



Magyar Madártani és Természetvédelmi Egyesület

1121 BUDAPEST

Költő u. 21.

Tel. & Fax: 275-6247, 275-6267 E-mail: mme@mme.hu

Adószám: 19001243-2-43

Magyar Köztársaság Alkotmánybírósága
1015 Budapest
Donáti u. 35/45.

Budapest, 2005. február 16.

Tárgy: jogszabály alkotmányellenességének
utólagos megállapítása iránti kérelem

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Alulírott Bukor Zoltán, mint a Magyar Madártani és Természetvédelmi Egyesület (1121 Budapest, Költő utca 21.) képviselője az **Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. §-ának b) és f) pontjai és 21.§-ának (2) és (4) bekezdése alapján kérem, hogy az Alkotmánybíróság – hatálybalépésének időpontjára visszamenőleges hatállyal – állapítsa meg a Magyar Köztársaság 2005. évi költségvetéséről szóló 2004. évi CXXXV. törvény (a továbbiakban Kötv.) 122. § (23) bek., a környezetvédelmi és vízügyi miniszter irányítása alá tartozó szervek feladat- és hatáskörének felülvizsgálatáról szóló 340/2004. (XII.22.) Kormányrendelet (a továbbiakban Hatfel.Rend.) 1-2. §, a 4. § (1-2) és (4-6) bek., 6. § (1-4) és (6) bek., 7-10. §, 11. § (1) és (4) bek., 12-17. §, 19. §, 20. § (1) és (3) bek., 21. §, 22. § (3-4) bek., 23. §, 25. § (3-4) bek., 26-29. §, 30. § (3) bek.; az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség, az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főigazgatóság és a környezetvédelmi és vízügyi miniszter irányítása alá tartozó területi szervek feladat- és hatásköréről szóló 341/2004. (XII. 22.) Kormányrendelet (a továbbiakban Hatfel2.Ren.) 11-14. §, 17. § (1) bek., 19-21. §, 23. § (2-3) bek., továbbá a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőségek illetékességi, valamint a nemzeti park igazgatóságok és környezetvédelmi és vízügyi igazgatóságok működési területéről szóló 29/2004. (XII. 25.) KvVM rendelet (a továbbiakban Működ.Ren.) 1-2 §. **alkotmányellenességét, és semmisítse meg a felsorolt jogszabályhelyeket.****

Álláspontunk szerint a felsorolt jogszabályhelyek súlyosan alkotmányellenesek, mivel ütközik az Alkotmány 61. §-ának (1) bekezdésében („A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a szabad véleménynyilvánításra, továbbá arra, hogy a közérdekű adatokat megismerje, illetőleg terjessze.”), az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdésében („A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam.”), az Alkotmány 7. §-ának (1) bekezdésében („A Magyar Köztársaság jogrendszere elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait,

biztosítja továbbá a nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját.”), az Alkotmány 35. §-a (1) bekezdésének b) pontjában („A Kormány [...] biztosítja a törvények végrehajtását”), végül az Alkotmány 18. §-ában és 70/D. §-ának (1) bekezdésében („A Magyar Köztársaság elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.” és „A Magyar Köztársaság területén élőknek joguk van a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez.”) foglaltakkal.

Kérjük a Tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy **sürgősségi eljárással** járjon el az ügyben, mivel véleményünk szerint az alkotmányellenesen előidézett jogbizonytalanság, illetve természetvédelmi hatósági munka gyengítése napról napra több és súlyosabb természetvédelmi közérdek sérelmet idéz elő, mivel:

1. A jogalkotó nem hagyott kellő időt a jogszabály végrehajtására való felkészülésre.
2. Számos technikai ellentmondásra alapozva véleményünk szerint a jogbiztonság sérelmét is állítani lehet. Ezek közé tartozik a Hatfel2.Ren. 21. § (1) bek.-ben található elemi elírási hiba, de ide tartozhatnak azok az ellentmondások is, amelyek az Őrszolgálat jogállásából adódnak.
3. A szabálysértési hatósági jogkör kérdésében felmerül a hatásköri összeütközések kérdése is.

Indoklás

1. Egyesületünk megítélése szerint a természetvédelmi államigazgatás működését alapjaiban megváltoztató Kötv. 122. § (23) bek. - „ahol törvény természetvédelmi és vízügyi hatósági feladat ellátásáról rendelkezik, a feladatot ellátó szerven a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőséget kell érteni” - három lényeges, az alábbiakban részletezett szempontból is durván sérti a jogbiztonság alkotmányos követelményét, azaz ellentétes az Alkotmány 2. § (1) bek.-vel, amely szerint „a Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam”:

1.1 A rendelkezés ellentétes a jogszabályszerkesztésről szóló 12/1987 /XII. 29.) IM rendelet 9. § (1) bek.-vel, amely szerint „a hatályukat vesztő jogszabályokat, illetőleg a jogszabályoknak a hatályukat vesztő rendelkezéseit a jogszabályban kifejezetten fel kell sorolni. A felsorolásban a hatályon kívül helyezett jogszabály rövid megjelölését a címmel együtt kell feltüntetni.” A későbbiekben bizonyított módon a kifogásolt rendelkezés - feltehetően nem teljes körű számvetés eredményeképpen - 11 törvény és közel kéttucatnyi miniszteri rendelet számtalan jogszabályhelyét módosítaná, és az államigazgatási hatósági jogkörök legszélesebb palettájával rendelkező természetvédelmi hatóság feladatkörét egy teljességgel új szervezethez helyezné át.

