

SZAMEK GABRIELLA

Közigazgatási Jogi Tanszék

Témavezető: dr. Bándi Gyula egyetemi tanár (Pázmány Péter Katolikus Egyetem)

QUO VADIS KÖZMEGHALLGATÁS?

I. Bevezetés

A társadalmi részvétel és az ehhez kötődő civil kontroll érvényre juttatása alapvető követelményként jelent meg a környezetjog fejlődésében a XX. században.¹ A jogállam megteremtésének folyamatában alapvető követelmény a felismert érintettség és az informáltságon alapuló egyéni és kollektív társadalmi részvétel joga és kötelezettsége, nem is csak kizárólag a környezetvédelem területén. A társadalom egésze, csoportjai és maga az egyén is elszenvedői a környezeti károknak, ezért is szükséges bevonásuk a döntések előkészítésébe, a döntéshozatalba és a döntés megvalósulásának ellenőrzésébe. Fontos megjegyezni ugyanakkor, hogy a társadalom és az egyes polgárok maguk is közreműködnek a környezeti ártalmak előidézésében, így lényeges (lenne) a környezeti nevelés megjelenése is.²

Az Euro-barométer felmérései szerint, az Európai Unió polgárai igen magas arányban (80 % vagy még több) tartják nagyon fontosnak a környezettel kapcsolatos kérdéseket, és az EU 3-5 legfontosabb prioritása közé sorolták.³

A környezeti demokrácia jogintézményei mind a nemzetközi egyezmények, mind pedig az Európai Unió részeivé váltak. Az Európai Unió Bírósága ítélezési gyakorlatában arra törekedett, hogy egyfelől kötelezze az uniós tagállamokat a társadalmi részvételre vonatkozó szabályok betartására, másrészt hogy lehetőleg pontosan definiálja a tagállamok számára a társadalmi részvétel tényleges érvényesülését jelentő jogalkotói szándékot.⁴

A társadalmi részvétel általában sok elvi és gyakorlati kérdésre ad megfelelő választ, fontos azonban megjegyezni, hogy ennek előfeltétele az információ. Ilyenek például, hogy az állam önmagában nem képes a társadalom érdekeit reprezentálni, szükség van a demokrácia közvetlenebb megjelenésére is. A jó kormányzás feltételezi többek között a közigazgatás és a társadalom közötti párbeszéd fontosságát, a jó kormányzás partnerként tekinti a társadalmat, amelyre legalábbis a környezetvédelem területén rá is szorul. A jogállamiság elvének biztosítására is szolgál a társadalmi részvétel és egyben növeli a környezettudatosságot a társadalomban, ez pedig különösen lényeges, hiszen, ahogy már volt erről szó, a társadalom magatartása önmagában is jelentős környezeti ártalmat jelenthet.⁵ A környezeti érdekek

¹ Bándi (szerk.): 2008. 193. o.

² Bándi 2014. 58. o.

³ Krämer 2007. 468. o.

⁴ Bándi 2014. uo.

⁵ Bándi 2014. 59. o.

közösségi, társadalmi, illetve ellentmondásosnak tűnő jellege és az állami intézmények működésének korlátai miatt a környezeti jogérvényesítésben egyre nagyobb teret kell adni a polgároknak, a közösségeknek, a társadalmi szervezeteknek.⁶ Ezeket a sajátosságokat a környezeti demokrácia kifejezéssel foglalhatjuk össze.⁷ A környezeti demokrácia példának okáért olyan tényekre és folyamatokra utal, amelyek kapcsolatban lehetnek a környezettel és az emberi egészséggel, jól-léttel. A legfontosabb okok, amelyek miatt a környezeti demokráciára nagy szükség van, be vannak ágyazva a gazdasági fejlődési trendek kudarcába. Gyakorlatilag kezelhetjük szinonimaként a környezeti demokráciát és a társadalmi részvételt.⁸

Jelen tanulmány a társadalmi részvétel egyik eljárásjogi megjelenési formájával, a közmeghallgatással foglalkozik. Mivel a hatályos jogi szabályozás nem teremt egyértelmű helyzetet a közmeghallgatással kapcsolatban, így fontos feltennünk azt a kérdést, merre is tart a közmeghallgatás eszköze? A részvételi jogok szerepe és fontossága miatt is lényeges lenne, hogy a közmeghallgatás teljességében, mindennemű korlátozás nélkül érvényesülni tudjon. Szintén megfontolást érdemel – ahogy majd látni is fogjuk –, hogy az érintettek bevonásával, meghallgatásával hozott döntések végrehajthatósága jobb, illetve költséghatékonyság szempontjából is előnyösebb, ha az alapeljárás befejezésével végleges és végrehajtható döntést kapunk.

