látni a gyakorlatot, ezért tagállami szinten javasolt kidolgozni annak módját, tekintettel a nemzeti sajátosságokra, a kulturális meghatározottságra (ld. értekezés 1. fejezet 1.3. pont). Hivatkozásra kerül a 2002. évi OECD irányelv, amely megadja a kockázati kommunikáció alapkövetelményeit.
- A biztonsági jelentések nagyon bonyolult műszaki szövegek, amelyek a lakosság tájékoztatására nem alkalmasak, mert nehéz megérteni. Kiemelik annak fontosságát is, hogy meg kell bizonyosodni arról, a lakosság valóban elsajátította a védekezési és veszélyhelyzeti magatartási szabályokat.

- Több válaszadó is hivatkozik az előbbiekre, és a lakosság érdeklődésének csökkenéséről számolnak be – ennek ellensúlyozására javasolják, hogy inkább a külső védelmi terv készítésébe és gyakorlásába kellene bevonni a nyilvánosságot.
- Az információ eljuttatásának csatornájaként több országban az internetet alkalmazzák, mint legkönnyebben elérhető hozzáférés, míg Németország hangsúlyozza a terrorizmus általi fenyegetettség miatti adatvédelem szükségességét. A jelentés ugyanakkor hivatkozik üzemeltetőkre, amikor fontosnak tartja a sevesos üzemek és a lakosság közötti folyamatos kapcsolatot, amely könnyebbé teheti a kockázatkezelési eljárást és a csökkenteni a konfliktusokat.
- Európai szintű megosztásra javasolják a jelentés készítői:
  - a) azt a francia példát, amely élen járhat a lakosság bevonásába a döntéshozatal során – az erről szóló jogszabályt a toulouse-i műtrágyagyár-béli balesetet (2001. szeptember 21. AZF üzemben robbanás) követően alkották meg. Eszerint a felső küszöbértékű üzemekre helyi bizottságot hoznak létre a lakosság tájékoztatására és a velük történő párbeszéd összehangolására;
  - b) a Németországban használt módszert, amely átveszi az *EPRTR* (Európai Szennyezés-kibocsátási és Átvételi Nyilvántartási Rendszer) környezeti információihoz való nyilvános hozzáférés rendszerét;
  - c) a holland példát, amely egy új engedélyezési eljárás során a nyilvánosságot egy ún. „szomszédsági tanács” (*neighborhood council*) létrehozásával, önkéntes alapon vonják be a biztonsági jelentés konzultációjába, 8 hetes perióduson keresztül.
- Az előrelépés érdekében megfogalmazott javaslat szerint fejleszteni kell:
  - a) olyan módszertanokat, amelyekkel jobban érthetővé válik az információ a lakosság számára;
  - b) olyan új stratégiákat, amelyekkel a lakosság figyelmét fel lehet hívni a kockázatkezelési eljárásokra, elsősorban önkéntes részvétellel munkacsoportokban, vagy gyakorlatokon. [42]

A másik tanulmányt 2009 októberében készítette a Környezeti Erőforrások Menedzsment Kft. (*Environmental Resources Management Ltd. (ERM)*), szintén az Európai Biztosság megbízásából, címe: Seveso II. irányelv – Tanulmány a hatóságokra kirótt kötelezettségek hatékonyságáról (*Seveso II Directive - Study of the Effectiveness of the Requirements Imposed on Public Authorities*). A tanulmány tehát az előzőhöz képest új aspektusból, a közigazgatási

szervek, engedélyező hatóságok oldaláról vizsgálja a megfelelőséget. Kitűzött célja a vizsgálatok eredményei alapján megoldásokat, legjobb példákat (*best practices*) és fejlesztési javaslatokat tenni a Seveso II. irányelv felülvizsgálatához. A tanulmány nyilvánosság biztosítása és a lakosság tájékoztatására vonatkozó megállapításaiból a következőket emelem ki:

- A kérdőíves felmérés statisztikai feldolgozása azt mutatta, hogy a lakosság számára nyújtandó információkról szóló irányelvi rendelkezést (13. cikk) a hatóságok nem szükségképpen alkalmazzák. A kétoldalú konzultációk száma relatíve alacsony, és adott esetben a településrendezési eljárásokhoz kapcsolják, illetve a végrehajtás felelősségét a helyi szintre hárítják.
- Az adandó információ tartalmát tekintve a másik tanulmányhoz hasonlóan itt is megállapításra kerül, hogy a biztonsági jelentés erre önmagában nem alkalmas, valamint hogy egyes esetekben indokolt az információk szintjét korlátozni a védelmi szempontok miatt.
- Az információk eljuttatásának módjait elemezve megállapítható a párhuzam a lakosság informáltságának szintje és a technikai fejlődés között. Egyértelmű, hogy a modern telekommunikációs eszközök és az internet nyújtotta lehetőség jobb tájékozódást és tájékoztatást eredményezett, amelyet ki is kell használni.
- A célközönség és az információadás módszerének kiválasztására vonatkozó kérdésre adott válaszokból kiderült, hogy a válaszadók nagy száma alkalmazza tájékoztatási forrásnak a biztonsági jelentést, más részük információs táblákat, kiadványokat, szórólapokat és az internetet használja.
- A fejlődés érdekében a tanulmány a következő ajánlásokat teszi:
  - a) rendelkezni kell a 13. cikk szerinti tájékoztatási kötelezettség monitoringozásáról (akár a felügyeleti eljárás része is lehet),
  - b) a veszélyhelyzeti tervekről kétoldalú megbeszéléseket kell tartani a lakossággal, amelynek legjobb gyakorlata a konzultáció és lakossági gyűlések,
  - c) az információk eljuttatásának módjaként növekszik az internetes tájékoztatás, ezért ezt a csatornát jobban ki kell használni az ismeretek terjesztésére.[43]

### 3.4. Következtetések

1. A súlyos ipari balesetekre és megelőzésükre alkotott nemzetközi szabályozók rendszere horizontálisan és vertikálisan is egyre szélesebbé és elmélyültebbé vált. Az általános környezeti, környezetvédelmi és környezetbiztonsági szempontok mellett az ipar és a veszélyes anyagok jelenléte mindig fokozott kockázatot jelentett – amint a történeti példák is bizonyították – ezért a veszélyes létesítmények környezetében felerősödött a megfelelő információhoz jutás szerepe. Az univerzális és regionális nemzetközi szabályozók fejlődése során e két szabályozási tárgykör hol párhuzamosan, hol önállóan haladt előre, mára azonban az egymásraépültség vált jellemzővé. A 3. fejezetben bemutattam a jogfejlődést, az összefüggéseket, az általános és különös szabályok viszonyát, kapcsolódásait, mindezt a következő táblázattal kívánom átláthatóvá tenni. Ábrázolom az időrendi jogfejlődést, valamint az ipari baleset-megelőzés és a nyilvánosság szabályozási tárgyköröket tartalmazó ENSZ és Európai Unió jogszabályok összefüggéseit:

A norma szabályozási tárgyköre		
Keletkezés éve	Súlyos ipari balesetek megelőzése	Környezeti információ, nyilvánosság, tájékoztatás
1982.	<b>Seveso I. irányelv:</b> az egyes ipari tevékenységekkel járó súlyos baleseti kockázatokról szóló 82/501/EGK irányelv	
1990.		<b>90/313/EGK irányelv:</b> a környezeti információkhoz való hozzáférés szabadságáról szóló 90/313/EGK irányelv
1992.	<b>Ipari Baleseti Egyezmény (ENSZ EGB):</b> az Egyesült Nemzetek Szervezetének Európai Gazdasági Bizottsága keretében létrejött, az Ipari Balesetek Országhatáron Túli Hatásairól szóló, Helsinkiben, 1992. március 17-én kelt Egyezmény	
1992.	<b>OECD irányelvek</b> a vegyi balesetek megelőzésére (C(92)1 )	
1996.	<b>Seveso II. irányelv:</b> a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek veszélyeinek ellenőrzéséről szóló 96/82/EK Tanácsi Irányelv	
1998.		<b>Aarhusi Egyezmény:</b> 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

2003.	a Seveso II. irányelv módosításáról szóló 2003/105/EK irányelv
2003.	<b>2003/4/EK irányelv:</b> Az Európai Parlament és a Tanács 2003/4/EK Irányelve a környezetre vonatkozó információkhoz történő nyilvános hozzáférésről és a 90/313. EGK tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről

9. táblázat: A súlyos ipari balesetekkel és a környezeti információkhoz jutással kapcsolatos szabály-rendszer fejlődésének és kapcsolódásának áttekintése (készítette a szerző)

3. A jogfejlődés elemzésével bemutattam, hogy az Aarhusi Egyezmény, mint általános szabályozás határozza meg a környezeti információhoz jutás pilléreit, amelyre a Seveso II. irányelv építkezik a súlyos balesetek megelőzésével kapcsolatos különös szabályok megalkotásával. A 10. táblázattal kívánom bemutatni a környezeti információkhoz való jogok végrehajtását a veszélyes ipari üzemeknél:

Jog	Végrehajtás
a) az információk hozzáférhetőségéhez	- aktív és passzív tájékoztatás (aktív: lakossági tájékoztató kiadvány készítése és eljuttatása a címzettekhez, felhívás közzététele a betekintésre passzív: internetes tájékoztató honlap működtetése, nyilvántartások, adatbázisok készítése és azokból adatszolgáltatás, a biztonsági dokumentációk és a külső védelmi terv nyilvánossága) - tájékoztatás kérelem alapján
b) a döntéshozatalban való részvételhez	- előzetes tájékoztatás (betekintés lehetősége, azaz hozzáférés biztosítása a biztonsági dokumentációkhoz a döntéshozatal előtt) - visszacsatolás a döntéselőkészítés során (nyilvános meghallgatás, közmeghallgatás) - vélemény-nyilvánítás figyelembevétele a döntéskor (a hozzáférés ideje alatt érkezett és a nyilvános meghallgatáson tett észrevételek mérlegelése a döntés meghozatalakor)
c) az igazságszolgáltatás igénybevételéhez	- közigazgatási és bírói úton történő jogorvoslat (fellebbezés, közigazgatási per)

10. táblázat: A környezeti információkhoz való jogok végrehajtása a veszélyes ipari üzemeknél [37<sup>50</sup>]

<sup>50</sup> uo. p. 276

A végrehajtás oszlopában a jogokhoz hozzárendeltem azon intézményeket, amelyek biztosítják, hogy az Aarhusi Egyezmény pilléreivel összhangban az Európai Unió irányelveiben meghatározott követelmények a veszélyes ipari üzemekkel kapcsolatos eljárások teljes folyamatában érvényesüljenek.

4. Figyelemmel arra, hogy Magyarországon a veszélyes ipari üzemek eljárását a hatályos jogrendszer a közigazgatási hatósági eljárások között helyezi el, a hatósági döntés idejéhez viszonyítva egy másik csoportosítást is felállítottam: 1/ a nyilvánosság biztosítása; 2/ a lakosság tájékoztatása. Ezt a felbontást az aarhusi jogok mentén az aktív és passzív tájékoztatási módokkal állítottam rokonságba:

1/ a nyilvánosság biztosítása passzív módon valósul meg oly módon, hogy a hatósági szervek lehetővé teszik az információk (biztonsági dokumentáció nyilvános változata, külső védelmi terv koncepciója) megismerését és az azokra történő vélemény-nyilvánítás lehetőségét azok számára, akik ezt igénylik – még a döntéshozatal előtt;

2/ a lakosság tájékoztatása a következő fázis, amikor a hatósági döntéssel elfogadott (vagy feltételekkel elfogadott) biztonsági jelentés alapján elkészül a lakossági tájékoztató kiadvány és azt aktív módon eljuttatják a veszélyeztetett lakossághoz.



## 4. FEJEZET

### A KÖRNYEZETI INFORMÁCIÓK SZABÁLYOZÁSÁNAK VIZSGÁLATA A VESZÉLYES IPARI ÜZEMEK ELJÁRÁSAIBAN

#### 4.1. A hazai szabályozás jogi környezete

##### *4.1.1. Általános szabályok a nyilvánossággal kapcsolatban*

A nemzetközi jogi előzményekkel foglalkozó korábbi fejezethez hasonlóan a hazai szabályozásnál is indokoltnak látom, hogy a veszélyes ipari üzemekre vonatkozó szabályok vizsgálata előtt elemezzem azon általános szabályokat, amelyek megalapozzák a későbbiekben részletezett különös rendelkezéseket. A jogszabályi hierarchiának megfelelően az Alkotmány rendelkezései kerülnek először elemzésre, majd a legáltalánosabb kereteket taglaló adatvédelmi törvény. Több alkalommal kell hivatkoznom a valamennyi eljárási kérdésben általános „háttér-szabályokat” biztosító közigazgatási hatósági eljárásról szóló törvényre, továbbá az ágazati szabályozás ismertetése és vizsgálata során a környezetvédelmi törvényre, amely a veszélyes ipari üzemekre vonatkozó szabályozáshoz viszonyítva általános szabálynak minősül.

##### *a) Alkotmány és adatvédelmi törvény*

Az Alkotmányban, mint a jogszabályi hierarchia csúcsán lévő legmagasabb szintű normában rögzített alapjogok mibenlétét – az egészséges környezethez, környezetvédelemhez való jog – a 2. fejezet 2.1.2. pontjában már kifejtettem. A veszélyes ipari üzemek balesetei által jelentkező veszélyeztető hatás lehetséges súlyos következményei miatt hangsúlyozni kívánom még az Alkotmányban szereplő alapjogok közül azon kettőt, amelyek szoros összefüggést mutatnak a lakosság számára biztosítandó nyilvánossággal, továbbá megalapozzák a katasztrófavédelmi feladatokra vonatkozó szabályozást. Az Alkotmány XII. fejezete az alapvető jogok és kötelezettségek közül első helyen mondja ki az élethez és emberi méltósághoz való jogot<sup>51</sup>, valamint biztosítja mindenki számára, hogy a közérdekű adatokat megismerje<sup>52</sup>.

---

<sup>51</sup> Alkotmány 54. § (1) bekezdés

<sup>52</sup> Alkotmány 61. § (1) bekezdés

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: adatvédelmi törvény) egyik deklarált célja biztosítani, hogy a közérdekű adatokat mindenki megismerhesse. Az adatvédelmi törvény meghatározza a közérdekű és a közérdekből nyilvános adat fogalmát:

- *közérdekű adat*: az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő, valamint a tevékenységére vonatkozó, a személyes adat fogalma alá nem eső, bármilyen módon vagy formában rögzített információ vagy ismeret, függetlenül kezelésének módjától, önálló vagy gyűjteményes jellegétől;

- *közérdekből nyilvános adat*: a közérdekű adat fogalma alá nem tartozó minden olyan adat, amelynek nyilvánosságra hozatalát vagy hozzáférhetővé tételét törvény közérdekből elrendeli. E két definíció teljeskörűen lefedi a környezeti információk nyilvánossága alá eső, illetve nyilvánosságra nem hozható adatok körét, ily módon a veszélyes ipari üzemek esetében mindazon adatok, amelyekre nem találunk sajátos rendelkezést, ezen általános szabályok alapján juthatnak el a nyilvánossághoz.

Az adatvédelmi törvény alapján a nyilvánosságra hozatal azt jelenti, ha az adatot bárki számára hozzáférhetővé teszik.

A főszabály szerint az állami vagy helyi önkormányzati feladatot (valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot) ellátó szerv vagy személy köteles elősegíteni és biztosítani a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását, rendszeresen, elektronikus vagy más módon. E közérdekű adatok megismerését bárki számára kell biztosítani, korlátozást nemzetközi szerződésből eredően, vagy törvényben szabályozott minősítés alapján lehet alkalmazni a következő tárgykörökben:

- a) honvédelmi;
- b) nemzetbiztonsági;
- c) bűnüldözési vagy bűnmegelőzési;
- d) központi pénzügyi vagy devizapolitikai érdekből;
- e) külügyi kapcsolatokra, nemzetközi szervezetekkel való kapcsolatokra;
- f) bírósági vagy közigazgatási hatósági eljárásra tekintettel.

