

ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

K-834/2012/1

Ügyszám: AJB-1925-2/2012
Előadó: dr. Barta Eszter

Dr. Kiss László
alkotmánybíró

Alkotmánybíróság

1535 Budapest,
Pf. 773.

Tisztelt Alkotmánybíró Úr!

MAGYAR KÖZTÁRSASÁG ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGA	
Ügyszám:	111/782-2/2012.
Érkezett:	2012 FEBR 21
Példány:	1
Melléklet:	db
Keltesítőroda:	P-1

A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa jogutódjaként – a II/782-1/2012. AB számú végzésre hivatkozással – az ügy alapjául szolgáló indítványt az alábbiakkal egészítem ki.

Az országgyűlési biztos indítványában a telepengedély, illetve a telep létesítésének bejelentése alapján gyakorolható egyes termelő és egyes szolgáltató tevékenységekről, valamint a telepengedélyezés rendjéről és a bejelentés szabályairól szóló 358/2008. (XII.31.) Korm. rendelet alkotmányellenessége miatt fordult az Alkotmánybírósághoz. Az indítvány szerint a kérdéses jogszabály az Alkotmány 18. §-ába, 36. §-ába, valamint 70/D. §-ába ütközik, a biztos erre hivatkozással kérte a támadott jogszabály alkotmányellenességének megállapítását.

A vitatott rendelet álláspontom szerint az Alaptörvény alábbi rendelkezéseit sérti:

– XX. cikk

„(1) Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez.

(2) Az (1) bekezdés szerinti jog érvényesülését Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő.”

– XXI. cikk (1) bekezdés

„Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”

Tekintettel arra, hogy az Alaptörvény felhívott rendelkezései az Alkotmány korábbi szövegével tartalmilag megegyeznek, a jogelőd országgyűlési biztos által benyújtott indítványt – annak indokolásával együtt, az Alkotmány 36. §-ába ütközésre vonatkozó érvelés kivételével – fenntartom, azt kiegészíteni nem kívánom.

Budapest, 2012. február „16”.


Üdvözlettel:

Prof. Dr. Szabó Maté





**JÖVŐ NEMZEDÉKEK
ORSZÁGGYŰLÉSI BIZTOSA**

MAGYAR KÖZTÁRSASÁG ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGA	
Ügyszám:	1024/6/2009/1
Erkezett:	2009 SZEPT 22. 
Példány:	1
Melléklet:	—
Kezelőiroda:	auel
	db

Kezelőiroda

2009 SZEPT 22

Jakócs

Ügyszám: JNO-4699-3/2009
Ügyintéző: dr. Gyűrű Attila
Telefon: 06/1/47-57-334
e-mail: gyuru@obh.hu
Tárgy: Jogszabály
alkotmányellenessége

Dr. Paczolay Péter úr részére
Alkotmánybíróság elnöke

Magyar Köztársaság Alkotmánybírósága
Budapest
Donáti utca 35-45.
1015

A telepengedély, illetve a telep létesítésének bejelentése alapján gyakorolható egyes termelő és egyes szolgáltató tevékenységekről, valamint a telepengedélyezés rendjéről és a bejelentés szabályairól szóló 358/2008. (XII. 31.) Korm. rendelet alkotmányellenessége

I. Formai jellegű alkotmányos aggályok

A jogalkotással kapcsolatos eljárási szabályok és garanciák megtartása a jogállamiság egyik alapvető követelménye, mely nem kizárólag az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből, hanem az alaptörvény szellemiségéből következik. A jogalkotás folyamatának alapszabályait az Alkotmány, a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény tartalmazzák, ezt egészítik ki az egyes jogterületekre vonatkozó speciális szabályok – a jelen esetben a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Kvt.) rendelkezései – illetve az említett normákban előírt követelmények értelmezéséhez adnak támpontot az Alkotmánybíróság által e tárgykörben hozott határozatok.

A Kvt. által előírt speciális rendelkezések közül meg kell említeni a törvény 44. § (2) bekezdését, melynek értelmében a környezetvédelemmel összefüggő törvényjavaslat más jogszabály, valamint országos és regionális jelentőségű koncepciók előkészítője – az e törvényben meghatározott kivételekkel - köteles az intézkedés környezetre gyakorolt hatásait vizsgálni és értékelni, és azt vizsgálati elemzésben összefoglalni, melyet véleménynyilvánítás céljából a döntésre jogosult szervhez való benyújtás előtt meg kell küldeni az Országos Környezetvédelmi Tanácsnak (a továbbiakban: Tanács).

A Tanács, mint javaslattevő-veleményező szerv biztosítja a környezetvédelem széles körű társadalmi tudományos és szakmai megalapozását és egyik legfőbb feladata, hogy a jogalkotásban aktívan közreműködve elősegítse az egyes előterjesztések környezetre, ezáltal

egyben a fenntarthatóságra gyakorolt hatásainak alaposabb elemzését, így biztosítva azt, hogy a jövő generációk létfeltételeit befolyásoló szempontok ne csak a klasszikus értelemben vett jogalkotó szervek részéről, hanem a társadalom oldaláról is kellő súllyal kerüljenek értékelésre.