II. Aarhusi Egyezmény

Az ENSZ Európai Gazdasági Bizottsága – hazánkban a 2001. évi LXXXI. törvénnyel kihirdetett – a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott Egyezménye (továbbiakban: Egyezmény) beszél a társadalmi részvételről, mely kapcsán a következő elemek kerülhetnek szóba:

- az információhoz való jog;
- a részvételi jogok, így részvétel a jogalkotásban; a közigazgatási döntéshozatalban beleértve az egyedi ügyeket, továbbá ennek folytatásaként a környezetvédelmi ellenőrzésben;
- részvétel a jogérvényesítési folyamatokban, ezen belül a jogorvoslathoz való jog, illetve a perlési jogok;
- ezek szolgálatában pedig a környezetvédelmi egyesületek jogai, a részvételre képesítés.

Ezeket a jogokat úgynevezett három pilléres szerkezetnek szoktuk nevezni. Az első pillér az információhoz való hozzájutás, mely tulajdonképpen a többi jog előfeltétele is, ezt az Egyezmény 4. és 5. cikke írja le. A következő pillér a döntéshozatalokban való részvétel lehetősége, mellyel az Egyezmény 6-8. cikke foglalkozik. A harmadik pillér az

⁶ Fodor 2016. 101. o.

⁷ Fodor 2016. 103. o.

⁸ Bándi (edited) 2014. 4-5. o.

igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés lehetősége, amely mindkét korábbi pillér működésének is biztosítéka, ezt a lehetőséget az Egyezmény 9. cikke intézményesíti.

Ha a közmeghallgatásról gondolkodunk a második pillér a kiemelendő, e pillér esetében beszélhetünk az egyedi döntéshozatalban való részvételről, melynek részeként találjuk a közmeghallgatás jogát is.

Érdekes még e tárgykörhöz látnunk azt is, hogy a 2015-ben elfogadott ENSZ Fenntartható Fejlesztési Célok – amelyet hazánk az elsők között ratifikált – is kiemelten foglalkozik a társadalmi részvétel kérdéseivel. A célok egészét átszövi a partnerség intézménye, maga a 16. cél⁹ 7. Feladata pedig rögzíti: „Minden szinten biztosítjuk a befogadó, fogékony, képviselaten és részvételen alapuló döntéshozást.” Ugyanezen cél 10. Feladata pedig kimondja: „A nemzeti jogszabályokkal és a nemzetközi egyezményekkel összhangban biztosítjuk az információhoz való nyilvános hozzáférést, az alapvető szabadságjogok védelmét.”

Ehhez kapcsolódóan megemlítendő az uniós stratégiák szintjén a jelenleg is érvényben lévő, 2020-ig terjedő hetedik környezetvédelmi akcióprogram¹⁰, „Jólét bolygónk felélése nélkül” 4. sz. célkitűzése a társadalmi részvétel minden területét magába foglalja.

III. Környezetgazdaságtani megfontolások

A közmeghallgatás lehetőségeit, hasznait környezetgazdaságtani szempontból is meg lehet közelíteni. Ha egy adott időpontban nem az optimálisnak tartott környezethasználati szint alakul ki, akkor az a kérdésünk, hogy lehetne azt mégis elérni.¹¹

A környezetpolitikai beavatkozás alapja, hogy ráismerünk, a piaci kudarcok (így a külső gazdasági hatások és a közjavak vagy szabad javak) jelenléte, illetve a tranzakciós költségek alkukat hátráltató vagy éppen azt megakadályozó hatásai arra vezetnek, hogy az alapvető hatékonysági célt nem tudjuk elérni. A beavatkozó szándéka ilyenkor, hogy olyan pótlólagos szabályokat hozzon létre, adjon hozzá a társadalom már létező (jogszabályokban rögzített és szokásokon alapuló) szabályrendszeréhez, melyek segítségével a piaci kudarcok mértéke csökken, a tranzakciós költségek mérséklődnek, így az alkukat nem akadályozó mértékűvé válnak.¹²

