



JÖVŐ NEMZEDÉKEK ÉRDEKEINEK VÉDELMÉT ELLÁTÓ
BIZTOSHELYETTES

Ügyszám: AJB-4950/2019

**A jövő nemzedékek szószólójának figyelemfelhívása
a környezeti elemeket érintő hatósági eljárások résztvevői számára az Alkotmánybíróság
4/2019. (III. 7.) AB határozatában megállapított alkotmányos követelménynek való megfelelés és
az alaptörvény-ellenesség kiküszöbölése érdekében**

Az Alkotmánybíróság ez év márciusában, a környezet- és természetvédelmi hatósági rendszer átalakítását vizsgáló határozatában megfogalmazta a következő alkotmányos követelményt: „A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 66/A. § (1) bekezdésének, valamint a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény 38/A. § (1) bekezdésének alkalmazásakor az Alaptörvény P) cikke (1) bekezdéséből és XXI. cikke (1) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény, hogy a környezetvédelmi és természetvédelmi hatósági hatáskör címzettje döntéshozatala során a környezetvédelmi, illetve természetvédelmi szempontokat ne rendelje egyéb szempontok alá.”

Az Alkotmánybíróság továbbá felhívta az Országgyűlést, hogy jogalkotói minőségében 2019. június 30-áig hozza meg azokat az eljárási garanciális szabályokat, amelyek az új szervezeti rendszerhez igazodóan biztosítják a környezet- és természetvédelmi ügyekben a már elért védelmi szintet.

Az Alkotmánybíróságnak eme döntése tükrében – függetlenül a jogalkotó lépéseitől, amelyek megtételének fontosságával kapcsolatban az érintett tárcák vezetőinek már korábban levelet írtam – szükségesnek tartom felhívni a környezeti elemeket érintő ügyekről szóló hatósági eljárás minden résztvevőjének figyelmét a határozatból fakadó alábbi legfontosabb következtetésekre.

1. Az Alkotmánybíróság döntése értelmében

- az integrált hatóság a környezeti elemek, a nemzet közös örökségének érintettsége esetén minden eljárásban köteles az ezzel kapcsolatos hatáskörét gyakorolni, ennek megfelelően a környezeti hatásokat vizsgálni és értékelni (AB határozat [54] és [66]-[67]);

- ezen eljárások során az integrált hatóság a tényállás tisztázásának részeként köteles vizsgálni az emberi beavatkozás környezeti elemekre, és ezen keresztül az emberi egészségre gyakorolt hatására vonatkozó szakkérdéseket (AB határozat [81]-[82]);

- az integrált hatóság köteles a rendelkező részben kiemelni, hogy a természeti értékek, a környezeti elemek károsítása, illetve veszélyeztetése tilos, és köteles a határozat indokolásában rögzíteni, hogy a rendelkező részben megengedett tevékenységet és annak feltételeit miért tekinti olyannak, ami miatt azok nem ütköznek e tilalomba (AB határozat [79]);

- tekintettel arra, hogy a környezet és a természet az emberi beavatkozásokat passzív alanyként viseli el, a hatóság feladata, hogy döntésében a szakkérdésről az indokokra is kiterjedően megfelelő mélységű, és világos választ adjon, ezzel teremtve meg a környezet és a természet érdekében fellépők tisztességes eljáráshoz, illetve a jogorvoslati joghoz való jogának alkotmányos feltételét (AB [81] és [87]);

- a fenti követelmény alapozza meg a jogorvoslati lehetőségeket is, „különben senki sem lesz képes a hatósági döntés által okozott jogsértés hatékony vitatására és a bíróság nem lesz abban a helyzetben, hogy megalapozott döntést hozzon a kereseti kérelemről” (AB [87]);

- az alkotmányos (alaptörvényi) követelmény alapján a jövő nemzedékek életfeltételeinek biztosítása érdekében a hatóság döntésében az elővigyázatosság és a megelőzés elvét a szervezeti rendszertől és az ügýtípustól függetlenül minden esetben köteles érvényesíteni, így az AB határozatból fakadóan nyilvánvalóan az egyedi engedélyezésen túl akár a bejelentési és ellenőrzési eljárásokban is, amennyiben fennáll a környezeti elemek érintettsége (AB határozat [74]);

Az AB határozat külön is kiemeli, hogy mindezen elvárások azért lényegesek, mert „*Az egészséges környezethez való jog érvényesülésén túl a tisztességes hatósági eljárásból való joggal, a jogorvoslatból való joggal és a bírósághoz fordulás jogával is szoros kapcsolatban áll a mulasztás megállapítása.*” (AB határozat [91]). Mindehhez természetesen jogalkotói lépésekre van szükség, de a hatósági eljárások során jogalkotás nélkül is lehet és kell megfelelő eljárási rendet kialakítani.

