

Miskolci Egyetem
Állam- és Jogtudományi Kar
Civilisztika Tudományok Intézete
Agrár- és Munkajogi Tanszék

**Az ügyész környezetvédelmi tevékenysége – különös tekintettel a
közigazgatási- és magánjogi szakági intézkedésekre**

**The environmental issues of the attorney's job – especially the
administrative and the civil jurisdiction**

–Tudományos Diákköri dolgozat–

Készítette:
Balogh Nikoletta
J –504

Konzulens:
Dr. Szilágyi János Ede
PhD, egyetemi adjunktus

Miskolc, 2011.

**Jelen tanulmány a TÁMOP-4.2.1. B-10/2/KONV-2010-0001 jelű projekt
részeként az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap
társfinanszírozásával valósult meg.**

**This research was carried out as
part of the TAMOP-4.2.1. B-10/2/KONV-2010-0001 project with support by
the European Union, co-financed by the European Social Fund.**

Köszönetnyilvánítás:

*Ezúton szeretnék köszönetet mondani tanulmányom elkészítéséhez nyújtott
segítségéért:*

Dr. Gerencsér Balázs Szabolcs legfőbb ügyészségi ügyésznek,

Dr. Sipos László címzetes fellebbviteli főügyészségi ügyésznek,

Dr. Molnár Mária címzetes fellebbviteli főügyészségi ügyésznek,

Dr. Galló Lajos főügyészségi ügyésznek,

Dr. Juszó Mónika főügyészségi ügyésznek

Dr. Balogné Dr. Csörgő Márta városi vezető-helyettes ügyésznek,

Dr. Szalóki Kitti ügyészségi titkárnak,

*valamint külön köszönet illeti konzulensemét, Dr. Szilágyi János Ede egyetemi
adjunktust.*

Tartalomjegyzék

Bevezetés	4
1. A környezet védelme	5
1.1. A környezet és a környezetvédelem fogalma – elvi és normatív alapok	5
1.2. A környezetvédelmi jog rövid története	7
1.3. Közjogi alapvetés.....	10
1.4. A környezetvédelmi szabályozás hazai jogforrási rendszere.....	11
2. Nemzetközi kitekintés	14
3. Az ügyész környezetvédelmi tevékenységének jogszabályi alapjai	18
3.1. Az ügyész környezetvédelmi lehetőségei a hatályos és az új Alkotmány alapján...	18
3.2. Az ügyész környezetvédelmi tevékenységének egyéb jogszabályi alapjai	19
3.3. Az ügyészi tevékenység komplex jellege	22
4. Az ügyész környezetvédelmi tevékenysége a gyakorlatban.....	26
4.1. A büntetőjogi szakág.....	26
4.1.1. A környeztkárosítás	27
4.1.2. A természetkárosítás.....	29
4.1.3. A hulladékgazdálkodás rendjének megsértése	30
4.2 A magánjogi szakág.....	31
4.2.1. A peres eljárás szakaszai és a környezetvédelmi keresetek.....	31
4.2.2. Földvédelem	34
4.2.3. Vízvédelem.....	35
4.2.4. Levegővédelem	36
4.2.5. Zaj- és rezgésvédelem.....	37
4.2.6. A természetvédelmi jogszabályok megsértése miatt benyújtott ügyészi keresetek.....	37
4.3. A közigazgatási jogi szakág	39
5. Az ügyész környezetvédelmi tevékenységét érintő módosítások az új ügyészségi törvény tervezetében	42
6. De lege ferenda	44
7. Összefoglalás.....	46
Bibliográfia	47

Bevezetés

A környezetvédelem egyre inkább a tudományos- és politikai élet egyik központi kérdésévé válik.

2007-ben Al Gore volt amerikai alelnök és az IPCC,¹ azaz a klímaváltozás okát és lehetséges következményeit vizsgáló kormányközi kutatócsoport kapta a béke Nobel-díjat. Ez is arra utal, hogy napjaink egyik leggyorsabban növekvő jelentőségű témája – a harmadik évezred egyik kulcskérdése – a környezetvédelem.

Tanulmányomban nincs lehetőség bemutatni azokat a kedvezőtlen változásokat, amelyek közismerten oda vezettek, hogy emberi beavatkozás és tudatos befolyásolás nélkül környezetünk már nem képes zavartalanul biztosítani az emberi élethez szükséges egészséges, biztonságos feltételeket.² Mindezek felismerése jelentősen átalakította mind az államok belső jogát és politikáját, mind a nemzetközi együttműködések elveit és céljait.

„Fenntartható fejlődés”- ez, a Riói Konferencián³ 1992-ben megfogalmazott alapelv új szemléletmódot jelentett a környezetvédelmi gondolkodás területén. Olyan fejlődést határoz meg, amely úgy elégíti ki a jelen szükségleteit, hogy azzal nem veszélyezteti a jövő generációk erőforrásait.⁴

A környezetvédelmi célok érvényesítéséhez hozzájárul az ügyész is, akinek intézkedései a környezetvédelem intézményi rendszerének apró, ám távlatait tekintve hangsúlyos elemét jelentik.

Az ügyészségek környezetvédelmi tevékenysége a közvélemény számára csupán szűk körben ismert, pedig nagyon lényeges – ez a jövőben várhatóan növekvő jelentőségű – funkció.

Tanulmányomban ezt a komplex, több jogágra is kiterjedő ügyészi tevékenységet kívánom bemutatni.

¹ Intergovernmental Panel On Climate Change.

² A globális környezetvédelmi problémákról lásd bővebben: KERÉNYI Attila: *Általános környezetvédelem: globális gondok, lehetséges megoldások*. Mozaik Kiadó, Szeged, 2006.

³ A „Környezet és Fejlődés Világkonferencia” Rio de Janeiróban 1992-ben az ENSZ égisze alatt került megrendezésre. 2012-ben ismét Rio de Janeiróban kerül majd sor a legújabb csúcstalálkozóra, melynek célja a fenntartható fejlődés jövőbeni előmozdítása a környezetkímélő világgazdaság megvalósítása mellett. <http://www.uncsd2012.org/rio20/> (2011.11.10.).

⁴ Az ENSZ által életre hívott Brundtland-Bizottság 1987-ben készült Közös Jövők c. jelentése alapján.

1. A környezet védelme

1.1. A környezet és a környezetvédelem fogalma – elvi és normatív alapok

Milyen meghatározást adhatunk a *környezet* fogalmára? A szakirodalom sokféle megközelítést ismer.

Az Európa Tanács ún. Luganoi egyezményben tett általános megfogalmazása⁵ alapján: „a környezet magában foglalja a természetes erőforrásokat, legyenek azok élők vagy élettelenek, mint amilyen a levegő, a víz, a talaj, a flóra és fauna és mindezek közötti kölcsönhatások; ugyancsak idetartoznak mindazok a vagyontárgyak, amelyek a kulturális örökség részeit alkotják; illetve a tájkép meghatározó jellemzői.”

Hatályos környezetvédelmi törvényünk általánosabban fogalmaz: a környezet nem más, mint „a környezeti elemek, azok rendszerei, folyamatai, szerkezete”.⁶

A *környezetvédelem* fogalmának szintén sokféle megközelítése közül jogi szempontból *Bándi Gyula* a Környezet- és Természetvédelmi Lexikon definícióját emeli ki: „a környezetvédelem olyan céltudatos, szervezett, intézményesített emberi (társadalmi) tevékenység, amelynek célja az ember ipari, mezőgazdasági, bányászati tevékenységéből fakadó káros következmények kiküszöbölése és megelőzése az élővilág és az ember károsodás nélküli fennmaradásának érdekében. E tevékenység tudományos alapjait elsősorban műszaki tudományok, alkalmazott természettudományok és az ökonómia képezik. Hatékonyságát és működőképességét a használók felelősségén alapuló törvényi szabályozás és intézményrendszer biztosítja.”⁷

Sipos László a következőképpen fogalmaz: „a környezet- és természetvédelem a globális ökológiai problémákból adódó veszélyes jelenségek megelőzésére, továbbá a már bekövetkezett károk enyhítésére irányuló speciális emberi tevékenység”.⁸

A fenti definíciók arra engednek következtetni, hogy a környezet védelme komplex rendszer, olyan összetett témakör, amely több jogágat is érint.⁹

⁵ A környezetet veszélyeztető tevékenységekből eredő kárért való polgári felelősségről szóló egyezmény, 1993.

⁶ 1995. évi LIII. törvény a környezet védelmének általános szabályairól (továbbiakban: Ktv.).

⁷ BÁNDI Gyula: *Környezetjog*. Harmadik, átdolgozott kiadás. Osiris Kiadó, Budapest, 2002. 10. p.

⁸ SIPOS László: *Zöld könyv- Környezetvédelmi tanulmányok 1998-2011*. Örökségünk Könyvkiadó, Nyíregyháza, 2011. 9. p.

⁹ V.ö. Csák Csilla: *Környezetjog. I. kötet*. Novotni Kiadó, Miskolc, 2008, 9-10. p.; Fodor László: *Környezetjog*. DE-ÁJK - Lícium Art, Debrecen, 2006. 10-14. p

Ennek a kiemelkedően fontos emberi tevékenységnek az egyik legfontosabb eszköze a jog – egész pontosan a környezetvédelmi jog –, amely magában foglalja a környezet- és természetvédelem legfontosabb szabályait, illetve a jogsértések szankcióit is.¹⁰

A környezetjog olyan sajátos ágazatközi diszciplína, amely a környezeti elemek, rendszerek, valamint a környezet, mint egész meghatározására, fenntartására és kezelésére; valamint a környezeti ártalmak megelőzésére és csökkentésére hivatott jogi normákat rendszerezi.¹¹

¹⁰ SIPOS (2011): *Op. cit.* 9. p.

¹¹ BÉRCESI (2001): *Op. cit.* 20. p.

1.2. A környezetvédelmi jog rövid története¹²

A környezetvédelem, mint fogalom már az ötvenes évektől létezett, és a jogi szabályozás egyes kezdeményei is fellelhetőek voltak már ekkor is.¹³ A környezetvédelmi szabályok számos előzménye megtalálható például Platón Törvények című művében,¹⁴ igazolva, hogy az ember az idők folyamán egyre intenzívebb hatást gyakorol a környezetére.

A környezetvédelmi jog azonban – annak ellenére, hogy voltak jóval korábbi, a környezetet és a természetet védő törvények is – a XX. századi jogfejlődés eredménye. Az emberiség gazdasági-technikai fejlődésének következményeként végbemenő környezeti válságjelenségekkel szembeni fellépésre nem került sor mindaddig, amíg „egyértelműen káros, az emberi létet mennyiségében és minőségében egyképpen fenyegető hatásai nem váltak tartósan és mindenki számára érezhetővé.”¹⁵

Az első sorsdöntő lépést a nemzetközi környezetvédelemben az 1972-ben, az ENSZ égisze alatt megrendezett Stockholmi környezetvédelmi világkonferencia jelentette.¹⁶ A részes országok többségében ekkor már létezett környezeti szabályozás, de az nagyfokú elmaradottságot mutatott a kívánatostól.¹⁷ A konferencián azonban a fejlődés új tendenciák mentén indult meg: megszületett az ENSZ környezetvédelmi programja,¹⁸ valamint számos ajánlást és alapelvet fogalmaztak meg.¹⁹ Az EK az értekezletet követően döntött a közös környezetpolitika kialakítása mellett, ezzel párhuzamosan kidolgozták az első környezetvédelmi akcióprogramot.²⁰

A második mérföldkő az 1992-ben Rio de Janeiro-ban megrendezett konferencia,²¹ melyben központi kérdés volt a környezet védelme és a fenntartható fejlődés.

¹² A környezetvédelem jogi szabályozásának történetéről lásd bővebben: BÁNDI (2002): *Op. cit.* 11-20.p.

¹³ BÁNDI Gyula: *Környezetvédelmi kézikönyv*. 3. javított kiadás, KJK-Kerszöv, Budapest, 2000. 15. p.

¹⁴ BÁNDI (2002.): *Op. cit.* 11. p.

¹⁵ BÁNDI (2002.): *Op. cit.* 12. p.

¹⁶ SZALÓKI Kitti: Környezetvédelem az Európai Unióban. *Ügyészek Lapja*, 16/ 5, 2009. 57. p.

¹⁷ A szabályozás nagy gyengesége volt a szektorális megközelítés – szemben a komplexitás követelményével –, valamint a környezeti károk enyhítésére összpontosított a megelőzés helyett. BÁNDI (2002.): *Op. cit.* 13. p.

¹⁸ United Nations Environmental Programme: a környezeti tevékenység koordinálását, a környezeti szempontból elfogadható gazdaságpolitika kialakítását és a fenntartható fejlődés elősegítését célzó ENSZ szervezet. <http://www.unep.org> (2011.11.10.).

¹⁹ NAGY Zoltán – OLAJOS István – RAISZ Anikó – SZILÁGYI János Ede: *Környezetjog II. kötet. Tanulmányok a környezetjogi gondolkodás köréből*. Novotni Alapítvány, Miskolc, 2010. 14-15. p.

²⁰ Jelenleg a 2002-2012 időszakra szóló, a fenntartható fejlődés koncepciójára épülő hatodik környezetvédelmi akcióprogram van életben, 'Environment 2010: Our future, our choice' címmel. <http://ec.europa.eu/environment/newprg/index.htm> (2011.11.10.).

²¹ United Nations Conference on Environment and Development (UNCED).

Jelentős lépés volt a Fenntartható Fejlődés Bizottságának²² felállítása, és sikerült elfogadni a fenntarthatóság elveit tartalmazó Riói Nyilatkozatot is.

A környezet védelmének részterületei már évszázadokkal korábban megjelentek, azonban problémát okozott, hogy hiányzott a környezet, mint egész összefüggéseinek felismerése. A környezeti ártalmak sokasodásával, a fenyegető károk súlyosbodásával azonban kialakult az átfogó védelem iránti igény: egyre több globális válságtűnet éreztette hatását.²³

A hazai környezetvédelmi jogi szabályozás magas színvonalú.²⁴ Környezetvédelmi témájú szabályozásra igen korán találhatunk példát: III. Károly dekrétuma már 1729-ben tiltotta a vadászatot és a madarászatot szaporodási idő alatt.²⁵

1790-től van rendelkezés az erdők pusztításának megakadályozásáról,²⁶ majd egy évvel később született szabály az erdők fásításáról is. Ez a dekrétum különösen érdekes abból a szempontból is, hogy említést tesz az ügyész keresetindítási jogáról.²⁷

Hazánkban a környezetvédelem átfogó szabályozására 1976-ban került sor az emberi környezet védelméről szóló törvény elfogadásával.²⁸ E törvénnyel érte el a környezet védelme a legmagasabb államhatalmi fórumot, elvi jelentőségű szabályozást nyújtott, azonban konkrét feladatok csak szűk körben voltak levezethetőek belőle. Fő célja a jelentősebb környezetvédelmi jogok és kötelezettségek rögzítése volt.²⁹

A hatályos hazai szabályozás centrumában a környezet védelméről szóló 1995. évi LIII. törvényünk helyezkedik el, e törvény megszületése az Európai Unióhoz való csatlakozásunk mellett a másik meghatározó tényező volt a kilencvenes években bekövetkező változások tekintetében.