A környezetgazdaságtan felosztását követve a közmeghallgatás a Coase-i jogallokálási csoportba tartozik. A jogallokálás nem más, mint a jogosultságok és szerződések terepe. Az externáliákat vagy a közjavakat, közösen használt (szabad) javakat a magas tranzakciós költség hozza létre – ennek a tranzakciós költségnek nagysága azonban a jogrendszertől függ. Ezek csökkentésére szolgáló eszközök közé tartozik, ha valamit tulajdonba adunk, ha meghatározzuk, hogy kinek van joga dönteni valamiről, ha lehetővé tesszük (nem tiltjuk,

⁹ „A fenntartható fejlődés érdekében békés és befogadó társadalmakat alakítunk ki, mindenkinek biztosítjuk a jogorvoslatot és a törvény előtti egyenlőséget, és a kormányzás minden szintjén hatékony, elszámoltatható, befogadó intézményeket építünk ki.”

¹⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 1386/2013/EU határozata (2013. november 20.)

¹¹ Bartus – Szalai 2012. 71. o.

¹² Uo.

illetve a tranzakciós költségek leszorításával még le is egyszerűsítjük), hogy a felek alkudozzanak, akkor a pareto-hatékony állapot a Coase-tételnek megfelelően előállhat.¹³ A „Coase-elmélet” azt mondja ki, hogy függetlenül attól, hogy melyik félnek vannak törvényes jogai, tranzakciós költségek nélkül automatikus tendencia alakul ki a társadalmi optimum tárgyalásokon keresztül történő elérésére.¹⁴ A hatékonysági probléma akkor merül fel e körben, ha az alkudozó felek között nem áll fenn egyensúly, vagy pedig nincs lehetőségük, terepük az alku megteremtésére. A közmeghallgatás eszköze ezt a helyzet oldja fel, lehetőséget teremt az összes érintett félnek, hogy tárgyaljanak, adott esetben pedig megfelelő alkut/alkukat alakíthassanak/ alakítsanak ki.

IV. Alapjogi megfontolások

A környezetvédelem és ezen belül a társadalmi részvétel nem képezi a klasszikus emberi jogi dokumentumok tárgyát. Bár mindenképpen megemlítendő, hogy a 2018. évi környezetvédelmi világnap alkalmából az Egyesült Nemzetek Szervezete (ENSZ) környezetvédelmi szervezetének igazgatója, valamint a környezetvédelem és az emberi jogokkal foglalkozó különleges jelentéstevője közös nyilatkozatot adott ki, melyben sürgetik az ENSZ-t, hogy ismerje el emberi jogként az egészséges környezethez való jogot.¹⁵

Jelenleg azonban az Emberi Jogok Európai Egyezménye¹⁶ (továbbiakban: EJEE) sem tartalmazza kifejezetten az egészséges környezethez való jogot. Ugyanakkor az Emberi Jogok Európai Bírósága (továbbiakban: Bíróság) eddigi joggyakorlata során az EJEE a magán- és családi élet védelmét szolgáló 8. cikket használta jogalapként, ha környezettel, környezeti ártalmakkal kapcsolatos ügyekben ítélezett.¹⁷ Ugyanakkor kezd megjelenni a környezettel kapcsolatos ügyek ítéleteiben a döntéshozatalban való részvétel követelménye, a méltányos egyensúly megtalálása az érintett személyek érdekei és a társadalom egésze között, és ehhez kapcsolódóan a tisztességes eljáráshoz való jog tartalmának szélesítése. A *Dubetska és mások kontra Ukrajna*¹⁸ ítélet tanúsága, hogy a környezetvédelmi kérdésekben az államnak széles mérlegelési jogkörrel kell rendelkeznie, és választási lehetőséget kell biztosítani a kötelezettségek teljesítésének különböző módjai és eszközei között. A végső kérdés azonban az a Bíróság előtt, hogy vajon az államnak sikerült-e méltányos egyensúlyt teremteni az érintett személyek és a közösség egésze egymással versengő érdekei között. Az ilyen értékelés elvégzéséhez minden tényezőt – ideértve a hazai jogszerűséget – elemezni kell az adott esettel összefüggésben. Ebben az adott ügyben a Bíróság úgy ítélte meg, hogy Ukrajna

¹³ Bartus – Szalai 2012. 79. o.

¹⁴ Szlávik (szerk.) 2007. 176. o.

¹⁵ <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23162&LangID=E>
(2018.06.28.)

