

A ZENGŐ HEGYÉRE TERVEZETT LOKÁTORÁLLOMÁS ENGEDÉLYEZÉSÉNEK KÖRNYEZETJOGI VONATKOZÁSAI

FODOR LÁSZLÓ*

I. A tényállás

I. 1. Bevezetés

A Honvédelmi Minisztérium által a Kelet-Mecsek Tájvédelmi Körzetbe, közelebbről is a Zengő hegyre (Zengővárra) tervezett radartorony (lokátor) ügye immár közel 10 éve folyik különböző – jogi, politikai, információs és más – csatornákon. A szélesebb nyilvánosság minden bizonnyal ez év tavaszán szerzett róla tudomást, amikor egyes civil szervezetek aktivistái gyakorlatilag saját testükkel akadályozták meg a leendő létesítményhez vezető út menti fák kivágását. A létesítmény elleni tiltakozás már-már olyan társadalmi méreteket öltött, amelyeket a Bős-Nagymarosi vízi erőművel szemben tapasztalhattunk meg egykor, a magyar demokrácia fejlődésének hajnalán.

Közhellyel élve ez az ügy amolyan állatorvosi ló: *számos jogi problémát állít elénk*. Másfelől ugyanakkor afféle sajátosan magyar jelenség, amelynek jelentősége – akárcsak Bős-Nagymarosé – *túlmutat egy létesítmény megvalósíthatóságának kérdésén*. Azt láthatjuk ugyanis, hogy a civil környezetvédelmi kezdeményezések felkaroltak és tűzön-vizen igyekeznek érvényesíteni egy helyi ügyet, amely (ha már hegyről van szó, nem is olyan nagy képzavarral élve) csak a jéghegy csúcsát jelenti. Hiszen mindennapos jelenség a környezeti érdekek háttérbe szorítása, s nem csak beruházói oldalról, de az állam részéről is. Nem hallani tiltakozást még a másik két radarállomással szemben sem, amelyeket a zengőivel együtt 2004-ig, illetve 2006-ig vállaltunk NATO-kötelezettségeik körében, pedig ezek egyike (a békéscsabai és a bánkúti közül az utóbbi) a Bükki

* DR. FODOR LÁSZLÓ

egyetemi docens

Debreceni Egyetem ÁJK, Agrárjogi, Környezetjogi és Munkajogi Tanszék
4028 Debrecen, Kassai út 26.

Miskolci Egyetem ÁJK, Agrárjogi és Munkajogi Tanszék
3515 Miskolc-Egyetemváros

A tanulmány megírását a Bolyai János Kutatási Ösztöndíj, az OTKA F 037906 sz. pályázat valamint az OKTK 0172 sz. pályázati projekt támogatta.

Nemzeti Park határain belül van, ahol ugyancsak felvethető lenne az, ami a Zengőn felmerült: hogy tudni illik a megvalósítás természeti értékeket érint hátrányosan.¹ S most mégis itt van előttünk ez az „ügy”. Egy ügy, amelyben az említett lóhoz méltóan *egyszerre kéretik számon a közigazgatás törvényessége, az állami döntések átláthatósága, alkotmányossága, a környezetvédelem érdekeinek érvényesítése, általában a jog, s azon belül is a környezetvédelmi jog működőképessége, európai uniós kötelezettségvállalásaink teljesítése, az állami tisztviselők demokratikus közjogi gondolkodáshoz méltó megnyilvánulásai, s más elvárások.*

A körülmények „szerencsés” alakulása olyan szimbólummá tették a Zengőt, amely országos jelentőségűvé vált, s reményeink szerint sokáig emlékezteti majd az ügy szereplőit az Alkotmányra, a környezet érdekeire, az állampolgárok jogérvényesítéshez, információhoz, tisztességes eljáráshoz való jogára, az állam különböző szerveinek együttműködési kényszerére, vagy épp arra, hogy az állam vagy annak bármely része nem önmagáért létezik. Mindemellett minden bizonnyal jogfejlesztő hatása is lesz, vagyis a már megfogalmazott követelmények hatékonyabb érvényesülése mellett újabb követelmények megfogalmazásának irányában is hat.

Jelen tanulmányban *a Zengő ügyét jogi, azon belül is elsősorban környezetjogi nézőpontból vizsgáljuk.* Kísérletet teszünk arra, hogy a (ma, 2004 májusának utolsó napjaiban) még le nem zárult ügyben feltárjuk a tényállást, megvizsgáljuk az ügy szereplői által felvetett (elsősorban alkotmányjogi, közigazgatási jogi) jogi kérdéseket, s azokra, valamint a saját magunk felvetette további kérdésekre választ adjunk, s e válaszokat a jövőre nézve értelmezzük, amivel talán egy apró lépéssel hozzájárulhatunk az ügy megnyugtató megoldásához, a környezetjog fejlesztéséhez. Az elemzések során a kialakult joghelyzetet vizsgáljuk, a jogerőssé nem vált elsőfokú határozatokra, ezek eljárásaira csak a legszükségesebb mértékben utalunk.

Az „ügy” felderítésére számos forrás állt rendelkezésünkre, ezek jellege, megbízhatósága, eredete, jogi relevanciája azonban különböző, s ezért a feldolgozás csak kritikus szemmel történhetett. Az írott és elektronikus sajtóorgánumok időről időre felkapták a Zengőről szóló tudósításokat.² Ezekben legtöbbször a

¹ Magyar hírlap Online (www.magyarhirlap.hu), 2004. április 6. (Csak a Mecsekben tiltakoznak)

² Tanulmányunk elkészítésekor százas nagyságrendben olvastunk el különböző tudósításokat, amelyek az események mellett az érvek és ellenérvek feltárásával is megpróbálkoztak. Ezen forrásoknak csak töredékére hivatkozunk a továbbiakban. Néhány átfogó elemzésre pl. ld. Népszabadság, 2004. április 2., Zengő: a legolcsóbb lehet, de nem az egyetlen helyszín. Magyar Nemzet, március 22.: Exkavátor mélyíti az árkot a Zengőn... Magyar Nemzet Online (www.magvarnemzet.hu), 2004. április 2.:... Álljon el a honvé-

tiltakozó társadalmi szervezeteket szólaltatták meg, mivel többnyire ők akartak megszólalni. Az ő jó szándéktól vezérelt, de mégis elfogult látásmódjuk mellett a politika megjelenése is árnyalja az álláspontok megfogalmazását, bár meg kell említenünk, hogy szerencsés módon a pártpolitika kevésbé, sokkal inkább az „ágazati politikák” szembehelyezkedése jellemző. A civil szervezetek, egyes pártvezetők és képviselők dokumentumai, a tiltakozó levelekre írott hivatalos válaszok (HM, NATO-főtitkár) hozzáférhetőek.

A Honvédelmi Minisztérium megjelenése többnyire reflexív volt, s attól a pillanattól kezdve, hogy a független szakértői bizottság felállításának gondolata felmerült, még tartózkodóbbá vált. Az álláspont az, hogy nincs álláspont, „Már nem vagyunk döntési helyzetben, ez a független szakértők dolga”.³ Ez különösen azt követően jelent érezhető információs vákuumot, hogy a közigazgatás független kontrollját megvalósító állampolgári jogok országgyűlési biztosa nyilvánosságra hozta jelentését, abban konkrét jogkérdéseket vetve fel. Ezekre a kérdésekre ugyanis a HM kevéssé jogállami attitűdjéhez ragaszkodva (egyelőre az érdemi válasz helyett) az ombudsman kompetenciáját és szakmai hozzáértését vitatja („csak egy vélemény”, „az engedélyek érvényességéről bárki meggyőződhet”, az érvénytelenség állítása „szakmailag súlyos tévedés”, az engedélyek érvénytelenségét nem a biztos, hanem az igazságszolgáltatás hivatott megállapítani, stb.)⁴. Így a HM részéről a radarfejlesztés helyzetéről készült 2003 februári beszámoló, néhány nyilatkozat, többnyire kérdésre adott válasz áll rendelkezésre, illetve a minisztérium honlapján vezetett sajtószemle. A HM által kialakított jogi álláspont, vagy épp az ombudsman által vitatott engedélyek azonban – még –nem hozzáférhetőek. Az engedélyezési dokumentumok (véltetően teljességükben) az ombudsman rendelkezésére álltak azonban. Az általa kiadott jelentést ezért elfogadtuk a tényállás felderítésének alapjául azzal, hogy az több kérdésben a sajtóközlemények alapján kiegészíthető volt, illetve hogy a jelentésben foglalt tényállásból több esetben is eltérő következtetésre jutottunk.

Véltetőleg a kézirat lezárása utáni napokban születik majd meg a HM hivatalos válasza az ombudsman állásfoglalására. Erre vonatkozóan napvilágot látott már néhány olyan kijelentés, amely mintegy „levéltervezetből” merítve körvonalazza azokat a főbb pontokat, amelyeken a HM vitába száll az országgyűlési

delmi tárcsa a Zengőtől! <http://indymedia.hu/cikk.2004.05.08>. A Zengő-ügy: Csata a csúcson. Egy összefoglaló cikk a Magyar Narancsból.

³ A HM kommunikációs főigazgatójának helyettese nyilatkozott így, Magyar Hírlap, 2004. május 13. (www.honvedelem.hu, sajtófigyelő).

⁴ Mai Lap, 2004. május 30., 5. o., RTL Klub és Duna Tv. híradó, május 29., Népszabadság, 2004. május 6. 9. o., május 29. 8. o., stb.

biztossal.⁵ Az ehhez kapcsolódó megállapításainkat ennek alapján még nem tekintjük maradéktalanul teljesnek.

I. 2. Kronológiai áttekintés

- 1977.: Az Országos Természetvédelmi Hivatal elnöke 8/1977. sz. határozatával létrehozta a Kelet-Mecsek Tájvédelmi Körzetet, s megállapította annak rendeltetését.
- 1995: Az Országgyűlés jóváhagyta a légvédelem lokációs felderítőrendszerének szükségességét.
1996. augusztus 1.: Megindul a környezetvédelmi engedélyezési eljárás a Dél-dunántúli Környezetvédelmi felügyelőségen a zengői lokátorállomás megépítése ügyében.
1996. október 14.: A környezetvédelmi hatóság (különös tekintettel a Duna-Dráva Nemzeti Parki Igazgatóság szakhatósági állásfoglalására) elutasítja a kérelmet.
- 1997: Az Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség a fellebbezés nyomán jóváhagyja az elsőfokú határozatot.
- 1997: Újabb kérelem alapján a felügyelőség ismét elutasító határozatot hozott.
1998. február 12.: Az Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség a fellebbezés alapján (23 feltétel meghatározásával) kiadta a környezetvédelmi engedélyt.
1998. június 30.: Az Állami Erdészeti Szolgálat (a negatív természetvédelmi szakhatósági állásfoglalás alapján) elutasítja a csúcs megközelítését szolgáló erdei feltáró út létesítésére irányuló kérelmet.
1998. szeptember 28.: Az FVM Erdészeti Hivatala fellebbezés alapján engedélyezte az út létesítését (a másodfokú természetvédelmi szakhatóság negatív állásfoglalását elkésettnek tekintette).
- 1999: a területi műszaki biztonsági felügyelet engedélyezte az energiaellátáshoz szükséges kábelek fektetését.
2000. október 9.: a nemzeti park igazgatóság engedélyezte a tervezett út menti védett növények áttelepítését. Még ebben az évben, majd a következőben elvégezték a növények jelentős részének áttelepítését – sikertelenül
2002. december 19.: A HM építésügyi hatósága engedélyt adott a radartorony megépítésére (a Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség jóváhagyásával).

⁵ A levéltervezetről az RTL Klub híradója május 31-én, illetve a Metro június 1-én adott először hírt. Eszerint az ombudsman meghaladta jogkörét, amikor megkérdőjelezte a légtérellenőrzés szükségességét, megvalósítási módját.

2003. február 13.: Az Alkotmánybíróság (521/B/2003 sz., 2004. II. 3-i határozatában) elutasította a Civilek a Zengőért Mozgalom beadványát, amely a honvédelmi létesítmények építési engedélyezési eljárásáról szóló 40/2000. (III. 21.) kormányrendelet utólagos normakontrolljára irányult.
2003. március 27.: Hosszúhetény Község Önkormányzata kezdeményezte az engedély visszavonását, amit a honvédelmi miniszter (másodfokú, alaki határozat nélkül) elutasított.
2003. április 14.: Hosszúhetény Község Önkormányzata a Legfőbb Ügyészséghez fordult az építési engedély felülvizsgálatát kérve. A Katonai Főügyészség vizsgálata keretében nem állapított meg törvénytétést.
2003. április: A Zengőn előforduló élőhely-típusok bekerültek az EK élőhelyvédelmi irányelvének mellékletébe, a bánáti bazsarózsa pedig a közösségi jelentőségű fajok listájába.
2003. június 20.: Beadvány érkezett az Országgyűlési Biztosok Hivatalához, amelyben Hosszúhetény Község Önkormányzata kéri a Zengő ügyében az ombudsman állásfoglalását. A Civilek a Zengőért Mozgalom beadványát követően az ombudsman hivatalból indít eljárást.
2003. augusztus: A HM építésügyi hatósága engedélyt ad a radartorony megépítésére, módosított tervek alapján.
2003. vége: A földművelési és vidékfejlesztési miniszter engedélyezte az érintett erdőterület igénybe vételét.
2004. március 2. és 17.: Az Országgyűlés Honvédelmi majd Környezetvédelmi Bizottsága tárgyalja az ügyet, az ombudsman részvételével.
- 2003-2004.: A civil szervezetek számos demonstrációt szerveztek a lokátor megépítése, majd a fák kivágása, az út megépítése ellen. Ez év februárjában levéllel keresték meg a miniszterelnököt és a NATO főtitkárát.⁶
2004. január: Az FVM miniszteri engedély alapján az erdészeti szolgálat (február 15-ig, vagy október 15 után végrehajtható) fakitermelési engedélyeket adott ki a területre, több cég számára.
2004. április 5.: A Kormány döntött egy független szakértői testület felállításának szükségességéről. Ennek döntéséig a honvédelmi miniszter felfüggesztette a munkálatokat. A honvédelmi, a környezetvédelmi, a külügyi és az igazságügyi tárca jelöltjeinek névsora május végén került nyilvánosságra.⁷

⁶ Magyar Hírlap Online (www.magyarhirlap.hu) 2004. február 13, Győztek a tüntetők a Zengőn, 2004. február 14., (Zengői csata: még állnak a fák, Csapatok a Zengőn, A HM, nem a NATO dönthet a radar helyéről),

⁷ A tárcák 4-4 jelöltje nyilvános, azt azonban még nem tudni, hogy a 16 szakértő közül ki kap tényleges felkérést (8 fő). Magyar Hírlap Online (www.magyarhirlap.hu) 2004. április 21.,

2004. május 1.: A Magyar Köztársaság az Európai Unió tagállama lett (az uniós természetvédelmi előírásokat végre kell hajtani).
2004. május 5.: Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa nyilvánosságra hozza jelentését, rámutatva többek között az engedélyek érvénytelenségére (OBH 3631/2003). A HM illetékesei ezt az ügyészségi és alkotmánybíróági döntésekre hivatkozva cáfolják, s megkérdőjelezzik az ombudsman kompetenciáját.
2004. május 21.: A HM (balesetvédelmi okokból) intézkedett azon árkok betemetéséről, amelyeket az áramellátáshoz szükséges kábelek lefektetéséhez ástak. A civilek ezt a Zengő végleges megmeneküléseként kommunikálják.

