

DUNAVÖLGYI SZILVESZTER – TILKI KATALIN

A helyi önkormányzatok szerepe a környezetvédelemben

A 2007-ben és 2008-ban zajló kutatás célja az volt, hogy egyrészt áttekintsük a települési (helyi) önkormányzatok környezet- és természetvédelmi feladatait, másrészt a főváros területén megvalósuló környezetkárosító jellegű szabálysértések arculatát, azok leggyakoribb elkövetési magatartásait, a kiszabott szankciók fajtáit és mértékét. Sajnos utóbbi elgondolásunk nem teljesülhetett, mert a megkeresett összes kerületi önkormányzat közül mindössze tizenháromtól kaptunk valamiféle (nem teljes körű) információt, ötnél a vizsgált időszakban nem indult környezetkárosító magatartással összefüggő szabálysértési eljárás, kettő összefoglalót küldött a tapasztalatairól, három pedig egyáltalán nem reagált megkeresésünkre.¹ Így végül mindössze ötven ügyet vizsgáltunk, többségük környezetvédelmi szabálysértés volt.

Napjainkra a természeti, társadalmi és főként a gazdasági folyamatok globális jellegűvé váltak, ezért súlyos veszélyeket rejt magában, ha a közigazgatás és a jogrendszer a jelenlegi – túlnyomórészt – regionális, lokális szinten marad. Emellett a környezet- és természetvédelmi erőfeszítések jelentős anyagi költségeket igényel(nének), ezek jelentős részét a társadalmak helyi közösségeinek (lokális szinten) kell előteremteniük, a ráfordítások elmaradása esetén megmutatkozó károk viszont az egész emberi társadalmat (globális léptékben) érint(het)ik.

Az unió álláspontjának lényege a helyi szereplők fontosságáról

Az unióban számtalan dokumentum és rengeteg fejlesztési stratégia született az egyre romló természeti és épített környezet állapotának javítása, helyreállítása, illetve a természetközeli állapotok megóvása érdekében. A környezet- és természetvédelmi szabályozás területén viszonylag megnyugtató a helyzet, viszont a végrehajtással, főleg annak ütemével problémák vannak. Például a régiók bizottsága 2007-ben ké-

¹ A megkeresett szervezetek álláspontja szerint ugyanis a szabálysértési törvény adatkezelési előírásai nem teszi lehetővé, hogy a kutatók betekinthessek az eljárás irataiba. E problémát, illetve a hasonló esetek kezelésére vonatkozó javaslatunkat az Országos Kriminológiai Intézet adatvédelmi helyzetéről szóló 2008-as beszámolóban is jeleztük.

szített egyik „előretékintő véleményében” aggodalmának adott hangot, hogy „a fenntartható fejlődési stratégia² 2001-es göteborgi elfogadása óta tett előrelépés nem elégséges”, és azt is hangsúlyozza, hogy „a főbb környezetvédelmi mutatók kedvezőtlen irányú elmozdulása mögött meghúzódó okokat nem sikerült kellő mélységben feltárni” (1.3 pont). A bizottság egyébként a „fenntartható fejlődés proaktív megközelítését” szorgalmazta, megítélése szerint ebben kulcsszerep jut a helyi és regionális szint által kifejtett „helyben megvalósított intézkedések (a földhasználatról a vízkészleteken keresztül a hulladékgyűjtésig és a városi környezetre vonatkozó politikáig) végrehajtásának, felügyeletének és felülvizsgálatának” (1.4 és 1.7 pont).³

Annak ellenére tehát, hogy az unió fontos szerepet szán(t) a helyi és regionális önkormányzatoknak a (liszaboni) stratégiai célok gyakorlati megvalósításában, a „bennük rejlő lehetőségeket még messze nem merítették ki”, lényegesnek tartja továbbá az olyan partnerségi kapcsolatok, illetve közigazgatási mechanizmusok kialakítását, amelyek a helyi és regionális önkormányzatok hatékony részvételét teszik lehetővé a programok megvalósításában. A szereplők közötti koordinációban a decentralizált megközelítést preferálja, mert csak ily módon tartja lehetségesnek, hogy a helyi és regionális partnerek kialakíthassák saját stratégiájukat.⁴

Egyébként a fenntartható fejlődési stratégiára vonatkozóan számos közösségi dokumentumban megfogalmazott kritikai észrevétel tanúskodik arról, hogy néhány modellértékű kezdeményezésen túlmenően e téren „még rengeteg a tennivaló”, „kevés jel utal arra, hogy a fenntartható fejlődést véghezvittető intézkedések legjobbját sikerült volna a visszajára fordítani”. A látványos viták és a „helyes” helyzetelemzések, „ambiciózus” cselekvési programok ellenére „a környezeti problémáknak az ágazati politikákba való bevonása terén csak korlátozott mértékű előrelépés történt”, mert a stratégiai célok általánosak (nem világosak), és a végrehajtás eszközei sem pontosan meghatározottak.⁵ A hatodik közösségi környezetvédelmi cse-

2 A fenntartható fejlődés eredendően globális ökológiai indíttatású. E problémamegközelítés lényege: az emberiség oly mértékben avatkozott be a globális bio-, geokémiai folyamatokba, hogy az veszélyezteti az évmilliók alatt kialakult természeti egyensúlyt, végső soron minden földi élet fennmaradását. Ebben a szemléletben a környezeti célok abszolút elsőbbséget élveznek, és a gazdasági, illetve a társadalmi megfontolásokat a Föld eltartó képességének, a természeti tőke kritikus szintjének, az ökológiai korlátoknak, az úgynevezett erős fenntarthatósági követelményeknek kell alárendelni. A cél tehát a társadalom és a gazdaság olyan átalakítása, amely lehetővé teszi az ökológiai korlátoknak való megfelelést.

3 Régiók bizottsága előretékintő véleménye. A regionális és helyi önkormányzatok hozzájárulása az Európai Unió fenntartható fejlődési stratégiájához. 2007/C 197/05.

4 A régiók bizottságának véleménye a következő témákban: „A liszaboni stratégia átdogolása felidő eltelte után” 2005/C 43/01. 2004. szeptember 29–30., 1.6., 21. és 2.3 pont; az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye. Tárgy: „A liszaboni stratégia végrehajtása: a jelenlegi helyzet és a jövőbeli kilátások”. 2008/C 120/20. 2007. december 12–13., 3.8., 3.9., 5.4. 5.5 és 6. pont.

