

A TÁRSADALMI RÉSZVÉTEL TAPASZTALATAI KÖRNYEZETI DÖNTÉSEKBEN MAGYARORSZÁGON

Kiss Gabriella

A szakirodalom áttekintése

A környezeti döntésekben való társadalmi részvétellel foglalkozó hazai kutatások tudományos műhelyekben és civil szervezetek közreműködésével is születnek. A kutatásokból származó publikációk meghatározó része esettanulmány (például Szijártó, 2010, Szántó, 2008a, Kiss, 2006, Baranyi et al., 2004), melyek jelentős része Vári Anna társadalomkutató (MTA Szociológiai Kutatóintézet) nevéhez fűződik. Az esettanulmányok a rendszerváltozást közvetlenül megelőző időszakban egyik elsőként kirobbant dorogi hulladékégető körüli konfliktus mélyreható elemzésével indították el a magyarországi elemzéseket, és hozták be a nemzetközi tapasztalatokat és meghatározásokat a hazai tudományos diskurzusba és a gyakorlatba (Faragó et al., 1990). Az azóta eltelt több, mint két évtized alatt Vári Anna és szerzőtársainak nevével fémjelzett tanulmányok körüljárták az autópálya-építés (Vári, 1994), erőmű létesítés (Vári, 1997b, és 2003), a tiszai ciánszennyezés (Vári et al., 2003), a nukleáris hulladékok elhelyezésének (Vári–Ferencz, 2006, Vári, 1996 és 2009) és a *Víz Keretirányelv* bevezetésének (Vári et al., 2008) társadalmi részvételi tapasztalatait, valamint elemezték a kibontakozó konfliktusokat. A rendszerváltozás egyik legjelentősebb és legnagyobb politikai jelentőségű környezeti konfliktusa a *Bős-Nagymarosi vízlépcső* esete volt (Fleisher, 1992), melynek nemzetközi szintű eseményei a jelenig nyúlnak. Esettanulmányok születtek még a radioaktív hulladékok elhelyezésének két évtizedes tapasztalatairól (Szijártó, 2010), az akkumulátor feldolgozó elhelyezéséről (Szántó, 2008a), cementipari létesítményekről (Szántó, 2008c) és regionális hulladéklerakó telepítéséről is (Kiss, 2005 és Baranyi et al., 2004).

A magyarországi környezeti konfliktusok mélyreható elemzésével Szirmai Viktória 1999-ben megjelent könyve foglalkozik (Szirmai, 1999). A konfliktusok történetiségét is vizsgáló munkában a szerző feltárja a konfliktusok mögött rejlő érdekeket és érdekcsoportokat. Szirmai és szerzőtársainak későbbi kutatásai a településfejlesztésben megvalósuló társadalmi részvétel elemzésével (Szépvölgyi–Szirmai, 2007a és 2007b) és a környezeti ügyekben való részvétel szereplőinek és érdekeiknek feltárásával (Szirmai et al., 2005) foglalkoznak. A környezeti konfliktusok egy sajátos körének, a telepítési konfliktusoknak az elemzését végezte el Szántó (2008b).

A társadalmi részvételi tapasztalatokat átfogóan vizsgáló tanulmányok közül fontos megemlíteni Vári (1997a) történeti áttekintését, valamint Bela és szerzőtársainak (2003)

munkáját, amely a témában tevékenykedő szereplők (tudósok, civilek, hivatalnokok) véleménye alapján mélyreható elemzést nyújt a magyarországi társadalmi részvételi tapasztalatokról. A szakértőkkel készített interjúkból kirajzolódnak a magyar gyakorlat legfontosabb dimenziói és problémái.

A társadalmi részvétel irodalmi áttekintéséből nem maradhatnak ki a civil szervezetek által megjelentett kiadványok sem. Bár ezek nem tudományos célú munkák, de nagyon fontos gyakorlati tapasztalatokat fogalmazznak meg, és segítséget nyújtanak a részvételi folyamatok lebonyolításához is. Ezek közül a műhelyek közül az *EMLA (Környezeti Menedzsment és Jog Egyesület)* munkáját (*Fülöp, 2002 és 2005, Baranyi et al., 2004*), a *REC (Regional Environmental Center)* gyakorlati kézikönyveit (*Fülöp, 2002 és Tóthné Nagy, 1994*) és a *Véddegyelet* tanulmányait (*Kajner, 2004*) emelhetjük ki.

Egy, a közelmúltban megjelent kötet a tudomány és a civil szervezetek együttműködésével született (*Pataki et al., 2011*), és a tudományos kutatások eredményei mellett több civil kezdeményezés bemutatását és tapasztalatait is tartalmazza.

A továbbiakban mindezeknek a szakirodalmi forrásoknak eredményei alapján mutatjuk be a társadalmi részvétel magyarországi tapasztalatait.

Jogi keretek

Magyarországon a rendszerváltozás óta eltelt több mint 20 évben a demokrácia kereteinek megteremtésével párhuzamosan alakult ki a társadalmi részvétel a döntéshozatalban. A részvétel fejlődéséről széleskörű áttekintést nyújt *Vári (1997a)*. Ebben felvázolja, hogy a 80-as években a környezetvédelemnek fontos szerepe volt a civil mozgalmak megjelenésében, és egyes környezetvédelmi esetek lehetőséget adtak a rendszer elleni tiltakozásra. Ez az átpolitizáltság a rendszerváltozás után jelentősen csökkent, és a környezetvédelemre se irányult később akkora figyelem. A másik jelentős lökést a társadalmi részvétel fejlődésében hazánk Európai Unió csatlakozása adta. A csatlakozáskor átvett jogszabályok, valamint a felzárkózást segítő támogatások és azok pályázati feltételei is változásokat hoztak. Mint azt a legtöbb forrás hangsúlyozza (*pl. Bela et al., 2003*), Magyarországon a társadalmi részvétel megteremtésében a jogi szabályozás előremutató volt a rendszerváltozás óta. Ezért a következőkben röviden bemutatjuk, hogyan határozza meg a jogi szabályozás a társadalmi részvétel jelenlegi gyakorlatát a környezeti döntésekben.

A közösségi részvételt a környezeti ügyekben biztosító jogokat az *Aarhusi Egyezményhez* szokták kötni, amely a három alapjogot – (1) a környezeti információkhoz való hozzáférés jogát, (2) a nyilvánosság részvételének biztosítását a döntéshozatalban, (3) az igazságszolgáltatáshoz való jogot – biztosítja, kiegészülve a részvételre képesítéssel is. Ezek hatják át a magyar szabályozást is több területen. A társadalmi részvétel biztosítása nemcsak a környezetvédelmi szabályozásban jelenik meg, hanem általánosabban az alkotmányjogban, az adatvédelmi törvényben, a területfejlesztésben, az önkormányzati törvényben is. A hazai szabályozás rejtelméhez több civil szervezet is készített kézikönyvet, útmutatót (*Tóthné Nagy, 1994, Magyar et al., 1997*), melyek részletesen tartalmazzák a hazai jogalkotás e területét érintő szabályait és a jogalkalmazás eseteit is,

ezért ezt itt nem részletezzük, csak a jogi feltételek fontosabb vonásait és értékelését tárgyaljuk (részletesen lásd Fülöp, 2002).

A társadalmi részvétel jogi feltételeit és annak gyakorlati alkalmazását vizsgálja az a „Környezeti demokrácia felmérés”, melyet az EMLA Környezeti Management és Jog Egyesület 2001-ben és 2004-ben is elvégzett (F. Nagy et al., 2002 és Fülöp, 2005). A módszertannal kapcsolatban ugyan a szerkesztők is közölnek kritikai véleményeket, ám a kutatási eredményekből ezzel együtt is fontos megállapítások származnak. A TAI (*The Access Initiative*) módszerrel végzett kutatások minden alkalommal arra az eredményre jutottak, hogy Magyarországon a társadalmi részvételben a jogi szabályozás a gyakorlati megvalósulásnál magasabb szintet ér el, sőt, egyes területeken a jogi keretek kialakítása igen magas színvonalú. A módszertan a részvétel három pillérét vizsgálja és emellett a részvételre való képesítést is.