II. Alkotmányjogi előkérdések

II. 1. Az alkotmányos értékek kollíziója

Jelen ügyben a magyar állam honvédelmi és környezetvédelmi kötelezettségei kerültek egymással szembe. „Ügy” alatt nem egy államigazgatási ügyet értünk, hanem egy több évig tartó, s még ma sem lezárt folyamatot, amelynek számos jogi (pl. jogalkotási, több engedélyezési, a közigazgatás kontrolljára irányuló) és jogon kívüli (pl. politikai, civil kezdeményezésekben megnyilvánuló) eleme van. Ezek közös tárgya a Kelet-Mecsek Tájvédelmi Körzetben található Zengő hegyre tervezett lokátor, radartorony, amely honvédelmi célokat szolgál, de többek között természeti értékeket is érint, mégpedig hátrányosan.

A Magyar Alkotmányban a környezetvédelem két összefüggésben is megjelenik, a társadalmi-gazdasági alapokról szóló I. fejezetben (18. §), illetve az alapvető jogokat és kötelezettségeket tartalmazó XII. fejezetben (70/D. §).

A 18. § kimondja, hogy „*A Magyar Köztársaság elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.*” A 70/D § alapján a lehető legmagasabb szintű testi és szellemi fejlődéshez való jog biztosításának eszköze a környezetvédelem: „*Ezt a jogot a Magyar Köztársaság (...) az épített és a természetes környezet védelmével valósítja meg.*”

A honvédelem is több helyütt szerepel. Az 5. § alapján „*A Magyar Köztársaság állama védi a nép szabadságát és hatalmát, az ország függetlenségét és területi épségét, valamint a nemzetközi szerződésekben rögzített határait.*” A 40/A szakasz szerint pedig „*A fegyveres erők (Magyar Honvédség, Határőrség) alapvető kötelessége a haza katonai védelme, valamint nemzetközi szerződésből eredő kollektív védelmi feladatok ellátása. A Határőrség rendészeti feladatkörében ellátja az államhatár őrzését, a határforgalom ellenőrzését és a határrend fenntartását...*”.

Az alkotmány egységének elvéből az következik, hogy az alkotmányos értékek rendszert alkotnak. Formai szempontból érvényesül egyfajta hierarchikus rend is ezek között, amelyben a környezetvédelem a legerősebb védelemmel rendelkező alapjogok közé tartozik.⁸ Ebből az következik, hogy bármely más érdekléssel kerül szembe a környezet érdeke, *a környezet védelmét legalábbis egyenrangú (tehát semmiképpen sem alárendelt) értékként kell figyelembe venni.* Emellett figyelemre méltó, hogy a kifejezetten környezetvédelmi nevesített rendelkezések nem „sajátítják ki” a környezetvédelem érdekeit, azok más alkotmányos értékekhez (pl. egészség) is kapcsolódnak.

Tartalmi szempontból a kapcsolat a fentiek alapján kétféle lehet a környezetvédelemmel érintett többi értékkel: érdekközösség vagy ellentét. Akármelyikről is van szó, azt az alkotmány rendszerében kell értelmezni. Az alkotmány nem abszolutizált értékeket véd, hanem egy értékrendet juttat kifejezésre, amelyben *az egyes értékek helyét, súlyát, egymáshoz való viszonyukban kell meghatározni.* Az tehát, hogy az alkotmányba bekerült a környezetvédelem, nem jelenti, hogy a környezetet hátrányosan érintő tevékenységek alkotmányellenesek. A környezetvédelem nem felülírja, csupán kiegészíti az értékrendet.⁹

Ebből az is következik, hogy *az alkotmány maga (néhány szoros kivétel mellett)*¹⁰ *nem dönti el az esetleges érdekkonfliktusokat.* Az állam kötelezettsége, hogy feladatai ellátása körében, az adott döntési helyzetben mindig figyelembe vegye azokat az érdekeket – köztük a környezetét –, amelyekre az alkotmány hivatkozik. Az, hogy melyik érték, érdek erősebb a formálisan egyenrangúak között, mindig az érdekek ütköztetése dönti el. Ezért is van a környezetvédelemben különös jelentősége az állampolgárok, társadalmi szervezetek információs és részvételi jogainak, hiszen ők e szervezeti garanciák révén emlékeztethetik az államot figyelembe vételi kötelezettségére.

Annak megítélésére, hogy az állam egy-egy alapjog érvényesülését alkotmányos módon korlátozza-e, *a szükségesség, alkalmasság és arányosság mércéjére épülő alapjogi tesztet* alkalmazza az Alkotmánybíróság. Mivel *a korlátozásra csak egy másik alapjog érvényesülése, védelme adhat alapot,* az alap-

⁸ FODOR László: *A magyar Alkotmány és a német szövetségi alaptörvény (Grundgesetz) környezetvédelmi rendelkezéseinek összehasonlítása*, Collectio Juridica, 2004, megjelenés alatt, kézirat 8. o.

⁹ A környezeti érdekek figyelembe vétele az állam olyan kötelezettsége, amelyet minden döntése során teljesítenie kell. FODOR László–BARANYI Tamás–TÓTH Katalin: *Környezetjog*, Bíbor, Miskolc, 2003, 47. o.

¹⁰ mint pl. az ártatlanság védelme, a nullum crimen sine lege, ld. BALOGH et. al, *hiv. m.*, 225. o.

jogi rendszer egyensúlyi állapotát teremtette meg így az Alkotmánybíróság.¹¹ Az alkalmazott teszt környezetvédelmi sajátosságait alább mutatjuk be.

Az alkotmányos jogok kollíziójáról általánosságban elmondottakat jelen helyzetben igazolja és tovább árnyalja az a tény, hogy a honvédelem és a környezetvédelem között számos kapcsolat és érdekközösség is fennáll. Mindkét állami kötelezettség közvetve az emberi illetve állampolgári életet, egészséget, tulajdont védi. Azok az értékek ugyanis, amelyek a két védelmi kötelezettség mögött állnak, mind fegyveres agresszió, mind környezeti degradáció (környezeti agresszió) révén csorbulhatnak vagy el is pusztulhatnak. Egyik állami feladat sem abszolutizálható a másik rovására és egyik esetében sem határozható meg pusztán az Alkotmány alapján, hogy milyen védelmi szint biztosítása szükséges.

II. 2. A honvédelmi és a környezetvédelmi érdek ütközése a Zengő ügyében

Természetesen *egyetlen konkrét ügyben sem általános szinten ütköznek egymással az alkotmányos védelemben részesülő érdekek, értékek*. Mivel egyik oldalról nézve sem a honvédelem, sem a környezetvédelem tekintetében nem vezethető le az Alkotmányból valamiféle „egyetlen alkotmányos” megoldás, s másik oldalról tekintve pedig mindkettőnek lehetséges több olyan megoldása is, amely megfelel az Alkotmánynak, *alternatívák közötti választásokra van szükség*. A választást mindkét érdek szempontjából a lehető legnagyobb hatékonyság kell, hogy vezérelje. Az egyik érdek érvényesítése nem eredményezheti a másik aránytalan korlátozását.

Az eddig lefolytatott államigazgatási eljárások alapján a honvédelem ügye áll nyeresre, s a környezetvédelemé vesztesre. Ez a joghelyzet önmagában még nem alkotmányellenes. Az alkotmányellenesség akkor áll fenn, ha a környezet ügye aránytalan hátrányt szenved, illetve ha érvényesülésének eljárási garanciái elégtelenek. Nézzük meg először, miben is áll a környezetvédelmi érdek sérelme, s miben sérül a honvédelem érdeke, ha nem a Zengő a helyszín! Nos ezek azok a kérdések, amelyeket már nem az alkotmányjog, hanem a közigazgatás dimenziójában kell, pontosabban kellett volna feltenniük és megválaszolniuk az érdekelteknek.

A Zengő egyedi természeti érték, amelyből nincs több sem Magyarországon, sem a Földön. A hely sajátosságai több elemből tevődnek össze, amelyből a sajtó, az ombudsman jelentése és a szakvélemények egyaránt a fokozottan védett növényfajok – 81 faj, különösen a világállomány 90%-át kitevő bánáti bazsarózsa (*Paeonia officinalis* ssp. *Banatica*) – jelenlétét, a sajátos erdőtípusokat és talajokat emelik ki, említést téve még a tájkép értékéről (a Zengő a Kelet-Mecsek

¹¹ BALOGH Zsolt et al. (szerk.): *Az Alkotmány magyarázata*, KJK, Bp., 2002, 218-219. o.

legmagasabb pontja).¹² Nem szabad azonban megfeledkeznünk arról sem, hogy a helyi életközösségnek elemei még az itt élő állatok is, s hogy maga az életközösség pedig egy összetett rendszer. Ez az összetettség és rendszerszerűség az ország területének ma még szerencsére jelentős részén biztosít egyediséget, fajgazdagságot, a tájkép változatosságát, és máshol alig fellelhető, esetleg veszélyeztetett növény- és állatfajok számára életteret. Ezek védelme, megőrzése mindannyiunk kötelessége. E védelem jogi kereteit elsősorban a természetvédelmi jog határozza meg. Ehhez járulnak még többek közt az erdővédelem és a kulturális örökségvédelem szabályai is, hiszen erdőterület, illetve Zengővár romjai is gazdagítják a terület értékeit.

A Zengő, mint helyszín egyedisége abban jelentkezik, hogy ha egy a környezet állapotába való beavatkozást terveznek, a tervezés során figyelembe kell venni az itt lévő, érintett természeti (és kulturális) értékeket, s a több helyszíni alternatíva közül ezekre figyelemmel kell választani. A Zengő és életközössége ugyanis – szemben minden emberi beavatkozással – nem választhat más helyszínt, az egyedi természeti rendszer nem reprodukálható. Az erre tett részleges kísérletek (pl. a bazsarózsa jelentős állományának áttelepítése 2000-2001 nyarán) kudarccal végződtek: az áttelepített egyedek 90%-a elpusztult, eredeti élőhelyükön a köves talajba tört gyökereik és rizómáik ugyanakkor kihajtottak.

Ez az *egyediség ugyanakkor nem abszolút*, hiszen viszonylagosan intakt környezet, nagy fajgazdagság, fokozottan védett fajok másutt, más természetvédelmi oltalom alatt álló területen, sőt azokon kívül is előfordulnak. Az ilyen (de legalábbis a védett) helyeken tervezett beruházásokkal kapcsolatban hasonló kifogások tehetőek, mint a Zengőre tervezett lokátor esetében. Ez a logika áll a tiltakozó társadalmi szervezetek álláspontja mögött: a Zengő helyett csak más, védett természetvédelmi értékeket nem veszélyeztető helyszínt tudnak elfogadni.

A relatív egyediséget a honvédelmi tárca persze nehezen tudja értelmezni. Számára ez egyrészt azt jelenti, hogy nincs a Zengőn olyan érték, ami szembehelelhető lenne a honvédelmi érdeket megtestesítő lokátor tervével, másrészt azt is, hogy a lokátorral kapcsolatos kifogások másutt is felvethetők, s így közvetve a honvédelem célkitűzései futhatnak zátonyra. Ezért szól úgy a HM álláspontja, hogy a környezetvédelmi szempontok nem írhatják felül a honvédelmi érdekeket. Ezt az álláspontot a magunk részéről azonban nem tudjuk elfogadni, több okból sem. Először is, a HM hatalmi pozíciót érvényesít ott is, ahol nincs kizáró-

¹² Mint arra Varga Zoltán professzor 2004. március 18-i, a Védegyletbe eljuttatott véleményében felhívja a figyelmet: „Mivel pedig e fajnak mind az EU tagállamok, mind pedig a csatlakozó országok közül egyedül Magyarországon van tenyésző állománya, a faj megőrzéséért az elsődleges, másra át nem hárítható felelősséget Magyarország viseli.”

lagos döntési kompetenciája. Másrészt a honvédelem egyes részérdekeit, amelyek a jelzett alternációkon alapulnak, azonosítja a honvédelem egészének érdekeivel. (A magunk részéről nem a döntések tartalmát, hanem a döntés kialakításában irányadó szempontokat és azok érvényesítési garanciáit kérjük számon, mint azt a későbbiekben bemutatjuk.)