¹⁶ 1993. évi XXXI. törvény az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről

¹⁷ Ld. például: López Ostra kontra Spanyolország ügyet (a határozat 1994. december 9-én került elfogadásra, 41/1993/436/515) vagy a Fadeyeva kontra Oroszország ügyet (a határozat 2005. június 9-én született meg, 55723/00)

¹⁸ Ítélet: 2011. február 10., ügyszám: 30499/03

nem talált méltányos egyensúlyt (*fair balance*) az érintett személyek érdekei és a társadalom egésze között. A *Grimkovskaya kontra Ukrajna* ügyben¹⁹ a Bíróság – utalva az Aarhusi Egyezményre is – a nyilvánosság részvételét a környezetvédelmet érintő döntéshozatali eljárásokban az EJEE 8. cikke által védett jogok egyik legfontosabb eljárási garanciájaként határozta meg. Vagyis a közmeghallgatás nem formalitás, hanem a közigazgatási hatósági döntés érvényességének egyik meghatározó eleme lehet a bírósági felülvizsgálat során, amikor annak megítéléséről van szó, hogy a közigazgatási hatóság *fair*, vagyis tisztességes ügyintézés keretében avatkozott-e be az érintettek alapvető jogaiba, és biztosította-e utóbbiak tényleges részvételét a jogaikat hosszú távon és mélyen érintő állami döntéshozatali eljárásban.²⁰

A Bíróság erőfeszítéseket tett, hogy a környezetvédelmi követelmények megsértését emberi jogi sérelemnek tekintse, még úgy is, hogy az európai konvenció szövege közvetlenül nem tartalmazza e kérdéskört. A Bíróság elfogadta, hogy nem elégedhetünk meg azzal a ténnyel, hogy a környezeti ártalmak témájával a konvenció nem foglalkozik, mert egyes más emberi jogok, alapjogok biztosítása mára már nem képzelhető el a környezeti érdekek védelme nélkül. A kapcsolatot a kötelezettségek kiterjesztésével teremtette meg, így az állam elé állított követelmények szintje egyre növekszik, jogsértése nem pusztán az állami szervek aktív jogsértéseiben keresendő, hanem a passzivitásban, a védelmi követelmények, kötelezettségek elmulasztásában is. Fontos látnunk ugyanakkor, hogy ezeknek az eseteknek a köre szűk, csak a jelentős jogsértésekre korlátozódik, illetve alkalmazásához az egyének jogával való kapcsolatot kell megteremteni.²¹

Európai uniós (továbbiakban: EU) szinten is viszonylag korán, még az Aarhusi Egyezmény elfogadása előtt²² megjelent a közösségi részvétel lehetősége. Ennek lényeges pontja volt a társadalom informálása mellett a társadalom tagjai számára lehetőséget biztosítani arra, hogy kifejthessék véleményüket a tervezett projektekről és azok környezeti hatásairól.²³ Természetesen ez még nem jelentett egyéni, általános jogot a környezetvédelmi döntéshozatalban.²⁴

Az Európai Unió Bírósága (továbbiakban: EUB) rendkívül proaktív ítélkezési gyakorlatot folytat a környezetvédelem és kiemelten a társadalmi részvétel területén. Sharpston Főtanácsos véleménye szerint „*senki nem járhat el a környezet nevében.*”²⁵ Kokott Főtanácsos pedig úgy vélte, hogy a „*környezet nem képes arra, hogy megvédje magát a bíróság előtt, ezért képviselni kell, például aktív polgárok és társadalmi szervezetek segítségével.*”²⁶ Kokott főtanácsos egy másik ügyben adott indítványában²⁷ úgy fogalmazott:

¹⁹ Ítélet: 2011. október 21., ügyszám: 38182/03

²⁰ Barabás - Baranyi - Kovács (szerk.): 63. § (1) bekezdés kommentárja

²¹ Bándi 2013. 78. o.

²² Ld. például: 85/337/EGK irányelv az egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról (1985. június 27.)

²³ Krämer 2007. 154. o.

²⁴ Krämer 2007. 155. o.