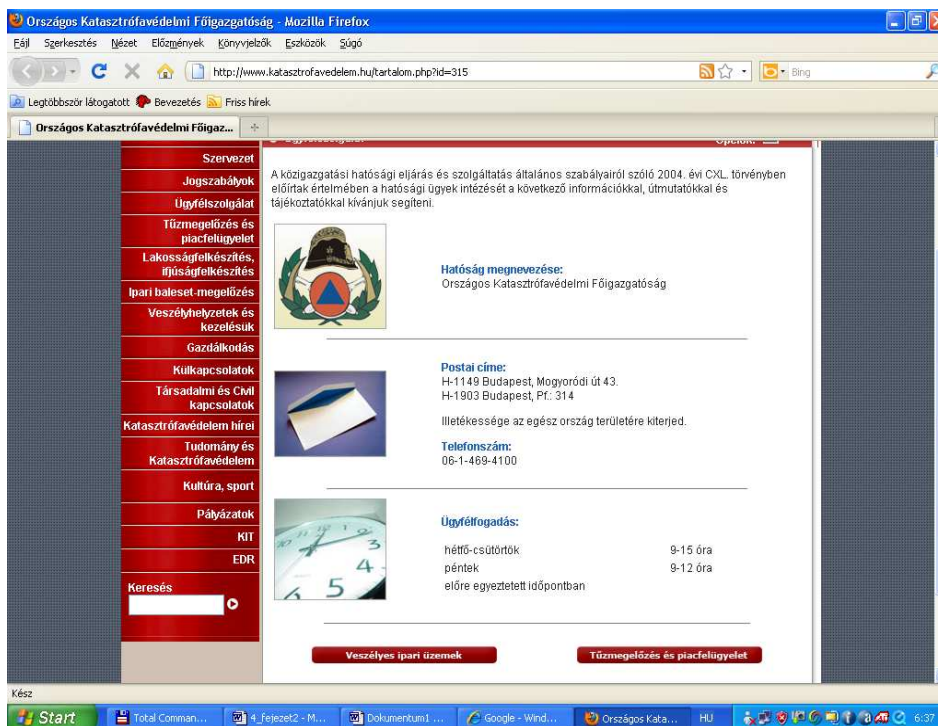
Az adatvédelmi törvény lehetőséget biztosít arra is, hogy bárki igényt nyújtson be közérdekű adat megismerésére, amelyet a lehető legrövidebb időn belül, de legfeljebb 15 napon belül kell teljesíteni. Amennyiben korlátozást érintő adatra vonatkozik a kérelem, azt részlegesen kell kielégíteni. További követelmény az információt szolgáltató szervek felé, hogy a válasz

közérthető legyen és az igénylő által kívánt technikai eszközzel, illetve módon valósuljon meg. Garanciális szabályok a közérdekű adatok nyilvánosságával kapcsolatban:

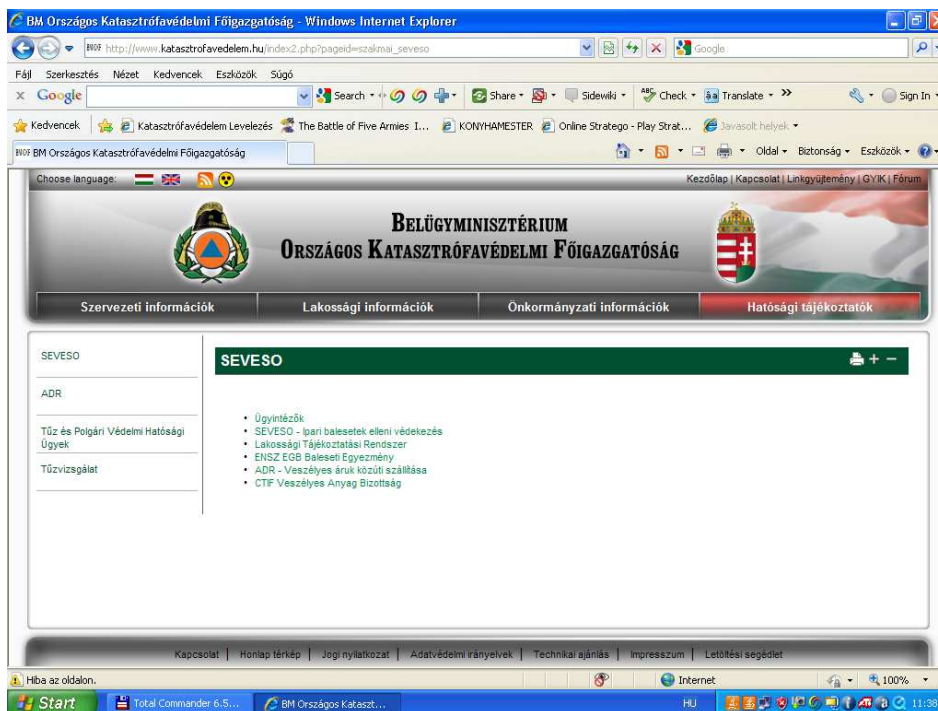
- az igény teljesítésének megtagadásáról, annak indokaival együtt, 8 napon belül írásban (elektronikus úton) értesíteni kell az igénylőt;
- az adatközlésre kötelezett szervek évente értesítik az adatvédelmi biztost az elutasított igényekről, valamint az elutasítások indokairól;
- a közérdekű adat megismerése iránti igény teljesítése nem tagadható meg azért, mert a nem magyar anyanyelvű igénylő az igényét anyanyelvén vagy az általa értett más nyelven fogalmazza meg;
- az adatigénylést nem lehet elutasítani arra való hivatkozással, hogy annak közérthető formában nem lehet eleget tenni;
- ha a közérdekű adatra vonatkozó igényét nem teljesítik, az igénylő a bírósághoz fordulhat, ahol a megtagadás jogszerűségét és megalapozottságát az adatot kezelő szerv köteles bizonyítani; a bíróság soron kívül jár el és amennyiben a kérelemnek helyt ad, határozatában az adatkezelő szervet a kért közérdekű adat közzétételére kötelezi.

A közérdekű adatokhoz való hozzájutást segíti elő az a rendelkezés, mely szerint a közzétett adatok megismerése személyazonosító adatok közzétételéhez nem köthető. Ha ez valamely okból mégis szükségessé válik (pl. költségtérítés megfizetése), az adatszolgáltatást követően az igénylő személyes adatait haladéktalanul törölni kell.

Fentiek alapján a közigazgatási szervek biztosítják a közérdekű adatok megismerhetőségét, kidolgozzák az erre vonatkozó belső eljárási szabályokat, és például a bárki által elérhető internetes honlapokon közzéteszik e lehetőségre vonatkozó tájékoztatást, az elérhetőségeket, az ügyfélszolgálati kapcsolatot nyújtó személy vagy szervezeti egység adatait. Az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság szervezeti rendszerén belül vezetői döntés alapján jelölte ki azt a szervezeti egységet, amely a közérdekű információkkal kapcsolatos ügyekben eljár, valamint a bárki által könnyen elérhető tájékoztatás érdekében a honlapján külön ügyfélszolgálati oldalt létesített. A jogszabályoknak megfelelően itt megjelenítésre kerültek az elérhetőségek és rendelkezésre állási időpontok, valamint – tekintettel a két fő hatósági eljárás sajátosságaira – külön adattartalmú oldalakra lehet továbblépni a „veszélyes ipari üzemek” és a „tűz megelőzés és piacfelügyelet” feliratú gombokkal.



1. ábra: Az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság ügyfélszolgálati oldala  
(forrás: <http://www.katasztrofavedelem.hu/tartalom.php?id=315>)



1/a. ábra: Az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság hatósági tájékoztató/ügyfélszolgálati oldala – megújult arculattal 2010. 08. 17.  
(forrás: [http://www.katasztrofavedelem.hu/index2.php?pageid=szakmai\\_seveso](http://www.katasztrofavedelem.hu/index2.php?pageid=szakmai_seveso))

Az 1/a. ábra a 2010 nyarának közepétől elérhető új arculatú honlap „hatósági tájékoztatók” gombbal elérhető oldalát mutatja, amely még a régi tartalomra navigál.

Az előzőekben ismertetett, a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló rendelkezések mellett a közzeendő információk tekintetében fontos alkalmazandó jogszabály a közigazgatási hatósági eljárásokra vonatkozó törvény<sup>53</sup>, mert a két szakterület hatósági eljárását általánosságban ez szabályozza.

### **b) Környezetvédelmi törvény**

A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban: környezetvédelmi törvény) fő rendeltetése, hogy megfelelő kereteket teremtsen az egészséges környezethez való alkotmányos jogok érvényesítésére, így elősegítse más célok megvalósítása mellett :

- az emberi egészség védelmét, az életminőség környezeti feltételeinek javítását;
- az állam más feladatainak a környezetvédelem követelményeivel való összhangját;
- a nemzetközi környezetvédelmi együttműködést;
- a lakosság kezdeményezését és részvételét a környezet védelmére irányuló tevékenységben.

Ezek alapján a tájékozódás, tájékoztatás és nyilvánosság biztosítása érdekében a közfeladatot ellátó szervek számára kötelező feladatként jelenik meg, hogy mindenki számára lehetővé tegyék a környezet és az egészség lényeges összefüggéseinek, a környezetkárosító tevékenységek és azok fontosságának megismerését.

Teljes harmóniát mutat a környezetvédelmi törvény rendelkezése a nemzetközi, európai és hazai szabályokkal amikor kimondja, hogy mindenkinek joga van a környezeti információkat (mint közérdekű adatokat) megismerni. A környezeti információval rendelkező szervek feladatkörükben kötelesek:

- a) a környezet állapotát és annak az emberi egészségre gyakorolt hatását figyelemmel kíséreni,
- b) igény esetén a rendelkezésére álló környezeti információt hozzáférhetővé tenni, rendelkezésre bocsátani,

---

<sup>53</sup> a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény

c) a környezeti információk külön jogszabályban meghatározott körét, illetve a birtokában levő vagy a számára tárolt információk jegyzékét elektronikusan vagy más módon közzétenni.

A nyilvánosság tudatosságának előmozdítása érdekében a környezeti információval rendelkező szerv biztosítja a nyilvánosság, illetve a környezeti információt igénylő számára, hogy a környezeti információ megismerésére vonatkozó jogosultságairól tudomást szerezzen, továbbá elősegíti a környezeti információhoz való hozzájutást.

Az adatvédelmi törvény szabályaihoz hasonlóan a környezetvédelmi törvény is garanciális elemek beépítésével biztosítja a hatékony végrehajtást a környezeti információkhoz jutással kapcsolatban:

- ha a kérelem túl általános, vagy tartalma alapján a megismerni kívánt környezeti információ nem állapítható meg, nem utasítható el az igény, a környezeti információval rendelkező szerv 5 napon belül felhívja az igénylőt az igénye pontosítására;
- a környezetbe történő kibocsátással kapcsolatos információ megismerését nem lehet a következőkre hivatkozva megtagadni: az személyes adat, üzleti titok, adótitok, fokozottan védett növény vagy állat élőhelyére, kimerülőben lévő természeti erőforrások lelőhelyére, fokozottan védett földtani természeti érték előfordulási helyére vonatkozó adat;
- ha a megkeresett szerv nem rendelkezik a kért környezeti információval, az információ megismerésre vonatkozó igényt köteles a környezeti információval rendelkező szervnek megküldeni és erről az igénylőt értesíteni vagy tájékoztatni.

Az eddigi szabályozás az állami, önkormányzati szervek (vagy a számukra máshol kezelt illetve tárolt) birtokában lévő adatok nyilvánosságára vonatkoztak, azonban a környezet használata során szélesebbé válik azoknak a köre, akik olyan információval rendelkeznek, amely „bárki” számára jelentőséggel bír. A környezetvédelmi törvény a környezethasználót is kötelessé teszi az általa okozott környezetterheléssel, környezet igénybevétellel, valamint környezetveszélyeztetéssel összefüggő adatokról történő tájékoztatás megadására. A tájékoztatás kérelem alapján történik, amelyet bárki benyújthat. A tájékoztatási kötelezettség megszegése esetén a környezethasználó törvényességi felügyeletét ellátó szerv intézkedése kezdeményezhető.

#### **4.1.2. Különös szabályok a katasztrófavédelmi feladatokkal kapcsolatban**

##### **a) A lakosság felkészítése**

A lakosság felkészítésének feladatát, mint a polgári védelem (katasztrófavédelem) alapvető feladatát a következő normák határozzák meg:

- a háború áldozatainak védelmére vonatkozóan, Genfben, 1949. augusztus 12-én kötött Egyezmények I. és II. Kiegészítő Jegyzőkönyve (Genfi Egyezmények I. kiegészítő jegyzőkönyve), a kihirdetéséről szóló 1989. évi 20. törvényerejű rendelet,
- a polgári védelemről szóló 1996. évi XXXVII. törvény (polgári védelmi törvény),
- a katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről szóló 1999. évi LXXIV. törvény (katasztrófavédelmi törvény).

E magas szintű jogszabályok alapján a hivatásos katasztrófavédelmi (polgári védelmi) szervek végzik a lakosság felkészítését és tájékoztatását a katasztrófa, valamint más veszélyhelyzet esetére.

A Genfi Egyezmények I. kiegészítő jegyzőkönyve alapvetően a fegyveres konfliktusok esetére rendelkezik, azonban a polgári védelem definiálásakor a polgári lakosság védelmét az ellenségeskedések mellett a katasztrófák veszélyeitől való megóvásra is érti – a feladatok felsorolásakor elsőként szerepel a „figyelmeztetés”<sup>54</sup>.

A polgári védelmi törvény célja a Genfi Egyezmények I. kiegészítő jegyzőkönyvével összhangban a fegyveres összeütközések mellett a katasztrófa, valamint más veszélyhelyzet hatásai elleni védekezés elősegítése, meghatározása alapján polgári védelmi feladat a lakosság felkészítése a védekezés során irányadó magatartási szabályokra<sup>55</sup>.

A katasztrófavédelmi törvény általánosságban kimondja, hogy minden állampolgárnak, illetve személynek joga van arra, hogy megismerje a környezetében lévő katasztrófaveszélyt, elsajátítsa az irányadó védekezési szabályokat<sup>56</sup>.

Fentiek tehát a következő feladatokat fogalmazzák meg: (1) az erre rendelt szervezetek végezzenek tevékenységet annak érdekében, hogy a lakosság felkészüljön a veszélyekre, ismerje meg a riasztási jeleket, tudja mi a teendő a bekövetkezés esetén; (2) legyen olyan rendszer, amely képes a lakosság hatékony riasztására és veszélyhelyzeti tájékoztatására; (3)

<sup>54</sup> 61. cikk Fogalmak és alkalmazások köre: a) „polgári védelem” alatt az alább említett emberbaráti feladatok mindegyikének, vagy némelyikének az ellátása értendő, amelyek a polgári lakosságnak az ellenségeskedések, vagy katasztrófák veszélyeitől való védelmezésére és közvetlen következményeitől való megóvására, valamint életben maradása feltételeinek biztosítására irányulnak.

<sup>55</sup> Polgári védelmi törvény 1. § és 4. § a) pont

<sup>56</sup> Katasztrófavédelmi törvény 1. § (2) bekezdés

az érintett szervezetek álljanak rendelkezésre és adják meg a szükséges tájékoztatást, amennyiben igény, megkeresés érkezik feléjük. Mindezzel az aktív, a szuperaktív és a passzív módon történő tájékoztatási formák valósulnak meg. Annak alátámasztására, hogy az általában vett nyilvánosság biztosítása és a lakossági tájékoztatás hogyan épül az ismertített rendszerre, egy későbbiekben tovább bővített összefoglaló táblázatban ábrázolom az intézményeket:

Tájékoztatás tartalma	Tájékoztatás módja
(1) az erre rendelt szervezetek végezzenek aktív tevékenységet annak érdekében, hogy a lakosság felkészüljön a veszélyekre, ismerje meg a riasztási jeleket, tudja mi a teendő a bekövetkezés esetén	aktív
(2) legyen olyan rendszer, amely képes a lakosság hatékony riasztására és veszélyhelyzeti tájékoztatására	szuperaktív
(3) az érintett szervezetek álljanak rendelkezésre és adják meg a szükséges tájékoztatást, amennyiben igény, megkeresés érkezik feléjük	passzív

11. táblázat: A katasztrófavédelmi (polgári védelmi) tájékoztatási kötelezettségek rendszere  
(készítette a szerző)

### **b) A veszélyes ipari üzemekre vonatkozó szabályozás, az engedélyezési eljárás lényege**

A veszélyes ipari üzemekre vonatkozó nemzetközi és európai uniós normákat a katasztrófavédelmi törvény, valamint a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről szóló 18/2006. (I. 26.) Korm. rendelet (a továbbiakban: rendelet) ültette át a hazai szabályozásba. A továbbiakban e két jogszabály alapján elemzem a veszélyes ipari üzemek eljárásait, adott helyeken hivatkozom az általános eljárásjogi kereteket szabályozó közigazgatási hatósági eljárásokról szóló törvényre.

A veszélyes ipari üzemek hatósági engedélyezési felügyeleti rendszerének fő gazdája az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság (Iparbiztonsági Főosztály, korábban: Ipari Baleset-megelőzési Főosztály, a továbbiakban: hatóság), egyes feladatokat területi szinten a megyei katasztrófavédelmi igazgatóságok és a megyei közgyűlés elnöke, helyi szinten a



polgári védelmi kirendeltségek és a polgármesterek hajtanak végre. A hatósági eljáráshoz kapcsolódik egy szakhatóság is, a Kereskedelmi és Engedélyezési Hivatal (Súlyosbaleset-megelőzési Főosztály, a továbbiakban: szakhatóság).

Az eljárás alanya az ún. veszélyes ipari üzem, vagy a veszélyes létesítmény:

A *veszélyes ipari üzem* egy adott üzemeltető irányítása alatt álló azon terület egésze, ahol egy vagy több veszélyes létesítményben – ideértve a közös vagy kapcsolódó infrastruktúrát is – veszélyes anyagok vannak jelen a törvény végrehajtására kiadott jogszabályban<sup>57</sup> meghatározott küszöbértéket elérő mennyiségben (tekintet nélkül az üzem tevékenységének ipari, mezőgazdasági vagy egyéb besorolására).

A *veszélyes létesítmény* olyan, a veszélyes ipari üzem területén lévő technológiai, illetőleg termelés-szervezési okokból elkülönülő területrész, ahol egy vagy több berendezésben (technológiai rendszerben) veszélyes anyagok előállítása, felhasználása, szállítása vagy tárolása történik. Magában foglal minden olyan felszerelést, szerkezetet, csővezetékét, gépi berendezést, eszközt, iparvágányt, kikötőt, a létesítményt szolgáló rakpartot, kikötőgátat, raktárt vagy hasonló – úszó vagy egyéb – felépítményt, amely a létesítmény működéséhez szükséges.

Az *üzemeltető* bármely természetes vagy jogi személy, illetőleg jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, aki

- a) vagy amely veszélyes ipari üzemet vagy veszélyes létesítményt működtet
- b) vagy alapszabály, alapító okirat, illetve szerződés alapján döntő befolyást gyakorol a veszélyes ipari üzem működésére.

A hatósági eljárás kereteiről a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény rendelkezik.