Az, hogy a kifogásolt törvényszakasz nem sorolja fel konkrétan a hatályon kívül helyezett, igen nagy mennyiségű jogszabályi rendelkezést, megítélésünk szerint sérti a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) 18. § (1) bek.-t is, amely szerint „a jogszabály megalkotása előtt - a tudomány eredményeire támaszkodva - elemezni kell a szabályozni kívánt társadalmi-gazdasági viszonyokat, az állampolgári jogok és kötelezettségek érvényesülését, az érdek-összeütközések feloldásának a lehetőségét, meg kell vizsgálni a szabályozás várható hatását és a végrehajtás feltételeit. Erről a jogalkotót tájékoztatni kell.” Az Országgyűlés, mint jogalkotó, a jogalkotásra vonatkozó formai szabályok durva megsértése miatt e jogszabályhely kapcsán nem volt kielégítő módon tájékoztatva, és nem is lehetett abban a helyzetben, hogy felmérje, milyen döbbenetes mennyiségű, mértékű, és milyen várható eredményű jogszabály módosulásról dönt,

különösképp, mivel a költségvetési törvény elfogadása során nem azzal foglalkozott, hogy azt elemezze, vajon sérül-e a természeti környezet állapotának megőrzésére, a természetvédelmi közérdek érvényesítésére, a védettség szintjének megőrzésére vonatkozó, az Alkotmány 18. §-ából levezethető alkotmányos kötelezettség.

A jogszabály előkészítője bizonyítható módon nem gondoskodott megfelelő társadalmi, szakmai és érdekképviselési egyeztetésről, nem hagyott időt és módot a tervezett jogszabály végrehajtására való felkészülésre sem. Számos természetvédelmi jogszabály végrehajtásához és érvényesítéséhez szükség van széleskörű szakmai és társadalmi támogatottságra, jelen esetben azonban a szűken vett szakmai érdekképviselések sem tudtak felkészülni a várható változások végrehajtására, nem beszélve a társadalmi szervezetekről. A jogszabály előkészítő számos törvényi rendelkezést sértett, így a Jat. 20. §-át, amely szerint „a jogalkalmazó szerveket, a társadalmi szervezeteket és az érdekképviselési szerveket be kell vonni az olyan jogszabályok tervezetének elkészítésébe, amelyek az általuk képviselt és védett érdekeket, illetőleg társadalmi viszonyokat érintik”, másrészt a nem készült a 1995. évi LIII. törvény 43.§ (1) bekezdése szerint előírt vizsgálati elemzés, amelyet ugyanezen törvény 44.§ (2) bekezdése szerint „véleménynyilvánítás céljából meg kell küldeni az Országos Környezetvédelmi Tanácsnak”, így az Országos Környezetvédelmi Tanácsnak nem volt módjában tájékozódni, illetve véleményt nyilvánítani.

E pont kapcsán szeretnénk idézni az 1/1999. (II. 24.) AB határozatot, amely szerint „a törvényalkotási eljárás formai szabályainak maradéktalan megtartását, mint fontos alkotmányos követelményt, az Alkotmánybíróság már több korábbi határozatában hangsúlyozta [11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 85; 29/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 122; 66/1997. (XII. 29.) AB határozat, ABH 1997, 397, 401]”.

1.2. A Kötv. 122. § (23) bek. (illetve az azt magában foglaló törvény) kihirdetése, 2004. december 27., valamint hatályba lépése, 2005. január 1. közötti minimális időtartam nem volt elegendő arra, hogy a jogalkalmazó szervek - értve ezalatt elsősorban a tervezett új államigazgatási szervet, a nemzeti park igazgatóságok természetvédelmi hatósági feladatkörét átvevő „környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőségeket” (a továbbiakban KÖTEVIFE) akár emberi, anyagi forrásaikat tekintve, akár logisztikai hátterük tekintetében felkészüljenek a megváltozott viszonyokra, a rájuk zúdított feladatok ellátására. Erről részleteket beadványunk 2.2. fejezetében közlünk.

Mindez nem csak a jogbiztonság alkotmányos követelményének mond ellent - példaként idézzük a 39/1999. (XII. 21.) AB határozatot, amely szerint „az Alkotmánybíróság gyakorlatában számos határozatot hozott, amelyekben a jogszabály hatálybalépése kapcsán az új rendelkezések alkalmazására való felkészülési időt alkotmányos követelményként határozta meg” [7/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 45, 47.; 25/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 131, 132; 28/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 155, 156-159.; 57/1994. (XI. 17.) AB határozat, ABH 1994, 322, 324.; 43/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 188, 196.] -, hanem a természetvédelmi hatósági feladatok ellátására 2005. január 1-től (feltehetően még jó darabig) a feladatuk teljesítésére alkalmatlan KÖTEVIFE-k lehetetlen körülmények közötti létrehozásával a természeti környezetünk megóvására irányuló természetvédelmi közérdek érvényesítését akadályozza, ezáltal ellentétbe kerülve az Alkotmány 18. §-sal, amely szerint „a Magyar Köztársaság elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”

1.3. A kifogásolt Kötv. 122. § (23) bek. - „ahol törvény természetvédelmi és vízügyi hatósági feladat ellátásáról rendelkezik, a feladatot ellátó szerven a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőséget kell érteni” - **súlyos jogalkalmazási**

hiányosságot, illetve jogbizonytalanságot teremt a természetvédelmi hatósági feladatok elengedhetetlen részét alkotó hatósági ellenőrzések jövőbeli megvalósításának terén.

A fenti rendelkezés alapján minden természetvédelmi hatósági feladatot az újonnan létrehozott KÖTEVIFE látna el. Csakhogy természetvédelmi hatósági feladatokat nem csak nemzeti park igazgatóságok részéről eljáró ügyintézők, mint hatósági személyek láttak el - az ő munkájuk ellátásához kapott néhány (elégtelenül kevés) új státuszt a korábbi környezetvédelmi felügyelőségek szervezeti rendszerére épülő KÖTEVIFE hálózat -, hanem a nemzeti park igazgatóságok szervezetében működő Természetvédelmi Őrszolgálat is. Az Őrszolgálat szervezeti helyzetét, feladatkörét a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény (a továbbiakban Tvt.) 59. § (1) bek., illetve a fegyveres biztonsági őrsegről, a természetvédelmi és mezei őrszolgálatról szóló 1997. évi CLIX. törvény (a továbbiakban Őrtv.) 11-13. §-a ismerteti. Az Őrtv. 12. § szerint „a Természetvédelmi Őrszolgálat tagja (a továbbiakban: természetvédelmi őr) az igazgatóság illetékességi területén jogosult és köteles a természet védelmére vonatkozó előírások betartását ellenőrizni”.