Napjaink környezetvédelmi joga az európai uniós szabályozást jó eredménnyel adaptálja,³⁰ a hazai normáknak is követnie kell az európai irányelvekben foglaltakat.

²² A világkonferenciát követően 1993-ban alakult meg az ENSZ Fenntartható Fejlődés Bizottsága az ENSZ program végrehajtásának koordinálására. <http://www.ff3.hu/stock.html> (2011.11.10.).

²³ BÁNDI (2000). *Op. cit.* 16. p.

²⁴ BONOMI Nóra Katalin: *Az ügyész tevékenysége a környezetvédelemben és a fogyasztóvédelemben Magyarországon*. Az Eurojustice 2010. évi konferenciáján elhangzott előadás. Budapest, 2010.10.18. 4. p.

²⁵ BÁNDI Gyula: *Környezetvédelmi jog*. Kézirat. JATE Könyvkiadó, Szeged, 1988. 17. p.

²⁶ II. Lipót császár 1790. évi dekrétuma „*De sylvarum devastatione praecavenda*” címmel.

²⁷ Az 1790. évi dekrétum 57. cikk.

²⁸ Az 1976. évi II. tv. 2.§ (2) bekezdése kimondta: „emberhez méltó környezeti feltételek mellett élni mindenki számára állampolgári jog.”

²⁹ BÁNDI (1988): *Op. cit.* 18. p.

³⁰ E tanulmány keretei között nincs lehetőség az Európai Unió környezetjogának részletes elemzésére, erről bővebben lásd: SZALÓKI Kitti: Környezetvédelem az Európai Unióban. *Ügyészek Lapja*, 16/5, 2009. 57- 66. p.; valamint FODOR László: Az Európai Környezetjog és a tagállamok jogalkotási mozgásteret. *Jogtudományi Közlöny*, 53/10, 1998. 385- 389. p.

Alapvető követelmény a környezetvédelmi normákkal szemben, hogy e tárgykör sokat említett komplex jellege miatt a jogi szabályozásnak is hasonlóan összetettnek kell lennie.

Bándi a '*környezetbarát jogrendszer*' fogalmával illeti a kívánatos jogi szabályozást: „e fogalom lényege, hogy a törvényalkotás, illetve törvényszerkesztés tekintettel van a környezet védelme érdekeire... Nem létezhet párhuzamosan egymás mellett a környezetvédelmi jogterület és a rajta kívül minden más jogterület.”³¹

³¹ BÁNDI (2000): *Op. cit.* 21. p.

1.3. *Közjogi alapvetés*

A környezetvédelem komplex rendszer, ennek megfelelően eszközrendszere is sokrétű, a jogi eszközök nem kizárólagosak.

A környezetet érintő emberi magatartásokat befolyásoló módszerek alapvetően három csoportra oszthatóak:³² (a) direkt ("imperatív-normatív") szabályozó eszközök, (b) közigazgatási (piaci) eszközök és (c) a meggyőzés egyéb (nem jogi-gazdasági) eszközei.

A direkt szabályozás, azaz a környezetszennyezőre közvetlenül ható valamely intézményi rendelkezés. Ezen eszközök közvetlenül hatnak a környezetszennyezőre, imperatív előírásokkal élve nem nyújtanak választási alternatívát.³³

A közigazgatási eszközök a piaci szereplők magatartását olyan irányba igyekeznek terelni, amely a környezetvédelmi szempontoknak is megfelelő viselkedésmódokat alakítja ki. Célja a környezetbarát attitűd erősítése, az emberi tényező ugyanis az egyik legfontosabb eleme a környezetvédelemnek. A cél az, hogy az érintett piaci szereplőknek előnyösebbé váljék a környezetbarát attitűd. A közigazgatási eszközök tipikus formáját jelentik a környezetvédelmi adók, díjak és támogatások.³⁴

A harmadik csoportot a különböző *nem jogi-gazdasági eszközök* jelentik, mint a meggyőzés egyéb formái.³⁵

A környezet védelemének jogi eszközei nem kevésbé széleskörű lehetőségeket jelentenek, a környezetet ugyanis a jogforrások szerteágazó rendszere védi hazánkban.

³² A környezetvédelem eszközrendszerének több más csoportosítása – Bándi Gyula, Fodor László, Csák Csilla – közül az általam kiemelt: BÉRCESI (2001): *Op. cit.* 18-30. p.

³³ KERÉKES Sándor – SZLÁVIK János: *A környezeti menedzsment közgazdasági eszközei*. Complex Kiadó, Budapest, 1999. 51-52. p.

³⁴ A környezetvédelmi adók és támogatások rendszeréről lásd bővebben: NAGY Zoltán – OLAJOS István – RAISZ Anikó – SZILÁGYI János Ede: *Környezetjog II. – Tanulmányok a környezetjogi gondolkodás köréből*. Novotni, 2010. 79- 112. p.

³⁵ KERÉKES – SZLÁVIK: *Op. cit.* 172. p.

1.4. *A környezetvédelmi szabályozás hazai jogforrási rendszere*³⁶

A hazai jogforrások rendszerének legmagasabb szintjén az Alkotmány helyezkedik el: a 18. §. rögzíti az egészséges környezethez való jogot, a 70/D. § pedig az egészséghez való jog biztosításának eszközeként említi a természetes környezet védelmét.³⁷ Ezeket a rendelkezéseket együttesen, egymásra tekintettel kell értelmezni, és a nemzeti jogrendszer alapjának tekinteni.³⁸

Az Alkotmánybíróság a fenti rendelkezésekkel kapcsolatosan megállapította, hogy az állam köteles az egészséges környezethez való jog megvalósítását szolgáló sajátos intézmények kialakítására és működtetésére, valamint ennek a köteleességnek magában kell foglalnia az élet természeti alapjainak védelmét.³⁹ A környezet védeleméhez való jog pedig önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala a meghatározó. A környezethez való jog az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére.⁴⁰

Az állam legfontosabb kötelezettsége tehát az Alkotmány alapján a jogszabályi háttér gondos kidolgozása és a felállított normák érvényre juttatása. A környezet, mint védett jogi tárgy sajátos közeg: a bekövetkezett sérelmek, károk csak ritkán állíthatóak helyre. Ezért sajátos szabályozásra van szükség: a kártérítéssel és bírságok megfizetésével ugyanis nem orvosolható a végleg bekövetkezett károsodás. A megelőzés tehát a legfontosabb vezérelv a környezetvédelem során. Az alkotmánybíróság értelmezése alapján is a jogszabály-értékesítésnek elsősorban a megelőzésre fókuszálva kell megvalósulnia.

Az állam felelősségvállalását *Szalóki Kitti*⁴¹ három nagy részterületre osztotta:⁴² „(a) meg kell teremtenie a környezetvédelem feltételeit, érvényesítenie kell a védelem érdekeit, (b) felelősséggel tartozik az állami szervek és az állami tulajdon által okozott környezeti veszélyért, ártalmakért, károkért, (c) mögöttes felelőssége is fennáll bizonyos

³⁶ SZILÁGYI János Ede: *A fenntartható fejlődés intézményi háttere- a környezetjog elméleti része*. A Miskolci Egyetemen 2010.09.23-án elhangzott előadás.

³⁷ Az 1949. évi XX. tv. a Magyar Köztársaság Alkotmánya, 18.§; valamint szintén megjelenik a környezetvédelem, de csupán az egészséghez való jog biztosításának eszközeként a 70/D.§-ában.

³⁸ FODOR László: A környezethez való jog dogmatikája napjaink kihívásai tükrében. *Miskolci Jogi Szemle* 2/1, 2007. 6. p.

³⁹ 996/G/1990. AB határozat.

⁴⁰ 28/1994. (V.28.) AB határozat. Magyar Közlöny 1994/55.

⁴¹ SZALÓKI Kitti, ügyészeti titkár, Kazincbarcikai Városi Ügyészség.

⁴² SZALÓKI Kitti: Környezetvédelem a magyar alaptörvényben. *Ügyészek Lapja*, 2010/6, 54. p.

esetekben”.

Alapjog vagy kötelezettség? Alkotmányunk szóhasználatából kétféle értelmezés következhet az egészséges környezethez való joggal összefüggésben:⁴³

Ezen értelmezési vita tekintetében – miszerint a magyar alkotmány csupán a passzív környezetvédelem szabályozását testesíti meg, hiszen hiányos a rendelkezés az állampolgári kötelezettségekre vonatkozóan –, a magam részéről Szalóki Kittivel értek egyet, aki tanulmányában⁴⁴ ennek ellentmondva rámutat, hogy alaptörvényünk 18.§-ből egyértelműen levezethető az állampolgárok kötelezettsége is! Nem beszélhetünk ugyanis kizárólagos állami feladatról, hiszen ahol jog van, ott van kötelezettség is: közös kötelezettségeink, jogaink és érdekeink vannak. A társadalom egésze és egyénei a környezeti ártalmak elszenvedői, ugyanakkor széles körben okozói is azok keletkezésének.

Fodor László úgy foglal állást ebben a kérdésben, hogy éppen ez a kötelezettség választja el az 'aktív környezetvédelmet' a 'passzív környezetvédelemtől'.⁴⁵ Úgy gondolom, valóban kívánatos volna ezt a hiányosságot az alkotmányban pótolni és az ennek megfelelő állampolgári magatartást megkövetelni. Fontos lenne az állampolgárok számára egyértelművé tenni, hogy az állam biztosítja a megfelelő kereteket a zavartalan környezethez való jog megvalósulásához- ehhez azonban szükséges a jogkövető és környezeti célokat tisztelő magatartás is.

Alkotmányunk után a szabályozás középpontjában a környezetvédelmi törvény áll, amelyhez egyéb környezetvédelmi tárgyú törvények is kapcsolódnak: többek között (a) a természet és táj védelméről, (b) az épített környezet védelméről, (c) állatvédelemről, (d) hulladékokról és (e) a műemlékekről.

Alacsonyabb szinten helyezkednek el a végrehajtási rendeletek:⁴⁶ itt kell megemlíteni, hogy országos hatályú jogszabályoknál kötelező a vizsgálati elemzés (mint egy speciális környezeti hatásvizsgálat), amely elemzést az Országos Környezetvédelmi Tanács véleményezi. Véleményem szerint indokolt az adott normákat alávetni környezeti hatásvizsgálatnak –, ilyen módon lehetséges értékelni a jogszabály ténylegesen gyakorolt hatását, valamint a későbbiekben ennek megfelelő korrekcióval élni a jogalkotás során.

⁴³ SZALÓKI (2010): *Op. cit.* 55. p

⁴⁴ SZALÓKI (2010): *Op. cit.* 55.p.

⁴⁵ FODOR László: *Környezetvédelem az alkotmányban*. Gondolat Kiadó – Debreceni Egyetem ÁJK, Budapest, 2006. 47. p.

⁴⁶ Ezen alacsonyabb szintű normarendszert BÉRCESI Zoltán „a környezetjog második szintjének” nevezte.

Megemlítendőek még az állami irányítás egyéb jogi eszközei, például szabványok, műszaki irányelvek.

A jelenlegi törvényi szabályozás tehát a környezetvédelmi törvény alapjaira építkezik, és ehhez kapcsolódik számos egyéb olyan jogszabály is, amelyek értelmezésének viszonyítási alapja ez a törvény lett akkor is, ha az annak megszületése előtt már hatályban volt. A törvényi megfogalmazásából egyértelműen kitűnik a jogalkotó azon szándéka, miszerint ennek a törvénynek szánta a központi szerepet a szabályozásban.

A fent említett alkotmányos normákkal és célokkal összhangban a Ktv. biztosítani kívánja az állampolgárok és a környezetük, életük harmonikus kapcsolatát oly módon, hogy közben mind az állampolgárok jogai, mind az életvilág védelme érvényre jussanak.

2. Nemzetközi kitekintés

Az ügyészségek a környezet védelme érdekében kifejtett tevékenységük tekintetében Európa⁴⁷ egyes országaiban eltérő jogosítványokkal rendelkeznek. Kontinensünkön az ügyész tevékenységét illetően a büntetőjogi intézkedések a meghatározóak. Míg egyes európai országokban az ügyészek büntető igazságszolgáltatáson kívül betöltött feladatai kiemelkedő fontosságúak, máshol kevés (vagy semmilyen) jogosítvánnyal rendelkeznek a közigazgatási- és magánjogi intézkedések tekintetében. Ennek megfelelően a környezetvédelmi feladatokat is döntően a büntetőjogi tevékenység határozza meg sok államban.

Az Európai Legfőbb Ügyészek Konferenciájának⁴⁸ 5. *cellei* ülését követően az Európai Unió tagállamai Legfőbb Ügyészei kérdőívet⁴⁹ kaptak kézhez, mely az ügyészség magánjogi tevékenységét hivatott vizsgálni. Az erre kapott válaszok alapján az ügyészeknek egyes államokban nincsenek, vagy nem jelentősek a büntetőjogon kívüli feladatai, ilyenek például: Dánia, Finnország, Németország, Olaszország, Norvégia, Svédország, Svájc és Észak-Írország is.

A tagállamok többi része válaszában lényegesnek ítélte meg az ügyész büntetőjogon kívüli tevékenységét. Ezen államokban sem tekinthetjük azonban általánosnak az ügyész önálló eljárás- kezdeményezési jogát, amellyel hazánkon kívül Belgiumban, Horvátországban, Csehországban, Portugáliában, Monacóban, Litvániában és Szlovákiában bír.

A kérdőívre adott válaszok is igazolják, hogy az ügyészségek büntetőjogon kívüli tevékenysége és jogosítványai az Európai Unió tagállamaiban nem mérhetőek össze a meghatározó szerepet betöltő büntetőjogi intézkedésekkel. Az ügyészek szerte Európában főleg a büntetőjog eszközeivel szolgálják a környezet védelmét, de ahol vannak magán- és közigazgatási jogi jogosítványaik, ott ezeket lényegesnek és hatékonynak tartják a tagállami Legfőbb Ügyészek. Ennek megfelelően nem tervezi egyetlen tagállam sem azok eltörlését vagy korlátozását, hiszen ezekre az eszközökre láthatóan szükség van.⁵⁰

⁴⁷ Tanulmányomnak nem tárgya az európai ügyészségek teljes magánjogi tevékenységének kifejtése, csupán annak környezetvédelmi vonatkozásai. Az ügyészi büntetőjogon kívüli tevékenység európai kitekintéséről részletesen: VARGA Zs. András: *Jelentés az európai ügyészségek büntetőjogon kívüli tevékenységéről az Európai Legfőbb Ügyészek Konferenciájának 6. budapesti ülésére*. Romániai Magyar Jogtudományi Közöny, 2005/2. 53- 61. p; valamint: www.e-justice.europa.eu (2011.10.25).

⁴⁸ *Conference of Prosecutors General of Europe*, organised by the Council of Europe in co-operation with the Prosecutor General of Lower Saxony (Germany) Celle, 23-25 May, 2004.

⁴⁹ A kérdőív eredményeinek részletes feldolgozását és elemzését lásd: VARGA (2005): Op. cit. 53- 61. p. <http://rmjk.adatbank.transindex.ro/pdf/06.Varga.pdf> (2011.10.25).