Igaz, ezt az egyoldalúságot képviselik (a HM által kifogásolt módon) a másik oldalon állók is, illetve az ombudsman jelentése is, ami annak alkotmányjogi részét illeti.

A Honvédelmi Minisztérium a honvédelem érdekét nemzetközi kötelezettség-vállalásokra hivatkozva is kívánja erősíteni a környezetvédelemmel szemben, míg a környezetvédők a természetvédelemmel kapcsolatos európai jogi és nemzetközi kötelezettségeket állítanak ellensúlyként. Az értékek egyensúlyának megtalálásához ezekre is tekintettel kell lennünk a nemzetközi elvárásokat azonban ugyanolyan körültekintéssel kell kezelnünk, mint az alkotmányos elvárásokat, az ügyben felmerült konkrét elvárásokat kell egymás mellett érvényesítenünk. Ismereteink szerint ennek jogi akadálya nincs (mivel a radartorony helyszínét nem a NATO maga, hanem a HM választotta ki).

További, hangsúlyozott érvként szerepel, hogy a létesítmény megvalósítása nem okoz jelentős, visszafordíthatatlan károkat. S valóban, ha megvizsgáljuk, hogy a jelenleg HM-kezelésben lévő területeken hogyan alakul a természeti értékek védelme, a HM szemére kevés mulasztást vethetünk (a katonai létesítmények védelme szükségszerűen jelenti az objektum területén lévő természeti értékek védelmét, legalábbis bizonyos zavaró hatásokkal szemben). S az is igaz, hogy a létesítmény megvalósítása, működése nem eredményezi a védett növények teljes állományának zavarását, még kevésbé megsemmisülését. A jelenlegi állapothoz képest azonban mindenképpen *visszalépést jelent*.

Ez a visszalépés, minőségromlás állapítható meg a tájkép jelentős megváltozásában, az útépítés miatt a fakivágásban, növény-áttelepítésben, a közlebről le nem irt sugárzásban, az egyéb infrastruktúra kiépítésében és működésében, stb., amelyek többsége az építkezés után (is) jelentkezik.

A honvédelem oldalán két igazán fontos érv hozható fel: a hadművelleti megfelelés, illetve a nagyobb költségek elkerülése. Ezen érvek fontosságát, csakúgy mint a kiválasztásban részt vett szakértők hozzáértését nem vitatjuk. Azt azonban igen, hogy ezek az érvek a többit háttérbe szorítva dominálták az engedélyek megadásával végződő államigazgatási eljárásokat. A HM szerint az elsődleges szempont a hadművelleti megfelelés, amelyet aztán követhet az

környezetvédelmi szempontú elemzés. Álláspontunk szerint a hadműveleti az első, a környezetvédelmi pedig a második, de nem alárendelt szempont.¹³

Visszatérve arra, hogy milyen hátrányai lennének, ha nem a Zengő lenne a helyszín, akként a rosszabb, vagy csak több létesítménnyel kialakítható hadműveleti megfelelés, a megvalósítás többletköltségei, s a más helyszínen jelentkező környezeti hatások határozhatóak meg első sorban. Emellett az időtényező sem elhanyagolható. Ez meglátásunk szerint a HM rovására írható, az ország NATO-kötelezettségeinek teljesítése szempontjából azonban ez a körülmény közömbös.

Ezen a ponton – még az államigazgatási eljárások megvizsgálása előtt – arra kell rávilágítanunk, hogy a konfliktus eldöntése nem egyszerűsíthető le a lokátor és a bazsarózsa érdekellentétére. Helyesebben ez a konfliktus létezik, de megoldása nem úgy történhet, hogy aprópénzre váltjuk az eltérő szempontokat (pl. hogy a bazsarózsa pénzben kifejezett értékét állítjuk szembe a lokátor alternatívájának költségeivel, vagy hogy a lokátorral kapcsolatos megfontolások felvetését máris a Paksi Atomerőmű elleni támadás előkészítésének vesszük). Ehelyett az Alkotmánybíróság által kidolgozott elveket tekintjük irányadónak az ellentétek kezelésére, amelyek a környezetvédelem védelmi szintje tekintetében sajátosak.

II. 3. Kettős védelmi szint a környezetvédelemben

A környezetvédelemben komoly jogdogmatikai problémát jelent annak a kérdésnek a megválaszolása, hogy miben is áll a védelem szintje. A kérdés megválaszolatlansága tükröződik az alkotmánybírósági gyakorlatban is, ellentmondásokat szülve az ítéletek logikai felépítésében.¹⁴ A Zengő ügyében felvetődik, elsősorban a beruházói oldal részéről: vajon, ha más helyszínt jelölnek ki a lokátor részére, nem fognak-e a társadalmi szervezetek az ellen is tiltakozni? Hol van a társadalom környezeti érzékenyégének az a szintje, amelyen a tiltakozás jogi eszközökkel is megerősítve újból a tervezett helyszín elvetését eredményezheti? Elegendő-e a kiválasztásnál csak a természetvédelmi oltalom fennállását vizs-

¹³ Egyet kell értenünk az Alkotmánybíróság korábbi elnökének nyilatkozatával, amelyben a HM stílusát a „tegnap hangja”-ként értékelte, amely nincs tekintettel az utóbbi 15 év változásaival a demokratikus intézmények, a környezetvédelmi szabályozás vagy az alkotmánybíróság gyakorlata terén. *Heti Válasz*, 2004. május 20., (Nem fogadja el az ombudsman ajánlását a Honvédelmi Minisztérium, Moldoványi Tibor összeállítása.)

¹⁴ Ld. különösen a 28/1994-es alkotmánybírósági határozatot és a hozzá fűzött különvéleményeket. Az AB ítélet érvelésével a különvéleményt látjuk összhangban állónak, s nem az AB következtetését. Vö.: FODOR László: *A magyar Alkotmány... i. m. 9. és 13. o.*

gálni? Avagy, mindegy, milyen helyszínt választunk, ki vagyunk téve a tiltakozásnak, s így esetleg lejárátunk olyan fontos közérdekeket, mint a honvédelem?

E gyakorlatias kérdések mögött a jelzett elméleti, dogmatikai bizonytalanságok állnak. Nem mindegy ugyanis, hogy a védelmi szint – amelytől, mint arra külön pontban is kitérünk, nem lehet visszalépni – miben is áll. E kérdéshez járul egy további, ehelyütt nem részletezhető probléma, miszerint a környezetvédelmi érdekek között is elképzelhetőek kollíziók. Emlékezzünk csak a közelmúlt lakossági tiltakozásaira a regionális hulladékkezelő létesítmények helyének kijelölése kapcsán, amikor is a beruházás közérdekű terveit települések sora futtatta zátonyra, míg végül sikerült elfogadható helyszínt találni! Rátérve azonban a lényegre: a védelemnek elvileg meghatározható az a szintje, amit a jog biztosít és az a szintje, amely a környezet állapotában, érintetlenségében mutatkozik meg. A kettősség egyrészt a környezetjog fejlődéséből következik, amely ma is dinamikusan zajló folyamat. Ez azt jelenti, hogy a jog a környezet védelmében akkor lép fel, ha a védelemre érdemesített értéket veszélyeztetve látja. A természetvédelmi jog nem védi az állam létrejötte óta a bánáti bazsarózsát, vagy a Kelet-Mecseki Tájvédelmi Körzet területét. A védelmi szabályok reflexiók. Ha újabb impulzusok érik, arra a környezetjog újabb követelmények megfogalmazásával reagál.¹⁵ Ilyen újabb impulzus lehet pl. a magyar jog európai uniós harmonizációja, egy növényfaj veszélybe kerülése, a lakosság környezeti érzékenységének emelkedése is, vagy épp egy új helyszínen egy új beruházás, amelynek negatív hatásai (pl. a sugárzás) bebizonyosodnak. Ez utóbbi példa persze nem jelenti azt, hogy a lokátor esetleges új helyszínén olyan változás állhatna be a környezetvédelmi követelményekben, pl. védetté nyilvánítással, ami kiszámíthatatlan módon akadályozhatja újra és újra a terv kivitelezését, hiszen így a jogbiztonság követelménye sérülne, s a honvédelmi érdek csorbulna aránytalanul. Jelenti viszont azt, hogy egy újbóli engedélyezési folyamat ma egészen új jogszabályi környezetben vihető végig, s hogy a már megvalósított beruházásra szabhatók új elvárások. Ami pedig a reflexív jelleget illeti, annak van még egy következménye: az újabb követelmény bevezetéséig és érvényesítéséig a szabályozott magatartásnak áldozata van, addig pusztul a védelemre érdemesített természeti érték.¹⁶ Vannak átmenetek is (pl. átmeneti jogi kategóriák, mint a természeti terület, ahol garanciális, a környezeti érdek figyelembe vételét biztosító szabá-

¹⁵ KILÉNYI Géza: *A környezeti jog elméleti alapozása*, in: Bándi Gyula (szerk.): *A környezetvédelmi jogalkotás és jogalkalmazás időszzerű kérdései*, PPKE JÁK, Bp. 2001, 9. o.

¹⁶ Az olyan kezdeményezés ezért, amely szerint egyszer s mindenkorra ki kell jelölni azon természetvédelmi területeket, amelyeken a jövőben semmilyen beruházás nem kezdeményezhető, kissé laikusnak hat. (vö. Népszabadság, 2004. március 23., Hegyi Gyula képviselő írása)

lyok léte, vagy átmeneti időszakok, amikor a védelemre tervezettség vagy ideiglenes oltalom eredményez bizonyos jogvédelmet a védettség kimondásáig), amelyek az ellentétes érdekek kiegyensúlyozását segíthetik. Ezek mind azt jelzik, hogy a környezetvédelem követelményei mozgásban vannak, ami éppúgy igaz az egyes létesítmények telepítésének, mint üzemeltetésének vagy épp majdani megszüntetésének körülményeire. Ezzel tehát a honvédelmi tárcának is számolnia kell.

A két védelmi szint elkülönítésének másik alapja, hogy a környezet védelmének a jog nem kizárólagos eszköze, vagyis lehetséges olyan védelmi szint, amit a jog nem biztosít, illetve amit nem a jog biztosít. Eszerint a védett vagy (kiemelt) védelemre tervezett területeken kívül is vannak olyan részei az országnak, amelyekén védelemre érdemes életközösségek jöttek létre, vagy ahol védett fajok élnek. Ezeken a területeken egyértelműen elválik egymástól a kétfajta védelmi szint. A természetvédelmi jog alapján itt egyfajta általános (nem kiemelt, illetve fokozott) védelem áll csupán fenn, aminek alapvető rendeltetése a természetvédelmi érdek érvényesítése a többi érdek sorában (pl. a szakhatósági közreműködés jogszabályi előírásával).

Fenti érvelésünk az Alkotmánybíróság gyakorlatában a visszalépés tilalmának kettős meghatározása igazolja. Az Alkotmánybíróság által érvényesített „non derogation principle” (a védelmi szinttől való visszalépés tilalma) alapján a természet- (illetve általában a környezet-) *védelem jogszabályokkal elért szintjét az állam nem csökkentheti (szabadon)*. „...Kivéve, ha ez más alapjog vagy alkotmányos érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen”, de „a csökkenés mértéke az elérni kívánt célhoz képest ekkor sem lehet aránytalan.”¹⁷

A jogvédelem (illetve jogvédelemmel megerősített környezetvédelem) mellett a környezetvédelem szintjét illetően is érvényesít követelményt az AB, ami látszólag a non derogation elvével egyenértékű vagy annak részeként értelmezhető: „*az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje.*” Ez a követelmény azonban hatókörét illetően a jogi visszalépés tilalmán túllép, hiszen a környezet adott állapotát annak életfeltétel jellegétől és a szabályozás már elért szintjétől is függetlenül, magasabb szinten védi. E követelmény ugyanakkor gyengébb a másikinál, hiszen nem abszolút (azaz nem csak a környezetvédelmi teszt alapján korlátozható), hanem mérlegelést tűrő mérce.¹⁸ Más megközelítésben nem is

¹⁷ HOLLÓ András–BALOGH Zsolt (szerk.): *Az értelmezett Alkotmány*, Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Bp., 2000, 282. o., BALOGH et al, *i. m.*, 287. o.

¹⁸ A német jogirodalom jutott arra a következtetésre, hogy *az állam nem támogathatja a környezetet hátrányosan befolyásoló tevékenységeket*. Ezen általános tilalom azonban az adott esetben a többi alkotmányos értékre tekintettel értelmezendő, az állam ugyanis általában nem kifejezetten a környezet szennyezését, terhelését támogatja, hanem pl. a

jelent mást, mint a már említett figyelembe vételi kötelezettséget. Ez a relatív visszalépési tilalom annak felismeréséhez kapcsolódik, hogy

1. az államnak kötelessége a környezet védelme,
2. ebből fakadóan maga az állam nem ronthatja a környezet állapotát, s attól (a jogon keresztül) másokat is vissza kell tartania,
3. ugyanakkor a környezet igénybevétele, terhelése nélkül nincs fejlődés, nincs gazdaság vagy épp honvédelem sem,
4. ezért az állami cselekvés mércéje nem a környezet abszolút védelme, s nem is a környezeti kérdéseket figyelmen kívül hagyó (pl. honvédelmi) érdek, hanem az ellentmondásba került érdekek érdemi összhangja, egymás melletti érvényesülése.

A logika megfordítható: a

1. az állam kötelessége a honvédelem,
2. honvédelmi beruházások azonban nincsenek környezeti hatások nélkül,
3. az állami cselekvés mércéje ezért nem lehet a honvédelem érdekeinek korlátozásmentes érvényesítése, figyelembe kell venni annak környezeti következményeit is.

Összegezve: a Zengő és más természetvédelmi területek (értékek) esetében a HM elképzelésének a környezetvédelmi teszten kell megfelelnie, a természetvédelemben kívánt visszalépésnek majdhogynem abszolút korlátai vannak. Más helyszín esetében sem hagyhatja azonban figyelmen kívül a környezetvédelem érdekeit a honvédelmi érdek érvényesítője, kifogások másutt is jogszerűen merülhetnek fel, ezek jogvédeltsége azonban már túri mérlegelést.