A természet védelmére vonatkozó egyedi (államigazgatási határozat révén született), vagy általános, jogi előírások betartásának ellenőrzése az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (a továbbiakban Áe.) VI. fejezetében taglalt hatósági ellenőrzési tevékenységnek felel meg. A természetvédelmi hatósági feladatkör KÖTEVIFE-khez rendelése egyben azt is jelenti, hogy a nemzeti park igazgatóságok szervezeti keretében maradó Természetvédelmi Őrszolgálat a továbbiakban nem végezhet hatósági ellenőrzés jellegű tevékenységet, így nem kap az Áe.-n alapuló felhatalmazást a területre történő belépéshez szükséges iratok megtekintéséhez (szükséges hatósági engedély felmutatásának megköveteléséhez).

Az eddigi természetvédelmi hatóság valóban terepközelben lakó és dolgozó, területi őrző, észlelő, intézkedő, nemzeti park igazgatóságokként átlagosan kéttucatnyi természetvédelmi őrnek feladatát a továbbiakban - a kifogásolt Kötv. rendelkezés alapján - a KÖTEVIFE-knek kellene átvennie, csakhogy ehhez sem státuszokkal (és azokat betöltő emberekkel), sem a megfelelő logisztikai háttérrel, például a szükséges gépkocsiállománnyal, és a működtetéséhez szükséges anyagi forrásokkal nem rendelkeznek. Ez a természet védelmére vonatkozó egyedi és általános (jogi) előírások helyszíni ellenőrzési lehetőségének rendkívül drasztikus csökkenését eredményezi.

Itt érdemes megjegyezni, hogy a későbbiekben még tárgyalandó, a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőségek illetékességi, valamint a nemzeti park igazgatóságok és környezetvédelmi és vízügyi igazgatóságok működési területéről szóló 29/2004. (XII. 25.) KvVM rendelet (Működ.Ren.) hatósági feladatkörük megszűnte miatt nem illetékességi, hanem működési területet állapít meg a nemzeti park igazgatóságok számára. Nemzeti parki illetékességi terület híján az Őrtv. 12. §-ban megfogalmazott, illetékességi területhez rendelt őrszolgálati feladatok egyike sem értelmezhető.

A természetvédelmi őrök a természetvédelmi őrökre, illetve őrszolgálatokra vonatkozó részletes szabályokról szóló 4/2000 (I.21.) Kormányrendelet vonatkozó rendelkezései szerint csak természetvédelmi őr-i vizsga, pszichológiai alkalmassági vizsgálat, fegyvervizsga, stb. letétele után láthatják el feladataikat, így hiába ruházta át egyetlen tollvonással a Kötv. kifogásolt természetvédelmi hatósági feladataikat a KÖTEVIFE-kre, ott értelemszerűen nem állnak rendelkezésre 3 nap alatt az előírt követelményeknek megfelelő, és az Őrtv.-ben felsorolt kényszerítő intézkedések megtételére feljogosított, szolgálati fegyver viselésére jogosult személyek.

Amennyiben a jogalkotó a Természetvédelmi Őrszolgálatot a jelenlegi állományával együtt kívánta volna áthelyezni a KÖTEVIFE-khez, úgy e szándék megállapítására a Kötv. 122. § (23) bek. alkalmatlan. Jelenleg tehát mind a Természetvédelmi Őrszolgálat tagjai, mind a nemzeti park igazgatóságok teljes bizonytalanságban vannak a tekintetben, hogy milyen

feladatkörrel, ki működteti tovább az őrszolgálatot. Akár valóban az volt a jogalkotó (illetve a jogszabály betervező) szándéka, hogy az újonnan létrehozott KÖTEVIFE lássa el a hatósági kényszerintézkedésekben és terepi ellenőrző rendszerben megtestesülő természetvédelmi hatósági feladatkört (amire jó darabig nem képes), akár az, hogy a hatósági feladatkörrel egyébként nem rendelkező nemzeti park igazgatóságok szervezetében maradó Természetvédelmi Őrszolgálat lássa el a továbbiakban is a természetvédelmi hatósági munka ezen részét, a jogszabály szövegéből ez nem derül ki egyértelműen. Az így teremtett, megítélésünk szerint alkotmányellenes jogbizonytalanság ellentétes a Jat. 18. § (2) bek.-vel, amely szerint „a jogszabályokat a magyar nyelv szabályainak megfelelően, világosan és közérthetően kell megszövegezni”. Idézzük ezúttal például a 41/2001. (X. 19.) AB határozat vonatkozó részét, amely szerint „az Alkotmánybíróság már több döntésében, így különösen az indítványozó által is említett 11/1992. (III. 5.) AB határozatban hívta fel a figyelmet a jogállamiságnak arra az alkotmányos követelményére, hogy - mivel a jogbiztonság szorosan a jogállamisághoz kapcsolódik - a jogbiztonság „az államtól és elsősorban a jogalkotótól azt várja el, hogy a jog egésze, egyes részterületei és egyes szabályai is világosak, egyértelműek, hatásukat tekintve kiszámíthatóak és a norma címzettjei számára [...] előre láthatóak legyenek.” (ABH 1992. 77, 84.)” A jogbizonytalanság mértékét jelzi, hogy a szintén január 1-től hatályba lépő Hatfel2.Ren., mint az új szervezeti rendszer működtetéséhez készült végrehajtási jogszabály a természetvédelmi őrszolgálatok irányításával továbbra is a nemzeti park igazgatóságokat ruházza fel (20. § b) pont). De vajon mit csinál ez az őrszolgálat a jogalkotók szerint?

