

**Az Országos Környezetvédelmi Tanács állásfoglalása
az Alkotmánybíróság II/2092-8/2015. ügyszámú megkeresésére válaszolva**

Az Alkotmánybíróság II/2092-8/2015. ügyszámú, 2015. december 3-án kelt végzésében felkéri az Országos Környezetvédelmi Tanácsot (OKT) a környezet- és természetvédelmi igazgatás átszervezésével kapcsolatosan utólagos normakontrollra vonatkozó indítvány véleményezésére. A felkérésre az alábbiakban válaszolunk, annak is köszönhetően, hogy az OKT maga is több alkalommal foglalkozott e témával.

Az OKT, mint a Kormány, 1995. évi LIII. törvény 45. §-a által létrehozott, javaslattevő tanácsadó, véleményező testülete mindig is fontosnak tekintette, hogy kifejtse álláspontját a környezetvédelem helyzetét meghatározó alapvető, stratégiai jelentőségű kérdések tekintetében, megfelelve a Kvt. 45. § (1) bek. következő pontjainak:

„c) javaslatot tesz a Kormány számára a környezet- és természetvédelem hatékonyabbá tételével ... kapcsolatban,

d) véleményt nyilvánít a környezetvédelmet érintő közösségi jogalkotás stratégiai jelentőségű kérdéseivel kapcsolatban.”

Magától értetődő, hogy a környezetvédelemmel összefüggő közigazgatás-szervezési kérdések alapvető, meghatározó helyet töltenek be a fenti javaslattevő, véleményező feladatban, felhasználva azt a sajátos szerepet, amelyet az OKT e tekintetben betölt. Ezt fogalmaztuk meg a területi államigazgatási szervek átalakításával kapcsolatos kormányzati előterjesztések kapcsán a következőképpen, 2015. március 16-án:

„Az Országos Környezetvédelmi Tanács az alapítói szándék – törvényben is rögzített módján – a Tanácsot alkotó társadalmi,- gazdasági ”tagcsoportok” véleményét, hitelesen artikuláló, javaslatait a Kormány számára a döntés-hozást támogató, információkat összegző plénunként működik; e tagcsoportok : az Akadémia Elnöke által delegált Tagok, továbbá az MGyOSz Környezetvédelmi Bizottsága valamint, a Környezetvédelmi Szakmai (NGO) Szervezetek által választott és delegált elismert, véleményformáló képviselői együttműködésével.

A Tanács plenáris állásfoglalásai azért informatívak a Döntéshozó számára, mert közösen képviselhető javaslatokat fogalmaznak meg, egyúttal megmutatják -”körülírják” – ennek a konszenzusnak a határait.”

Az Alkotmánybíróság maga is, nem egy esetben, kiemelte az OKT sajátos közjogi szerepét, így legutóbb a 44/2012. (XII. 20.) AB határozatban: [20] „...A társadalmi és szakmai szervezeteket, valamint a tudomány képviselőit tömörítő, a környezetvédelemmel kapcsolatos szaktudást megjelenítő Országos Környezetvédelmi Tanács törvényben megállapított feladata a környezetvédelem széles körű társadalmi és tudományos, szakmai megalapozása.”

A fentiekből adódóan, az OKT alapvetően kétféle módon kapcsolódik a környezetvédelemmel összefüggő jogalkotáshoz:



Országos Környezetvédelmi Tanács

- elsősorban a jogszabálytervezetek véleményezésével, amelynek jelentős tartalmi és formai előfeltételei vannak, kiváltképpen a megfelelő vizsgálati elemzések, illetve környezeti vizsgálatok megléte, amelyek lehetővé teszik a tervezett jogszabályok által várhatóan bekövetkező változások megfelelő előzetes értékelését;
- másodsorban saját elhatározásából, amikor fel kívánja hívni a Kormány figyelmét arra, mi szolgálhatja legjobban a környezetvédelem egyre égetőbbnek tekinthető ügyét (l. erre a szükséghelyzetre nézve 2015-ben Ferenc pápa 'Laudato Si' enciklikáját vagy a párizsi klímacsúcs eredményeit, illetve az ott képviselt magyar álláspontot).