A hatósági-engedélyezési eljárást megelőzően a lehetséges üzemeltető elvégzi a következő lépéseket:

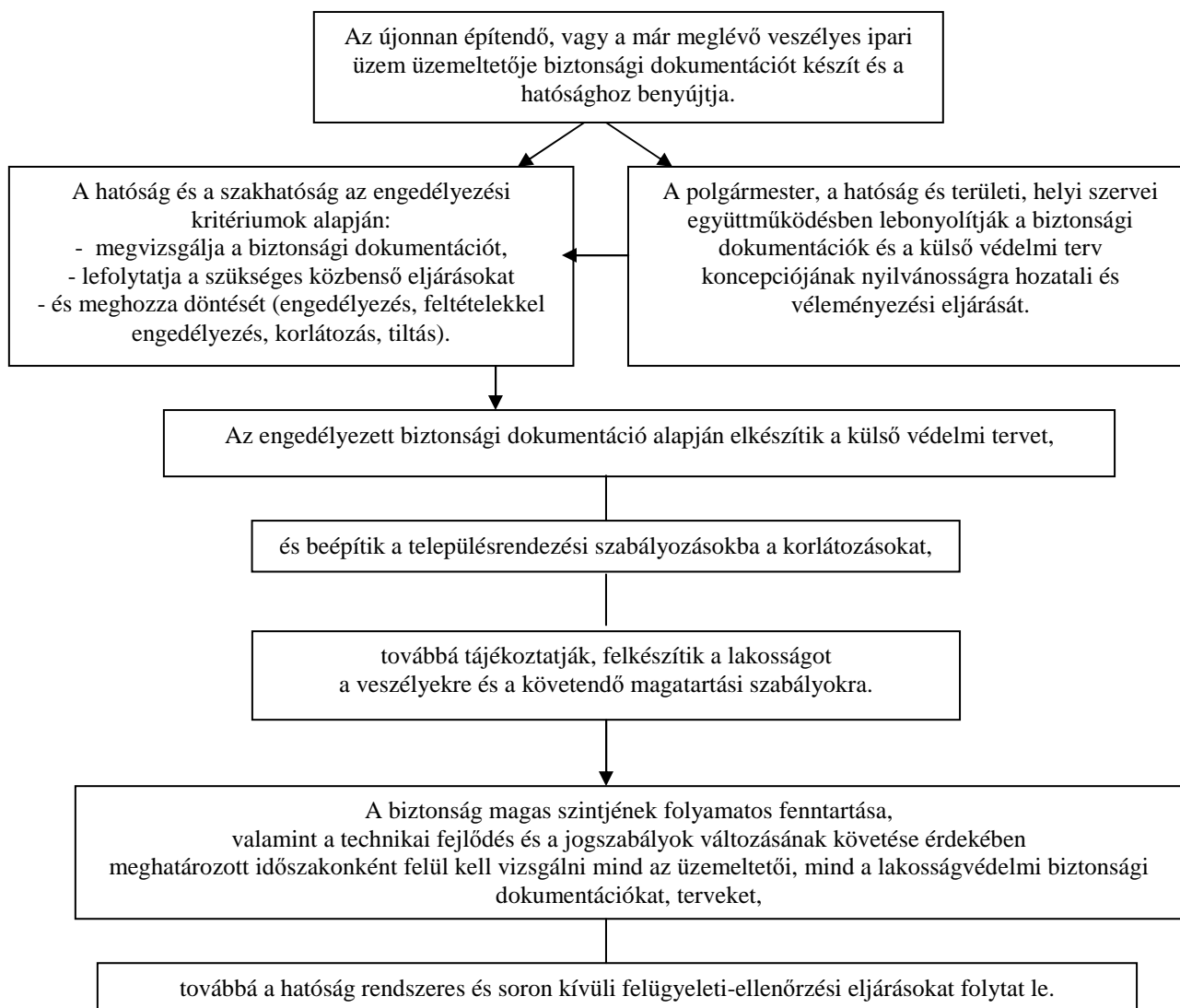
1. azonosítás – a veszélyes anyagokkal valamely tevékenységet végző létesítmény üzemeltetője az alkalmazott, egyidejűleg jelenlévő anyagok legnagyobb mennyisége és a jogszabályi definíció alapján azonosítja, hogy a létesítmény veszélyes ipari üzemnek minősül-e;
2. bejelentkezés – ha az alkalmazott veszélyes anyagok mennyisége eléri legalább az alsó küszöbértéket, a meghatározott adatok közlésével bejelentkezik a hatóságnál.

---

<sup>57</sup> 18/2006. (I. 26.) Korm. rendelet

Ezt követően a hatóság a bejelentkezés alapján formálisan is megállapítja, hogy az üzem veszélyes ipari üzem, és határidő kitűzésével előírja a biztonsági dokumentáció készítésének kötelezettségét, majd lefolytatja az engedélyezési eljárást.

Az eljárás sematikus vázlata a következő:



12. táblázat: A veszélyes ipari üzemekkel kapcsolatos hatósági engedélyezési és felügyeleti eljárás sematikus ábrázolása [37<sup>58</sup>]

A hatósági eljárás, valamint a lakosságvédelmi feladatok megtervezésének alapja az üzemeltető által készítendő biztonsági dokumentáció, amely a nagyobb anyagmennyiséget alkalmazó felső küszöbértékű veszélyes ipari üzemeknél a biztonsági jelentés, a kevesebb veszélyes anyagmennyiséggel operáló alsó küszöbértékű veszélyes ipari üzemeknél a biztonsági elemzés.

<sup>58</sup> uo. p. 186-189.

Az üzemeltető a biztonsági dokumentáció elkészítésekor két fő terület bemutatásával támasztja alá azt, hogy a tudomány és technika jelenlegi állását is figyelembe véve mindent megtett a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek megelőzése, illetve a bekövetkezés esetén a következmények minimálisra csökkentése érdekében:

- a megelőzés és a hatások elleni védekezéssel kapcsolatos fő célkitűzések,
- üzemi szervezeti és eszközrendszer felállítása és működtetése, amely biztosítja az egészség és a környezet magas fokú védelmét.

A *biztonsági jelentés* az üzemeltető által készített dokumentum, amely annak bizonyítására szolgál, hogy

- rendelkezik a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos baleseteket megelőző politikával és az annak végrehajtását szolgáló biztonsági irányítási rendszerrel,
- a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos baleseti veszélyeket azonosította, illetőleg
- a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek kockázatát elemezte és értékelte,
- a megelőzésükre a szükséges intézkedéseket megtette,
- kellő mértékű a létesítményeinek biztonsága, megbízhatósága;
- rendelkezik működőképes belső védelmi tervvel.

A biztonsági jelentés alapvető tartalmi elemei a hatályos EU és hazai belső jogi normák alapján a következők:

1. A veszélyes ipari üzem és a megelőzéshez kapcsolódó, bevezetett és működtetett intézkedéseinek összefoglaló jellegű, általános bemutatása
2. A veszélyes ipari üzem környezetének bemutatása
3. A veszélyes ipari üzem jellemzése a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek megelőzése szempontjából
4. A veszélyes tevékenységhez kapcsolódó infrastruktúra bemutatása
5. A veszélyes létesítmények jellemzése a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos baleseti lehetőségek szempontjából
6. A legsúlyosabb baleseti lehetőségek bemutatása
7. A veszélyeztetés értékelése
8. A veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezés eszközrendszerének bemutatása
9. A biztonsági irányítási rendszer
10. A biztonsági jelentés elkészítésébe bevont szervezetek megnevezése. [37<sup>59</sup>]

---

<sup>59</sup> uo. p. 209.

A biztonsági jelentéshez képest a biztonsági elemzés szűkebb adattartalommal bír, azonban ennek is lényege, hogy az üzemeltető bizonyítsa vele a biztonságos működés feltételeinek meglétét. Mindkét dokumentum fontos tartalma a belső védelmi terv, amely az üzem területére vonatkozó („kerítésen belüli”) védelmi rendszert állítja fel súlyos baleset esetére, valamint az egyéni és társadalmi kockázat kiszámítása.

A biztonsági jelentés/elemzés érdemi vizsgálata, valamint a szükség szerinti helyszíni szemlét követően a hatóság döntést hoz. A hatóság által kiadandó engedélyek típusai:

a) előzetes építési típusú engedély veszélyes ipari üzem építéséhez, használatbavételéhez;

b) üzemeltetési típusú engedélyek:

ba) új létesítésű veszélyes ipari üzemben a veszélyes tevékenység megkezdésére,

bb) működő veszélyes ipari üzemben a veszélyes anyag mennyiségének 25%-os növekedése esetében a veszélyes tevékenység folytatására,

bc) leállított veszélyes tevékenység újraindítására. [37<sup>60</sup>]

A hatóság a hatósági engedélyezési és ellenőrzési eljárások lefolytatása mellett a településrendezési eljárásokkal is szoros összefüggésben végzi a veszélyességi övezet kijelölését és az oda tervezett fejlesztésekhez fűződő véleményalkotási-engedélyezési feladatokat, továbbá szervezi és felügyeli a következő eljárásokat:

- dominóhatás vizsgálata,
- külső védelmi tervezés és ahhoz kapcsolódó gyakorlatok,
- nyilvánosság biztosítása,
- közmeghallgatások lebonyolítása,
- lakossági tájékoztató kiadványok elkészítése és terjesztése.

## **4.2. A nyilvánosság és a lakossági tájékoztatás elemzése**

### ***4.2.1. A felső küszöbértékű veszélyes ipari üzemek***

A veszélyes ipari üzemekhez kapcsolódó eljárás során a környezeti információhoz jutás joga akkor nyílik meg, amikor az üzemeltető a biztonsági dokumentációt megküldi a hatóságnak.

Magyarországon sajátos helyzet alakult ki az alsó és felső küszöbértékű üzemek, valamint a benyújtandó biztonsági elemzés/jelentés rendszerének bevezetésével. A Seveso II. irányelv az

---

<sup>60</sup> uo. p. 253.

egyidejűleg jelenlévő veszélyes anyagok kétlépcsős határértékéhez az alábbi dokumentációk elkészítését és benyújtását csatolja:

- a) alsó határérték: bejelentés (6. cikk) és súlyos balesetek megelőzésének politikája (7. cikk);
- b) felső határérték: biztonsági jelentés (9. cikk), belső és külső védelmi terv (11. cikk), információ a biztonsági intézkedésekről (13. cikk).

Az irányelv a 9. cikk alá tartozó, vagyis a felső határértéket elérő vagy meghaladó anyagmennyiségű üzemekhez kapcsolódóan rendelkezik a külső védelmi terv elkészítéséről, a nyilvánosság biztosításáról és a lakossági tájékoztató kiadvány elkészítéséről.

Ennek megfelelően a hazai szabályozásban egyértelmű a felső küszöbértékű veszélyes ipari üzemek helyzete, azonban vizsgálódásaim során az alsó küszöbértékű üzemeknél több helyen ellentmondást, illetve hiányzó rendelkezéseket találtam a jogszabályok szövegében.

A felső küszöbértékű üzem üzemeltetője a biztonsági jelentést elkészíti és jóváhagyásra benyújtja a hatóságnak. Ezt követően a biztonsági jelentéshez kapcsolódóan „felélednek az aarhusi jogok” és megindul a környezeti információkhoz jutás jogának végrehajtását biztosító folyamat.

#### ***a) A biztonsági jelentés és a külső védelmi terv nyilvánossága (jog az információk hozzáférésehez – a nyilvánosság biztosítása)***

A hatóság a biztonsági jelentés kézhezvételét követően azt megküldi a veszélyeztetett település polgármesterének (fővárosban a kerület polgármesterének és a főpolgármesternek). A polgármesternek ekkor két feladata keletkezik: (1) a biztonsági jelentés alapján a külső védelmi terv koncepcióját elkészíteni, hogy abba bárki betekinthessen és az adatokat megismerhesse; (2) a biztonsági jelentés nyilvánosságát biztosítani, amelyet az előbbivel egyidejűleg szintén nyilvánosságra kell hozni.

A jogszabály szerint a polgármester a biztonsági jelentés kézhezvételét követő 15 napon belül elkészíti a külső védelmi terv koncepcióját, amely a lakosság védelme érdekében alkalmazandó védelmi módszerek és intézkedések elgondolását, az érintett állami és önkormányzati szervek veszélyes ipari üzemek kívüli feladatait tartalmazza. A külső védelmi terv elkészítésében a polgármesterrel együttműködik a hatóság területi szerve.

A koncepció és a biztonsági jelentés nyilvánosságra hozatala azt jelenti, hogy a polgármester huszonegy napon keresztül biztosítja a dokumentumokba történő betekintés lehetőségét. Az információk megismerésének joga szorosan kapcsolódik a döntésekben történő részvételhez,

ezért a közzétételi időszak alatt bárki észrevételt is tehet a nyilvánosságra hozott adatokkal kapcsolatban, amely észrevételeket a polgármester összegyűjti és majd eljuttatja a hatóságnak. Annak érdekében, hogy az érintett nyilvánosság értesüljön a veszélyes ipari üzemmel kapcsolatos eljárásról, valamint a jogosultságról/lehetőségről, hogy megismerheti az adatokat, a polgármester egy hirdetményben tájékoztatja a lakosságot. A hirdetmény pontos tartalmát meghatározza a rendelet 8. melléklet 6. pontja<sup>61</sup>:

- a) a veszélyes ipari üzem telepítési vagy működési helye, a veszélyes tevékenység rövid leírása;
- b) a biztonsági jelentés, *(illetve biztonsági elemzés)* hol és milyen időpontokban tekinthető meg;
- c) arról szóló felhívás, hogy a biztonsági jelentéssel, *(illetve biztonsági elemzéssel)* kapcsolatosan a település jegyzőjénél írásbeli észrevételeket lehet tenni, megadva annak végső határidejét;
- (d) a polgármester a veszélyes ipari üzemmel kapcsolatosan hol és mikor tart közmeghallgatást.)*

Fontosnak tartom kiemelni, hogy a rendelet más helyen egyértelműen kimondja a külső védelmi terv (koncepció) nyilvánosságát és véleményezhetőségét<sup>62</sup>, ugyanakkor az idézett felsorolásból ez hiányzik. A jogszabály módosításával – ezáltal a hirdetmény tartalmában történő megjelenítéssel – elkerülhető (a) a bizonytalan jogalkalmazás, (b) a lakosság számára a félreértés, amikor a tényleges betekintéskor szembesülnek nemcsak a biztonsági jelentéssel, de egy újabb, nem várt tervvel is. Ezzel éppen az a felismerés dőlne meg, amelyet a nemzetközi normák is hangsúlyoztak, mely szerint az információ jobb hozzáférhetősége és a nyilvánosság részvétele a döntéshozatalban javítja a döntések minőségét és végrehajtását, hozzájárul a nyilvánosságnak a környezeti kérdésekkel kapcsolatos tudatosságához. Indokoltnak látom a vonatkozó jogszabályi helyet a következők szerint módosítani (kiegészíteni):

rendelet 8. melléklet 6. pont:

„c) arról szóló felhívás, hogy a biztonsági jelentéssel, **a külső védelmi tervvel** *(illetve biztonsági elemzéssel)* kapcsolatosan a település jegyzőjénél írásbeli észrevételeket lehet tenni, megadva annak végső határidejét;”

<sup>61</sup> a felsorolás szövege megegyezik a hivatkozott norma szövegével, zárójellel és eltérő betűtípussal jeleztem amely részek később kerülnek elemzésre

<sup>62</sup> rendelet 17. § (1) és (4) bekezdés, 20. § (6) bekezdés

Sajátos módon valósulhat meg a külső védelmi terv nyilvánossága annak gyakorlásakor. A polgármester a külső védelmi terv megvalósíthatóságát ellenőrzi, ennek érdekében évente részleges, háromévente teljes gyakorlatot tart. A teljeskörű begyakorlások alkalmával a kellően előkészített és a lakosságot nem csak passzívan szemlélőként, hanem aktívan résztvevőként bevonva érhető el talán a legnagyobb hatékonyság a baleset bekövetkezésekor tanúsítandó magatartási szabályok elsajátítása területén. Különösen igaz mindez a közintézményekre, azok közül is elsősorban az iskolákra. Az oktatási intézményekben dolgozók és tanulók felkészítése szervezett keretek között valósítható meg, a külső védelmi terv végrehajtásának gyakorlatakor (és az arra történő felkészüléskor) ideális helyszín a terv alkalmasságának ellenőrzésére.

#### ***b) Vélemény-nyilvánítás és részvétel a döntéshozatalban***

A közzététel idejét követően egy „interaktív” formában, közmeghallgatás keretében is lehetősége nyílik a lakosságnak mind információkhoz jutni, mind észrevételt megfogalmazni. A nemzetközi szabályoknak megfelelő belső jogi rendelkezések alapján biztosítani kell, hogy az új veszélyes ipari üzem engedélyének vagy a már működő veszélyes ipari üzem tevékenységének jelentős változtatására, illetve módosítására vonatkozó engedély kiadása előtt a lakosság véleményt nyilváníthasson. A felsorolt három esetre vonatkozóan a biztonsági jelentés és a külső védelmi terv koncepciójának közzétételét követő tíz munkanapon belül a polgármester megtartja a közmeghallgatást, ahol az interaktivitás, a szakszerű válaszadás és a korrekt párbeszéd érdekében a következő szervek és személyek kerülnek meghívásra:

- érintett települések polgármesterei,
- üzemeltető,
- hatóság és szakhatóság,
- Honvédelmi Minisztérium,
- Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat,
- Országos Munkavédelmi és Munkaügyi Főfelügyelőség,
- illetékes környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőség,
- Nemzeti Közlekedési Hatóság illetékes regionális igazgatósága,
- érintett és részvételi szándékukat előzetesen bejelentő társadalmi szervezetek,
- veszélyeztetett településen elhelyezkedő katonai létesítmény képviselője.

A közzétételi időszak alatt a biztonsági jelentéshez és a külső védelmi terv koncepciójához tett saját és lakossági észrevételeket a polgármester a közmeghallgatás előtt legalább három

nappal megküldi a hatósághoz – az egyértelműség érdekében javaslom a vonatkozó jogszabályi rész pontosítását, hiszen függőben marad az észrevételek sorsa. A közmeghallgatás előtti három napos határidő a résztvevők számára felkészülést biztosíthat, amennyiben a hatóság eljuttatja az őket érintő kérdéseket vagy észrevételeket. A jogszabály szövegének ily módon történő pontosítása ezt a helyzetet feloldja:

rendelet 17. § (5) bekezdés:

„A polgármester - ha a 19. § (1) bekezdésében meghatározott közmeghallgatást kell tartani - a biztonsági jelentéssel, illetve biztonsági elemzéssel kapcsolatos észrevételeit a hozzá érkezett lakossági észrevételekkel együtt a közmeghallgatás időpontja előtt legalább három munkanappal megküldi a hatóságnak, **aki azokat eljuttatja az észrevétellel érintett és a közmeghallgatásra meghívott szervezetekhez.**”

A közmeghallgatás célja a párbeszéd formájában történő tájékoztatás, amikor a felmerülő kérdésekre lehetőség van azonnal, a hatáskörrel rendelkező hatóságtól és magától az üzemeltetőtől történő válaszadásra. A felsorolt szervek között szerepelnek nemcsak a hatósági eljárás résztvevői, de a külső védelmi terv végrehajtásában feladattal bíró szervezetek is, hiszen a külső védelmi terv koncepciója, mint a lakosság védelmére vonatkozó elgondolás is tárgyát képezi a közmeghallgatásnak.

A polgármester gondoskodik a közmeghallgatás jegyzőkönyvének elkészítéséről, valamint a hatósághoz történő eljuttatásáról. Garanciális szabály a rendeletben, hogy a hatóság a jegyzőkönyvben foglaltakat a döntésének meghozatalakor mérlegeli, mert ezáltal érvényesül a társadalmi részvétel joga a döntéshozatalban.