A kialakult súlyos jogbizonytalanság - amely miatt a terepen történő ellenőrzésre, kényszerítő intézkedésre egyedül képes Természetvédelmi Őrszolgálat tagjával szemben jelenleg bárki élhet azon megfontolandó kifogással, hogy minden természetvédelmi hatósági feladatot a KÖTEVIFE lát el, így ő jogtalanul intézkedik -, illetve a KÖTEVIFE képtelensége arra, hogy eme hatósági feladatkört ellássa, a természeti környezet megóvását célzó természetvédelmi érdekérvényesítés, így például a jogosan országos felháborodást kiváltó, vendégvadászok által végrehajtott madármészárlások; a természetközeli élőhelyek megszűnése, pl. művelési ág megváltoztatása, azaz indokolatlan beszántása vagy beerdősítések stb. megelőzésének komoly gátja, így ellentétes az Alkotmány már idézett 18. §-ával („a Magyar Köztársaság elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez”).

A kialakult jogbizonytalanság - teljes egészében még fel sem tárt - mértékére jól rávilágít az is, hogy a nemzeti park igazgatóságok hatósági feladatai közé tartozik (tartozott) a jogszabályban hatáskörükben utalt ügyekben szabálysértési hatóságként eljárni (lásd a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény 35. § g) pontot). A kifogásolt Kötv. rendelkezés azonban csak a természetvédelmi hatósági feladat ellátásának átruházásáról szól, így a nemzeti park igazgatóság elvileg szabálysértési hatóság maradt. Az ugyanazon ügyben indítható, természetvédelmi bírság kiszabását lehetővé tevő természetvédelmi hatósági jogkör, és a szabálysértési bírság kiszabását lehetővé tevő szabálysértési hatósági jogkör két különböző intézményhez telepítése nem szolgálja a hatékony, és egyszerű államigazgatási ügyintézés, vélhetően nem is ez volt a jogalkotói szándék. Erre utal, hogy a végrehajtási jogszabálynak szánt Működ.Rend. a nemzeti park igazgatóságoknak már „csak” működési területet állapít meg, nem hatósági illetékességi területet. A nemzeti park igazgatóságok többsége ezért 2005. január 1. után úgy véli, hogy a jogalkotói logikát követve nem is tartozik órá a szabálysértési ügyek lefolytatása; a Kötv. törvényi utasítását szó szerint értelmezve a KÖTEVIFE ugyanezt gondolhatja. (A helyzetet bonyolítja, hogy a terepi tettenérésre alkalmas szervezeti felépítése, logisztikai háttere jelenleg csak a nemzeti park

igazgatóságoknak van.) A kialakult jogbizonytalanság sérti az Alkotmány 2. § (1) bek.-ben, és a 18. §-ban megfogalmazott alkotmányos követelményeket, illetve jogokat.

Az abszurd helyzetek sorára, a jogbizonytalanságra újabb példa, hogy a védett területek egészen továbbra is - nem hatósági, hanem állapot-felmérési, bemutatási, kutatási, nem hatósági jellegű megőrzési, fenntartási, rehabilitációs, stb. - feladatkörrel rendelkező nemzeti park igazgatóságok (a feladatkörükre vonatkozó jogi hivatkozás részletezését lásd a következő 1.4. szövegefejezet harmadik bekezdésében) elvesztették azon, korábban törvényben garantált jogukat arra, hogy az ingatlantulajdonosok kötelesek túrni köztisztviselőiknek a természetvédelmi kezelés körébe tartozó feladatok ellátása közbeni belépését, mozgását, stb. a nem nemzeti parki vagyongazdálkodású ingatlanokon is. A Tvt. 41. § (1) bek. szerint „a tulajdonos, vagyongazdálkodó, használó köteles túrni a természetvédelmi hatóságnak a védett természeti érték és terület oltalma, tudományos megismerése, bemutatása érdekében végzett tevékenységét, így különösen a természetvédelmi érték megközelítését, bemutatását, őrzését, állapotának ellenőrzését, és a hatósági tájékoztató, valamint eligazító táblák elhelyezését”, továbbá a 41. § (2) bek. „szerint a tulajdonos, vagyongazdálkodó, használó köteles túrni, hogy a természetvédelmi hatóság a természeti érték oltalma, tudományos megismerése érdekében ingatlanát időlegesen használja, arra használati jogot szerezzen, vagy tulajdonjogát egyébként korlátozza.”

A Kötv. kifogásolt rendelkezése után a fent idézett két jogszabályhely a továbbiakban elvileg a KÖTEVIFE, mint természetvédelmi hatóság tevékenységének eltérésére vonatkozik. Csakhogy a felsorolt, eltürendő feladatköröknek egy jelentős része - tudományos megismerés, bemutatás, az oltalmi tevékenység egy jelentős része, például sérült védett állatok begyűjtése, stb. - nem hatósági feladat (bárha azt korábban az egyúttal természetvédelmi hatóságként működő intézmény látta is el), és azt a továbbiakban nem a természetvédelmi hatóság végezné, hanem megmaradna a nemzeti park feladatkörének (a Hatfel2.Ren. 21. § (2) bek. c) pont, illetve a Tvt. 36. § (2) bek. alapján). Miután azonban az utóbbi intézmény nem természetvédelmi hatóság, így a jelen helyzetben a törvényben garantált megközelítési, őrzési, stb. jogosultságai is elvesztek.