A környezetvédelemhez kapcsolódó szervezetrendszer helyzete, az erre irányuló átalakítási törekvések, változások szükségképpen meghatározóak e tekintetben, így minden esetben az OKT figyelmének középpontjába kerültek.

A fent említett második lehetőség – tehát amikor az OKT aktívabb szerepet szándékozik felvállalni, hiszen saját elhatározásból fogalmaz meg véleményt – egyik kiemelt érdemlő példája a 2014. április 10-i keltezésű állásfoglalás (Az Országos Környezetvédelmi Tanács javaslata a környezet- és természetvédelem kormányzati elhelyezésére), amely maga is az Alaptörvény P) cikkét, illetve XXI. cikkének (1) bekezdését tekintette kiindulási alapként, kiemelve, hogy *„Az Alaptörvényben rögzített, természeti erőforrásokkal és az egészséges környezettel kapcsolatos emberi jogok érvényesítése, különösen az állami kötelezettségek teljesítése hatékony és hatásos kormányzati környezet- és természetvédelmi intézményrendszert igényel.”*

Ugyancsak ebben az állásfoglalásban fejtettük ki a következő javaslatot, amelynek üzenete nem csupán a kormányzati, miniszteriális szintű átalakítások kapcsán érdemel figyelmet, hanem a maga egészében vonatkozik a környezetvédelmi szervezetrendszer megfelelő kialakításának fontosságára, annak alaptörvényi értelmezésére: *„Az OKT javasolja, hogy amíg a fenntarthatóság eszmerendszere, elvárásai nem épülnek be közvetlenül valamennyi szektorális politikába, addig a természeti és az épített környezet erőforrásaival, a környezeti elemekkel való gazdálkodás koordinációja és felügyelete legyen egységes és önálló, a kormányzati struktúrában magas szinten elhelyezkedő szervezet felelőssége, amely képes eredményesen harmonizálni az ágazati kormányzás és a társadalmi egyeztetés feladatait, mert ez biztosítja legjobban a fent körvonalazott, a kívánatos célok felé vezető útirány megtartását.”* Ami országos szinten indokoltnak tekinthető, az nyilván területi-helyi szinten is megfontolandó szempontot jelent.

Amikor tehát a környezet- és természetvédelem hatósági szervezetrendszerének szerepét, annak az egész környezetvédelemre, különösen pedig az Alaptörvény által felhívott emberi jogi vonatkozásaira való hatását vizsgáljuk, a fentieket tartjuk elsősorban szem előtt. Az OKT határozott véleménye, hogy a környezethez való jog, illetve a P) cikkben megjelenő állami kötelezettség megfelelő teljesítése olyan szervezeti kereteket indukál, amelyek garanciát adnak arra, hogy a környezeti szempontok nem kerülhetnek háttérbe, nem olvadhatnak fel más szempontok között, hanem azoknak megfelelő érvényesüléséhez a szervezeti önállóság,



Országos Környezetvédelmi Tanács

függetlenség, megfelelő erőforrások és ugyanakkor lehetőleg a különböző környezeti elemek védelmének minél komplexebb szemlélete szükséges.

Az OKT az elmúlt években ezért minden alkalommal kifejezte súlyos aggályait akkor, amikor a meglévő környezetvédelmi-természetvédelmi-vízügyi szervezetrendszer felaprózása megindult, illetve akkor is, amikor a szervezeti átalakulások az elmúlt évtizedekben több-kevesebb sikerrel, de alapvetően mégis megfelelően működő regionális szervezetrendszer általunk garanciálisnak tekintett önállósága felszámolásához vezettek. Ez különösen azzal együtt vizsgálendő, hogy az átalakulások után sem minden hatóság került be a generális kormányhivatali rendszerbe, hanem egyes szervezetek – a környezetvédelemről nemrégiben levált vízügyi igazgatás maga is, a katasztrófavédelem keretei között – megtartották viszonylagos önállóságukat.