Az Alkotmánybíróság működése során több esetben foglalkozott a jogalkotási eljárás során lefolytatandó egyeztetési, illetve véleményeztetési kötelezettség elmulasztása alkotmányosságának kérdésével (16/1998. (V. 8.) AB határozat, 39/1999. (XII. 21.) AB határozat, 10/2001. (IV. 12.) AB határozat, 7/2004. (III. 24.) AB határozat) és a 30/2000. (X. 11.) AB határozatban környezetvédelmi tárgyú jogszabállyal kapcsolatban állapította meg formai szempontok alapján az alkotmányellenességet a véleményeztetési kötelezettség garanciális szabályainak be nem tartása miatt.

A nehéz tehergépkocsik közlekedésének korlátozásáról szóló 111/1995. (IX. 21.) Korm. rendelet módosításáról szóló 99/1997. (VI. 11.) Korm. rendelet alkotmányellenességének kimondása során a Testület részletesen elemezte a jogalkotási eljáráshoz kapcsolódó egyeztetési kötelezettség követelményét, kimondva, hogy az Alkotmány 36. §-a szerint a Kormány feladatának ellátása során együttműködik az érdekelt társadalmi szervekkel, azonban az e paragrafus, valamint a Jat. által előírt általános – minden jogalkotási aktusra vonatkozó – egyeztetési kötelezettségből nem következik, hogy annak elmulasztása automatikusan a jogszabály közjogi érvénytelenségét idézné elő, ellenkező esetben a jogalkotó nem tudná az Alkotmányból adódó jogalkotási feladatait ellátni, mivel beazonosíthatatlan és felleltározhatatlan lenne azon érdekképviselői szervek száma, melyeknek az egyeztetési eljárásba való bevonása szükséges lehet. Erre tekintettel alakította ki az AB a „közhatalmi jelleg” kritériumát, kimondva, hogy „a jogszabály által kifejezetten és konkrétan megnevezett, egyetértési, illetve véleményezési jogkörrel rendelkező szervezetek - a demokratikus döntéshozatali eljárásban betöltött szerepük miatt az egyeztetési kötelezettség vonatkozásában - közhatalminak, így a jogalkotó számára megkerülhetetlennek minősülnek.” A szóban forgó jogszabály alkotmányosságának értelmezésekor a Tanács közhatalmi jellegének vizsgálatára nem volt szükség, ugyanis a jogalkotó véleményeztetési kötelezettségét nem az Alkotmány 36. §-a, vagy a Jat. rendelkezései alapozták meg, hanem a Kvtv. 44. § (2) bekezdése, mely ezesetben egy speciálisabb, erősebb érvényességi követelményt jelent. E kritériumot a taláros testület azóta is több, nem környezetvédelmi tárgyú határozat során alkalmazta. (10/2001. (IV. 12.) AB határozat, 7/2004. (III. 24.) AB határozat, 124/2008. (X. 14.) AB határozat.)

A „közhatalmi jelleg” kritériuma mellett az AB azonban másik feltételt is megjelölt, melynek megvalósulása az eseti mérlegelés során fontos szempont az alkotmányellenesség vizsgálatában, nevezetesen, hogy a jogalkotási eljárás általános és speciális szabályainak figyelmen kívül hagyása egyben az Alkotmány valamely rendelkezésébe is ütközzön, azaz valamely alapvető jogot sértsen vagy annak érvényesülését közvetlenül veszélyeztesse.

Összegezve tehát a 30/2000. (X. 11.) AB határozatban kimondottakat, „ha külön törvény – a jelen esetben a Kvt. – ír elő konkrét és intézményesített véleménykérési kötelezettséget, akkor annak elmulasztása olyan, a jogalkotási eljárásban elkövetett súlyos szabálytalanságnak minősülhet, amely adott esetben a jogállamiság alkotmányos követelményét közvetlenül veszélyezteti, és a törvényt sértő módon alkotott jogszabály közjogi érvénytelenségét eredményezheti. Azt a kérdést, hogy a külön törvényekben meghatározott jogalkotási eljárási szabály megszegése súlyosságánál fogva adott esetben eléri-e az alkotmányértés szintjét, az Alkotmánybíróságnak eseti mérlegeléssel kell eldöntenie.”