²⁵ Sharpston Főtanácsos véleménye, amelyet 2010. december 16-án adott ki a C-115/09. sz. ügyben ECLI:EU:C:2010:773

²⁶ Kokott Főtanácsos véleménye, amelyet 2012. október 18-án adott ki a C-260/11. sz. ügyben. ECLI:EU:C:2012:645

„A nyilvánosság Aarhus-i Egyezményben előírt részvétele az esetlegesen jelentős környezeti hatással bíró döntéseknél a folyamat olyan korai fázisában kell, hogy megtörténjen, amikor még minden lehetőség nyitott, és valódi befolyásolásra van lehetőség.”²⁸

Természetesen a honi jogunk is több alkotmányos követelményt is meghatároz a jelen tanulmány tárgyával kapcsolatosan. Az Alaptörvény B) cikke rögzíti, hogy Magyarország független, demokratikus jogállam. Az Alaptörvény P) cikke alapján a természetes erőforrások védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége. A XX. cikk a testi és lelki egészséghez való jogot, a XXI. cikk az egészséges környezethez való jogot, míg a XXVIII. cikk pedig a tisztességes eljáráshoz való jogot szabályozza.

Az Alkotmánybíróság (AB) is többször foglalt állást a tisztességes eljáráshoz való jog kérdésében. Az AB kifejtette, hogy a „*tisztességes eljárás*” (*fair trial*) követelménye nem egyszerűen egy a bíróságnak és az eljárásnak itt megkövetelt tulajdonságai közül [...], hanem a *fair trial* olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet csupán megítélni. Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartása dacára lehet az eljárás „*méltánytalan*” vagy „*igazságtalan*”, avagy „*nem tisztességes*”.²⁹ Egy másik határozatában is úgy fogalmazott: „*a tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni.*”³⁰

V. Közmeghallgatásról általában

Általánosságban a közmeghallgatás lebonyolítása során a kellő idővel korábban meghirdetett közmeghallgatáson megjelenik a hatóság képviselője, az érintett nyilvánosság, a kérelmező, valamint az egyéb érintettek³¹. A kérelemmel/beruházással kapcsolatos kérdéseket meghatározott időpontig írásban be kell nyújtani, de lehetőséget kell biztosítani arra is, hogy a résztvevők helyszínen tehessenek fel kérdéseket. A hatóságnak pártatlannak kell lenni a közmeghallgatás során. A közmeghallgatás keretében a kérelmező bemutatja a tevékenység vagy létesítmény terveit, és válaszol a felmerülő vagy előre benyújtott kérdésekre. A közmeghallgatás során vagy írásos jegyzőkönyv, vagy hangfelvétel készül, mely az érintett nyilvánosság számára is elérhető kell legyen.

A jelenleg már hatályon kívül helyezett Ket.³² 63. § (1) bekezdése tartalmazta a közmeghallgatás általános lehetőségét: „*A hatóság közmeghallgatást tart, ha*

a) ezt jogszabály előírja,

²⁷C-196/16. és C-197/16. sz. egyesített ügyekben, amelyet 2017. március 30-án adott ki ECLI:EU:C:2017:249

²⁸ Az ítéletbe (ECLI:EU:C:2017:589) nem került át szó szerint a Főtanácsosi indítványnak ez a javaslata.

²⁹ 6/1998. (III.11.) AB határozat

³⁰ 14/2004. (V.7.) AB határozat

³¹ Például a szakhatóságok vagy a helyi önkormányzat képviselői.

³² A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény

b) az eljárásban több mint ötven ügyfél vagy több mint öt, a 15. § (5) bekezdésében meghatározott szervezet [ti.: civil szervezet – SzG] vesz részt, kivéve, ha törvény másként rendelkezik, vagy

c) a hatóság a nyilvánosság véleményének megismerése érdekében ezt szükségesnek tartja.”

A közmeghallgatás funkciója a közigazgatási hatósági eljárásokban a nyilvánosság véleményének megismerése, ezzel egyszersmind az állam feletti társadalmi kontroll megteremtése. A cél, hogy az eljáráshoz kapcsolódó információk megismerhetővé váljanak, és az Egyezményrel összhangban biztosítsák a társadalmi részvételt az egyedi ügyekben. Elősegíti a döntések nagyobb társadalmi elfogadását, hiszen a potenciális érintetti kör bevonása az állami döntéshozatalba növeli a döntések legitimitását is. A közmeghallgatás egyfajta érdekegyeztető, konzultációs fórum, a közmeghallgatás egyik azon eszközök között, melyek a különböző állami, köz- és magánérdek közötti méltányos egyensúly megteremtését szolgálják, segítik ezeknek az érdekeknek a megfelelő mérlegelését.³³

