



## A JÖVŐ NEMZEDÉKEK ÉRDEKEINEK VÉDELME TELLÁTÓ BIZTOSHELYETTES

Ügyiratszám: AJB-3976/2023.

### A jövő nemzedékek szószólójának figyelemfelhívása a környezeti ügyekben való társadalmi részvételről

Az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala évekkal ezelőtt jelentette meg a „*Társadalmi részvétel a környezetvédelmi ügyekben (A részvételi jogok uniós és hazai jogi védelme)*” című kötetet, amely az Országos Bírósági Hivatallal közösen 2016. március 7-én megrendezett szeminárium előadásainak felhasználásával készült. A kötet széleskörűen és több oldalról járta körbe a társadalmi részvétel kérdését.<sup>1</sup>

Az idő múlásával e témakör továbbra sem veszít aktualitásából, sőt újra és újra figyelmet kap, hiszen a kisebb-nagyobb beruházások tervezése és létesítése, vagy akár működése kapcsán sorra merülnek/merülnek fel viták az érintett nyilvánosság bevonása és az észrevételek figyelembevétele kérdésében a beruházók, a döntéshozók (az önkormányzatok, a hatóságok) és a lakosság között, jellemzően egyes önkormányzatok településfejlesztési és -rendezési döntései, a környezeti hatások vizsgálata vagy éppen kormányzati szintű lépések, határozatok kapcsán. Az e téren alkalmanként fellángoló konfliktusok is arra hívják fel a figyelmet, hogy az érintettek a tervezés, a döntések előkészítése során nem folytattak megfelelő és informatív párbeszédet, az érdekelt felek között nem volt kellő együttműködés.

Noha az egyedi ügyek megítélése az eljáró hatóságok, bíróságok feladata, az ilyen viták emelkedő száma miatt, azok lehetőség szerinti elkerülése érdekében ugyanakkor indokolt újfent felhívni a figyelmet az alapjogi keretekre, jogszabályi előírásokra, főbb követelményekre és erről tájékoztatni – az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 3. § (1) bekezdése a) és b) pontjaiban biztosított jogköreim alapján – az érintett intézményeket és a nyilvánosságot.

Előre kell bocsájtani – hiszen ez önmagában is közvetlenül kihat a társadalmi részvétel fontosságának megítélésére –, hogy az alkotmánybírói gyakorlat (is) tágran értelmezi a környezeti ügyek spektrumát (odatartozónak minősítve a környezet- és természetvédelmi, a kulturális örökségvédelmi, de a területhasználati és építésügyi ügyeket is<sup>2</sup>), melyek alapjogi vetületeivel az utóbbi időben már több alkalommal<sup>3</sup> foglalkoztam.

1. A környezeti ügyek alapjogi kereteit elsősorban Magyarország Alaptörvényéből kiindulva vizsgáljuk, elsősorban a XX. és XXI. cikkeinek (1) bekezdései által meghatározottan, melyek szerint – a cikkek sorrendjében haladva - *mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez, illetve Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez. Ezen túlmenően kiemelt figyelemmel kell lenni a P) cikkekre is, mely szerint „a természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége”.*

<sup>1</sup> <https://www.ajbh.hu/documents/10180/125038/AJBH-MKBE+szeminárium+kötet+2016+-+Társadalmi+részvétel+a+környezetvédelmi+ügyekben>

<sup>2</sup> Lásd ennek kapcsán például az Alkotmánybíróság 27/1995. (V. 15.), a 16/2015. (VI. 5.), 16/2022. (VII. 14.) és 104/2017. (V. 8.) AB határozatait.

<sup>3</sup> Lásd: <https://www.ajbh.hu/en/jnbh-figyelemfelhivasok1>

Az Alaptörvény mindezekén túl, egyfajta átfogó értelmezési keretként a Nemzeti Hitvallásában egységesen, mintegy a nemzet, a „jelen magyarjai” nevében felelősséget vállal egyfelől az elődeinktől származó közös örökségünk védelméért, másfelől az elkövetkezendő generációkért, így „(v)állaljuk, hogy örökségünket, egyedülálló nyelvünket, a magyar kultúrát, a magyarországi nemzetiségek nyelvét és kultúráját, a Kárpát-medence természet adta és ember alkotta értékeit ápoljuk és megóvjuk. Felelősséget viselünk utódainkért, ezért anyagi, szellemi és természeti erőforrásaink gondos használatával védelmezzük az utánunk jövő nemzedékek életfeltételeit.” Ami pedig a társadalmi részvétel szempontjából ugyancsak kiemelkedően fontos mondat a Nemzeti Hitvallásból – miszerint „Alaptörvényünk jogrendünk alapja, szövetség a múlt, a jelen és a jövő magyarjai között. Élő keret, amely kifejezi a nemzet akaratát, azt a formát, amelyben élni szeretnénk” – az a társadalom egysége elvitathatatlan szerepének és a nemzet akaratának megjelenítése, amelynek megvalósulásához kétséget kizáróan hozzájárul a nemzeti akaratot akár helyi szinten is közvetítő társadalmi részvétel.