Hasonlóan a 30/2000. (X. 11.) AB határozat alapjául szolgáló tényálláshoz a jogalkotó a telepengedély, illetve a telep létesítésének bejelentése alapján gyakorolható egyes termelő és egyes szolgáltató tevékenységekről, valamint a telepengedélyezés rendjéről és a bejelentés szabályairól szóló 358/2008. (XII. 31.) Korm. rendelet (a továbbiakban: rendelet) megalkotása során sem kérte ki a Tanács véleményét, így tehát a jogszabály e garancia megkerülésével került megalkotásra és lépett hatályba 2009. március 31-én. Álláspontom szerint nem vitatható, hogy a rendelet tárgyi hatálya közvetlenül érinti a környezeti fenntarthatóság kérdését, mivel a rendeletben meghatározott több mint 140 tevékenység (pl: gumiabroncs, tisztítószer, motorkerékpár gyártása, fémek kezelése, fűtőelemek előállítása stb.) legtöbbször nem egy környezeti elemet, hanem azok közül többet, például a talaj, a levegő állapotát egyszerre károsíthatja és egyidejűleg jelentős zajterheléssel jár. A tevékenységek nagy száma és jellege olyan komplex környezeti hatásokkal rendelkezik, illetve maga az egész engedélyezési és az újonnan bevezetni kívánt bejelentési rezsim olyan, a környezet állapotát is jelentősen érintő anyagi és legfőképp eljárásjogi szabályokat tartalmaz, melyek megítéléséhez a Tanács szakértelme elengedhetetlenül szükséges.

A korábban ismertetett határozat logikáját követve a több lépcsős teszt első lépéseként tehát azt kell megítélni, hogy „jogszabály által kifejezetten és konkrétan megnevezett, egyetértési, illetve véleményezési jogkörrel rendelkező szervezetről van-e szó, amennyiben a válasz igen, akkor vizsgálendő, hogy annak véleményét a jogszabály megalkotása során kikérték-e. A jelen esetben mindkét feltétel teljesül, mivel a Tanács a Kvt. által konkrétan nevesített, ezáltal közhatalmi jellegű szervnek minősül.

Mindezen kritériumok megléte mellett pedig véleményem szerint fennáll a tartalmi alkotmányossági kapcsolat, mivel a kérdéses rendelet – a jogállamiság követelménye mellett – a formai követelményeken felül alkotmányos alapjogot is sért. Álláspontom szerint az alkotmányellenes jogalkotási eljárás eredményeként megszületett rendelet sérti az Alkotmány 18. §-ában, valamint 70/D. §ában foglalt rendelkezéseket, melyekkel kapcsolatban az AB következetes gyakorlata során több esetben kimondta, hogy az e paragrafusokban deklarált egészséges környezethez való jog, valamint a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog alapjognak tekintendő, így annak korlátozásánál alkalmazni kell az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében deklarált szükségességi-arányossági kritériumot. (27/1995 (V.15.) AB határozat, 14/1998 (V. 8.) AB határozat, 106/2007 (XII. 20.) AB határozat.)

Tekintettel tehát az Alkotmánybíróságnak a kérdéssel kapcsolatos jogértelmezési gyakorlatára, valamint arra a tényre, hogy a rendelet megalkotása során az előterjesztő nem vonta be a véleményezési eljárásba a Tanácsot és annak nem volt módja álláspontját sem írásban sem szóban kifejezni, álláspontom szerint a jogalkotó olyan súlyú alkotmányellenességet idézett elő, mely a jogszabály közjogi érvénytelenségét eredményezi és e szabályok figyelmen kívül hagyásával értelemszerűen nem alkotható olyan jogszabály és nem biztosítható a konszenzus, mely az alkotmányos követelményeknek megfelelően hangolja össze a különböző társadalmi érdekeket.

II. Tartalmi jellegű alkotmányos aggályok

A jogorvoslathoz való jog sérelme

Az Alkotmány 57. § (5) bekezdése kimondja, hogy „A Magyar Köztársaságban a törvényben meghatározottak szerint mindenki jogorvoslattal élhet az olyan bírósági, közigazgatási és más hatósági döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. A jogorvoslati jogot - a jogviták ésszerű időn belüli elbírálásának érdekében, azzal arányosan - a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott törvény korlátozhatja.”

A rendelet új koncepciót kíván meghonosítani a magyar jogrendszerben, nevezetesen, hogy a tárgyi hatálya alá tartozó tevékenységeket két részre osztva megkülönböztet bejelentés köteles és engedélyköteles tevékenységeket azzal a céllal, hogy csak azok a tevékenységek legyenek engedélyhez kötve, amelyek esetében ez, több szempontot komplexen értékelve valóban szükséges. Minden más esetben pedig elegendő a tevékenység hatóságokhoz való bejelentése, jelentősen csökkentve ezáltal a kapcsolódó adminisztrációs terheket, mind a hatóságok mind pedig az ügyfelek oldalán. A jogalkotói álláspont szerint e megoldás szükségessége a közösségi joggal, konkrétan a belső piaci szolgáltatásokról szóló 2006/123 EK európai parlamenti és tanácsi irányelvvel (a továbbiakban: szolgáltatási irányelv) való harmonizációs kötelezettségből következik, álláspontom szerint azonban a jogharmonizációs kötelezettség nem igényli és nem is eredményezheti azt, hogy az Alkotmányban biztosított alapjogok, a jelen esetben a jogorvoslathoz való jog sérüljön.