Amennyiben a biztonsági jelentés és a külső védelmi tervezés nem a felsorolt három esethez (új veszélyes ipari üzem, működő üzem jelentős bővítése vagy módosítása) kapcsolódik, a közmeghallgatás megtartása nem kötelező eljárási elem, ezért a polgármester ekkor a dokumentumok közzétételét követően nyolc napon belül megküldi a lakossági észrevételeket a hatóság számára. Bár érezhető a szándék, hogy a közmeghallgatáson tett észrevételekhez hasonlóan ezen javaslatok is mérlegelésre kerüljenek a hatósági döntés meghozatalakor, a rendelet mégsem szól erről egyértelműen, ezért az alábbi módosítást javaslom:



rendelet 17. § (6) bekezdés:

„Ha nem kell közmeghallgatást tartani, a polgármester a biztonsági jelentéshez és a külső védelmi terv koncepciójához tett észrevételeket a közzététel lezárását követő nyolc napon belül küldi meg a hatóságnak. **A hatóság az észrevételeket a döntésének meghozatalakor mérlegeli.**”

### c) A lakossági tájékoztató kiadvány

Összhangban az uniós irányelvekkel, a felső küszöbértékű veszélyes ipari üzemek által veszélyeztetett települések lakossága számára tájékoztató kiadványt kell készíteni, melynek alapja a biztonsági jelentés kivonata és a külső védelmi terv. Emiatt a tájékoztató kiadvány elkészítési ideje megegyezik a külső védelmi terv jóváhagyásának idejével. A kiadványt rendszeresen háromévenként, illetve a biztonsági jelentés, a külső védelmi terv módosítását követően alkalmanként felül kell vizsgálni. Szükség esetén, de ötévente mindenképpen újra ki kell adni. A kiadvány összeállításában együttműködik a polgármester és a hatóság helyi szerve, a jogszabály megfogalmazása szerint „nyilvánosságra hozataláról a polgármester gondoskodik”. E fordulat azonban nem teljesíti teljeskörűen a Seveso II. irányelv 13. cikk (1) bekezdésének azon elvárását, mely szerint *kérés nélkül, állandóan elérhetően* biztosítandó a tájékoztatás azoknak a személyeknek, akiket a súlyos baleset valószínűleg érint. A lakossági tájékoztató kiadvány akkor éri el célját, ha nem esetlegesen jut el az érintettekhez, hanem aktív módon eljuttatja a felelős szerv vagy személy, így váratlan helyzetben is rendelkezésre áll és biztosítja a lakosság számára az életük, egészségük védelmét. Érdekes fordulat, hogy a rendeletben a kiadvány tartalmáról szóló 8. melléklet 4. pontja adja meg a *lehetőséget* egy színes, rövidített, de minden lényeges információt tartalmazó változat elkészítésére és „minden családhoz” való eljuttatására. Mivel ez csak lehetőség, és a „minden lényeges információ”, illetve a „minden család” köre nem kerül meghatározásra, a jogalkalmazás nem egyértelmű.

A belső jogi szabályon belüli és az irányelvvel való ellentmondás feloldására a következő alternatívákat, javaslatokat teszem:

a) A lakossági tájékoztató kiadvány megmarad jelenlegi formájában és továbbra is nyilvánosságra hozatallal (pl. honlapon történő elérés, kérésre történő megküldés, alkalomszerű terjesztés) lesz elérhető. Emellett azonban el kell készíteni és a lakosság, az érintett közintézmények legszélesebb köréhez meghatározott időközönként el kell juttatni egy pontosan meghatározott adattartalmú rövidebb változatot.

b) A rövidített változat továbbra is lehetőségként marad a jogszabályban, de a mellékletből áthelyezésre kerül a rendelet érdemi rendelkező részébe (jogbiztonság alapelveinek érvényesülése), a tájékoztató kiadványra vonatkozóan az aktív tájékoztatási tevékenység kerül nevesítésre:

rendelet 22. §:

„(2) A tájékoztató kiadvány a biztonsági jelentés és a külső védelmi terv alapján közérthető formában, a 8. mellékletben meghatározott tartalommal készül. **A kiadvány aktív terjesztéséről, a lakossághoz történő eljuttatásáról a polgármester gondoskodik.**

(3) A tájékoztató kiadványt a biztonsági jelentés vagy a külső védelmi terv módosítása esetén haladéktalanul, de legalább háromévente felül kell vizsgálni. A tájékoztató kiadványt szükség esetén, de legalább ötévenként újra kiadni **és a (2) bekezdés szerint újra terjeszteni kell.**”

A lakosság és a közintézmények számára készítendő kiadvány tartalmi és formai követelményeit a következők szerint foglalom össze:

A/ tartalmi követelmények

1. A veszélyes ipari üzemről szóló információk:

- a) a veszélyes ipari üzem (gazdasági társaság) cégneve, székhelye,
- b) az üzemeltető neve, a létesítmény címe,
- c) a veszélyes ipari üzem tájékoztatásért felelős személy neve, beosztása, elérhetősége,
- d) tájékoztatás arról, hogy a veszélyes ipari üzem e jogszabály alapján felső küszöbértékű,
- e) annak kinyilatkoztatása, hogy az üzemeltető minden tőle elvárhatót megtett a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek megelőzésére és a kialakult balesetek hatásainak mérséklésére.

2. A veszélyes tevékenységről és a lehetséges veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetokről szóló információk:

- a) a veszélyes ipari üzemben folyó tevékenységek, a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos baleset szempontjából érintett veszélyes anyagok fajtája és aktuális mennyisége,
- b) a veszélyes anyagok tulajdonságai, veszélyességi osztályuk, az esetleges veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek során kialakuló egészség-, esetleg környezetkárosító hatások,
- c) a lehetséges veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek kialakulása, a károsító hatások lehetséges területi eloszlása,

d) a veszélyes ipari üzem veszélyhelyzeti tevékenysége, és az elhárításban érintett felelős személyek, szervezetek, azok felkészültsége és felszereltsége.

3. A veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről szóló információk:

a) a külső védelmi tervben leírtak rövid összefoglalása;

b) a település veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védelmét biztosító felelős személyek, szervezetek, azok felszereltsége és felkészültsége;

c) a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek során kialakuló káros hatások elleni védekezés módjai, eszközei és a baleset során követendő magatartási szabályok, így:

ca) a lakosság riasztásának módszerei, eszközei, a riasztás jelzései (szirénajelek), a riasztásért felelős szervezetek és azok felkészültsége (a korábbi lakossági riasztási gyakorlatokra utalni kell),

cb) a riasztást követő lakossági tájékoztatás eszközei (helyi elektronikus és írott sajtó vagy más tájékoztatási formák), és a riasztást követő magatartási rendszabályok,

cc) a lakosságvédelem módszerei (elzárkózás, kitelepítés, kimenekítés, egyéni védőeszközök viselete), és a lakosság ebben való közreműködésének feladatai.

A lakossági tájékoztató kiadvány tartalmazza a hatóság és a szakhatóság elérhetőségi adatait, beleértve a hatósági elektronikus tájékoztató rendszer címét.

Az ideiglenes tájékoztató kiadvány

Amennyiben a veszélyes ipari üzemre vonatkozó hatósági engedély még nem teljesen elfogadó (pl. egyedi előírásokat tartalmaz), így a biztonsági jelentés sem végleges, ezért ideiglenes tájékoztató kiadvány készül.

Az új veszélyes ipari üzem létesítése vagy már működő üzem fejlesztése előtt készülő tájékoztató kiadvány csak a jövőben létrehozandó települési erők és eszközök leírását tartalmazza. A veszélyes tevékenység megkezdését és a települési védelem lehetőségeinek kialakítását követően új tájékoztató kiadványt kell kiadni.

B/ A tájékoztató kiadvány formai követelményei:

a) közérthető szavak, fordulatok használata, idegen kifejezések kerülése;

b) helyi adottságoknak megfelelően több nyelven is el kell készíteni – nemzetiségek nyelvén, illetve ha rendszeresen külföldiek tartózkodnak a településen, azon az idegen nyelven;

c) újra ki kell adni legalább 5 évente, illetve szükség szerint (felülvizsgálata a biztonsági jelentés és a külső védelmi terv módosításakor, de legalább 3 évente);

d) elkészíthető a tájékoztató kiadvány színes, rövidített, de minden lényeges információt tartalmazó változata, amely – megfelelő módon való terjesztéssel – minden családhoz eljuttatható, a kiadvány e változata a helyi médiában is közzétehető. [37<sup>63</sup>]

#### **d) A biztonsági jelentés változatai**

Az ismertett intézményeknél több alkalommal utaltam arra, hogy a nyilvánosság, a védelmi tervezés és a tájékoztató kiadvány alapja a biztonsági jelentés. Fontos hangsúlyozni, hogy a nyilvánosságnak is vannak korlátai a biztonsági dokumentációkra vonatkozóan, melyeket a katasztrófavédelmi törvény a „védendő adat” fogalom<sup>64</sup> bevezetésével határozott meg. A védendő adat lehet az üzemeltető érdekében védendő üzleti titok, valamint a külső támadás elleni biztonságra vonatkozó adat. Amennyiben az üzemeltető kezdeményezi, a hatóság a polgármester számára közzététel céljából megküldendő dokumentumként a biztonsági jelentés nyilvánosságra hozható, a bizalmas információkat nem tartalmazó változatát küldi meg. A titokvédelmi kérdéseket a későbbiekben tárgyalom (4.3.2. pont).

Ezen nyilvánosságra hozható biztonsági jelentés részét képezi még a kivonat, amely a szakmai helyett köznapi kifejezésekkel tartalmazza legalább a következőket:

<b>A biztonsági jelentés kivonata</b>	
<b>veszélyes ipari üzemről szóló adatok</b>	<b>veszélyes tevékenységről és a lehetséges veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetekről szóló információk</b>
a) a veszélyes ipari üzem (gazdasági társaság) cégneve, székhelye, b) az üzemeltető neve, a létesítmény címe, c) a veszélyes ipari üzem tájékoztatásért felelős személy neve, beosztása, elérhetősége, d) tájékoztatásairól, hogy a veszélyes ipari üzem e jogszabály alapján felső küszöbértékű, e) annak kinyilatkoztatása, hogy az üzemeltető minden tőle elvárható megteheti a	a) a veszélyes ipari üzemben folyó tevékenységek, a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos baleset szempontjából érintett veszélyes anyagok fajtája és aktuális mennyisége, b) a veszélyes anyagok tulajdonságai, veszélyességi osztályuk, az esetleges veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek során kialakuló egészség-, esetleg környezetkárosító hatások, c) a lehetséges veszélyes anyagokkal

<sup>63</sup> uo. p. 278-280.

<sup>64</sup> katasztrófavédelmi törvény 3. § q) pont

veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek megelőzésére és a kialakult balesetek hatásainak mérséklésére.	kapcsolatos súlyos balesetek kialakulása, a károsító hatások lehetséges területi eloszlása, d) a veszélyes ipari üzem veszélyhelyzeti tevékenysége, és az elhárításban érintett felelős személyek, szervezetek, azok felkészültsége és felszereltsége.
--	--

*13. táblázat: A biztonsági jelentés kivonatának tartalmi minimum követelményei*

*(készítette a szerző)*

Bár a jogszabályok nem fogalmazzák meg egyértelműen, de a kivonatot is aktualizálni szükséges a biztonsági jelentés módosításakor, így a lakosságvédelmi feladatokat ellátó szervek és személyek is értesülhetnek a frissített adatokról.

Összességében tehát az üzemeltető a kérelméhez mellékeli (a) a teljes tartalmú biztonsági jelentést, (b) a védendő adatokat nem tartalmazó nyilvános változatot, (c) a biztonsági jelentés kivonatát.

#### **4.2.2. Az alsó küszöbértékű veszélyes ipari üzemek**

A 4.2.1. pontban utaltam rá, hogy a hazai szabályozásban sajátos helyzet alakult ki – ez a megállapítás különösen az alsó küszöbértékű üzemekre vonatkozik. A Seveso II. irányelv módosításának hazai jogba történő 2005-2006. évi átültetésekor a döntéselőkészítő eljárásokban egy váratlanul érkezett minisztériumi javaslat kezdeményezte a nyilvánosságra vonatkozó szabályok kiterjesztését a biztonsági elemzésekre is. Vélhetően a váratlanság és az idő rövidsége miatt nem lehetett kellően átgondolni a teljes folyamatot és az összefüggéseket, ezért a rendeletben ma több helyen ütközés tapasztalható. Továbbá a Seveso II. irányelv sem tud támpontot adni, mert nem használja a biztonsági elemzést, mint az alsó küszöbértékű létesítmények dokumentumát, illetve főszabályként a biztonsági jelentésre kötelezett üzemekkel kapcsolatban rendelkezik a nyilvánosságról és a tájékoztatási kötelezettségről.

A katasztrófavédelmi törvény 34. és 34/A. szakaszai rendelkeznek a biztonsági dokumentációk nyilvánosságáról. Eszerint a polgármesterek számára mind a biztonsági jelentést, mind a biztonsági elemzést megküldi a hatóság, ily módon értesítve az engedélyezési eljárásról (34. § (1) bekezdés). A dokumentum nyilvánosságát és a betekintés biztosításának feladatát azonban csak a biztonsági jelentés esetében mondja ki a norma (34. § (2) bekezdés). A következő szakaszban, amikor a nyilvános változat és a védendő adatok

megismerhetőségéről, valamint a másolat készítésének lehetőségéről szól, már mindkét biztonsági dokumentum megnevezésre kerül – ily módon feltételezve, hogy a biztonsági elemzés is nyilvánosságra hozandó, hiszen annak is van ilyen változata.

Ehhez hasonló a rendelet vonatkozó szövege is, ahol a 8. §-ban a biztonsági jelentés és elemzés teljes tartalmú, illetve védendő adatokat nem tartalmazó nyilvánosságra hozható változatáról rendelkezik. A rendelet lakossági tájékoztatásról és külső védelmi tervről szóló részében egyértelmű, hogy külső védelmi tervezés és lakossági tájékoztató kiadvány készítése nem jelenik meg az alsó küszöbértékű üzemek biztonsági elemzéséhez kapcsolódóan. Azonban az már nem egyértelmű, hogy a biztonsági elemzés nyilvánosságát hogyan kell biztosítani, kell-e közmeghallgatást tartani, illetve a lakosság mely módon tehet észrevételeket és az hogyan jut el a hatósághoz.

A normaszövegből az aarhusi jog, a Seveso II. irányelv és a veszélyes ipari üzemek hazai szabályainak ismerete alapján visszakövetkeztethetők az alábbiak:

- a biztonsági elemzést huszonegy napig közzé kell tenni (mely idő alatt észrevételeket lehet tenni) és erről a polgármester hirdetményben értesíti a lakosságot,
- a biztonsági elemzésről is közmeghallgatást kell tartani a biztonsági jelentéssel megegyező esetekben (új veszélyes ipari üzem engedélyének vagy a már működő veszélyes ipari üzem tevékenységének jelentős változtatására, illetve módosítására vonatkozó engedély kiadása előtt),
- a közmeghallgatás szabályai azonosak a felső küszöbértékű üzemekével.

Kimarad a jogszabályból arról az esetről szóló rendelkezés, ha a biztonsági elemzésről nem kell közmeghallgatást tartani, a közzétételt követően mi a teendő.

A feltárt ellentmondások feloldására a következő megoldási lehetőségeket javaslom:

a) A feladat végrehajtásában részt vevő szervezetek elemezzék a hazai viszonyok és a gyakorlati tapasztalatok felhasználásával, hogy indokolt-e és milyen mértékben a biztonsági elemzések nyilvánossága valamint a közmeghallgatás, majd a megállapítások és a jogalkotók szándéka függvényében egyértelműen, bárki számára jól alkalmazhatóan, a jogbiztonság követelményeinek megfelelően kell módosítani a vonatkozó jogszabályi részeket.

b) A fenti következtetések alapján felállított rendszert csak a kimaradó résszel egészítik ki, ily módon:

rendelet 17. § (6) bekezdés:

„Ha nem kell közmeghallgatást tartani, a polgármester a biztonsági jelentéshez és a külső védelmi terv koncepciójához, **illetve a biztonsági elemzéshez** tett észrevételeket a közzététel lezárását követő nyolc napon belül küldi meg a hatóságnak. **A hatóság az észrevételeket a döntésének meghozatalakor mérlegeli.**”

#### ***4.2.3. A nyilvánosság biztosításának további kapcsolatai***

##### ***a) A nyilvánosság biztosításának kapcsolata a településrendezéssel***

A veszélyes ipari üzemek környezetében történő fejlesztések engedélyezése során (amely más hatóságok és más eljárási rend alá tartozik) érvényesülni kell a Seveso II. irányelv „megfelelő távolság” elvének. Ennek érdekében az üzemeltető javaslata alapján a hatóság a veszélyeztető hatások alapján három zónára osztott ún. veszélyességi övezetet jelöl ki.

A veszélyességi övezet a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos ipari baleset lehetséges következményeinek csökkentése érdekében a veszélyes ipari üzem környezetében a hatóság által kijelölt, az egyéni sérülés kockázatához igazodó terület<sup>65</sup>.

A katasztrófavédelmi törvény a rendelettel összhangban előírja, hogy a veszélyes ipari üzem veszélyességi övezetének határán belül történő fejlesztések során az illetékes polgármester biztosítja, hogy a tervezett fejlesztésről a lakosság véleményt nyilváníthasson. A korábbiakhoz hasonlóan, itt sem vezeti végig a folyamatot a jogszabály és nem határozza meg, hogyan érvényesülnek a döntéshozatali folyamatban a társadalmi észrevételek – a hiányosságot indokolt pótolni, azonban ez a szakterület nem témája értekezésemnek.

##### ***b) A dominóhatás nyilvánossága***

A dominóhatással érintett veszélyes ipari létesítményekkel kapcsolatban a Seveso II. irányelv intézkedéseket megtételét írja elő az együttműködésre a nyilvánosság tájékoztatása és a hatáskörrel rendelkező hatóság információval való ellátására a külső védelmi tervek elkészítése érdekében.

A dominóhatás a veszélyes létesítményben bekövetkező olyan baleset, amely a közelben lévő más, veszélyes ipari üzemre áterjedve a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek valószínűségét és lehetőségét megnöveli vagy a bekövetkezett veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos baleset következményeit súlyosbítja<sup>66</sup>.