Az ombudsman jelentése (7.1.3. pont) hivatkozza a 27/1995. (V. 15.) sz. alkotmánybíróági határozatot, amely szerint a védelmi szint csökkenését az építető gazdasági érdeke nem indokolhatja. Ezt a hivatkozást a magunk részéről azzal árnyaljuk, hogy *az államot, mint szabályozót és engedélyezőt a jogvédelmi szint megőrzése, az államot pedig mint beruházót a környezeti állapot rontásának tilalma kötik.*

lakásépítést, az infrastruktúra fejlesztését, amelyeknek vannak káros környezeti mellékhatásai. A szakirodalmi hivatkozásokat ld. FODOR László: *A magyar Alkotmány... i. munkájában, 1-22. o.*

III. Az engedélyezési eljárások jogszerűsége

III. 1. A környezetvédelmi hatásvizsgálat

Az első vizsgálandó engedélyezési eljárás a környezetvédelmi engedélyezés. Ezzel kapcsolatban számos kérdés merült fel, úgymint

1. Mi a hatásvizsgálat jogi jelentősége, viszonya az engedélyhez?
2. Vizsgáltak-e más helyszíni alternatívát?
3. Hogyan lehet védeni a katonai titkokat?
4. Az engedély megadása az anyagi jogi és eljárásjogi előírásoknak megfelelő-e?
5. Mennyi időre szól, s érvényes-e még a környezetvédelmi engedély?
6. Van-e mód felülvizsgálatra?

III. 1.1. Környezetvédelmi hatásvizsgálat (Khv) és engedély

Hazánkban egy-egy létesítmény megvalósítása vagy tevékenység megkezdése több hatósági engedély megszerzését is igényelheti, bármelyik engedély hiánya a megvalósítás jogi akadályát képezi. A számos különböző jogszabályban előírt követelmények betartását számos különböző hatóság biztosítja. Ezen engedélyek és hatóságok viszonya meglehetősen bonyolult: egyes hatóságok önálló engedélyeket adnak ki, míg mások csak szakhatósági hozzájárulásokat, megint mások pedig mindkettőt, egyetlen beruházás esetén akár többször is.¹⁹ A magyar engedélyezési rendszerben *a környezetvédelem szempontja megjelenik önálló engedélyben is* (1995:LIII. tv. a környezet védelmének általános szabályairól, Kvt. 66. §) *és szakhatósági közreműködés formájában is*. Az önálló engedélyek közt kiemelt helyet foglal el a környezetvédelmi hatásvizsgálaton alapuló környezetvédelmi engedély, amelyet a jelentős környezeti hatással járó tevékenységekhez és létesítményekhez, összefoglalva környezethasználatokhoz szükséges beszerezni az illetékes környezetvédelmi felügyelőségtől. Ennek az engedélynek sajátossága, hogy 2001 előtt minden más engedély előtt be kellett szerezni, enélkül a többi engedélyezési eljárást meg sem lehetett indítani. (2001 óta ilyen előírás nincsen, viszont a legtöbb szakterületi jogszabály engedélyezési követelményei között szerepel, hogy a környezetvédelmi engedélyt az eljárás megindítására

¹⁹ A szakhatósági közreműködés és az önálló engedélyezési eljárások egyidejű fenntartása a rendszer túlbonyolításához vezetett. Vö.: BÁNDI Gyula: *Környezetjog*, Osiris, Bp., 2002 (2. kiadás), 117. o.

irányuló kérelmekhez már mellékelni kell, illetve hogy ha van már ilyen engedély, azt egyúttal a szakterületi norma által megkövetelt, környezetvédelmi szakhatósági hozzájárulás megadásának kell tekinteni.)

Az, hogy kell-e környezetvédelmi engedély, a hatásvizsgálati kötelezettségtől függ. A hatásvizsgálatról szóló kormányrendelet melléklete határozza meg, hogy mely projekteket kell jelentős környezeti hatással járóknak tekinteni, s emiatt Khv-nak alávetni. Az adótoronyok természetvédelmi területen történő építése ilyennek minősül. A jogszabály (ügyünkben a 152/1995. (XII. 12.) kormányrendelet, jelenleg a 20/2001. (II. 14.) korm. r.) a bevonandó szakhatóságok körét is kijelöli, mégpedig a speciális környezetvédelmi hatóságok (nemzeti parki igazgatóság, ÁNTSz, adott esetben vízügyi felügyelet, stb.) köréből.

A környezeti hatásvizsgálat a megelőző környezetvédelem eszköze. Célja leegyszerűsítve az, hogy *a környezetre nézve potenciálisan jelentős veszéllyel járó beruházások környezeti sajátosságait előzetesen megvizsgálva az engedélyező hatóság megalapozott döntést tudjon hozni, illetve hogy maga a beruházó terveit a környezeti követelményekhez tudja igazítani.*²⁰ A Khv nem azonosítható a környezeti hatások természettudományos vizsgálatával (amely legfeljebb szűk értelemben vett Khv-nak tekinthető), illetve annak eredményével, a hatástanulmánnyal (Kht), azoknál jóval többet jelent: *formalizált eljárást, amely* (legalábbis a döntéshozatal során érvényesülő figyelembe vételi kötelezettségen keresztül, hazánkban pedig teljes egészében) *a közigazgatási (engedélyezési) eljárásba integrálódik.*

A Zengő ügyében 1996-97-ben két környezetvédelmi engedélyezési eljárás is folyt, amelyeket a környezetvédelmi felügyelőség elutasítással zárt le. Az elutasítás indokai közül ki kell emelni, hogy több szakhatóság sem járult hozzá a megvalósításhoz, ezek közül a természetvédelmi szempontok a legfontosabbak. A nemzeti park igazgatóság első állásfoglalása szerint a tájvédelmi körzet területén eleve nem lehet ilyen létesítményt építeni, mert ez ellentétes lenne a körzetet létrehozó határozattal, a helyszínen a természetvédelmi terület legértékesebb része, s a helyszíni alternatívák felvetése nem történt meg érdemben. A második eljárásban a létesítmény környezeti hatásainak jelentős voltát hangsúlyozta a természetvédelmi szakhatóság.

A második elutasítást is megfellebbezte a beruházó, immár eredményesen, a másodfokú hatóság a másodfokú természetvédelmi szakhatóság egyetértésével, 23 – részben egymásra tekintettel teljesíthetetlen – feltétel szabásával kiadta az engedélyt. A fellebbezésben az szerepelt többek között, hogy a radarállomás megépítése nem okoz visszafordíthatatlan beavatkozást, illetve hogy több

²⁰ FODOR László: *Integratív környezetjog az Európai Unióban és Magyarországon*, Bóbor, Miskolc, 2000, 31. o.

helyszíni alternatívát is megvizsgálva a Zengő az egyetlen lehetséges helyszín. A hatóság által elfogadott érvek szerint kellő körütekintéssel megóvhatók az értékes növények is.

Fentiek alapján megállapítható, hogy a vizsgált eljárásban a hatásvizsgálat célkitűzései (megelőzés, alternatíva-keresés) nem valósultak meg, az eljárásban a másodfokú hatóság nem érvényesítette elég következetesen a környezetvédelmi érdekeket, s a honvédelmi érdek látens befogadásával el nem fogadható kompromisszumot kötött. Ezen hibák egyike sem olyan azonban, amelyiknek szankciójaként az engedély érvényessége megkérdőjelezhető lenne. Megjegyezzük továbbá, hogy a másodfokú eljárás menete messze nincs olyan részletesen szabályozva, mint a hatásvizsgálaton alapuló, első fokú eljárás, aminek a hátrányai egyértelműen megmutatkoztak az ügyben.

III.1.2. Az alternatívák kérdése

A Khv, mint vizsgálati módszer és mint döntéshozatali mechanizmus szükségszerűen alternatívákkal dolgozik. Ha nem kell elemezni az alternatívákat, akkor nem az a kérdés, hogy megvalósítható-e a terv egyáltalán az adott körülmények között, hanem az, hogy a létesítmény egyes paraméterei hogyan feleltethetők meg az adott helyszín illetve a környezetvédelmi szabályok feltételeinek. Alternatívákon, azok összehasonlításán alapuló döntést sokkal könnyebb ráadásul meghozni, mint abszolút érvényű (-nek hitt) kijelentéseket tenni egy-egy létesítmény környezeti hatásairól.²¹

Mivel a Khv alapelve a megelőzés mellett az integratív (rendszer-) szemlélet, a Khv, illetve az engedélyezési eljárás során számolni kell azzal a lehetőséggel is, hogy a létesítmény vagy tevékenység önmagában elfogadható környezeti kockázata az adott környezeti állapotok között elfogadhatatlannak bizonyul. Ilyenkor az engedély megtagadható a beruházótól.

A Khv fogalmát jogszabály 1997-98-ban még nem határozta meg, jelenleg a vonatkozó 97/11. sz. EK irányelv ad definíciót 3. cikkelyében „*a létesítmény valamennyi, az emberekre, a növény- és állatvilágra, a talajra, a levegőre, a vízre, az anyagi javakra és a kulturális örökségre, valamint ezek kölcsönhatásaira gyakorolt közvetlen és közvetett hatásainak meghatározása, leírása és értékelése a megfelelő eljárás keretében*”. Az irányelv célja az, hogy eljárási garanciákkal biztosítsa a környezeti hatások megfelelő értékelését, azt, hogy a döntéshozó számára adott legyen a lehetőség, hogy a megfelelően rendszerezett környezetvédelmi információkat határozatának meghozatalakor

²¹ FODOR, *Integratív környezetjog i. m.*, 33. o.

környezetvédelmi információkat határozatának meghozatalakor figyelembe vehesse.²²

Az irányelv 1. cikkelyének 2. pontja szerint a Khv beépíthető a tagállamok meglévő engedélyezési eljárásaiba, ilyenek hiányában más eljárásokba, vagy a jelen irányelv célkitűzéseinek megvalósítása érdekében bevezetendő eljárásokba. Ez azt jelenti, hogy a Khv bármilyen (nem csak környezetvédelmi, de akár építésügyi, iparigazgatási, vízjogi stb.) engedélyezési eljárásba integrálható, a lényeg, hogy a megfelelő létesítményeket az eljárás során Khv-nak vessék alá. A Khv eljárásbeli helyének nagy jelentősége van abból a szempontból, hogy a Khv eredménye a döntés meghozatalában milyen szerepet játszhat.

A másik fontos kérdés a figyelembe vételé. Az EU-irányelv ugyanis csak annyit ír elő, hogy a Khv eredményét figyelembe kell venni (8. cikkely), ami nem jelenti azt, hogy a Khv eredményéhez a hatóság kötve lenne. A döntéshozatal azon érdekek mérlegelését jelenti, melyekre tekintettel az adott engedélyezési eljárást szabályozták. Ha az engedélyezési eljárásban csak a környezetvédelmi érdekek vehetők figyelembe (mint Magyarországon is), nem mondható, hogy a Khv a hatóság kezét nem kötné meg, mert azzal gyakorlatilag azt mondanánk ki, hogy a környezetvédelmi eljárásban nem kell alkalmazni a környezetvédelmi szabályokat. *A magyar megoldásban a Khv alapján adják ki a környezetvédelmi engedélyt, a Khv a környezetvédelmi hatóságot köti, míg a környezet védelmén kívüli szempontok nem mérlegelhetők.* Az engedélyezés ilyen irányú szabályozása túlmutat a közösségi szabályozás követelményrendszerén, bár igaz, hogy a Legfelsőbb Bíróság 1/2004. sz. jogegységi döntésének kiadásáig voltak olyan törekvések, amelyek ezt az engedélyt valamiféle előzetes eljárás lezárásának tekintették, s amely ellen még jogorvoslatnak sincs helye.²³

²² Az ombudsman jelentése a tényállás felderítése során nem tér ki arra, hogy készült-e részletes környezetvédelmi hatástanulmány, s hogy sor került-e részletes hatásvizsgálatra. Szóhasználata is következtelen e tekintetben, amikor előzetes környezeti hatástanulmányt és környezetvédelmi hatástanulmányt említ, a jogszabályszöveg alapján ugyanis előzetes (2001 óta előzetes környezeti) tanulmányról és részletes környezetvédelmi hatástanulmányról beszélhetünk csupán. A HM által 2003 februárjában készített összefoglaló (www.honvedelem.hu) is csak arra utal, hogy az újabb eljárásokban kiegészítésekkel éltek, kibővített tanulmány készült, stb. Ennek a kérdésnek jelentősége van abból a szempontból, hogy az európai és nemzetközi elvárások többségét valójában csak a részletes hatásvizsgálaton lehet számon kérni.

²³ Ld. pl. a Legfelsőbb Bíróság Kpkf. III.37.959/2001/3. sz. végzését, illetve a szakirodalom reakcióit. PÉTER Judit: *Jogalkotási és jogalkalmazási problémák a környezetjog területéről*, in: Bándi Gyula (szerk.): *Ünnepi kötet Boytha Györgyné tiszteletére*, PPKE ÁJK, Bp., 2002, 80. o., FÜLÖP Sándor: *Lefokozták a környezetvédelmi igazgatást*, Zöld Jog, 1998/11-12. 11. o., FODOR, *Integratív környezetjog i. m.*, 93. o., stb.