Másfelől a hatóságnak is segítség, mivel lehetővé teszi széles körben a vélemények megismerését, így a tényállás tisztázásának is hatékony eszköze. Emellett lehetőséget teremt a hatóságnak a jogaikban vagy jogos érdekeikben érintettek körének behatárolásában, egyben az érintettek részére tájékoztatást adhat a hatósági ügy tárgyáról, lehetséges hatásairól, az eljárás állásáról.³⁴

A fentebb már kifejtett bírói joggyakorlat kifejezetten abba az irányba mutat, hogy a közmeghallgatás egyike azoknak az eljárásjogi eszközöknek, melyek az eljárás felülvizsgálata során annak megítélését segítik vagy akár eldönthetik, hogy az eljárás tisztességes volt-e.

VI. Quo vadis?

Ugyanakkor az Ákr.³⁵ már nem tartalmazza a már idézett, Ket.-ben rögzített közmeghallgatásra vonatkozó szabályokat. Az Ákr. általános indokolása szerint a törvény terjedelmében jóval rövidebb, mint az utóbbi években jelentősen felduzzadt Ket. szabályrendszere, és kifejezetten az egyszerűsége, közérthetősége és tömörsége törekszik. Az Ákr. alapeszméje, hogy csak azoknak a szabályoknak a megfogalmazását látja szükségesnek, amelyek valóban minden eljárásban közösek, és az ezen kívül eső szükségszerű eltérések, illetve kiegészítő eljárási szabályok meghatározása az ágazati, különös eljárási jogszabályok feladata. Az Ákr. jogalkotói célja tehát, hogy a Ket.-hez képest rövidebb, egyszerűbben megszövegezett közérthető és tömör általános eljárási törvény jöjjön létre.³⁶ A jogalkotó az indokolásban azt is kifejtette, hogy a közmeghallgatásnak helye lehet, de csak a szakigazgatási, különös eljárási szabályok között, az Ákr. 8. § (3) bekezdése szerinti kiegészítő szabály lehet.

³³ Barabás – Baranyi – Kovács (szerk.) 63. § (1) bekezdés kommentárja

³⁴ Uo.

³⁵ Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény

³⁶ Általános indokolás az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvényhez

Ennek megfelelően nézzük meg, mely ágazati jogszabály tartalmaz közmeghallgatásra vonatkozó előírásokat.

314/2005. (XII.25.) Korm. rend.³⁷ 9. § (1) bekezdése elrendeli a közmeghallgatás tartását, akárcsak az Atv.³⁸ 11/A. §. Hasonlóképpen tesz az Erdő tv.³⁹, valamint az Étv. A Vgt.⁴⁰ 21/D. § szintén közmeghallgatást rendel tartani, hasonlóképpen a közúti közlekedésről szóló törvény⁴¹ 29/B. §-hoz.

Ugyanakkor a közmeghallgatásra vonatkozó Kvt.⁴² rendelkezések, melyek a Kvt. hatályba lépésekor még megtalálhatóak voltak a törvényben⁴³, a Ket. valamint a KHV kormányrendelet hatályba lépéséhez kötődően, 2005. december 31. napján hatályukat veszítették. A hatályos állapot szerint már nem található meg a közmeghallgatásra vonatkozó eljárási szabályok a Kvt.-ben, így a közmeghallgatás általános elrendelésére és annak lefolytatására vonatkozó részletes előírások sem. Jelenleg a közmeghallgatás lefolytatásáról csak a KHV rendeletben és az Atv.-ben találhatóak eljárási szabályok. E két jogszabályon kívül a fent idézett törvények csak elrendelik a közmeghallgatás tartását, de ahhoz nem kapcsolnak eljárási rendelkezéseket. Emellett szintén fontosnak tartom megjegyezni, hogy több olyan, szűk értelemben is a környezetvédelem területére tartozó kérdéskör, mint például a zajjal kapcsolatos szabályozás, nem tartalmaz előírást sem a közmeghallgatás elrendelésére, sem annak lefolytatására, így közmeghallgatás lehetősége az Ákr. hatálybalépése óta nem adott.