⁵⁰ VARGA (2005): Op. cit. 58.p. <http://rmjk.adatbank.transindex.ro/pdf/06.Varga.pdf> (2011.10.25).

*Hollandiában*⁵¹ az ügyész polgári jogi tevékenységét illetően külön törvény felhatalmazása alapján eljárást kezdeményezhet, illetve a folyamatban lévő eljárásba beavatkozhat. Magánjogi területen tehát a környezetvédelmi tevékenysége csekélynek mondható.

*Luxemburgban*⁵² a nagyhercegség ügyészi szervezete jellemzően büntetőjogi feladatokat lát el, de magánjogi területen is el kell járnia, ha közérdeket – mint a környezet védelme –, vagy személyállapotot érintő ügyről van szó, illetve ha a bíróság így rendelkezik. Közigazgatási ügyekben nem kap szerepet.

A *belga ügyész*⁵³ büntetőjogon kívüli tevékenysége a magánjogi területre terjed ki, ezen belül is az alábbi lehetőségekkel élhet a polgári eljárás során: részt vesz a peres eljárásban, megkereséssel él, illetve véleményezi az ügyet a bíróság számára. Összességében kevés lehetőséggel élhet a környezetvédelmi magánjog területén.

Az ügyészség *Magyarországon* szerteágazó jogosítványokkal rendelkezik, amelyekkel a környezetvédelmet és a természet védelmét segítheti elő. Európa más országaihoz képest magánjogi és közigazgatási jogi lehetőségei is széleskörűek, és ha nem is egyedülállóak, de kiemelkedően nagy szerepet töltenek be. Véleményem szerint ez a megoldás követendő példaként szolgálhat azon tagállamok számára, ahol az ügyészek kénytelenek a büntetőjogi eszközök által megszabott korlátokon belül elvégezni környezetvédelmi feladataikat.

Európán kívül az *Amerikai Egyesült Államok* gyakorlata⁵⁴ szintén figyelemreméltó.

A környezetvédelmi kihívásokra válaszul hozták létre 1990-ben, New Jersey államban a '*környezetvédelmi ügyész*'⁵⁵ intézményét, amely világszerte egyedülálló módszer, és a kezdeti tapasztalatok azt mutatják, hogy példaértékűen hatékony megoldásnak bizonyul.

Ezen ügyész⁵⁶ pozícióját az teszi igazán különlegessé világszerte, hogy a büntetőjog és a civiljog eszközeivel egyaránt jogosult és köteles fellépni a környezet károsításával szemben. Hatékonysága abban rejlik, hogy egy személyben (pontosabban egy személy és annak apparátusa) látja el a környezetvédelmi ügyészi feladatokat. Részt vesz a nyomozás

⁵¹ GERENCSÉR Balázs Szabolcs: *A holland ügyészség büntetőjogon kívüli tevékenysége*. Kézirat lezárva Budapest, 2011. http://lex.jak.ppke.hu/~holmes/egyeb/openbaar/03-the_netherlands.pdf (2011.10.25).

⁵² GERENCSÉR Balázs Szabolcs: *A luxemburgi ügyészség büntetőjogon kívüli tevékenysége*. Kézirat lezárva Budapest, 2011. <http://lex.jak.ppke.hu/~holmes/egyeb/openbaar/04-luxemburg.pdf> (2011.10.25).

⁵³ GERENCSÉR Balázs Szabolcs: *A belga ügyészség büntetőjogon kívüli tevékenysége*. Kézirat lezárva Budapest, 2011. <http://lex.jak.ppke.hu/~holmes/egyeb/openbaar/02-Belgium.pdf> (2011.10.25).

⁵⁴ POLLOCK, Mark S. : Local prosecution of environmental crime. *Environmental Law*, 1992/22. 1405. p.

⁵⁵ „Environmental prosecutor”, State of New Jersey. MADONNA, Steven J. : *State environmental prosecutor's role*. <http://www.inece.org/1stvol2/madonna.htm> (2011.10.25)

⁵⁶ MADONNA – BRESLIN (1992): *Op. cit.* 62. p.

felügyeletében- esetleg lefolytatásában-, vádat emel, közvádlóként megjelenik a bírósági eljárás során, valamint az esetleges magánjogi következményekkel-, mint például kártérítés- is foglalkozik. Ennek köszönhetően az információáramlás problémái, a szervezetlenség könnyedén kiküszöbölhetőek. Már az esetleges büntetőeljárás során láthatóvá válik számára, hogy melyek azok a vizsgálatok, amelyek lefolytatása egy későbbi polgári peres eljárás során is nélkülözhetetlenek lesznek.

A rendszer így egységes, és véleményem szerint a hazai ügyészi szervezeten belül is hatékonyan működhetne. Egy, esetleg néhány környezetvédelmi ügyekben tapasztalattal rendelkező ügyész-, aki esetenként környezetvédelmi szakjogász végzettséggel is bír-, megyéenként kijelölhető lenne ezen feladatok ellátására. Egységesen eljárának a jelentősebb ügyek megoldásában mind a büntetőjogi, mind a magán- és közigazgatási jogi funkciók tekintetében. Ennek megfelelően az egyes ügyek hatékonyabban feldolgozhatóak lennének a büntetőeljárás folyamatától az esetleges kártérítési kereset benyújtásáig. Elképzelésem szerint ezzel számos, hazai gyakorlatban felmerülő probléma⁵⁷ (például az információáramlás nehézségei az egyes szakágak között) is kiküszöbölhető lenne.

A környezetvédelmi ügyész felelőssége New Jersey-ben kétoldalú: elsőként a széleskörű környezetjogi jogérvényesítésért felel, valamint kiemelt ügyekben jár el mindhárom szakági tevékenységet ellátva.

Komoly problémaként jelentkezik a kiemelkedően fontos jelentőségű ügyeknél az eljárás elhúzódása. Ez nagy kockázatot jelent a környezet számára, hiszen a kívánatos cél az lenne, hogy az eljárás gyorsan befejeződjön, így ne legyen mód a további károsításra. Az ügyész ennek érdekében – élve a lehetőségeivel – gyorsítani igyekszik a határozathozatalt. Megemlítendő, hogy az ügyek rangsorolása és a különös jelentőségű ügyek kiemelten kezelése fontos az esetleges környezeti katasztrófák megelőzése céljából is.

Összefoglalva, a környezetvédelmi ügyész intézményének gyakorlati tapasztalatai igen pozitívak. Az eddigi eredmények alapján elmondható, hogy a környezetvédelmi jogérvényesítés problémáit sikeresen orvosolja.

Az európai ügyészségek gyakorlatát tekintve megállapítható, hogy a büntetőjogi tevékenységük a meghatározó. Vannak azonban olyan országok is szép számmal, ahol Magyarországhoz hasonlóan az ügyész a közigazgatási- és magánjogi területeken is széleskörű jogosítványokkal rendelkezik a környezetvédelmi feladatok ellátása érdekében.

⁵⁷ A hazai gyakorlat problémáit a következő fejezetekben részletesebben elemzem.

Az európai ügyészi intézménynek a környezet védelme érdekében történő továbbfejlesztése mindazonáltal felveti annak lehetőségét, hogy a New Jersey-ben működő környezetvédelmi ügyész modelljét, vagy annak bizonyos elemeit – a megfelelő módosításokkal – egyes európai országokba is átvegyük, alkalmazzuk.

3. Az ügyész környezetvédelmi tevékenységének jogszabályi alapjai

3.1. *Az ügyész környezetvédelmi lehetőségei a hatályos és az új Alkotmány alapján*

Azon feladatok és eszközök, amelyeket az ügyész felhasználhat a környezet védelme érdekében igen összetettek és szerteágazóak. Ezt mutatja az ezt a területet szabályozó jogszabályok magas száma.

A legmagasabb szintű felhatalmazást az *Alkotmánytól* kapja az ügyész: alkotmányos feladata ugyanis a bűncselekmények üldözése és a törvényesség megtartásában való közreműködés az 51.§ (3) bekezdés alapján.⁵⁸

Magyarország 2011. április 18-án elfogadott Alaptörvénye a XX. és XXI. cikkben állapítja meg a környezet védelmét és az egészséges környezet biztosítását.

A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa állásfoglalásában⁵⁹ kiemeli, hogy az új Alaptörvény kiterjeszti és erősíti a környezetvédelmi jog alkotmányos alapjait és magasabb szintre emeli a jövő nemzedékek iránti felelősséget.

Rendkívül jelentős előrelépés, hogy Magyarország állami, gazdasági és társadalmi rendszerét a fenntartható fejlődés követelményének megfelelően rendeli alakítani és működtetni. A hatályos Alkotmányhoz hasonlóan megfogalmazza a környezethez való jogot, kibővíti azonban a 'szennyező fizet elv' egyik elemével. Alaptörvényünk továbbá garantálja, hogy valamennyi környezetjogi alapelv változatlan tartalommal érvényesüljön, valamint a korábbi értékek védelme és megőrzése mellett előremutató rendelkezéseivel a szükséges fejlődést és előrelépést segíti elő.

Fülöp Sándor felhívta a figyelmet arra is, hogy az új Alaptörvény megteremtette a szükséges alapokat ahhoz, hogy a jelenlegi környezetromboló és fenntarthatatlan életmódot és gazdasági gyakorlatot támogató szabályozást át kell alakítani mind gazdasági, mind jogi területeken egyaránt.

⁵⁸ Az alkotmány 51.§ (3) „Az ügyészség közreműködik annak biztosításában, hogy a társadalom valamennyi szervezete, minden állami szerv és állampolgár megtartsa a törvényeket. Törvénysértés esetén- a törvényben meghatározott esetekben és módon- fellép a törvényesség érdekében.”

⁵⁹ FÜLÖP Sándor: *A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa állásfoglalása az új Alaptörvény környezetvédelmi és fenntarthatósági rendelkezéseiből eredő állami felelősségről*. JNO-258. Budapest, 2011.

2.2. Az ügyész környezetvédelmi tevékenységének egyéb jogszabályi alapjai

Az Alkotmány deklarációját konkretizálja a *Magyar Köztársaság Ügyészségéről szóló törvény*,⁶⁰ amely a klasszikusnak tekinthető büntetőjogi feladatok mellett felhatalmazza az ügyészt a magánjogi és közigazgatási jogi jellegű feladatok ellátására is.⁶¹

A másik fontos, törvényi szintű szabályozás, a *környezetvédelmi törvény* is egyértelműen kifejezésre juttatja, hogy az állam alapvető kötelezettsége, hogy biztosítsa a környezet védelmének kereteit.⁶² E célkitűzés megvalósításában, a környezeti érdekek érvényesítésében az állami szervek is részt vesznek, és ezek közül is kiemelkedő jelentőségű az ügyészség e tevékenysége, amelyet mind a környezetvédelmi, mind a *természetvédelmi törvény*⁶³ külön cím alatt szabályoz.⁶⁴ A Ktv. és a Tvt. a célok megvalósításának fontos eszközeként tekint az ügyészség tevékenységére.

E két törvény alapján az ügyész eljár a Büntető Törvénykönyvbe⁶⁵ ütköző természetvédelmi és környezetvédelmi jogsértések esetén, veszélyeztetés és károsítás okán keresetet nyújt be a tevékenységtől eltiltás vagy kártérítés céljából, valamint törvényességi felügyeleti jogkörében közreműködik a vonatkozó hatóságok eljárásának törvényességében.

Az ügyészség mindig kiemelkedő feladatának tekintette a környezet védelmét, ezt mi sem mutatja jobban, mint a 2011. szeptember 28-án bemutatott *Környezeti Fenntarthatósági Szabályzat*.⁶⁶ Fő érdeme, hogy ún. 'fenntarthatósági felelős' kijelölését írja elő, akinek feladata: (a) a fenntarthatósági munkacsoport vezetése, (b) az ügyészség éves fenntarthatósági jelentésének és tervének összeállítása (c) konkrét javaslatok tétele egyedi ügyekben az ügyészség vezetői számára, valamint (d) hírlevél készítése.

⁶⁰ A Magyar Köztársaság Ügyészségéről szóló – többszörösen módosított – 1972. évi V. törvény (továbbiakban Ütv.)

⁶¹ Az új ügyészségről szóló törvény tervezete – T/4745. számú törvényjavaslat az ügyészségről, 2011. október – érinti az ügyész környezetvédelmi jogosultságait is, ezért a továbbiakban tanulmányomban részletesen kitérek e változtatásokra.

⁶² Ktv. 37.§ (1) és (2) bekezdései.

⁶³ A természet védelméről szóló 1996. évi LIII. tv. (továbbiakban Tvt.).

⁶⁴ BARTHA Márton – VARGA Erzsébet: Ügyészi tevékenység a környezetvédelemben. *Rendészeti Szemle*, 2009/1. 33. p.

A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. tv. 109. §, valamint a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. tv. 60.§.

⁶⁵ 1978. évi IV. törvény a Büntető Törvénykönyvről (továbbiakban Btk.).

⁶⁶ A 2011. szeptember 28-án Budapesten a környezeti fenntarthatósággal kapcsolatos ügyészi tevékenység bemutatása érdekében megrendezett szakmai nap keretein belül elhangzott előadás: Laskai Ede: A Legfőbb Ügyészség Környezeti Fenntarthatósági Szabályzata címmel.

<http://www.mklu.hu/cgi-bin/index.pl?text=103> (2011.11.10.).

A legfőbb ügyész a törvényben meghatározott feladatokat *körlevélben* konkretizálta. 2011 augusztusában kiadott körlevelében⁶⁷ pedig módosította az ügyészség környezetvédelmi tevékenységének szabályait. A módosítás legfontosabb célkitűzésként a szakági együttműködés javítását jelöli meg, kiemelve, hogy az információk és adatok kölcsönös átadása a környezetvédelmi ügyészi munka során kiemelt jelentőséggel bír. Az egyes szakágak a hatékony és egységes jogértelmezés érdekében folyamatosan tájékoztatják egymást. Így a büntetőjogi szakágban indult eljárások során született ügyészi határozatok és vádemelések egy másolati példányának megküldésével segíti a büntetőjogi szakág a környezetvédelemmel foglalkozó ügyészt. Amennyiben az ügyészség, vagy a nyomozó hatóság szakértői véleményt kért döntése megalapozása céljából, úgy e szakvélemények másolatát is csatolja az illetékes ügyésznek.

A környezetvédelmi feladatokat ellátó ügyésznek módjában áll megvizsgálni a büntetőjogi szakágban hozott intézkedéseket és amennyiben szükséges további eljárásokat kezdeményezhet.⁶⁸ Megjegyzendő, hogy a környezetvédelmi feladatokkal megbízott ügyész is köteles büntetőeljárást kezdeményezni, amennyiben a vizsgált iratok alapján ennek feltételei fennállnak.

A megyei és fővárosi főügyészségeken az ügyészi törvényességi felügyeletről szóló LÜ utasítás⁶⁹ alapján kijelölt ügyészek foglalkoznak a környezet- és természetvédelemmel, a Legfőbb Ügyészségen pedig Környezetvédelmi Osztály látja el ezeket a feladatokat.