5 Lásd például Az Európai Közösségek Bizottságának közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek – Az EU Fenntartható Fejlődési Stratégiájának 2005. évi felülvizsgálata: Előzetes összegzés és irányadás a jö-

lekvési program is hangsúlyozza, hogy „számos súlyos környezetvédelmi probléma áll fenn, és újak merülnek fel, amelyek további intézkedéseket tesznek szükségessé”, és maga a dokumentum a konkrét célkitűzések teljesítése érdekében született.⁶ Sőt az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye *A liszaboni stratégia végrehajtása: a jelenlegi helyzet és a jövőbeli kilátások tárgyú véleményében szokatlanul őszinte hangnemben a következőket rögzíti: „Ugyanakkor szakadék húzódik a retorika és a valóság között. Az igazi kérdés a végrehajtás, amely gyakran hiányos vagy nem megfelelő. Számos esetben hiányoznak a konkrét célok, a mérhető célkitűzések és az ütemtervek.”*⁷

A magyar helyzet

A magyar helyzetet nehezíti, hogy a különböző stratégiai dokumentumokban megfogalmazott célok nem koherensek, a bennük megjelölt prioritások változnak, illetőleg eltérő hangsúllyal szerepelnek, és a végrehajtást a gyakori jogszabályváltozások is nehezítik.

Témánkat érintően a magyar kormányzati dokumentumokban korántsem fogalmazódik meg olyan hangsúlyosan, karakteresen a helyi szereplők kezdeményezésének, közreműködésének a környezetpolitika formálását és végrehajtását (is) érintő fontossága, mint az uniós álláspontokban. A környezetfejlesztés területi dimenziói még gyermekcipőben járnak: a környezeti szempontból veszélyeztetett térségekben a komplex táj- és környezetrehabilitáció, a víz- és tájgazdálkodás, illetve az ár- és belvízvédelem érdekében integrált, ágazatközi fejlesztésekre és rehabilitációs programok kidolgozására és végrehajtására van szükség.

Magyarországon a környezetvédelmi tervezés alapja az Országgyűlés által határonte jóváhagyott Nemzeti környezetvédelmi program.⁸ Ennek tartalmaznia kell a környezet állapotának bemutatását, az elérni kívánt célokat, azok megvalósításá-

vőre vonatkozóan COM(2005) 37 végleges. 2005. február 9.; Európai Gazdasági és Szociális Bizottság vélemény – Tárgy: „A Bizottság közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek – A fenntartható fejlődés stratégiájának felülvizsgálatáról – Cselekvési program” COM(2005) 658 végleges. 2006. május 17–18.; Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Tárgy: Kétéves értékelő jelentés az EU fenntartható fejlődési stratégiájáról. 2007/C 256/15. 2007. július 11–12.

⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 1600/2002/EK határozatának (3) és (4) bekezdése. 2002. július 22.

⁷ A 2008/C 120/20. 2007. december 12–13., 2.4 pont.

⁸ A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 40. §-a alapján megalkotása kötelező. Utoljára e rendelkezés alapján, illetőleg a Nemzeti környezetvédelmi program második tervezési időszakára (2003–2008) vonatkozó koncepcióról szóló 1117/2001. (X. 19.) kormányhatározat értelmében született meg az Országgyűlés 132/2003. (XII. 11.) határozata a 2003 és 2008 közötti időszakra szóló Nemzeti környezetvédelmi programról (NKP-II).

nak sorrendjét, határidejét és eszközeit. A programmal összhangban regionális, megyei, illetve települési önkormányzati programokat kell készíteni. A települések környezetvédelmi programja mindama közügyek gyűjteménye, amelyek érinthetik a környezetvédelmi érdekeket, mindamellel minimálisan tartalmaznia kell a települési környezet tisztasága, a csapadékvíz-elvezetés, a kommunális szennyvíz- és hulladékkezelés, a lakossági és közszolgáltatási eredetű zaj-, rezgés- és légszennyezés elleni védelem feladatait. Hasonlóképpen ki kell térnie a helyi közlekedés szervezése, az ivóvízellátás, az energiagazdálkodás, a zöldterület-gazdálkodás, valamint a feltelelezhető rendkívüli környezetveszélyeztetés elhárításának kérdéseire. A program elkészítése kötelező, végrehajtását két évente felül kell vizsgálni.

E program része a Nemzeti természetvédelmi alapterv is, az ország természetvédelmi tevékenységének legmagasabb szintű, átfogó stratégiája, amely számot ad az 1997 és 2002 közötti időszak fontosabb eredményeiről, vázolja a természetvédelem szakterületét gyengítő tényezőket, és meghatározza az áthúzódó feladatok végrehajtását, megfogalmazza a 2008-ig terjedő időszak elsődleges céljait és feladatait.⁹

Az országos területfejlesztési koncepcióról szóló 97/2005. (XII. 25.) OGY határozat szerint *„a fenntarthatóság mindig meghatározott térbeli keretekben – térség, régió vagy földrajzi táj –, vagyis területi megközelítéssel teremthető meg”,* így megvédve hazánk *„jórészt egyedülálló állapotban”* lévő, *„különlegesen változatos táji, természeti és kulturális értékeit, termelési hagyományait”*; továbbá csak ily módon lehetséges *„a társadalmi haladás, a szociális alapkérdések megoldása, azaz a táj értelemben vett szociális jólét elérése, megőrzése”*.

A 2007-ben társadalmi vitára bocsátott¹⁰, illetve elfogadott¹¹ Nemzeti fenntartható fejlődési stratégia rámutat, hogy *„a helyzetelemzés alapján azonosíthatóak azok a globális, Magyarország számára is releváns, illetve a magyar helyzetre jellemző tendenciák, amelyek leginkább veszélyeztetik a hosszú távú fenntarthatóságot, és ezért e problémák kezelését kiemelten kell kezelni”*. A fenntarthatóságot veszélyeztető folyamatok és jelenségek

- környezeti (éghajlatváltozás, a környezet eltartó képességének csökkenése, biológiaiul aktív területek csökkenése, felaprózódása a növekvő területhasználat következtében, veszélyeztetett vízkészletek);

⁹ A Nemzeti természetvédelmi alapterv kidolgozását a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény 53. §-a írja elő. A hatályos alapterv a 2003 és 2008 közötti időszakra vonatkozó Nemzeti környezetvédelmi program (NKP-II) 104. oldalától olvasható.

¹⁰ 1028/2007. (V. 3.) kormányhatározat a Nemzeti fenntartható fejlődési stratégia első olvasatban történő megtárgyalásáról és társadalmi egyeztetésre bocsátásáról.

¹¹ 1054/2007. (VII. 9.) kormányhatározat a Nemzeti fenntartható fejlődési stratégia elfogadásáról.

- szociális, egészségügyi, oktatási (gyorsuló ütemben fogyó és öregedő népesség, rossz egészségi állapot és problémás egészségügyi rendszer, romló átlagos színvonalú, a későbbi elhelyezkedést nem elég jól szolgáló, a társadalmi különbségeket felerősítő, irányítási és finanszírozási problémákkal küszködő közoktatás és felsőoktatás, képzettség, közszolgáltatásokhoz való hozzáférés szerint növekvő társadalmi különbségek, leszakadó rétegek kialakulása);
- gazdasági és igazgatási (alacsony foglalkoztatási arány, nem fenntartható [anyag- és energiaigényes] fogyasztói szokások, gyenge kis- és középvállalkozások, külső függésben lévő és a fosszilis energiahordozókra alapozott energia-rendszer, a természeti erőforrások szükségességét nem tükröző árképzés, feszültségeket rejtő államháztartási helyzet, lassú és nem kellően hatékony hatósági és szolgáltatási eljárások a közigazgatásban) területen egyaránt jelentkeznek. Ezek „alapján kijelölhetők azok a prioritások, amelyek egyszerre több problémakört érintenek, és a kulcsfontosságú folyamatok kedvező befolyásolásával hathatnak a fenntarthatóság irányába. E prioritások nem csak az állami szervek, illetve a helyi önkormányzatok számára jelölnek ki irányokat és feladatokat; megvalósításuk az állami, gazdasági és civil szereplők szoros együttműködését kívánja a célok elérése érdekében.”