2. Az Alkotmánybíróság döntése kapcsán szükségesnek tartom az alábbiakra is felhívni a figyelmet:

- a tényállás tisztázásának elmulasztása eljárási hiba okán jogorvoslati vagy akár – az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény 121. §-a alapján – felügyeleti eljárás kezdeményezését alapozhatja meg;

- a passzív alanyak minősülő környezetet és természetet védő környezetvédelmi és természetvédelmi társadalmi szervezeteket megillető ügyféli jogállásra vonatkozó rendelkezéseket (1995. évi LIII. törvény 98. § (1) bekezdés, 1996. évi LIII. tv. 3.§ (2) bekezdés) úgy kell értelmezni, hogy minden olyan hatósági eljárásban, amely érinti a nemzet közös örökségét, ezen társadalmi szervezeteket megilleti az ügyféli jogállás, mert ők azok, akik az eljárásban ügyfélként képviselik a környezeti elemeket és természeti értékeket, és e minőségükben felléphetnek a hatóságok jogsértő döntésével szemben, kérve a bíróságot a döntés felülvizsgálatára;

- közigazgatási döntéshozókkal szemben alapvető követelmény, hogy az eljárások megindulásáról a nyilvánosságot megfelelő módon tájékoztassák és a tájékoztató elérhetősege ne változzon folyamatosan;

- a 2001. évi LXXXI. törvénnyel kihirdetett Aarhusi Egyezmény 6. cikk 2. pontja szerint az eljáró hatóságnak a környezeti döntéshozatal korai fázisában aktív tájékoztatási kötelezettsége van, melyet közzététellel vagy egyéni tájékoztatással teljesíthet, lehetővé téve a lakosság és a társadalmi szervezetek eljárásba való belépését ügyfélként, az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. CL. tv. 123. § (1) g) pontja szerint pedig semmisségi okot jelent, amennyiben a további ügyfélként való bevonás elmarad;

- az Alkotmánybíróság által megfogalmazott alkotmányos követelmény érvényesülésének egyik elengedhetetlen feltétele, hogy az integrált hatóság belső szabályzatai mindezeket tükrözve segítsék a szervezeten belüli számonkérhetőséget és kikényszeríthetőséget az igazgatási és hatósági eljárások során.

3. Az Alkotmánybíróság határozata elsősorban annak vizsgálatára terjedt ki, hogy a szervezeti átalakítás miatt megváltozott döntési mechanizmus miként érintette az egészséges környezethez való jog tényleges érvényesülését, valamint az Alaptörvény P) cikkének hatálya alá tartozó nemzet közös örökségének megóvását. A testület okfejtése szerint az integrált területi hatóságok magukban foglalják a korábban önálló hatóságként eljáró vagy szakhatóságként állásfoglalást adó környezetvédelmi- és természetvédelmi hatóságokat, így a szakmai kérdést az eljáró hatóság már az integrált hatáskör alapján köteles megítélni ugyanazzal a tudással és elkötelezettséggel, mint tették azt önálló szervként. A szakkérdésről kialakított vélemény tartalmát tekintve nem lesz csekélyebb jelentőségű, mindössze azt jelenti, hogy már nem „más (önálló) hatóság hatáskörébe” tartozik a környezetvédelmi, természetvédelmi szempont megítélése, hanem az integrált hatóság szervezetén belül kerül megítélésre. Amennyiben az alapügyben eljáró hatóság nem az integrált kormányhivatal, akkor a környezetvédelmi, természetvédelmi hatósági véleményt szakhatóságként tudja megfogalmazni. A jogalkalmazótól elvárt döntési minőség tehát nem változott: a környezet és természet védelmének – akár szakhatósági állásfoglalásról, akár szakkérdésről kialakított véleményről van szó – elsődleges szempontként kell érvényesülnie a környezet, illetve a természet védelméről szóló törvényekben megfogalmazott tartalmi követelmények szerint:

A hatóság a tervezett tevékenység elvégzéséhez nem járulhat hozzá, ha az környezeti elemet veszélyeztetne vagy károsítana. (1995. évi LIII. tv. 66. § (2) bekezdés)

A hatóság a tervezett tevékenység elvégzéséhez nem járulhat hozzá, ha az (1) bekezdés szerinti vizsgálat alapján az természeti értéket vagy védett természeti területet veszélyeztetne vagy károsítana. (1996. évi LIII. tv. 38./A. § (2) bekezdés)

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint tehát a szervezeti rendszer átalakításából adódóan megváltozott szakmai közreműködés önmagában nem alaptörvény-ellenes, nem ütközik a visszalépés tilalmába, feltéve, hogy az idézett (2) bekezdéseknek megfelelő döntéshozatal továbbra is garantált. Mindezek ellenére az Alkotmánybíróság a fent megfogalmazottakat olyan jelentős kérdésnek tekintette, hogy szükségesnek tartotta – a fent idézett – alkotmányos követelmények kinyilvánítását.