A jogalkotó kapkodását jelzi, és tovább növeli a technikai ellentmondások tekintetében a jogbiztonság sérelmét, hogy például a Hatfel2.Ren. 21. § (1) bek.-be olyan elemi elírás hiba csúszott, ami „normális” jogalkotói folyamatban nagy biztonsággal kiszűrhető lenne: e bekezdés azon, a nemzeti park igazgatóságok által állami feladatként ellátandó alaptevékenységek felsorolását kezdi meg, amik a „17. §-ban foglaltakon túli” feladatok körébe tartoznak. Csakhogy a 17. § a vízügyi és környezetvédelmi igazgatóságok feladatkörét részletezi, amelyet ezek szerint a nemzeti park igazgatóságok is elláthatnak, sőt el kell látniuk...

1.4. A környezetvédelmi és vízügyi miniszter irányítása alá tartozó szervek feladat- és hatáskörének felülvizsgálatáról szóló 340/2004. (XII. 22.) Kormányrendelet (Hatfel.Rend.), az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség, az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főigazgatóság és a környezetvédelmi és vízügyi miniszter irányítása alá tartozó területi szervek feladat- és hatásköréről szóló 341/2004. (XII. 22.) Kormányrendelet (Hatfel2.Ren.), továbbá a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőségek illetékességi, valamint a nemzeti park igazgatóságok és környezetvédelmi és vízügyi igazgatóságok működési területéről szóló 29/2004. (XII. 25.) KvVM rendelet (Működ.Ren.) fentebb felsorolt jogszabályhelyeinek mindegyike a természetvédelmi hatósági feladatkör átruházásból adódó

jogszabályváltozásokról rendelkezik. Tekintettel arra, hogy a természetvédelmi hatósági jogkörrel az Országgyűlés által alkotott törvény - Tvt. 58. § a) pont (lásd még a 6. § (4) bek.-t) - ruházta fel a nemzeti park igazgatóságokat, e jogkör más szervre telepítését is csak törvény végezheti el. (Hiszen amennyiben alacsonyabb szintű jogszabály állapítaná meg a természetvédelmi hatósági jogkör új címzettjét, az ellenétes lenne a Jat. 1 § (2) bek.-vel, miszerint „az alacsonyabb szintű jogszabály nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal”)

E törvényi átruházást „puccsszerűnek” is nevezhető módon a Kötv. 122. § (23) bek. jelentette, a jogszabály benyújtójának szándékai szerint. Amennyiben azonban e jogszabályhely alkotmányellenességére derülne fény - fenti kezdeményezésünk alapján -, úgy a hatósági jogkör átruházásából adódó számtalan jogkövetkezmény között rendet vágni szándékozó, szemlátomást végiggondolatlan végrehajtási jogszabályhelyek korábban felsorolt jogszabályhelyei is alkotmányos alapjukat veszítik, hiszen alacsonyabb szintű jogszabályként ellentétesek a Tvt. természetvédelmi hatósági jogkört a nemzeti park igazgatóságokra telepítő részével.

Az a körülmény, hogy a korábban - bizonyíthatóan - úgyszólván félhavonta változó szakmai körökben sem ismert „reformkonceptiók” után a végeredményképpen kihirdetett és kifogásolt végrehajtási jogszabályok ugyancsak elégtelenül rövid (2004. december 22-től, illetve dec. 25-től 2005. január 1-ig) terjedő időszakot adtak a jogszabály alkalmazására hivatott államigazgatási szerveknek, így különösen a KÖTEVIFE-knek a felkészüléshez, megítélésünk szerint önmagában is megalapozza - az Alkotmány 2. § (1) bek.-vel ellentétes volta, és a hasonló tárgyban született korábbi AB határozatok megállapításai szerint - alkotmányellenes mivoltukat. Az általuk lefektetett szervezeti struktúra eleve determinálja a KÖTEVIFE-k képtelenségét a természetvédelmi hatósági feladatok ellátására, hiszen a Természetvédelmi Őrszolgálat irányítását, működtetését továbbra is a nemzeti park igazgatóságokra bízta (lásd a Hatfel2.Ren. 20. § b) pontot), így az „új” természetvédelmi „hatóság” terepi észlelésre, ellenőrzésre, tettenérésre, kényszerintézkedés megtételére alkalmas szervezeti egység nélkül marad. A súlyos jogbizonytalanság, anomália akkor is fennállna, ha a Természetvédelmi Őrszolgálat egyszerűen a KÖTEVIFE-hez lett volna áthelyezve, hiszen tagjai - a védett terület közelében lakó, terepen dolgozó köztisztviselőkként - a gyakorlatban a nemzeti park igazgatóságok vagyongazdálkodási feladatainak ellátásában (őrzés, munkairányítás, ellenőrzés, haszonbér szerződéskötések, egyeztetések, tárgyalások, stb.) is nélkülözhetetlen szerepet töltek be, így „elvitelük” a vagyongazdálkodóknak szánt nemzeti parkokat hozná lehetetlen helyzetbe, hiszen érdemben nem tudnák ellátni a Hatfel2.Ren. 20. és 21. §-ában megfogalmazott azon feladatokat, amelyek kiterjedt, és folyamatos terepi jelenlétet igényelnek. (A természetvédelmi kutatás, az élőhelyek fenntartása és rehabilitációja, a területi monitoring rendszer, a Hatfel2.Ren. 21. § (2) bek. c) pont alapján a KÖTEVIFE hatósági feladatkörébe nem tartozó természetvédelmi kezelési feladatok, így - a Tvt. 36. § (2) bek.-ben megfogalmazott módon - a védett természeti érték, terület felmérése és nyilvántartása, megóvása, őrzése, fenntartása, bemutatása, valamint helyreállítása a nemzeti parkok feladataként értelmezhetők.)