A rendeletben található tevékenységek esetében különböző eljárési szabályok alkalmazandók attól függően, hogy az előbb említett megkülönböztetésnek megfelelően engedély- vagy bejelentés köteles tevékenységről van-e szó. Az előbbi esetben a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) rendelkezései alkalmazandók a rendeletben található eltérésekkel, az utóbbi esetben e jogszabályok mellett figyelembe kell venni a szolgáltatási tevékenység megkezdésének és folytatásának általános szabályairól szóló 2009. évi LXXVI. törvény (a továbbiakban: szolgáltatási törvény) rendelkezéseit, mivel e törvény tartalmazza a bejelentési eljárással kapcsolatos általános, koncepcionális jellegű szabályokat, melyeken az ágazati jogszabályok, így többek között a telepengedélyezés rendjéről szóló kormányrendelet alapulnak.

A törvény, összhangban a szolgáltatási irányelvvel a Ket. szabályaitól eltérő előírásokat tartalmaz a bejelentési eljárással kapcsolatban, a törvény 21-25. §-ához kapcsolódó részletes indokolása úgy fogalmaz, hogy a bejelentéssel összefüggő eljárás nem minősül a Ket.-ben meghatározott közigazgatási hatósági ügynek, ugyanakkor annak több rendelkezése alkalmazandó ezen eljárásokban is. Az alkalmazandó rendelkezések taxatív felsorolását a törvény 21. §-a tartalmazza, kimondva, hogy a Ket. nyelvhasználatra, tolmács igénybevételére, az adatkezelésre, a joghatóságra, hatáskörre és illetékességre, a kapcsolattartás általános szabályaira, valamint az elektronikus kapcsolattartásra és az elektronikus tájékoztatásra, a képviselőre, az iratra, a határidő számítására, a kérelemre, a közreműködő hatóságra, az igazolási kérelemre, továbbá a költségmentességre vonatkozó rendelkezéseit a bejelentési eljárásra is megfelelően alkalmazni kell, figyelemmel természetesen a szolgáltatási törvényben foglalt eltérésekre. A jogalkotó a jelen esetben tehát nem a Ket. általános háttérjogszabályként való alkalmazását írja elő, hanem külön nevesítve sorolja fel azon szabályokat, melyek a bejelentési eljárásban alkalmazandók. A szolgáltatási törvény indokolása kimondja ugyanakkor azt is, hogy a bejelentés alapján történő

nyilvántartásba vétel, valamint a hatósági ellenőrzési eljárások a Ket. hatálya alá tartoznak. Nem tartalmazza azonban a szolgáltatási törvény az arra való utalást, hogy a Ket. jogorvoslattal kapcsolatos rendelkezései a bejelentési eljárás esetén alkalmazhatók lennének, valamint maga a törvény sem szól a jogorvoslati jogosultságról az eljárási szabályok között.

Mindezen jogszabályi rendelkezések elemzése és értelmezése kapcsán álláspontom szerint az állapítható meg, hogy az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében található jogorvoslathoz való jog, mint alkotmányos alapjog a bejelentési eljárás során semmilyen formában nem biztosított az érintettek számára, tekintettel arra, hogy a hatóság arról határozatot nem hoz, a tevékenység megkezdéséhez mindössze annak nyilvántartásba vétele kapcsolódik, azonban ez sem feltétele a tevékenység megkezdésének, elmulasztása esetén legfeljebb hivatalból elrendelt szankcionálásra van lehetőség. A rendelet – álláspontom szerint az alkotmányos követelményekkel összeegyeztethetetlen módon – aszerint biztosítja a jogorvoslatot, hogy a jogalkotó a jogszabály mely mellékletében helyezte el az adott tevékenységet, indokolatlan különbséget téve ezáltal azok jogérvényesítési lehetősége között, akiket e tevékenység végzése konkrétan érinthet. Gyakorlati példát említve, álláspontom szerint nem annak alapján biztosítandó a jogorvoslathoz való jog, illetve az ügyféli jogállás és azzal járó jogok és kötelezettségek, hogy egy adott ingatlan szomszédságában irodabútor gyártása vagy illóolajgyártás folyik-e, ami a rendelet szerint bejelentés-köteles tevékenység vagy alumíniumgyártás, esetleg gumitermék gyártása, ami viszont engedélyezési kötelezettség alá tartozik. Valamennyi itt felsorolt és a rendelet két mellékletében szereplő tevékenység alkalmas ugyanis a szomszédok és a környezet zavarására – hiszen éppen ezért terjed ki rájuk a telepengedélyezési jogszabály tárgyi hatálya – azaz olyan jogsérelmet okoz, amelynek orvoslására az új kormányrendelet nem biztosít az alkotmányos követelményeknek megfelelő lehetőséget.