Az eljárási garanciák az anyagi jogi előírásokat töltik meg élettel, őröködnék a megvalósulásuk felett, ez esetben a következőképpen: az idézett (2) bekezdésekben írt magasrendű szempontot érvényesítenie kell az integrált hatóságnak, melynek az Alkotmánybíróság leírása szerint komoly feladata van e téren:

*„[65] A szóban forgó jellemző tehát az, hogy az integrált szervezeti rendszerben a **hatáskör egyszemélyes címzettje egyszerre köteles számtalan ágazati előírásnak, illetve elvárásnak megfelelni, ha a hatósági eljárásban a környezetvédelmi, illetve természetvédelmi szempontok érvényesülését nem szakhatósági közreműködés keretében, hanem szakkérdésként vizsgálja.** Ezzel szemben a környezet- és természetvédelmi (szak)hatóság vezetője a korábbiakban homogén szempontrendszerhez volt kötve döntése meghozatalakor. Számára fel sem merülhetett az a jogkérdés, hogy miként lehet összeegyeztetni az egymással konkuráló környezet- és természetvédelmi, illetve más ágazati előírásokat.”* Az Alkotmánybíróság éppen ezért tartotta elkerülhetetlennek az alkotmányos követelmény meghatározását. Az Alkotmánybíróság megfogalmazása szerint: *„[e]zen alkotmányos követelmény egyszerre hivatott kifejezésre juttatni az egészséges környezethez való jog alkotmányos tartalmát és kímélni a támadott hatályos jogot. Eközben elejét veszi annak, hogy jogszabály-értelmezéssel lerontsák az egyszerű törvényekben megjelenő általános zsinórmértéket. **Azzal konkuráló jogszabályhelyek rugalmas értelmezése sem vezethet ugyanis a környezeti elemek és a természeti értékek sérüléséhez, mert az alkotmányos követelmény feljebb emeli a garancia szintjét, és ezáltal megalapozza az indítványban felvetett alkotmányossági aggályok elutasítását.**”*¹

Az alkotmányossági aggályokat tehát az Alkotmánybíróság csak azért utasította el, mert közben meghatározta azt az alkotmányos követelményt, amelynek való megfelelés – a bíróságok előtt is számonkérhető módon – minden hatóság kötelezettsége.

Az eljárásjogi garanciáknak ebben a szervezeti rendszerben nem a hatósági döntéssel szembeni bármiféle bizalmatlanság miatt van jelentős szerepe, hanem éppen ellenkezőleg azért, mert gyakran kell olyan megalapozott döntést hozni, mely minden ellentétes vagy versengő érdeket, értéket egyaránt figyelembe vesz és véd. Nem elegendő tehát anyagi jogi „zsinórmértékként” előírni, hogy a komplex döntéshozatalban a környezeti és természeti értékek prioritást élveznek, ennek megtörténtét minden esetben ellenőrizni is kell. Ahogyan a környezetvédelmi, természetvédelmi szakkérdések szakhatósági hozzájárulásként (kötelező erővel, nyilvánosan, jogorvoslati joggal) jelentek meg az eljáró hatóság döntésében, úgy a szakkérdésről kialakított álláspontnak is ugyanilyen tartalmi (anyagi és eljárásjogi) elvárásoknak kell megfelelniük:

„[76] Egyrészt a szakhatóság állásfoglalása a kérelmező hatóság vezetője számára jogi kötőerővel rendelkezik. Szakhatósági eljárásban továbbá nincs jogszerű lehetőség arra, hogy a kérelmező hatóság munkatársa utasítsa a szakhatóság munkatársát.

[77] A szakkérdésre adott „belső” válasz ettől eltérően nem köti a kormány megbízottat akkor sem, ha hivatala egyik szervezeti egysége (osztálya, főosztálya) adta és akkor sem, ha kompetens szervezeti egység hiányában egy másik kormányhivatal megfelelő egységét keresték meg annak beszerzése érdekében. Utóbbi esetben a szakkérdést megkeresésre vizsgáló állami tisztviselő a vizsgálatot kérő kormányhivatal feladatellátásért felelős szervezeti egysége vezetőjének utasításai szerint köteles eljárni.