Az 1.1-1.4. pontban vázolt anomáliák megítélésünk szerint természetesen ellentétesek az eddig nem hivatkozott, de számunkra mérföldkőnek számító, 28/1994. (V. 20.) AB határozat azon megállapításával, miszerint „a környezethez való jog tárgyából és dogmatikai sajátosságából az következik, hogy a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét az állam nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alkotmányos jog vagy érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. A védelmi szint csökkentésének mértéke az elérni kívánt célhoz képest ekkor sem lehet aránytalan.” A 28/1994. ügyben úgy kerültek ki védett területek a természetvédelmi szervek kezeléséből, hogy nem volt garancia arra, hogy az új tulajdonosok ugyanolyan szintű

védelmet biztosítsanak. A mostani ügyben a védelmi szint csökkenése nem konkrét területre állítható, hanem a természetvédelmi igazgatási szervezet hatékonysága csökken különösen a jogszabályi ellentmondások okozta jogbizonytalanság és a felkészülésre, a szükséges fejlesztésekre szánt idő hiánya miatt, ezen keresztül romolhat a területek – az egész ország összes védett területének – helyzete. Mindez a jogbizonytalanság létrehozása akkor történt, amikor az Európai Unió tagállamként természeti értékekben rendkívül gazdag országgént a tagállamokra kötelező jogszabályokat és célkitűzéseket is be kellene tartani, amelyek tovább gyarapítják a természetvédelmi igazgatás munkaterhét, és joganyagát.

2. E fejezetrészben kiegészítő, részletező, bizonyító, ellenőrzési lehetőséget javasoló megjegyzéseinket szeretnénk az 1.1-1.4. fejezethez hozzáfűzni.

2.1. Az 1.1. fejezetben foglalt állításunk - amely a Kötv. 122. § (23) bek. következtében beálló hihetetlen mennyiségű jogszabályváltozásra utal - bizonyítására csatoltuk azon brosúrák néhány példányát, amelyek a KvVM által tervezett további jogszabály-korrekciókról szólnak. Ezek nem teljes körű, és nagyon is kapkodva összeállítottak tűnő anyagok, de az átgondolás nélkül elindított jogváltozás-lavina nagyságrendjét érzékeltetik.

2.2. Annak megvizsgálására, hogy vajon felkészülhettek-e az újonnan létrehozott KÖTEVIFE-k a természetvédelmi hatósági feladatok ellátására, a következők ellenőrzését, illetve átgondolását javasoljuk:

Tudomásunk szerint 2004. folyamán a KvVM adatszolgáltatást kért a nemzeti park igazgatóságoktól arról, hogy hány ügyintézőjük lát el hatósági feladatokat. A KÖTEVIFE-k állománya országos átlagban e megadott, korábbi hatósági ügyintézői állomány 60%-ára lett csökkentve, úgy, hogy közben a természetvédelmi hatósági feladatkör csak növekedett, például az Európai Közösségek jogi aktusaiban meghatározott védettségi kategóriákba tartozó területek, legfontosabbnak a Natura 2000 területek kijelölésével (lásd a Tvt. 41/A §-t, és a kapcsolódó végrehajtási jogszabályokat). Ez utóbbiakkal a valamilyen védettségi szintet élvező területek aránya közel kétszeresére nőtt az országban.

A KÖTEVIFE-k ugyanakkor nem rendelkeznek a Természetvédelmi Őrszolgálathoz hasonló, terepi információgyűjtésre képes szervezeti egységgel, valós létszámhátrányuk tehát még a fentebb említetténél is sokszorosán nagyobb. A természetvédelmi hatósági ügyintézéshez felhasználható gépkocsiállományuk töredéke a nemzeti parkoknál rendelkezésre állóhoz képest. Ennek azért van különös jelentősége, mert a természetvédelmi hatóság tényállás tisztázása során - a műszaki jellegű adatok alapján döntő többi társhatósággal ellentétben - olyan speciális, az élőhelyek természetességére, illetve védett természeti értékek előfordulására vonatkozó adatokat igényel, amelyeket az ügyfelek (a környezeti hatásvizsgálatra, így élővilág-védelmi szakértők közreműködésére kötelezett tevékenységek kivételével) nem tudnak megadni, a tervezett tevékenységükről készített beadványok, műszaki tervek nem adnak ehhez támpontot. A természetvédelmi hatóság tehát igen sok esetben maga kénytelen begyűjteni a döntéséhez szükséges adatokat - a KÖTEVIFE-k ehhez szükséges emberi erőforrása, illetve logisztikai kapacitása azonban csak töredéke a korábbi természetvédelmi hatóságénak.

A nemzeti park igazgatóságok hosszú évek alatt, költségvetési és pályázati forrásokból komoly térképi és távérzékelési (légi felvételekből, illetve űrfelvételekből álló) adatbázisokat, az ezek működtetéséhez szükséges szoftverhátteret (térinformatikai szoftverek) építettek ki, amelyek a hatósági döntés előkészítését szolgálták. (Egy gyepről, egy erdő természetközeli, vagy zavart, pláne beszántott mivolta például gyakorta - habár korántsem mindig - légi felvételtől is eldönthető.) Általában ezen adatbázisok alapján mérlegelte a

nemzeti park igazgatóság, hogy egyáltalán szükséges-e a terepi helyszínelés a további adatgyűjtéshez, vagy sem. A szerzői joggal védett térképek, légi felvételek, szoftverek nem másolhatók le a KÖTEVIFE számára, és nem is „ajándékozhatók” át, hiszen a nemzeti park igazgatóságoknak továbbra is szüksége van rájuk teljes működési területükön, lévén, hogy a védett természeti értékek nyilvántartásához, felméréséhez, stb. kapcsolódó feladataik ezt továbbra is igénylik (lásd a Hatfel2.Ren. 20-21. §-t). A KÖTEVIFE-knek tehát érdemi döntés előkészítő adatbázisok, térképi anyagok, stb. nélkül kell ellátni hatósági feladataikat, a szükséges háttér kiépítése azonban nem három napba és nem kis pénzbe kerül, ezt talán felesleges külön hangsúlyozni.