<sup>65</sup> katasztrófavédelmi törvény 3. § ü) pont

<sup>66</sup> katasztrófavédelmi törvény 3. § zs) pont

A katasztrófavédelmi törvény és a rendelet alapján a hatóság vizsgálja a dominóhatás lehetőségét veszélyes ipari üzemek (létesítmények) között, illetve veszélyes ipari üzemek és a szabályozás hatálya alá nem tartozó, de potenciálisan érintett üzemek között. A vizsgálat eredményeként adatszolgáltatásra hívhatja fel az üzemeltetőket, illetve kezdeményezi a súlyos baleset-megelőzési célkitűzések, a biztonsági irányítási rendszerek, a belső védelmi tervek összehangolását. A hatóság az intézkedéseiről tájékoztatja a külső védelmi tervek és a lakossági tájékoztatók elkészítésében érintetteket, ily módon a nyilvánosság tájékoztatásával is összefüggésbe kerülhet a dominóhatás kérdésköre.

### ***c) A felügyeleti tevékenység***

Az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság, mint elsőfokon eljáró hatóság felügyeletet gyakorol a veszélyes ipari üzemekkel kapcsolatos lakossági tájékoztatás, valamint a biztonsági dokumentumok és a külső védelmi tervezés nyilvánosságának biztosítása felett.

Amennyiben az üzemeltető vagy a polgármester nem teljesíti az ismertetett tájékoztatási kötelezettségeit, vagy a nyilvánosság számára biztosított dokumentumok nem a valóságot tartalmazzák, a hatóság kötelezi az üzemeltetőt, illetve felhívja a polgármester figyelmét az előírt feladat teljesítésére.

#### ***4.2.4. A folyamatos információhoz jutás fejlesztésének lehetőségei***

Mind az Aarhusi Egyezmény, mind a 2003/4/EK irányelv hangsúlyos célkitűzésnek tartja a környezeti információk könnyű hozzáférését – elsősorban nyilvánosan elérhető listák, nyilvántartások, adatbázisok – nyilvános telekommunikációs hálózatokon keresztül. Elvárás mindezekkel kapcsolatban az aktualitás, a folyamatos frissítés, naprakésszé tétel és a fokozatosan bővülő, lehető legszélesebb kör elérése. A hazai szabályozásban a rendelet 27. § (4) bekezdése mondja ki, hogy a hatóság tájékoztatási rendszert működtet a következő tartalommal:

- benyújtott kérelmek,
- biztonsági jelentések és biztonsági elemzések,
- külső védelmi tervek,
- a bekövetkezett veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos baleseteket követően a hasonló balesetek megelőzését szolgáló lehetséges intézkedésekről,
- más, a nyilvánosságra tartozó információk.



A tájékoztatási rendszer több csatornán valósul meg:

- a) A közérdekű adatok nyilvánosságára vonatkozó szabályok alapján a hatóság a hozzá érkezett megkeresésére válaszolva teljesíti e feladatát és megadja a kért információt. Ehhez rendelkezésére áll a saját nyilvántartási rendszere, adatbázisa, egyéb listája.
- b) A felsorolt tartalmi elemek a külső védelmi tervezés és a biztonsági dokumentációk nyilvánosságra hozatalával részben megvalósul, majd a hatósági döntést követően a lakossági tájékoztató kiadványok elkészítésével és hozzáférhetőségének biztosításával részben megvalósul.
- c) Internetes tájékoztató honlapokon közzétett információs tartalmak, elektronikus adatbázisok működtetésével könnyen hozzáférhetőek a nyilvános adatok.

A következőkben bemutatott elemzésem alapján javaslom e kérdéskör felülvizsgálatát a jogszabályok közötti összhang, az eltelt időszak alatt megszerzett hatósági tapasztalatok, valamint a két úton elérhető tájékoztató oldalak tartama közötti harmónia elérése érdekében – a felülvizsgálat és a jogalkotó szándéka alapján módosítandó a rendelet, valamint a nyilvánosságra hozott információs adatbázis.

#### ***a) A veszélyes anyagok jegyzékének nyilvánossága***

A Seveso II. irányelv 13. cikk (6) bekezdése kimondja: a biztonsági jelentésre kötelezett üzemek (felső küszöbértékű veszélyes ipari üzemek) esetében biztosítani kell, hogy a veszélyes anyagok jegyzéke a nyilvánosság számára elérhető legyen – mivel a rendeletben így szó szerint nem jelenik meg, ez az elvárás a következő módokon elégíthető ki:

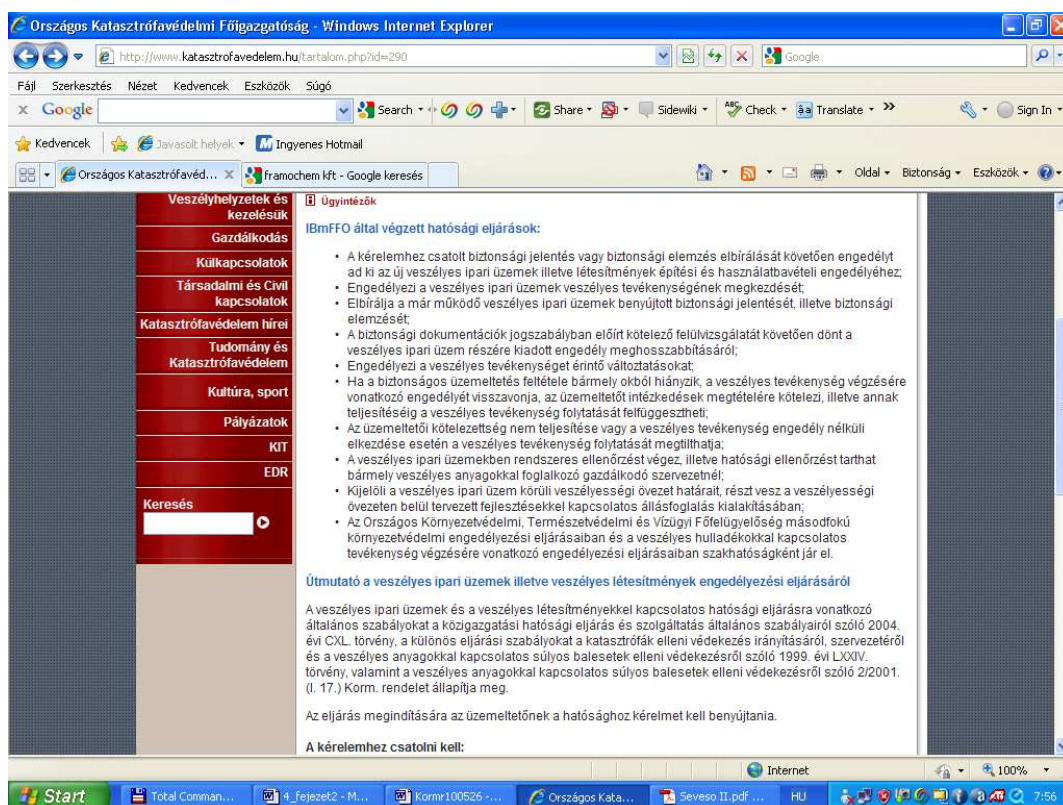
- a) a hatósági döntéseket megelőző időszakban a biztonsági dokumentáció részeként biztosított a nyilvános elérés lehetősége;
- b) a hatósági döntést követően az elfogadott biztonsági jelentésről – mint közérdekű és nyilvános adatról – bárki tájékoztatást kérhet az illetékes hatóságtól;
- c) mivel az idézett rendelet 27. § (4) bekezdése szerint a tájékoztató rendszer egyik tartalmi elemei a biztonsági jelentések, így értelemszerűen azokon keresztül biztosítható a veszélyes anyagok leltárának nyilvánossága;
- d) az egyértelműség és átláthatóság elvének értelmében a jogszabály kiegészítésével, az alapján pedig a tájékoztató rendszerek pontosításával az irányelvnek megfelelő végrehajtás alakítható ki:

rendelet 27. § (4) bekezdése:

(4) A hatóság az üzemeltetők által benyújtott kérelmekről, a biztonsági jelentésekről és biztonsági elemzésekről **(ideértve a veszélyes anyagok listáját is)**, a külső védelmi tervekről, a bekövetkezett veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos baleseteket követően a hasonló balesetek megelőzését szolgáló lehetséges intézkedésekről, és más, a nyilvánosságra tartozó információkról tájékoztatási rendszert működtet.

### b) Internetes ügyfélszolgálati oldal fejlesztése

Az egyik módon megismerhető adatok a már említett ügyfélszolgálati lapról érhetők el „veszélyes ipari üzemek” megjelölésű linkről, amely egy valóban közérthető tájékoztatót nyújt az engedélyezési eljárásról.



2. ábra: Az ügyfélszolgálati oldalról elérhető tájékoztató

(forrás: <http://www.katasztrofavedelem.hu/tartalom.php?id=290>)

A tájékoztató frissítését valamennyi jogi szabályozó előírja, ezért a szövegeket aktualizálni kell – javasolom a hatályos jogszabályokra történő hivatkozást, valamint az azokban szereplő előírások megjelenítését (például terminusok, ügyintézési határidők, eljáró szervek megnevezése).

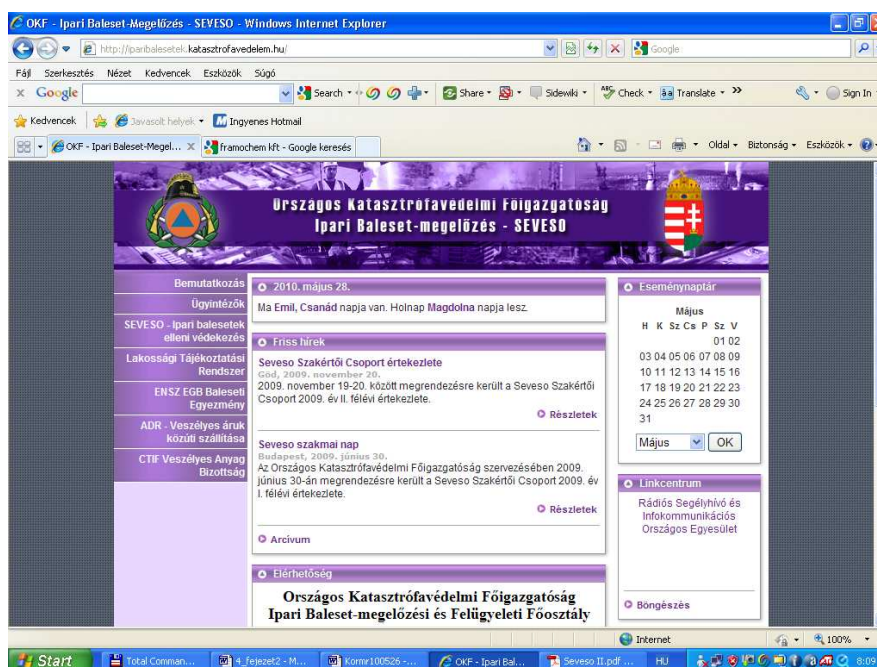
Az oldalon nagyon korrekt módon elérhetők a hatósági ügyintézők (ezt is javasolt karbantartani és frissíteni), valamint a „veszélyes ipari üzemek adatbázisa” gombra kattintva további információkhoz juthat bárki. Az ismertető az általános tudnivalókat tartalmazza (javasolt a hatályon kívül helyezett jogszabályokat pontosítani), és külön az alsó- külön a felső küszöbértékű ipari üzemek megjeleníthetők táblázatos, valamint térképes formában. Fontos hangsúlyoznom, hogy itt már az elvárt, bárki számára fontos és közérdekű információhoz lehet jutni, mert a táblázatokból az alapadatok (megye, cégnév, cím) mellett a „lakossági tájékoztatásban érintett”, vagyis a veszélyeztetett települések megnevezése is látható, illetve a nevére kattintva megjelennek az ideiglenes lakossági tájékoztató kiadványok. E kiadványok tartalma megfelel a jogszabályi követelményeknek, kifejezetten jól áttekinthető, színes, és képekkel, grafikákkal, térképekkel kiegészített füzetek. Az elkészítésük óta eltelt idő alatt azonban számos olyan változás történt, amelyek miatt indokolt a frissítés (intézmények elnevezése, jogszabályok változása, terminusok alkalmazása, kapcsolattartó személyekben történt változások).

A hatékony és naprakész tájékoztatás érdekében javaslom

- a) ezen kiadványok – legalább az elektronikus változatok – aktualizálását, pontosítását;
- b) az első lapon megjeleníteni a készítés (kiadás) időpontját;
- c) a hiányzó, eddig nem elérhető kiadványok feltöltésének pótlását.

### ***c) Internetes „ipari baleseti/Seveso” oldal fejlesztése***

A hatóság honlapjáról az „Ipari baleset megelőzés” linkre kattintva érhető el a kifejezetten a súlyos ipari balesetek megelőzésével foglalkozó szakmai oldal. Az itt közzétett információk elsősorban a szakterülettel foglalkozó társhatóságok és gazdálkodó szervezetek számára tartalmaz nagyon fontos útmutatókat, segédleteket (mind hazai, mind uniós dokumentumok közzétételével), amelyek a Seveso II. irányelv „magas szintű védelem” alapelveinek teljesülését segítik elő.



3. ábra: Az ipari baleset-megelőzés oldala

(forrás: <http://iparibalesetek.katasztrofavedelem.hu/>)

Az oldal tartalmának vizsgálata és a vonatkozó szabályozások összevetése alapján a következő fejlesztési javaslatokat fogalmaztam meg:

a) A vonatkozó nemzetközi és hazai jogszabályok alapelveiből (szolgáltató közigazgatás), valamint a 2003/4/EK irányelv 3. cikk (5) bekezdés utolsó mondatának tételes előírásából fakadóan – a szükséges jogszabály-módosítás mellett - a honlapra kerüljön fel olyan tájékoztató, amely magáról az információhoz jutás jogáról és annak alkalmazási lehetőségeiről szól. Ezáltal elérhető a normák azon elvárása is, mely szerint egyértelmű, átlátható és következetes szabályozást kell létrehozni, továbbá a hivataloknak támogatniuk kell, elősegíteni a nyilvánosságot.

b) A jogszabály utal a hatósági döntéshozatalt megelőzően a benyújtott kérelmek közzétételéről, ugyanakkor a döntéshozatalt követően – amikor a nyilvánosság kontrollálhatja a döntéshozatalban történő részvételének eredményességét – már nem kap információt a határozatokról. Ezt az elvárást a rendelet szövege mellett<sup>67</sup> megerősíti az Aarhusi Egyezmény 6. cikk (9) bekezdése, mely szerint hozzáférhetővé kell tenni a döntés szövegét, valamint az alapját képező fő okokat és megfontolásokat. A hazai közigazgatási hatósági eljárásnak megfelelően – a szükséges és indokolt adatvédelmi korlátozásokat is figyelembe véve – mindez a hatósági határozatok szövegének közzétételét jelentheti a honlap fejlesztése során.

<sup>67</sup> Ebben az esetben a „biztonsági jelentések és elemzések” fordulat az elfogadott, jóváhagyott dokumentumok közzétételére is érthető

c) A hatóság honlapján található „Súlyos ipari balesetek lakossági tájékoztató rendszere” oldalon valóban közérthető formában, általánosságban található a lakosság információt a Seveso II. irányelvről és hazai végrehajtásáról, valamint a lakosság védelmével kapcsolatos tevékenységekről. A területi szervek (megyei katasztrófavédelmi igazgatóságok) honlapjai némileg specializálták az általános adatokat, azonban a weblapok fejlesztéskor javasolt figyelembe venni a következő szempontokat: (1) széleskörűen frissített, aktualizált információk közlése; (2) a *helyi* honlapokról a *helyi* információk elérhetőségének biztosítása, vagyis olyan tartalmak feltöltése, amelyek a naprakész helyi viszonyokat jellemzik, például aktuálisan működő üzemek, létesítmények pontos megnevezése, elhelyezkedése, alkalmazott veszélyes anyagok listája, az üzemekhez kapcsolódó külső védelmi tervek és az üzemspecifikus lakossági tájékoztató kiadványok, a helyben alkalmazandó védelmi lehetőségek. Nem szükséges a korábban már ismertetett ügyfélszolgálati oldalról elérhető adatokat (lakossági tájékoztató kiadványokat) megismételni, az oldalak összekapcsolásával, a megfelelő navigálással is elérhetővé lehet tenni az információk elérését.

d) A felső küszöbértékű veszélyes ipari üzemek környezetében több ütemben valósul meg a monitoring és lakossági riasztó rendszer (MoLaRi) kiépítése és üzembe helyezése. A korszerű technológia és az internet kínálja lehetőségek kihasználásával és a nyilvánosságra hozható mérési eredmények folyamatos közzétételével eleget lehet tenni a 2003/4/EK irányelv 7. cikk (2) bekezdés e) pontjában előírtaknak. Eszerint a hatóságok a birtokukban lévő, vagy számukra tárolt környezeti információkat rendszerezik és azokat számítógépes távközlés útján aktívan, módszeresen terjesztik – a terjesztendő adatok között szerepelnek a környezetre hatást gyakorló vagy valószínűleg hatást gyakorló adatok megfigyeléséből származó adatok vagy az azokat összefoglaló adatok.

### **4.3. A titokvédelem**

#### ***4.3.1. A bizalmas jelleg***

A környezeti információkhoz jutás jogában fő szabály a nyilvánosság és kivételes lehetőség annak korlátozása, ennek érdekében mindig nagyon pontosan körülhatárolt adatfajtákban van lehetőség a bizalmas jelleg érvényesítésére. A veszélyes ipari üzemeknél is ezen az elven alapul a szabályozás. A Seveso II. irányelv a 20. cikkében rendelkezik úgy, hogy az átláthatóság érdekében a hatáskörrel rendelkező hatóságok kötelesek hozzáférhetővé tenni az irányelv értelmében kapott információt bármely természetes vagy jogi személy számára, aki

ezt kéri. A korlátozást nemzeti szabályozási hatáskörbe utalja az uniós norma azzal, hogy csak az alábbi esetekre vonatkozóan lehet megállapítani:

- a hatáskörrel rendelkező hatóságok és a Bizottság határozatainak bizalmas jellege,
- a nemzetközi kapcsolatok és a nemzetvédelem bizalmas jellege,
- közbiztonság,
- a vizsgálati eljárások vagy folyamatban lévő bírósági eljárások bizalmas jellege,
- a kereskedelmi és ipari titkok, beleértve a szellemi tulajdont,
- a személyes adatok, illetve akták,
- harmadik fél által szolgáltatott adatok, ha az a fél kéri az adatok bizalmas kezelését.

A nyilvánosságra hozható és a védelmet igénylő adatok köre a belső jogi rendelkezésekben pontosan meghatározott, egyes folyamatban lévő hatósági eljárásokban, az egyedi esetre tekintettel válhat indokolttá a „szükséges és elégséges” tájékoztatás mértékének vizsgálata.