A Nemzeti fenntartható fejlődési stratégia a fenntartható fejlődés koncepciójára, szemléletére és értékrendjére építve hosszú távon átfogó, folyamatosan felülvizsgálandó és megújítandó keretet nyújt a hazai ágazati, fejlesztési és más programok, tervek számára. A stratégia fő célkitűzése, hogy elősegítse a hazai társadalmi-gazdasági-környezeti folyamatok összességének, azaz az ország fejlődésének közép-, illetve hosszú távon fenntartható pályára való áttérését – figyelembe véve a hazai adottságokat és a tágabb összefüggéseket.

Az Új Magyarország fejlesztési terv elfogadásáról szóló 1103/2006. (X. 30.) kormányhatározat úgynevezett vezetői összefoglalójának igen óvatosan megfogalmazott helyzetértékelése szerint az igen kedvező természeti adottságaink és jó környezeti állapotunk ellenére „a jelenlegi környezeti folyamatok nem fenntarthatóak. Javul, de még mindig alacsony a környezettudatosság szintje, energiafelhasználásunk pedig a javuló energiahatékonyság ellenére sem csökken.” Emellett „a városi térségek sajátos környezeti gondokkal küzdenek. Épített örökségünket számos veszély fenyegeti. Komoly lehetőséget rejt magában a városrészek és a vidéki térségek újjáélesztése.” A helyzetet súlyosbítja, hogy a rendszerváltásnak nevezett fordulat óta sem csökkentek a „fejlettség területi különbségei”. „A regionális fejlettségi különbségeket számottevően meghaladják a kistérségi különbségek. Közép-Magyarország fejlettsége kiemelkedik a régiók közül, de belső ellentmondásokkal ter-

helt. Északkeleti régióink gazdaságilag a legelmaradottabbak, a déli régiók strukturális átalakulásra szorulnak, fejlődésük üteme elmarad az átlagostól. A nyugati és észak-dunántúli területek az országos átlagnál gyorsabban fejlődnek, de belső el-
lentmondásai ennek ellenére erősek. A régiókon átnyúló problémák orvoslása öss-
szehangolt nagytérségi fejlesztéseket igényel.”

Az Új Magyarország fejlesztési terv a fejlesztési területek és az azokhoz kap-
csolódó programok rendszerét az előző időszak tapasztalatai alapján pontosítot-
ta, átalakította (4. pont):

Prioritások	Operatív program
1. Gazdaságfejlesztés	– Gazdaságfejlesztés operatív program
2. Közlekedésfejlesztés	– Közlekedés operatív program
3. Társadalmi megújulás	– Társadalmi megújulás operatív program – Társadalmi infrastruktúra operatív program
4. Környezeti és energetikai fejlesztés	– Környezet és energia operatív program
5. Területfejlesztés	– Nyugat-dunántúli operatív program – Közép-dunántúli operatív program – Dél-dunántúli operatív program – Észak-magyarországi operatív program – Észak-alföldi operatív program – Dél-alföldi operatív program – Közép-magyarországi operatív program – Európai területi együttműködések operatív programok
6. Államreform	– Államreform operatív program – Elektronikus közigazgatás operatív program
Az Új Magyarország fejlesztési terv koordinációja és kommunikációja	– Végrehajtás operatív program

Témánkat érintően az öt ágazati program egyike tehát a környezet és energia ope-
ratív program (KEOP)¹², amelynek fejlesztései hivatottak elősegíteni hazánk gazda-
sági versenyképességének erősödését és társadalmi jólétének növekedését, mert
ezekhez kapcsolódva tovább javítható a termelő és a szolgáltató szektor teljesítme-
nye, valamint bővíthető a foglalkoztatás. A KEOP regionális operatív programokkal
való kapcsolata több fejlesztési terület szerint valósul meg. Ilyenek például:

12 Környezet és energia operatív program 2007–2013. [CCI szám: 2007HU161PO002]
http://www.kvwm.hu/cimg/documents/KEOP_070628_Hu.pdf

- a településrehabilitáció részeként a kulturális örökség védelme, megőrzése, belterületi utak pormentesítése, települési zöldterületek közösségi célú revitalizációja, új zöldterületek kialakítása, belterületi fásítás, belterületi bel- és csapadékvíz-rendezés, szennyvízkezelési rendszerek hálózatrekonstrukciós munkái;
- a településrehabilitáció és gazdaságfejlesztés részeként barnamezős beruházásokhoz kapcsolódva a szennyezett területek kármentesítése;
- ökoturisztikai fejlesztések (nemzeti parkokhoz, vízügyi igazgatóságokhoz, gyűjteményes növénykertekhez, egyéb védett területekhez kapcsolódóan);
- lakossági energiatakarékosági intézkedések (integrált városrész-rehabilitáció keretében);
- környezetbarát térségi közlekedési rendszerek kialakítása;
- helyi természeti értékek védelme és megismertetése, fejlesztésekhez kapcsolódó környezeti szemléletformáló programok;
- vizeink mennyiségi és minőségi védelme, intézkedés regionális jelentőségű vízvédelmi területeken;
- döggutak rekultivációja¹³;
- földmedrű települési folyékonyhulladék-fogadó helyek rekultivációja.

A helyi önkormányzatok feladata tehát a kedvező környezeti állapot, az egészséges klíma megteremtése és fenntartása a település teljes közigazgatási (tehát kül- és bel-) területén. A szervezet környezetvédelmi feladatait szabályozó törvények tág lehetőségeket teremtenek a környezeti állapot javítására, megvédésére, illetve a környezethasználat feltételeinek szabályozására. Fontos (volna), hogy az önkormányzatok éljenek is a jogszabályban meghatározott lehetőségeikkel. Munkájukat azonban nehezíti, hogy elvégzendő feladataik és pénzügyi forrásaik nincsenek összhangban. Egy részükre jellemző, hogy feladataikat nem megfelelően súlyozzák, ezáltal tevékenységük felaprózdódik, és kevés idő jut a hosszú távú tervek kidolgozására. A költségvetési egyensúlyt gyakran csak a környezeti szempontok rovására tudják fenntartani. Az elvégzendő feladatok felülvizsgálatára, valamint a pénzforrások arányának módosítására lenne szükség ahhoz, hogy jobban ellátassák környezetvédelemmel kapcsolatos teendőiket.

¹³ A rekultiváció: a nem megfelelő műszaki védelemmel kialakított hulladék elhelyezésére szolgáló létesítmény vagy terület környezeti veszélyességének csökkentése a műszaki védelem utólagos kiépítésével, tájba illesztésével és utógondozásával.