Lehet természetesen azt mondani, hogy a - természeti értékek nyilvántartására nem is kötelezett - KÖTEVIFE-k szükséges esetben felkérlik a nemzeti park igazgatóságokat szakértőnek. Ha azonban - a friss végrehajtási jogszabályok alapján - továbbra is a nemzeti park igazgatóságok vezetik a természeti értékek nyilvántartását, úgy gyakorlatilag minden egyes államigazgatási ügyben rászorul a KÖTEVIFE a nemzeti parkok szakértői közreműködésére. Ezzel a „reformváltozások” magyarázataként szolgáló egyszerűbb ügyintézés ideológiája rögvest megdől, hiszen pontosan ugyanannyi levélváltást igényel egy ügy szakszerű elintézése a jövőben is, mint eddig (sőt, a természetvédelmi hatóság eljáró hatósági működését igénylő ügyek bonyolultabbak is lesznek, mert az eljáró KÖTEVIFE-nek saját tényállás tisztázása helyett a természetvédelmi szakvélemény beszerzéséhez is szakértőt kell fogadnia). Ha az Áe., illetve a szakértők tevékenységét, díjazását szabályozó jogszabályok alapján történik a szakértői vélemények megkérése, akkor arra az ügyfelet külön nyilatkoztatni kell (újabb, korábbi szabályozás értelmében nem szükséges levélváltás megjelenése az eljárásban), illetve a szakértői véleményért díjat kell fizetni, vagyis az államigazgatási ügyintézés folyamata megrágnak a KÖTEVIFE számára. Ez utóbbi ok miatt a KÖTEVIFE-k ellenérdekeltek lesznek abban, hogy rendszeresen szakértőként kérjék fel a nemzeti park igazgatóságokat. Másfelől pedig számos esetben a helyszíneket ismerő nemzeti park igazgatóságok összeférhetlenségük miatt nem lehetnek a KÖTEVIFE szakértői. Az Áe. 3.§ szabályai szerint és Hatfel2.Ren. 21.§ (2) bekezdésében különösen az a) és c) pontokban meghatározott feladatok tekintetében ügyfélnek minősülő nemzeti park igazgatóság és szakértői szerepköre összeférhetlenséget alapoz meg.

Azzal, hogy a KÖTEVIFE-k nem rendelkeznek a Természetvédelmi Őrszolgálat fölött, jelentősen sérül a természetvédelmi hatósági előírások ellenőrzésének eddigi szintje is. A nemzeti park igazgatóságok ugyanis az őrszolgálat révén képesek voltak hatósági előírásaik utólagos ellenőrzésére, ezt az ellenőrző kapacitást az új természetvédelmi hatóság értelemszerűen elvesztette. Hiába kéri fel a KÖTEVIFE adott ügyben szakértőként a nemzeti park igazgatóságot, az ellenőrző funkciók ellátásával nem lehet külső szakértőt megbízni.

Kiegészítésképpen jeleznénk, miszerint köztudomású tény az is, hogy a KvVM égisze alatt egyesített vízügyi és természetvédelmi szakágazat között a mai napig vannak - és természetesen lesznek is - ágazati ellentétek, például a természeti környezet állapotát jelentősen rontó, gazdasági célzatú belvízelvezetések, a vízfolyás-szabályozási tevékenység, stb. miatt. Eddig a külön hatóságként működő két ágazat között a szakszerű és jogszerű kompromisszumok megkötését az Áe. hatósági, szakhatósági együttműködésre vonatkozó szabályozása garantálta, amely lehetőséget kínált a megalapozott szakhatósági vélemények figyelembevételének számonkérésére mind jogi, mind pedig a társadalmi kontrol szempontjából. Ezentúl egyetlen intézményen belül kell a két különböző ágazati érdeket összehangolni, így a természetvédelmi érdeket megfelelően, szakszerűen figyelembe vevő elsőfokú döntés meghozatalára ezentúl csupán az új, megfelelő természetvédelmi információs háttér nélküli intézmények belső szervezeti és működési szabályzata kínál garanciát, amelyet 2005. január 1-ig jogszabályok biztosítottak. A jelenlegi garanciák a természetvédelmi érdekek érvényesülésének számonkérését sem jogi szempontból, sem a társadalmi kontrol

szempontjából nem teszik lehetővé az egyik hétről a másikra megszüntetett természetvédelmi szakhatósági eljárás hiányában. Ennek értelmében kiszolgáltatottabbá válik a belső dolgozóként döntést hozó szakember, a korábban szakhatósági folyamatban résztvevő nemzeti park igazgatóságához viszonyítva.

/Nem érdektelen figyelembe venni azt sem, hogy tudomásunk szerint az új KÖTEVIFE-k egyikének sincs olyan vezetője, aki korábban a természetvédelmi szakágazatban dolgozott volna./

Véleményünk szerint ezek a körülmények is a természeti értékek korábban elért védettségi szintjének csökkentéseként értékelhetők, illetve ellentétesek az Alkotmány 61. §-ának (1), az Alkotmány 2. §-ának (1), az Alkotmány 7. §-ának (1), az Alkotmány 35. §-a (1) b), végül az Alkotmány 18. §-ában és 70/D. §-ának (1) bekezdésében foglaltakkal.

3. Megítélésünk szerint a természetvédelmi államigazgatás bizonyos szempontokból valóban szükségesnek látszó szervezeti és működési reformja sokkal átgondoltabb jogalkotói munkát kíván annál, mint ami 2004. december utolsó másfél hetében történt: a jelenlegi szervezetrendszer nagyfokú jogbizonytalanságba taszítása, és hatósági részének gyakorlati működésképtelenné tétele.