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a jogorvoslati jog lényege, hogy azt „a törvényekben meghatározottak szerint” lehet gyakorolni, tehát a jogorvoslatnak többféle formája lehet, annak konkrét szabályait és gyakorlásának feltételeit a jogalkotó jogosult meghatározni. Ami az alanyi kört illeti, jogorvoslattal élhet „mindenki”, akinek „jogát vagy jogos érdekét” a döntés sértheti, és e fogalmi kategóriába csak azok nem tartoznak bele, akinek még elvben sincs olyan joga vagy jogos (a jog által védett és elismert) érdeke, amelynek sérelmét állíthatná. További kritériumként említendő, hogy a jogorvoslathoz való alapvető jog tárgyilag csak bírósági, közigazgatási és egyéb hatósági döntésekre terjed ki, valamint annak lényegi eleme az érdemi, azaz ügydöntő határozatok tekintetében a más szervhez vagy a magasabb fórumhoz fordulás lehetősége. (22/1995. (III. 31.) AB határozat)

A jelen indítvány alapjául szolgáló rendelettel kapcsolatban megállapítható, hogy a mellékletben meghatározott bejelentés-köteles tevékenységek hatásai ugyanúgy érinthetik a telep környezetében lakókat, így elsősorban a telekszomszédokat, mint az engedélyköteles tevékenységek folytatása, ebből adódóan e személyek kétségkívül beletartoznak az Alkotmány által meghatározott „mindenki” fogalmába. Alkotmányossági szempontból is problémát jelent viszont az, hogy a bejelentés alapján folytatott tevékenység esetén – tekintettel arra, hogy a hatóságok szerepe az előzetes ellenőrzés helyett az utólagos kontroll terén válik lényegessé – nem születik olyan döntés, mely ellen a jogorvoslat eszközéhez lehetne fordulni. E megoldás azért is visszás, mivel itt a hatóság a nyilvántartásba vétellel, tehát egyfajta hallgatólagos tudomásulvétellel jogokat és kötelezettségeket állapít meg a tevékenységet végző részére, úgy azonban, hogy azzal egyidejűleg a közvetlen környezetben lakók jogi helyzetét is érinti.

Mint azt korábban említettem a bejelentési rendszer bevezetésének alapját a szolgáltatási irányelv előírásainak való megfelelési kötelezettség jelenti, szükséges azonban megemlíteni, hogy a szolgáltatási irányelv 9. Cikke maga fogalmaz úgy, hogy az engedélyezési rendszer fenntartható, ha azt több más feltétel mellett a közérdeken alapuló kényszerítő indok támasztja alá. Az Európai Bíróságnak az Európai Közösséget létrehozó Szerződés 43. és 49. cikkével kapcsolatos joggyakorlatát figyelembe véve pedig megállapítható, hogy a közérdek fogalma a közrend, közbiztonság és közegészségügy, a szociálpolitikai célok, a fogyasztóvédelem, a munkavállalók védelme, az állatok jóléte, a tisztességtelen verseny megakadályozása és egyéb indokok mellett magában foglalja a szolgáltatások igénybevevőinek védelmét, a környezet és a városi környezet védelmét, beleértve a város- és vidéktervezést is.

Az irányelv célja tehát, hogy a négy alapszabadság egyikeként a szolgáltatások nyújtását minél hatékonyabbá tegye a tagállami közigazgatási rendszerek adminisztrációs terheinek csökkentésével, az eljárások egyszerűsítésével, gyorsításával, a felesleges párhuzamosságok megszüntetésével. Semmi nem indokolja azonban azt, hogy mindezek megvalósítására egyes eljárásokban, így a szóban forgó eljárástípusban is a jogorvoslat intézményének súlytalanná tételével kerüljön sor, mivel jogharmonizációs kötelezettségünk teljesítésére a magyar alkotmányos rendszer keretei között is lehetőség van. Az eljárás gyorsítását a bejelentés-köteles tevékenységek esetén a rendelet számos rendelkezése biztosítja (szakhatóságok előzetes kontrolljának megszüntetése, utólagos kontroll bevezetése, helyszíni szemle kötelezettségének megszüntetése stb.) E rendelkezések környezetvédelmi szempontból már eleve megkérdőjelezhetők tekintettel arra, hogy azok a nemzetközi, az európai uniós és a magyar jogban egyaránt megjelenő megelőzés elve helyett az utólagos ellenőrzést preferálják csökkentve ezáltal a környezet eljárási szabályokkal biztosított védelmének elért szintjét. Arra azonban semmiképp sincs lehetősége a jogalkotónak, hogy az adminisztratív tehercsökkentést és az eljárás egyszerűsítését, mint célt az alkotmányos jogok érvényesülésének csorbításával érje el. Ezt az álláspontot az Alkotmánybíróság, a jogállamiság fogalmának értelmezése során több ízben kimondta hangsúlyozva, hogy a közvetlen alkotmányi garanciák gazdaságossági és célszerűségi okokból az eljárás egyszerűsítése vagy az időszerűség követelményének érvényesülése címén sem mellőzhetők (*részletesen pl.: 11/1992. (III. 5.) AB határozat, 49/1998. (XI. 27.) AB határozat, 5/1999. (III. 31.) AB határozat, 422/B/1999. AB határozat*).