Ahhoz nem fér kétség, hogy a kormányzati, így a hatósági szervezetrendszer alakítása, így akár az átalakítása is alapvetően a Kormány felelőssége, ugyanakkor ennek kapcsán mindenképpen vizsgálendő, vajon az ilyen lépések mennyire hatnak ki a védett, védelemre érdemes érdek egészére, a közigazgatás egységesítése nem fordul-e éppen visszajára, veszélyeztetve ezzel a védett emberi jog megfelelő érvényesülését.

Az OKT 2015-ben két alkalommal foglalkozott a szervezetrendszer átalakításával és egy alkalommal erre vonatkozó állásfoglalást is kiadott. A második, tehát éppen a jelen szervezeti megoldáshoz vezető átalakítások esetében erre sajnos nem volt mód, lévén az előterjesztések sem nem hagytak megfelelő időt az érdemi észrevételekre, sem pedig nem feleltek meg azoknak a tartalmi és formai elvárásoknak, amelyekre éppen a fent hivatkozott AB határozat is utal. Így az OKT megfelelően előkészített, vizsgálati elemzéssel alátámasztott előterjesztés hiányában nem tudott érdemben foglalkozni a kérdéssel. Így mondhatjuk, hogy az előterjesztések 2015. április 1-i változásokat előidéző mivolta valójában nem felelt meg a Kvt. által megkívánt jogalkotási garanciáknak, amelyek szerepe éppen a környezethez való jog érvényesítése lenne.

Az OKT a 2015. évi kormányzati előterjesztések kapcsán ezért érdemben csak februárban – február 9-i állásfoglalás – foglalkozott a szervezetrendszerrel, és már akkor kifejezte aggályait. Az állásfoglalásban leírtuk:

„Emlékeztetni szeretnénk arra, hogy az előterjesztések legalább két ponton is ellentétesek a meglévő jogrendszeri követelményekkel:

- az egyik kérdés sajátosan környezetvédelmi. Ez a környezet védelmének általános szabályairól rendelkező 1995. évi LIII. törvény 43. §, amely a vizsgálati elemzésre vonatkozik¹, és egyértelműen kizárja olyan előterjesztések érdemi tárgyalásának lehetőségét,

¹ (1) A környezetvédelemmel összefüggő törvényjavaslat és más jogszabály, valamint országos és regionális jelentőségű koncepciók előkészítője - a (4) bekezdés hatálya alá tartozó tervek, illetve programok kivételével - köteles az intézkedés környezetre gyakorolt hatásait vizsgálni és értékelni, és azt vizsgálati elemzésben (a továbbiakban: vizsgálati elemzés) összefoglalni.



Országos Környezetvédelmi Tanács

amelyekben ilyen vizsgálati elemzés nem szerepel. Márpedig a környezetvédelmi hatósági rendszer átalakítása aligha minősíthető olyanoknak, amelyek nem érinti a környezetvédelmi rendszert általában;

- a másik kérdés sokkal általánosabb, a jogalkotásra általában vonatkozik – ez a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény, amelyik ugyancsak világosan fogalmaz akkor, amikor megköveteli a hatásvizsgálat elvégzését, a javaslat várható következményeire vonatkozóan².

Két hatásvizsgálati kötelezettség, amelynek – legalábbis az előterjesztések tartalmát látva – egyik javaslat sem felel meg.”

Tartalmi szempontból jeleztük:

„Mindezekkel kapcsolatban fel kell hívni az előterjesztők figyelmét arra, hogy a környezet-és természetvédelem (illetve tegyük nyugodtan hozzá: a vízügy) hatósági rendszere az utóbbi években állandóan változik, amely rendkívüli módon megnehezíti ezen hatóságok munkáját és gyakorlatilag ellehetetleníti amúgy is csekély érdekérvényesítő lehetőségüket.”