A helyi önkormányzatok szerepe a környezetvédelmi igazgatásban

A nemzetközi környezetpolitika egyik fontos alapelve a szubszidiaritás, amelynek lényege a kisegítés, amely rendezi a hatalmi szintek közötti munkamegosztást: a különféle problémákat a keletkezési szinten kell megoldani, a nemzetközi szervezet csak akkor lép közbe, ha a tagállam nem tud közbenjárni. E princípiumot a Nemzeti környezetvédelmi program is használja: „a szubszidiaritás elvének megfelelően az önkormányzatok szerepét is erősíteni kell az NKP-II megvalósításában. Az önkormányzatoknak – környezetvédelmi feladataik ellátásán túlmenően – a regionális környezetvédelmi programok kidolgozásába és végrehajtásába is be kell kapcsolódniuk.” A dokumentum szerint e szervezeteknek „megkülönböztetett szerepe van az országos, regionális és helyi környezet- és természetvédelmi, valamint vízügyi feladatok megvalósításában”, ezért törvényben szabályozott feladataikon túlmenően előtérbe kell helyezni az önkormányzatok

- környezetvédelmi információgazdálkodásának segítségét a környezetvédelem regionális intézményrendszerén keresztül;
- társadalmi kapcsolataik fejlesztésére irányuló programok támogatását;
- környezeti auditjainak és intézkedéseinek támogatását; továbbá
- a helyi fenntartható fejlődési programok kidolgozásának támogatását;
- a környezetvédelmi finanszírozás feltételeinek átfogó vizsgálatát és a források előteremtését.

Témánkat érintően több jogszabály fogalmaz meg teendőket a települési önkormányzatok számára. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény kötelező feladatként határozza meg a településfejlesztést, a településrendezést, az épített és természeti környezet védelmét, a köztisztaság és településtudáság megteremtését, a vízrendezés és a csapadékvíz elvezetését, a csatornázást, a helyi közutak és közterületek fenntartását, a helyi tömegközlekedés megoldását [8. § (1) bek.]. A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény a helyi (és megyei) önkormányzatok környezetvédelmi feladatait tárgyaló IV., és a környezetvédelmi tervezési rendszert meghatározó V. fejezete, a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény, a hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény is tárgyköreikben jogosultságokat ad, illetve kötelezettségeket ró az önkormányzatokra.

A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény, a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2008. évi XCI. törvény – egyebek között – a környezetvédelem ter-

vezési rendszerében jelentős módosításokat vezetett be, amelyek uniós, illetve hazai környezeti folyamatokkal, célokkal, a társadalmi-gazdasági környezet változásaival és „a kialakult tervezési gyakorlattal összhangban” az önkormányzatok számára is új feladatokat állapítottak meg, továbbá definiálták a három programtípus közül az átfogó környezetvédelmi tervek¹⁴ (az országos és a területi [regionális, megyei, települési]) tartalmi jellemzőit. A helyi önkormányzatok „közös települési környezetvédelmi programjának kidolgozása mellett új elemként jelenik meg a Kvt.-ben a kistérségi környezetvédelmi program kidolgozásának lehetősége”, amelynek „elkészítése az érintett települések döntésétől függ, célja többek között a kistérségi szinten hatékonyabban megvalósítható feladatok megalapozása” – szól az indokolás.

A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény előírásai bizonyos feladatokat kifejezetten a helyi önkormányzat képviselő-testülete, illetőleg a polgármester, továbbá a megyei közgyűlés egyeztető bizottságának (Ötv. 61/A §) hatáskörébe telepítik [48. § (3)–(5) bekezdés és 46. § (3) bekezdés]. Igen fontosnak tartjuk a törvénynek a helyi önkormányzati rendelet-alkotást korlátozó előírását, amelynek értelmében csak más jogszabályokban előírtaknál szigorúbb környezetvédelmet érintő helyi statútum alkotható [48. § (1) bekezdés]. A környezetvédelmi, természetvédelmi, vízügyi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 347/2006. (XII. 23.) kormányrendelet pedig a helyi önkormányzatok jegyzőit számos környezet- és természetvédelmi hatósági (11., 15., 16. §), illetve természetvédelmi szakhatósági (31. §) feladatkörrel ruházza fel. Ezeken túlmenően a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény (Sztv.) a települési önkormányzatok jegyzőit általános hatáskörű szabálysértési hatósági teendők ellátásával ruházza fel.

A képviselő-testületi hatáskörbe tartozó igazgatási gyakorlat (a jogszabályi előírások megvalósulásának) szemléltetése érdekében a kutatási beszámolóban ismertettük néhány város¹⁵ helyi cselekvési programját, amelyeket vélelenszerűen (nem a reprezentatív mintavétel szabályai szerint) választottunk ki a települési önkormányzatok weboldalairól. Ezek jól érzékeltetik a települések fejlesztési elképzeléseiben vagy külön megjelenő környezetvédelmi tervezésében uralkodó áttekinthetetlen állapotokat.¹⁶ E zűrzavaros helyzet megszüntetése, a környezetvédelem

14 Az átfogó tervek mellett léteznek tematikus és egyedi környezetvédelmi programok is.

15 A főváros, Budapest XV. kerülete, Eger, Kőszeg, Nyíregyháza, Siófok, Szeged.

16 E helyi terjedelmi okokból ezek ismertetésétől, illetőleg elemzésétől eltekintünk. Egyesek a (települési) fejlesztési terv részelemeként, mások önálló környezetvédelmi programban értékelték a helység környezetvédelmi helyzetét, nem egységes követelmények alapján határozták meg az elérendő célokat és a megvalósítandó teendőket, vagyis „ahány ház, annyi szokás”. Budapest XV. kerület önkormányzatának környezetvédelmi programja a közösségi, illetve hazai környezeti folyamatokkal, a társadalmi-gazdasági környezet változásaival, valamint az adott terület speciális adottságaival összhangban készült, szerkezeti felépítése jól áttekinthető.

alapelveinek egységes érvényesülése, valamint az uniós elvárások¹⁷ megkívánják, hogy a környezetvédelmi programok azonos követelmények szerint, de a helyi adottságnak megfelelően tartalmazzák a feladatokat. Remélhetően ezen javítanak a környezetvédelmi tervezési rendszerre vonatkozó új előírások, amelyek következtében a jövőben az önkormányzatok mozgástérének bővülése mellett a település, illetve a térség adottságaihoz jobban igazodó (és ezáltal végrehajthatóbb) környezetfejlesztési tervek szülehetnek.

A 2000. március 1-jén hatályba lépő Sztv. fő szabálya értelmében jogszabály eltérő rendelkezésének hiányában szabálysértés miatt a helyi önkormányzatok jegyzői járnak el [32. § (1) bekezdés]. Az ügyek gyorsabb elbírálása érdekében a törvény lehetőséget ad a jegyzőnek, hogy – speciális szakértelmet igénylő esetek kivételével – a hatáskörébe nem tartozó cselekmény miatt is eljárjon, ha azzal a hatáskörébe tartozó ügy is összefügg [32. § (2) bekezdés].