Az Alkotmánybíróság a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapításával kapcsolatos gyakorlata során, több alkalommal kimondta, hogy amennyiben a testület hivatalból, illetőleg bárki indítványára azt állapítja meg, hogy a jogalkotó szerv a jogalkotói feladatát elmulasztotta és ezzel alkotmányellenességet idézett elő, a mulasztást elkövető szervet - határidő megjelölésével - felhívja feladatának teljesítésére. A jogalkotó szerv tehát jogszabály-alkotási kötelezettségének konkrét jogszabályi felhatalmazás birtokában, valamint anélkül is köteles eleget tenni, ha azt észleli, hogy a hatás- és feladatkörébe tartozó területen jogszabályi rendezést igénylő kérdés merült fel. A következő joggyakorlatot figyelembe véve megállapítható, hogy a taláros testület mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapít meg akkor is, ha alapvető jog érvényesüléséhez szükséges garanciák hiányoznak, illetve, ha a hiányos szabályozás alapvető jog érvényesítését veszélyezteti. (*22/1990. (X. 16.) AB határozat, 37/1992. (VI. 10.) AB határozat*).

Az egészséges környezethez való jog sérelme

A környezetvédelem alkotmányos kereteinek, így az Alkotmány 18. §-a értelmezését végezte el az Alkotmánybíróság a 28/1994. (V. 20.) AB határozatban, valamint az arra épülő későbbi határozataiban. Ebben a jelentőségét tekintve környezetvédelmi alaphatározatnak tekintett döntésében a testület részletesen elemezte az egészséges környezethez való jogot kimondva, hogy az nem tekintendő alanyi alapjognak, sokkal inkább egy „önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. Az egészséges környezethez való jog az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére, beleértve a környezet elért védelme korlátozhatóságának feltételeit is.”

E határozatában az Alkotmánybíróság rámutatott arra is, hogy az Alkotmányban biztosított környezethez való jog a környezet védelmére és az élet természeti alapjának fenntartására vonatkozó állami köteleiséget jelenti. „A jogalkotás garanciális szerepe nem egyszerűen csupán fontosabb a környezetvédelemben, mint az olyan alkotmányos jogoknál, ahol a bíróság (Alkotmánybíróság) közvetlen alapjogvédelmet adhat vagy alanyi jogi igényeket ismerhet el, hanem - a dogmatikai lehetőségek határai közt - mindazokat a garanciákat is nyújtania kell, amelyeket az Alkotmány egyébként az alanyi jogok tekintetében biztosít.”

Mindezek alapján „a környezethez való jog intézményes védelmének mértéke nem tetszőleges. A védelem szintjét a környezethez való jog fenti dogmatikai sajátosságain kívül döntően befolyásolja a környezetvédelem tárgya is: az élet természeti alapjainak véges volta és a természeti károk jelentős részének visszafordíthatatlansága, s végül az a tény, hogy mindezek az emberi élet fennmaradásának feltételei. A környezethez való jog az emberi élethez való jog érvényesülésének fizikai feltételeit biztosítja. Mindez a környezethez való jog jogalkotással való védelmének különös, más jogokéhoz képest fokozottan szigorú voltát követeli meg.”

Határozatában az Alkotmánybíróság megállapította azt is, hogy az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje. A környezetben okozott károk véges javakat pusztítanak, sok esetben jóvátehetetlenek, a védelem elmulasztása visszafordíthatatlan folyamatokat indít meg. E sajátosságok miatt az egészséges környezethez való jog védelmének eszközei között a megelőzésnek elsőbbsége van.

Az Alkotmánybíróság későbbi döntései így például a 27/1995. (V. 15.) AB határozat, a 14/1998. (V. 8.) AB határozat vagy a 106/2007. (XII. 20.) AB határozat nyomatékosították, hogy az Alkotmány 18. § és 70/D. §-ából folyó követelmények nem kizárólag a természetvédelemre, hanem a környezetvédelemre általában is irányadók, így tehát a környezetvédelmen belül az épített környezetre is. Az épített környezet védelméhez pedig hozzátartozik a települési környezet védelme, ami kiterjed a lakóterületekre is. A telepengedélyre vonatkozó szabályozás alkotmányos háttere ilyen tekintetben komplex, a jogszabály mellékletében szereplő tevékenységek egyaránt terhelik a természeti környezetet, a települési környezetet, ideértve az esetek nagy többségében az emberi egészséget is, továbbá az épített környezetet.