Ugyancsak tartalmi kérdésként jeleztük:

„A második javaslat (a területi államigazgatási szervezetrendszer átalakításával összefüggésben egyes törvények módosításáról szóló előterjesztés tervezet) pedig világossá teszi, hogy a Ket. (eljárási törvény) szakhatósági része is alapvetően át kell értékelődjön, csak nem tudható, mivel, tehát a környezetvédelmi érdekek mennyiben lesznek képesek kifejeződni a jövőben. Mindez természetesen valamennyi érintett hatósági eljárást, így minden környezetvédelmi engedélyezési eljárást is érint közvetlenül és mélyrehatóan, és mindezt anélkül, hogy bármilyen megoldás kirajzolódna.”

Konklúzióként az OKT aláhúzta:

„Különösen nem értékelhető, de sajnálatos módon sejthető, hogy mennyiben sérülnek a környezet-és természetvédelem már eddig is folyamatosan gyengülő pozíciói, immár olyan módon, ami az Alaptörvényben is biztosított környezethez való jog (XX. és XXI. cikk)

² 17. § (1) A jogszabály előkészítője - a jogszabály feltételezett hatásaihoz igazodó részletességű - előzetes hatásvizsgálat elvégzésével felméri a szabályozás várható következményeit. Az előzetes hatásvizsgálat eredményéről a Kormány által előterjesztendő törvényjavaslat, illetve kormányrendelet esetén a Kormányt, önkormányzati rendelet esetén a helyi önkormányzat képviselő-testületét tájékoztatni kell. Miniszteri rendelet rendelkezhet úgy, hogy az általa meghatározott esetben a közjogi szervezetszabályozó eszköz előkészítője előzetes hatásvizsgálatot végez.

(2) A hatásvizsgálat során vizsgálni kell

a) a tervezett jogszabály valamennyi jelentősnek ítélt hatását, különösen

aa) társadalmi, gazdasági, költségvetési hatásait,

ab) környezeti és egészségi következményeit,

ac) adminisztratív terheket befolyásoló hatásait, valamint

b) a jogszabály megalkotásának szükségességét, a jogalkotás elmaradásának várható következményeit, és

c) a jogszabály alkalmazásához szükséges személyi, szervezeti, tárgyi és pénzügyi feltételeket.



Országos Környezetvédelmi Tanács

érvényesíthetősége szempontjából meg nem engedett visszalépésnek minősül, illetve minden valószínűség szerint befolyásolja az EU által is elvárt hatékony környezetvédelmi igazgatás általános, de számon kérhető követelményét.

Így tehát az előterjesztéseket az OKT nem támogatja és felelősséggel megfelelően nem is véleményezheti. A környezetvédelmi hatósági rendszer társadalmi-gazdasági szerepe ennél sokkal többet érdemel.”

Második alkalommal, az április 1-én bekövetkező változások kapcsán - amint fentebb ezt jeleztük - még ennyit sem volt módunk érdemben megtenni, csupán visszautaltunk az előbbi állásfoglalásra, és hangsúlyoztuk a megfelelő előkészítettség hiányát, a megfelelő (hatás)vizsgálati dokumentáció nélkülözhetetlenségét.

A változások nyomán ugyanakkor az előterjesztésért felelős államtitkárságnak írott levelünkben éppen a környezethez való jog érvényesülésének egyik várható anomáliájára hívtuk fel a figyelmet:

„A változások a közigazgatási eljárás általános szabályait is érintik és ennek nyomán közvetlen hatással vannak a környezetvédelem számos kapcsolódó területére, így különösen a környezethez való jog tényleges megvalósulása szempontjából oly fontos garanciális szempontot jelentő társadalmi részvételre is. Meghatározó példaként emelhetjük ki, hogy a környezetvédelmi törvény (1995. évi LIII. tv.) 98. § (1) bekezdése szerint – amelyet valójában a Ket. 15. § (5) bekezdése is átvett, általánosabb megfogalmazással – „a környezetvédelmi érdekek képviselőire létrehozott politikai pártnak és érdekképviselőnek nem minősülő, a hatásterületen működő egyesületeket (a továbbiakban: szervezet) a környezetvédelmi közigazgatási hatósági eljárásokban a működési területükön az ügyfél jogállása illeti meg”. Ezen jog megfelelő gyakorlása azt igényli, hogy egyértelmű legyen a 'környezetvédelmi közigazgatási hatósági eljárás' fogalma. A Kúria 4/2010. sz. KJE határozata e kérdés értelmezése során elvi élel mondta ki: „a környezetvédelmi közigazgatási hatósági ügyekben illeti meg, amelyekben a környezetvédelmi hatóság ügydöntő hatóságként jár el, illetőleg azokban az egyéb közigazgatási hatósági ügyekben, amelyekben jogszabály a környezetvédelmi hatóság környezetvédelmi szakhatósági közreműködését írja elő”. Tette mindezt annak érdekében, hogy a számos vitás kérdés elkerülhető legyen.

Amiért a változások révén a fenti jog megfelelő érvényesítése várhatóan nehézségekbe ütközhet az éppen annak következménye, hogy számos eljárásban a szakhatósági eljárás érdemben felszámolásra kerül, ami eddig szakhatósági eljárás volt, az a jövőben egy hatóság – kormányhivatal – belső egyeztetési eljárásává válik, pl. építésügyi, környezet-egészségügyi, bányászati, stb. kérdésekben, ennek következtében a fentiek szerint kialakult világos értelmezési rendszer alapja szűnik meg. Sajnálatos módon az előkészítés során erre nem voltak kellő figyelemmel.”

A környezeti érdekek, így az Alaptörvény által a P) cikkben hivatkozott szempontok érvényesülése tehát alapvető alkotmányos érdek, a környezethez való jog garanciája. Amennyiben igaz a társadalmi szervezetek érdekérvényesítő törekvései kapcsán a CJEU



Országos Környezetvédelmi Tanács

egyik főtanácsnoka által megfogalmazott vélemény - Kokott Főtanácsos szerint³ a “környezet nem képes arra, hogy megvédje magát a bíróság előtt, ezért képviselni kell, pl. aktív polgárok és társadalmi szervezetek segítségével” -, akkor ez fokozottan igaz a közigazgatási szervezetrendszer működése által biztosított garanciák tekintetében, amelyek hivatali kötelessége lenne ezen érdekképviseleti szerep.

Az nem kétséges, hogy az Alaptörvény környezetvédelemhez kapcsolódó vagy kapcsolható rendelkezései mindenképpen előrelépést jelentettek az előző alkotmányos megoldáshoz képest, elvi és etikai szinten egyaránt számos korszerű elemet tartalmazva. Az emberi méltóság kiterjesztett értelmezése, a felelősség, a kötelezettségi oldal megfogalmazása, a jövő generációk védelmének, illetve a materiális értékeken túl az immateriális értékek megjelenítése révén az Alaptörvény jó irányba mutat⁴, de ezt az irányt meg is kell tartani, megfelelő garanciákat kell kiépíteni, illetve a meglévő garanciákat - amelyek között a közigazgatás működése, az eljárások körében a környezeti érdekek maradéktalan érvényesülése kiemelt helyen szerepelnek - is meg kell őrizni.

A szervezeti, hatósági rendszer kapcsán közvetlen elvárások nem érvényesülnek ugyan, mégis nem egy alkalommal tapasztalhattuk, hogy a Bizottság keresetet nyújt be egy tagállammal szemben abban az esetben, ha a tagállam terhére rótt jogsértés nem pusztán egy-egy rendeletből, irányelvből eredő kötelezettség nem megfelelő jogalkotásból eredő nem-telejesítése, hanem olyan kötelezettségszegés, amely a közösségi joggal ellentétes közigazgatási gyakorlatból következik.