Az Alkotmánybíróság többször foglalt már állást a környezet védelmére létrehozott struktúrával kapcsolatosan is. Az AB egyik határozatban⁴⁴ a visszalépés tilalmának kérdéskörében kifejtette: „A visszalépés tilalma egyaránt vonatkozik a környezet és természet védelmére vonatkozó anyagi jogi, eljárásjogi és szervezeti szabályozásra, hiszen ezek együttesen biztosíthatják csak az elv maradéktalan, az Alaptörvényből következő érvényesülését. A visszalépés tilalma ekként akkor is sérülhet, ha az anyagi jogi szabályozás változatlansága mellett az anyagi jog érvényesítését biztosító szervezeti vagy eljárási szabályozás gyengül.” A 27/2017. (X.25.) AB határozat szerint: „Az elővigyázatosság környezetjogban általánosan elfogadott elvének értelmében az államnak kell biztosítania azt, hogy a környezet állapotának romlása egy adott intézkedés következményeként ne következzen be.” A kifejezetten környezetvédelmi tárgyú, valamint a korábban már hivatkozott tisztességes eljárás megítélésével foglalkozó határozatok mellett érdemes idéznünk a jogállamisággal kapcsolatos egyik határozat⁴⁵ megállapításait is: „A jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok

³⁷ 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet a környezeti hatásvizsgálati és az egyes környezethasználati engedélyezési eljárásról (KHV kormányrendelet)

³⁸ 1996. évi CXVI. az atomenergiáról

³⁹ 2009. évi XXXVII. törvény az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról

⁴⁰ 1995. évi LVII. törvény a vízgazdálkodásról

⁴¹ 1988. évi I. törvény a közúti közlekedésről

⁴² 1995. évi LIII. törvény a környezet védelmének általános szabályairól

⁴³ Kvt. 93-94. §-ai a törvény hatályba lépésekor (1995. december 19.)

⁴⁴ 3223/2017. (IX.25.) AB határozat

⁴⁵ 56/1991. (XI. 8.) AB határozat

számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki a tevékenységüket.”

Az Ákr. indokolása szerint a közmeghallgatás nem általános eljárási eszköz, ezáltal nincs is helye az általános eljárási törvényben. Ugyanakkor a Ket. a hatályba lépése óta folyamatosan tartalmazta a 63. § (1) c) pontjában az általános, „fakultatív” közmeghallgatás lehetőségét, szolgálva ezzel a demokratikus, a társadalom széles körét bevonó közigazgatási hatósági döntéshozatalt. Ez a lehetőség eltűnt az Ákr. hatályba lépésével. Különösen érdekes az Ákr. általánosságra való hivatkozása a közmeghallgatással kapcsolatosan annak a fényében, ha megnézzük az Ákr.-be belefoglalt kapcsolódó eljárás⁴⁶ gyakoriságát, vagy éppen a tárgyalás⁴⁷ tartásának gyakoriságát. Az a jogalkotói döntés, mely a közmeghallgatás eszköztét kihagyta az Ákr.-ből az integrációs szemlélet és a rendszerszemlélet hiányáról tesz tanúbizonyságot. E két szemlélet viszont elengedhetetlen a környezet hatékony védelmének biztosításához. Mindemellett fontos látnunk, hogy a vonatkozó alkotmánybíróági gyakorlat szerint már az is megalapozhatja a védelem elért szintjétől való visszalépést, ha az anyagi jogi szabályok változatlansága mellett az eljárási szabályozás gyengül, mint jelen esetünkben.

A közmeghallgatás intézménye ugyanakkor túlmutat a környezetvédelmének területén, széles eljárási tárgykörben egyaránt szolgálhatott egyeztető fórumként, tette lehetővé a nyilvánosság bevonását.

A jelenlegi szabályozási környezet alapjogi kérdéseket, aggályokat is felvet. Példaként említhető, hogy az alapvető jogok biztosának egyik vizsgálati mandátuma is leszűkült a szabályozás szűkítésével. A biztos egyik vizsgálati jogosítványa a közmeghallgatáson való részvétel,⁴⁸ így ha szűkítjük a közmeghallgatás tartásának lehetőségét, akkor szűkül a biztos vizsgálati jogköre is. Az Alkotmánybíróság gyakorlatával egyezően a jogállamiság követelménye az is, hogy a hatóságok a jog által szabályozottan, a polgárok számára kiszámítható és megismerhető módon végezzék tevékenységüket. Azzal, hogy a jelenlegi szabályozás – ahogy láttuk – több esetben elrendeli ugyan a közmeghallgatás tartását, de az Ákr. hatályba lépésével annak lefolytatására vonatkozó szabályok jelenleg nem találhatóak meg sem az általános eljárási törvényben, sem a közmeghallgatást előíró ágazati törvényben, sérülhet a jogállamiság követelménye is.