Az eljárás során biztosítani kell az érintett hatóságok és a lakosság részvételét illetve tájékoztatását. Ahhoz, hogy ezen lépések megtehetőek legyenek, egy aprólékosan, de ugyanakkor áttekinthetően szabályozott eljárási folyamatra van szükség. Ebben a folyamatban egy előzetes eljárás (előzetes hatásvizsgálat, scoping) rendeltetése, hogy kiválasszák azt a környezetvédelmi szempontból legkedvezőbbnek ígérkező alternatívát (a beruházónak áttekintés jelleggel ismertetnie kell az általa tanulmányozott főbb alternatívákat és meg kell indokolnia a kiválasztott megoldást, különös tekintettel a környezetvédelmi szempontokra – 5. cikkely (3) bekezdés 4. pont), amelynek várható hatásait részletesen vizsgálni kell. Az alternatívák bemutatása azonban hazánkban ritkán történik megfelelő módon.²⁴

Az EK-irányelv szerinti eljárásjogi szabályok közül különös jelentősége van azoknak, amelyek a társadalmi részvételre vonatkoznak. A társadalom bevonásának időpontját a 97/11-es irányelv pontosította: korábban a létesítmény megvalósítása, ma már viszont az engedély kiadása előtt kell biztosítani, hogy az érintett lakosság hozzáférjen a kérelemhez és a vizsgálatok eredményeihez annak érdekében, hogy azokról állást tudjon foglalni (6. cikkely). A lakosságot a döntéshozatal után tájékoztatni kell arról, hogy kiadták-e vagy elutasították az engedélyt, ha igen, milyen feltételekkel, mik voltak a döntés főbb indokai, és hogy milyen intézkedéseket írtak elő a környezeti következmények elhárítására (9. cikkely).

III.1.3. A katonai titkok védelme

A környezeti hatásvizsgálatok és adatok nyilvánosságának követelménye az európai szabályozás alapján egyre szélesebb körben érvényesül, s ennek lecsapódása – ha nem is teljes körű érvényesítése – a magyar jogban is megjelenik. Ami a magyar Khv EU-konform szabályozásának és gyakorlatának követelményét illeti, két körülményt kell kiemelnünk, amelyek alapján az uniós követelményekre adott esetben nem lehet hivatkozni.

1. A Khv-köteles létesítmények körét az irányelv mellékletei határozzák meg. Eleve *kivonja ezek hatálya alól az irányelv azon létesítményeket, amelyek katonai célokat szolgálnak*. Ennek a kivételezésnek az az értelme, hogy a nyilvánosságban rejlő veszélyek a honvédelmi célok megvalósulását ne fenyegetessék,

²⁴ A magyar jogban az alternatívák léteznek is meg nem is, mivel a jogszabályi rendelkezések részben túlságosan visszafogottak, részben nem elég egyértelműek. FÜLÖP, Sándor: *A környezetvédelmi jog néhány belső ellentmondása*, in: Bándi, Gyula (Hg.): *A környezetvédelmi jogalkotás és jogalkalmazás időszerű kérdései*, PPKE JÁK, Bp., 2001, 150. és köv. o.

de az is következménye, hogy a katonai létesítményeknél a tagállamok írják elő a környezetvédelmi szempontok figyelembe vételének mikéntjét.

2. Az EU joga alapján a mi előzetes hatásvizsgálatunk nem Khv, hanem csupán annak előzetes eljárása. Az előzetes Khv-n ezért csak az előzetes eljárás (scoping) előírásait lehet számonkérni.

E két szempontot nem csak a nyilvánosság, de a többi eljárási követelmény esetében is szem előtt kell tartanunk, ugyanakkor jelezzük, hogy *a nyilvánosságra viszont nem csak az EK hatásvizsgálati előírásai irányadóak.*

A magyar szabályozás alapján a katonai titokvédelem körében nem a hatásvizsgálati, hanem csupán a tájékoztatási kötelezettség marad el, ha a jelentős hatással járó létesítmény, tevékenység katonai célokat szolgál. Az első, átmeneti szabályozás szerint (86/1993. (VI. 4.) kormányrendelet 7. §) még az engedély kiadása előtt tájékoztatni kellett arról az önkormányzatokat. A 152/1995-ös kormányrendelet 7. § (1) bekezdése alapján már nem csak a társadalom bevonása, de az önkormányzatok tájékoztatása sem előírás. „Amennyiben a felügyelőség a kérelmet annak benyújtását követően nem utasítja el és a tevékenység nem esik katonai titokvédelem alá, akkor a felügyelőség a kérelmet, az előzetes tanulmányt, valamint a hirdetmény szövegének (2) bekezdés a) pontja szerinti részét megküldi a telepítés helye szerinti és a szomszédos települési önkormányzatok jegyzőinek azzal, hogy a (2) bekezdés szerinti hirdetményt az iratok megérkezését követő három napon belül 30 napig kifüggesztéssel, illetőleg a helyben szokásos egyéb módon tegyék közzé.”

A Zengő ügyében sor került egyébként az önkormányzatok valamiféle tájékoztatására, amelynek elégséges volta azonban még ilyen jogszabályi háttérrel is vitatott.²⁵

Az állam- és szolgálati titkok körében más az eljárás: 6.§ (2) bekezdés C) pontja (20/2001-es kormányrendelet 6.§. (2) bekezdés e) pont): „Ha az előzetes (környezeti) tanulmány kötelező tartalmát képező valamely adat az állam- vagy szolgálati titkok körébe tartozik, annak a felügyelőség részéről történő megismerésére az államtitkokról és a szolgálati titkokról szóló törvény rendelkezéseit kell alkalmazni. Az ilyennek minősülő, valamint a kérelmező által üzleti titkoknak minősített adatot a kérelmezőnek azt így megjelölve, elkülönítve kell csatolnia, és a nyilvánosságra kerülő tanulmányban olyan információkkal helyettesítenie, amelyek a tevékenység várható környezeti hatásainak megítélését lehetővé teszik.” Ez a rendelkezés a jogszabály értelmezése alapján a létesítményekre is vonatkozik, a 16. § alapján pedig részletes Khv esetén is irányadó.

²⁵ MIKLÓS László: *A környezeti hatásvizsgálatok nyilvánosságáról*, Európai Jog, 2001/1., 27. o.

Mint látjuk tehát, katonai létesítmény esetén a tájékoztatás a lakosság és az önkormányzatok irányában (még ma is) teljes egészében elmaradhat, míg az *egyéb titkokat olyan módon lehet csak védelemben részesíteni, hogy az a környezeti hatások társadalmi megítélését ne korlátozza*. Az eljárás lezárása óta ez a joghelyzet jelentősen megváltozott, s továbbfejlődik a közeljövőben.

Az irányadó jogszabályok közt meg kell említenünk az *Árhus-i egyezményt*, amelyet hazánk a 2001. évi LXXXI. törvénnyel hirdetett ki. Ennek 6. cikkelye alapján a *tagállami hatóság* kifejezetten a tagállami jog alapján a honvédelem érdekeinek veszélyeztetettsége okán a hatásvizsgálat (illetve engedélyezés) során *esetről-esetre döntve eltekinthet az egyezmény nyilvánosságra vonatkozó szabályainak az alkalmazásától*.

A jövőt illetően szólnunk kell az *EK új környezeti információs irányelvről* is, amelyet a Tanács és a Parlament 2003 januárjában fogadott el (2003/4. sz.), s amelyet a tagállamoknak 2005. február 14-ig végre kell hajtaniuk. Ennek 7. cikkelye alapján a *környezetvédelmi szempontból jelentős engedélyek – esetünkben ez jelenti pl. az építési engedélyt is! –, hatásvizsgálatok, kockázatelemzések, stb. nyilvánosak* (ezeket nyilvánosságra kell hozni!), *bár a nyilvánosság a honvédelem érdekeinek veszélyeztetettsége esetén korlátozható*. A korlátozásnak jogszabály kifejezett felhatalmazó rendelkezésén kell alapulnia, *a titokvédelemhez fűződő érdeket megszorítóan kell értelmezni, és esetről esetre kell mérlegelni a nyilvánossághoz fűződő érdekekkel szemben*. Ha a létesítmény működése valamely határérték túllépésével jár, a titokvédelemre vonatkozó felhatalmazás elveszti érvényességét. A titokvédelemmel érintett adatokat el kell különíteni s a többi információt nyilvánosságra kell hozni.

Végül itt is szólnunk kell az *EK 92/42 sz. élőhely-védelmi irányelvről*, amely a helyszín alkalmasságának vizsgálatát – egyfajta sajátos hatásvizsgálat lefolytatását – követeli meg azokon a területeken, amelyek hatálya alá tartoznak. A szabályozás célja, hogy a nyilvánosság bevonásával (egyéb helyszíni alternatíva teljes hiánya kivételével) *kizárja az olyan beruházásokat, amelyek az élőhelyek megőrzésének céljával ellentétesek*.²⁶ A jelen ügyben érintett helyszín időközben az irányelv hatálya alá került.

A szóban forgó ügyben a környezeti következményeket összefoglaló tanulmányt a HM titkosította arra való hivatkozással, hogy „az egész tanulmány olyan, amelynek a minősítése nem teszi lehetővé a nyilvános tárgyalást.” Visszaidévezve az akkor hatályos jogszabálysöveget az nem a tanulmány, hanem a tevékenység védelmét szolgálja. A tevékenység alatt a létesítményt is érteni kell, mivel a kormányrendelet a tevékenység és létesítmény jelölésére következetesen

²⁶ SCHINK, Alexander: *Die Verträglichkeitsprüfung nach der FFH-Richtlinie*, Umwelt- und Planungsrecht, 1999/11-12., 417. o.

csak a tevékenység kifejezést használja, miközben a hatálya alá létesítmények is, mint a szóban forgó radartorony is, tartoznak. A radartorony létesítésének ténye, a létesítmény létezése pedig aligha tartható titokban, ezért a teljes körű titkosítás nem volt életszerű. A titkos katonai és a nyilvánosságra hozható környezeti adatok elkülönítésére azonban nem volt jogszabályi rendelkezés, ezért ebből a szempontból az eljárás szabályszerűsége nem kérdőjelezhető meg. Az ombudsman javaslata a jogszabályi rendelkezés megfelelő módosítására ugyanakkor teljesen helyvaló.

III.1.4. A környezetvédelmi engedély érvényessége, visszavonásának lehetősége

a) Az érvényesség ideje

Az ombudsman jelentésében megfogalmazott legerőteljesebb kifogás az engedéllyel szemben, hogy annak érvényessége lejárt. Vizsgáljuk meg először ezt a kérdést. A Kvt 72. §-a szerint az engedélynek kötelező tartalmi eleme az érvényességi idő meghatározása, ami történhet határidő megállapításával – ez legalább 5 év lehet – vagy határozatlan időre is. *Jelen ügyben a hatóság nem rendelkezett a határidőről*, amivel megszegte a Kvt említett előírását. Csupán mellékesen jegyezzük meg, hogy a gyakorlatban a környezetvédelmi engedélyek többsége (mintegy 60%-a) ugyancsak nem rendelkezik az érvényességi időről.²⁷

A jelentés a környezetvédelmi engedélyt az ún. létesítési engedélyekkel állítja szembe, s ebben az összehasonlításban állapítja meg, hogy a környezetvédelmi engedélyeknek határozott időre kellene szólniuk, ez felelne meg többek között a megelőzés és elővigyázatosság elveinek. A magunk részéről ezt a megközelítést nem tudjuk magunkévá tenni, tekintve, hogy *a környezetvédelmi engedélyek is részben létesítési, míg más részben működési, pontosabban tevékenység folytatására vonatkozó engedélyek. Ha egy engedély tevékenység folytatására szól, valóban indokolt lehet az engedély érvényességének időbeli korlátozása*, ha viszont (egy hosszú élettartamú) létesítmény megvalósítására vonatkozik, akkor nem feltétlenül. Más kérdés az, hogy ilyen esetben indokolt viszont olyan jogszabályi előírás, amely az engedély érvényességét korlátozza azokban az esetekben, amikor a megvalósítás elkezdése huzamosabb ideig késik.

Minden más esetben a környezetvédelmi felülvizsgálat szabályainak alkalmazása hivatott biztosítani, hogy az időközben szigorúbbá vált elvárásokat, új technológiai lehetőségeket a hatóság az engedélyesen számon kérje, s döntsön

²⁷ Ezt FÜLÖP Sándor arra vezeti vissza, hogy a Kvt előírása szerint az érvényességi idő kötelező elem, s a kormányrendelet ezzel ellentétes, amikor határozatlan időt is lehetővé tesz. Az ellentmondásos joghelyzet szüli szerinte a bizonytalanságot. Ld. BÁNDI Gyula (szerk.): *Környezetvédelmi jogesetek és a szakértői tevékenység*. KJK, Bp., 2001., 166. o.

technológiai lehetőségeket a hatóság az engedélyesen számon kérje, s döntsön a létesítmény fennmaradásáról vagy a tevékenység folytatásának megtiltásáról, az engedély visszavonásáról.

A jelentés a határozat érvényességének megszűnését állapítja meg, mondván, hogy a „...mérvadó jogszabályok nem határoznak meg 5 évnél kevesebb időt az érvényességre, az 5 évre szólt.” A jelentés jogszabályra nem hivatkozik. Álláspontunk szerint az idézett érvelés nem helytálló. A határozott időre vonatkozó törvényi előírás ugyanis nem maximálja, hanem minimálja az érvényességi időt.²⁸ Ezen túlmenően, ha a határozat nem tartalmazza a jogszabály által előírt elemet, de a jogszabály megadja az arra vonatkozó választási alternatívákat, az engedélyt olyan tartalmúnak kell tekinteni, mintha a jogszabály szerinti, az engedélyesre nézve kedvezőbb rendelkezést írták volna elő. *Az engedély tehát határozatlan időre szól, s így érvényessége nem járt le.*

Az engedély érvényességi idejének lejártakor (ami tehát álláspontunk szerint nem történt meg) felülvizsgálatnak (s annak alapján fennmaradási illetve működési engedély kiadására irányuló eljárásnak) lenne helye, ha az engedélyes a tevékenységet tovább kívánná folytatni, mivel azonban a tevékenységet nem kezdték meg, a felülvizsgálat helyett álláspontunk szerint új hatásvizsgálatot kellene elrendelni, s az engedélyt újból megszerezni.