Az információhoz való hozzáférés esetén általánosságban elmondható, hogy a „felhasználóbarát” környezeti információ szinte nem létezik, az internetes hozzáférhetőség pedig egyenesen katasztrofális (az internethasználat problémája társadalmi részvétel esetén a felhasználói oldalon is jelentkezik, ahogy ezt más kutatási eredmények is hangsúlyozzák, lásd Vári et al., 2008). Megállapításuk szerint a vállalati környezeti információk különösen nehezen hozzáférhetők és alacsony szintűek. A döntésekben való részvétel területén nemcsak a gyakorlat elmaradása körvonalazódik, hanem a jogalkotás, a környezetvédelem szempontjából releváns államigazgatási jogszabályok közösségi részvételi szabályai is hiányosak. A gyakorlat legproblémásabb területe az értesítés időbeli ütemezése (ezt hangsúlyozzák más források is pl. Bela et al., 2003). Ezen kívül nagyon egyértelműen látszik, hogy a marginalizált társadalmi és gazdasági csoportok gyakorlatilag teljesen kimaradnak a döntésekből, még csak nem is értesítik őket a részvétel lehetőségéről. Ezek az eredmények egyébként egybevágóan Szirmai és szerzőtársai (2005) állításaival is. A jogorvoslati lehetőségek esetében a jogszabályi keretek magas szintű jogorvoslati lehetőségeket biztosítanak az elemzés szerint. A gyakorlatban azonban a jogorvoslat időszerűsége, illetve a bírók szakmai felkészültsége és hozzáállása a gyakorlatot gyakran ellehetetleníti. A jogorvoslati eljárás lefolytatása sokszor már akkor ér véget, mire a beruházás megvalósul, és a létesítmény megépül. (Ezt e kutatáson kívül más jogesetek is tanúsítják, lásd Szilágyi, 2009). A kutatási eredményekben az egyik legrosszabb eredmény a részvételre képesítés gyakorlatában fogalmazódik meg, ahol is részleteiben azt láthatjuk, hogy a hatóságok munkatársainak felkészítése gyakorlatilag egyáltalán nem történik meg (erről lásd még Boda, Jávora, 2011). A jogi szabályok pedig ezen a területen is magas szintű lehetőségeket biztosítanak.

Ezeket az eredményeket támasztják alá más irodalmi források is (Bela et al., 2003), ahol a szakértők véleménye összecseng azzal a megállapítással, hogy, ugyan a jogi feltételek adottak a társadalmi részvételhez, sőt az általános szabályok magas színvonalon biztosítják a részvétel jogi alapjait, a gyakorlat azonban hol jobban, hol kevésbé marad el ettől. Általában elmondható, hogy a környezetpolitika pozitívabban viszonyul a társadalmi részvételhez, mint más szektorális politikák, ezért a környezetvédelmi szabályozás és a gyakorlat is ezen a területen kiemelkedő (Bela et al., 2003). „Nem túlzás azt állítani, hogy a környezetvédelem a demokrácia gyakorlásának kulcsterülete lett, de azt sem,

hogy a demokratikus játékszabályok épp ezen a területen a legkidolgozottabbak (működésük értékelése már más kérdés)” (Fodor, 2006, 62. o.). Mindenképp előremutató fejlemény a jövő nemzedékek országgyűlési biztosi intézményének létrehozása is, bár az intézmény jelenlegi keretei jelentős visszalépést jelentenek az ombudsman hivatalának eddigi munkájához képest¹.

Magyarországon, a jelenlegi gyakorlatban, a társadalmi részvétel nem alulról szerveződő folyamat, hanem jogszabályokkal kialakított. A nemzetközi egyezményeknek és Magyarország európai uniós integrációjának köszönhetően a jogi keretek kialakítása történt meg először, és ezt követte a gyakorlat, néhány kivételtől eltekintve. Míg az Egyesült Államokat az alulról jövő kezdeményezés jellemezte, addig Németországban a felülről kezdeményezett részvétel volt jellemző (Vágvölgyi, 1994). A jogi kereteket ért kritikák is nagyrészt ebben gyökerezhetnek. Mivel a gyakorlat nem kezdeményező, így a jogszabályok mögött kullog, és általában hiányzik a résztvevőkől a kezdeményező-készség. Így a jogalkotók könnyen hibáztathatók azért, mert nem szabályozták kellő részletességgel az eljárás szabályait. A legtöbbször a jogszabályi kereteket, az alapszabályokban foglaltakat elégségesnek, megfelelőnek tartják a szakértők, ám a végrehajtással kapcsolatos szabályokat hiányosnak, vagy nem eléggé kimunkáltak nyilvánítják, valamint felhívják a figyelmet arra, hogy a jogalkalmazás és az írott paragrafusok szelleme is eltér egymástól (Bela et al., 2003). Mindezek miatt a jogszabályok nem biztosítják a széles körű társadalmi részvételt (Szirmai et al., 2005). Ha ugyanis a jogalkalmazók kibúvót keresnek a társadalmi részvételi kötelezettségük alól, akkor találnak is lehetőséget arra, hogy formálissá tegyék azt, miközben a jogszabályi kötelezettségeket betartották. Emellett kritikaként fogalmazódik meg az is, hogy a szankcionálás nem megfelelő, a jogi környezet nem biztosítja a kihirdetés módjának, a döntés-előkészítési és döntési folyamat megfelelő szakaszában történő bevonásnak, a véleménynyilvánítás módjának megfelelő megválasztását (Bela et al., 2003). A civil szervezetek jogai is alacsony szintű részvételt tesznek a gyakorlatban lehetővé azzal, ha nem biztosítanak számukra vétőjogot, csak részvételi és véleményezési lehetőséget (Bela et al., 2003, Szirmai et al., 2005)

Nem szorosan jogszabályi előírás, de kényszerítő erejű emellett az EU által támogatott területeken a pályázati kiírásoknak való megfelelés, mely előnyben részesíti vagy előírja a társadalmi részvétel biztosítását (Szirmai et al., 2005, Kiss, 2005). Mindezek miatt elmondható, hogy Magyarországon a sajátos történeti előzmények mellett, a környezeti döntésekben való társadalmi részvétel kialakításában a nemzetközi egyezmények és az ország európai uniós csatlakozása is jelentős hatással volt. Erre vonatkozóan a hulladékgazdálkodásban (Baranyi et al., 2004) és a vízügyben is található példákat (Vári et al., 2008).

¹ A 2011. évi CXI. Törvény az alapvető jogok biztosáról 2012. január 1-én lépett hatályba. Eszerint a Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosa a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettesként folytathatja munkáját az Alapvető Jogok Biztosának alárendelve, kisebb hivatali apparátussal.

Szereplők

A részvételi folyamatok szereplői különböző lehetőségekkel és kompetenciákkal rendelkeznek. A továbbiakban a legfontosabb szereplők (hatóság, lakosság, civil szervezetek, vállalkozások) gyakorlatban tapasztalható hozzáállását és tapasztalatait mutatjuk be.

A hatóság általában az előírt minimumot igyekszik teljesíteni, formálissá téve a társadalmi részvételt. A bürokrácia intézményrendszerébe nem illeszkedik a részvétel eszménye. A hivatalokban szemléletváltásra lenne szükség. Elfogadják a részvétel szükségességét, de annak mértékét, szintjét igen alacsonyan szeretnék tartani, a bevonásra kerülők köre tekintetében is (Szirmai et al., 2005). A véleményeket meghallgatják, de az információáramlás általában egyirányú, nem ismernek részvételi eszközöket, nem építik be a véleményeket. Általában nincsen meg a társadalmi részvétel kultúrája. Ezen kívül „ma még ritka az a döntéshozó, aki valódi partnernek tekinti a lakosságot” (Vári, 1997a, 294. o.), írja Vári 1997-ben, majd 2003-ban ugyanezt a véleményét megerősíti (2003, 440. o.). Ebből is látható, hogy Vári szerint a két írás megjelenése közötti időszakban e tekintetben nem történt változás.

A legfrissebb hazai kutatási eredmények szerint (Boda–Jávor, 2011), az állami hivatalok munkatársai alapvetően pozitívan viszonyulnak a társadalmi részvétel intézményéhez. A megvalósítását azonban saját munkájukban időigényes többletfeladatként élik meg. Tájékozatlanok az alkalmazható eszközöket illetően, és a hivatal számára elérhető előnyökkel kapcsolatban is. Érdekes megállapítás, hogy azoknak a hivatalnokoknak volt kedvezőbb véleményük a részvétellel kapcsolatban, akik szélesebb tapasztalatokkal rendelkeztek. Ezek az eredmények azt hangsúlyozzák, hogy a kormányzati hivatalok részéről nincsen meg a megfelelő felkészültség a társadalmi részvételi eszközök alkalmazásával kapcsolatban, bár szemléletükben viszonylagos támogató hozzáállás tapasztalható. Vagyis a részvételre képesítés nem csak a lakosság és a civil szervezetek problémája, hanem a hivataloké is. A tanulási folyamat a magyar társadalomban szinte alig tapasztalható.