A fentiekből kitűnik, hogy nagy számban találhatunk jogszabályokat az ügyész környezetvédelmi tevékenységével összefüggésben. A klasszikusnak mondható büntetőjogi tevékenység mellett a magánjogi és közigazgatási jogi feladatok ellátására az ügyésznek három hivatkozási alapja lehet: (a) az állami vagyon igényeinek érvényesítése, (b) a közérdek védelme és az (c) emberi jogok védelme.⁷⁰ Úgy gondolom, hogy a környezet védelmét célzó tevékenység mindhárom kategóriához illeszkedik-, legyen szó akár környezetvédelmi kár

⁶⁷ A Legfőbb Ügyész 2/2011. (VII.31.) LÜ körlevele az ügyészség környezetvédelmi tevékenységéről. (Ügyészségi Közlöny 2011. évf. 8. szám) Ezzel együtt hatályát veszítette a korábbi, 1/2003. (ÜK.8.) LÜ körlevél az ügyészség környezetvédelmi tevékenységéről, valamint az ügyészek perindítási jogosultságáról rendelkező 1/1997.(ÜK.4) LÜ h. körlevél.

⁶⁸ Az alábbi lehetőségekkel élhet: (a) megkeresi az érintett hatóságot ellenőrzések lefolytatása céljából, (b) környezetvédelmi, természetvédelmi, illetve egyéb közigazgatási bírságot szab ki, (c) kötelezéseket, korlátozásokat és tiltásokat kezdeményez, valamint (d) kereset indítását készíti elő.

⁶⁹ Az ügyészi törvényességi felügyeletről szóló 13/1994. (ÜK. 12.) LÜ utasítás 59. §.

⁷⁰ VARGA Zs. András: Jelentés az európai ügyészségek büntetőjogon kívüli tevékenységéről az Európai Legfőbb Ügyészek Konferenciájának 6. budapesti ülésére. *Romániai Magyar Jogtudományi Közlöny*, 2005/2. 58. p.; valamint: www.e-justice.europa.eu (2011.10.25). Az európai legfőbb ügyészek a fenti 3 hivatkozási alapot jelölték meg a büntetőjogon kívüli feladataik ellátása esetére.

érvényesítéséről, vagy a közérdek és az emberi jogok védelméről egy súlyosan fenyegető, vagy bekövetkező természeti katasztrófa esetén.

Az ügyészek büntetőjogon kívüli intézkedései megkívánják továbbá az Európa Tanács alapelveinek betartását, előmozdítva ezzel a társadalom demokratikus működését.⁷¹ A betartandó alapelvek közül a teljesség igénye nélkül a legfontosabbak: (a) *szubszidiaritás*: büntetőjogon kívüli ügyészi beavatkozásra akkor kerülhet sor, ha más intézményeken keresztül a cél kevésbé hatékonyan, vagy sehogy nem valósítható meg, (c) *közérdekűség*: az ügyészi részvétel akkor indokolt, ha ezt a közérdek védelme szükségessé teszi (d) a *fegyveregyenlőség elve* megköveteli, hogy az ügyészek intézkedéseik során ne rendelkezzenek közhatalmi állásukból eredő többletjogosítványokkal, valamint (g) *az ügyészek pártatlanságának elve* a befolyásmentes szakmai döntések meghozatalát írja elő.

A fenti feltételek és alapelvek betartásával az ügyész büntetőjogon kívüli intézkedései hatékony eszközként jelennek meg a törvények uralmának biztosítása során, ezen belül is a környezetvédelem céljai érdekében. Úgy gondolom, kevésbé hatékony megoldás lenne, ha az ügyésznek kizárólag a büntetőjog korlátain belül kellene ellátnia ezeket a feladatokat.

⁷¹ VARGA (2005): *Op. cit.* 60. p.

3.2. Az ügyészi tevékenység komplex jellege

A jogvédelem környezetjogi tekintetben teljes körű, hiszen több jogterületet is érint és a gyakorlatban a büntetőjogi, a magánjogi és a közigazgatási jogi szakági együttműködés során valósul meg.⁷²

Sipos László a környezetvédelmi ügyészi tevékenység alábbi módszereit különbözteti meg:⁷³ (a) büntetőjogi szakággal való kapcsolattartás, a nyomozás feletti törvényességi felügyeletet ellátó ügyészek jelzéseinek vizsgálata, (b) környezetvédelmi felügyelőségekkel való kapcsolattartás, (c) civil szervezetekkel való kapcsolattartás, (d) környezetvédelmi ankét szervezése, (e) közérdekű bejelentések és törvényességi kérelmek vizsgálata, valamint (f) környezetvédelmi törvényességi vizsgálatok, vizsgálat-kezdemenyezések⁷⁴ és utóvizsgálatok.

A környezetvédelmi tevékenység hasznos eszközei: (a) szabálysértési eljárások kezdeményezése, (b) büntetőeljárások kezdeményezése, (c) környezetvédelmi perek előkészítése, valamint (d) környezetvédelmi ügyészi keresetek.⁷⁵

Az ügyészi szervezeten belül 3 szinten történik a környezet védelme, ennek megfelelően az alábbi három nagy funkciót különíthetjük el:⁷⁶ (a) Elsőként a büntetőjogi terület: a Btk. rendszerének megfelelően az ügyész nyomoz, vádat emel és ellátja a vádképviselést a 280.§, 281.§ és 281/A §-ába ütköző cselekmények esetén.⁷⁷ (b) Ezzel szoros összefüggésben van a polgári jogi funkció: az ügyész keresetindítási joggal bír a környezet- illetve természetet veszélyeztető tevékenységtől való eltiltás, illetve az e magatartással

⁷² BARTHA Márton – VARGA Erzsébet: Ügyészi tevékenység a környezetvédelemben. *Rendészeti Szemle*, 2009/1. 33. p.

⁷³ SIPOS László: *Zöld Könyv – Környezetvédelmi tanulmányok 1998-2011*. Örökségünk Könyvkiadó, 2011. Nyíregyháza. 62. p.

⁷⁴ A vizsgálat-kezdemenyezések a környezetvédelmi tevékenység utóbbi években kiteljesedő eszköze: az ügyészség az illetékességi területén működő környezetvédelmi vagy közigazgatási hatóságot kér fel az általa megadott szempontok szerinti vizsgálat lefolytatására. A beérkezett anyagok alapján szükség esetén az ügyész további intézkedéseket tesz.

⁷⁵ SIPOS László kiemeli, hogy a környezetvédelmi ügyészi tevékenység szélesebb körben való megismertetése céljából fontos a környezetvédelmi vizsgálatok és intézkedések széles körben történő publikálása is.

⁷⁶ SZALÓKI Kitti: Az ügyész környezetvédelmi tevékenysége- gyakorlati tapasztalatok. *Agrár- és Környezetjog*, 2011/10. 42-50. p.

⁷⁷ Úgy gondolom, hogy a tágabb értelemben vett környezetvédelemhez kapcsolható még az állatkínzás vétsége, illetve büntette (Btk. 266/B. §). Az ügyész az Állatok védelméről és kíméletéről szóló 1998. évi XXVIII. tv. alapján eljár az imént említett tilalmazás megsértése esetén, törvényességi felügyeleti jogkörében közreműködik a hatóságok állatvédelmi eljárásai törvényességének biztosításában, valamint e törvény rendelkezéseinek megfelelően is jogosult keresetindításra a tevékenységgel okozott kár megtérítése, illetve a tevékenységtől eltiltás érdekében. E törvény módosítását 2011.11.14-én az Országgyűlés elfogadta, mely módosítás az ügyész jogkörét nem érinti.

okozott kár megtérítése iránt. (c) Végül a közigazgatási jogi funkció: beleértve mindazt a szabályozást, amely a közigazgatás intézményrendszerén, szervezete útján realizálódik.

Az ügyész törvényességi felügyeleti jogkörében eljárva a környezet- és természetvédelmi hatóságok döntéseinek törvényességében közreműködik.

Ebből a komplex jellegből adódóan a három szakág közötti együttműködés a környezetvédelmi feladatok kulcskérdése. A magánjogi szakági ügyészek a környezetkárosító magatartástól való eltiltás és az okozott kár megtérítése miatt csak akkor tudnak keresetindítási lehetőségükkel élni, ha időben tudomást szereznek a környezetvédelmi bűncselekmények kapcsán indult büntetőeljárásokról.⁷⁸ Ehhez szükséges, hogy az ügyeket feldolgozó ügyészek tisztában legyenek a másik két szakág intézkedéseivel és észleljék, hogy az ő közreműködésükre is szükség van. A jogerősen lezárt büntetőügy megalapozhatja a magánjogi felelősséget, az eltiltások és abbahagyásra kötelezések pedig a kár megelőzéséhez, mérsékléséhez járulnak hozzá.⁷⁹

Az együttműködés eszköze lehet munkacsoportok létrehozása, vagy alkalmanként konzultáció az egyes szakágak ügyészei között. Ebben a tekintetben eltérés tapasztalható a különböző főügyészségek gyakorlata között.

Nem kerülhető el a kérdés: honnan szerez információt az ügyész a környezetvédelmi törvénysértésekről?

Balkányi Ilona három forrást határoz meg, amelyből tájékoztatást nyerhet a környezetvédelmi ügyekkel összefüggésben:⁸⁰ (a) a büntetőeljárás iratanyagai – itt válik különösen jelentőssé a szakági együttműködés kérdése –, (b) a környezetvédelmi hatóságok, valamint (c) a civil szervezetek.

Az ügyészség minden esetben bekéri az illetékességi területén működő környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi hatóságoktól az összes kötelező és bírságoló határozatot.

A civil szervezetek, és az állampolgárok bejelentései jelenleg csekély számban fordulnak elő. Ezért a társadalmi szervezetekkel való együttműködés javítása az egyik

⁷⁸ SIPOS László: A környezetvédelmi ügyészi tevékenység módszerei és tapasztalatai Szabolcs- Szatmár- Bereg Megyében. *Ügyészek Lapja* 1999/5. 62. p.

⁷⁹ SZALÓKI (2011): *Op. cit.* 49. p.

⁸⁰ BALKÁNYI Ilona: Az ügyészség környezetvédelmi feladatai és az információhiány problémája. A környezeti adatokhoz való hozzáférés lehetőségei a magyar közigazgatásban c. konferencián elhangzott előadás. 2004.02.26. Debrecen. 157-159. p.

leglényegesebb célkitűzés. Ennek kiváló módja a környezetvédelmi ankét⁸¹ szervezése, ahol az ügyészség megismertetheti munkáját és tapasztalatait a jelen lévő, környezetvédelemmel foglalkozó alapítványok és egyesületek képviselőivel. A találkozó célja, hogy az ügyészség kapcsolata a civil szervezetekkel minél szorosabbá váljék a környezet- és természetvédelem területén.⁸²

A tapasztalatok azt mutatják, hogy a környezetvédelmi ankét megfelelő kereteket biztosít a civil szervezetekkel való kapcsolattartásra, hozzásegíti az ügyészséget a több csatornán történő információszerzéshez. Az alapítványok, egyesületek jobban megismerhetik az ügyészség környezetvédelmi tevékenységét és ennek köszönhetően aktívabb részvételükre lehet számítani az együttműködés keretei között.⁸³ Álláspontom szerint célszerű lenne, ha a főügyészségek legalább évente szerveznének ehhez hasonló rendezvényeket, ahol az egyesületek és alapítványok egyre nagyobb számban képviseltetnék magukat. Az országos szintű szakmai konferenciákra szintén tanácsos volna meghívni a környezetvédelem területén tevékenykedő szervezetek képviselőit a szorosabb együttműködés kialakítása érdekében.

Véleményem szerint nem csupán a hazai, de a nemzetközi szinten jelentős szervezetekkel is fontos volna a kapcsolattartás, különösen a határvidéki megyék esetében, ahol a környezetszennyezés- és veszélyeztetés több országot érinthet.

Az állampolgári bejelentésekkel kapcsolatos nehézség, hogy azok gyakran nem környezetvédelmi indíttatásúak, sok esetben rosszhiszemű magatartásokhoz kapcsolódnak. Emellett az ügyésznek a polgári eljárás során nincs lehetősége a személyes tanúként történő idézésére, ami lényegesen megnehezíti az eljárást, hiszen megjelenés hiányában lényeges információk maradnak rejtve az ügy fontos kérdéseit illetően.⁸⁴ A csekély számú állampolgári közreműködés oka lehet, hogy a közvélemény számára kevésbé ismert az ügyészség e tevékenysége. Ennek okán célszerű lenne, ha az ügyészek Sipos Lászlóhoz hasonlóan a helyi és a megyei – illetve akár az országos – médiában ráirányítanák a figyelmet a környezetvédelem problémáira és az ehhez kapcsolódó ügyészi tevékenységre. Nem csupán a szakfolyóiratok keretei között, de a hétköznapi emberhez vezető csatornákon keresztül is (napilapokban, helyi televízióban, interneten)! Mindez közvetetten szolgálná a környezet védelmét is, hiszen az ügyészi tevékenység minél szélesebb körben ismert, annál nagyobb

⁸¹ Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyében mostanáig 3 környezetvédelmi ankét került megrendezésre: 1998-ban, 2009-ben és 2011-ben.

⁸² SIPOS László: A Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei környezetvédelmi ankétról. *Ügyészek Lapja*, 1998/2. 72. p.

⁸³ SIPOS László: A nyíregyházi környezetvédelmi ankétról. *Ügyészek Lapja*, 2009/3-4. 38. p.

⁸⁴ GERENCSÉR (2007): *Op. cit.* 177. p.

visszatartó erővel bír – emellett az állampolgárok bizalmával növekedne az ügyészséghez forduló bejelentők száma.

A környezetszennyezés, a környezetet károsító hatások nem állnak meg az országhatároknál, ezért is különösen fontos a nemzetközi együttműködés az ügyészségek között. Ez az együttműködés kétirányú kell, hogy legyen: egyrészt összefogás a bűnüldözés területén, másrészt a szomszédos országok ügyészségei hatásköreinek, jogrendszereinek tanulmányozását jelenti.⁸⁵

Az ügyészség kiemelt figyelmet fordít a környezetvédelemmel foglalkozó ügyészek szakirányú felkészültségére. Többségében minden környezetvédelemmel foglalkozó ügyésznek van környezetvédelmi szakjogász végzettsége, amelynek megszerzését az ügyészség támogatja. Ezeken kívül igény lenne további konferenciák és továbbképzések szervezésére, valamint a rendszeres kapcsolattartásra a felügyelőségekkel.⁸⁶

⁸⁵ SIPOS László: Egy főügyészség nemzetközi kapcsolatairól. *Ügyészek Lapja* 1994/5. 58. p.

⁸⁶ GERENCSÉR Balázs Szabolcs: Magánjogi eszközök és törvényességi ellenőrzés az ügyész környezetjogi tevékenységében. *Iustum Aequum Salutare*, III.2007/1. 167. p.

4. Az ügyész környezetvédelmi tevékenysége a gyakorlatban

4.1. A büntetőjogi szakág

Tanulmányom tárgya az ügyész büntetőjogon kívüli tevékenységének környezetvédelmi vonatkozása, ez azonban olyan szoros összefüggésben van a magánjogi és közigazgatási jogi tevékenységgel, hogy véleményem szerint nem hagyható el a büntetőjogi szakági intézkedések rövid áttekintése.

Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága 2000. október 6-án elfogadta az ügyészség büntető igazságszolgáltatásban betöltött szerepéről szóló ajánlást.⁸⁷ E dokumentum részletesen összefoglalja az ügyészség működési elveit és helyét a büntetőjog rendszerében, ugyanakkor nem tér ki a büntetőjogon kívüli ügyészi intézkedésekre.⁸⁸

A büntetőjogi szakág működésének középpontját a Büntető Törvénykönyv jelenti, amely környezet védelmét szolgáló tényállásokkal védi a természetes és épített környezetünket. Ezeket két csoportba sorolhatjuk: az első csoportot a specifikusan környezetvédelmi tárgyú tényállások alkotják,⁸⁹ amelyek a meghatározott környezeti elemeket veszélyeztető, illetve károsító magatartásokat tilalmazzák.

Specifikusan környezetvédelmi tényállások: (a) a környezetkárosítás (Btk. 280.§), a természetkárosítás (Btk. 281.§), és a hulladékgazdálkodás rendjének megsértése (Btk. 281/A.§). Kiemelendő ezekkel a tényállásokkal kapcsolatban, hogy keretdiszpozíciók, melyek a fogalmak meghatározására koncentrálnak és a vonatkozó jogszabályok töltik meg tartalommal.

Összekapcsolhatóak továbbá a környezet védelmével az alábbi tényállások is: (a) visszaélés radioaktív anyaggal (Btk. 264.§), (b) visszaélés nukleáris létesítmény üzemeltetésével (Btk. 264/A.§), (c) visszaélés atomenergia alkalmazásával (Btk. 264/B) vagy (d) visszaélés méreggel (Btk. 265.§). A tilalmazott magatartás elkövetése ezekben az esetekben a környezet súlyos sérelmével járhat.

⁸⁷ Rec (2009) 19. számú ajánlás 'Recommendation Rec (2000) 19 of the Committee of Ministers to member states on the role of public prosecution in the criminal justice system'.

⁸⁸ VARGA. (2005) *Op. cit.* 53. p.

⁸⁹ BÉRCESI Zoltán: Az ügyész szerepe a környezetvédelemben. *Jura* 2001/2. 22. p.

Az elmúlt években folyamatosan nőtt a környezetvédelmi büntetőügyekkel kapcsolatos vádemelések száma is: 2006-ban 127 és 285 között volt, a váderedményesség ehhez képest 90%.⁹⁰

A büntetőeljárás során születő jogerős ítélettel azonban az ügyészség környezetvédelmi tevékenysége nem zárul le. A magánjogi szakág ügyésze, amint értesül a határozatról, keresetindítással élhet a tevékenységtől eltiltás, illetve kártérítés céljából. Ezért büntetőjogi szakágban dolgozó ügyész további fontos feladata, hogy folyamatosan tájékoztassa a környezetvédelemmel foglalkozó ügyészeket a megtett intézkedésekről, valamint a határozatok egy példányának megküldésével segítse az együttműködést.

E tanulmányban nem kívánom részletesen elemezni az ügyész környezetvédelmi intézkedéseit a büntetőjog tárgykörében, ezért itt csupán egy rövid áttekintésre van lehetőség.⁹¹

4.1.1. A környeztkárosítás

Környeztkárosítást az követ el, aki a környezetet vagy valamely elemét (földet, vizet, levegőt, élővilágot, és azok összetevőit) veszélyezteti, olyan módon károsítja, hogy annak természetes állapota csak beavatkozással, vagy egyáltalán nem állítható helyre. Büntetendő továbbá az ózonréteget lebontó anyag vagy ilyen anyagot tartalmazó termék gyártása, felhasználása, vagy forgalomba hozása.⁹²

E területen a környezetvédelmi és természetvédelmi felügyelőségek, talajvédelmi, vízügyi hatóságok végzik a folyamatos ellenőrzést.

Leggyakrabban talaj- levegő- és vízszennyezés miatt jár el a büntető hatóság. A cselekmény gondatlan alakzatát is büntetni rendeli a törvény, valamint nemcsak a káros következmény bekövetkezésével, hanem a veszélyeztetéssel is kimeríthető a tényállás. Így több ügyészség emelt vádat légszennyezéssel okozott veszélyeztetés miatt, amelyet különböző hulladék, műanyag borítású kábelek vagy réztekercsek égetésével valósítottak meg az elkövetők.⁹³ Véleményem szerint indokolt mindezeket konkrét példákon keresztül áttekinteni.

⁹⁰ BONOMI Nóra Katalin: *Az ügyész közérdekű tevékenysége a környezetvédelemben és a fogyasztóvédelemben Magyarországon*. Eurojustice konferencián elhangzott előadás, Budapest, 2010.10.28. 5. p.

⁹¹ Az ügyész környezetvédelmi tevékenységének büntetőjogi területéről lásd bővebben: BONOMI: *Ügyészi tevékenység a környezetvédelemben*, KJK-KERSZÖV Kft, Budapest, 2003. 93-117. p.

⁹² Btk. 280.§.

⁹³ BONOMI Nóra Katalin: *Ügyészi tevékenység a környezetvédelemben*. KJK-Kerszöv, Budapest, 2003. 98. p.

Vádat emelt a Miskolci Városi Ügyészség⁹⁴ egyik esetben környezetkárosítás büntette miatt egy, a Bükk Nemzeti Park által védett területnek minősülő erdőterületen a faállomány 95%-ának kivágása miatt. Az elkövető a fák 95%-át kivágta majd adásvételi szerződéssel értékesítette a kivágott faállományt. A Miskolci Városi Bíróság bűnösnek mondta ki környezetkárosítás büntetében. Az Állami Erdészeti Szolgálat Miskolci Igazgatósága az engedély nélküli fakitermelés miatt 15.451.000 Ft bírságot szabott ki és egyúttal elrendelte az ingatlan zárlatát.

A fenti esethez hasonlóan a környezetkárosítás legtipikusabb esete hazánkban az erdőpusztítás.⁹⁵ A kárérték az ilyen pereknél rendszerint 10-15 millió forint, amelynél a jogellenesen kitermelt fák vágásérettségi korának értékét és a károkozás felszámolása költségének összegét kell alapul venni. A természetvédelmi területen elkövetett engedély nélküli fakivágással okozott nem vagyoni kár mértéke összegének meghatározása bírói mérlegelés mértéke.⁹⁶

Ehhez kapcsolódik a szakértői véleménnyel kapcsolatos problémakör a különböző szakágak tekintetében. A büntetőjogi szakági ügyész szakértői véleményt kér a kár mértékének megállapítása céljából: a szakértőnek arról kell nyilatkoznia, hogy jelentős mértékű szennyezés illetve kár megvalósult-e. Ilyen esetben a szakértő – erre vonatkozó kérdés hiányában – nem szükségszerűen nyilatkozik arról, hogy nem vagyoni kár keletkezett-e, hiszen a büntetőjogi intézkedések szempontjából ez irreleváns.⁹⁷

Annál nagyobb jelentőséggel bír azonban a közigazgatási és magánjogi intézkedések tekintetében: amennyiben a szakértői véleményben nem szerepel nem vagyoni kár, nincs lehetőség a keresetindításra. A büntetőjogi szakág megszünteti az eljárást, ha nem valósul meg a jelentős mértékű károkozás, a magánjogi szakági ügyésznek pedig nincs lehetősége a továbblépésre, sajnos a további lépések ezen a ponton megghiúsulnak.

A probléma megoldását álláspontom szerint a sokat említett szorosabb szakági együttműködés jelenti, amelyben az egyes szakágak ügyészei átlátják a környezetvédelem

⁹⁴ A Miskolci Városi Ügyészségen gyűjtöttem információt a témához kapcsolódó gyakorlatról, a felhasznált ügyek iratait az ügyészek magánbeszélgetések során bocsátották rendelkezésemre tanulmányom elkészítéséhez.

⁹⁵ BONOMI (2010): *Op.cit.* 7. p.

⁹⁶ A Legfőbb Ügyész 2/2011. (VII.31.) LÜ körlevele az ügyészség környezetvédelmi tevékenységéről. 29-30. pont. *Ügyészségi Közlöny*, 2011/8.

⁹⁷ A büntetőjogban nem értékhez és nem is mennyiséghez van kötve a cselekmény megvalósítása, hanem a környezetkárosításnál például egy konkrét elkövetési magatartást határoz meg a törvény, amikor azt mondja, hogy jelentős mértékű szennyezéssel vagy más módon való károsításról van szó.

igényeinek komplexitását és tájékoztatják egymást a szükséges, vagy elvárt feltételekről. Ilyen esetekben úgy gondolom, sokat segíthet az egyszeri, alkalmi konzultáció, amely során a büntetőjogi ügyész tudomására jut, hogy szükséges a szakértői véleményben a nem vagyoni kár megvalósulásának közlése is, hiszen újabb vélemény kérésére nem állnak rendelkezésre megfelelő anyagi eszközök. A büntető szakág feladata tehát a szakértőt ilyen esetekben a nem vagyoni kárról is nyilatkoztatni és ezzel a büntetőjogon kívüli intézkedéseket elősegíteni.

4.1.2. A természetkárosítás

Az követ el természetkárosítást, aki (a) fokozottan védett élő szervezet egyedét, (b) védett élő szervezet vagy az Európai Közösségben természetvédelmi szempontból jelentős növény- vagy állatfaj egyedeit, (c) az Európai Közösségek Tanácsának a vadon élő állat- és növényfajok számára kereskedelmük szabályozása által biztosított védelemről szóló rendeletének hatálya alá tartozó élő szervezet egyedét jogellenesen megszerzi, tartja, forgalomba hozza, az országba behozza, onnan kiviszi, az ország területén átviszi, azzal kereskedik, illetve azt károsítja vagy elpusztítja.

Ez a bűncselekmény hazánkban tipikusan a védett területek átalakításával, növények gyűjtésével, vagy vadak kilövésével valósul meg. Gyakran fedeznek fel illegális vadászatból származó elejtett példányokat a vámellenőrzések során. Egyre nő a veszélyeztetett állatok és növények nemzetközi kereskedelme. A külföldi vendégvadászok gyakran egy teljes éves madárállományt lönek ki védett fajokból.⁹⁸

Ide kapcsolódik a legnagyobb ismert természetpusztítás esete a Nagy- Alföldön. Magyar vadászok közreműködésével olasz vendégvadászok mintegy 40 védett madárfaj 11 771 egyedét lőtték ki és próbálták Olaszországba juttatni. 6 magyar és 5 olasz állampolgár ügyében végrehajtandó és felfüggesztett szabadságvesztés-büntetést szabott ki a bíróság.⁹⁹

⁹⁸ BONOMI (2003): *Op. cit.* 99-108. p.

⁹⁹ BONOMI (2010): *Op. cit.* 8. p.

4.1.3. A hulladékgazdálkodás rendjének megsértése

A bűncselekményt az követi el, aki hatóság által nem engedélyezett helyen hulladékot elhelyez, az engedély kereteit túllépi, vagy hulladékkal más jogellenes tevékenységet végez. Súlyosabban minősülő esete, ha ezeket a cselekményeket veszélyes hulladékkal követik el. A törvény büntetni rendeli a gondatlan elkövetési alakzatot is.¹⁰⁰

A leggyakoribb esetek a kommunális és háztartási hulladékok illegális elhelyezése, állati tetemek, vegyipari melléktermékek, akkumulátorok jogsértő kezelése kapcsán valósulnak meg. Emellett gyakori az illegális hulladékimport is.¹⁰¹

*Szabolcs- Szatmár- Bereg Megyében történt vádemelés az ország egyik legjelentősebb gyógyszergyártó részvénytársaságának felelős környezetvédelmi vezetője ellen környezetre veszélyes hulladék jogellenes elhelyezésének büntette miatt. A szóban forgó társaság tiszavasvári telepén jogellenesen tárolt 500 tonna kátrányt, valamint aktívszén-hulladékot.*¹⁰²

Összegzésként a büntetőjogi ügyek kapcsán elmondható, hogy a természetvédelemmel kapcsolatos büntetőügyek száma folyamatosan emelkedik. 2009-ben 750 eljárás indult, de azok megszüntetése a jellemzőbb. A környezetet veszélyeztető bűncselekmények miatti eljárásokat különös figyelemmel kísérik, az ilyen tárgyú nyomozások többsége fokozott ügyészi felügyelet mellett zajlik. A jogsértések következményeként az ügyészség szabálysértési- és büntetőeljárások kezdeményezésével közreműködik a környezetvédelmi célok megvalósulásában.¹⁰³

¹⁰⁰ Btk. 281/A. §.

¹⁰¹ BONOMI (2010): *Op. cit.* 8. p.

¹⁰² SIPOS László: Ügyészi eszközök a talajvédelemben. Törvényességi eszközökkel a természet- és környezetvédelemért. *Talajvédelem*, 1999/1-2. 13. p.

¹⁰³ BONOMI (2010): *Op. cit.* 6. p.

4.2. A magánjogi szakág

Ugyan az ügyészség elsődlegesen büntetőjogi feladatokat lát el, napjainkban egyre meghatározóbb a magánjogi tevékenysége a környezetvédelem és a természetvédelem területén.

A Ktv. és a Tvt. alapján a környezetet (és természetet) veszélyeztető tevékenység esetén a tevékenységtől eltiltás és az okozott kár megtérítése iránt indíthat keresetet az ügyész. Erre a környezetvédelmi és természetvédelmi törvények mellett az állatvédelmi törvényben foglaltak megszégése esetén is lehetősége van.¹⁰⁴

Az ügyészek peren kívüli magánjogi tevékenysége a környezetvédelmet csak közvetetten érinti a társadalmi szervezetek és az alapítványok nyilvántartásba vételével kapcsolatos eljárásban való részvételük kapcsán. Ennek okán e tevékenység részletes kifejtésétől tanulmányomban eltekintek.

3.2.1 A peres eljárás szakaszai és a környezetvédelmi keresetek

Az ügyészségnek nem célja, hogy mindenáron perre kerüljön a sor. Ennek elkerülését szolgálja a 'per előtti teljesítésre való felszólítás' magánjogi intézkedés, amely tulajdonképpen perelhárító technika.¹⁰⁵ Ha a körülmények arra engednek következtetni, hogy az intézkedéstől eredmény várható, az ügyész a kereset bírósághoz való benyújtását megelőzően felhívja az alperest illetve kötelezettet az önkéntes teljesítésre. A felszólításban nem a környezetvédelmi hatóság határozatát ismerteti az ügyész, hanem a keresetindítás alapjául szolgáló tényeket és a polgári jogi felelősség fennállásának bizonyítékait ismertette határidőt szab a tevékenység abbahagyására.¹⁰⁶

Ha az alperes reális hajlandóságot mutat a környezetet veszélyeztető magatartás megszüntetésére, az eljárás egyezségkötéssel zárulhat. Ennek előnye az elhúzódó eljárással szemben, hogy a kívánt cél hamarabb megvalósulhat. A gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, hogy a perelhárítás az esetek többségében sikeres. A cégek hírnevére adó tulajdonosok

¹⁰⁴ Az 1998. évi XXVIII. törvény alapján az állatok kíméletére és védelmére vonatkozó jogszabályok megsértése esetén az ügyész is jogosult keresetet indítani tevékenységtől eltiltás, vagy a tevékenységgel okozott kár megtérítése iránt. A gyakorlatban ez legtöbbször úgy merül fel, hogy az állattartó megszegi az állattartásra vonatkozó előírásokat, ennek következtében az ügyész kérheti a jogsértő tevékenységtől való eltiltását.

¹⁰⁵ Az ügyész magánjogi tevékenységéről szóló 7/1996. (ÜK.7.) LÜ utasítás 12.§ (2) bekezdése alapján.

¹⁰⁶ A Legfőbb Ügyész 2/2011. (VII.31.) LÜ körlevele az ügyészség környezetvédelmi tevékenységéről 13-14.pontja alapján. Ügyészségi Közlöny 2011/8.

ugyanis a teljesítést választják a bíróság általi elmarasztalással szemben. A kötelezettek az esetek többségében a felhívást követően megszüntetik a környezetet veszélyeztető állapotot, illetve felhagynak az ennek megfelelő magatartással.¹⁰⁷

A környezetvédelmi tárgyú keresetek előkészítése során az ügyész összegyűjti, ellenőrzi a bizonyítékokat, megtekinti a helyszínt, gondoskodik a szakértői vélemény beszerzéséről, valamint meghallgatja az alperesként perbe vonandó személyt vagy szervezet képviselőjét.¹⁰⁸

A környezetvédelmi kereseteket *Gerencsér Balázs Szabolcs* kétféleképpen csoportosítja:¹⁰⁹ (a) tárgyak szerint megkülönböztet veszélyeztetett környezeti elemenként – azaz tipikusan a víz, levegő, föld védelmében, a hulladékgazdálkodással, a zajártalommal összefüggésben – benyújtott kereseteket, valamint (b) tartalmuk szerint eltiltásra, illetve kártérítésre irányuló kereseteket. Az eltiltásokra irányuló keresetek esetében kiemeli, hogy a keresettel érintett tevékenység környezet- veszélyeztető mivoltának megszüntetése az elsődleges, és a teljes működés abbahagyására akkor kerül sor, ha az adott tevékenység másként – azaz a környezet veszélyeztetése vagy terhelése nélkül – nem működtethető.

Az eltiltásra irányuló keresetek tekintetében felmerülő probléma, hogy amennyiben a kötelezett nem tesz eleget.

A kár megtérítésére irányuló keresetek legfontosabb kérdése a kár mértékének megállapítása. A Ktv. környezetvédelmi kár fogalmának¹¹⁰ tartalma a Ptk. 355.§ (4) bekezdése alapján állapítható meg: ide tartozik a károsulti vagyonban bekövetkezett értékcsökkenés, a vagyoni kár kiküszöböléséhez szükséges kárpótlás, a költségek és az elmaradt haszon.¹¹¹

A természetvédelmi kár magában foglalja a tényleges vagyoni kárt, elmaradt hasznot, a károkozás felszámolásával kapcsolatban felmerült indokolt költséget, a természeti állapot és minőség károsodásából eredő, illetve a társadalom, annak csoportjai vagy az egyének életkörülményeinek romlásában kifejeződő nem vagyoni kárt. A kár megtérítése során elsősorban a természetbeni helyreállítást kell megkísérelni, a nem vagyoni kár megtérítése

¹⁰⁷ SIPOS László: A környezetvédelem és az ügyészség. Törvényességi eszközökkel a természet- és környezetvédelemért. *Ö.K.O.* 1998/3-4. 89. p.

¹⁰⁸ GERENCSÉR (2007): *Op. cit.* 171. p.

¹⁰⁹ GERENCSÉR (2007): *Op. cit.* 172. p.

¹¹⁰ Ktv. 4. § 12. pontja alapján környezetkárosítás az a tevékenység vagy mulasztás, amelynek hatására környezetkárosodás következik be. Környezetkárosodás a 13. pont alapján a környezetben, illetve valamely környezeti elemben közvetlenül vagy közvetve bekövetkező, mérhető, jelentős kedvezőtlen változás, illetve valamely környezeti elem által nyújtott szolgáltatás közvetlen vagy közvetett, mérhető, jelentős romlása.

¹¹¹ GERENCSÉR (2007): *Op. cit.* 173. p.

íránt pedig az ügyész keresetet indíthat, a megítélt kártérítést pedig a törvény a környezetvédelmi alap részére rendeli megfizetni.¹¹²

Az ügyésznek a környezetvédelmi kártérítési kereseti kérelmekben figyelemmel kell lennie a felmerült nem vagyoni kár érvényesítésére is, különösen azokban az esetekben, amikor a jogszabály által meghatározott ún. 'eszmei értékre' alapítja a kárigényt – ez ugyanis nem foglalja magában a kárfogalom valamennyi elemét, így a vagyoni kárelemeket sem.¹¹³

A környezetvédelmi keresetek mindkét típusánál nehézséget okoz a környezetjogi igény megalapozottságának a bizonyítása. A jogsértő tevékenység és a környezeti kár közötti összefüggés feltárása okoz a legtöbb esetben problémát.

További nehézséget a kár mértékének megállapítása során az jelent, hogy a károsodás veszélye az egyes szennyezési formáknál esetlegesen változó lehet – a légszennyezés hatásait például erőteljesen befolyásolja a szelek intenzitása.¹¹⁴

Amennyiben a kártérítési követelés az 1 millió forintot nem haladja meg, a közjegyző hatáskörébe tartozó fizetési meghagyásos eljárás során érvényesíthető.¹¹⁵

Környezetünk valamennyi eleme védelmében nyújt be keresetet az ügyész: (a) a vizek szennyezése miatt, (b) a levegő védelme érdekében, (c) a föld védelme érdekében, (d) a természetvédelmi jogszabályok megsértése miatt, vagy (e) a zajártalommal összefüggésben.¹¹⁶

„Minden környezeti elemet önmagában, a többi környezeti elemmel alkotott egységben és az egymással való kölcsönhatás figyelembevételével kell védeni.”¹¹⁷ Ezzel együtt úgy gondolom, célszerű az ügyész környezetvédelmi magánjogi tevékenységét szektorok szerint tanulmányozni.

¹¹² Tvt. 81. § (2), (3) és (4).

¹¹³ BÉRCESI (2001): *Op. cit.* 26- 27. p.

¹¹⁴ BÉRCESI (2001): *Op. cit.* 27. p.

¹¹⁵ 1952. évi III. tv. 313.§ valamint a fizetési meghagyásos eljárásról szóló 2009. évi L. tv. 3. § (2).

¹¹⁶ BONOMI (2003): *Op. cit.* 20. p.

¹¹⁷ Ktv. 13. § (1).

4.2.2. Földvédelem

A föld védelme a környezetvédelmi törvény alapján kiterjed a Föld felszínére, a felszín alatti rétegekre, ásványokra, talajra, kőzetekre, valamint a talaj termőképességének, szerkezetének, víz- és levegőháztartásának és élővilágának megóvására.¹¹⁸

A fő problémát ezzel kapcsolatban az jelenti, hogy a hulladékok kezelésének és ártalmatlanításának módját még mindig nem az elvárt jogkövető és környezettudatos magatartás jellemzi. Az ipari tevékenységek gondatlan végzése, az illegális hulladéklerakás sok esetben idéz elő súlyos környezetszennyezést. Az ügyészi keresetek nagyrészt a veszélyes hulladékok kijelölt helyre való szállítására, a veszélyeztető tevékenységtől való eltiltásra irányulnak azzal együtt, hogy ha a környezetben súlyos kár keletkezett, akkor kártérítési igénnyel is fellépnek. A föld károsodását nemcsak a veszélyes hulladéklerakás vagy vegyszerekkel történő szennyezés idézheti elő. A földhasználó felelőssége is jelentőséggel bír: ha nem gondoskodik a talaj termőképességének fenntartásáról és nem védi meg a földet a természeti erők okozta károktól, a szennyezőkhöz hasonlóan felelőtlen és jogszabálysértő magatartást tanúsít. Itt kell megemlítenünk még a szakszerűtlenül végzett bányászati, földtani kutatási tevékenységgel okozott károkat is. Az ügyész földvédelmi tárgyú keresetében a termőtalaj veszélyeztetésének megszüntetése mellett indítványozza a termőképesség helyreállítására való kötelezést.¹¹⁹

*Egyik esetben a Nyíregyházi Városi Ügyészség felhívást intézett egy bt-hez környezetszennyezés megszüntetése érdekében. A társaság országos jelentőségű védett gyepterületeken helyezett el kommunális hulladékot, nagy mennyiségű almoztrágyát, valamint építési törmeléket. Az szennyezéssel érintett területen szarvasmarha-tenyésztést is folytatott, az ott keletkező veszélyes hulladékot nem megfelelő módon kezelte. Ügyészi felhívásra a szennyező tevékenységet megszüntette.*¹²⁰

¹¹⁸ Ktv. 14. § (1) és (2).

¹¹⁹ BONOMI (2003): *Op. cit.* 29-33. p.

¹²⁰ Sipos (2011): *Op. cit.* 101. p.

4.2.3. Vízvédelem

A víz védelme magában foglalja a felszíni, a felszín alatti vizek védelmét, a vízkészletek mennyiségi és minőségi védelmét a medrekre, víztartó képződményeikre és azok fedőrétegeire és a partjaikra kiterjedően.¹²¹ Magyarország a nemzetközi statisztikák szerint a világ 10 legveszélyeztetettebb országai közé tartozik vizeink állapota szempontjából. Ennek fő oka abban rejlik, hogy vizeink nagy része a szomszédos országokból szennyezetten érkezik. Mindezek indokolják a vízre, mint védett tárgyra irányuló fokozottabb védelmet.¹²²

Egyre gyakoribb a tisztítatlan ipari szennyvíz élővizekbe jutása és ennek eredményeként a határértéket meghaladó szennyezettség. A kommunális szennyvíz a másik jelentős szennyezőforrás, valamint aggasztó adatokat mutat a műtrágyázás, szerves trágyázás és az állattartó telepek csatornázatlansága miatti szennyezettség. Gyakoriak az ügyészi keresetek abból az okból, hogy a kommunális szennyvizek jelentős mértékben kerülnek az élővízbe.

*Egy, a nemzetközi piacon is meghatározó szerepet betöltő részvénytársaság a gyár nyers szennyvizét átemelő szivattyúval egy medencébe jutatta, ahonnan az a Hortobágy-főcsatornába került. E káros szennyezés következményeként a befogadó 40 km-es szakaszán V. osztályú vízminőség alakult ki. Az ügyészség keresetében indítványozta a szennyező tevékenységtől eltiltást.*¹²³

¹²¹ Ktv. 18.§ (1).

¹²² BONOMI (2003): *Op. cit.* 23. p.

¹²³ SIPOS (1998): *Op.cit.* 90.p.

4.2.4. Levegővédelem

A levegővédelem szabályozása a környezetvédelmi törvény alapján kiterjed a légkör egészére, folyamataira és összetételére. Nem veszélyezteteti semmilyen mesterséges hatás, legyen az szilárd, sugárzó, folyékony vagy légnemű eredetű terhelés.¹²⁴

A leggyakoribb légszennyezések a következők: (a) porszennyezés, különösen a cementgyárak, faáru gyárak és vasművek közelében; (b) vegyi szennyezések, valamint (c) füst- és kipufogógázok.¹²⁵

A levegő szennyezéséhez kapcsolódik egy nagyon fontos elvi jelentőségű eset, melynek kapcsán a Legfelsőbb Bíróság kimondta: a környezetvédelmi perekben a Ptk. rendelkezései a környezetvédelmi jog háttér jogszabályaként alkalmazhatóak.¹²⁶ Az alperes 1997. évtől nyersvas tartalmú kohászati veszélyes melléktermékek és hulladékok újrahasznosítását végezte a perrel érintett telephelyén. Tevékenységével összefüggésben a környező településekről sorozatos panaszbejelentések érkeztek az alperestől kiáramló bűz következtében.

A Legfelsőbb Bíróság álláspontja szerint a környezetvédelem joga a szomszédjogi szabályozásnál szorosabban kapcsolódik a Ptk. kártérítési jogához. A környezetvédelem kulcsfogalmai – a környezetszennyezés, környezetkárosítás – a Ptk. rendszerében a jogellenes károkozásnak, a környezetveszélyeztetés pedig a Ptk. 341. §-ában szabályozott károsodással veszélyeztetés fogalmának feleltethető meg. Az alperes magatartása önmagában, a határértéktől függetlenül polgári jogi értelemben környezetveszélyeztető tevékenységnek minősül. A Legfelsőbb Bíróság az alperesi környezetveszélyeztetés mértékével arányosnak, szükségesnek és elegendő mértékűnek találta a jogerős ítéletben foglalt zavaró bűzterhelést okozó tevékenységtől eltiltást.

Fülöp Sándor Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosa a 2010. év során kiemelten foglalkozott a bűz jogi szabályozásával és a jogalkalmazási gyakorlattal. Ennek okán a budapesti, a nyíregyházi és a pécsi környezetvédelmi-, természetvédelmi- és vízügyi felügyelőségeknél folytatott kutatást.¹²⁷ Az összegyűjtött tapasztalatok felhasználásával

¹²⁴ Ktv. 22.§ (1) és (2).

¹²⁵ BONOMI (2003): *Op.cit.* 33. p.

¹²⁶ A Legfelsőbb Bíróság Pfv. VIII. 21.492/2010. számú elvi határozata. <http://www.lb.hu/elvhat/EP223310.html> (2011.11.10.).

¹²⁷ FÜLÖP Sándor: Beszámoló a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának 2010. évi tevékenységéről. Budapest, 2011. http://beszamolo2010.jno.hu/JNO_beszamolo_2010.pdf (2011.11.10.). 54-55. p.

fogalmazta meg az új levegővédelmi jogszabály-tervezettel kapcsolatos véleményét.¹²⁸ Ennek kapcsán kiemelte, hogy a gyakorlatban problémát okoz a bűz jelenlétének meghatározása, a zavarás mértékének helyes megállapítása. Célszerű volna, ha a hatóságok a bűzzel járó tevékenység vonatkozásában egyedi kibocsátási határértéket írhatnának elő.

4.2.5. Zaj- és rezgésvédelem

A zaj- és rezgésvédelem kiterjed a mesterségesen keltett energia-kibocsátásokra, amelyek zavaró, veszélyeztető, vagy károsító hang- és rezgésterhelést okoznak.¹²⁹

A fokozott ipari tevékenységek, a gépesítés miatt a környezet határértéket meghaladó terhelése egyre jellemzőbb napjainkban. Környezetvédelmi törvényünk alapján a zaj- és rezgésvédelmi korlátozás kiterjed minden olyan mesterséges energia-kibocsátásra, amely zavaró, veszélyeztető vagy károsító hang- vagy rezgésterhelést okoz. Leggyakrabban a gazdálkodó szervek ellen terjesztenek be kereset az ügyészek zajvédelemhez kapcsolódóan, azok ugyanis a zajkibocsátási határérték rendszeres túllépésével zavarják a közvetlen környezetükben élők nyugalma. A legkomolyabb zajterhelési gondokat a közeli téglagyárak, bútorgyárak okozzák a lakóövezetekben.¹³⁰

4.2.6. A természetvédelmi jogszabályok megsértése miatt benyújtott ügyési keresetek

A szennyező vagy veszélyeztető magatartástól eltiltást, illetve az okozott kár megtérítését indítványozó kereseteket a legtöbb esetben a természetvédelmi jogszabályokat sértő magatartás miatt nyújtja be az ügyész.¹³¹

A Legfőbb Ügyész 2010. évi beszámolója alapján az ügyészségek magánjogi tevékenységük körében mintegy 24 környezetvédelmi és természetvédelmi keresetet nyújtottak be, és ehhez kapcsolódóan 233 intézkedés történt.¹³²

¹²⁸ JNO-559/2010. vélemény a levegő védelméről szóló 306/2010. (XII.23.) kormányrendeletre.

¹²⁹ Ktv. 31. § (1).

¹³⁰ BONOMI (2003): *Op. cit.* 36. p.

¹³¹ CSERGŐ Márta: Az ügyész környezetvédelmi tevékenysége. A Miskolci Egyetemen 2010.11.23-án elhangzott előadás.

¹³² J/2879 A Legfőbb Ügyész országgyűlési beszámolója az ügyészség 2010. évi tevékenységéről. 35. p.

Egy vadásztársaságot 25 millió forint kártérítés megfizetésére kötelezett a bíróság az ügyészi keresetben foglaltaknak megfelelően, miután olasz vendégvadászok bérvadásztatása során tiltott csalogatóeszközöket helyeztek ki és ennek segítségével védett madarak – jellemzően fürj és szalonka – teljes éves állományát lőtték ki.¹³³

¹³³ BONOMI (2003): *Op. cit.* 40-41. p.

4.3. A közigazgatási jogi szakág

A környezetvédelmi állami igényérvényesítés elsősorban a közigazgatási szervek hatósági intézkedésein keresztül valósul meg. Ezen közigazgatósági hatóságok felett az ügyész törvényességi felügyeleti jogkört gyakorol: ennek keretein belül a hatóságok eljárásai és döntései törvényessége felett őrködik.¹³⁴

Az ügyész törvényességi felügyeletének jogszabályi hátterét az Alkotmány és az Ütv. fogalmazza meg. A közigazgatás törvényességét biztosítja többek között az ügyészi törvényességi felügyeleti rendszer, de az ügyész feladata közreműködni annak biztosításában is, hogy mindenki megtartsa a törvényeket.¹³⁵

Az ügyészségi törvény V. fejezete, valamint a 13/1994. (ÜK.12.) LÜ utasítás rendelkezik a törvényességi felügyelet köréről. A törvényességi felügyelet kiterjed a kormánynál alacsonyabb szintű államigazgatási szervek által kibocsátott jogszabályokra, az állami irányítás egyéb jogi eszközeire, a hatóságok általános érvényű rendelkezéseire és egyedi döntéseire.¹³⁶ Ezen szervezetek működése azért is érdekes a környezetvédelmi feladatokat ellátó ügyész számára, mert az ügyiratok fontos információs forrást jelentenek a keresetindítás alapjául szolgáló tényállások felderítéséhez.

A törvényességi felügyelet során törvénytörés észlelése esetén az óvás,¹³⁷ felszólalás és figyelmeztetés¹³⁸ és a jelzés eszközei állnak az ügyész rendelkezésére. Utóbbi két eszköz kapcsolódik leginkább a környezetvédelem vezérelvéhez, a megelőzéshez és elővigyázatossághoz.¹³⁹

Törvényességi ellenőrzésre törvényességi kérelem elbírálása útján, valamint vizsgálat lefolytatása útján kerülhet sor. Környezetvédelmi szempontból különösen ez utóbbinak van jelentősége. Az ügyészi szervek a Legfőbb Ügyészség által előírt tematika szerint végzik a vizsgálatokat helyi, megyei és országos szinten.

A vizsgálat tárgyát képezheti a hatósági és szakhatósági tevékenység környezeti elemenként, valamint az önkormányzatok törvényességi ellenőrzése jelentős.¹⁴⁰

¹³⁴ BONOMI (2003): *Op. cit.* 42. p.

¹³⁵ GERENCSE (2007): *Op. cit.* 181. p.

¹³⁶ Ütv. 13. § (1).

¹³⁷ Ütv.13/A.§.

¹³⁸ Ütv. 16.§.

¹³⁹ GERENCSE (2007): *Op. cit.* 183. p.

¹⁴⁰ GERENCSE (2007): *Op. cit.* 183-184. p.

2010-ben a Legfőbb Ügyészség előírta az ügyészségek részére a természetvédelmi hatósági eljárások törvényességi vizsgálatát annak megállapítása céljából, hogy a felügyelőség engedélyezési-, bírságotlasi- és kötelezési-, valamint szakhatósági aktusai megfelelően szolgálják-e a jogszabályok előírásainak érvényesülését és a természet védelmét.

A 2010. évben országos vizsgálat tárgyát képezte a természetvédelmi hatóságok eljárásának törvényessége. A megyei főügyészségek vizsgálták továbbá a növényvédelmi, építésügyi hatóságok intézkedéseit, a termőföld más célú hasznosításával, művelési ágának megváltoztatásával kapcsolatos eljárásokat.¹⁴¹

A fent említett országos vizsgálat beszámolóiból elemzés céljából a Borsod-Abaúj-Zemplén megyei és Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei állnak rendelkezésemre, álláspontom szerint azonban következtetésem országos általánosításra is alapul szolgálhatnak.

*A Borsod–Abaúj–Zemplén Megyei Főügyészség és a Szabolcs–Szatmár–Bereg Megyei Főügyészség a 2010. évben a Legfőbb Ügyészség vizsgálati terve alapján lefolytatta a természetvédelmi hatósági eljárások törvényességi vizsgálatát.*¹⁴²

A vizsgálat célja mindkét esetben annak megállapítása volt, hogy a felügyelőség engedélyezési, kötelezési és bírságotlasi, valamint szakhatósági eljárásai megfelelően szolgálják-e a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény és a vonatkozó egyéb jogszabályok előírásainak érvényesülését és a természetvédelem érdekeit.

A vizsgált szervek az Észak–Magyarországi Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség (ÉKTVF), valamint a Felső–Tisza–Vidéki Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség voltak. A vizsgálat alá a 2009. év intézkedései kerültek.

*A felügyelőségek eljárását meghatározott szempontok szerint*¹⁴³ *vizsgálták a főügyészségek a Tvt. 39.§ (1) a-h. pontokban meghatározott tárgykörökre kiterjedően. A Borsod–Abaúj–Zemplén Megyei Főügyészség összesen 159, a Szabolcs–Szatmár–Bereg Megyei Főügyészség 175 egyedi ügyet érintett a vizsgálattal.*

Összességében mindkét vizsgálat megállapította, hogy a felügyelőségek a természetvédelmi hatósági tevékenységüket magas színvonalon, megfelelő szakmai felkészültséggel végzik. A vizsgálatok érintették a két hatóság (a) engedélyezési eljárásait, (b) szakhatósági

¹⁴¹ J/2879 A Legfőbb Ügyész országgyűlési beszámolója az ügyészség 2010. évi tevékenységéről. 35. p.

¹⁴² A Legfőbb Ügyészség 2010. évi vizsgálati tervének B/2. pontja alapján lefolytatott természetvédelmi hatósági eljárások törvényességi vizsgálata a B–A–Z Megyei Főügyészségen, valamint A Felső–Tisza–Vidéki Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség által folytatott természetvédelmi hatósági eljárások törvényességének vizsgálata a Szabolcs–Szatmár–Bereg Megyei Főügyészségen.

¹⁴³ A vizsgálati szempontokat a Legfőbb Ügyészség Ig.152/2010. számú leirata tartalmazza.

közreműködését, (c) kötelezési gyakorlatukat, (d) természetvédelmi bírság kiszabását érintő gyakorlatukat, valamint az (e) eljárási szabályok érvényesülését. .

A fenti vizsgálatok eredményei megfelelnek az országos eredményekkel – derül ki a Legfőbb Ügyészség 2010. évi összefoglaló jelentéséből.¹⁴⁴ A Legfőbb Ügyészség vizsgálati terve alapján a megyei (fővárosi) főügyészségek összesen mintegy 1700 ügyet vontak vizsgálat alá a fenti célok érdekében. Emellett a Legfőbb Ügyészség vizsgálta az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség eljárásait.

A hatósági eljárások jellemzően törvényesek voltak, az anyagi és eljárásjogi szabályok megtartásra kerültek. Az intézkedések országszerte hatékonyan érvényre juttatták a természeti értékek és természeti területek védelmét.

A vizsgálatokkal a Legfőbb Ügyészség célja az volt, hogy az útmutatásokkal segítse a szervet a természetvédelemmel kapcsolatos eljárások során felmerülő problémák megoldásában és az egységes gyakorlat kialakításában.

¹⁴⁴ Ig.559/2010. Összefoglaló jelentés a természetvédelmi hatósági eljárások törvényességi vizsgálatáról.

5. Az ügyész környezetvédelmi tevékenységét érintő módosítások az új ügyészségi törvény tervezetében¹⁴⁵

A 2011 októberében benyújtott, az ügyészségről szóló törvényjavaslat változtatásai az ügyész környezetvédelmi tevékenységét is széles körben érintik. Az általános rendelkezések között a tervezet deklarálja:

1.§ (1) „Az ügyészség az igazságszolgáltatás közreműködőjeként érvényesíti az állam büntetőigényét a büntetőeljárásról szóló törvényben meghatározott feltételek szerint, (...)

(2) Az ügyészség a közérdek védelme érdekében közreműködik annak biztosításában, hogy mindenki betartsa a törvényeket.”

Az ügyész 'közérdekvédelmi tevékenysége' – a jelenleg hatályos elnevezéssel élve a közigazgatási és magánjogi tevékenysége – a IV. fejezetben kerül szabályozásra. A büntetőjogon kívüli feladatokat részben a javaslat, részben egyéb törvények tartalmazzák.

Az ügyész az igazságszolgáltatás közreműködőjeként gyakorolja a büntetőjogon kívüli feladatait, elsősorban perindítási jogával, hatósági eljárások kezdeményezésével és jogorvoslat előterjesztésével járul hozzá a törvényesség helyreállításához (együttes elnevezésük: 'fellépés').¹⁴⁶

Az ügyész környezetvédelmet érintő magánjogi tevékenysége változatlan marad, azonban jelentős változásokat jelent a tervezet a közigazgatási jogi szakág tekintetében.

Az egyik legfontosabb ilyen módosítás, hogy megszűnik az általános törvényességi felügyeleti¹⁴⁷ jogkör, helyébe lép a 'törvényességi ellenőrzés',¹⁴⁸ amely főszabályként konkrét döntést érinthet. Egyesületek és alapítványok tekintetében megmarad az ügyész működés-felügyelete.

Módosulnak azonban az ügyész eszközei: megszűnik az óvás és a felszólítás, helyette a 'önkéntes teljesítésre felhívással'¹⁴⁹ élhet a törvényesítés megszüntetése érdekében.

¹⁴⁵ T/4745. számú törvényjavaslat az ügyészségről. Budapest, 2011. október. E tanulmány befejezésekor a törvényjavaslat a 2011.11.23-án esedékes záróvita előtt áll. Hatályba lépés várható időpontja: 2012.01.01.

¹⁴⁶ T/4745. számú törvényjavaslat az ügyészségről. Budapest, 2011. október. 26.§ (1).

¹⁴⁷ A törvényjavaslat részletes indoklásában utal arra, hogy a hatályos terminológiai meghatározás pontatlan, mert a felügyeleti jogkör a közigazgatási jogban a felügyelt szerv döntéseinek megsemmisítését és új eljárásra utasítását is magában foglalja, az ügyész azonban nem rendelkezik ilyen jogosítványokkal.

¹⁴⁸ T/4745. számú törvényjavaslat az ügyészségről. Budapest, 2011. október. 29.§ (1).

¹⁴⁹ T/4745. számú törvényjavaslat az ügyészségről. Budapest, 2011. október. 26.§ (3).

A felhívásban 60 napos határidőt tűz a kötelezettnek, amennyiben ez eredménytelenül telik el –tehát a címzett nem válaszol, vagy a felhívásban foglaltaknak nem tesz eleget –, az ügyész 30 napon belül fellép: keresetindítási jogával élhet a közigazgatási bíróság felé. E változtatás oka, hogy az ügyész közvetlenül a törvénysértőnek tartott döntést támadhassa meg bíróság előtt, szemben a jelenlegi szabályozással, amely alapján felülvizsgálat-kérési joga van az óvást elutasító határozattal szemben. Álláspontom szerint e változtatás lehetővé teszi a törvénysértő állapot gyorsabb és egyszerűbb megszüntetését.

A törvénysértés minél gyorsabb orvoslását szolgálja az a rendelkezés is, hogy az ügyész felhívását az eljáró szerv felügyeleti szervéhez nyújtja be – kivéve, ha nincs felügyeleti szerve, az nem jogosult intézkedésre, illetve a felügyeleti szerv a Kormány.

A jelzés eszközét¹⁵⁰ a változtatások nem érintik.

A tervezet kiemel néhány olyan indokot, amellyel összefüggésben egyes törvények perindításra jogosíthatják fel az ügyészt: így a környezet, természet és termőföld védelme érdekében is.¹⁵¹ Ezekben az esetekben az eljárás közérdekűségét vélelmezni kell.

¹⁵⁰ T/4745. számú törvényjavaslat az ügyészségről. Budapest, 2011. október. 26.§ (7).

¹⁵¹ T/4745. számú törvényjavaslat az ügyészségről. Budapest, 2011. október. 27.§ (5).

6. De lege ferenda

Az ügyész környezetvédelmi tevékenységének kutatása során az alábbi észrevételek fogalmazódtak meg a kutatásom tárgyát illetően.

Az első, és egyben az egyik leginkább számottevő a szakági együttműködés kérdése. Mivel a környezet védelme a maga összetett, több jogágra is kiterjedő jellegéből adódóan egy speciális területe az ügyészi munkának, ennek megfelelően ellátása során sajátos technikára van szükség. A magánjogi szakágban tevékenykedő ügyész munkája speciálisan kapcsolódik a büntetőjogban eljáró kollégáéhoz, az együttműködés itt elmaradhatatlan. Ennek javítására kiváló eszközök a rendszeres, vagy esetenkénti konzultációk, munkacsoportok létrehozása. Lényeges, hogy az egyes szakági ügyészek tájékozottak legyenek a másik szakág munkáját illetően is – így lehetséges megvalósítani az eredményes összmunkát.

Szintén a környezetvédelem sajátosságaiból adódik az a probléma, hogy az elkövetett törvénysértések tekintetében nagy a látencia. Minél több ügyről szerez tudomást az ügyész, annál hatékonyabban folytathatja környezetvédelmi tevékenységét. Megoldást jelent erre a Sipos László által hangsúlyozott módszer: az ügyész e tevékenységének széleskörű publikálása, valamint a – nem csupán a hazai – civil szervezetekkel való szorosabb együttműködés. Álláspontom szerint ezek az eszközök országosan kell, hogy alkalmazottak legyenek Szabolcs-Szatmár-Bereg Megye példáját alapul véve.

Nagyobb végrehajtási garanciára lenne szükség egyes intézkedések tekintetében, így például amikor a bíróság a környezetkárosító tevékenységtől jogerősen eltilt egy személyt illetve szervezetet. Ezekben az esetekben sajnos a gyakorlatban semmilyen következménnyel nem jár, ha a kötelezett nem teljesíti a jogerős ítéletben foglaltakat.¹⁵²

Hasonlóan erőtlen eszköz a környezetvédelmi és természetvédelmi hatóságok bírságolási jogköre: a nagyobb gazdasági potenciállal rendelkező cégek előre beépítik az éves költségvetéseikbe és hosszú éveken keresztül fizetik a jogsértő magatartás megszüntetése helyett. Ezekben az esetekben az ügyészi felhívás és a per lehetőségének kilátásba helyezése a gyakorlati tapasztalatok szerint megoldást jelent. Véleményem szerint a bírság mértékének jelentősen magasabbnak kellene lennie ahhoz, hogy e szervezetek magatartását a kívánt környezetvédelmi céloknak megfelelően képes legyen befolyásolni.

¹⁵² GERENCSÉR Balázs Szabolcs megjegyzi, hogy az általános végrehajtási szabályoknak megfelelően kell eljárni ilyen esetben, azonban a végrehajtási törvény sem jelent semmilyen garanciát arra, hogy az intézkedés eléri célját.

További problémaként merül fel a bírságolás tekintetében, hogy külföldi állampolgárral szemben önkéntes teljesítés hiányában gyakorlatilag behajthatatlan. Különösen a határterületi megyék gyakorlatában merülnek fel külföldi állampolgárok által elkövetett környezetvédelmi jogsértések. Amennyiben a kötelezett nem teljesít önként, a bírságot – más államokkal való közigazgatási jogegyezmények hiányában – vele szemben végrehajtani nem lehet.

Nemzetközi kitekintés során tudomást szereztem a 'környezetvédelmi ügyész' intézményéről. Úgy gondolom, a hazai szabályozásnak is hasonló irányok felé kell haladnia. Párhuzam vonható a büntető- és magánjogi szakági munkacsoportok, valamint ezen intézmény között: mindkettő esetében jól felkészült ügyészek csoportja látja el a környezetet érintő ügyészi feladatokat, megoldva ezzel az együttműködés esetlegesen felmerülő problémáit.

Ez a megoldás véleményem szerint azért különösen hatékony, mert a büntetőjog és a civiljog eszközeivel egyaránt jogosult és köteles fellépni a környezet károsításával szemben. A hazai gyakorlatban állandó környezetjogi munkacsoportok létrehozásával lenne célszerű megvalósítani ezt a megoldást, amelyek a konkrét ügyeket a legelső intézkedéstől az utolsóig – a nyomozás felügyeletétől, a vádemeléstől egészen a magánjogi következményekig – lebonyolítanák.

Ennek köszönhetően az információáramlás problémái, a szervezetlenség könnyedén kiküszöbölhetőek. Már az esetleges büntetőeljárás során láthatóvá válik számára, hogy melyek azok a vizsgálatok, amelyek lefolytatása egy későbbi polgári peres eljárás során is nélkülözhetetlenek lesznek. Ennek megfelelően az egyes ügyek hatékonyabban feldolgozhatóak lennének a büntetőeljárás folyamatától az esetleges kártérítési kereset benyújtásáig.

Végül lényegesnek tartom hangsúlyozni, hogy az ügyész környezetvédelmi tevékenysége meg kell, hogy feleljen a környezetvédelem alapgondolatának: a megelőzés fontosságának. A szabályalkotás és a gyakorlat egyaránt ebbe az irányba kell, hogy mutasson jelenleg és a jövőben egyaránt. Ennek okán erősíteni és bővíteni szükséges az ügyész törvényességi ellenőrzési jogkörét a természetvédelmi és környezetvédelmi hatóságok tekintetében, amelynek segítségével felhívhatja a hatóságok figyelmét az egyes szabálysértő döntésekre, ezen keresztül pedig megakadályozhatóak a jövőben bekövetkező a környezetkárosító magatartások.

7. Összefoglalás

Az emberi tevékenység és annak környezetre gyakorolt hatása egyidős az emberiséggel, mégis az utóbbi 150 évben minden eddiginél nagyobb jelentőségre tett szert. A természeti katasztrófák jelentik a XXI. század legnagyobb problémáit, amelyek az emberi magatartás következményei.

Az ember és környezete kapcsolatát romboló negatív tendenciák visszaszorítása és megelőzése környezettudatos szemléletmódot és jogkövető magatartást igényel. A környezetvédelem sajátosságából adódóan folyamatosan jelentkeznek korábban nem tapasztalt jelenségek, melyek újszerű ökológiai hatásának felmérése és az ellenük való védekezés addig nem ismert formáját tehetik szükségessé. Ez a környezet védelmét szolgáló jogszabályok folyamatos felülvizsgálatát igényli. A jogalkotó feladata észrevételezni ezeket és reagálni ezekre a jelenségekre.

A környezet védelme komplex, összetársadalmi tevékenység, amelyhez azonban az ügyész is hozzájárulhat jogkörei célravezető használatával.

A jogterület jellemzőire figyelemmel a megelőzés fontossága kerül előtérbe és az ügyész a hagyományos – jogsértést szankcionáló tevékenysége – mellett a prevenció eszközeivel kell, hogy előmozdítsa az ember és környezete harmonikus kapcsolatát.

Az elmúlt évek tapasztalatai alapján az ügyészi intézkedések eredményesen szolgálják a fenntarthatóság követelményét – valamint ennek segítségével a közérdeket. Úgy gondolom, hogy az ügyészség e tevékenysége a jövőben egyre nagyobb szerephez juthat, hosszú távon elősegítve ezzel a környezeti értékek megmaradását és az állampolgárok környezettudatos magatartását.

Bibliográfia

Jogszabályjegyzék

1. 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmánya.
2. A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény.
3. A természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény.
4. Az állatok védelméről és kíméletéről szóló 1998. évi XXVIII. törvény.
5. Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény.
6. A hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény.
7. 1978. évi IV. törvény a Büntető Törvénykönyvről.
8. A fizetési meghagyásos eljárásról szóló 2009. évi L. törvény.
9. A Magyar Köztársaság Ügyészségéről szóló 1972. évi V. törvény.
10. T/4745. számú törvényjavaslat az ügyészségről, 2011. október.

Szakkönyvek

1. Bándi Gyula: Környezetvédelmi kézikönyv. 3. javított kiadás, KJK – KERSZÖV Kft, Budapest, 2000.
2. Bándi Gyula: Környezetjog, Osiris Kiadó, Budapest, 2002.
3. Bonomi Nóra Katalin: Ügyészi tevékenység a környezetvédelemben, KJK – KERSZÖV Kft, Budapest, 2003.
4. Csák Csilla: Környezetjog. I. kötet. Novotni Kiadó, Miskolc, 2008.
5. Fodor László: Környezetjog. DE-ÁJK – Lícium Art, Debrecen, 2006.
6. Fodor László: Környezetvédelem az Alkotmányban, Gondolat – Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 2006.
7. Kerekes Sándor – Szilágyi János: A környezeti menedzsment közgazdasági eszközei. Complex Kiadó, Budapest, 1999.
8. Kerényi Attila: Általános környezetvédelem: globális gondok, lehetséges megoldások. Mozaik Kiadó, Szeged, 2006.
9. Nagy Zoltán – Olajos István – Raisz Anikó – Szilágyi János Ede: Környezetjog II. – Tanulmányok a környezetjogi gondolkodás köréből. Novotni, 2010.
10. Sipos László: Zöld Könyv – Környezetvédelmi tanulmányok 1998-2011. Örökségünk Könyvkiadó, Nyíregyháza, 2011.

Egyéb felhasznált irodalom

1. A környezetet veszélyeztető tevékenységekből eredő kárért való polgári jogi felelősségről szóló Luganoi egyezmény, 1993.
2. A Legfelsőbb Bíróság Pfv. VIII. 21.492/2010. számú elvi határozata.
3. A Legfőbb Ügyész 2/2011. (VII.31.) LÜ körlevele az ügyészség környezetvédelmi tevékenységéről (Ügyészségi Közlöny 2011/8.).
4. Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának Rec (2000) 19 sz. ajánlása az ügyészek szerepéről (Council of Europe Recommendation).
5. Balkányi Ilona: Az ügyészség környezetvédelmi feladatai és az információhiány problémája. A környezeti adatokhoz való hozzáférés lehetőségei a magyar közigazgatásban c. konferencián elhangzott előadás. Debrecen, 2004.02.26.
6. Bartha Márton – Varga Erzsébet: Ügyészi tevékenység a környezetvédelemben. Rendszeti Szemle, 2009. 33-41. p.
7. Bércesi Zoltán: Az ügyész szerepe a környezetvédelemben. *Jura* 2001/2. 18-29. p.
8. Bonomi Nóra Katalin: Az ügyész közérdekű tevékenysége a környezetvédelemben és a fogyasztóvédelemben Magyarországon. Eurojustice konferencián elhangzott előadás, Budapest, 2010.10.28.
9. Csergő Márta: Az ügyész környezetvédelmi tevékenysége. A Miskolci Egyetemen 2010.11.23-án elhangzott előadás.
10. Fodor László: Az Európai Környezetjog és a tagállamok jogalkotási mozgástere. *Jogtudományi Közlöny*, 53/10, 1998. 385-389. p.
11. Fodor László: A környezethez való jog dogmatikája napjaink kihívásai tükrében. *Miskolci Jogi Szemle* 2/1, 2007. 5-19. p.
12. Fülöp Sándor: Beszámoló a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának 2010. évi tevékenységéről. Budapest, 2011.
13. Fülöp Sándor: A jövő nemzedékek országgyűlési biztosának állásfoglalása az új Alaptörvény környezetvédelmi és fenntarthatósági rendelkezéseiből eredő állami felelősségről. JNO-258. Budapest, 2011.
14. Gerencsér Balázs Szabolcs: Magánjogi eszközök és törvényességi ellenőrzés az ügyész környezetjogi tevékenységében. *Iustum Aequum Salutare*, III.2007/1. 165-188. p.

15. Gerencsér Balázs Szabolcs: A holland ügyészség büntetőjogon kívüli tevékenysége. Kézirat lezárva: Budapest, 2011.
16. Gerencsér Balázs Szabolcs: A luxemburgi ügyészség büntetőjogon kívüli tevékenysége. Kézirat lezárva: Budapest, 2011.
17. Gerencsér Balázs Szabolcs: A belga ügyészség büntetőjogon kívüli tevékenysége. Kézirat lezárva: Budapest, 2011.
18. Ig.559/2010. Összefoglaló jelentés a természetvédelmi hatósági eljárások törvényességi vizsgálatáról.
19. J/2879 A Legfőbb Ügyész országgyűlési beszámolója az ügyészség 2010. évi tevékenységéről.
20. Kóhalmi László: A környezet védelme a magyar büntetőjogban. Doktori értekezés, PTE ÁJK, Pécs, 2010.
21. Sipos László: A környezetvédelmi ügyészi tevékenység módszerei és tapasztalatai Szabolcs- Szatmár- Bereg Megyében. *Ügyészek Lapja* 1999/5. 37-50. p.
22. Sipos László: Ügyészi eszközök a talajvédelemben. Törvényességi eszközökkel a természet- és környezetvédelemért. *Talajvédelem*, 1999/1-2. 10-15. p.
23. Sipos László: A környezetvédelem és az ügyészség. Törvényességi eszközökkel a természet- és környezetvédelemért. *Ö.K.O.* 1998/3-4. 86-92. p.
24. Sipos László: Egy főügyészség nemzetközi kapcsolatairól. *Ügyészek Lapja* 1994/5. 58-60. p.
25. Sipos László: A Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei környezetvédelmi ankétról. *Ügyészek Lapja*, 1998/2. 72-74. p.
26. Sipos László: A nyíregyházi környezetvédelmi ankétról. *Ügyészek Lapja*, 2009/3-4. 35-38. p.
27. Szalóki Kitti: Környezetvédelem az Európai Unióban. *Ügyészek Lapja*, 16/ 5, 2009. 57-66. p.
28. Szalóki Kitti: A környezet védelmének intézményi háttere, környezetvédelmi jogforrások, *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 2010/9. 40-47. p.
29. Szalóki Kitti: Környezetvédelem a magyar alaptörvényben, *Ügyészek Lapja*, 2010/6. 51-60. p.
30. Szalóki Kitti: Az ügyész környezetvédelmi tevékenysége- gyakorlati tapasztalatok. *Ágrár- és Környezetjog*, 2011/10. 42-50. p.

31. Szilágyi János Ede: Környezetjog – elméleti rész. Kézirat lezárva: 2011.09.08. Miskolc.
32. Szilágyi János Ede: A fenntartható fejlődés intézményi háttere- a környezetjog elméleti része. A Miskolci Egyetemen 2010.09.23-án elhangzott előadás.
33. Varga Zs. András: Jelentés az európai ügyészségek büntetőjogon kívüli tevékenységéről az Európai Legfőbb Ügyészek Konferenciájának 6. budapesti ülésére. Romániai Magyar Jogtudományi Közlöny, 2005/2. 53-61. p.
34. 13/1994. (ÜK.12.) LÜ utasítás az ügyész törvényességi felügyeletéről.
35. 28/1994. (V.28.) AB határozat.
36. 996/G/1990. AB határozat.

Külföldi források

1. Pollock, Mark S.: Local prosecution of environmental crime. Environmental Law, 1992/22. 1405-1420. p.
2. Madonna, Steven J. – Breslin, Kathleen M.: The environmental prosecutor: New Jersey's innovative approach to environmental enforcement. Environmental Law Journal, 1992/III. 47-69. p.

Internetes források

1. <http://www.uncsd2012.org/rio20/> (2011.11.10.)
2. <http://www.unep.org> (2011.11.10.)
3. <http://ec.europa.eu/environment/newprg/index.htm> (2011.11.10.)
4. <http://www.ff3.hu/stock.html> (2011.11.10.)
5. www.e-justice.europa.eu (2011.11.10.)
6. <http://rmjk.adatbank.transindex.ro/pdf/06.Varga.pdf> (2011.11.10.)
7. http://lex.jak.ppke.hu/~holmes/egyeb/openbaar/03-the_netherlands.pdf (2011.10.25.)
8. <http://lex.jak.ppke.hu/~holmes/egyeb/openbaar/04-luxemburg.pdf> (2011.10.25.)
9. <http://lex.jak.ppke.hu/~holmes/egyeb/openbaar/02-Belgium.pdf> (2011.10.25.)
10. <http://www.inece.org/1stvol2/madonna.htm> (2011.11.10.)
11. <http://www.lb.hu/elvhat/EP223310.html> (2011.11.10.).
12. http://beszamolo2010.jno.hu/JNO_beszamolo_2010.pdf (2011.11.10.)
13. <http://www.inece.org/1stvol2/madonna.htm>