A Kvt 73. § alapján *helye van ugyanakkor (részleges) környezetvédelmi felülvizsgálat elrendelésének* érvényes környezetvédelmi engedély esetében is, ha a felügyelőség pl. a környezet veszélyeztetését tapasztalja, amit ügyünkben (a létesítmény megvalósítása hiányában) az árokásás vagy a növények áttelepítése kapcsán állapíthatunk meg.

Egyet kell értenünk az állampolgári jogok országgyűlési biztosával abban, hogy a hatásvizsgálati kormányrendeletben *módosítani kell az engedély érvényességi idejére szóló rendelkezést.* A módosítás tartalmát azonban nem feltétlenül abban határoznánk meg, hogy az érvényességi időnek mindig határozottnak kell lennie. Létesítési típusú környezetvédelmi engedélyeknél ehelyett elégségesnek látjuk a Kvt 70. § (3) bekezdésének érvényesítését, amely szerint az engedély jogerőre emelkedésétől számított 3 év eltelte esetén a felügyelőség visszavonja az engedélyt, ha a tevékenységet vagy az ahhoz szükséges építési előkészítési munkákat nem kezdték meg. Álláspontunk szerint a megkezdett előkészületi munkák és a többi engedélyezési eljárás lefolytatása nem minősülnek a radartorony építési jellegű előkészítő fázisának, ezért a másodfokú kör-

²⁸ A jelentés BÁNDI Gyula (szerk.): *Környezetvédelmi jogesetek és a szakértői tevékenység* című (KJK, Bp., 2001.) munka 166. oldalára támaszkodik, amely a jogszabály téves olvasatát tükrözi („...törvénysértő (...) maximális 5 évet túlhaladja.”) A jelentés az olvasat téves voltát észlelte, de az abból levont következtetést átvette.

nyezetvédelmi hatóságnak az engedélyt vissza kellett volna vonnia, illetve mivel ez eddig nem történt meg, haladéktalanul vissza kell vonnia.

b) A határozat tartalma és érvényessége

A határozat tartalma ellentétes azzal az 1977-es határozattal, amely a tájvédelmi körzetet létrehozta. A 8/1977. OTvH (az Országos Természetvédelmi Hivatal elnöke által kiadott) határozat szerint ugyanis „nem szabad olyan tevékenységet folytatni, olyan létesítményt elhelyezni és üzemeltetni, amely a táj jellegét, védett növény- és állatvilágát, valamint a TK rendeltetésének betöltését zavarja vagy veszélyezteti.” Tájvédelmi körzet létrehozására, módosítására 1980 óta csak jogszabályban van lehetőség, 1990 óta a környezetvédelmi miniszter rendeletével (1996 óta a természetvédelmi törvény, továbbiakban Tvt. 24. §-a alapján). Az OTvH elnökének határozata ezért bizonyos tekintetben olyan, mintha környezetvédelmi miniszteri rendelet lenne. Az ezzel tartalmilag ellentétes engedély formai hibája a határozat normatív jellegének hiányában is megállapítható azon az alapon, hogy nem az érintett (1977-es) határozatnak megfelelő (miniszteri) szintű szerv adta ki. A formai érvénytelenség kérdését ebből a szempontból az ügy során nem vetették fel, csupán a természetvédelmi szakhatóság (s annak alapján a környezetvédelmi felügyelőség) érvényesítette a tartalmi követelményt hozzájárulásának megtagadásakor 1996-ban és 1997-ben, a két alapeljárásban. Álláspontunk szerint a formai hiba alapján a határozat érvénytelensége megállapítható lenne.

Ami a határozat tartalmát illeti, az nem csak a tájvédelmi körzet létesítő határozatával ellentétes. Az első fokon kiadott határozatokkal és szakhatósági állásfoglalásokkal – valamint az időközben napvilágot látott szakvéleményekkel – szemben azt állítja, hogy a radartorony felépítése nem jelent visszafordíthatatlan beavatkozást a természetbe, körültekintő megvalósításával megkímélhetők az értékes növények, s a zavaró hatás az építkezés idejére korlátozódik. A határozat nem tartalmaz az idézett állításokra nézve megfelelő (alapos, érvszerű) indokolást, így nem derül ki, - hogy a honvédelmi érdekek további hangsúlyozásán túl – mi is indokolta azt, hogy a fellebbezésnek helyt adott. Az ombudsman helyesen állapította meg, hogy *a hatóság az Áe 26. §-ával ellentétben nem tárta fel körültekintően a tényállást.*

További szempontot jelent az értékelésnél, hogy a hatóság a helyszín tekintetében *elfogadta, hogy alternatívák tényleges vizsgálatára nem került sor.* A másodfokú természetvédelmi szakhatósági hozzájárulás szerint a Zengőnek „nem volt kedvezőbb alternatívája”, a határozat szerint „a mérlegelés alapja a radartechnika szempontjai és a Magyar Köztársaság gazdasági helyzete”, de már a fellebbezés is utalt arra, hogy a kiválasztást elsősorban gazdasági szempontok

motiválták. Az eljárásban tehát a természetvédelmi szakhatóság nem az irányadó természetvédelmi, a környezetvédelmi hatóság pedig nem a rá nézve irányadó, környezetvédelmi jogszabályok alapján járt el. *Nem érvényesítették a természetvédelmi-környezetvédelmi érdeket megfelelő súllyal* – a környezetvédelmi engedélyezési eljárásban ez nem mérlegelést, hanem a környezet érdekeinek kizárólagosságát jelentené – és a hatásvizsgálat rendeltetésével ellentétben nem került sor helyszíni alternatívák környezetvédelmi szempontú felvetésére és megvizsgálására. A bírói gyakorlat szerint *a szakhatósági hozzájárulás törvénysértése is megalapozza a határozat törvénysértését, de a tényállás nem megfelelő tisztázása is erre az eredményre vezet.*²⁹

*Az engedély visszavonása a Kvt. 70. § (3) bekezdése alapján akkor is lehetséges, ha időközben a körülmények jelentősen megváltoztak.*³⁰ Mint az ombudsman helyesen megállapította, ilyen változásként kell számon tartanunk azt a jogszabályi változást, amellyel a bánáti bazsarózsa európai közösségi jelentőségű védett faj lett, illetve hogy élőhelye az élőhelyvédelmi irányelv hatálya alá került. A magunk részéről más változásokat is relevánsnak értékelünk, mint pl. a környezetvédelem társadalmi presztízsének emelkedését vagy a projekt elfogadottságát, sőt, szubszidiárius jelleggel azon kifogások időközbeni megfogalmazását is, amelyek az engedély érvényességét érintik. *Álláspontunk szerint a visszavonás lehetősége fennáll.*

Ezzel a lehetőséggel kapcsolatban vitatjuk az ombudsman érvelését, amely az Áe 61. §-ára hivatkozik vissza. Az ombudsman szerint az Áe közléstől számított egyéves határideje a visszavonásra azért nem irányadó, mert egyrészt az Áe-t a Kvt-ben megszabott eltérésekkel kell csupán alkalmazni, másrészt mert az engedélyek legalább 5 évre vagy határozatlan időre is megadhatók. Az ombudsman az 5 évet nyilvánvalóan nem az engedély érvényességi idejeként értelmezi ebben az esetben, hanem a tevékenység megkezdésére nyitva álló határidőként, amelynek letelte esetén az engedély visszavonható. Ez a megközelítés azonban a Kvt 70. § (3) bekezdésével ellentétes, tekintettel az ott előírányzott 3 éves időtartamra.

Álláspontunk szerint a Kvt-nek az Áe-hez képest a speciális jellege abban rejlik, hogy az állam által érvényesítendő környezetvédelmi szempontok folyamatos változására is tekintettel van. *Az engedély visszavonása ezért a körülmények lényeges megváltozása körében határidőhöz nem köthető.* Ebben az esetben a jogbiztonság és a szerzett jogok védelmének követelménye nem érvényesül kor-

²⁹ BH 1993.527, 1999.237, 2000.331, stb. Ld. még BÁNDI Gyula (szerk.): *Környezetvédelmi jogesetek és a szakértői tevékenység*, KJK, Bp., 2001., 99. o.

³⁰ Ilyenkor a határozat jogszerűségétől függetlenül kerül sor az engedély visszavonására. Vö. KILÉNYI, *A környezeti jog alapozása*, hiv. m. 26. o.

látlanul, ezek rovására a környezetvédelem kerül előtérbe. Az érdekek egyeztetését a környezetvédelmi felülvizsgálat elrendelése szolgálhatja.

A szerzett (és gyakorolt) jogok védelmét a jogrend egyébként csak az engedélyes jóhiszemősége esetén biztosítja. Tekintettel arra, hogy a HM az ügyféli pozíciót közhatalmi fellépéssel erősítette s valamennyi engedélyezési eljárásban következetesen törekedett a környezetvédelem jogszabályokban biztosított védelmi szintjének csökkentésére és a nyilvánosság, az esetleges jogos ellenérdek érvényesítési lehetőségeinek kizárására, jóhiszeműségről aligha beszélhetünk.

Meg kell jegyeznünk, hogy jelenleg a hazai joggyakorlat még kevésbé ismeri a szerzett jogok előbb említett korlátozásának lehetőségét, sőt szükségességét. Meglátásunk szerint az említett alkotmányos értékek közötti konfliktus az EK környezetvédelmi elvárásainak érvényesítése kapcsán fog előtérbe kerülni, a nem is olyan távoli jövőben (pl. az integrált szennyezés-megelőzési és ellenőrzési rendszerben vagy a felszíni vizek védelmének szabályai alapján).

Az engedély 23 feltételt határoz meg, amelyekről az ombudsman megállapította, hogy részben ellentmondásban állnak egymással, részben kiterjesztő értelmezést tesznek lehetővé, s így nem jelentik a létesítés és a terület előkészítése megfelelő korlátainak, amelyek alkalmasak lennének a természetvédelmi, erdővédelmi érdekek érvényesítésére. A visszásság megállapításával egyetértve vitatjuk azonban, hogy a *szakhatósági pozíció* kedvező lenne a feltételek érvényesítése szempontjából.³¹ A gyakorlatban a felügyelőségek, még ha részt vesznek is később szakhatóságként más eljárásban, a legritkább esetben érvényesítik az általuk kiadott engedély feltételeit. *A feltételek betartatásának ugyanakkor nincsenek is kellő intézményi-garanciális feltételei.* Elvileg a környezetvédelmi felülvizsgálat kiterjedhet erre is, de a felülvizsgálat nem szükségszerűen történik meg, különösen, ha nincs megszabott érvényességi idő.

Ami a feltételek be nem tartását illeti, annak szankciója lehet az engedély visszavonása is. Jelen esetben megállapítható, hogy többek közt a védett növények áttelepítésére vonatkozó feltétel³² nem teljesült, mivel az áttelepítés

³¹ A jelentés (egyébként itt is hivatkozás nélkül) pontatlanul és hiányosan idéz a BÁNDI Gyula (szerk.): *Környezetvédelmi jogesetek és a szakértői tevékenység* című (KJK, Bp., 2001.) munka 164-165. oldaláról, s így ellentétes következtetésre jut az idézett műhöz képest.

³² Az ombudsman jelentése alapján nem egyértelmű, hogy az engedély 23 feltétele között kifejezetten szerepel-e az áttelepítés. Tekintettel azonban arra, hogy a természetvédelmi törvény előírásai alapján a védett növényeket érintő káros tevékenységek tilosak, illetve külön engedélyhez kötöttek, álláspontunk szerint a növényállomány megmentése nélkül a létesítmény nem valósítható meg. Az áttelepítést ezért a környezetvédelmi engedély feltételeként értelmezzük még akkor is, ha arra egyébként külön engedély szól.

(az értékmentés) eredménytelen volt. Mivel ugyanakkor a védett növényállomány (a feltételekkel megvédeni kívánt érték) eredeti élőhelyén az áttelepítési kísérletet követően is fennmaradt, indokoltnak látjuk a környezetvédelmi engedély visszavonását.

Végül, nem csak a környezetvédelmi, de különösen a növény-áttelepítést célzó természetvédelmi engedély kapcsán is meg kell említenünk a hatóságok azon lehetőségét, amellyel akár a korábban kiadott engedélyre tekintet nélkül is élhetnének. A környezet, illetve a természet megóvása érdekében *korlátozásokat rendelhetnek el és kötelezéseket adhatnak ki* (Kvt. 74., 101, 95. §§, Tvt. 35., 78. §§, stb.) olyan esetekben is, amikor a tevékenység folytatója engedéllyel rendelkezik. Az alkalmazás során azonban problémaként vetődik fel, hogy az elsőfokú eljárásban elutasító döntést hozó hatóság kötelező határozata tartalmában érintheti a másodfokon kiadott, engedélyező határozatot. Ilyen esetben az elsőfokú hatóság fellépése aligha várható el. Ráadásul a joggyakorlatban gyakran tévesen, szankcióként ítélik meg az intézkedést, s ennél fogva nem merik alkalmazni a hatóságok, vagy helyezik hatályon kívül bíróságaink.³³

III. 2.A többi engedély érvényessége

III.2.1. Az erdei feltáró út építése

Ennek az eljárásnak a tárgya a létesítmény megközelítését szolgáló út megépítése volt az érintett erdőterületen. A létesítésre irányuló környezetvédelmi engedélyezési eljáráshoz hasonlóan az erdészeti hatóság engedélyének megszerzése is csak másodfokon volt lehetséges. Az első fokon meghozott elutasító határozat a negatív természetvédelmi szakhatósági hozzájárulás alapján született. Másodfokon itt nem a szakhatósági hozzájárulás megváltoztatása történt, hanem az FVM Erdészeti Hivatala – nem éppen kollegiális módon – elkésettnek tekintette a nyilatkozatot, s így megadottnak tekintette a hozzájárulást.³⁴

³³ Az ún. onerózus aktusok közigazgatási jogi dogmatikai kérdéseihöz ld. KILÉNYI Géza, *A környezeti jog alapozása c. hiv. munkáját*, 21-25., 27-28. o.

