

**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

© 2014 Országos Környezetvédelmi Tanács. Minden jog fenntartva.

- 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 kiemelést 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,

© 2014 Országos Környezetvédelmi Tanács. Minden jog fenntartva.

**OKT Titkárság: 1055 Budapest, Kossuth tér 11.**  
**Postacím: 1860 Bp.**  
**Telefon: 1- 79 51063, 1- 79 53699. Fax: 1- 79 50429.**  
**E-mail: [okttitk@fm.gov.hu](mailto:okttitk@fm.gov.hu)**  
**[www.oktt.hu](http://www.oktt.hu)**





## Országos Környezetvédelmi Tanács

© 2010-2011 Országos Környezetvédelmi Tanács. Minden jog fenntartva.

*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 vonatkozóan<sup>2</sup>.*

*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. (eljárás törvény) szakhatósági része is alapvetően át kell értékelődjön, csak nem tudható, mivé, 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)*

<sup>2</sup> 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 Kormány, 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.

© 2010-2011 Országos Környezetvédelmi Tanács. Minden jog fenntartva.



## Országos Környezetvédelmi Tanács

© 2000-2009 Országos Környezetvédelmi Tanács. Minden jog fenntartva.

*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

© 2000-2009 Országos Környezetvédelmi Tanács. Minden jog fenntartva.

**OKT Titkárság: 1055 Budapest, Kossuth tér 11.  
Postacím: 1860 Bp.  
Telefon: 1- 79 51063, 1- 79 53699. Fax: 1- 79 50429.  
E-mail: [okttitk@fm.gov.hu](mailto:okttitk@fm.gov.hu)  
[www.oktt.hu](http://www.oktt.hu)**



## Országos Környezetvédelmi Tanács

© 2000-2004 Országos Környezetvédelmi Tanács. Minden jog fenntartva.

egyik főtanácsnoka által megfogalmazott vélemény - Kokott Főtanácsos szerint<sup>3</sup> 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 mutat<sup>4</sup>, 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 kötelezettségzegés, 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 során<sup>5</sup> 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

<sup>3</sup> 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

<sup>4</sup> 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 védettségi szintjét, 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.”

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

© 2000-2004 Országos Környezetvédelmi Tanács. Minden jog fenntartva.





## Országos Környezetvédelmi Tanács

© 2004-2008 Országos Környezetvédelmi Tanács. Minden jog fenntartva.

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,

© 2004-2008 Országos Környezetvédelmi Tanács. Minden jog fenntartva.

**OKT Titkárság: 1055 Budapest, Kossuth tér 11.**  
**Postacím: 1860 Bp.**  
**Telefon: 1- 79 51063, 1- 79 53699. Fax: 1- 79 50429.**  
**E-mail: [okttitk@fm.gov.hu](mailto:okttitk@fm.gov.hu)**  
**[www.oktt.hu](http://www.oktt.hu)**