Az alapjogi keretekre és az ezzel összhangban kialakított alkotmánybírósági gyakorlatra tekintettel – ebben az értelemben – környezeti ügyként kell tekintetünk minden olyan ügyre, melynek tárgya a fentebb említett államcél, és amely az alapvető jogok érvényesülését, érvényre juttatását érdemben és közvetlenül érinti, akár a jelen, akár az utánunk következő generációk szempontjából. A környezeti ügy fogalma tehát távolról sem értelmezhető szűken, nem kapcsolható sem bizonyos eljárásokhoz, sem meghatározott hatóságokhoz. Erre a hatályos jogi keretek között egyébként is aligha lenne tényleges lehetőség. Az ilyen ügyben történő döntéshozatal során – bármely szinten – szükségszerűen a közérdeket, a nemzeti akaratot kell előtérbe helyezni, éppen ezért a köz, a közösség érdekének alakításából annak tagjai nem hagyhatóak ki.

Álláspontom szerint az, hogy az érintettek releváns információkkal rendelkezzenek, megismerhessék a jogaik érvényesítését és kötelezettségeik teljesítését befolyásoló körülményeket, változásokat, és ezekről megfelelő időben értesüljenek is, elengedhetetlen, elemi feltétele az alapjogi keretek közötti működés biztosításának, bármely alapvető jog – így az egészséges környezethez való jog – érvényesítésének, illetve ezzel összefüggésben a(z) alaptörvényi) kötelezettségek teljesítésének..

A környezeti ügyek nyilvánosságának alapvető szempontja – ami mind a hazai, mind az uniós és nemzetközi előírások közös jellemzője –, hogy azok a jogállam alaptörvényi követelményéből kiindulva, ahhoz igazodva követelik meg az állampolgárok, vagyis a társadalmi nyilvánosság bevonását.<sup>4</sup> Végeredményben a jogállamiság elvéből vezethető le maga az a követelmény is, hogy a társadalmi bevonásra a fentebb leírt alapjogi kereteket biztosítani kell.

Ez a követelmény azon a felismerésen (is) alapul, hogy a környezeti ártalmakat közvetlenül a társadalom egésze és egyénei szenvedik el, illetve örökíthetik át környezeti adósságteherként a következő generációknak, emiatt szükséges bevonásuk e döntések előkészítésébe, a döntéshozatalba, valamint ugyancsak a döntések megvalósulásának ellenőrzésébe. A társadalom környezettudatosságának erősítése és a környezeti kérdésekben való fokozott részvétele, az egyéni felelősség megélése hatékonyabb környezetvédelmet eredményezhet, egyben hozzájárulhat a jelen és jövő generációk azon alapvető jogának biztosításához (egyben alkotmányos védelméhez), hogy egészséges környezetben éljenek.

---

<sup>4</sup> Továbbá a 4/2021 (I. 22.) AB határozat előkészítése kapcsán rögzített biztosi és biztoshelyettesi vélemény – többek között – azt is tartalmazza, hogy „(...) az állam nem hozhat a nyilvánosság – teljes – kizárásával hosszú távú, az Alaptörvény P) cikk hatálya alá eső döntést, mivel ezzel elvonná az egyéneknek a környezeti értékek védelmére vonatkozó kötelezettségeik teljesítését. Az Alaptörvény P) cikkével összefüggésben azt is kifejtik, hogy a jövő nemzedékek érdekeinek meghatározására önmagában sem az állam, sem valamely társadalmi szerv nem képes, illetve arra egymaga nem is jogosult. Az csakis a lehető legszélesebb társadalmi vita útján történhet.(...)”

A Riói Nyilatkozat 10. elve szerint: „A környezeti ügyeket a legjobban az összes érdekelt állampolgár részvételével a megfelelő szinten lehet kezelni. Nemzeti szinten minden egyénnek biztosítani kell a megfelelő hozzáférést a környezetre vonatkozó információkhoz, melyekkel a közhivatalok és a hatóságok rendelkeznek; beleértve a veszélyes anyagokra és az állampolgárok közösségeit érintő tevékenységekre vonatkozó információt; és lehetővé kell tenni a döntéshozatali folyamatban való részvételt. Az államok segítsék elő és bátorítsák a lakosság tudatosságát és részvételét azzal, hogy széles körben hozzáférhetővé teszik az információkat. Hatékony hozzáférést kell biztosítani a bírósági és igazgatási eljárásokhoz, beleértve a jóvátételt és helyreállítást.”

Jelen figyelemfelhívásban – a biztoshelyettesi tevékenység során szerzett tapasztalatok alapján – röviden vázolom a társadalmi nyilvánosság bevonásának főbb környezetvédelmi és alapjogi követelményeit, a közmeghallgatásra vonatkozó szabályozási háttér aktuális változását, továbbá a sajátos településtervezési és -rendezési ügyek kapcsán az azok érvényesülését befolyásoló körülményeket. Kevésbé térek ki azokra a generális kérdésekre, amelyek a már említett kötetben is megjelentek.

2. Az általános alapjogi kereteket konkrét tartalommal megtöltve számos ágazati törvény ír elő társadalmi részvétellel kapcsolatos szabályt, követelményt. A környezet- és természetvédelem tekintetében az alapvető szabályok a horizontális védelmet biztosító Kvt.-ben<sup>5</sup> találhatóak, míg például a településrendezési és építési eljárások főbb rendelkezései a Kvt.-vel összhangban<sup>6</sup> az Étv.-ben<sup>7</sup> találhatóak.