³⁴ A környezetvédelmi tárca törvényességi felülvizsgálatot kezdeményezett, de a Legfőbb Ügyészség szerint az erdészeti hivatal jogszerűen járt el. A szakhatósági nyilatkozatok késedelmére az Áe egyértelmű szabályt tartalmaz, amelynek gyakorlata azonban korántsem egységes. A hatóságok többnyire bevárják az egyébként késedelmes állásfoglalást is, nem vállalva annak ódiúmat, hogy pl. a környezetvédelmi meg nem felelés utólag derül ki. Ennek megoldása lehetne, hogy ilyen esetben a másodfokú szakhatósághoz lehetne fordulni. Jelen ügyben a másodfokú szakhatóság késedelméről volt szó, így a minisztert lehetett volna megkeresni egy ilyen megoldás szerint. Ennek javaslatára ld.

A határozat 1998-ban jogerőre emelkedett. Mint azonban az ombudsman helyesen megállapította, a ma már nem hatályos, 8/1970. (XI. 13.) KPM-ÉVM rendelet 14. §-a alapján két év elteltével (a munka megkezdése és folyamatos végzése, illetve a meghosszabbítás hiányában) *érvényét veszítette*. Az útépités tehát jogszerűen nem megkezdhető tevékenység, s a minden bizonnyal elutasító szakhatósági hozzájárulás miatt új engedély kiadása sem valószínű.

III.2.2. A védett növények áttelepítésére vonatkozó engedély

A védett növények áttelepítéséhez a nemzeti park igazgatóság mondhatni kényszerhelyzetben járult hozzá 2000 októberében. Noha az útépitési eljárásban a növények védelmében negatív állásfoglalást hozott, másodfokon kiadták az engedélyt, ezért egyetlen lehetőségként az értékmentés maradt számára. A természetvédelmi szabályok szerint a védett növény- és állatfajok egyedeivel kapcsolatos minden tevékenység csak engedély alapján végezhető. (Fokozottan védett vagy nemzetközi egyezmény hatálya alá eső növényfaj esetében pedig az engedély a természetvédelmi törvény 42. § (7) bekezdése szerint csak természetvédelmi vagy más közérdekből adható meg.) E lehetőséggel élve a természetvédelmi hatóság legalább feltételeket határozhatott meg az áttelepítésre.

A végrehajtás során a hatóság észlelte, hogy az áttelepítés eredménytelen, mivel az áttelepített növények elpusztultak, helyszínen maradt maradványaikon ugyanakkor életképes egyedek fejlődtek ki. Az áttelepítés engedélyezése kapcsán is felvethető *kérdés, hogy vajon a hatóság megfelelően feltárta-e a tényállást, nem kellett volna-e technológiai feltételeket szabnia, illetve nem kellett volna-e tisztában lennie azzal, hogy az eredményesség kellő körülménytől mellett sem várható el az áttelepítéstől.*

Mivel az engedély nyilvánvalóan nem az érintett növényeknek a kiirtására, hanem értékmentő áttelepítésére szólt, az értékmentés eredménytelensége megghiúsulást eredményez. Ez a megghiúsulás jelen esetben nem csak a (természetvédelmi hatóság által részben közérdekűnek elismert) beruházói érdek megghiúsulása, hiszen az áttelepítés a természetvédelmet szolgálja, s maga az áttelepítés nem önálló tevékenység, hanem egy másik tevékenység engedély-köteles előkészítő fázisához tartozik. A beruházónak érdeke az eredményesség, hiszen azt, mint az engedélytől való eltérést, jogellenes magatartást a természetvédelmi hatóság számon kérheti rajta pl. bírság kiszabásával, a tevékenységtől való eltiltással, stb. (Tvt 78. §), de vele szemben akár ügyészi perindításra is sor kerülhet (a Tvt. 60. § (2) bekezdés alapján).

A határozat visszavonására irányadó, a környezetvédelmi törvényben meghatározott lehetőségeket a természetvédelmi törvény 3.§ (2) bekezdése alapján a természetvédelmi hatóság engedélye kapcsán is vizsgálni kell. Az engedélyezett tevékenységet azonban ebben az esetben megkezdték, így indokként csak a körülmények lényeges megváltozása jöhet szóba (ld. a környezetvédelmi engedéllyel az EU természetvédelmi szabályairól elmondottakat, de a meghíúsulás is ide érthető szubszidiárius jelleggel).

III.2.3. A fakitermelés engedélyezése

Fakivágás nélkül az út megépítése nem lehetséges. Az ezzel kapcsolatos, egymásnak ellentmondó feltételeken túl, amelyeket a környezetvédelmi engedély megfogalmazott, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló jogszabályok alapján számos engedélyre, illetve hozzájárulásra volt szükség: az elsődlegesen védelmi rendeltetésű erdő igénybe vételét (az erdőtörvény, az 1996. évi LIV. tv. 65. § (3) bekezdés alapján) a földművelésügyi miniszter engedélyezte 2003 végén, ezután az állami erdészeti szolgálat igazgatósága hozzájárult az erdőgazdálkodási üzemterv módosításához, majd ugyanezen hatóság engedélyeket adott ki az érintett erdőrészetekre. Az üzemterv módosításához, majd a fakivágás engedélyezéséhez a természetvédelmi szakhatóság hozzájárulására is szükség volt. A nemzeti park igazgatóság hozzájárulását azzal a feltétellel adta meg, hogy a munkálatokat február 15. előtt vagy október 15. után lehet végezni. E feltételből következően a fakitermelési munkálatok jelenleg (e tanulmány megírása idején) nem folyhatnak, alkalmat adva a helyszín felülvizsgálatára, a HM tervének átgondolására.

Az ombudsman egyébként a fakivágási engedélyeket közelebbről meg nem határozott okból lejártnak tekinti, s szerinte új engedélyek kiadására lenne szükség.

III.2.4. Az építési engedély

a) A speciális szabályozás kérdése

Az épített környezet védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. tv. felhatalmazása alapján a honvédelmi célú létesítmények engedélyezését a 40/2002. (III. 21.) sz. kormányrendelet szabályozza. A rendelet 3. §-a szerint az építésügyi hatósági jogkört első fokon a HM építésügyi hatósági osztálya gyakorolja, amely „csak a jogszabályoknak van alárendelve”. E hatóság először 2002-ben adott engedélyt az építésre, majd 2003-ban is kiadott egy engedélyt, módosított tervek alapján, mellesleg a szakhatóságok eltérő körének bevonásával. Az így kiadott engedély

érvényessége számos okból vizsgálható, mint arra az ombudsman jelentésének 7. 5. pontjában arra rámutat.

Már az engedélyezés alapjául szolgáló *kormányrendelet alkotmányellenessége is felmerült* azon az alapon, hogy a jogszabály lehetővé teszi, hogy a HM végső soron saját beruházásait saját magának engedélyezze. Megjegyezzük, hogy a hasonló konstrukciók a magyar jogtól korántsem állnak távol, gondoljunk csak az önkormányzati érdekeket is szolgáló építkezések engedélyezésére, vagy az igazgatási és felügyeleti jogkört egyaránt ellátó vízügyi igazgatóságok eljárásaira ez év januárjáig. Az Alkotmánybíróság minden esetre az indítványt elutasította, mondván, hogy a honvédelmi cél nem teszi az adott építmény engedélyezését a HM, illetve a katonai építésügyi hatóság saját ügyévé, s hogy a speciális hatásköri szabályok indokoltak az elbíráláshoz szükséges szakmai ismeretek miatt. Az eljárás jogszerűségét pedig számos garancia hivatott biztosítani: így a szakhatóságok közreműködése, a jogorvoslat lehetősége stb. *Az Alkotmánybíróság által hivatkozott garanciális szabályokról azonban a gyakorlatban kiderült, hogy nem működnek*, az eljárás során számos jogszabálysértésre került sor. Ezeket az egyébként kezdeményezett ügyészi (esetünkben katonai ügyészségi) vizsgálatnak kellett volna megállapítania, s az ügyészségnek ezek alapján fellépnie. Ezen túlmenően úgy véljük, hogy az ügy egyes vonatkozásai rávilágítottak arra, hogy (különösen pl. az ügyféli kör és jogosítványok értelmezése tekintetében) ellentmondás áll fenn az irányadó jogszabályok rendelkezései között.

b) Az ügyféli jogállás

Az ombudsman szerint a legnyilvánvalóbb hiányosságok egyike, hogy az eljárás során a hatóság meg nem engedhető módon korlátozta az ügyféli jogosítványokat. Nem került sor pl. az érintett önkormányzatok bevonására, a határozatról történő értesítésére, holott a bírói gyakorlat elismeri pl. keresetindítási jogukat olyan esetben is, amikor szervezetileg ugyan nem ügyfelek, de az ügy az egész települést érinti. Ez az érintettség pedig kétségtelenül fennáll. A jelentés a már említett kormányrendelet mellett az Áe 3. §-át, valamint az építési engedélyezésre irányadó általános szabályokat (46/1997. (XII. 19.) KTM rendelet 5. § (2) bekezdését) idézi annak kiemelésével, hogy az Áe ügyfélfogalmához képest a határozatról kézbesítéssel értesítendők körének meghatározása technikai norma, s a felsorolások nem taxatív jellegűek.

Álláspontunk szerint *ebben a vonatkozásban nem lehet irányadó a polgári építkezéseket szabályozó, általános hatályú KTM-rendelet, már csak azért sem, mert az ehhez képest speciális előírásokat egy magasabb szintű norma tartalmazza*. Ami a két jogszabály viszonyát illeti, a KTM-rendelet szól csak erről,

1. §-a szerint rendelkezéseit a honvédelmet szolgáló építmények tekintetében az azokra vonatkozó, külön jogszabályban foglalt kiegészítésekkel és eltérésekkel kell alkalmazni. Ez pedig egy kormányrendelet, amely viszont nem példálózó, hanem *taxativ felsorolást ad*: Kézbeküldés útján kell közölni a határozatot az építetővel és az eljárás szakhatóságokkal (8. § (3) bek.). A közlés más, a nyilvánosságának teret engedő formája pusztán az általános szabályokra hivatkozással nem követelhető meg, mert az adott esetben ellentétes lehet a katonai titkok megőrzésének igényével. Az ügyféli jogosítványokat tehát nem a hatóság korlátozta önkényesen, hanem a kormányrendelet ír elő korlátozást, mégpedig nyilvánvalóan az eljárás titkosságának érdekében. Erre utal az is, hogy még a szakhatóságok részéről is csak olyan személy vehet részt az eljárásban, aki átesett nemzetbiztonsági ellenőrzésen.³⁵

A kérdéseket fentiek okán a magunk részéről a jogalkalmazó hatóság helyett a jogalkotónak tennénk fel: *vajon szerencsés-e, hogy az alacsonyabb szintű norma írja elő, hogy a magasabb szintűnek hogyan kell hozzá viszonyulnia? Alkotmányos-e az ügyfélkör korlátozása, ellentétben az Áe előírásaival? Árnyos-e az ügyféli jogosítványok korlátozása, különös tekintettel arra, hogy azt a 40/2002-es kormányrendelet a titokká minősítéstől függetlenül teszi lehetővé?*

A honvédelmi és az esetlegesen felmerülő, azzal ellentétes ügyféli érdekek mérlegelésénél azt is figyelembe kell venni a jövőben, hogy az eljárásnak – a környezetvédelmi szakhatóság bevonásából következőleg – környezetvédelmi vonatkozása is van, s így a Legfelsőbb Bíróság 1/2004. KJE számú jogegységi határozata szerint a környezetvédelmi társadalmi szervezetek ügyféli minősége is megáll.

c) A szakhatóságok bevonása

Az eljárás során a szakhatósági közreműködés szabályai is sérültek. Ennek különös súlyát az adja, hogy a jogalkotó a szakhatósági közreműködésen keresztül rendeli biztosítani azt, hogy az eljáró hatóság saját, esetleg ágazati szempontjai mellett a döntésben más szempontok is érvényesüljenek. Ha e szempontok nem érvényesülnek megfelelően, az ellentétes a jogalkotó szándékával, illetve a jogszabályi előírások sérelmét jelenti.

Elsőként a *környezetvédelmi szakhatóság* eljárását kell megemlítenünk. Az ombudsman állásfoglalása (7.1.4. pont) szerint a hozzájárulás feltételek nél-

³⁵ 2003. februárjában a Honvédelmi Minisztérium (HM) képviselői tájékoztató fórumot tartottak a területileg illetékes Hosszúhetény, Pécsvárad és Zengővárkony polgármesterei és képviselő testületi tagjai részére, ahol elismerték a tájékoztatás elmaradását, de a 40/2002. Kormányrendeletre hivatkozva ezt jogszerűnek ítélték.

küli megadása a közreműködés formális voltára, megalapozatlanságára utal. Különösen feltűnő hiányossága az eljárásnak, hogy a szakhatóság korábban kiadott környezetvédelmi engedélyére sem támaszkodik. A kifogásolt eljárás azonban nem az első engedélyezés (ahol egy feltételt szabott a környezetvédelmi szakhatóság), hanem a módosított elképzelések engedélyezése tárgyában folyt második eljárás, ahol a szakhatóság nem a tervhez, hanem annak módosításához járult hozzá. Sajnálatos módon a módosítás lényege nem került nyilvánosságra, így annak környezetvédelmi hatásait nem tudjuk megítélni. Ha a módosításnak nincsenek negatív környezetvédelmi vonatkozásai, a szakhatóság eljárása nem megalapozatlan. Ha ugyanakkor e módosításnak nem (pozitív) következménye, hogy az első eljárásban szabott (egyetlen, a parkoló esetleges üzemanyagszennyezésének elhárítását célzó) feltétel irrelevánssá vált, akkor annak elhagyása kifogásolható, csakúgy, mint hogy (sem itt, sem az első eljárásban) egyéb feltételek megállapítására nem került sor.