Az átgondolt jogalkotói munkát - és nem utolsósorban, a jogalkotás folyamatának szabályozottságába, „tisztaságába” vetett közbizalmat - megítélésünk szerint csak az szolgálhatja, ha a tisztelt Alkotmánybíróság mielőbb megsemmisíti az alkotmányellenes jogszabályhelyeket. Ellenkező esetben az eleve rosszul, kapkodva megkezdett szervezeti reform megkövesedését, az abban kódolt anomáliák kiterbélyesedését eredményező további jogalkotói folyamatra van csupán kilátás. Az általunk jelzett jogbizonytalanságok, durva hibák egy része - de nem a jogalkotás szakszerűségébe, átgondoltságába vetett közbizalom - szüntethető meg csupán utólagos jogalkotási korrekciók sorozatával. A súlyosabb gond azonban megmaradna: a létrehozott új természetvédelmi hatóság, a KÖTEVIFE még hosszú ideig tartó képtelensége arra, hogy önálló hatósági működése révén szakszerűen ellássa természeti környezetünk védelmét, és biztosítsa - a 28/1994 (V. 20.) AB határozat szellemében - a védettség eddigi, korábbi szintjét. Megmaradna a döntések, illetve a döntés előkészítéshez szükséges nyilvántartások készítésének és fenntartásának különböző helye; megmaradna a vagyonkezeléshez és hatósági működéshez egyaránt nélkülözhetetlen Természetvédelmi Őrszolgálat kényszerű hiánya valamelyik oldalon; a dolgok jelen állása szerint még hosszú ideig megmaradna a KÖTEVIFE-k kielégítő működést ellehetetlenítő létszámhiánya, logisztikai hátránya.

Beadványunkban azért kértük a tisztelt Alkotmánybíróság sürgősségi eljárását, mert a megítélésünk szerint alkotmányellenesen előidézett jogbizonytalanság, illetve természetvédelmi hatósági munka gyengítés napról napra több és súlyosabb természetvédelmi közérdek sérelmet idéz elő, amelyek jelentős része visszafordíthatatlan károkat jelent (számos természeti érték helyreállítás lehetetlen vagy rendkívül hosszú időt vesz igénybe, amelyekre nincs forrás és várhatóan nem is lesz).

Meggyőződésünk szerint az alkotmányellenesen végrehajtott szervezeti és működési reform helyett két, valóban járható - és érdemben vitatható előnyű, hátrányú - alternatívája van a jövőbeni, szakszerű változtatásoknak. Az egyik a rosszul megkezdett, de előről, jogszerűen és szakszerűen is követhető út: új természetvédelmi hatóság létrehozása annak érdekében, hogy végérvényesen el legyen választva a természetvédelmi vagyonkezelés és hatósági működés. Az újonnan létrehozandó természetvédelmi hatóság számára azonban újból nekirugaszkodva, átgondolt, és érdemi társadalmi vitára bocsátott jogalkotással, jogszabályi

garanciákkal, megfelelő költségvetési forrásokkal, kielégítő köztisztviselői létszámmal, a döntés előkészítéshez szükséges logisztikai háttérrel, megfelelő felkészülési idővel, stb. biztosítani kell azon működési körülményeket, amelyek nem vezetnek természeti környezetünk korábbi védettségi szintjének alkotmányellenes csökkenéséhez.

A másik út az eddigi, európai szinten egyedülálló, és minden hibája ellenére nemzetközi mércével kimagaslóan teljesítő természetvédelmi hatósági rendszer fenntartása, vagyis a nemzeti park igazgatóságok államigazgatási szerepének megőrzése. A nemzeti parki vagyongazdálkodású területekre vonatkozó ügyekben eddig kijelölt eljáró hatóságok jártak el, ami nehézkes a jelenlegi kormányzati indokolások szerint (hiszen az ország más területén működő hatóságnak kell az adott ügyben döntést hozni). Valóban, ez a rendszer sem volt tökéletes, de sokkalta kevesebb rombolás, erőfeszítés és pénz szükségeltetne a javításához, mint a teljes eddigi természetvédelmi struktúra felforgatásához. A hiányosan létező, de a védett természeti területekre kötelezően elkészítendő természetvédelmi kezelési tervek és természeti értékleltárak teljes körű létrehozatala után a kijelölt eljáró hatóságok az eddiginél sokkal könnyebb döntési helyzetben találják magukat, hiszen a legtöbb ügyben minden, a döntéshez szükséges információt megtalálják a kezelési tervekben és természeti értékleltárakban. A nemzeti park igazgatóságok, pedig a működési területüknek mégiscsak 90% feletti részét alkotó, nem saját vagyongazdálkodású területein nyugodtan elláthatnák továbbra is - az eddigi működési körülményeket nem rombolva, hanem továbbfejlesztve - a természetvédelmi hatósági feladatokat, ahogyan azt a világ számos országban teszik (lásd Írország, amely nemzeti parkjainál dolgozó munkatársak szintén ellátnak hatósági feladatokat).

Az ország természetszerető közvéleményének jelentős része, hasonlóképp az egzisztenciális félelmek miatt megszólalni, vitatkozni nem merő nemzeti park igazgatósági gárdák jelentős része számára nyílt titok: a fentiekben általunk alkotmányellenesnek ítélt természetvédelmi államigazgatási reform valós célja - annak minden körülményére tekintettel - nem az ügyintézés egyszerűsítése, hanem a gazdaságélénkítő kormányzati elszántság jegyében a természetvédelmi közérdek eddigi érvényesítési szintjének burkolt, ám igencsak hatékony visszaszorítása. /Megjegyezzük, hogy a nemzeti park igazgatóságok vezetői és munkatársai belső utasításként kapták, hogy nem nyilatkozhatnak az átszervezés ügyeit érintően./

Tájékoztatásul közöljük, hogy jelen kérelmünket a Természetvédelmi Tanácsadó Szolgálat és Dr. Sólyom László szakmai segítségével és számos más civil és szakmai szervezettel történt egyeztetés alapján állítottuk össze.

Tisztelettel:

Bukor Zoltán
alelnök