#### ***4.3.2. A bizalmasság kérdése a kritikus infrastruktúrák védelmére vonatkozó szabályozásban***

Sajátos helyzetet teremtett az ún. kritikus infrastruktúrák védelmének szabályozása. A kritikus, más kifejezéssel létfontosságú infrastruktúrák védelmével foglalkozó szakmai tanulmányok, programok és elvárások az 1990-es évektől kezdődően jelentek meg egyre nagyobb számban. Ezek egy része szűken értelmezve egy-egy szektorra összpontosította szabályozási javaslatait (elsősorban az informatikai rendszerekre és hálózatokra), míg mások a legszélesebb értelemben vett védelem szükségességét fogalmazták meg. Vissza-visszatérő elem a védelemben résztvevő valamennyi szereplő együttműködésének fontossága, amelyet az Amerikai Egyesült Államok Elnöke számára egy tudományos testület (*Federation of American Scientist*) jelentése (1997) is hangsúlyozott, továbbá ajánlásokat is megfogalmazott. Ezek között - különösen az informatikai fenyegetettség miatt - a magasabb szintű védelem eléréséhez alkalmas leggyorsabb és leghatékonyabb módszerként új stratégiát javasoltak: a szoros kooperációra és az információk megosztására alapozva kell az infrastruktúra elemei tulajdonosainak, az üzemeltetőknek és a megfelelő kormányzati szerveknek együttműködni. Az Európai Unióban formálisan a 2004. év folyamán kezdődött meg a különböző intézmények program- és jogalkotási munkája az európai kritikus infrastruktúrák (a továbbiakban: ECI) védelmének területén, majd 2008. december 8-án az Európai Unió Tanácsa elfogadta a 2008/114/EK irányelvet az európai kritikus infrastruktúrák azonosításáról és kijelöléséről, valamint védelmük javítása szükségességének értékeléséről. A preambulumban megfogalmazottak szerint ez csak az első lépés az európai kritikus

infrastruktúra védelemben alkalmazott fokozatos megközelítésben. Az irányelv célja és tárgya (1) eljárás létrehozása az európai kritikus infrastruktúrák azonosítására és kijelölésére; (2) közös megközelítés kialakítása annak értékelésére, hogy szükséges-e ezen infrastruktúrák védelmét javítani a személyek, a lakosság védelme érdekében.

Az ECI ágazatok meghatározása fontos momentumot jelentett a „sevesos” üzemek számára. Az 'I. Energia' ágazaton belüli villamosenergia (a villamosenergia-termelésre és -továbbításra szolgáló infrastruktúrák és létesítmények a villamosenergia-ellátás tekintetében), az olaj (olaj termelése, finomítása, feldolgozása, tárolása és vezetékes szállítása), és a gáz (gáz termelése, finomítása, feldolgozása, tárolása és vezetékes szállítása, LNG terminálok) alágazatok, valamint a 'II. Közlekedés' ágazaton belül is várhatóan olyan létesítményeket fognak azonosítani, amelyek egyben a Seveso II. irányelv hatálya alá tartozóak is.

Az ECI irányelv legfőbb alapelve a veszélyeztető tényezőkhöz való viszony, amely szerint az ECI-k védelmének az összveszély megközelítésen kell alapulniuk, a terrorizmus veszélyének elsődlegességével. Ennek megfelelően a *titkosság/bizalmasság* jegyében az információk szereplők közötti kölcsönös átadásakor és az adatbázisok és különböző listák, nyilvántartások készítésekor a nyilvánosság csak korlátozottan valósítható meg. Az irányelv hatálya alá tartozó eljárások során, valamint az ilyen területen dolgozó személyek munkája során fokozottan érvényesülni kell az adatvédelmi és adatbiztonsági szabályoknak, a fő rendező elv a titkosság biztosítása. Mind az EU<sup>68</sup>, mind a tagállamok rendelkeznek a védendő információk, azaz a „minősített adatok” kezelésére vonatkozó szabályozókkal. E rendelkezéseket alkalmazni kell a kritikus infrastruktúrák esetében is az írásbeli dokumentumokra, és például egy-egy megbeszélésen, üléseken elhangzott szóbeli információkra egyaránt.

Ezekon túlmenően az adatok védelmét szolgálja az is, hogy minden személy, aki valamely tagállam vagy a Bizottság nevében minősített információkat kezel, megfelelő szintű biztonsági átvilágításon kell átesnie.

A célhoz kötöttség elvét minden, az ECI-khez kapcsolódó eljárásban érvényesíteni kell: az eljárás valamennyi szereplője a tudomására jutott érzékeny/bizalmas információkat kizárólag a kritikus infrastruktúrák védelme céljából használhatja fel.

Az irányelv alapján folyamatban van a magyarországi szabályozás megalkotása, amely ezen alapelvekkel összhangban lesz, így fel kell majd oldani a nyilvánosság-bizalmasság

---

<sup>68</sup> Az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről szóló 1049/2001/EK rendelet

ellentmondását. (A jogszabály-előkészítés feladatait jelenleg a Kritikus Infrastruktúra Védelem Nemzeti Programjáról szóló 2080/2008. (VI. 30.) Korm. határozat tartalmazza). [37<sup>69</sup>]

#### 4.3.3. A védendő adatok

A veszélyes ipari üzemek tekintetében a védendő adat az üzemeltető által meghatározott üzleti titok, illetőleg az üzem külső támadás elleni biztonságára vonatkozó lényeges adat. A meghatározás magában foglalja a Polgári Törvénykönyv (Ptk.)<sup>70</sup> által meghatározott üzleti titok fogalmát:

Ptk. 81. §

„(2) Üzleti titok a gazdasági tevékenységhez kapcsolódó minden olyan tény, információ, megoldás vagy adat, amelynek nyilvánosságra hozatala, illetéktelenek által történő megszerzése vagy felhasználása a jogosult jogszerű pénzügyi, gazdasági vagy piaci érdekeit sértené vagy veszélyeztetné, és amelynek titokban tartása érdekében a jogosult a szükséges intézkedéseket megtette.”

A védendő adat fogalmának bevezetése lehetővé tette, hogy a jogbiztonság alapelveinek fontos elemei (egyértelműség és kiszámíthatóság) érvényesülhessenek az engedélyezési eljárásban. Az üzemeltetők a hatóság számára benyújtandó – az engedélyezés alapját képező – biztonsági dokumentációkat arra tekintettel készítik el több változatban, hogy a nyilvánosságra hozatal során indokolt-e egyes adataik védelme. Ha igen, össze kell állítani egy teljes, illetve egy védendő adatokat nem tartalmazó változatot is, majd kérelmezni a hatóságtól a bizalmas információk védelmének biztosítását. A kérelemnek megfelelően a hatóság és a szakhatóság a védendő adatot tartalmazó iratokat az ezek megőrzését szolgáló külön ügyirat-kezelési szabályok szerint dolgozza fel és tárolja. E szabályokat a hatóság Iratkezelési Szabályzata<sup>71</sup> rögzíti.

Az üzleti titkot tartalmazó adathordozó védelmével kapcsolatos szabályok három alrendszerre tagolódnak, ezek a következők: személyi, fizikai, adminisztratív és informatikai biztonság.

---

<sup>69</sup> uo. 7.3. fejezet

<sup>70</sup> 1959. évi IV. törvény a Polgári Törvénykönyvről

<sup>71</sup> Az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgató 1/2008. sz. parancsa az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság Iratkezelési Szabályzatának, valamint a hivatásos katasztrófavédelmi szervek egységes Irattári Tervének kiadásáról



1) A személyi biztonság követelményei között elvárás, hogy az adathordozókkal végzett bármely tevékenységhez engedély és külön erre a célra rendszeresített titoktartási nyilatkozat aláírása szükséges. Az érintett személy (köz)szolgálati jogviszonyának megszűnése, vagy szerven belüli áthelyezése esetén, ki kell őt tanítani a további titoktartási kötelezettségére, valamint annak megsértéséhez fűződő jogkövetkezményekre.

2) A fizikai, valamint az informatikai biztonság követelményei:

- a) Az adathordozók kizárólag erre a célra rendszeresített lemezszekrényben és elektronikai, valamint fizikai védőberendezéssel, illetve füstjelző elektronikus eszközzel felszerelt helyiségben tárolhatók.
- b) Számítástechnikai eszköz igénybevétele esetén az adatot kivehető lemezre kell menteni, vagy külön, csak erre a célra használt hordozható számítógépen kell rögzíteni, és a lemezt vagy számítógépet az a) pontban részletezett módon kell tárolni.
- c) A nem papíralapú adathordozók sajátosságainak megfelelő védelmet biztosítani kell mind a munkavégzés során, mind az adathordozó irattárban történő őrzése során.
- d) A kijelölt helyiségbe csak a Hatósági Főigazgató-helyettesi engedéllyel rendelkező személyek léphetnek be.
- e) Az adathordozókkal történő munkavégzés során az illetéktelen megismerés kizárása érdekében fokozott figyelmet kell fordítani az adminisztratív helyiségek, irodák zárására és a rálátásvédelemre.

3) Az adminisztratív biztonság követelményei közül kiemelkedik, hogy az adathordozók kizárólag erre a célra rendszeresített borítóban tárolhatók, a borítón, az adathordozón, vagy külön iraton és az eljáráshoz rendszeresített kezelési segédleteken az alábbi jelölést kell alkalmazni: „ÜZLETI TITOK”. Az adathordozó vagy külön irat minden példányát el kell látni nyilvántartási számmal és példányszámmal is. Az adathordozók tartalmát kizárólag a jogszabályban megjelölt, valamint az engedéllyel rendelkező személyek ismerhetik meg és ezt betekintési lapon kell dokumentálni a nyomonkövethetőség érdekében. A másolatokról és a sokszorosításról külön naplót kell vezetni, a nyilvántartás külön erre a célra rendszeresített, megjelölt segédletekben és könyvekben történik.

Az üzleti titok fokozott védelmének biztosítása érdekében legalább kéthavonta vezetői ellenőrzés, vagy céllenőrzés formájában az adathordozókra vonatkozó külön szabályok betartását ellenőrizni kell.

Tekintettel azonban arra, hogy az üzleti titok védelme elsősorban az üzemeltető érdekéből történik, a hatóságon kívüli védelemről az üzemeltetőnek kell gondoskodnia. Kiemelkedő jelentősége lehet egy-egy technológiai folyamat leírásának, egy-egy új műszaki megoldást tartalmazó biztonsági jelentésnek, hiszen ezek nagy értéket képviselnek és célpontjai lehetnek az ipari kémkedésnek, vagy rosszindulatú információszerzésnek. Az üzemeltetőkre ezért fokozott felelősség hárul a hatósági eljáráshoz benyújtandó iratok előkészítésekor, valamint a későbbiekben az információk saját hatáskörben történő védelme során.

A külső támadás elleni védelemhez fűződő feladatok célja többoldalú:

- a veszélyeztetett területen élő lakosság védelme a súlyos baleset, az alkalmazott veszélyes anyag káros hatásainak következményeitől;
- gazdasági ellátórendszerek védelme az üzemeltetés/termelés kieséssel szemben;
- tulajdonosi, üzemeltetői jogok védelme;
- további kapcsolódó következményekhez fűződő védelem.

A felsorolt védelmi célok egybevágnak a létfontosságú infrastruktúra védelem alapelveivel és célkitűzéseivel, ezért a közeljövőben biztosítani kell a vonatkozó kötelezettségek rendszerének harmonizációját. [44]

#### **4.3.4. A veszélyes katonai objektumok és a nyilvánosság**

A veszélyes ipari üzemekre vonatkozó szabályozás hatálya nem terjed ki a katonai célból üzemeltetett létesítményekre<sup>72</sup>, ezért 2006 áprilisában megalkotásra került a *veszélyes katonai objektumokkal kapcsolatos hatósági eljárás rendjéről* szóló 95/2006. (IV. 18.) Korm. rendelet. A szabályozás alapja a "polgári" veszélyes ipari üzemek biztonsági struktúrája, de érvényesíti a szigorúbb katonai-honvédelmi követelményeket is. Az engedélyezési eljárásban, illetve az engedélyező hatóság hatásköri kérdésében a „polgári” veszélyes ipari üzemek és a veszélyes katonai objektumok közötti elhatároló elem a tevékenység „katonai célból” történő végzése.

A kormányrendelet szerint a *veszélyes katonai objektum* egy adott honvédségi üzemeltető irányítása alatt álló, katonai célból üzemeltetett azon terület egésze, ahol egy vagy több veszélyes katonai objektum-részben - ideértve a közös vagy kapcsolódó infrastruktúrát is - veszélyes anyagok vannak jelen az 1. mellékletben meghatározott küszöbértéket elérő mennyiségben<sup>73</sup>. A *honvédségi üzemeltető* a Honvédelmi Minisztérium (HM), a minisztériumnak közvetlenül alárendelt szervezet, vagy olyan a Kormány, a HM által

<sup>72</sup> katasztrófavédelmi törvény 4. § (3) bekezdés f) pont

<sup>73</sup> 95/2006. (IV. 18.) Korm. rendelet 2. § m) pont

honvédelmi, katonai tevékenység végzése céljából létrehozott szervezet, amely alapszabály, alapító okirat alapján veszélyes katonai objektumot üzemeltet, vagy annak működésére döntő befolyást gyakorol, illetve olyan gazdálkodó szervezet, amely szerződésben vállalt kötelezettség alapján végzi e tevékenységet<sup>74</sup>.

A kormányrendelet megalkotása egységes követelményrendszerre alakította azon előírásokat, amelyek immár valamennyi, a meghatározott anyagmennyiséggel veszélyes tevékenységet végző gazdálkodó szervekre vonatkoznak. A katonai célból üzemeltetett veszélyes létesítményekkel kapcsolatban

- a hatósági engedélyezési és felügyeleti feladatokat HM kijelölt szervezeti egysége (jelenleg: HM Központi Ellenőrzési és Hatósági Hivatal, Veszélyes Katonai Objektum Felügyeleti és Tűzvédelmi Hatósági Osztály, VFTHO) látja el,
- a szakhatósági jogkör gyakorlója a Magyar Kereskedelmi Engedélyezési Hivatal,
- a „kerítésen kívüli” tevékenységért, így a veszélyességi övezet kijelöléséért, a külső védelmi tervezésért és a lakosság tájékoztatásáért az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság (OKF) felel.

A dominóhatás vizsgálatát, illetőleg a dominóhatással érintett veszélyes katonai objektumok és veszélyes ipari üzemek körének kijelölését a két szervezet együttesen végzi.

A veszélyes katonai objektumok engedélyezése során merülnek fel igazán honvédelmi okból védelmet igénylő adatok. Ezek az adatok objektív minősítési rendszerben kerülnek védelemre, mert az adathoz való illetéktelen hozzáférés az állam valamely védendő érdekét ténylegesen károsítja [45], ezért az engedélyezés során megjelenő „szigorúan titkos”, „titkos”, „bizalmas”, illetve „korlátozott terjesztésű”-nek minősülő<sup>75</sup> adatokra tekintettel a felsorolt szerveknél dolgozók közül csak olyan személyek vehetnek részt az eljárásban, akiknél a nemzetbiztonsági ellenőrzés megtörtént. Ezen adatok védelmét szolgálja az az előírás is, amely szerint a közreműködő szakhatóság számára a HM illetékes szerve biztosítja a fizikai biztonsági feltételeket, vagyis bocsátja rendelkezésére a minősített iratok kezelésére vonatkozó követelményeknek megfelelő hivatalos helyiségét.

Az adatok védelme és az OKF által végzett külső védelmi tervezés, valamint a lakossági tájékoztatás érdekében a honvédségi üzemeltető is teljes, illetve korlátozott adattartalmú biztonsági jelentést, valamint kivonatot készít és nyújt be a hatóságához.

<sup>74</sup> 95/2006. (IV. 18.) Korm. rendelet 2. § i) pont

<sup>75</sup> a káralapú minősítési rendszert bevezette: a minősített adatok védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény

A polgári üzemeknél elsősorban a védendő adatokról szól a szabályozás, a katonai objektumok esetében minősített adatok fordulnak elő, ezért egyedi rendszert kellett kialakítani a környezeti információkhoz jutás jogának biztosítása érdekében. A veszélyes katonai objektumoknál abban különbözik az eljárás a veszélyes ipari üzemek rendszerétől, hogy a döntés előtti szakasz, azaz a nyilvánosság biztosítása elmarad. Az engedélyezési eljárás során a hatósági határozat jogerőre emelkedéséig kizárólag a Magyar Honvédség illetékes szervei és a szakhatóság rendelkezik információval a veszélyes katonai objektumok tekintetében, ezt követően az elfogadott, minősített adatokat nem tartalmazó, jogerőre emelkedett biztonsági jelentést küldik meg az OKF számára – ahol ekkor kezdődik meg a külső védelmi tervek elkészítése és a lakossági tájékoztatás. A továbbiakban a lakosság tájékoztatására vonatkozó általános rendelkezéseket kell alkalmazni. [44<sup>76</sup>]

A veszélyes katonai objektumok hatósági engedélyezési eljárásában a katasztrófavédelmi szervek feladatainak középpontjában a lakosságvédelem áll, így az OKF és területi, valamint helyi szerveinek tevékenysége a következők szerint foglalható össze:

- külső védelmi tervek elkészítése, begyakoroltatása, szükség esetén végrehajtása,
- lakosság felkészítése és tájékoztatása a megelőző, a veszélyhelyzeti és a helyreállítási időszakban,
- veszélyességi övezet kijelölése,
- kapcsolódás a jelentési rendszerhez,
- egyéb együttműködés, adatszolgáltatás, segítségnyújtás. [46]

A honvédelmi érdekből védett adatokra tekintettel a veszélyes katonai objektumok engedélyezési eljárásában – a veszélyes ipari üzemek eljárásától eltérően – a hatósági döntést megelőzően nem kerül sor a biztonsági jelentés és a külső védelmi terv koncepciójának közzétételére, így azokra nem lehet észrevételeket tenni a lakosság részéről. Ennek következtében a lakosság csak a tájékoztató kiadvány kézhezvételekor találkozik először a veszélyeztető tényezőkkel és a követendő magatartási szabályokkal. Emiatt különösen indokolt a kiadvány elkészítésekor a fokozott gondosság, valamint a külső védelmi terv gyakorlatokról a lakosság értesítése és minél szélesebb körű bevonása.