[78] Másrészt a szakhatóság kötelező állásfoglalása a hatósági döntés rendelkező részében szerepel, annak egyik kötelező eleme kifejezett törvényi rendelkezés értelmében. Ezzel szemben a szakkérdésre adott válasza nem vonatkozik hasonló követelményre. A szakhatósági állásfoglalás indoklását a kérelmező hatóság köteles a saját döntése indoklásába illeszteni kifejezett törvényi rendelkezés értelmében. Ez a követelmény sem érvényesül a szakkérdésre adott válasz esetében.”

Az Alkotmánybíróság a mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet tehát nem abban látja, hogy az eddig szakhatósági eljárás keretei között értékelt szakmai kérdéseket már az integrált rendszeren belül

¹ 4/2019. (III.7.) AB határozat [67], szerkesztői kiemelés

szakkérdés vizsgálataként is lehet kezelni, hanem abban, hogy ez utóbbi – jelen formájában – nem feltétlenül, és nem igazolhatóan nyújt egyenértékű védelmi garanciákat. A testület hangsúlyozta, hogy az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésének, valamint ezzel nyilvánvaló összefüggésben a XX. cikk, valamint a XXI cikk (1) bekezdésének érvényesítését szolgáló eljárási garanciák hiányossága nemcsak a tisztességes eljárás és a jogorvoslati jog biztosítása szempontjából vezet alaptörvény-ellenességhez, hanem azért is, mert a meglévő eljárási szabályok nem érvényesítik az elővigyázatosság és a megelőzés elvét, hiszen azokat csak a kellően megalapozott és többszörös szűrőn átesett hatósági döntések szolgálhatják. A környezet- és természetvédelmi ügyekben nem engedhető meg, hogy az eljárások rendje ne ezen elvekre épüljön, hiszen csak így lehet elérni ezen értékek veszélyeztetésének és károsításának elkerülését, az egészséges környezethez, valamint a testi és lelki egészséghez fűződő alapvető jogok érvényesítését.

Az Alkotmánybíróság az ügy vizsgálatakor ezért hivatkozott az Alaptörvény további rendelkezéseire a tisztességes eljáráshoz való jogra, illetve a bírósághoz való fordulás jogára:

„XXIV. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”

(7) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”

Nem vitatható, hogy a tisztességes eljáráshoz való alapjog ugyanolyan ismérvek mentén érvényes minden hatósági eljárásra, függetlenül annak elnevezésétől. Sajnálatos azonban, hogy a szervezeti integráció, melynek célja egyébként egy hatékonyabb közigazgatás volt, az átalakítás „mellékhatásaként” közvetlenül sértheti a XXIV. cikk (1) és (7) bekezdését. Ezzel kapcsolatos aggályaimra „A környezetvédelem szervezeti rendszerével kapcsolatos elvárások, különös tekintettel a hatósági szervezetrendszer kérdéseire” című elvi állásfoglalásomban is kitértem.²

Amikor az eljárási garanciák és az igazgatási, hatósági szervezet felépítése között szoros és közvetlen kapcsolat van, akkor a szervezeti átalakítás során minden esetben értékelni kell, hogy az miként hat az eljárási garanciákra. A kormányhivatali integrációt értékelve az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – állapította meg, hogy [...] az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből és XXI. cikk (1) bekezdéséből fakadó mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség áll fenn, mivel a hatályos törvényi szabályozás nem írja elő, hogy az eljáró közigazgatási hatóságnak kifejezett megállapítást kell tennie határozata rendelkező részében az ügy környezet- és természetvédelemre gyakorolt hatásáról. (AB határozat 2. pont)

A testület az elővigyázatosság és a megelőzés elvét az egészséges környezethez való jog Alaptörvényből levezethető (XXI. és P) cikkek) tartalmának tekinti, érvényesülésükben az eljárási garanciáknak jelentős szerepe van. A környezet- és természetvédelmi ügyekben az eljárások rendjének ezen elvekre kell épülniük, hiszen csak így lehet elkerülni az értékek veszélyeztetését és károsítását, illetve biztosítani a jogok érvényesítését.

Mindezekre tekintettel szükségesnek tartom hangsúlyozni, hogy a fent megfogalmazott követelményeket a hatóságok kötelesek tiszteletben tartani, függetlenül attól, hogy az Országgyűlés meghozta, avagy nem hozta még meg azokat a rendelkezéseket, amelyek 2019. június 30-áig történő megalkotására az Alkotmánybíróság felszólította.

Budapest, 2019. szeptember 30.

Dr. Bándi Gyula
a jövő nemzedékek szószólója

² Az állásfoglalás elérhető:

http://www.ajbh.hu/documents/10180/2762244/Elvi_%C3%A1ll%C3%A1sfoglal%C3%A1s_Fel%C3%BCgyel%C5%91s%C3%A9gek_integr%C3%A1ci%C3%B3ja_2018.05.08.pdf/f7b76ffa-f01a-3b8c-aaf0-ed6948efe5b7