Emlékeztetnünk kell arra is, hogy a környezetvédelmi szempontok érvényesítése az építési ügyekben nem csak a környezetvédelmi szabályok szerint történik. Az építési ügyek alapvető jogszabálya maga is az épített környezet védelméről címet viseli, ráadásul az épített környezet védelmén túlmenően a természeti környezetre is tartalmaz előírásokat. Így pl. a 36. §. Alapján építésügyi hatósági engedély akkor adható, ha az építmény megépítése, tervezett használata nem okoz a környezetében olyan káros hatást, amely a terület rendeltetésének megfelelő mértéket meghaladná vagy a közérdeket egyéb módon sértené. Álláspontunk szerint ezen előírást nem csak a szakhatóság, de az eljáró építésügyi hatóság is megsértette.

A szakhatósági közreműködésre vonatkozó *eljárási szabályok súlyos megsértésének minősül, s a kiadott határozat érvényességét is érinti, ha a jogszabályokban meghatározott szakhatóságok bevonására nem kerül sor.* Ebben az esetben ugyanis nem azok a hatóságok hozzák a döntést, akikre azt a jogalkotó bízta. Az ombudsman jelentése helyesen állapítja meg, hogy az építési hatóság elvonta az erdészeti és a kulturális örökségvédelmi szakhatóságok jogkörét, amikor azokat nem kereste meg.

Az FVM Erdészeti Hivatalának mellőzését nem igazolja az erdő igénybe vételéhez, útépítéshez, fakivágáshoz megadott engedély, már csak azért sem, mert ezek egy részének megadására csak később került sor. Az erdészeti engedélyeknek más a tárgya is, ráadásul az építési engedélyezésben biztosított szakhatósági pozíció az egész engedélyezési folyamat tükrében erősebb, mint a későbbi, kifejezetten „csak” a létesítmény infrastruktúráját szolgáló fakivágások engedélyezése.

A Kulturális Örökségvédelmi Hivatal mellőzése is jogszabálysértő volt, amit a HM az ombudsman megkeresésére adott válaszában megpróbált ugyan

igazolni, ez azonban meglátásunk szerint is sikertelen volt. A HM többek között arra hivatkozott, hogy figyelembe vette az örökségvédelem szempontjait is, csak hogy ennek megítélése nem az ő hatáskörébe tartozik.

A szakhatósági hozzájárulás hiánya miatt a kiadott építési engedély esetében *a semmisség jogkövetkezményeinek alkalmazására kerülhet sor,*³⁶ amit az ügyész (az Áe 75. §-ának 2001-es, ügyészségi törvénnyel történt módosítása óta 3 éven belül) kezdeményezhet, függetlenül a jogszerzés jóhiszeműségétől és a jog gyakorlásától. Megjegyezzük, hogy *a határozat visszavonásának is helye lenne az Áe 61. § alapján, ha az építési hatóság megállapítaná a határozat jogszabálysértő voltát.* Erre a második, módosításra vonatkozó határozat esetében 2004 augusztusáig van mód. Jelen körülmények között azonban – a hatóság és az engedélyes viszonyára, illetve az ombudsman jelentésének fogadtatására, valamint a felállítandó szakértői bizottság munkájának várható befejezésére tekintettel – csekély a valószínűsége ennek a forgatókönyvnek. (Ehelyütt is emlékeztetünk arra, hogy az engedélyes jóhiszeműségéről és a jog gyakorlásáról, mint a visszavonás akadályáról, esetünkben nem beszélhetünk.)

d) A helyszín megjelölése a határozatban

Az ombudsman jelentése kitér arra is, hogy a kiadott építési engedélyek nem egészen azonos helyrajzi számú ingatlanokra szólnak, illetve hogy *az ingatlanok megjelölése több esetben számszakilag jól, a településhez tartozás szempontjából viszont rosszul történt.* Egyet kell értenünk az ombudsmannal abban, hogy ez a hiba nem a határozat kijavítása (Áe 48. §) körébe tartozó, orvosolható hiányosság, hanem *a határozat visszavonásának alapja,* mivel a helymeghatározás csak a hibás településnévvel, a külterület jellegre utalással és a helyrajzi számokkal történt. A hatóságnak, illetve a kérelmezőnek egyaránt kellő körültekintéssel kellett volna eljárnia a helyszín meghatározásakor, ami jogi értelemben (a 46/1997-es KTM-rendelet 20. § (1) bekezdése szerint) az ingatlan helyrajzi számának megadásával, valamint címének (a természetbeni előfordulás helyének) meghatározásával történhet.

(A helyszín pontos megadása jelentőséggel bír az érintett ügyfelek jogosítványait illetően. Ami az (az építetővel esetleg ellenérdekű) ügyfelek körét illeti azonban, a helyrajzi számok kérdését nem tekintjük ügydöntőnek. A helyszín-meghatározás korrektségétől függetlenül fennáll ugyanis minden érintett önkormányzat (minimálisan Pécsvárad, Hosszúhetény, Zengővárkony) érdekeltsége.)

³⁶ Ennek indokoltságára ld. KILÉNYI: *A közigazgatási hatósági eljárás...i. m.*, 19. o.

IV. Összegzés – tézisek

1. A környezetvédelem és a honvédelem alkotmányos kötelezettségeinek ütközése kapcsán megállapítottuk, hogy a valódi konfliktus nem a két érdek tartalmi ellentmondásában rejlik. Az alkotmányos visszásságot az okozta, hogy a környezeti érdeket nem vették megfelelően figyelembe, vagyis a HM abból indult ki, hogy a honvédelem ügye eleve elsőbbséget élvez. Ez a megközelítés tévesnek bizonyult. Az is téves feltételezés volt a HM részéről, hogy bizonyos informális egyeztetésekkel és részleges tájékoztatással kiválthatja az engedélyezési eljárásokra előírt garanciális szabályokat.

2. Láthattuk azt is, hogy a konfliktus nem általában a két érdek között, elméleti szinten áll fenn, hanem egy konkrét helyzetben, egy konkrét beruházás kapcsán, s nem is annak szükségessége tárgyában, hanem a kiválasztott helyszín miatt. A konkrét helyzetben mindig megállapítható az alkotmányos érték veszélyeztetettségének mibenléte, mértéke, bár amíg egy jogszabály vagy egy terv alkotmányosságáról van szó, vagyis még nem bekövetkezett csorbulásról, addig ez csak elvi jelleggel, becsléssel, vagy épp környezetvédelmi hatásvizsgálat révén történhet. Tényleges érdeksérelem tehát ekkor még nincs. Az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján azonban ilyenkor nem is szükséges a tényleges bekövetkezést bizonyítani, vagy pl. egy érték teljes pusztulását valószínűsíteni, a környezetállapot vonatkozásában ugyanis a romlás kockázata sem megengedhető. A különböző szempontok mérlegelésének pedig épp a megelőzés képezi az egyik célját.

3. Álláspontunk szerint alkotmányossági kérdések felvetésére elsősorban a jogalkotás körében van mód. Az alapjogok érvényesülése viszont olyan – az állampolgári jogok országgyűlési biztosa által vizsgálható – szempont, amely az államigazgatás munkájának értékelésében játszik szerepet. A jogalkotó a jogszabályok segítségével az érdekek egyeztetésének módját és garanciáit határozza meg, de nem az azonos szintű érdekek alá- vagy fölérendeltségét, vagyis nem a konfliktusok eredményét. A konfliktusok feloldása a gyakorlatban az államigazgatás feladata. Ha az államigazgatásban sérülnek az érdekek érvényesítésének garanciái (szakhatósági közreműködés, ügyféli jogok, nyilvánosság), azzal önmagában véve is sérülnek az alapjogok, és sérül a jogalkotó akarata is, ami tehát nem egyik vagy másik érdek felülkerekedése, hanem a kettő egyensúlya és egymás melletti minél magasabb szintű érvényesülése.

4. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa számos szempontból világitott rá arra, hogy a Zengő ügyében az említett garanciák nem működtek, az alap-

jogok sérültek. E megállapításokkal és az érvrendszerrel jelentős részben egyet értettünk. Részben egyet kell azonban értenünk a HM álláspontjával is, amennyiben aszerint a biztos túllépte alkotmányos jogkörét. Ennek a túllépésnek a tényét csak egy ponton ismerjük el, mibenlétét pedig abban látjuk, hogy az egyes határozatok érvénytelenségét állapította meg olyan esetekben is, amikor a határozatok visszavonásának, ügyészi intézkedésnek, vagy az érvénytelenség bírói megállapításának lenne helye. Az ombudsman jelentésének ilyen jogkövetkezményei nyilvánvalóan nem lehetnek.

5. A jogkör túllépése azonban igazolható két körülménnyel. Az egyik, s jogi értelemben fontosabb, hogy rámutatott a szabályozás működésképtelenségére, s megkísérelte utólag pótolni azokat az intézményes garanciákat (ide értve az eljárási szabályokat, jogorvoslati lehetőségeket, de az ügyészi törvényességi felügyeletet is), amelyeket az ügy során feláldoztak a honvédelem oltárán. A másik körülmény, hogy az ombudsman jelentése alkalmat teremtett a létesítménnyel kapcsolatos, politikai színezetű döntések megfontolására, s egy olyan számvetésre, amelynek alapján az eljárások újraindítása kezdődhet meg. Ezekben az eljárásokban pedig a környezetvédelem már nem sikkadhat el, részben mert új, szigorúbb elvárásokat kell teljesíteni, részben pedig azért, mert az ombudsman által számon kért garanciális szabályok ezekben az új eljárásokban már nem mellőzhetőek.

6. Ami a legfontosabb kérdést illeti, álláspontunk szerint az engedélyezési eljárásokat újra le kell folytatni. Ennek hiányában a környezetjog, a honvédelem ügye, a kormány, a jogrendszer egésze, s végül maga az állam jelentős presztízsvesztése következne be. Abban állást foglalni, hogy melyik lenne a Zengő helyett az alkalmas helyszín, vagy akárcsak hogy a Zengő egyáltalán lehetséges-e ezek után, nem kívánunk. Erre a választ csak a jogállamiság követelményeinek megfelelő államigazgatási eljárások adhatják meg. Az ezekben résztvevők eljárási pozícióját egy a Kormány által felállított, független szakértői bizottság sem töltheti be.

7. A környezetvédelmi jog hatékonyságának kérdése több okból is felmerült a Zengő ügyében. Erre példa a szakhatósági hozzájárulásokban szabott feltételek gyenge érvényesíthetősége, ami sajnos nem csak a Zengő ügyében mutatkozott meg, de szinte mindennapos jelenség, vagy az államigazgatási eljárások jogvédelmi garanciáinak diszfunkciói, amelyek a hatóságok kevéssé jogállami magatartásából erednek. A „hétköznapi” ügyekből ismert problémákat jelen esetben felerősítette az a körülmény, hogy a környezetvédelmi érdek érvényesí-

tése kormányzati szinten jelentkezett. A honvédelmi ágazat érdeke a környezetvédelmi ágazat korántsem ágazati tartalmú érdekeit nyomta el.

8. A szervezeti, hatásköri, hatékonysági problémák az egész magyar államigazgatást jellemzik, a Zengő ügye csak egy a sok közül, amelyben persze összetettségénél fogva az átlagosnál sűrítettebb módon mutatkoztak meg ezek a zavarok. A hatékonyság szempontjából lehetetlennek s a jogállamiság követelményével is ellentétesnek tartjuk, hogy egy eljárás újbóli kikényszerítésével s nyomásgyakorlással el lehet érni jogszabályokkal ellentétes tartalmú engedélyek kiadását, hogy szakhatóságokat meg lehet kerülni, a nyilvánosságot vagy az esetlegesen ellenérdekű ügyfeleket az eljárásból ki lehet zárni, hogy egy minisztériumon belül van telepítve az I. és II. fokú hatósági jogkör, hogy e jogkör és a kormányzati funkció összekeveredjenek.

9. Mindezen, általunk kiemelt problémán túl a Zengő ügye az államigazgatás reformjának szükségességét is igazolja. Felülvizsgálatra szorul a túlságosan bonyolult és gyakran a jogbiztonságot veszélyeztető engedélyezési rendszer, a szakhatóságok együttműködésének tartalmi szabályozása, a hihetetlenül nagyszámú és eltérő illetékességi területű szervből álló hatósági rendszer stb. Itt kell utalnunk arra, hogy a környezetjog diszfunkciói az egész jogrendszer diszfunkciói, amelyek pusztán környezetvédelmi jogi eszközökkel nem oldhatók meg. Azok az intézmények, amelyek pl. az államigazgatás többi területén sem működnek, itt sem érvényesülnek megfelelően (pl. a nyilvánosság, a titokvédelem szabályai, az ügyfelek értesítése).

10. Fel kell vetnünk olyan jogon kívüli következtetéseket is, amelyek a jogkérdések megválaszolásában, az intézmények hatékonyságának növelésében segíthetnek. Ilyen pl. a társadalmi érzékenység és nyilvánosság erejének, kontrolljának jobb kihasználása, az állam példamutató megjelenése a társadalmi szereplők között.

Végül összegzésünkben be kell látnunk, hogy vizsgálódásainknak voltak bizonyos korlátai, amelyek egyes, a Zengő ügyéhez kapcsolódó jogi kérdések elhanyagolásában mutatkoznak meg. Így nem vizsgáltuk a részben saját hibájukból, részben megkerülésük okán késve fellépő társadalmi szervezetek jogi lehetőségeit, a telekalakításra vonatkozó eljárást, amelyben a magántulajdon sérelmére is sor került, nem tártunk fel minden jogszabályi változást, amely az engedélyezési folyamat újraindításánál irányadó lehet, az ügy kapcsán született ügyészégi és alkotmánybírósági határozat megalapozottságát, a vonatkozó nemzetközi jogi kötelezettségeket stb.