A témánkhöz kapcsolódóan az Sztv. és az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) kormányrendelet (rendelet) szerint a jegyző hatáskörébe tartozik a környezetvédelmi szabálysértésen (Sztv. 148. §) kívül¹⁸ – egyebek között – a talajvédelmi köteleesség elmulasztása (rendelet 117. §), a vízszennyezés (rendelet 126. §), a tilos fakivágás (rendelet 19. §), a csendháborítás (rendelet 6. §) és a köztiisztasági szabálysértések (rendelet 7. §) miatti eljárások lefolytatása.

Néhány évvel korábban az ügyészi szervek megvizsgálták a helyi önkormányzatok jegyzői, illetve a nemzetipark-igazgatóságok által lefolytatott környezetvédelmi szabálysértési eljárások törvényességét, amely 522 jegyzőnél és nemzetipark-igazgatóságnál 3941, illetve 224 olyan ügyre terjedt ki, amelyek 2001-ben indultak és az ellenőrzés időpontjáig lezárultak. Ennek során megállapították, hogy kevés helyen találtak a helyi környezetvédelmi feladatokra vonatkozó szabályozást, a – a többségében jellemzően egyszerűbb ténybeli és jogi megítélésű ügyben folytatott – szabálysértési eljárásokban gyakran észleltek téves minősítést, és a jegyzők „meglehetősen enyhe” büntetékiszabási gyakorlatot folytattak.¹⁹ Utóbbi megállapítás éles

17 A 2002. július 22-i 1600/2002/EK európai parlamenti és tanácsi határozattal elfogadott hatodik környezetvédelmi cselekvési program értelmében teljes figyelmet kell fordítani arra, hogy a közösségi környezetpolitika kialakítása integrált módon menjen végbe, figyelembe véve a regionális és helyi különbségeket. A 2007. március 14-i 2007/2/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv az Európai Közösségen belüli térinformációs infrastruktúra kialakításáról egy olyan közösségi szintű elektronikus térinformációs rendszer létrehozását célozza, amely elősegíti a közösségi környezetpolitika, valamint azon politikák és tevékenységek megvalósítását, amelyek hatást gyakorolhatnak a környezetre. A 2008. évi XCI. törvény előírásai zömmel ezek átültetését szolgálják.

18 A természetvédelmi szabálysértés (Sztv. 147. §) miatt az eljárás lefolytatása a nemzetipark-igazgatóságok hatáskörébe tartozik.

19 Bonomi Nóra Katalin: Ügyészi tevékenység a környezetvédelemben. KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 2003, 61–62. o.

ellentétben áll a már említett tulajdon elleni szabálysértések egyik alakzatának, a lopási ügyekkel összefüggő vizsgálat ama eredményével, amely szerint „az érintett szabálysértési hatóság bírságpolitikája kiegyensúlyozott: a leggyakrabban 5.000 és 10.000 forint összegű bírságot szabnak ki (16-16%)? 15.000 forint volt a bírság az ügyek 15%-ában és 20.000 forint az ügyek 12%-ában.”²⁰

Egyébként az ügyészi törvényességi vizsgálat eredményeit megerősítették a 2006–2007-ben végzett intézeti kutatás megállapításai is.²¹ A kerekasztal-beszélgések résztvevői szerint a szabálysértési (vagy a büntetőjogi) tényállás tisztázásakor felvetődő bizonytalanságokat a – szabálysértési (illetőleg nyomozó) – hatóságok a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőségek „kvázi szakértőként” történő bevonásával kívánják kiküszöbölni. A jegyzők által lefolytatott szabálysértési eljárások túlnyomó többsége figyelmeztetéssel, vagy tízezer forintos bírsággal zárul, e miatt erős kétségek merülnek fel a szabálysértési szankciók visszatartó erejét illetően. A jegyzők hatáskör hiányára hivatkozva gyakran úgy teszik át – az egyébként oda tartozó szabálysértési – ügy(ke)t a felügyelőségekhez, mintha szabálysértési hatóságként nem kellene eljárniuk. Mindez összefüggésben állhat egyrészt azzal, hogy a szabálysértési hatóságok képviselői a megfelelő környezet- és természetvédelmi szakismeretek híján bizonytalanok az adott eljárások során, másrészt a szerteágazó, bonyolult és hierarchikusan nagymértékben tagolt környezet- és természetvédelmi normák tényállási elemeinek bizonyítása összehasonlíthatatlanul nagyobb nehézséget okoz, mint például a biztonságtechnikai elemek garmadájaival (elektromos árubiztosító, figyelő kamerák, biztonsági szolgálat tagjainak jelenléte stb.) védett árucikk jogtalan elvételeé egy üzletből. A szakemberek úgy vélik, a helyzetet nehezíti, hogy a köztudatban nem terjedt még el, hogy a helyi önkormányzatoknak is van környezetvédelmi hatáskörük, így az oda történő áttétel(eke)t az ügyfelek nehezen érik meg, és az(oka)t sokszor „aktatologatásként” értelmezik.

Az előbbiek miatt időszerű volna a környezetvédelmi büntetőjogi, a környezetvédelmi igazgatási jogi és a szabálysértési jogi szankciórendszer kapcsolatának, helyének, szerepének – hatékonyság, arányosság, fokozatosság elvének, továbbá visszatartó erő követelményének megfelelő – újragondolása.

20 Kránitz Mariann: A bűnözés „előszobája”? Egy szabálysértési kutatás tapasztalatai. In: Irk Ferenc (szerk.): Kriminológiai Tanulmányok 39. OKRI, Budapest, 2002, 200. o.

21 „A környezeti szabálysértések és bűncselekmények vizsgálata a környezetvédelmi szakhatóságok tevékenységén keresztül” című kutatást a Legfőbb Ügyészség javaslata alapján végeztük, amelyben a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőségek, valamint a nemzetipark-igazgatóságok szakembereivel kerekasztal-beszélgést folytattunk 2006. szeptember 19-én és 26-án.

A vizsgált ügyek kriminológiai jellemzői

Az empirikus kutatás alapját a fővárosi kerületi önkormányzatok rendelkezésünkre bocsátott olyan 2005 és 2007 közötti, a környezet károsításával kapcsolatos iratok adták, amelyekben szabálysértési eljárást kezdeményeztek, illetve folytattak le, vagy büntetőfeljelentés megtételére került sor. Az ötven ügy a szabálysértési törvény és az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) kormányrendelet alapján a következő tényállásokat érintette:

- környezetvédelmi szabálysértés (Sztv. 148. §);
- tilos fakivágás (rendelet 19. §);
- vízjogi szabálysértés (rendelet 125. §);
- vízszennyezés (rendelet 126. §);
- ár- és belvízvédelmi szabálysértés (rendelet 127. §).

Az ügyek hatóságonkénti és szabálysértések szerint megoszlása a táblázat szerint alakult.²²

A csekély mennyiségű ügyiratra figyelemmel csupán az egyes esetekből kirajzolódó tendenciákról tudunk beszámolni (statisztikai adatok ismertetése helyett).