A korábban hatályos, a telepengedély alapján gyakorolható ipari és szolgáltató tevékenységekről, valamint a telepengedélyezés rendjéről szóló 80/1999. (VI. 11.) Korm. rendelet az engedélyezés jogintézményének kizárólagosságánál fogva számos olyan

garanciális, környezetvédelmi szabályt tartalmazott, melyek a jelenleg hatályos rendelet bejelentési eljárással kapcsolatos rendelkezései között nem szerepelnek, de az engedélyezési eljárás vonatkozásában is csökkentve jelennek meg a hatályos szabályozásban. Ilyen például a kötelező helyszíni szemle megtartása, a szakhatóságok bevonása az engedélyezési eljárásba, a döntés közlése az érintettekkel, az ezzel kapcsolatos jogorvoslati jog biztosítása a Ket. szabályainak megfelelően. Kimondta a rendelet 7. §-a azt is, hogy a szomszédjogi, birtokvédelmi szempontokat, valamint a környezetben élők egészségét is figyelembe kell venni a határozat meghozatalát megelőzően. Mint azt már korábban ismertettem, a jogalkotó két részre osztotta a szóban forgó tevékenységi kört és ennek függvényében biztosítja az előbb említett eljárási garanciákat is, tekintet nélkül azonban arra, hogy sem a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog, sem pedig az egészséges környezethez való jog érvényesülése nem tehető attól függővé, hogy az adott telepen milyen termék gyártása, illetve milyen tevékenység végzése folyik.

Az említett garanciális rendelkezések törlése a bejelentési eljárással kapcsolatos előírások közül koncepcionálisan áll ellentétben a megelőzés elvével, így a nemzetközi, európai uniós és hazai környezetvédelmi szabályozás szellemiségével. Ami a megelőzés elvének nemzetközi jogi aspektusait illeti a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott Egyezmény és az annak kihirdetéséről szóló 2001. évi LXXXI. törvény 9. Cikk 3-4 pontja kimondja, hogy a nyilvánosság azon tagjai számára, akik a nemzeti jogrendszerben lefektetett kritériumoknak, amennyiben vannak ilyenek, megfelelnek, a közigazgatási és bírói eljárásokhoz való hozzáférés biztosított legyen, hogy megtámadhassák magánszemélyek és hatóságok olyan lépéseit és mulasztásait, amelyek ellentmondanak a környezetre vonatkozó nemzeti jog rendelkezéseinek. Ezen eljárásokban biztosítani kell továbbá az elégséges és hatékony jogorvoslatot, ami viszont feltételez egy olyan döntést mely ellen a jogorvoslat eszközt igénybe lehet venni. A megelőzés elvének fontosságára hivatkozik az Európai Közösséget létrehozó Szerződés 174. Cikk 2 pontja is, valamint a Kvt. 6. § (1)-(2) bekezdése. Ezen alapelvei szintű szabályok jelentősége pedig éppen abban áll, hogy az adott jogterületet a jelen esetben a környezetvédelmi jogot befolyásoló normák koncepcionális megalapozása során ezen alapelvek figyelembevételével kell eljárni.

Ahogy azt az Alkotmánybíróság is kifejtette alaphatározatában a környezetvédelmi status quo értelmezésekor, a környezethez való jog érvényesítése a védelem elért szintjének fenntartásán belül azt is megkívánja, hogy az állam a preventív védelmi szabályoktól ne lépjen vissza a szankciókkal biztosított védelem felé. Ettől a követelménytől is csak elkerülhetetlen szükségesség esetén és csak arányosan lehet eltérni.

Ezt a gondolatmenetet erősítette az AB több jelentős határozatában, így például a 48/1997. (X. 6.) AB határozatban vagy a 106/2007. (XII. 20.) AB határozatban kimondva, hogy az egészséges környezethez való jog alapjognak tekintendő, ezért a korlátozás alkotmányosságának megítélésénél - a minden alapjog korlátozására irányadó mércét - az Alkotmány 8. § (2) bekezdésből eredő szükségességi/arányossági tesztet kell alkalmazni. A 30/1992. (V. 26.) AB határozat szerint: „Az állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy szabadság védelme vagy egyéb alkotmányos cél érdekében történik, hanem szükséges, hogy megfeleljen az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében

okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyen egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni. Alkotmányellenes a jog tartalmának korlátozása, ha az kényszerítő ok nélkül, önkényesen történik, vagy ha a korlátozás súlya az elérni kívánt célhoz képest aránytalan.” Az egészséges környezethez való jog korlátozásánál is e feltételeket kell figyelembe venni, azaz a jogszabályokban egyszer már biztosított védelmi szint csökkentéséhez kellő súlyú alkotmányos indok szükséges.

Álláspontom szerint a korlátozást igazoló alkotmányos indok a jelen esetben nincs, ahogy azt már korábban is kifejtettem az eljárások egyszerűsítése, gyorsítása, a vállalkozások és beruházások támogatása és egyéb gazdasági megfontolások nem szolgálhatnak alapul az alkotmányos alapjogok korlátozásához. Ezt az elvet erősíti az AB a hivatkozott 106/2007. (XII. 20.) AB határozatban is, kimondva, hogy önmagában a gazdaságosság, a költségek csökkentése nem lehet érv az alapjog-korlátozás alkotmányosságának igazolásához, mint ahogy nem korlátozható alapjog pusztán azért sem mert a különböző (nemzetközi és hazai) jogi kötelezettségeket összhangba kell hozni. Az idézett irányelv rendelkezései pedig megadják a jogi kereteit annak, hogy környezetvédelmi érdekek esetén is fenntartható legyen az engedélyezési rendszer, ott ahol ezt a közérdekűség indokolja.