A hivatalok hozzáállását jól vagy inkább szomorúan tükrözi a következő idézet, amely a *Nemzeti Fejlesztési Hivatal (NFH)* honlapján olvasható. A tanulmány címében az szerepel, hogy ez a dokumentum hivatott tájékoztatni a Kohéziós Alapból finanszírozott, többek között hulladékgazdálkodási projektek megvalósítóit (Önkormányzatokat) a „Kohéziós Alapra vonatkozó tájékoztatási és nyilvánossági feladatok” ellátásáról (NFH, 2005, 36. o.).

„A célcsoportok meghatározásánál kiemelt figyelmet kell fordítani a környezetvédelmi civil szervezetekre. E szervezetek többször szerveznek militánsnak ható akciókat, igyekeznek feltűnést kelteni, és a szokatlan iránt érdeklődő sajtó segítségével saját érdekeik szerint befolyásolni a közvéleményt. Valamilyen oknál fogva a zöld szervezetek egy része úgy gondolja, akkor tehet legtöbbet a tiszta, egészséges és szép környezetért, ha valamilyen eszményi természeti társadalmat hoz létre, és akár a többség akarata ellenére is ezt megvalósítja. Nagyobb sikerük lehetne, ha a modernizálódott világ környezetvédelmi problémáira ajánlanának hasznosítható tudást és megvalósítható gyakorlatot. Tájékoztatásuk elke-

rülhetetlen a programok sikere érdekében, együttműködésük mértéke, a projektek fogadtatása azonban jellegüktől és „vérmérsékletüktől” függően különböző lesz. Előfordulhat, hogy egyes civil szervezetek (az egészségügyben szervezett betegtársaságokhoz hasonlóan) meghatározott beruházói, üzemeltetői érdeket képviselnek, ezért működésük semlegesítése a kockázatkezelés állandó témája lehet.”

A lakosságra jellemző egyfajta bizalomvesztés, mivel érdekeit és véleményét a rendszerváltozást megelőzően hosszú ideig nem képviselhette, azóta pedig csalódott a politikában. Nem bízik sem a politikai vezetőkben, sem a szakértőkben, akiket általában a befektető bíz meg, bizalmatlan a vállalatok iránt, és még a hivatali szervek iránt is (*Vári, 1994, Szántó, 2008*). Ebben a légkörben nem csoda, ha a döntéshozatali folyamat lakossági ellenállásba ütközik.

Egyes kutatások szerint (*Szépvolgyi–Szirmai, 2007b*) a lakossági érdekérvényesítés alkalmazott eszközeiben is ez a bizalmatlanság tükröződik. Az érdekérvényesítési módok közül a megkérdezett városi lakosság az egyéni válaszok keresését ítélte leghatékonyabb eszköznek, ami a közösségi jellegű érdekérvényesítési módok kialakulatlanságát mutatja. Ezek szerint a lakosság nem él a polgári demokrácia civil intézményrendszerével, amely a civil szervezetek bázisának hiányát támasztja alá. Emellett a lakosság úgy véli, hogy a helyi döntéshozatalban a települések politikai vezetőinek és a külföldi befektetőknek az igényeit veszik legnagyobb súllyal figyelembe, a lakosság és a személyes igények ebben a sorrendben az utolsó helyeken szerepelnek (*Szépvolgyi–Szirmai, 2007b*). Egy másik kérdőíves felmérés az egyeztetési formák alacsony intézményesülését mutatja (*Szépvolgyi–Szirmai, 2007a*). A helyi szereplők között a lakosság és az önkormányzatok között áll fenn a legtöbb intézményes egyeztetési forma, ami egyrészt annak köszönhető, hogy ez a terület jogilag szabályozott (pl. közmeghallgatás), másrészt a helyi politikai érdekek is ezt kívánják meg. A nem intézményesült kapcsolatok azonban emellett igen erősek, például a helyi gazdasági szereplők és az önkormányzatok között. Valószínűsíthető, hogy a nem intézményesült gazdasági hatások nagyobb befolyással bírnak a döntésekre, mint a lakosság intézményesült véleménynyilvánítási formái (*Szépvolgyi–Szirmai, 2007a, 83.o.*).

Egyes vélemények szerint a környezetvédelemmel foglalkozó **civil szervezetek** magas szintű aktivitást mutatnak (*Bela et al., 2003, 70.o.*), mások mellett ennek is köszönhető, hogy környezeti ügyekben a társadalmi részvétel is nagyobb hangsúlyt kap. A civil szervezeteknek a társadalmi részvételben Magyarországon fontos szerepe van. Egyrésztől a tájékoztatásban játszhatnak szerepet, főként a lakosság információhiányos helyzetét tekintve ez hangsúlyos lehet (*Kiss, 2006*). Másrészt érdekképviselő vagy közvetítő szerepet játszhatnak a folyamatokban (*Szirmai et al., 2005*). Ezeknek a szerepeknek a vállalása azonban a jogi szabályozás bemutatásánál vázolt akadályokba ütközhet. A civil szervezetek, még ha a véleményalkotásra lehetőséget is kapnak, érdekeiket sok esetben nem tudják érvényesíteni, ami a társadalmi bázis hiányára, a lakosság és a civil szervezetek közötti szakadék és a részvétel kialakulatlanságára utal (*Szépvolgyi–Szirmai, 2007b*). A civil szféra nagyon lényeges problémája a *Szirmai (1999 és Szirmai et al., 2005)*

által többször megfogalmazott társadalmi bázis hiánya. Nincsen széles középosztály, amely a civil szervezetek bázisát adná szellemileg és anyagilag egyaránt.

A környezeti konfliktusok hátterében sokszor a különféle **vállalkozások** harca áll a környezeti piac megszerzése érdekében (Lányi–Persányi, 1993). A környezeti, hulladék-gazdálkodási beruházások nagy része, mint például a hulladéklerakó telepítése, olyan közszolgáltatás megvalósítását jelenti, ahol a vállalkozás állami szervek (önkormányzatok) befolyásával működik. A beruházó gyakran az önkormányzat, vagy egy részben önkormányzati tulajdonban lévő szervezet, és így a befektetői érdekek és a hatósági feladatok összemosódnak. Az empirikus kutatások érdekes eredményt hoztak a befektetőről kialakult véleményekkel kapcsolatban (Lányi, 2000). A vállalkozóról ugyanis nem igazán alakul ki kép a résztvevőkben, inkább arctalan, szinte láthatatlan szereplőként van jelen, és a lakossággal nem is kerül közvetlen kapcsolatba. A lakosság inkább az önkormányzat, az állam, a hatóságok szerepét tartja fontosnak. Ehhez valószínűleg hozzájárul az is, hogy a beruházó gyakran nem közvetlenül a közösséggel kommunikál, hanem sok esetben csak a település döntéshozóival (Vári, 2003).

A részvétel szintjei a magyar gyakorlatban

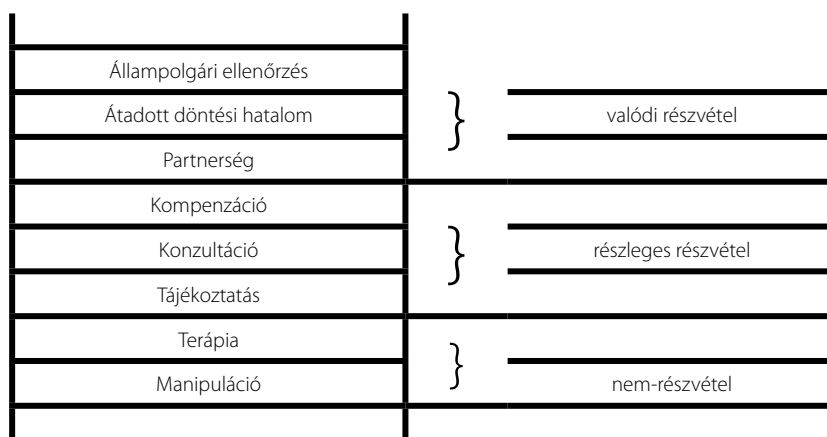
Legnagyobb problémának a magyarországi helyzettel kapcsolatban a szakértők azt is említik (pl. Lányi, 2001, Bela et al., 2003), hogy a bevonás már csak a döntési folyamat végén történik meg, amikor már nincsenek valódi döntési lehetőségek, alternatívák. Általában már kialakult tervekről kell dönteni. Így a bevonás azon szintje, amikor közös tervezés is megvalósulhat, nem vagy csak egyes esetekben valósul meg (lásd VKI bevezetése, Vári et al., 2008). A bevonás szintjei általában a tájékoztatás, a vélemények meghallgatása, néhol a vélemények beépítése a döntésbe, de ez a legtöbb esetben lényegében nem módosítja a döntést, inkább csak a kompenzációt vagy a megvalósítást árnyalja. A döntéshozatalba való bevonás sokszor jelenik meg vétőjogként, amennyiben a lakosság népszavazással elutasítja, a helyi önkormányzatok ellenzik, vagy a civil kezdeményezések, tiltakozó akciók hatására a beruházás nem valósul meg. Ezt a szintet azonban szintén nem tekinthetjük valódi részvételnek, hiszen nem történik közös döntéshozatal, nem kerül kiválasztásra másik alternatíva.