A közigazgatás szervezési kérdései tehát nem azonosíthatók csupán egy elképzelt, nyilván általában helyes közigazgatás-szervezési hatékonysági iránnyal, ha ennek következménye – akárcsak átmeneti időre is – a környezeti érdekek védelmi rendszerének csorbulása, a környezet hiányzó érdekérvényesítési lehetőségének pótlására szolgáló mechanizmusok gyengülése, ezen érdek háttérbe szorulása.

Az AB első értelmezési kísérlete során⁵ ugyan még nem jutott eredményre, de a határozattal kapcsolatban Ádám Antal és Zlinszky János által kialakított különvélemény kiemeli a ma ugyancsak egyre fontosabbá váló kötelezettségi oldal fontosságát – az Alaptörvényhez

³ Kokott Főtanácsos véleménye, amelyet 2012. október 18-án adott ki a C-260/11. sz. ügyben - The Queen, on the application of David Edwards and Another v Environment Agency and Others

⁴ A 16/2015. (VI. 5.) AB határozat szerint: „[91] Az idézett rendelkezések alapján látható, hogy az Alaptörvény nem csupán megőrizte az egészséges környezethez való alkotmányos alapjog védeltségét, hanem az Alkotmányhoz képest e tárgykörben lényegesen bővebb rendelkezéseket is tartalmaz. Az Alaptörvény ezáltal az Alkotmány és az Alkotmánybíróság környezetvédelmi értékrendjét és szemléletét tovább is fejlesztette. Az alaptörvényi rendelkezéseknek a mai körülmények közötti értelmezése, tartalmi kifejtése az Alkotmánybíróság feladata.”

⁵ 996/G/1990 AB közlöny: II. évf. 11. szám



Országos Környezetvédelmi Tanács

hasonlóan⁶ – és ezen belül olyan feladatokat fogalmaz meg az állam számára, amelyek máig hatóan világosan megjelenítik, miért nem lehet a környezetvédelmi igazgatási szervezetrendszer csupán 'átlagos' hatósági feladatként értékelni, hanem azon túlmutatóan milyen széles körben jelennek meg hozzáadott feladatok is⁷.

Amikor az AB ezt követően, több mint 20 évvel ezelőtt megfogalmazta a visszalépés tilalmát⁸ a környezethez való jog érvényesülésében, nem kötötte a visszalépést csupán tartalmi szabályokhoz, amint erre a legutóbbi AB határozat is bizonyítékul szolgál. A 16/2015. (VI. 5.) AB határozat ebben a tekintetben egyértelműen fogalmaz: „[109] Az állam intézményvédelmi kötelezettségéből következik, hogy a környezetvédelmet ellátó szervezetrendszerben bekövetkező változás nem járhat a védelmi szint csökkenésével.”

A környezetvédelemért felelős közigazgatási szervezetrendszer jelenlegi megoldásai azt eredményezik, hogy áttekinthetlenné és többszintűvé vált a hatósági rendszerek szerepe, működése, ami önmagában is veszélyt jelenthet a hatékony érdekérvényesítés megvalósítása tárgyában. Az Ádám-Zlinszky különvéleményben olyan markánsan megjelenített és eddig is a szervezetrendszer keretei közé tartozó kapcsolódó feladatok pedig mintha értéküket veszítették volna.

Gondoljunk csupán arra, hogy a 71/2015. (III. 30.) Korm. rendelet (a környezetvédelmi és természetvédelmi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről) ugyanarra a

⁶ pl. „2. ... az Alkotmány 18. §-ában megállapított jog: alapjog. Rá is vonatkozik az Alkotmány 8. §-ának az a rendelkezése, hogy "tisztetben tartása és védelme az állam elsőrendű kötelessége", valamint, hogy a "vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg". ...