Az alapokat e téren értelemszerűen a Kvt. adja meg, melynek 4. § 1. pontja elsősorban a tárgyi hatály körvonalazása érdekében megállapítja, hogy a törvény alkalmazásában *környezeti elem*: a föld, a levegő, a víz, az élővilág, valamint *az ember által létrehozott épített (mesterséges) környezet, továbbá ezek összetevői*.

A Ktv. 24. §-a ezt tovább vezeti, kijelentve, hogy az *épített környezet védelme kiterjed a településekre, az egyedi építményekre és műszaki létesítményekre*<sup>8</sup>. A 27. § alapján *a természetes és épített környezet összehangolt védelme érdekében – többek között – a területfejlesztési koncepciókban, a területrendezési és településrendezési tervek elkészítése során a bennük foglalt elképzelések várható környezeti hatásait is fel kell tární és értékelni*.

A törvény a környezet védelmének általános alapelvei<sup>9</sup> között határozza meg az „együttműködés” elvét, amely valójában *együttműködési kötelezettség, ami minden érintettre vonatkozik a környezet védelme kapcsán és kiterjed a környezetvédelmi feladatok megoldásának minden szakaszára*. Ugyancsak alapelveként szerepel a „tájékoztatás, tájékoztatás és nyilvánosság” elve<sup>10</sup>, amely alapján *mindenkinek joga van a környezeti információkat – mint közérdekű adatokat – megismerni*. Elvárás továbbá az is, hogy a közfeladatot ellátó szervek

<sup>5</sup> A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény

<sup>6</sup> Kvt. 3.§ (1) bekezdés e) pontja

<sup>7</sup> Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény, amelynek 3. § (2) bekezdése szerint: „Az épített környezet alakítása és védelme során a közérdekű intézkedéseket és döntéseket megelőzően, illetőleg azok végrehajtása során biztosítani kell a nyilvánosságot és a közösségi ellenőrzés lehetőségét az e törvényben és más jogszabályokban meghatározott módon. Gondoskodni kell az érdekelt természetes személyek, jogi személyek és jogi személyiség nélküli szervezetek megfelelő tájékoztatásáról, és lehetőséget kell adni részükre véleménynyilvánításra és javaslattevésre.”

<sup>8</sup> Az 1. lábjegyzet mellett lásd a jövő nemzedékek szószólójának a területhasználatok települési szintű szabályozásának átalakításával kapcsolatos alapjogi összefoglalóját, valamint jogalkotást és jogalkalmazást támogató javaslatát (2022. december 13.)

[https://www.ajbh.hu/documents/10180/2926454/Sz%C3%B3sz%C3%B3l%C3%B3i\\_javaslat\\_ter%C3%BClethaszn%C3%A1lat.pdf/d29924ff-7aea-64ce-ca4c-e270a91f6b6c?t=1670942347544](https://www.ajbh.hu/documents/10180/2926454/Sz%C3%B3sz%C3%B3l%C3%B3i_javaslat_ter%C3%BClethaszn%C3%A1lat.pdf/d29924ff-7aea-64ce-ca4c-e270a91f6b6c?t=1670942347544)

<sup>9</sup> Kvt. 10. §-a

<sup>10</sup> Kvt. 12. §-a

mindenkinek lehetővé tegyék a környezet és az egészség lényeges összefüggéseinek, a környezetkárosító tevékenységek és azok fontosságának megismerését.

Ezen alapelvekhez szorosan kapcsolódik a Kvt. VIII. fejezete a nyilvánosság részvételéről a környezetvédelemben<sup>11</sup>, amelynek lényegi vonásait összegezzük alább. A Kvt. 97. § (1) bekezdése kimondja – szolgálva ezzel a P) cikkben rögzített kötelezettség és a nemzetközi előírások követelményeinek teljesítését is –, hogy *a jogi és természetes személyek jogosultak részt venni (...) a környezettel kapcsolatos nem hatósági eljárásokban. Ezt személyesen vagy képviselőkön keresztül, egyesületek révén és települési önkormányzatok útján is gyakorolhatják. Természetesen a környezetvédelmi közigazgatási hatósági eljárásokban is részt vehetnek, de azokra egyéb sajátos eljárási szabályok vonatkoznak.*<sup>12</sup>

A törvény előírja továbbá, hogy ezen – szélesen értelmezhető körben megjelenő - hatósági ügyekben a hatásterületen működő, *környezetvédelmi* érdekek képviseletére létrehozott *egyesületeket* működési területükön *ügyféli jogállás* illeti meg.<sup>13</sup> *Joguk van arra is, hogy közreműködjenek a területfejlesztési, területrendezési tervek és környezetvédelmi programok kidolgozásában; véleményezzék a környezettel kapcsolatos jogszabályok tervezeteit, illetve a környezeti vizsgálatra kötelezett terv, program tervezetét és környezeti értékelését. Ezen túlmenően e szervezetek a környezet védelme érdekében (környezetveszélyeztetés, környezetszennyezés vagy környezetkárosítás esetén) kétféle eljáráskezdeményezési jogot is kaptak: az egyik a közigazgatási eljárásoknak és intézkedés megtételének kezdeményezésére vonatkozik, a másik pedig a keresetindítási jog a környezethasználó ellen.*<sup>14</sup>

3. A társadalmi nyilvánosság bevonásának alapvető szabályait az Aarhusban, 1998. júniusában elfogadott Egyezmény<sup>15</sup> (a továbbiakban: Aarhusi Egyezmény) határozza meg, melyet Magyarország a 2001. évi LXXXI. törvénnyel hirdetett ki. Az Egyezmény két úton is kötelezettséget jelent, egyrészt általunk is ratifikált nemzetközi egyezményként, másrészt uniós kötelezettségként, mivel az Európai Unió is részes fele az Egyezménynek.