A társadalmi részvétel hiányosságai miatt nagyon sok döntési helyzetben alakul ki konfliktus az érintettek között. Lányi (2000) szerint a konfliktus kialakulása és elmérgesedése sokszor abban gyökerezik, hogy amikor a társadalom szélesebb rétegei is tudomást szerezhetnek a beruházásról, és véleményt nyilváníthatnak, már többnyire csak egyetlen alternatíva létezik, így a szereplők már kényszerpályán mozognak, nincsen választási lehetőségük sem. Ez egyfajta fordított arányosságot jelent a társadalmi párbeszéd szélesedése és a mozgástér beszűkülése közt. Ebben az esetben a zöldek tiltakozása is vaktában vagdalkozásnak tűnhet, hiszen „ki mondana le kézzel fogható előnyökről homályos aggodalmak és kétes előrejelzések kedvéért?” (Lányi, 2000, 9. o.) Így keletkezik az a látszat is, hogy a környezeti érdekek mindig csak más, fontosabb érdekek rovására érvényesülhetnek. Ezekben az esetekben az érintetteknek sokszor nincs más eszközük, mint meghiúsítani a beruházást, ami sokszor olyan helyzeteket szül, amely a

legtöbb érintett fél számára előnytelen (Vári, 1997). Ezt több irodalmi forrás is említi a civil zöld szervezetek problémájaként (Vári, 1997, Szirmai, 1999, Lányi, 2001). Ilyen helyzetben ugyanis, amikor a döntéshozatal legvégső fázisában kerül bevonásra a lakosság, és már csak egyetlen alternatíva marad, a zöldeknek nincs más lehetőségük, mint meggyőztetni a beruházást, ezzel a társadalmi támogatottságuk csökkenhet.

Szántó (2008c) szerint a telepítési konfliktusok esetén a vállalatok kommunikációja nyitottabbá vált és professzionalizálódott az elmúlt 10 évben. A kompenzációs mechanizmusok is finomabbá váltak.

A továbbiakban Arnstein (1969) által felvázolt részvételi létra alapján mutatjuk be a magyarországi gyakorlatot (1. ábra). A részvételi létra a társadalmi részvétel különböző szintjeit határozza meg a nem-részvételtől az állampolgári ellenőrzésig, ez jelenti a létra nyolc fokát. Minél feljebb vagyunk a létrán, a részvételnek annál magasabb szintje válik meg. A részvételi létra két alsó fokát (terápia és manipuláció) Arnstein nem tekinti részvételnek. Ebben az esetben a részvétel a döntéshozók eszköze csupán arra, hogy a döntésüket elfogadtassák, illetve legitimálják azáltal, hogy a társadalom véleményét formálják (manipuláció), vagy nevelni, oktatni akarják őket (terápia). A lakosság véleményét nem hallgatják meg, és a rendelkezésükre bocsátott információk köre is korlátozott, de mindenképpen egyirányú. Már részleges részvételnek tekinthető a tájékoztatás, a konzultáció és a kompenzáció. Ezekben az esetekben az érintettek már valódi információkhoz juthatnak (tájékoztatás), elmondhatják a saját véleményüket (konzultáció), és kiharcolhatnak bizonyos kompenzációt is, de a döntés végeredményét érdemben nem befolyásolják, vagy legalábbis erre nem kapnak garanciát, bár az információáramlás már kétirányú. A valódi részvételt azonban csak a létra három legfelső foka jelenti (partnerség, átadott döntési hatalom, állampolgári ellenőrzés). Ezekben az esetekben kerül sor az együtt döntésre, az érintettek által meghozott döntésre, esetleg a megvalósításra és ellenőrzésre is. Ekkor a résztvevők a döntési folyamat minden szakaszában részt vesznek a döntés előkészítésétől a megvalósításig (Arnstein, 1969, idézi Matolay–Pataki, 2008)



1. ábra Részvételi létra
Forrás: Arnstein, 1969, 2.o.

A továbbiakban, a részvételi létra fokozatain haladva, tekintjük át a magyar gyakorlatot! A létra két legalsó fokát (terápia és manipuláció), amely nem-részvételnél határozható meg, nem vizsgáljuk, hiszen a tanulmány célja a társadalmi részvétel vizsgálata, ezért haladunk a részleges részvétel fokozataitól felfelé. A teljes állampolgári ellenőrzésre pedig, amely a részvételi létra nyolcadik, legfelső fokát jelenti, a magyar környezeti döntésekben nem találtunk példákat.

Tájékoztatás

A nyolcvanas-kilencvenes években létrejött környezeti konfliktusokat elemző magyar kutatások eredményeit *Szifjártó (1998)* abban foglalja össze, hogy a fő probléma az információval való ellátottság hiánya volt. „A helyi konfliktusok nem jöttek volna létre, ha a helyi lakosság, a társadalom elegendő információval rendelkezett volna a telepítés helyéről, körülményeiről, feltételeiről” (32. o.). A tájékoztatási folyamat magyar gyakorlatában sokszor nem vették tekintetbe, hogy nem elég a műszaki szakemberek bevonása, hanem a kommunikációban jártas szakértőkre is szükség van. Erre azonban Magyarországon sok esetben már csak a konfliktusok kialakulása és a helyzet elmérgesedése után került sor (*Vári, 1994*). Gyakran előforduló hiányossága a kommunikációnak, hogy az érintettek többsége csak a médiából értesül a beruházásról, a nyilvános összejöveteleken való megjelenést nem ösztönözik kellőképpen (*Vári, 2003*). Gyakran előfordul, hogy a beruházó a közösség helyett csak annak véleményformáló elitjével, például a polgármesterrel folytat dialógust (*Vári, 2003*). A beruházók tájékoztatással kapcsolatos attitűdjére vonatkozóan gyakran elhangzó vélemény, hogy „a beruházók általában hajlamosak a tájékoztatást szükséges rossznak, a lakossági észrevételeket, kéréseket akadékoskodásnak tekinteni” (*Kajner, 2004, 140. o.*).

A társadalmi részvételi folyamatban gyakran egyfajta kommunikációs dőmping alakul ki. Ebben a döntést támogatók és ellenzők egymással ellentétes kommunikációs kampányba kezdenek. Mindkét fél igyekszik meggyőzni a lakosságot saját érdekei szerint. Ennek eredményeképpen elhallgatások, eltúlzások, hamis állítások tömkelegét zúdítták a lakosságra (*Szántó, 2008c, Baranyi et al., 2004*). Gyakorik a vádaskodások és személyeskedések is (*Szántó, 2008c*). Ha azonban állami tulajdonú létesítmény telepítéséről van szó, az információ közlése sokszor az ellenkezőjében nyilvánul meg, vagyis az információknak inkább a hiánya jellemző (*Baranyi et al., 2004*). A létesítmények pontos paramétereinek elhallgatása sem egyedi gyakorlat (*Vári, 1997b és 2003, Szántó, 2008a*).

A leggyakrabban alkalmazott kommunikációs eszközök:

- sajtómegjelenés
- tanulmányutak, céglátogatások
- rendezvények
- információs vonal, információs központ
- kiállítás.