A tájékoztató kiadványt a polgári védelmi kirendeltségek közreműködésével a veszélyeztetett települések polgármesterei készítik és juttatják el a lakossághoz, közintézményekhez. A

---

<sup>76</sup> uo. p. 49-50.

tájékoztató kiadvány lényege, hogy valamennyi érintett aktív módon kapjon információt a veszélyeztetésről – jelen esetben a veszélyes katonai objektumról – és az ellene való védekezés lehetőségeiről. Fontos, hogy nyelvezete közérthető, „bárki által” érthető legyen, kerülni kell az idegen szakmai szavakat és kifejezéseket, mégis érezhető legyen a szakszerűség. A nemzetiségek által lakott, vagy külföldiek által rendszeresen látogatott településeken a megfelelő idegen nyelven is kell tájékoztató kiadványt készíteni. Célszerű az egyezményes, nemzetközileg is alkalmazott grafikus jeleket és piktogramokat alkalmazni a kiadványokban.

A tájékoztató kiadvány a külső védelmi tervhez hasonlóan rendszeresen háromévente, a biztonsági jelentés vagy a külső védelmi terv módosítása esetén haladéktalanul felülvizsgálatra kerül, valamint szükség esetén, de legalább ötévenként újra ki kell adni.

A veszélyes katonai objektum környezetében élő lakosság számára készítendő tájékoztató kiadvány fő részei<sup>77</sup>:

1. A veszélyes katonai objektumról szóló információk
2. A veszélyes tevékenységről és a lehetséges veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetokról szóló információk
3. A veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről szóló információk:
  - a) a külső védelmi tervben leírtak rövid összefoglalása;
  - b) a település veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védelmét biztosító felelős személyek, szervezetek, azok felszereltsége és felkészültsége;
  - c) a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek során kialakuló káros hatások elleni védekezés módjai, eszközei és a baleset során követendő magatartási szabályok, így:
    - ca) a lakosság riasztásának módszerei, eszközei, a riasztás jelzései (szirénajelek), a riasztásért felelős szervezetek és azok felkészültsége (a korábbi lakossági riasztási gyakorlatokra utalni kell),
    - cb) a riasztást követő lakossági tájékoztatás eszközei (helyi elektronikus és írott sajtó vagy más tájékoztatási formák), és a riasztást követő magatartási rendszabályok,

<sup>77</sup> 18/2006. (I. 26.) Korm. rendelet 8. melléklete alapján

cc) a lakosságvédelem módszerei (elzárkózás, kitelepítés, kimenekítés, egyéni védőeszközök viselete), és a lakosság ebben való közreműködésének feladatai.

4. A VFTHO, az OKF és az MKEH elérhetőségi adatait, beleértve az elektronikus tájékoztató rendszerek címét.

A sokszereplős eljárások és tervezés összehangoltsága érdekében a lakossági tájékoztatási feladatok felett az OKF gyakorol felügyeletet. Ha azt észleli, hogy mulasztás, hiányosság történt, vagy a lakosság számára biztosított dokumentumok nem a valóságot tartalmazzák, felhívja a feladat ellátásért felelős szervezetet, illetve személyt a kötelessége teljesítésére. [46<sup>78</sup>]

#### **4.4. Az igazságszolgáltatáshoz való jog, a jogorvoslat lehetősége**

Az Aarhusi Egyezmény követelménye szerint mind a közigazgatási, mind a bírói eljárásokban biztosított kell legyen, hogy a nyilvánosság tagjai megtámadhassák magánszemélyek és hatóságok olyan lépéseit és mulasztásait, amelyek ellentmondanak a környezetre vonatkozó nemzeti jog rendelkezéseinek.

Az Alkotmányban biztosított jogorvoslati jog<sup>79</sup> érvényesítését a közigazgatási és a bírói úton igénybevehető jogorvoslati eszközök garantálják.

A Ket. jogorvoslati rendszere biztosítja a hivatalbóli és az ügyfél (beleértve akire a döntés rendelkezést tartalmaz) kérelme alapján történő eljárásokat, azaz a közigazgatási határozatok (végzések)

- visszavonását, módosítását, ha a hatóság megállapítja, hogy a határozat jogszabályt sért, illetve ha a határozat nem jogszabálysértő, de a hatóság az ügyfél jogorvoslati kérelmében foglaltakkal egyetért és az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél,
- kijavítását vagy kicserélését név-, szám-, vagy számítási hiba és más hasonló elírás esetén,
- kiegészítését, ha a közigazgatási szerv az ügy érdeméhez tartozó kérdésben nem határozott,
- fellebbezését az ügyfél és azáltal, akire a határozat rendelkezést tartalmaz.

---

<sup>78</sup> uo. p. 16-17.

<sup>79</sup> Alkotmány 57. § (5) bekezdés

A fellebbezésre jogosultak körének megállapításánál fontos, hogy környezetvédelmi ügyekben (Uniós szinten a Seveso II. irányelv a környezetvédelmi fejezet alatt működik) sajátos jogállással bírnak a „zöld szervezetek”. A környezetvédelmi törvény szerint a környezetvédelmi érdekek képviselőit létrehozott egyesületeket és társadalmi szervezeteket a környezetvédelmi közigazgatási hatósági eljárásokban a működési területükön az ügyfél jogállása illeti meg<sup>80</sup>. Környezetveszélyeztetés, környezetszennyezés vagy környezetkárosítás esetén a szervezet a környezet védelme érdekében jogosult fellépni, és állami szervtől, helyi önkormányzattól a megfelelő, hatáskörébe tartozó intézkedés megtételét kérni, vagy a környezethasználó ellen pert indítani. A perben az ügyfél kérheti a bíróságtól, hogy a veszélyeztetőt tiltsa el a jogsértő magatartástól (működéstől), illetőleg kötelezze a kár megelőzéséhez szükséges intézkedések megtételére.

A bírói felülvizsgálat a közigazgatási szervezeti rendszeren kívüli jogorvoslati eszköz, az ügy érdemében, a fellebbezés kimerítése után a határozat törvényességének vizsgálatára terjed ki, azaz jogszabálysértésre hivatkozva támadható meg a határozat.

Az adatvédelmi törvény egyrészt a tájékoztatásra köteles szervek számára az elutasított kérelmekről és azok indokairól évente történő értesítést ír elő, melyet az adatvédelmi biztosnak kell megküldeni. Másrészt a kérelmezőnek ad lehetőséget az adatvédelmi biztoshoz, illetve bírósághoz fordulni:

- bárki az adatvédelmi biztoshoz fordulhat, ha véleménye szerint személyes adatainak kezelésével vagy a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő jogainak gyakorlásával kapcsolatban jogsérelem érte, vagy annak közvetlen veszélye fennáll (kivéve, ha adott ügyben bírósági eljárás van folyamatban);
- ha a közérdekű adatra vonatkozó kérését nem teljesítik, a kérelmező a bírósághoz fordulhat, ha a bíróság a kérelemnek helyt ad, határozatában az adatkezelő szervet a kért közérdekű adat közlésére kötelezi.

Fontos, hogy a közérdekű adat megismerése iránti igény teljesítése nem tagadható meg azért, mert a nem magyar anyanyelvű igénylő az igényét anyanyelvén vagy az általa értett más nyelven fogalmazza meg.

---

<sup>80</sup> Környezetvédelmi törvény 98. § (1) bekezdés

Az eljárások garanciális elemei a kérelmezők számára:

- a megtagadás jogszerűségét és megalapozottságát az adatot kezelő szerv köteles bizonyítani;
- a perben fél lehet az is, akinek egyébként nincs perbeli jogképessége,
- a bíróság soron kívül jár el,
- az adatvédelmi biztoshoz tett bejelentése miatt senkit sem érhet hátrány, a bejelentőt a közérdekű bejelentővel azonos védelem illeti meg. [37<sup>81</sup>]

#### 4.5. Következtetések

1. A veszélyes ipari üzemek eljárásaihoz kapcsolódó környezeti információkhoz jutás jogát intézményenként elemeztem és ennek során bebizonyítottam, hogy általánosságban megfelelően átültetésre kerültek a nemzetközi jogi szabályok, ugyanakkor feltártam a hazai jogszabályokban rejlő kollíziókat és hiányosságokat, amelyek a jogalkalmazásban problémákat jelentenek – ezek feloldására tételes normaszöveg-módosítási javaslatokat fogalmaztam meg.

2. A veszélyes ipari üzemek engedélyezési eljárásában a hatóság az alapvető feladatok végrehajtója, míg a nyilvánosság biztosításának, valamint a lakossági tájékoztatásnak letéteményese a polgármester. Feladatai kiemelkedő jelentőségűek a környezeti információhoz jutás jogának biztosításában, ezért a következők szerint összesítem tevékenységét:

- a) elkészíti a külső védelmi terv koncepcióját (később az ideiglenes, majd a végleges külső védelmi tervet),
  - b) gondoskodik a biztonsági dokumentációk és a külső védelmi tervezés nyilvánosságának biztosításáról (hirdetményt tesz közzé, biztosítja a betekintés lehetőségét),
  - c) összegyűjti és továbbítja a közzététel folyamán érkezett észrevételeket,
  - d) biztosítja a közmeghallgatás lebonyolítását (szervezi a helyszínt, meghívja a résztvevőket, gondoskodik a jegyzőkönyv vezetéséről),
  - e) a közmeghallgatás jegyzőkönyvét eljuttatja a hatósághoz,
  - f) gondoskodik a lakossági tájékoztató kiadvány elkészítéséről, kiadásáról és terjesztéséről.
- Ezen sokrétű és sokszereplős feladatokat akkor tudja megfelelően ellátni, ha szakmai

---

<sup>81</sup> uo. p. 283-285



segítséget nyújt a hatóság, annak területi és helyi szerve, így helyesbítésekkel, a jogszabályi hibák kijavításával, de továbbra is fenn kell tartani a bevezetett módszertant.

3. A nemzetközi jogi szabályok is lehetővé teszik egyes adatkörök fokozott védelmét. Az előzőek során elvégzett vizsgálódásom megállapításain túl az alábbi összefoglaló táblázattal kívánom szemléltetni a biztonsági dokumentációk védelmének indokoltságát, ugyanakkor az adatok hatósághoz történő benyújtásának szükségességét:

Adattartalom	Adatok felhasználása
a) teljes biztonsági dokumentáció, amely valamennyi információt tartalmazza (a katasztrófavédelmi törvény szerinti védendő adatokat: üzleti titok és a létesítmény külső támadás elleni védelmére vonatkozó adatok, és a minősített adatokat)	a hatósági döntés meghozatala
b) csökkentett adattartalmú változat, amely nem tartalmazza a minősített adatokat	- a hivatásos katasztrófavédelmi szervek számára átadandó információk a lakosságvédelmi feladatok ellátása érdekében (külső védelmi tervek elkészítése, lakosság felkészítése) - a polgármester és társhatóságok számára átadandó információk a nyilvánosság biztosítása érdekében
c) a biztonsági jelentés kivonata	a lakossági tájékoztató kiadvány elkészítése

14. táblázat: A biztonsági jelentés adattartalma [46<sup>82</sup>]

4. A környezeti információkhoz jutás jogához, mint általános szabályozáshoz viszonyítva a veszélyes ipari üzemek eljárásaiban biztosított nyilvánosságra vonatkozó előírások különös szabályokként érvényesülnek. Ehhez képest „még különösebb” szabályok a veszélyes katonai objektumok normái. Az elemzésemben bebizonyítottam az ehhez fűződő

<sup>82</sup> uo. p. 7.

sajátos tájékoztatási feladatok indokoltságát és összesítettem a honvédségi és katasztrófavédelmi tevékenységeket, azok kapcsolódási és különválási pontjait, a nyilvánosság követelményének lehetséges korlátozott érvényesülését.

5. A súlyos ipari balesetek elleni védekezéshez kapcsolódó nyilvánosság biztosítása és a lakossági tájékoztatás nemzetközi és hazai szabályozó rendszere, valamint a végrehajtását biztosító intézményrendszer átfogó elemzését követően az alábbi táblázatot készítettem. A táblázatot az értekezés folyamán fokozatosan bővítettem, így kívántam áttekinthetően ábrázolni az egyes elemek összefüggését, egymásra épültségét, valamint a katasztrófavédelmi (polgári védelmi) tájékoztatási feladatok között elhelyezni a veszélyes ipari üzemek egyedi tájékoztatási rendszerét:

<b>Tájékoztatás tartalma</b>	<b>Tájékoztatás módja</b>	<b>Tájékoztatás a veszélyes ipari üzemek rendszerében</b>
(1) az erre rendelt szervezetek végezzenek aktív tevékenységet annak érdekében, hogy a lakosság felkészüljön a veszélyekre, ismerje meg a riasztási jeleket, tudja mi a teendő a bekövetkezés esetén	aktív és passzív	a) biztonsági dokumentációk, külső védelmi tervek nyilvánossága; b) lakossági tájékoztató kiadványok készítése és terjesztése; c) külső védelmi tervek gyakorlatai; d) tájékoztató rendszer felállítása és működtetése.
(2) legyen olyan rendszer, amely képes a lakosság hatékony riasztására és veszélyhelyzeti tájékoztatására	szuperaktív	a) hagyományos polgári védelmi riasztórendszer; b) MoLaRi rendszer.
(3) az érintett szervezetek álljanak rendelkezésre és adják meg a szükséges tájékoztatást, amennyiben igény, megkeresés érkezik feléjük	passzív	a) adatbázisok, nyilvántartások, listák elkészítése és aktualizálása; b) elektronikus tájékoztató rendszer felállítása és működtetése.
(4) az erre rendelt szervezetek tegyék lehetővé a társadalmi részvételt a döntéshozatalok során	interaktív	a) vélemény-nyilvánítás lehetősége aa) a biztonsági dokumentációk, ab) a külső védelmi terv, ac) a veszélyességi övezet fejlesztésére vonatkozó tervek közzétételi időszaka alatt; b) közmeghallgatás; c) észrevételek figyelembevétele és mérlegelése a hatósági döntéshozatalok során.

15. táblázat: A katasztrófavédelmi (polgári védelmi) és a veszélyes ipari üzemekhez kapcsolódó tájékoztatási kötelezettségek rendszere

*(készítette a szerző)*

## ÖSSZEGZÉS

Kutatásom során egy nagyon súlyos következményekkel járó vegyi baleset, a bhopali katasztrófa tanulságaiból indultam ki és megvizsgáltam a lakossági tájékoztatás lélektani kérdéseit. Vizsgálati eredményeim, következtetésem, konkrét megállapításaim messzemenően igazolták a jogi és pszichológiai összefüggés-rendszer együttes értékelésének jogosságát, mert a határterületi jelenségek új eredményre vezettek. Összefoglaló táblázattal emeltem ki a meghatározó szempontokat, ily módon szintetizáltam az elemzés során meghatározottakat és világítottam rá a megelőző és a veszélyhelyzeti tájékoztatás módszerei elhatárolásának/meghatározásának fontosságára.

Elemeztem és bemutattam azokat a nemzetközi szinten megtett intézkedéseket, amelyek kialakították a környezetvédelmi jog alapjait, illetve lefektették a környezeti információhoz jutás jogának szabályozási előzményeit. Elsőként elemeztem és fogalmaztam meg a súlyos ipari balesetekhez kapcsolódó nyilvánosság biztosítása és lakossági tájékoztatás szabályozásának jogfejlődését és támasztottam alá, illetve bizonyítottam be a környezeti joggal való szoros összefüggését, valamint a belső jogi általános és különös szabályok rendszerének feltárásával létrehoztam azt a jogalkalmazási módszertant, amelynek segítségével egyértelműen alkalmazhatóvá válnak az általános környezetvédelmi, adatvédelmi rendelkezések, valamint a szakterületi katasztrófavédelmi, honvédelmi tárgyú jogszabályok.

A veszélyes ipari üzemekhez kapcsolódó nyilvánosságra és lakossági tájékoztatásra vonatkozó speciális normák vizsgálatának eredményeként megállapítottam, hogy a magyarországi szabályozásban is – a nemzetközi jogfejlődéshez hasonlóan – differenciálódás ment végbe, így kialakult az ipari baleset-megelőzés szakterülete a katasztrófavédelmi feladatok részeként. Az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság gondozásában e szélesan értelmezett megelőzési kérdés európai szinten is előremutatóan kezeli a veszélyes anyagokkal kapcsolatos lakosságvédelmi kérdéseket, hiszen egyazon főosztály feladatai közé tartozik a veszélyes ipari üzemekkel, a veszélyes anyagok szállításával és az országhatáron túli baleseti hatásokkal foglalkozó hatósági szakterület. A Seveso II. irányelv 2000-es évek elején történt magyarországi bevezetése során a külföldi példák és tapasztalatok felhasználásával mintegy „átugorva” néhány fejlődési fokozatot, került létrehozásra az értekezésben részletesen ismertetett rendszer. Az azóta eltelt végrehajtási időszak tapasztalati, valamint a belső jogi

szabályok mélyreható elemzésével kimutattam éppen a gyakorlati végrehajtáshoz kapcsolódó hiányokat és ellentmondásokat, amelyek feloldására több variációjú javaslatokat fogalmaztam meg a jogszabály-előkészítés és a jogalkotók számára.

A hazai szabályozás végrehajthatóságát vizsgálva szintetizáltam a nyilvánosság és bizalmasság kérdésével foglalkozó területeket, így a titokvédelmet és a különösen sérülékeny veszélyes katonai objektumokat. Megállapítottam, hogy a kialakult szabályozás kielégíti a harmonizáció követelményeit, mégis teret ad a belső jogi sajátosságoknak. Kimutattam, hogy a veszélyes katonai objektumok esetében az alapjogok védelme biztosított:

- a nyilvánosságra hozatali fázis elhagyása indokolt a honvédelmi érdekek védelme miatt, és ezt lehetővé teszik a magasabb szintű szabályozók,
- a lakossági tájékoztatás követelménye nem sérül, mivel a külső védelmi tervezés alapján a lakossági tájékoztató kiadványok elkészítésével és terjesztésével a veszélyeztetett településeken megtörténik az aktív tájékoztatás.

Vizsgálódásaim és az Európai Unió trendjei alapján fejlesztési javaslatokat tettem arra vonatkozóan, hogy a korszerű telekommunikációs hálózatok alkalmazásával érvényesüljön a környezeti információk lehető legszélesebb körben történő hozzáféréseinek biztosítása a veszélyes ipari üzemekkel kapcsolatban a vonatkozó nemzetközi elvárásoknak történő megfelelés, valamint a legfontosabb cél – a lakosság magas szintű védelme – érdekében.