Az Aarhusi Egyezmény a nyilvánosság tagjai (magánszemélyek és az őket képviselő egyesületek) számára biztosítja a környezeti információkhoz való hozzáférés és a részvétel alapvető elemeit, meghatározza azokat a minimális elvárásokat, melyek három, úgynevezett alappilléren nyugszanak. Ezek a környezeti információhoz való passzív és aktív hozzáférés joga (I. pillér), ezen ügyek tekintetében a nyilvánosság részvételének joga a döntéshozatalban (II. pillér) és az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés joga (III. pillér).<sup>16</sup>

<sup>11</sup> Kvt. 97-98. §-ai

<sup>12</sup> Ezekre az ügyekre egyfelől az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (Ákr.) szabályai az irányadóak, másfelől egyes eljárásfajtákban – például a környezeti hatások előzetes vizsgálati eljárásában – a sajátos, környezeti ügynek minősülő eljárás szabályai terjesztik ki az eljárásba bevonandók körét.

<sup>13</sup> Kvt. 98. § (1) bekezdés

<sup>14</sup> Lásd a Kvt. 98. § (2)-(3) bekezdéseit és 99. §-át.

<sup>15</sup> Egyezmény a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról

<sup>16</sup> • *I. pillér: A nyilvánosság hozzáférése a környezeti információhoz:* Az egyezmény e területen konkrét jogokat és kötelezettségeket határoz meg, főképp az információk továbbításának határidejére és a hozzáférés hatósági visszautasításának indokaira, annak szabályaira.

• *II. pillér: A nyilvánosság részvétele a környezettel kapcsolatos döntéshozatalban:* Az egyezmény I. melléklete sorolja fel azokat a konkrét tevékenységeket (elsősorban ipari jellegű tevékenységeket), melyek engedélyezési eljárása során alkalmazni kell a nyilvánosság bevonására vonatkozó előírásokat, illetve azok alkalmazása – a 6. cikk 1. pont b) alpontja alapján – indokolt lehet egyéb, a környezetre jelentős hatással bíró tevékenységek esetén is.

Az adott tevékenység engedélyezése során a nyilvánosság közreműködésének eredményeit kellő mértékben figyelembe kell venni. A döntéshozatali folyamat korai fázisától kezdve tájékoztatni kell:

- a döntés tárgyát képező kérdéstről;
- a meghozandó döntések természetéről;
- a felelős hatóságról;
- a várható eljárásról, ezen belül a konzultációs eljárás (közmeghallgatás) gyakorlati részleteiről;

A társadalmi nyilvánosság által (egyénileg vagy együttesen, kollektíven) gyakorolható jogok érvényesítése kapcsán az I. és a II. pillér emelendő ki, amely követelmények nem csak a részvételi demokráciát erősítik, hanem a megalapozott döntéshozatal szempontjából is alapvető fontosságúak. Egyrészt csak megfelelő és valós információk birtokában lehet megalapozott véleményeket kialakítani és döntéseket hozni, mind a lakosság, mind a döntéshozó részéről. Belátható, hogy a helyi környezeti viszonyokat, összefüggéseket és problémákat legjobban ismerő lakosság bevonása olyan mérlegelési szempontokat, körülményeket és figyelembeveendő érdekeket hozhat (és hoz is) a döntéshozók tudomására, mely hozzájárul az adott „környezetvédelmi döntés” megalapozottságához. Hiszen a lokális vízjárás (bel- és árvizes területek), időjárás (szélmozgások, viharkárok), földrajzi-gazdasági (felszíni földmozgások, terület- és földhasználatok indokai stb.) információkat vagy variációs lehetőségeket az évtizedek óta helyben élő lakosság ismerheti „elsőkézből” és adhatja át, hozhatja a tervezők, döntéshozók tudomására. Ezen információk hiánya, a helyi adottságok nem megfelelő, vagy nem valós, naprakész ismerete és értékelése akár nem kívánt környezeti hatásokat és problémákat is okozhat a későbbiekben. Másrészt a környezeti információkhoz való akadálymentes hozzáférés (a valódi kommunikáció előfeltétele) az alapja az érintett felek közötti együttműködésnek, ami szükséges a kölcsönös bizalomhoz, s amivel elejét vehetik a (fél vagy téves információk miatti) konfliktusoknak, segíthetik a környezeti szempontból optimális döntés(ek) meghozatalát, továbbá azok társadalmi elfogadottságát, végrehajtását. A II. pillér részvételi jogainak gyakorlása sem képzelhető el a megfelelő információs háttér nélkül.

4. A társadalmi részvétel kapcsán az Aarhusi Egyezmény azt is megköveteli, miszerint a nyilvánosság számára lehetővé kell tenni, hogy az érintett tevékenységgel kapcsolatosan írásban, vagy ha szükséges, közmeghallgatáson terjesszék elő megjegyzéseiket, információikat, elemzéseiket vagy véleményüket<sup>17</sup> és a részvétel eredményeit a döntés meghozatala során kellő mértékben figyelembe kell venni.<sup>18</sup> A közmeghallgatás tehát –a nemzetközi egyezmény követelményei alapján – az érintett nyilvánosság személyes, együttes (kollektív) és szóbeli részvételével megtartott egyeztetési fórum, ami az írásbeli formával szemben került meghatározásra.