A védelmi szinttől való visszalépés egyik további példajaként szeretnék utalni arra, hogy a hatóságok jelenlegi kapacitásai azt mutatják, miszerint a bejelentés nyilvántartásba vételétől számított 22 munkanapon belüli ellenőrzés nehezen teljesíthető és bár a jogállamiság egyik alapvető kritériuma, hogy a hatóságok a jogszabályokat betartva végezzék munkájukat, a napi gyakorlatnak a hozzánk beérkező panaszok által is igazolt eredménye azt mutatja, hogy ezek az ellenőrzések, sokszor a szükséges műszaki mérések költségei és időigényessége miatt az előírt 22 munkanapon belül nem lesznek megvalósíthatók, miközben a környezetet terhelő tevékenység folyamatosan zajlik.

Nem kizárólag a 18. § sérelmét, de a jogbiztonság és ezáltal a jogállamiság elvét deklaráló 2. § (1) bekezdés sérelmét is jelenti az a jogi megoldás miszerint a jegyző a hatályos rendelet 7. § (1)-(2) bekezdése alapján a bejelentés nyilvántartásba vételekor a helyi építési szabályzat, szabályozási terv, az övezeti terv, illetve egyéb építésjogi követelményeknek való megfelelést köteles vizsgálni, nem pedig általánosságban a jogszabályi követelményeknek való megfelelést, ahogy azt az engedélyköteles tevékenységek esetében kimondja a jogszabály. Álláspontom szerint tehát szintén felveti a védelmi szint csökkenését az a jogalkotói megoldás, hogy amíg az engedélyezésnél komplexen a jogszabályoknak, így a környezetvédelmi előírásoknak való megfelelést kell vizsgálni addig a bejelentés esetében csak az építésjogi követelményeket, mindezt úgy, hogy a nyilvántartásba vétel ellen a jogalkotó nem biztosít jogorvoslatot. A védelmi szint csökkenése mellett szól az is, hogy a korábbi rendelet az egységesen figyelembe veendő szempontok között konkrétan nevesítette a szomszédjogi, birtokvédelmi és környezetvédelmi aspektusokat.

Az előbbieken ismertetett érvekre tekintettel kérem a Tisztelt Testületet, hogy állapítsa meg a telepengedély, illetve a telep létesítésének bejelentése alapján gyakorolható egyes termelő és egyes szolgáltató tevékenységekről, valamint a telepengedélyezés rendjéről és a bejelentés szabályairól szóló 358/2008. (XII. 31.) Korm. rendelet formális okokon alapuló alkotmányellenességét, mert az sérti az Alkotmány 18. §-át, 36. §-át és 70/D. §-át, valamint ellentétes Kvt. 43. §-ának (1) és (2) bekezdése, továbbá 44. §-ának (1) és (2) bekezdéseiben foglaltakkal.

A formális okok alapján történő alkotmányossági vizsgálat mellett kérem a Tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 49. §-a alapján állapítson meg mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet, mivel a jogalkotó elmulasztotta megalkotni azon szabályokat, melyeknek a rendelet hatálya alá tartozó tevékenységeknél a bejelentési eljárással kapcsolatos jogorvoslatot kellene szabályozniuk. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 22. § e) pontja, valamint Abtv. 51. § (1) bekezdése kérem továbbá annak megfontolását és értelmezését, hogy a bejelentési eljárással kapcsolatos hatályos szabályozás a korábbi szabályokhoz viszonyítva mennyiben jelenti a 18. §-ban szereplő egészséges környezethez való joggal kapcsolatban az AB gyakorlatában kialakított környezetvédelmi status quot jelentő védelmi szint csökkentését. Ezzel összefüggésben kérem a Tisztelt Testülettől annak értelmezését, hogy a védelmi szint csökkentése megvalósítható-e azzal, ha a jogalkotó csökkenti a környezet védelmének eljárásjogi szabályokkal biztosított szintjét anélkül azonban, hogy ezt a szükségességi/arányossági teszt indokolná.

Tiszteletben tartva azt, hogy a Tisztelt testületet az utólagos normakontroll és a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapításával kapcsolatos indítvány elbírálása során eljárási határidő nem köti, kérem, hogy indítványomra vonatkozóan lehetőség szerint soron kívül szíveskedjen állást foglalni tekintettel arra, hogy a bejelentési rendszer bevezetése több jogszabály esetében a jelenleg is zajló kodifikációs folyamatok egyik központi eleme, ugyanakkor álláspontom szerint egy olyan jogintézmény, mely jelenlegi formájában alapvetően és kedvezőtlenül befolyásolja a jogalkotó által biztosított társadalmi részvétel, így az ügyféli jogok gyakorlati érvényesülését.

Budapest, 2009. szeptember 15.

Üdvözlettel:

