

## Az Országos Környezetvédelmi Tanács javaslata

### *a környezetvédelmi hatósági-igazgatási feladatokat ellátó szervezetrendszer állapotának vizsgálatára*

Az Országos Környezetvédelmi Tanács – a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995:LIII. törvény 45. § 2) bekezdés c) pontjában biztosított jogkörében eljárva – ***javaslatot tesz*** a Kormánynak, hogy ***vizsgálja meg a környezetvédelmi hatósági-igazgatási feladatokat ellátó szervezetrendszer állapotát, készítsen arról értékelést, amely lehetővé teszi a szakpolitikai célkitűzések szempontjából hatékonyabb szervezetre irányuló intézkedések megtervezését.***

Az Országos Környezetvédelmi Tanács javasolja, hogy az értékelés terjedjen ki az országos, a területi és a járási környezetvédelmi igazgatási szervekre egyaránt (azaz a járási, a megyeszékhely szerinti járási hivatalok és a Pest Megyei Kormányhivatal megfelelő szervezeti egységeire). Javasolja az érintett minisztériumok és a szakmai irányításuk alá tartozó szervek, illetőleg a kormányhivatalok bevonását az értékelésbe, különös tekintettel arra, hogy a környezet védelmét szolgáló anyagi jogi jogszabályok végrehajtása és az abban közreműködő hatóságok felügyelete nem egyetlen tárca felelősségi körébe tartozik (ld. különösen: FM, NFM, BM, EMMI, NGM, HM, Miniszterelnökség). Ugyanebből az okból indokoltnak látjuk, hogy a helyzetfelmérés ne csak a szorosán vett környezetvédelmi és természetvédelmi hatósági jogköröket gyakorló, kormányhivatali szervezeti egységek munkájára irányuljon, hanem a szükséges mértékig vegye figyelembe a sok tekintetben hasonló változásokat megélő, kapcsolódó (pl. erdészeti) ágazatokat is (amelyekben ugyanakkor nem minden esetben a megyehatárokhoz igazodik az illetékesség továbbra sem, ami exponálja az egyébként is felmerülő kérdést, hogy vajon a környezetvédelmi ágazatban ez megfelelőnek bizonyult-e). Az értékelés lehetőség szerint terjedjen ki arra, hogy a feltárt problémák megoldására milyen – irányítási, belső szervezési, költségvetési, képzési, infrastruktúra-fejlesztési, informatikai, stb. – eszközök állnak rendelkezésre, illetőleg hogy a megváltozott szervezeti struktúrához megfelelő, a környezet- illetve természetvédelmi szempontok érvényesülését biztosító anyagi és eljárásjogi szabályozási környezet kapcsolódik-e, vagyis, hogy további jogalkotási intézkedések szükségesek-e a szakpolitikai értelemben vett hatékonyság javítása érdekében.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Itt említjük meg, hogy a hatósági munka minőségét érintő, számos egyéb intézkedés is figyelmet érdemelhet, így a közigazgatás jogorvoslati rendszerének – tervezett – változásai is számos kérdést vetnek fel.

### Javasolt vizsgálati szempontok

A Tanács tájékozódott afelől, hogy bizonyos szempontok (pl. az állami tisztviselők létszámának alakulása, a bértömeg csökkentésével elért költségvetési megtakarítások) alapján már megfogalmazódtak értékelések kormányzati szereplők részéről. Tudomásul veszi és üdvözli, hogy számos intézkedés kedvezően érinti az ágazatot (pl. az informatikai fejlesztéseket, adatbázisok összekapcsolását, bizonyos ügyekben az ügyfelekhez közelebb eső hatósági ügyintézés előnyeit illetően), ugyanakkor a korábban megfogalmazott aggályait ezek nem oszlatják el teljes mértékben. A Tanács további szempontokat állapít meg, amelyeknek az alkalmazását javasolja, s kéri azoknak olyan szempontokkal való kiegészítését, amelyeket a Miniszterelnökség és az ágazati irányítást végző minisztériumok indokoltnak és megfelelőnek látnak.

Javasoljuk annak megvizsgálását, hogy a szervezeti átalakítások révén, azt követően, a korábbiakhoz képest hogyan változott:

- az érintett (az ügyek eldöntésében közreműködő) állami tisztviselők korfája,
- az érintett állami tisztviselők szakmai tapasztalata (a környezetvédelmi igazgatásban, átlagosan eltöltött idő),
- az érintett állami tisztviselők szakirányú végzettsége,
- az érintett állami tisztviselők által az adott szervnél illetve jogelődjénél eltöltött idő,
- az érintett állami tisztviselők helyismerete,
- az érintett állami tisztviselők illetménye,
- az ügyintézésben az ügyfelekhez való közelség,
- az ügyfelekkel, civil szervezetekkel való kapcsolat tartalma és formája (különösen a 4/2010 KJE jogegységi döntés alkalmazhatósága),
- a hatósági munka szakmai színvonala (különösen a szennyezések/veszélyeztetések felderítésének eredményessége, a környezeti kérdések komplex kezelése)
- a hatásköri összeütközések előfordulása (a Kormányhivatalon belül is),
- egységesebb-e joggyakorlat,
- a szakhatósági közreműködést felváltó jogintézmények szerepe,
- a környezetvédelmi hatósági ügyek nyilvánossága,
- az ellenőrzési kapacitás,
- a szakmai feladatellátást támogató infrastruktúra,
- és hogy egyértelműek-e már a különböző szintű igazgatási szervek hatáskörei a hatóságok és az ügyfelek számára.

## Indokolás

A Tanács tisztában van azzal, hogy a javasolt vizsgálat elvégzéséhez elsődlegesen a szervezetet irányító Miniszterelnökség, és az ágazati irányítást végző minisztériumok, mint a Földművelésügyi Minisztérium rendelkeznek megfelelő eszközökkel.

Ahogy azt a Tanács a korábbiakban is megfogalmazta már: a nemzeti stratégiákban és jogszabályokban kitűzött, illetőleg nemzetközi szerződésekből és az Európai Unióban vállalt célok elérése érdekében *meg kell erősíteni az intézményrendszert*. Az előző években végrehajtott, szervezetet érintő változtatások is csak akkor nyerhetik el értelmüket, ha az átmenettel járó anomáliákat kiküszöbölik, s mielőbb a korábbiaknál is jobb feltételek közt működhet a környezetvédelem szervezetrendszer.

Az OKT-nak 2015-ben és 2016-ban több állásfoglalása született e tárgyban, ami jelzi, hogy a testület folyamatosan figyelemmel kíséri a hatósági rendszer helyzetének alakulását, és aggodalmát fejezi ki a véleménye szerint vitatható intézkedésekkel kapcsolatban. A Tanács úgy látja, hogy ismét időszerű kezdeményezni, hogy maga a kormányzat is áttekintse a szervezetrendszer állapotát, s értékelje, vajon mennyiben sikerült elérni a kitűzött célokat. A Tanács azt szeretné elérni, ha a kormányzat nem csupán annak tükrében értékelné a kialakult helyzetet, hogy az intézkedések formálisan illeszkednek-e a kormányprogramba, hanem azt is megvizsgálná, hogy a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Programban megfogalmazottaknak megfelelően (Magyar Program MP 12, 6. o) vajon a változtatások ténylegesen a jó állam felé vitték-e el a kormányzást (ld. különösen a jó állam fogalmát), illetve hogy milyen valós hatásai és kockázatai vannak az intézkedéseknek a hatósági munka (személyzeti, szervezeti, infrastrukturális) feltételeire és minőségére, az egyéb környezetvédelmi igazgatási feladatokra, az ügyfelekkel (érintettekkel) és egyéb partnerekkel (önkormányzatokkal, környezetvédelmi egyesületekkel) való kapcsolatra, a környezetvédelmi ügyekben előírt nyilvánosság és társadalmi részvétel alakulására.

A jogalkotásról szóló 2010:CXXX. törvény 9. §-a előírja a jogszabályok szükség szerinti, utólagos hatásvizsgálatát (felülvizsgálatát), amelynek során össze kell vetni a szabályozás megalkotása idején várt hatásokat a tényleges hatásokkal. Az Országos Környezetvédelmi Tanács úgy ítéli meg, hogy az utólagos hatásvizsgálatra annál is nagyobb szükség van, hogy előzetes hatásvizsgálatokra nem került sor. A változtatásoknak [a legutóbbi időszakban a környezetvédelmi és természetvédelmi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 71/2015. (III. 30.) Korm. rendeletnek és a rendelet 2016-ban bekövetkezett, több jelentős módosításának] a környezeti fenntarthatóság intézményi hátterére gyakorolt, jelentős, már rövidtávon is jelentkező hatásai, illetve a gazdasági szektor, a tudományos szféra és a környezetvédelmi társadalmi szervezetek által egybehangzóan megfogalmazott, a hatósági feladatellátást illetően felvetett problémák egyaránt szükségessé

teszik az utólagos hatásvizsgálatot. A Tanács tudomásul veszi, hogy az átalakítások egy korábbi fázisában (2015 április) tett, hasonló tárgyú kezdeményezését a Kormány nem tette magáévá, arra nem reflektált. A legutóbbi, a szervezetrendszer érdemben alakító intézkedések meghozatala (a területi hatóságok megyei illetékességét előíró, illetve a hatóságokat a megyeszékhely járási hivatalára telepítő jogszabályok elfogadása) óta eltelt idő azonban – feltételezve, hogy további, érdemi változtatások nincsenek a közeljövő tervei közt – ezt immár lehetővé teszi. Ugyanakkor a Tanács emlékeztet arra, hogy a környezetvédelmi hatósági szervezeti munka keretei nem csak az utóbbi, 2-3 éves időszakban változtak, hanem azt megelőzően is sok intézkedés történt, amelyeket (hatásaikra tekintettel) érdemes együtt kezelni. A vizsgálat céljának a Tanács a hatékonyság javítását tekinti, – az Alaptörvényben biztosított környezethez való jog és az ott előírt állami megőrzési kötelezettség, a Nemzeti Környezetvédelmi Program célkitűzései, Magyarország nemzetközi kötelezettségvállalásai szempontjából – ezért (amennyiben összehasonlítás szükséges) elegendőnek látja a 347/2006. (XII. 23.) sz. kormányrendeletet követő időszakkal való egybevetést.

Az OKT emlékeztet arra, hogy a környezetvédelem közügy. A vonatkozó szervezeti és eljárásjogi előírások egyszerűsítése (dereguláció) közvetlenül az ügyfélnek minősülő környezethasználó/beruházó gazdasági érdekeit/versenyképességét szolgálhatja ugyan, ugyanakkor az érintett polgárok – szintén ügyfelek – környezethez való jogai sérülhetnek, illetve a környezet állapota romolhat. ***A Tanács határozott álláspontja az, hogy a hatósági szervezetrendszer meghatározó rendeltetése a környezethez való jogok, illetve a környezetállapot védelme az integrációt követően is.*** Az ügyfélbarát közigazgatáshoz kiszámíthatóan, kiegyensúlyozottan magas szakmai színvonalon működő hatóságokra van szükség, amelyek e funkció ellátásához a személyzet, az infrastruktúra, az eszközök, a jogszabályi háttér és más feltételek tekintetében sem szenvedhetnek hiányt.

Budapest, 2017. november 27.