Egyebek között vizsgáltuk

- a szabálysértés típusát;
- az eljáró hatóságok által alkalmazott joghátrányokat;
- a konkrét elkövetési helyeket;
- az elkövetési magatartásokat, valamint hogy
- a szabálysértési hatóság honnan szerzett tudomást a jogellenes cselekményről.

A szabálysértési eljárás megszüntetésére többségében azért került sor, mert nem volt megállapítható az eljárás alá vont személy kiléte, tartózkodási helye, valamint a szabálysértés elkövetése.

Környezetvédelmi szabálysértés miatt a VII. kerületi önkormányzat szabálysértési hatósága járt el abban az ügyben, amikor a X. kerületi Rákosi-réteknél az eljárás alá vont személy fémkábelről a műanyag szigetelést égette le oly módon, hogy közben füsttel és bűzzel terhelte a környezetet. A nyomozás megszüntetésére azért

²² Megjegyezzük, hogy az I. kerületi önkormányzat 2008. január 1-jétől működik, elődje több évre visszamenőleg a Budapesti II. Kerületi Polgármesteri Hivatal Szabálysértési Társulása, ehhez a szabálysértési hatósághoz tartoznak az I. kerületi szabálysértési ügyek. A III., IX., X. kerületi önkormányzatok nem reagáltak megkeresésünkre. A IV., V., XVI., XXI. kerületi jegyzők pedig azt a tájékoztatást adták, hogy 2005 és 2007 között környezetvédelmi szabálysértésre vonatkozó eljárást nem kezdeményeztek és nem folytattak le, továbbá környezetkárosítás miatt büntetőeljárás kezdeményezésére sem került sor. A XII. és a XIII. kerületi hatóság tapasztalatairól összefoglalót küldött.

Az ügyek hatóságankénti és szabálysértések szerinti megoszlása

Hatóság	Környezet- védelmi szabálysértés 148. §	Tilos fakivágás 19. §	Vízjogi szabálysértés 125. §	Vízszennyezés 126. §	Ár- és belvíz- védelmi szabálysértés 127. §	Összesen
II. kerületi önkormányzat	6					6
VI. kerületi önkormányzat		1			2	3
VII. kerületi önkormányzat	8					8
VIII. kerületi önkormányzat	4					4
IX. kerületi önkormányzat	2					2
XI. kerületi önkormányzat	1					1
XIV. kerületi önkormányzat	2					2
XV. kerületi önkormányzat	7					7
XVII. kerületi önkormányzat	1					1
XVIII. kerületi önkormányzat	4					4
XIX. kerületi önkormányzat	2					2
XX. kerületi önkormányzat	4					4
XXII. kerületi önkormányzat	2	1	2	1		6
Összesen	43	2	2	1	2	50

került sor, mert nem volt megállapítható a cselekményt elkövető személy lakóhelye, tartózkodási helye (ügyszám: 1184/2006.).

Környezetvédelmi szabálysértés miatt tett feljelentést egy társasház társtulajdonosa ismeretlen személy ellen, mert a házukban történő takarítás után pár órán belül valaki rendszeresen nagy mennyiségű szemetet és reklámlapot szór szét. Feljelentésében bizonyítékként jelölte meg a társasház térfigyelő kamerája által rögzített felvételeket.

A hatóság az eljárást megszüntető határozatában kifejtette, hogy a feljelentett cselekmény nem szabálysértés. Környezetvédelmi szabálysértés nem állapítható

meg, hiszen a sérelmezett magatartást jogszabály nem köti környezetvédelmi hatóság engedélyéhez vagy hozzájárulásához, továbbá határértéket – amelyet a feljelentett személy túllépett volna – sem határoz meg.

A személtelés nem közterületen, hanem lakóházon belül, azaz magánterületen történt, így köztisztasági szabálysértés miatt sem indítható eljárás.

A társasházközösség – ha a személt eltakarítása többletköltséget okoz – ennek megtérítését a polgári jog szabályai szerint követelheti.

A sérelmezett magatartás alkalmas lehet arra, hogy a házbelieket zavarja a ház közös területének békés, zavartalan birtoklásában. Ha a házban lakók közül valaki ezt sérelmezi és a birtoksértőnek e magatartástól eltiltását kéri, akkor birtokháborítás miatt kezdeményezhet eljárást, feltéve, ha ismert a birtokháborító kiléte.

Tekintettel arra, hogy a sérelmezett magatartás nem minősül szabálysértésnek, ezért az eljáró hatóság megszüntette az eljárást az Sztv. 84. § (1) bekezdés a) pontjának első fordulata alapján (ügyszám: 1010/2007).

A környezetvédelmi szabálysértések általában kábel műanyag burkolatának, valamint tiltott időben történő kerti hulladék égetésével valósultak meg.

A XV. kerületi önkormányzat figyelmeztetésben részesítette az eljárást alá vont személyt, mert májusban tűzgyújtási tilalom ellenére kerti hulladékot égetett nyílt téren. Az esetet közterület-felügyelők észlelték.

A XV. kerületi önkormányzat 9/1999. (II. 22.) számú, az avar és kerti hulladékok nyílt téri égetéséről szóló rendeletének 5. § (1) bekezdése szerint a kerti hulladékok elégetése minden év október 1. és november 30., valamint és március 1. és április 30. között csak az ingatlanok területén belül történhet. A 8. § (1) bekezdése pedig kimondja, hogy a külön jogszabályban meghatározott környezetvédelmi szabálysértésen túl szabálysértést követ el az is (és harmincezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható), aki a rendelet 4–6. §-ától eltérő időben és módon végzi a kerti hulladék égetését. A levegő védelmével kapcsolatos egyes szabályokról szóló 21/2001. (II. 14.) kormányrendelet 11. § (1) bekezdése szerint hulladékok nyílt téri égetése tilos. Így az eljárás alá vont személy cselekményével tiltott avarégetést és környezetvédelmi szabálysértést valósított meg (ügyszám: 1340/2007).

Az is jellemző, hogy az állampolgárok egy része nincs tisztában a veszélyes hulladékok különleges kezelésével és tárolásával. Erre példa a következő eset.

Az eljárás alá vont személy erősen rozsdásodott gépjárművet tárolt udvarában. A lakossági bejelentés után az illetékes rendőrkapitányság munkatársa helyszíni szemlélt tartott, és a jármű tulajdonosa ígéretet tett arra, hogy két héten belül elszállíttatja. Mivel nem történt meg, környezetvédelmi szabálysértés miatt szabálysértési eljárás indult. Az eljáró szabálysértési hatóság a húszezer forintos pénzbírság ki-

szabásánál súlyosító körülményként értékelte az eljárás alá vont személy együttműködésének és helyreállítási készségének hiányát (ügyszám: 18/2007).

Többször előfordult, hogy az eljárás alá vont személyek építési törmelékot helyeztek el a jogszabályok által nem engedélyezett helyen, területen.