A lakossági tájékoztatás eszközeinek megválasztása a kommunikáció kritikus pontja lehet. A felmérések és a tapasztalatok is azt mutatják, hogy a magyar lakosság jelentős

része a helyi újságokból és a helyi televízióból tájékozódik, az internet, mint kommunikációs eszköz Magyarországon ma még nem működik (Szirmai, 2007, Vári et al., 2008). Az érdekcsoportok egyrészt nem rendszeres internethasználók, másrészt az elektronikus levél nem minősül hivatalos megkeresésnek (Vári et al., 2008). Az internetes források nem csak a lakosság részéről rosszul hozzáférhetőek, de a hatóságok vagy más információközlők (vállalatok) részéről is igen elhanyagolt terület (Fülöp, 2005). Az internettel való ellátottság az elmúlt években azonban folyamatosan nőtt a különböző internet használati lehetőségek bővülésével, a mobileszközök elterjedésével. Ezeket a változási tendenciákat jól mutatják a *Központi Statisztikai Hivatal* adatai is. A bővülés eredményei ellenére ma még az aktív internethasználók aránya a 16-74 éves lakosság körében 62% (KSH, 2011). Összehasonlításképpen, a tényleges használók aránya a lakosságon belül 2006-ban 45%, 2007-ben 52% volt (KSH, 2008). Ezeknek a változási folyamatoknak az ellenére egyes társadalmi csoportok továbbra is teljesen kívül esnek az internethasználók körén (Varga, 2011).

Konzultáció

A közmeghallgatás a lakossági konzultáció intézményesült és jogilag szabályozott eszköze. A jogszabályok egyrészt a környezeti hatásvizsgálati folyamatban is írják elő közmeghallgatást, valamint ezek az önkormányzatok tevékenységének több ponton előírt egyeztető fórumai. A közmeghallgatások szerepéről azonban a szakértői vélemények ellentmondásosak (Bela et al., 2003). Az ellentmondás abban rejlik, hogy ha jól szerveznék meg a közmeghallgatást, akkor lehetne hatékony eszköz. A másik vélemény szerint erre egyáltalán nincsen lehetőség. A vélemények abban összecsengenek, hogy a hatóság általában felkészületlen a közmeghallgatás megfelelő lefolytatására. Ráadásul gyakran úgy szervezik meg az eseményt, hogy a lakosok ne menjenek el (kihirdetés módjának, az esemény időpontjának megválasztásával), másrészt a közmeghallgatáson nem biztosítanak lehetőséget a vélemények megfogalmazására (pl. nem marad idő a szakértői prezentációk miatt). Erre azonban vannak ellenpéldák is, de ez a hatóság hozzáállásán múlik. Bízató, hogy a gyakorlatban említésre kerülnek olyan hivatalok, ahol jellemző a pozitív hozzáállás és a kezdeményezőkézség. Ez azonban nem terjed túl a jogszabályi kötelezettségeken (Bela et al., 2003). Egyes tapasztalatok szerint (Szántó, 2008c) megkérdőjelezhető, hogy a közmeghallgatások megfelelő terepei-e az információk közlésének és az érvek ütköztetésének. A „gyakori felfokozott hangulat, a közbekiabálások szinte lehetetlenné teszik a másik oldal érveinek meghallgatását, az érdemi eszmecsere kialakulását” (127. o.).

Kompenzáció

A magyarországi gyakorlatban a kompenzáció jelentős szerepet játszik a környezeti döntések meghozatalában. A tapasztalatok szerint a lakosság elutasítja a feljánlott kompenzációt, ha a létesítményt kockázatosnak ítéli meg, vagy a technológia veszélytelenségéről nem győződik meg (Vári, 1994). A kompenzált közösség kiválasztásánál is

körültekintően kell eljárni, hiszen nem elég azt a települést kompenzálni, amely közigazgatásilag befogadója lesz a létesítménynek, mert a szomszédos, közeli települések ugyanannyira érintve lehetnek az létesítmény hatásai által. Ezért a kompenzáció csakis regionális szinten lehet hatékony (Szirmai, 1996).

A kompenzáció gyakran alkalmazott eszköz a települések lakosságának meggyőzésére, főként azért, mert nagyon sok magyarországi önkormányzat pénzügyi nehézségekkel küzd. A kérdés összefüggésben van a telephelyválasztással is. Leginkább a hulladékgazdálkodási beruházások esetén kimutatható (Szántó, 2008a), hogy jellemzően alacsony jövedelmű, kis lélekszámú településeken létesítenek például hulladéklerakót. A hátrányos helyzetű települések, amelyeken a lakosság körében magas a munkanélküliség, alacsonyak a jövedelmek és az önkormányzat is szűkös forrásokkal rendelkezik, általában szívesen fogadják a tervezett beruházásokat az azzal járó gazdasági előnyök és a kompenzáció miatt.

A kompenzáció felajánlásának problémája a magyar gyakorlatban azonban, hogy a beruházó gyakran rosszul méri fel a kompenzálendő érintettek körét. Tipikus létesítési konfliktus, hogy a közigazgatásilag érintett település, amely konkrét anyagi hasznot lát a beruházásból, támogatja azt, a környező települések viszont, akik adóbevételeket például nem remélhetnek a létesítmény működéséből, de természetesen a környezeti és egészségügyi kockázatok által szintén, vagy esetleg nagyobb mértékben érintettek, ellenzik a létesítést, és tiltakozásukkal megghiúsítják a beruházást. Az engedélyezési eljárásban jogilag valóban csak a területileg illetékes önkormányzat jogosult döntést hozni, a lakossági tiltakozás azonban a nem kompenzált, de érintett települések részéről borítékolható, amely még az engedélyezési eljárást is jelentősen befolyásolhatja. Erre vonatkozóan az irodalomban gyakoriak a tapasztalatok (Szántó, 2008b, Baranyi et al., 2004, Szirmai, 1996). A telepítési szándékkal fellépő szervezetek, úgy látszik, hogy ezt még nem ismerték fel, és így a kompenzációs eszközöket sem tudják saját céljaiknak megfelelően használni, néhány kivételtől eltekintve. Nem szabad figyelmen kívül hagynunk azt sem, hogy amikor a konfliktusok az értékek szintjén zajlanak, a hasznok és technikai érvek hangsúlyozása nem vezet a konfliktus megoldásához (Renn, 1992).

Partnerség

A partnerség szintjére a magyar gyakorlatban két példát mutatunk be a szakirodalomban fellelhető esettanulmányok alapján, ezek az erőmű beruházások és a Víz Keretirányelv bevezetésének tapasztalatai.

Magyarországon az energetikai létesítmények telepítését és létesítését szabályozó rendeletek a társadalmi tájékoztatásra vonatkozóan különleges előírásokat tartalmaznak. Egyrészt, a társadalmi tájékoztatással szakértő szervezetet kell megbízni, másrészt a társadalmi tájékoztatás felügyeletére a beruházótól független szakértőkből álló bizottság (*Független Szakértő Bizottság*) jön létre, amely ellenőrzi a folyamatot, és állásfoglalást készít az ügyben eljáró hatóság részére. A szabályozás ezen a területen tehát egy olyan eszközt alkalmaz, amely véleményező testületet von be a létesítési folyamatba, két szinten is biztosítva ezzel, hogy a társadalmi tájékoztatást megfelelő módon folytassa

le a beruházó. A szabályozás alapján azt láthatjuk, hogy a folyamat akár a partnerség szintjén is megvalósulhat. Nézzük meg, hogy a gyakorlat idomul-e ehhez a szabályozói szándékhoz!

A 90-es években lefolytatott eljárások között volt a *Litéri Szekunder Gázturbinás Erőmű telepítése* (Vári, 1997b). A folyamat lebonyolítása a jogszabályok szellemének megfelelően zajlott. A beruházó profi tájékoztató kampányt folytatott, nyitottnak mutatkozott a lakossági észrevételek beépítésére a döntéseiben, rugalmasan alakította a részvételi folyamatot és megállapodott a lakosokkal a kompenzációról is. A *Független Szakértő Bizottság* munkáját támogató légkör övezte, feladatukat a jogszabályok szellemében látták el, és a közosségtájékoztatást megfelelőnek találták. Támogató javaslatukat az engedélyező hatóság beépítette döntésébe. Az eset során megfogalmazott problémák az illetékességi terület lehatárolása, az érintettek körének meghatározása és a környezeti adatok bizonytalansága volt.

Ehhez hasonlóan zajlott le ebben az időszakban a sajószögedi erőmű létesítése is, ahol az érintett települések a beruházótól szintén kompenzációt harcoltak ki (Kajner, 2004). Az algyői és az iharosberényi erőmű esetében pedig a beruházó a lakossági tiltakozás hatására elállt a beruházási szándékától.