4. A jogtudomány széles körben vallott felfogása szerint minden alanyi jognak mellőzhetetlen kísérő párja a megfelelő alanyi kötelesség. Ezt az összefüggést a 18. § világosan ki is fejezi azáltal, hogy előírása szerint a Magyar Köztársaság nemcsak elismeri mindenki jogát az egészséges környezethez, hanem azt is vállalja, hogy érvényesíti ezt a jogot.

⁷ „Szerintünk a vizsgált alapjoghoz kapcsolódó állami érvényesítési kötelesség magában foglalja:

- a. az egészséges környezet minőségi mutatóinak (határértékeinek) meghatározását,
- b. a minőségi mutatók érvényesülési feltételeinek törvényi megállapítását,
- c. a minőségi mutatók érvényesülésének figyelését, ellenőrzését, mérését és értékelését,
- d. a minőségi mutatók megtartására késztetés eszközeinek meghatározását és alkalmazását,
- e. a minőségi mutatók megsértése, vagyis az egészséges környezet károsítása esetére a kijavítás eszközeinek és módozatainak, valamint a kárfelelősség érvényesítési rendjének meghatározását,
- f. az Alkotmány más alapjogi rendelkezése alapján is a polgároknak a környezettel összefüggő tájékoztatásra vonatkozó joga biztosítását, valamint az érintetteknek a környezetvédelmet szolgáló állami és önkormányzati döntések előkészítésében való közreműködését, továbbá az egészséges környezet fenntartását és fejlesztését szolgáló társadalmi aktivitást könnyítő, illetve serkentő jogszabályok megalkotását.

A jogalkotás természetesen egyéb tárgykörök szabályozásával is szolgálhatja az egészséges környezethez való alapjog érvényesülését.”

⁸ Erre nézve állapítja meg a 16/2015. (VI. 5.) AB határozat: „[81] Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 18. §-ából tehát - többek között - azt a következtetést vonta le, hogy „az egyszer már elért védelmi színvonal ne csökkenjen” (ez az ún. „non derogation” elve), aminek határozatba foglalása nagy hazai és nemzetközi elismerést aratott.”



Országos Környezetvédelmi Tanács

feladatra, hatáskörre több, egymással nem azonos jogi hatású megoldást vezetett be, aminek következtében a szakkérdések súlya bizonytalanná válik, hol szakhatóság, hol szakértő szerepel, amely eleve kétféle eljárásjogi szerepet feltételez. Ez a Kvt. utalásában a következőképpen jelenik meg: „66/A. § (1) A környezethasználattal járó tevékenység engedélyezésére irányuló hatósági eljárásban a környezetvédelmi szempontok érvényesülését szakhatósági közreműködés keretében vagy szakkérdésként kell vizsgálni.” Az OKT éppen ezért, mint ennek csupán egyik, közvetlenül érvényesülő, anomáliájára hívta fel a figyelmet a társadalmi részvételhez kapcsolódó, a környezethez való jog érvényesítésének közvetlen feltételét jelentő ügyféli jogok gyakorlásának megnehezülésére.

A környezetvédelmi igazgatási szervezetrendszer, különösen a hatósági hatáskörök gyakorlásának immár folyamatos át-és szétszervezése az ügyféli kört is folyamatos kihívások elé állítja, hiszen maga a hatóság sem képes átlátni a megváltozott feltételeket, amelynek következménye az eljárási rend bizonytalansága, az eljárási garanciák gyengülése, szakmailag megalapozatlan döntések lehetősége. Ebben a tekintetben újabb adalék, hogy a területi szervek még távolabb kerülnek az országosan egységes eljárási megoldások kimunkálásától, amit eddig az azonos rendszerhez tartozás valamelyest elősegített.

A problémát árnyalja, hogy a szervezeti átalakításokkal párhuzamosan folyamatos az erőforrások kivonása a rendszerből, ezért a szakértelem és az eljárásokra fordítható szakmai kompetencia 2004 óta csökkenő tendenciát mutat.