Két magánszemély észlelte és jelentette fel azt az esetet, amikor ismeretlen személy gépkocsijából építési törmelékot rakott a XIX. kerületi polgármesteri hivatal tulajdonában lévő, háztartási szemét elhelyezésére szolgáló konténerbe. Az eljárás alá vont azzal védekezett, hogy háztartási hulladékot helyezett a tárolóedénybe. Védekezése nem volt elfogadható, mert a bejelentők megbizonyosodtak a szemét jellegéről. A jelenleg hatályos 45/2004. (VII. 26.) BM–KvVM együttes rendelet 7. §-a szerint a nem hasznosított vagy nem hasznosítható építési és bontási hulladék kizárólag inert vagy nem veszélyeshulladék-lerakón helyezhető el.²³ Az eljáró hatóság megállapította a környezetvédelmi szabálysértés elkövetését, és harminczezer forint pénzbírságot szabott ki (ügyszám: 405/2006.).

A XIX. Kerületi Önkormányzat Polgármesteri Hivatal Vagyonkezelő Műszaki Szervezete által tett büntetőfeljelentés alapján indult eljárás ismeretlen tettes ellen, amikor az önkormányzat tulajdonában álló üres ingatlanon több teherautónyi építési törmelékot helyeztek el. Az illetékes rendőrkapitányság a Btk. 281/A § (1) bek. a) pontja szerint minősülő hulladékgazdálkodás rendjének megsértése büntetnének megalapozott gyanúja miatt induló nyomozást megszüntette, tekintettel arra, hogy az elkövetett cselekmény nem bűncselekmény. Az eljárás során környezetvédelmi szakértőt rendeltek ki annak megállapítására, hogy a cselekmény okozott-e környezetkárosítást, és ha igen, akkor milyen mértékűt, illetve a lerakott hulladék veszélyes hulladéknak minősül-e. A szakértő megállapította, hogy a lerakott építési törmelék hulladéknak minősül, amely nem tartalmaz veszélyes hulladékot. A lerakott hulladék nem alkalmas az emberi élet, testi épség, egészség, a föld, a levegő vagy ősz-

23 Szükségesnek tartjuk tisztázni az inert hulladék és az építési, bontási hulladék fogalomkörét, mert itt némi zavar érzékelhető. Az inert hulladék elméleti meghatározását a települési hulladékkal kapcsolatos tevékenységek végzésének feltételeiről szóló 213/2001. (XI. 14.) kormányrendelet tartalmazza. E szerint ez olyan hulladék, amely nem megy át jelentős fizikai, kémiai vagy biológiai átalakulásra. Jellemzője, hogy vízben nem oldódik, nem ég, illetve más fizikai vagy kémiai módon nem reagál, nem bomlik le biológiai úton, vagy nincs kedvezőtlen hatással a vele kapcsolatba kerülő más anyagra oly módon, hogy abból környezetszennyező vagy emberi egészség károsodása következne be, további csurgaléka és szennyezőanyag-tartalma, illetve a csurgalék ökotoxikus hatása jelentéktelen, így nem veszélyeztetheti a felszíni vagy felszín alatti vizeket. Inert hulladékon a gyakorlatban általában az építési és bontási hulladékot, illetve a sítet értik. Az építési, bontási hulladék fogalomköre ugyanakkor átfogó megjelölése az épületek építése, felújítása, illetve bontása folyamán keletkező hulladékoknak, amelyek magukban foglalják az úrbontási hulladékot, az építési és bontási hulladékot, a kevert építési hulladékot és a kitermelt földet. Megállapítható tehát, hogy a keletkező építési és bontási hulladék nagy része inertnek tekinthető ugyan, de ez nem öleli fel a teljes mennyiséget, azaz a két fogalom nem fedi egymást.

szetevői, illetve élő szervezet egyedeinek közvetlen veszélyeztetésére, jelen állapotában nem jelent a környezetre közvetlen kockázatot. Ez után szabálysértési eljárás lefolytatására került sor. Az eljáró hatóság megállapította, hogy az eljárás alá vont személy cselekményével megvalósította a 45/2004. (VII. 26.) MB–KvVM együttes rendelet 7. §-ába ütköző és az 1999. évi LXIX. törvény 148. §-a szerint minősülő környezetvédelmi szabálysértést. A pénzbírság kiszabásánál (százezer forint) súlyosító körülményként értékelte, hogy az eljárás alá vont máig is úgy gondolja, hogy joga volt egy számára idegen ingatlanra behatolni, és ott építési törmelékét elhelyezni (ügyszám: 401/2008.).

Az eljárás alapján szolgáló történések főként lakóházak udvarán vagy közterületen valósultak meg. A cselekményeket általában az állampolgárok, a rendőrség, valamint a közterület-felügyelők észlelték.

A szabálysértési hatóságok a büntetések közül elsősorban a pénzbírságot, az intézkedések közül pedig a figyelmeztetést alkalmazzák előszeretettel. A pénzbírság összege az ügyek többségében húszezer, tizenötezer, tízezer forint volt.

Korábbi vizsgálatainkat is figyelembe véve megállapítható, hogy országos szinten is az említett esetekkel találkozhatunk. A környezetvédelem megyék szerinti szabálysértési gyakorlatát egy 2004-ben lefolytatott kutatásban tekintettük át.²⁴ Itt is rámutattunk arra, hogy a környezetvédelmi szabálysértések elsősorban műanyag és textilhulladék égetésével, kábel műanyag vagy rézburkolatának leégetésével, valamint hulladékok nyílt téren való elégetésével valósulnak meg. Jellemző még az is, hogy sem az állampolgárok, sem a cégek nincsenek tisztában a veszélyes hulladékok szabályszerű kezelésével. Mindezt a környezetvédelmi felügyelőségek iratanyagának elemzése is alátámasztja.²⁵ Az építési hulladék rendezetlenségének kérdése egyértelműen megmutatkozott akkor is, amikor a hulladékgazdálkodás rendjének megsértésével kapcsolatos olyan büntetőügyeket néztünk át, amelyek feljelentés elutasításával vagy nyomozás megszüntetésével zárultak.²⁶ Azt láttuk ezekben az ügyekben, hogy a legtöbbször előforduló cselekmény papír-, műanyag, háztartási hulladék és építési törmelék engedély nélküli elhelyezése volt. Így például illegálisan nagy mennyiségű építési törmelék elhelyezése azért nem valósította meg a Btk. 281/A § (1) bek. a) pont szerinti cselekményt, mert az építési törmelék a hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. tv. 1. számú melléklete szerint nem tekinthető

24 Tilki Katalin: A környezetvédelem szabálysértési gyakorlata. In: Irk Ferenc (szerk.): Kriminológiai Tanulmányok, 42. OKRI, Budapest, 2005, 283–301. o.

25 Dunavölgyi Szilveszter – Tilki Katalin: A környezeti szabálysértések vizsgálata a környezetvédelmi szakhatóságok tevékenységén keresztül. Rendészeti Szemle, 2008/9., 71–92. o.