Az Aarhusi Egyezmény 6. cikk 1. pont a) alpontja szerint az I. mellékletben szerepelnek azok a konkrét tevékenységek (elsősorban ipari jellegű tevékenységek), melyek engedélyezési eljárásában alkalmazni kell a nyilvánosság bevonására vonatkozó előírásokat, illetve annak alkalmazása – a 6. cikk 1. pont b) alpontja alapján – indokolt lehet egyéb, a környezetre jelentős hatással bíró tevékenységek esetén is<sup>19</sup>.

Mіндеzen tevékenységek esetén az Aarhusi Egyezmény alapján tehát nemcsak az írásbeli, hanem – indokolt (vagy jogszabályi) esetben – a nyilvánosság sajátos, együttes bevonási formája, a közmeghallgatás is szükségessé válhat/válik.

---

– a környezeti hatásvizsgálati eljárásról (ha van ilyen).

• *III. pillér: Hozzáférés az igazságszolgáltatáshoz környezeti ügyekben:*

– Amennyiben valaki úgy érzi, hogy sérült az információhoz való hozzáférési joga (pl. információigényét nem vették figyelembe, elutasították vagy nem kielégítő választ adtak), megfelelő feltételek mellett a nemzeti jog keretein belül bíróság előtt felülvizsgálatot kérhet.

– Ha az egyezményben előírt részvételi eljárást nem tartják tiszteletben.

– Magánszemélyek és hatóságok olyan lépéseikhez és mulasztásaihoz kapcsolódó jogvitákban, amelyek ellentétesek a környezetre vonatkozó nemzeti jog rendelkezéseivel.

<sup>17</sup> Az Aarhusi Egyezmény 6. cikk 7. pontja szerint „A nyilvánosság részvételére vonatkozó eljárások lehetővé kell tenniük a nyilvánosság számára, hogy írásban, vagy amikor szükségesnek látszik, közmeghallgatás formájában előterjesszék megjegyzéseiket, információikat, elemzéseiket vagy véleményüket, melyeket a javasolt tevékenységgel kapcsolatosan fontosnak tartanak.”

<sup>18</sup> Az Aarhusi Egyezmény 6. cikk 8. pontja<sup>18</sup> szerint „Valamennyi fél kellő mértékben figyelembe veszi a nyilvánosság részvételének eredményeit a döntés meghozatala során.”

<sup>19</sup> Aarhusi Egyezmény 6. cikk 1. pont b) alpontja

4.1. Egy konkrét ügy kapcsán áttekintettük a közmeghallgatás – mint a társadalmi párbeszéd érvényesülését szolgáló alapvető jogintézménynek – formai és tartalmi kritériumait, továbbá jelentőségét (különös figyelemmel arra, hogy szerepét sokszor a jogalkotó, a jogalkalmazó és a nyilvánosság is félreérti). Eszerint:

- Az első és legjelentősebb szempont, hogy biztosítsa a nyilvánosság közös (kollektív), vagyis közösségként való részvételét. Egy adott tevékenység (pozitív és negatív) hatásait nem csak az egyén, hanem a közösség is viseli. A közösségként való fellépés túlmutat az egyéni, személyes érdekek képviselőjén, más jellegű (közösségi) érdekeket tud megjeleníteni, egyben egymást erősítő (szinergikus) hatással is bír.
- A második, hogy a döntést megelőzően szabályozott fórumot biztosítson a felek közötti párbeszédre és információcserére. Célja kettős: egyrészt a hely(szín) biztosítása, másrészt az érdemi, egyben ügylakító párbeszéd lehetőségének kialakítása. A kérelmező, a hatóság és a lakosság hármában ez több irányú kölcsönös kommunikációt jelent, vagyis a tájékoztatást, a vélemények kifejtését, azok meghallgatását és a válaszadást, továbbá lehetőséget a meggyőzésre (az álláspontok alakítására, közelítésére és a döntés befolyásolására).
- A harmadik eleme, hogy segítse a közmeghallgatás „tárgyának” és a releváns körülményeknek a feltárását. Ennek keretében a vélemények és érvek közvetlen megismerésével az „adott ügy” (tevékenység) tisztázása, a tervvariációk és alternatívák felvetése, az ezekkel kapcsolatos – ismert, ismeretlen vagy új – szempontok ütköztetése történik. A helyi lakosság bevonása lokális adatokkal, szempontokkal, körülményekkel szembesítheti a tervezőket és a döntéshozókat. Célja, hogy az „adott ügy” a felek számára egyértelművé és így tisztázottá váljon, továbbá – az információcserére és a helyi véleményekre is figyelemmel – az optimális és legmegalapozottabb döntést hozzák (környezeti szempontból).
- A negyedik tényező nem egzakt jogi kérdés, de annál jelentősebb: a személyes kommunikáció révén erősítse a felek közötti bizalmat. A személyesség, a kölcsönös kommunikáció ugyanis hozzájárul(hat) a felek közötti bizalom kialakításához, megteremtheti a jogállam hatékony működéshez elengedhetetlen közbizalmat és a majdani döntések elfogadását, amennyiben az érintettek véleményére az eljárás során a hatóság, a kérelmező érdemben odafigyel és ezáltal aggályaikra, kérdéseikre valódi visszajelzést kapnak.

Mindezek alapján a közmeghallgatás nem csak egy tényállás tisztázási eszköz (forma), hanem egy olyan jogilag biztosított nyilvános fórum (helyszín), ahol és amelynek révén az adott közösség (az érintett nyilvánosság) személyesen és együttesen kifejtheti az üggyel kapcsolatos ismereteit, véleményét és szempontjait (a hatóság és a kérelmező képviselőivel együtt) közösen megvitathatják.

4.2. Az előzőek jelentőségét az adja, hogy a közelmúltban jelent meg a veszélyhelyzet ideje alatt egyes szervezetek működésére vonatkozó, továbbá egyes közigazgatási eljárási szabályok megállapításáról szóló 146/2023. (IV. 27.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kr.), amelynek 3. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „*A közigazgatási hatósági eljárásban közmeghallgatás az érintettek személyes megjelenése nélkül, az e rendeletben foglaltak szerint is megtartható.*”

A Kr. idézett előírásában a jogalkotó azonban nem kötelezően rendelte el a „személyes megjelenés nélküli” közmeghallgatást, hanem lehetőségként. Ebből pedig az következik, hogy az automatikusan nem alkalmazható. Amennyiben a jogalkalmazó hatóság egy adott közigazgatási hatósági eljárásban a közmeghallgatás ezen „formában” történő megtartását

kívánja alkalmazni, akkor arról – az Ákr. szabályai<sup>20</sup> szerint – alakszerű döntést kell hoznia, amiben – többek között – rögzítenie kell elrendelésének (okszerű és jogszerű) indokát és a jogorvoslati tájékoztatást is.<sup>21</sup>

A hazai környezetügyi szabályozás a nyilvánosság bevonásáról, a környezeti hatások széleskörű elemzéséről és értékeléséről, illetve ennek keretében a közmeghallgatásról a Kvt. mellett a környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendeletben (a továbbiakban: Khvr.) intézkedik.<sup>22</sup>

Hangsúlyoznunk kell, hogy a Khvr. szabályai és az 1-3. számú mellékleteiben meghatározott tevékenységek átfednek az Aarhusi Egyezmény 6. cikk 1. pontjában és I. mellékletében foglalt tevékenységekkel, továbbá a Kvt.<sup>23</sup> és a Khvr.<sup>24</sup> előírásai az uniós jogi aktusoknak való megfelelést is szolgálják. Ebből eredően a hatásvizsgálati eljárások során figyelembe veendő ágazati (környezetvédelmi) normák nem csak nemzetközi, de uniós előírásokat is érvényesítenek, melyeket a jogalkalmazó – figyelemmel az Alaptörvény E) és Q) cikkekre – nem hagyhat figyelmen kívül.

Mindezek alapján környezeti ügyekben a Kr. szerinti, „személyes megjelenés nélküli” közmeghallgatás szabályainak választása és alkalmazása esetén nem csak az Aarhusi Egyezmény nemzetközi szabályaira (és az Ákr. előírásaira) kell tekintettel lenni, hanem mind a Kvt., mind a Khvr. uniós előírásokat harmonizáló normáira is.

A „személyes megjelenés nélküli” közmeghallgatás azonban számos követelményt nem teljesít, amit az Egyezmény vagy az uniós előírások megkövetelnek. Így például nem biztosítja a legalapvetőbbet: az érintett nyilvánosság együttes, kollektív joggyakorlását; továbbá az észrevételek, kérdések megtétele nem személyesen és szóban, hanem írásban történik (amire egyébként is van lehetőség); valamint a felek közötti információcsere nem közvetlen, hanem időben és térben eltér. Emellett a jogegyenlőség érvényesülése kapcsán alapvető aggályokat vet(het) fel a hazai informatikai adottságok, főképp az internethozzáférés és -használat helyzete alapján, különösen a vidéki lakosság és az idősebb korosztály körében.<sup>25</sup>

A fenti ellentmondások egy közigazgatási jogvita esetén a hatóság oldalán felmerülő mulasztásként is felvethetők és értékelendők, mert e (köz)meghallgatási mód választása a Kr. fent hivatkozott előírása alapján a hatóság döntésének a függvénye, miközben az Ákr. alapelveit<sup>26</sup> a teljes hatósági eljárásban biztosítani és érvényesíteni kell, a közmeghallgatás megszervezése, lebonyolítása és a feltételek biztosítása pedig a hatóság kötelezettsége (a Khvr. előírásai alapján).

Az előzőket összegezve fel kell hívnom a figyelmet arra, hogy környezeti ügyekben – s különösen a környezeti hatásvizsgálati eljárások során – kellő körültekintéssel kell eljárni a nyilvánosság bevonására – így a közmeghallgatásra is – vonatkozó szabályok alkalmazásakor, mivel nem csak a Kr. (és Ákr.) normáira, hanem az ágazati környezetvédelmi előírásokra is figyelemmel kell lenni, azokat együttesen kell mérlegelni és alkalmazni.