## ÚJ TUDOMÁNYOS EREDMÉNYEK

1. Mélyrehatóan elemezve a környezeti információkhoz jutás jogának egy sajátos szeletét, **elsőként hoztam létre a vonatkozó szabályozó-rendszer tudományos megalapozását és bizonyítottam**, hogy a katasztrófavédelmi feladatok között elhelyezett ipari baleset-megelőzéshez kapcsolódó hatósági engedélyezési tevékenység során érvényesíteni kell az Aarhusi Egyezményben rögzített pilléreknek megfelelő jogok végrehajtását, így az információhoz jutást, a döntéshozatalban való társadalmi részvételt, valamint a jogorvoslati jogokat. E bizonyítás alapján összefoglaltam és ábrázoltam, valamint **hiánypótlásként megalkottam** azt a jogalkalmazási módszertant, amely útmutatóul szolgálhat a környezeti információhoz jutás joga, mint általános és a veszélyes ipari üzemekre vonatkozó különös szabályok végrehajtása során.

2. A veszélyes ipari üzemekkel kapcsolatos törvényi és kormány rendeleti szintű szabályokat megvizsgáltam és elemeztem a nemzetközi joggal való összhang és a végrehajthatóság szempontjából, **feltártam** hiányosságokat és összeütközéseket, amelyek feloldására különböző változatú **javaslatokat tettem jogszabály módosítási szövegek megalkotásával**, ezzel megnyitva a fejlesztés útját a hatékony végrehajtás felé.

3. A meglévő tájékoztatási rendszer vizsgálata alapján – az Európai Unió által a Seveso II. irányelv felülvizsgálata során is megfogalmazott elvárásoknak megfelelően – **fejlesztési lehetőségeket tártam fel és alternatívák megfogalmazásával** konkrét fejlesztési **javaslatokat dolgoztam ki** a veszélyes ipari üzemekkel kapcsolatos környezeti információk terjesztésére vonatkozóan előírt hatékonyság és széleskörűség követelményének maradéktalan teljesítése érdekében.

## **AZ ÉRTEKEZÉS AJÁNLÁSAI**

Az értekezésem alapján megfogalmazott tudományos eredmények gyakorlati felhasználása érdekében a következő ajánlásokat teszem:

1. A dolgozatomban megfogalmazottak további segítségként szolgálhatnak az Aarhusi Egyezmény, a 2003/4/EK irányelv és a Seveso II. Irányelv végrehajtását biztosító hazai intézmény- és feladatrendszerének fejlesztéséhez, további vizsgálatához.
2. A kutatásom alapján megfogalmazott jogszabály-módosítási javaslatok alapját képezhetik a jogszabály-előkészítést és jogalkotást végző szakemberek tevékenységének.
3. Az értekezésemben elvégzett vizsgálatok, értékelések, értelmezések és összefoglalások gyakorlati segítséget nyújtanak a napi operatív tevékenységet végző katasztrófa- és környezetvédelmi, más végrehajtási területen dolgozó szakembereknek, valamint a lakossági tájékoztatási feladatokban részt vevő további személyeknek (pl. helyi önkormányzatok, közigazgatási szervek). Ennek érdekében célszerű egy rövidített változatot kézikönyvként kiadni.
4. Az értekezésem felhasználható a Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, a Rendőrtiszti Főiskola, más felsőfokú tanintézmények, valamint a hivatásos katasztrófavédelem oktatási rendszerében.

## IRODALOMJEGYZÉK

- [1] Jackson B. Browning: Union Carbide: Disaster at Bhopal, p. 1.  
Bhopal Information Center, [www.bhopal.com/pdfs/browning.pdf](http://www.bhopal.com/pdfs/browning.pdf), hozzáférés: 2009.01.14.
- [2] BBC News tematikus honlapja: [www.bbc.co.uk/bhopal](http://www.bbc.co.uk/bhopal), hozzáférés: 2009.01.14.
- [3] World Health Organization: Examples of major chemical incidents (1974–2006),  
[http://www.who.int/whr/2007/media\\_centre/07\\_chap2\\_fig04\\_en.pdf](http://www.who.int/whr/2007/media_centre/07_chap2_fig04_en.pdf), hozzáférés: 2009.01.14.
- [4] Ronald J. Willey: The Accident in Bhopal: Observations 20 Years Later, Prepared for Presentation at American Institute of Chemical Engineers, 2006 Spring National Meeting,  
<http://www.aiche.org/uploadedFiles/CCPS/About/Bhopal20YearsLater.pdf>, hozzáférés: 2009.06.15.
- [5] The story of Bhopal, [http://news.bbc.co.uk/2/shared/spl/hi/pop\\_ups/04/world\\_bhopal\\_\\_20\\_years\\_on/html/5.stm](http://news.bbc.co.uk/2/shared/spl/hi/pop_ups/04/world_bhopal__20_years_on/html/5.stm), hozzáférés: 2009.06.13.
- [6] An ammonia leak spreads panic in Bhopal, The New York Times, Published: June 24, 1987, <http://www.nytimes.com/1987/06/24/world/an-ammonia-leak-spreads-panic-in-bhopal.html>, hozzáférés: 2009.06.15.
- [7] Kémenczy Iván: Tömegkatasztrófák pszichológiai hatásai, Zrínyi Katonai Kiadó, Budapest, 1980, p. 67.
- [8] Zellei Gábor: Katasztrófapszichológia, Cedit, Budapest, 1997, p. 17-21.
- [9] Kővágó György: A válság- (katasztrófa) kommunikáció alapjai, in: Barlai R.–Kővágó Gy.: Válság (katasztrófa) kommunikáció, Petit Real, Budapest, 1996, 16. old.
- [10] Csige Edit: A stressz, megküzdési stratégiák, pánik és katasztrófa helyzetek, a Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem tansegédlete, Budapest, 2000, p. 42.
- [11] Katasztrófapszichológia (szerk.: Csernyikné Dr. Póth Ágnes), a Rendőrtiszti Főiskola jegyzete, Budapest, 2007, p. 32-33.
- [12] Szekeres Júlia: Amikor visszamegyünk állatba, Népszabadság, 2009. június 7.  
Népszabadság online: [http://www.nol.hu/tud-tech/20090606-amikor\\_visszamegyunk\\_allatba](http://www.nol.hu/tud-tech/20090606-amikor_visszamegyunk_allatba), hozzáférés: 2009. 06. 13.
- [13] Jean-Pierre Pauchard: A lakosság magatartása katasztrófhelyzetben, in: Barlai R.–Kővágó Gy.: Válság (katasztrófa) kommunikáció, Petit Real, Budapest, 1996, p. 96-104.
- [14] Bolgár Judit: A lélektani műveletek pszichológiai alapjai, Honvédelmi Minisztérium,  
[http://www.hm.gov.hu/hirek/kiadvanyok/human\\_szemle/a\\_lelektani\\_muveletek\\_pszichologiai\\_alapjai](http://www.hm.gov.hu/hirek/kiadvanyok/human_szemle/a_lelektani_muveletek_pszichologiai_alapjai), hozzáférés: 2009. 06. 16.



- [15] Hankiss Elemér: Az információhiányról, in: Barlai R.–Kövágó Gy.:Válság (katasztrófa) kommunikáció, Petit Real, Budapest, 1996, p.133.
- [16] Donald O. Hebb: A pszichológia alapkérdései, Gondolat, Budapest, 1983, p. 37-38.
- [17] Síklaki István: A meggyőzés pszichológiája, Scientia Humana, Budapest, 1994, p. 11.
- [18] Mógor Judit: Katasztrófavédelmi felkészítés a közoktatásban, AGTEDU 2008 Konferencia kiadvány, ISSN: 1586-846x, II. kötet p. 187-194.
- [19] Tóth Péter: A problémamegoldó gondolkodás fejlesztésének módszerei, [http://mpt.bme.hu/~tothp/pub/i\\_03.pdf](http://mpt.bme.hu/~tothp/pub/i_03.pdf), hozzáférés: 2009.06.18.
- [20] Bagdy E.–Telkes J.: Személyiségfejlesztő módszerek az iskolában, Tankönyvkiadó, Budapest, 1988, p. 178.
- [21] Mógor J.–Bolgár J.: A lakossági tájékoztatás lélektani kérdései, Védelem Online, 2010. ápr. 19. <http://www.vedelem.hu/letoltes/tanulmany/tan257.pdf>, hozzáférés: 2010. ápr. 20.
- [22] Láng István: Stockholm - Rió - Johannesburg Lesz-e új a nap alatt a környezetvédelemben? Visszapillantás, Magyar Tudomány, 2001/12 (<http://www.matud.iif.hu/01dec/lang.html>)
- [23] United Nations Environment Programme: Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment, Stockholm 5-16 June, 1972, Principle 1
- [24] Our Common Future: Report of the World Commission on Environment and Development, UN A/42/427., Annex 1, I. General Principles: Rights, and Responsibilities, Fundamental Human Right par. 1. (<http://www.un-documents.net/ocf-a1.htm>)
- [25] Report of the United Nations Conference on Environment and Development (Rio de Janeiro, 3-14 June 1992), A/CONF.151/26 (Vol. I) Annex I: Rio Declaration on Environment and Development, Principle 1 (<http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-1annex1.htm>)
- [26] Johannesburg Declaration on Sustainable Development, From our origins to the future par. 1. ([http://www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD\\_POI\\_PD/English/POI\\_PD.htm](http://www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD_POI_PD/English/POI_PD.htm))
- [27] Johannesburg Plan of Implementation I. Introduction par. 4. ([http://www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD\\_POI\\_PD/English/POIChapter1.htm](http://www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD_POI_PD/English/POIChapter1.htm))
- [28] Kende T.–Szűcs T.: Az Európai Unió politikái, Osiris Kiadó 2001, 253. old.
- [29] APELL Awareness and Preparedness for Emergencies at Local Level: a Process for Responding to Technological Accidents, Industry and Environment Office, 1988 ISBN: 92-807-1183-0
- [30] A Környezet és Egészség Európai Kartája, Első Európai Környezet és Egészség Konferencia, Frankfurt, 1989. december 7-8., Jogok és kötelezettségek, 1. pont
- [31] Sári János: Alapjogok - Alkotmánytan II., Osiris Kiadó Budapest, 2005

- [32] Bándi Gyula: Környezetvédelmi kézikönyv (KJK, Budapest, 1998.) 43-44. old.
- [33] Bándi Gyula: Környezetjog, Osiris Kiadó Budapest, 2000. 57-58. old. Lopez Ostra kontra Spanyolország ügy
- [34] Pomázi István: Az OECD szerepe a fenntartható fejlődés megvalósításában, in: Nemzetközi együttműködés a fenntartható fejlődés jegyében és az Európai Unió fenntartható fejlődési stratégiája, Fenntartható Fejlődés Bizottság, Budapest, 2002., 20. old.
- [35] Fülöp Sándor: Környezetvédelmi demokrácia a gyakorlatban – Kézikönyv a közösségi részvételről környezetvédelmi és vízügyi hatóságok szakemberei részére, Közép és Kelet-Európai Regionális Környezetvédelmi Központ, Szentendre, 2002, 22. old.
- [36] 2003/4/EK irányelv 7. cikk (4) bekezdés
- [37] Mógor J.: Katasztrófavédelem, Complex Kiadó, Budapest, 2009. 182-184. old.
- [38] Explosion of a fireworks warehouse May 13, 2000 Enschede, The Netherlands, French Sustainable Development Ministry - DGPR / SRT / BARPI, No. 17730  
[http://www.aria.developpement-durable.gouv.fr/barpi\\_stats.gnc?Destination=contexte&contexte=/barpi\\_3826.jsp](http://www.aria.developpement-durable.gouv.fr/barpi_stats.gnc?Destination=contexte&contexte=/barpi_3826.jsp), detailed sheets on accidents/ Pyrotechnics, explosive/ Explosion of a fireworks warehouse - Enschede, (The Netherlands) - May 13, 2000, hozzáférés: 2009. 01. 08.
- [39] Explosion in a fertilizer plant September 21st, 2001 Grande Paroisse Toulouse – [Haute-Garonne] France, French Ministry of the Environment - DPPR / SEI / BARPI, N°21329  
[http://www.aria.developpement-durable.gouv.fr/barpi\\_stats.gnc?Destination=contexte&contexte=/barpi\\_3826.jsp](http://www.aria.developpement-durable.gouv.fr/barpi_stats.gnc?Destination=contexte&contexte=/barpi_3826.jsp), detailed sheets on accidents/ Chemical engineering manufacture/ Explosion in a fertilizer plant - Toulouse (France) - September 21, 2001, hozzáférés: 2009. 01. 08.
- [40] Mógor J.–Földi L.: A településrendezés egyes kérdései a veszélyes ipari üzemek környezetében, Védelem Online, 2010. január 18., 2. old.  
<http://www.vedelem.hu/letoltes/tanulmany/tan225.pdf>, Letöltés: 2010. 03. 16.
- [41] Az Európai Unió politikái (szerk. Kende Tamás, Szűcs Tamás) Osiris Kiadó, Budapest, 2001, 290. old.
- [42] F-SEVESO - Study of the effectiveness of the Seveso II Directive, Final report, Authors: O. Salvi & A. Jovanovic (EU-VRi), C. Boldvin & C. Dupuis (INERIS), C. Vaquero (LEIA), D. Balos (R-Tech) and A-M. Villamizar (EU-VRi), European Virtual Institute for Integrated Risk Management, EU-VRI, Date: 29/08/2008  
<http://ec.europa.eu/environment/seveso/review.htm>, hozzáférés: 2010.08.11.

- [43] European Commission: Seveso II Directive - Study of the Effectiveness of the Requirements Imposed on Public Authorities, Environmental Resources Management (ERM) 12 Oct. 2009 <http://ec.europa.eu/environment/seveso/review.htm>, hozzáférés: 2010.08.11.
- [44] Mógor J.: Védendő adatok a veszélyes ipari üzemek engedélyezési eljárásában, Magyar Rendészet VIII. évfolyam 2008/3. szám 46-49. old.
- [45] Péterfalvi Attila: Minősítési kategóriák változása a katasztrófavédelemben, Hadmérnök, V. évf. 2. szám, 2010. június [http://www.hadmernok.hu/2010\\_2\\_peterfalvi\\_solymosi.php](http://www.hadmernok.hu/2010_2_peterfalvi_solymosi.php)
- [46] Mógor J.: A veszélyes katonai objektumok hatósági engedélyezési rendszere, Védelem online, 2008. <http://www.vedelem.hu/letoltes/tanulmany/tan169.pdf>, 13. old.

## SAJÁT PUBLIKÁCIÓK JEGYZÉKE

1. Mógor J.–Bolgár J.: A lakossági tájékoztatás lélektani kérdései, Védelem Online, 2010. ápr. 19. <http://www.vedelem.hu/letoltes/tanulmany/tan257.pdf>
2. Mógor J.–Földi L.: A településrendezés egyes kérdései a veszélyes ipari üzemek környezetében, Védelem Online, 2010. január 18. <http://www.vedelem.hu/letoltes/tanulmany/tan225.pdf>
3. Mógor J.: Az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság nemzetközi együttműködései, in: A rendészeti szervek nemzetközi együttműködése (szerk.: Dr. Varga János), a Rendőrtiszti Főiskola Jegyzete az MA szak hallgatói számára, Budapest, 2010, 5. fejezet, 101-127. old.
4. Mógor J.: Katasztrófavédelem – Kiskönyvtár a biztonságról, CompLex Kiadó, Budapest, 2009, ISSN 2060-8047
5. Mógor J.–Horváth L.: Alkotmányos korlátok (garanciák) a minősített időszakokról szóló szabályozásban, Bolyai Szemle 2009. XVIII. évf. 3. szám 35-46. old.
6. Mógor J.–Horváth L.: A katasztrófák elleni védekezésről szóló szabályozás a védelmi igazgatásban, Bolyai Szemle, 2009. XVIII. évf. 3. szám 47-62. old.
7. Mógor J.: Katasztrófavédelmi felkészítés a közoktatásban, Kecskeméti Főiskola, 2008. november 6. AGTEDU 2008. ISSN: 1586-846x, 187-194. old. [http://www.gamf.hu/agtedu/files/Konferenciakiadvany\\_II\\_kotet\\_v3.pdf](http://www.gamf.hu/agtedu/files/Konferenciakiadvany_II_kotet_v3.pdf)
8. Mógor J.: Védendő adatok a veszélyes ipari üzemek engedélyezési eljárásában, Magyar Rendészet VIII. évfolyam 2008/3. szám, ISSN 1586-2895, 44-51. old.
9. Mógor J.: Az Európai Parlament döntése az európai létfontosságú infrastruktúrákról szóló szabályozásban, Védelem online, 2008. <http://vedelem.hu/letoltes/tanulmany/tan152.pdf>
10. Mógor J.: A veszélyes katonai objektumok hatósági engedélyezési rendszere I-II., Védelem online, 2008. <http://www.vedelem.hu/letoltes/tanulmany/tan169.pdf>

11. Szakál B.–Vass Gy.–Mógor J.: Veszélyes anyagok és ipari katasztrófák I. Jegyzet az építő-mérnök BsC hallgatók részére, Szent István Egyetem Ybl Miklós Építéstudományi Kar, Budapest, 2008
  
12. Mógor J.–Földi L.–Solymosi J.: Lépések a kritikus infrastruktúra védelmének magyarországi szabályozása felé, III. Évfolyam 4. szám - 2008. december  
[http://hadmernok.hu/archivum/2008/4/2008\\_4\\_mogor.html](http://hadmernok.hu/archivum/2008/4/2008_4_mogor.html)
  
13. Mógor J.: A veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek megelőzésének katasztrófavédelmi feladatai, Tansegédlet a Katasztrófavédelmi Oktatási Központ hallgatói számára, Katasztrófavédelmi Oktatási Központ, Budapest, 2007. március
  
14. Mógor J.: A veszélyes ipari üzemekkel kapcsolatos katasztrófavédelmi tevékenység, Jegyzet a Katasztrófavédelmi Oktatási Központ hallgatói számára, Katasztrófavédelmi Oktatási Központ, Budapest, 2007. március
  
15. Módszertani segédlet a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos ipari balesetek elleni védekezés területi és helyi feladatainak ellátásához  
*Guidance on the implementation of regional and local tasks for the prevention of major industrial accidents involving dangerous substances*  
Szerzők: Bíróné Ósz J., Bojti I., Cimer Zs., Damjanovich I., Hoffmann I., Kátai-Urbán L. (szerkesztő), Mógor J., Szakál B., Vass Gy.  
Az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság megbízásából készítette a Közép- és Kelet-Európai Környezetfejlesztési Intézet, Budapest, 2005