26 Dunavölgyi Szilveszter – Tilki Katalin: Eljárási akadályok két környezetkárosító deliktumnál. In: Virág György (szerk.): Kriminológiai Tanulmányok, 45. OKRI, Budapest, 2008, 259–281. o.

olyan hulladéknak, amely alkalmas az emberi élet, testi épség és egészség veszélyeztetésére, mivel a talajba, a levegőbe nem szívódik be, nem oszlik szét, és elszállítással a környezet eredeti formája visszaállítható a környezet károsodása nélkül. Kiderült az is, hogy az ilyen cselekményeknél gondot okoz a hulladékgazdálkodás rendjének megsértése büntett és a környezetvédelmi szabálysértés elhatárolása, a kutatás eredményeit összefoglaló tanulmány erre is választ ad.

Összegzés

Az unióban és hazánkban sem megfelelő a környezet- és természetvédelmi szabályok végrehajtása. A jelenlegi, illetve eddigi kutatásaink eredményei szerint a környezettudatosság szintje még mindig alacsony. Az emberek nem ismerik a környezetvédelmi jogszabályokat, mert ezekről nem áll rendelkezésükre közérthető tájékoztató anyag. Mindez jelentősen nehezíti a környezettudatos gondolkodás kialakulását. Ebben jelentős szerep hárul a helyi önkormányzatokra is, mivel a polgárok által elérhető legközelebbi igazgatási szintet képviselik, így alkalmasak (lehetnének) arra, hogy igényeiket megismerjék, szükségleteiket kielégítsék, és fogékonyá tegyék őket a környezet védelmének elősegítésére. Éppen ezért létfontosságú a lakossággal való kommunikáció, hiszen az emberek mindig érzékenyek olyan környezeti témák iránt, amelyekben személyesen érintettek.

Mindez azonban nemcsak a polgároknak, hanem a jogalkalmazóknak is nehézséget okoz. Úgy véljük, az e területen dolgozó tisztviselőktől is szemléletváltást igényel annak érdekében, hogy a dolgozatban vázolt, a környezet- és természetvédelmi igazgatási célokat és teendőket hatékonyan támogassák azáltal, hogy az azokat fenyegető jogsértő magatartásokat a rendelkezésre álló jogi eszközökkel a lehető leggyorsabban kiszűrik, ezáltal is segítik a környezetkárosító devianciák megelőzését. A jegyzők, a vámhatóság szakemberei, a rendőrök, az ügyészek stb. ennek úgy tehetnek eleget, ha a szerteágazó, bonyolult, hierarchikusan nagymértékben tagolt környezet-, illetve természetvédelmi szabályozókat – a feladatkörükre vonatkozó egyéb joganyaggal együtt – megfelelően és hatékonyan alkalmazzák, egymással és a környezetvédelmi hatóságokkal együttműködnek, így járulva hozzá a környezeti és természeti értékek megőrzéséhez, az egészséges környezethez fűződő jogok tiszteletben tartásához és a fenntartható fejlődés követelményeinek érvényesítéséhez. Véleményünk szerint tehát a közszolgálati szereplők a hatáskörükbe és illetékességükbe tartozó feladatok maradéktalan teljesítésével járulhatnak hozzá a kormányzati dokumentumokban megfogalmazott (jogpolitikai) célok eléréséhez.

Felvetődött problémák és javaslatok

A környezetkárosító cselekmények miatt érkezett feljelentések száma csekély a köztisztasági szabálysértések elkövetése miatti eljáráskezdeményezésekhez képest. Az elhatárolás néha gondot okoz, a szabálysértési hatóság ugyanis bizonyos esetekben nehezen tud különbséget tenni egy cselekmény köztisztasági, illetve környezetvédelmi jellege között. Korábbi kutatásaink során azt láttuk, hogy a köztisztasági szabálysértésnek leggyakrabban a 218/1999. (XII. 28.) kormányrendelet 7. § (2) bekezdés szerinti változata valósul meg, amikor a települési szilárd vagy folyékony hulladékot a közterületen engedély nélkül rakják le, vagy nem a kijelölt lerakóhelyen helyezik el. Sok esetben – az illegálisan elhelyezett hulladékok tartalma alapján – köztisztasági szabálysértés elkövetése miatt indul eljárás. Ezek az ügyek azonban legtöbbször megszüntető határozattal (eredménytelenül) zárulnak, mivel tettenérés, vagy egyéb bizonyítékok hiányában lehetetlen az elkövetők kilétének megállapítása.

A környezet károsítása esetén a hatóságok legtöbbször írásban teszik meg bejelentésüket, így hosszabb idő is eltelhet a cselekményről való tudomásszerzés és a konkrét elkövetési időpont között, s azonnali szakértői vizsgálat sem történhet minden esetben.

A környezetvédelmi szabálysértési eljárások során felmerülő jogalkalmazói problémák közül kiemelhető még az egy-egy konkrét környezetet károsító cselekményről történő utólagos tudomásszerzés, ugyanis – amellett, hogy legtöbbször nincsenek pontos adatok az eljárás alá vont személyekről – nyomozati jogkör hiányában az utólagos bizonyítás akadályokba ütközik. Az is nehezíti az eljáró hatóság bizonyítási tevékenységét, hogy a hivatali munkaidőn kívül nincs lehetőség az azonnali ellenőrzésre, sok esetben a hatóságnak nincs elégséges létszáma, illetve megfelelő eszközei.

További probléma, hogy az eljárás alá vontak személyazonosságát a helyszínen igazoló hatósági személy megállapítja ugyan, de aztán az eljárás során eltűnnek a hatóság látóköréből, mert kiderül, hogy lakcímnélküliek, bejelentett lakcímközpont nem fellelhető, és emiatt felelősségre vonásuk nem lehetséges.

Az eljárások során fontos lenne az önkormányzatok és egyéb szakhatóságok közötti gördülékenyebb kommunikáció megteremtése, hogy a szakmai egyeztetések ne késleltessék az ügyek intézését.

A helyi önkormányzatok szerepét a környezettudatosság formálásában már említettük, de úgy véljük, ez a feladat a jövőben egyre hangsúlyosabb lesz. Ezt azért is fontosnak tartjuk, mert a környezeti jogrendszer felépítéséből adódóan feltehetően annak a polgárok általi teljes körű ismeretét. A környezeti jogrendszer ezért az

ellenőrzésre helyezi a hangsúlyt, és ha annak során hibát talál (az önkéntes jogkövetés be nem tartása miatt), szankcionál.

De felvetődik a kérdés, hogy a hivatali köztisztviselő hatósági és egyéb feladatai mellett képes-e ellátni a lakosság környezeti tudatformálásának rendkívül időigényes és összetett feladatát. Az önkormányzatok szervezeti adottságait tekintve leginkább a városüzemeltetési szervezeti részleg feladatai közé lehetne beilleszteni a szemléletalkító tevékenységet.

Létfontosságúnak tartjuk olyan kiadványok, illetve olyan önkormányzati webladak létrehozását, amelyekből a polgárok a környezetet érintő jogszabályokról és egyéb kérdésekről közérthető információkhoz juthatnának.