Amennyiben a jogalkalmazó környezeti ügyekben a közmeghallgatások lebonyolítása során a nemzetközi és az uniós követelményeket harmonizáló egyéb jogszabályi előírásokra

<sup>20</sup> Az Ákr. 80. § (1) bekezdése szerint „A döntés határozat vagy végzés. A hatóság (...) az ügy érdemében határozatot hoz, az eljárás során hozott egyéb döntések végzések.”

<sup>21</sup> Lásd az Ákr. 81. §-át.

<sup>22</sup> Lásd a Khvr. 4., 9. és 21. §-ait.

<sup>23</sup> Lásd a Kvt. 111. §-át.

<sup>24</sup> Lásd a Khvr. 30. §-át.

<sup>25</sup> Lásd a KSH 2022. évi népszámlálásának vonatkozó adatait.

<sup>26</sup> Például a közigazgatási hatóság jogszabály felhatalmazása alapján, hatáskörét a jogszabály keretei között, rendeltetészerűen gyakorolva jár el [2. § (1) bekezdés]; a hatóság biztosítja az ügyfél számára, hogy jogait és kötelezettségeit megismerhesse, és előmozdítja az ügyféli jogok gyakorlását [5. § (2) bekezdés].

nincs (vagy nem lesz) figyelemmel, úgy egyrészt eljárása és döntése támadható lehet, másrészt nem lesz biztosítható, hogy a hatósági döntéshozatal az alapjogi keretek között maradjon. A környezet állapotát ugyanis az alapjogi keretek értelmében egyedi döntések sem ronthatják le, sőt a romlás kockázatát sem idézhetik elő, mivel a visszalépés tilalma a környezettel kapcsolatos hatósági döntéshozatalban is zsinórmérték kell legyen, ahogyan arra az Alkotmánybíróság is rámutatott.<sup>27</sup>

Mindezek alapján a „személyes megjelenés nélküli” közmeghallgatás automatikus alkalmazása egyes környezeti ügyekben olyan helyzetet eredményezhet, ami felvetheti a fentiekben kifejtett (alkotmányossági) aggályokat nem csupán a nyilvánosság bevonásával, de a környezet, a természet és a jövő nemzedékek érdekei védelmének sérelmével összefüggésben is. Mindebből következően azt is meg kell állapítani, hogy a személyes megjelenés nélküli közmeghallgatás nem értelmezhető másként, mint kivételes lehetőségként, amelyre csupán valóban indokolt körülmények között kerülhetne sor.

5. Az is kiemелendő, hogy az Aarhusi Egyezmény alapján *az érintett döntéshozatali eljárásokba nem csak a hatósági eljárások, hanem a környezetet érintő, arra hatással lévő stratégiák, tervek, programok készítése is beleértendő.*

A helyi környezetalakítási programok és tervek, így például a településtervek, illetve a korábbi településfejlesztési koncepciók és stratégiák, településrendezési eszközök, a településkép védelmét szolgáló helyi szabályzók készítése és módosításai nyilvánvalóan olyan eljárások, melyeknek nem elhanyagolható környezeti hatásai vannak (lehetnek). Így az azokkal kapcsolatos döntéshozatal teljes folyamatában, az előkészítéstől a döntésig, illetőleg más szempontrendszer alapján annak ellenőrzésében<sup>28</sup> a Ktv., az Étv. és az Aarhusi Egyezmény vonatkozó szabályait a helyi önkormányzatoknak is érvényesíteniük kell.

A területhasználattal kapcsolatos szabályozás települési szintű átalakítása kapcsán kiadott alapjogi összefoglalóban<sup>29</sup> részletesen bemutatásra és elemzésre került a településrendezési eljárásokban a társadalmi részvétel biztosítására szolgáló ún. helyi partnerségi egyeztetés elemeinek – alapjogi szempontból – garanciális jellege, ebből levezetve pedig az állam által egyébként szabadon alakítható rendszer alapjogi keretei. Egyértelművé kell tenni, hogy a társadalmi részvételt csupán formálisan biztosító – például azt kizárólag az online térbe, digitális felületre terelő<sup>30</sup> –, azonban annak érdemi és valós, az együttes és egyidejű, közvetlen párbeszéd kialakítására lehetőséget nem adó szabályozási megoldásai nem állnak összhangban sem az Aarhusi Egyezmény, sem az Alaptörvény, sem a mindezek végrehajtását (is) biztosító alacsonyabb szintű rendelkezések szellemiségével, tartalmi értelmezésével.

---

<sup>27</sup> 3223/2017. (IX.25.) AB határozat [29] bekezdése, továbbá lásd a jövő nemzedékek szószólójának figyelemfelhívását a nemzet közös örökségének részét képező természeti kincseinket veszélyeztető beruházások kapcsán (2021.05.25).  
[https://www.ajbh.hu/documents/10180/2926454/Figyelemfelhivás\\_természeti\\_kincseket veszélyeztető\\_beruházások/9bad690c-337b-ea69-cecf-1faefe5875f3](https://www.ajbh.hu/documents/10180/2926454/Figyelemfelhivás_természeti_kincseket veszélyeztető_beruházások/9bad690c-337b-ea69-cecf-1faefe5875f3)

<sup>28</sup> Az Étv. 3. § (2) bekezdése szerint: „Az épített környezet alakítása és védelme során a közérdekű intézkedéseket és döntéseket megelőzően, illetőleg azok végrehajtása során biztosítani kell a nyilvánosságot és a közösségi ellenőrzés lehetőségét az e törvényben és más jogszabályokban meghatározott módon. Gondoskodni kell az érdekelt természetes személyek, jogi személyek és jogi személyiség nélküli szervezetek megfelelő tájékoztatásáról, és lehetőséget kell adni részükre véleménynyilvánításra és javaslattevére.”