Végezetül pedig az Ákr. 4. §-a tartalmazza alapelvként a (költség)hatékonyság alapelvét. A hatékonyság a megfelelő eljárásjogi intézmények helyes megválasztásában is számon kérhető.⁴⁹ A közmeghallgatás éppen olyan eszköz, mely a hatékonyságot, beleértve a költséghatékonyságot is, képes szolgálni mindamellett, hogy a tényállás tisztázását, a megalapozott, a különböző érdekek közötti méltányos egyensúly kialakítására törekvő döntést is segítheti. El kell gondolkodnunk azon, vajon mi szolgálja igazán az eljárás gyorsaságát és költséghatékonyságát és nem utolsó sorban a döntés megalapozottságát. Ha az alapeljárás, hosszabb ugyan, de megfelelően részt vesz benne minden érintett, a hatóság megismeri a

⁴⁶ Ákr. 45. §

⁴⁷ Ákr. 74. §

⁴⁸ 2011. évi CXI. törvény az alapvető jogok biztosáról 21. § (1) c) pont

⁴⁹ Barabás – Baranyi – Fazekas (szerk.): Kommentár az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvényhez 4. § kommentárja

nyilvánosság véleményét, és így ugyan hosszabban ügyintézással, de már ezen eljárási szakasz végén van az érintettek számára is elfogadható, és így végleges és végrehajtható döntés. Vagy pedig olyan alapeljárást intézményesítenek, melyre ugyan rövid határidőket írnak elő, de nem történik meg a különböző érdekek egyeztetése, és így a döntést a jogorvoslati eljárásokban, időben hosszan elhúzódva, illetve nagyobb költséget viselve vitatják az érintettek?

Felhasznált irodalom

Barabás – Baranyi – Fazekas (szerk.): Kommentár az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvényhez: <https://uj.jogtar.hu> (2018. 06. 28.)

Barabás – Baranyi – Kovács (szerk.): Nagykommentár a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvényhez: <https://uj.jogtar.hu> (2018. 06. 28.)

Bartus Gábor – Szalai Ákos: Környezetgazdaságtani problémák elemzése. Közpolitikai eszközök és joggazdaságtani magyarázatok. Pázmány Law Working Papers, 2012/42. Budapest

Bándi Gyula (szerk.): Az Európai Bíróság környezetjogi ítélkezési gyakorlata. Szent István Társulat, Budapest 2008.

Bándi Gyula: Környezetjog. Szent István Társulat, Budapest, 2014.

Bándi, Gyula (edited): Environmental Democracy and Law. Europa Law Publishing, Groningen/Amsterdam 2014.

Bándi Gyula: A környezethez való jog értelmezése a fenntartható fejlődési stratégia és az Alaptörvény fényében. *Acta Humana – Emberi Jogi Közlemények* NKE Budapest, 2013/1. (I. évfolyam)

Krämer, Ludwig: EC Environmental Law. Sweet & Maxwell, London, 2007.

Fodor László: A környezetvédelmi ügyekben való társadalmi részvétel a tudomány és a gyakorlat tükrében – összefoglalás. In: A társadalmi részvétel a környezetvédelmi ügyekben – A részvételi jogok uniós és hazai jogi védelme. Szerk.: Fodor – Pump, Budapest, 2016. <http://www.ajbh.hu/egyeb-kiadvanyok>

Szlávik János (szerk.): Környezetgazdaságtan. Typotex Kiadó, Budapest, 2007.

QUO VADIS PUBLIC HEARING?

The convention signed in Aarhus, implemented in Hungarian national law as well, makes the possibility of participation in individual administrative cases, one of the pillars for public participation. One appearance of this, is public hearing. During a public hearing there is an opportunity for every concerned participant to meet with each other and ask questions, form an opinion. The process helps create fair balance in the interest of the concerned individuals and the public, thereby serves the enforceability and cost-effectiveness of the decision. Last but not least, it also serves environmental interests. This study presents the valid regulations concerning public hearings in administrative proceedings. The Act CL of 2016 on General Public Administration Procedures does not include the regulations concerning public hearing, so it's worth a thought, that this may be a step back for the environmental protection strategy.