A 90-es évek második felében azonban a folyamatok már más jelleget mutattak. Az ajkai erőmű beruházásának kapcsán komoly visszasságokat tapasztaltak (Vári, 2003). A *Független Szakértő Bizottság* összetétele eltolódott a gazdasági és energetikai tárcák képviselőinek javára, ezért a döntéseik függetlensége kérdőjeleket vetett fel. A közosségtájékoztatás folyamata súlyos hiányosságokat mutatott, sőt félrevezető volt, a közmeghallgatás pedig manipulált és érdemtelen volt. Erre a külső mediátor szakértők is felhívták a figyelmet, melyet a *Független Szakértő Bizottság* nem vett figyelembe, és mindezek ellenére döntésében a közosségtájékoztatást megfelelőnek ítélte. Ebben az esetben tehát a jogszabályok partneri viszonyt célzó szellemisége nem valósult meg, sőt, a durva félrevezetés, manipulálás is teret kapott. A végeredmény a külső szemlélő számára pedig egy független ellenőrző szervezet által felügyelt megfelelő folyamatnak tűnhetett, amely során a jogszabályi előírásokat betartották. A valóságban azonban a gazdasági érdekek képviselői nyíltan érvényesítették hatalmi pozíciójukból származó előnyeiket, és a közvélemény félrevezetése mellett, formális részvételi folyamat során szereztek meg az engedélyezéshez szükséges „támogatottságot”. A folyamatok tehát a látszólagos partnerség és a manipuláció felé tolódtak el az évek tapasztalatai alapján.

Az esetek tanulsága emellett, hogy az önkormányzatok nem éltek a részvételi lehetőségükkel ezekben a bizottságokban, vagy részvételük módját sokszor meghatározta, hogy településük egy-egy nagyberuházótól gazdaságilag függő helyzetben van, így a lakosaik érdekeit sem tudták megfelelő módon képviselni (Kajner, 2004).

A partnerség szintjének megvalósulására második példánk a *Víz Keretirányelv* bevezetése kapcsán történt vízgyűjtő-gazdálkodási tervek készítésének folyamata, amelynek során a tervezésbe az érintett érdekcsoportokat is bevonták (Vári et al., 2008). A mintaprojektet egy kommunikációs szakemberekből és szociológusokból álló csapat tervezte és bonyolította le. A mintaprojekt során először kérdőíves felmérést végeztek, majd ennek eredményei alapján meghatározták az alkalmazandó eszközöket. A projekt

során a lakosság közvetlen bevonására nem került sor, hanem az érintett érdekcsoportokkal folytattak intenzív konzultációt több szakaszban is. Az első szakaszban fórumokon tárták fel az érintettek által legfontosabbnak tartott problémákat, fejleszteni kívánt területeket. Ebben a résztvevők rangsorolták a problémaköröket. Ezek alapján egy szűkebb részt vevő csoport interaktív közreműködésével a szakértők megfogalmazták a lehetséges cselekvési alternatívákat. Az egyes intézkedéseket a tervezők elemezték, majd ezeket az eredményeket ismertették a következő fórumokon, ahol a résztvevők értékelhették az intézkedéseket. A fórumok eredményei alapján a tervezők összeállították azt az intézkedési csomagot, amelyet elfogadásra javasoltak a döntéshozóknak. A folyamat során az érintettek körének lehatárolására megfelelő figyelmet fordítottak. A tervezési folyamat több szakaszába vonták be az érdekcsoportokat, már a tervezés kezdetétől. A folyamat során a kölcsönös párbeszédre törekedtek és az érintettek véleményét beépítették a tervekbe. Eddig a történet mesés, a részvétel valóban partnerségi szintű volt, bár a társadalom szélesebb körének bevonására nem volt lehetőség.

A próbaterületen kidolgozott megvalósítási stratégiának az ország teljes területére történő alkalmazása azonban jelentős akadályokba ütközött, a megvalósítás ezért nagymértékben eltért a fentebb bemutatott folyamattól (Varga, 2011). A megvalósítás a következő nehézségekkel nézett szembe:

- anyagi erőforrások hiánya;
- a tervezési folyamatokban bekövetkező időbeli csúszás;
- a hiányos PR tevékenység.

Ezeknek az okoknak a következtében a vízgyűjtő-gazdálkodási tervek készítésének társadalmi bevonási folyamata a mintaprojekthez képest lényegesen kevesebb elemet tartalmazott (három fórum helyett mindössze egyet). Az időbeli csúszás miatt a társadalmi szereplőknek nem maradt megfelelő idejük a véleményezésre. A projekt során a kiválasztott legfontosabb kommunikációs eszköz az internet volt, amelynek hiányosságaira a mintaprojekt eredményei külön felhívták a figyelmet (lásd Vári et al., 2008), inkább a helyi újságot és televíziót jelölték meg alkalmas forrásként. Ennek eredményeként a részvételi arány jóval alatta maradt a tervezettnek. A beérkezett véleményeket a tervezők nem vették minden esetben figyelembe, ami felháborodást és bizalmatlanságot szült a résztvevők részéről (Varga, 2011).

A VKI bevezetése során az országosan alkalmazott részvételi eszközök tehát nagymértékben eltértek a mintaprojektől, ezért ezek hatékonysága megkérdőjelezhető. A mintaprojektben levont következtetéseket figyelmen kívül hagyták, ami helyenként forrás és időhiánnyal indokolható. Emellett felmerült az a probléma is, hogy a résztvevők véleményét nem minden esetben építették be a tervekbe. Sajnos, ebben az esetben is a partnerségi viszony helyett csupán a konzultáció szintjére süllyedt a folyamat kivitelezése. Az EU által támasztott követelményeknek azonban a részvétel így is megfelelt, de a tapasztalatokból levonható az a következtetés, hogy az előírásokat ebben az esetben is sikerült kiüresíteni és formálissá tenni. Így a résztvevők joggal kifogásolhatják, hogy a részvételre fordított erőforrások nem hozták meg a kívánt eredményeket.

Átadott döntési hatalom

A részvétel ezen szintjének eszköze lehet a népszavazás, amellyel a magyarországi gyakorlatban gyakran találkozhatunk, főként hulladékgazdálkodási esetek kapcsán. A helyi népszavazásokról a tanulmány írásának időpontjában még hatályos, a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. Törvény² rendelkezik. A törvény a helyi népszavazásoknak a következő típusait különbözteti meg: kötelezően elrendelendő, mérlegelésen alapuló³.

Kötelezően elrendelendő népszavazás során az önkormányzat rendeletében meghatározott számú választópolgár (ami nem lehet kevesebb a választópolgárok 10 százaléknál, és nem lehet több a választópolgárok huszonöt százaléknál) kezdeményezésére a képviselő-testület köteles kitűzni a helyi népszavazást. (47. § (2)) A kezdeményező választópolgárok szükséges számáról a helyi/területi választási iroda ad tájékoztatást. A képviselő-testület az ötszáz lakoson aluli községben a helyi népszavazást a falugyűlés hatáskörébe utalhatja, azzal a feltétellel, hogy a falugyűlés döntése abban az esetben számít népszavazási döntésnek, ha a falugyűlésen a választópolgárok több mint fele jelen van. (47. §)

A mérlegelésen alapuló népszavazás esetén a települési képviselők legalább egynegyede, a képviselő-testület bizottsága vagy a helyi egyesület vezető testülete kezdeményezésére a képviselő-testület elhatározhatja, hogy helyi népszavazást rendel el. (47. § (1)) A képviselő-testület helyi népszavazást rendelhet el a képviselő-testület feladat- és hatáskörébe tartozó ügyben vagy önkormányzati rendelet megerősítésére. (46. § (3))

A népszavazás során átadott döntési hatalom megkérdőjelezhető annak fényében, hogy a folyamat lebonyolítása milyen körülmények között zajlott. A népszavazási kérdés megfogalmazásával és a népszavazás feltételeinek (pl. időpontjának) meghatározásával hatalmi pozícióba kerülnek a kiírók. Ezzel a hatalmi pozícióval a magyarországi gyakorlatban sokszor vissza is élnek, és a végeredmény befolyásolására gyakran használják fel ezt a hatalmi helyzetüket. Ezek a befolyásoló körülmények a következők lehetnek (Szántó, 2008c):

- a kérdés megfogalmazása túl bonyolult;
- a kérdés megfogalmazása előfeltevéseket tartalmaz;
- a kérdés megfogalmazása véleményt sugall;
- a válaszadás nem egyértelmű vagy félrevezető (igennel kell válaszolni az elutasításhoz és nemmel a támogatáshoz);
- az időpont kijelölése alacsony részvételi arányt idézhet elő.