<sup>29</sup> A jövő nemzedékek szószólójának a területhasználatok települési szintű szabályozásának átalakításával kapcsolatos *alapjogi összefoglalója*, valamint a jogalkotást és jogalkalmazást támogató javaslatai (2022. december 13.), melynek 4.3. alcíme „A partnerségi egyeztetés alkalmazási kötelezettségéről, a környezeti ügyekben a társadalmi részvétel kötelezettségéről és az Aarhusi Egyezmény jelentőségéről”  
[https://www.ajbh.hu/documents/10180/2926454/Szószólói\\_javaslat\\_területhasznalat.pdf](https://www.ajbh.hu/documents/10180/2926454/Szószólói_javaslat_területhasznalat.pdf)

<sup>30</sup> Az alapjogi összefoglalóban szerepel – az e-közigazgatás felhasználó barátságára és a digitális közszolgáltatásokra vonatkozó adatokra is tekintettel – a településrendezési eljárásban a helyi partnerségi egyeztetés elhagyására lehetőséget adó és a lakossági észrevételezést teljesen az E-Térbe terelő szabályozási megoldások alapjogi kritikája.



A fenti szabályozás módosítása kapcsán jelzett aggályokat igazolva, úgyszintén egy konkrét ügyben észrevételeztük, hogy bár az Étv. új végrehajtási rendelete<sup>31</sup> az Aarhusi Egyezmény végrehajtásának egyik eszközeként írja elő a *helyi partnerségi egyeztetés* lefolytatásának kötelezettségét, ez azonban a nemzetközi egyezményt ratifikáló törvény tartalmát nem szűkítheti le. A biztoshelyettesi tapasztalatokra is alapozva szeretném kiemelni, hogy az önkormányzatoknak a tervek lakossági egyeztetése során beérkezett észrevételek tekintetében összesítési, illetve azok be nem fogadása esetén indokolási kötelezettségük van.<sup>32</sup> Az érintett lakosságnak –akiket a helyi önkormányzás joga megillet – jogos elvárása az érdemi visszajelzés egy adott döntési folyamat során.

Nem feledkezhetünk meg arról sem, hogy környezeti ügyekben a társadalmi nyilvánosság bevonásának kötelezettsége vezet át az Aarhusi Egyezmény III. pilléréhez, vagyis az igazságszolgáltatáshoz való hozzáféréshez, tehát a jogorvoslathoz, így ezen jogok érvényesítésének előképe.

Mindezek – illetve a szaporodó panaszok és anomáliák – miatt újra és újra emlékeztetni kell az irányadó szabályozásra mind az önkormányzatokat és állami szerveket, mind az érintett nyilvánosságot. Amennyiben ugyanis a társadalmi nyilvánosság bevonására vonatkozó követelmények és előírások sérülnek (egy rosszul vagy felületesen lefolytatott eljárásban), vagy esetleg teljesen figyelmen kívül maradnak, úgy e szabályok megsértése vagy kiüresítése nem csak formai-eljárási, hanem anyagi-tartalmi jogsértést is okozhat (mint, ahogy okoz is).

Hangsúlyozandó továbbá, hogy a nyilvánosság bevonására vonatkozó előírások megsértése nem csak az adott (szűkebb-tágabb) közösség bizalmát és békéjét mérgező konfliktusokkal jár(hat), hanem – épp az ezen szereplők által közvetíthető információk nem megfelelő értékelése vagy elmaradása miatt – nem kellően megalapozott hatósági döntésekhez vagy ennek nyomán megkérdőjelezhető környezethasználatokhoz vezethet. Ezek a sérelmek tehát hosszabb távú és súlyosabb következményekkel (is) járhatnak.

Miután a környezethasználat – a Kvt. előírásai<sup>33</sup> alapján – nem járhat a környezet szennyezésével vagy károsításával, ezen „formai-eljárási hibák” akár az Alaptörvény P) cikkében rögzített nemzet közös örökségét is veszélyeztethetik (a védelem mindenkit terhelő kötelezettségének megsértése mellett), szélsőséges esetben pedig annak akár kisebb-nagyobb károsodásához vagy pusztulásához is vezethetnek. Végeredményben tehát az Alaptörvényben garantált államcéllok, alkotmányos értékek és alapvető jogok érvényre juttatását, továbbá az alkotmányos kötelezettségek teljesítését, vagyis az alapjogi kereteknek megfelelő működést lehetetlenítik el.

Budapest, 2023. október

Dr. Bándi Gyula  
a jövő nemzedékek szószólója

<sup>31</sup> A településtervek tartalmáról, elkészítésének és elfogadásának rendjéről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről szóló 419/2021. (VII. 15.) Korm. rendelet.

<sup>32</sup> 419/2021. (VII. 15.) Korm. rendelet 66. §-a

<sup>33</sup> A Ktv. 6. § (1) bekezdése szerint „A környezethasználatot úgy kell megszervezni és végezni, hogy

a) a legkisebb mértékű környezetterhelést és igénybevételt idézze elő;

b) megelőzze a környezetszennyezést;

c) kizárja a környezetkárosítást.”