Jogilag nem feltétlenül kimutatható, de a környezeti érdekek érvényesülése szempontjából alapvető jelentőségű kérdést jelent az érdekérvényesítésre hivatott szervezet önállóságának megszűnése, besorolása egy egységesülőben lévő, máig bizonytalan helyzetű szervezetrendszerbe, amely a ténylegesen önálló hatáskörök elvesztésével és az egységes szervezetrendszer szükségképpen megjelenő egységes érdekérvényesítő igényével együtt vezethet oda, hogy a környezeti érdekek nem a helyükön kerülnek értékelésre, hanem esetenként más prioritási rend érvényesül. Erre utal burkolt formában a Kvt. új 66/A. § (2) bekezdése – „A hatóság a tervezett tevékenység elvégzéséhez nem járulhat hozzá, ha az környezeti elemet veszélyeztetne vagy károsítana.” -, közvetve elismerve ennek lehetőségét. Ez az utalás azonban az önálló, az elsődlegesen a környezeti érdekek érvényesítésében megnyilvánuló hatáskörgyakorlás lehetőségének elvesztését nem tudja pótolni, vagy legalábbis ez nem vehető bizonyosra.

Nem feledkezhetünk meg arról, hogy a környezetvédelem nem egyszerűen egy védendő érdek a sok közül, amelyet alá lehet rendelni a közigazgatási hatékonyság általános érdekeinek, hanem egy kiemelten védendő érték, amely sajátos, a többi érdekekkel nem egy szinten megnyilvánuló védelemre érdemes. Márpedig, ha ez veszélybe kerül, akkor realitásként gondolhatunk a visszalépés lehetőségére.

A visszalépés tilalma valójában azt jelenti, hogy ha az eddigi érdekérvényesítés (értékérvényesítés!) lehetősége érzékelhetően, vagy legalábbis valószínűsíthetően csökken,



Országos Környezetvédelmi Tanács

akkor megvalósul a visszalépés. Ha a megfontolásra a hatóságnak szűkebb körben, rövidebb határidővel, bizonytalan vagy gyengébb jogi hatással van módja, értelmezésünk szerint megvalósul a visszalépés, vagy legalábbis az nem zárható ki. Számos szempont érvényesülésében egy azonos értékű, kisebb résznek lenni, amelyet a rendszergazda felülírhat, nem azonosítható azzal, mint amikor külön hatáskör és külön, csak erre felelősséggel felruházott szervezet jár el.

A visszalépés tilalma olyan absztrakció, amelynek tényleges megvalósulása csak hosszabb idő elteltével észlelhető, amikor azonban már olyan visszafordíthatatlan folyamatok indultak meg, amelyek a környezet érdekeit veszélyeztetik. Egyetlen, nem megfelelően engedélyezett, a környezetet veszélyeztető tevékenység, beruházás is elegendő lehet arra, hogy az eddigi helyzethez képest visszalépést eredményezzen. Egyetlen, nem alaposan áttekintett, túlzottan szűk időbeli és szakmai határok közé szorított eljárásnak alávetett, a nem kellően áttekinthető eljárási rend miatt nem kellően tisztázott körülmények között megszületett határozat is alkalmas arra, hogy az ügyfelek, de különösen a társadalom egészének a környezetvédelmi értékek érvényesülésébe vetett bizalmát megrendítse. A visszalépés tilalma éppen ezért olyan absztrakció, amelynek tényleges tartalma nehezen értelmezhető.

Az OKT éppen a fentebb írottak miatt fogalmazta és fogalmazza meg ma is aggályait a környezetvédelmi igazgatási rendszer 2015. évi átszervezésével, valamint annak előzményeivel kapcsolatban és véli úgy, hogy a környezethez való jog megfelelő érvényesítése azt jelenti, hogy minél kevesebb olyan változás jelenjen meg, amely – mégha talán csak elméleti lehetőségként is – felveti a környezeti érdekek megfelelő, elvárt érvényesülésének csorbulását. Ez tehát alkalmas arra, hogy a környezethez való jog folytonosan formálódó érdemi tartalmát sérelem érje.

Budapest, 2016. január 7.