„A népszavazás eredménye kötelező a képviselő-testületre. Eredménytelen helyi népszavazás esetén a népszavazásra bocsátott kérdésben a képviselő-testület dönthet. Ugyanabban a kérdésben helyi népszavazást egy éven belül nem lehet kitűzni, akkor

² Hatályon kívül helyezte: 2011. évi CLXXXIX. törvény 156. § (2) a). Hatálytalan: 2013. I. 1-től.

³ Forrás : http://www.valasztas.hu/hu/ovi/25/25_2_3.html letöltve 2012-03-29 és 1990. évi LXV. Törvény a helyi önkormányzatokról

sem, ha a helyi népszavazás eredménytelen volt" (Ökt. 48. §). A szomszédos településekre azonban ez a szabály nem vonatkozik, vagyis a szomszédos település képviselő-testületét a másik település lakóinak véleménye nem kötelezi. A törvényben előírt egy év letelte után pedig újra kiírható a népszavazás, akár ugyanabban a kérdésben is, ugyanazon a településen. A helyi népszavazás érvényes, ha a választópolgárok több mint a fele szavazott, és eredményes, ha a szavazóknak több mint a fele a megfogalmazott kérdésre azonos választ adott.

A jogszabály alkalmazásának eredménye, hogy egyes döntési esetekben a szükséges egy év letelte után újra kiírásra kerül ugyanaz a kérdés (pl. királyszentistváni hulladéklerakó, vagy a bükkösi cementgyár). Egy ügyről akár három népszavazás is megrendezésre került egy-egy eset kapcsán. Megfigyelhető, hogy a sorozatos népszavazások végül támogató eredménnyel zárultak, a kezdeti elutasítást követően. Ennek kapcsán *Szántó* felteszi a kérdést, hogy „vajon a népszavazások sorozatos ismétlése szükségszerűen vezet-e az adott létesítmény támogatóinak megerősödéséhez és az ellenzők gyengüléséhez”? (*Szántó, 2008c, 149. o.*)

A körülmények manipulációja, valamint a többször megismételt kiírások is okozhatják, hogy a környezetvédelmi döntésekben rendezett helyi népszavazások jelentős hányada érvénytelen. A részvétel azokban az esetekben magasabb, ha a népszavazás kiírását az állampolgárok maguk kezdeményezik (*Nagy–Tamás, 2004*).

Az *Önkormányzati Törvény* szerint a helyi népi kezdeményezésben az vehet részt, aki a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán választó (45. §). A *Szántó (2008c)* által vizsgált esetben felmerült, hogy az adott településen többen bejelentkeztek állandó lakosnak a szavazás előtt. A népszavazást általában annak a településnek a képviselő-testülete írja ki, amelynek területére közigazgatásilag esik a létesítmény. Ezzel szemben az érintett lakosok és települések köre ennél jóval tágabb lehet. Hiába tartanak azonban a szomszéd településen népszavazást a telepítés kérdésében, a szavazás eredménye más településen nem kötelezi a képviselő-testületet a döntés figyelembevételére. Ebben ellentmondás feszül a jogi szabályozás és a részvételi tapasztalatok között. Érintetteknek ugyanis a területhez közel lakókat tekinthetjük, akik a létesítmény hatásait érzik vagy elszennvedik. A közelség pedig térbeli távolságot és nem közigazgatási egységet jelent (*English et al., 1993*).

Szántó (2008c) azt is említi, hogy a népszavazást, mint eszközt, az általa vizsgált cementipari telepítési döntésekben a megkérdezett szereplők nem tartották megfelelő döntéshozatali eszköznek (150. o.). Ennek indokai között a lakosság alulinformáltsága szerepelt, továbbá az, hogy véleményük szerint a választók laikusok, az információ manipulált, a döntést pedig a lakosok érzelmi alapon hozták meg.

Tapasztalatok a közösségi részvételre vonatkozóan

Magyarországon a közösségi részvétel intézménye több mint húsz éves múltat tekint vissza. A demokrácia tanulási folyamatában ez az időszak rövidnek bizonyult ahhoz, hogy az egyes szereplők, a lakosság, a hivatalok, a civil szervezetek és a vállalatok megtanulják a demokráciát. Megtanulják a jogaikat és a kötelességeiket. Megtanulják,

milyen eszközök állnak a rendelkezésükre a társadalmi részvétel biztosítására. Megtanulják, milyen előnyük származhat abból, ha a lakosságot érdemben bevonják a döntésekbe. Amit viszont sikerült elsajátítaniuk, az annak képessége, hogyan üresíthetők ki a részvételi folyamatok, a jogszabályok teljesítése mellett hogyan lehet kizárni a társadalmat a valódi döntéshozatalból, a kezdetben jól működő intézményeket hogyan lehet átpolitizálni és hatékonyságukat csökkenteni, hogyan lehet a folyamatokat manipulálni és a résztvevőket félrevezetni. A lakosság is megtanulta, hogy továbbra sem bízhat sem a vállalatokban, sem a hivatalokban, sem a szakértőkben. Ha mégis elkezdett bízni, és egy részvételi folyamat sikeres volt abban az értelemben, hogy a résztvevők is elégedettek voltak, akkor valamilyen változás miatt ennek folytatására nem volt lehetőség. A lakosság azt is megtanulta, hogyan hiúsítson meg egy beruházást, még akkor is, ha nem tájékoztatják, vagy ha nem kérik ki a véleményét. A civil szervezetek is megtanulták a jogszabályok adta lehetőségeiket a végsőkig kihasználni.

Ami viszont egyikőjüknek sem sikerült: bízni a másokban, nyitottnak lenni, és a tapasztalatokból tanulva a következő folyamatot még lelkesebben és még hatékonyabban megvalósítani. Ebben az elmúlt két évtizedben viszont voltak, akik sokat tanultak, ezek a tudományos kutatók, mert az esettanulmányok rengetek kutatásra adtak lehetőséget. Van is még mit tapasztalniuk a társadalmi részvétel hazai fejlődésében. A társadalmi részvétel szintje azonban megmaradt a kommunikáció, a konzultáció és a kompenzáció szintjein, és ezeken nem lépett túl.

IRODALOMJEGYZÉK

Arnstein, S. (1969): A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, Vol. 35, No.4, pp. 216-224.

Baranyi R. – Dollmayer P. – Fodor M. – Kiss G. – Ottó K. – Pál C. – Szabó G. (2004): *Közöségi részvétel a hulladékgyűjtési döntéshozatalban*. EMLA Alapítvány Budapest.

Bela, Gy. – Pataki, Gy. – Valené Kelemen, Á. (2003): *Társadalmi részvétel a környezetpolitikai döntéshozatalban*. Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem, Környezettudományi Intézet tanulmányai, 20. szám.

Boda Zs. – Jávör B. (2011): *Keresem és kínálom: Társadalmi részvétel a környezetpolitikában intézményi nézőpontból*. In: Pataki Gy. – Fabók V. – Balázs B.szerk: *Bölcs laikusok. Környezet, részvétel, demokrácia Magyarországon*. Alinea Kiadó – Védegylet – ESSRG, Budapest. Budapest, pp. 89-131.

English, M. R. – Gibson, A. K. – Feldman D. L. – Tonn B. E. (1993): *Stakeholder involvement: open processes for reaching decisions about the future uses of contaminated sites*. Waste Management Research and Education Institute. University of Tennessee, Knoxville.

F. Nagy Zs. – Fülöp S. – Móra V. (2002): *A környezeti demokrácia megvalósulása Magyarországon*. Ökotárs Alapítvány, Budapest, 43 p.

- Faragó K. – Vári A. – Vecsenyi J. (1990): Csak ne az én kertemben! Konfliktus a dorogi veszélyes hulladékégető körül. Magyar Közvéleménykutató Intézet, Budapest, 124 p.
- Fleisher T. (1992): Cápafogsor a Dunán: a dunai vízlépcső esete. Társadalomkutatás 2-3. szám, pp. 28-47.
- Fülöp S. (2002): Környezetvédelmi demokrácia a gyakorlatban – Kézikönyv a közösségi részvételről környezetvédelmi és vízügyi hatóságok szakemberei részére. Közép- és Kelet-európai Regionális Környezetvédelmi Központ, Szentendre, 144 p.
- Fülöp S. (szerk.) (2005): Környezeti demokrácia Magyarországon - A TAI módszertannal végzett második magyar környezeti demokrácia felmérés eredményei, EMLA Környezeti Management és Jog Egyesület, Budapest.
- Kajner P. (szerk.) (2004): A jövő nemzedékek képviselője jelentése IV. 2003. Védjegylet, Budapest.
- Kiss G. (2005): NIMBY vagy BANANA? Egy hulladékgazdálkodási beruházás társadalmi megítélése. Átalakulási folyamatok Közép-Európában, Évkönyv, SZE Győr, pp.445-455.
- Kiss G. (2006): Civil szervezetek szerepe egy környezeti konfliktusban. Civil Szemle III. évf. 2. szám, pp.51-64.
- KSH (2008): A magyarországi háztartások infokommunikációs (IKT-) eszközökkel való el látottsága és az egyéni használat jellemzői, 2007. Központi Statisztikai Hivatal, Budapest.
- KSH (2011): Az IKT-eszközök és használatuk a háztartásokban, 2010. Központi Statisztikai Hivatal, Budapest.
- Lányi A. (2000): Környezeti konfliktusok társadalmi megítélése és mechanizmusai. Magyarország az ezredfordulón MTA Stratégiai Kutatások. Zöld Belépő EU csatlakozásunk környezeti szempontú vizsgálata 90. Szám.
- Lányi A. (szerk.) (2001): A szag nyomában, Osiris - ELTE BTK Szociológiai Intézet Humán-ökológia Szakirány, Budapest, 325 p.
- Lányi G. – Persányi M. (1993): A hazai hulladékkonfliktusok néhány sajátossága. Környezet és fejlődés, III. évfolyam, 10-12. szám.
- Magyar E. – Szilágyi P. – Tombácz E. (1997): Hatásvizsgálat, felülvizsgálat, Környezetvédelmi Kiskönyvtár 4. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest. 240 p.
- Matolay R. – Pataki Gy. (2008): Részvételi döntési technikák. In: Döntési technikák, Budapesti Corvinus Egyetem, Döntéselmélet Tanszék, pp. 261-290.
- NFH (2005): Összefoglaló tanulmány, amely tartalmazza a kohéziós alapra vonatkozó tájékoztatási és nyilvánossági feladatok megvalósítására szolgáló akcióterveket valamint a kohéziós alap támogatásával finanszírozott nemzetközi beruházások esettanulmányait. Készült a Nemzeti Fejlesztési Hivatal megbízásából. Készítette: Hill & Knowlton Hungary Kft.
- Nagy Cs. – Tamás V. (2004): Helyi népszavazások Magyarországon. Politikatudományi Szemle Vol. 13, No. 3, pp. 197-222.

- Pataki Gy. – Fabók V. – Balázs B. (szerk.) (2011): Bölcs laikusok. Környezet, részvétel, demokrácia Magyarországon. Alinea Kiadó – Védegylet – ESSRG, Budapest. Budapest
- Renn, O. (1992): Risk communication: Towards a rational discourse with the public. *Journal of Hazardous Materials*, Vol. 29, No. 3, pp. 465-519.
- Szántó R. (2008a): A telepítési konfliktusok mintázata az elmúlt évtizedben. *Társadalomkutatás*, 26. évf. 3. szám pp. 371-388.
- Szántó R. (2008b): Környezeti konfliktusok Magyarországon. A hulladék akkumulátor feldolgozók esete. *Kovács*, XII. évf. 1-2. szám pp. 47-70.
- Szántó R. (2008c): Telepítési döntések – telepítési konfliktusok. Ph.D. értekezés, Budapesti Corvinus Egyetem, Gazdálkodástani Doktori Iskola, Budapest, 176 p.
- Szépvolgyi Á. – Szirmai V. (2007a): A településfejlesztés szereplői. In Rechnitzer J. (szerk): *Település és fejlesztés : a közszolgáltatások hatékonyságának növelése a településfejlesztésben*, KSzK ROP 3.1.1. Programigazgatóság, Budapest, pp. 71-87.
- Szépvolgyi Á. – Szirmai V. (2007b): Társadalmi részvétel szereplői. In Rechnitzer J. (szerk): *Település és fejlesztés : a közszolgáltatások hatékonyságának növelése a településfejlesztésben*, KSzK ROP 3.1.1. Programigazgatóság, Budapest, pp. 89-104.
- Szijártó Zs. (1998): Kockázat, kultúra, konfliktus. *Replika*, 31-32. szám. pp. 19-43.
- Szijártó Zs. (2010): Kockázat, társadalom, átmenet. Az ófalui "atomtemető" körüli konfliktusról. *Kalligram*, 206 p.
- Szilágyi Sz. (szerk.) (2009): A civilek részvételével zajló környezeti ügyek legfontosabb problémái. *EMLA Környezeti Management és Jog Egyesület*, Budapest.
- Szirmai V. – Baráth G. – Molnár B. – Szépvolgyi Á. (2005): Kinek az érdeke a társadalmi részvétel környezetvédelmi ügyekben? *ÖKO/Ökológia - Környezetgazdálkodás - Társadalom*, 13. évf., 1-2. szám, pp. 46-64.
- Szirmai V. (1996): Társadalmi-környezetvédelmi konfliktusok Magyarországon. *ÖKO/Ökológia - Környezetgazdálkodás - Társadalom*, 7. évf., 3-4. szám, pp. 25-39.
- Szirmai V. (1999): A környezeti érdekek Magyarországon, Pallas Stúdió, Budapest, 191 p.
- Tóthné Nagy M. (szerk.) (1994): Állampolgári részvétel a környezetvédelmi döntéshozatalban *Kézikönyv. A jelenlegi gyakorlat és a jövő lehetőségei*, Közép- és Kelet-Európai Regionális Környezetvédelmi Központ, Budapest.
- Vágvölgyi A. (1994): A participáció egyes elméleti kérdései és külföldi gyakorlata. *Leltár 2*, MTA Társadalmi Konfliktusok Kutató Központja, pp. 117-129.
- Varga E. (2011): Társadalmi részvétel a vízgyűjtő-gazdálkodási tervek készítésében. In: Pataki Gy. – Fabók V. – Balázs B. szerk: *Bölcs laikusok. Környezet, részvétel, demokrácia Magyarországon*. Alinea Kiadó – Védegylet – ESSRG, Budapest. Budapest, pp. 239-250.
- Vári A. – Ereifej, L. – Ferencz Z. (2008): A Víz Keretirányelv bevezetése Magyarországon: mintaprojekt a Felső-Tisza Régióban. *Társadalomkutatás* 26. évf., 2. szám, pp. 185-207.
- Vári A. – Ferencz Z. (2006): Fordulatok és kérdőjelek a radioaktív hulladékok hazai kezelésében. *Társadalomkutatás* 24 évf., 4. szám, pp. 469-492.

Vári A. – Linerooth-Bayer, J. – Ferencz Z. (2003): A 2000. évi ciánszennyezés és utóélette: Lappangó konfliktusok a vélemények tükrében. Társadalomkutatás 21. évfolyam, 1. szám, pp. 33-50.

Vári A. (1994): Új jelenségek a környezeti konfliktuskezelés hazai gyakorlatában: az M0 autópálya építésének tapasztalatai. Társadalomkutatás 1994. 1-4.szám,122-134.

Vári A. (1996): A Paksi Atomerőmű kiégett fűtőelemei átmeneti tárolójának telepítése. Társadalomkutatás 1996. 1-2.szám,

Vári A. (1997a): A környezeti döntésekben való társadalmi részvétel és konfliktuskezelés fejlődése Magyarországon. In Kárpáti, Z. (szerk): Társadalmi és területi folyamatok az 1990-es évek Magyarországon, MTA Társadalmi Konfliktusok Kutató Központja, Budapest, pp. 273-297.

Vári A. (1997b): Társadalmi részvétel és tanulás az energia-szektorban: A Litéri Szekunder Tartalék Gázturbinás Erőmű telepítése. Társadalomkutatás 1-2. szám, 66-76.p.

Vári A. (2003): Közösségtájékoztatás vagy félrevezetés? Az ajkai erőmű tervezett beruházásainak kérdőjelei. Társadalomkutatás 21. évfolyam, 4. szám,pp.427-442.

Vári A. (2009): Tiszta atomenergia? Radioaktív hulladékkezelés Magyarországon és külföldön. L'Harmattan, Budapest, 266 p.