

DR. HERKE MIKLÓS

JOGI FŐREFERENS

ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSÁNAK HIVATALA

**DR. SZAMEK GABRIELLA**

JOGI FŐREFERENS

ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSÁNAK HIVATALA



A környezeti és egészségügyi információkhoz való hozzáférés szabályozása – a lőrinci azbesztcement gyár bontásának ombudsmani vizsgálata tükrében¹

I. Bevezetés

Az Alaptörvény 30. cikk (1)-(2) bekezdésének tanúsága szerint az alapvető jogok biztosa alapjogvédelmet lát el, a tudomására jutott alapvető jogokkal kapcsolatos visszasságoakat vizsgálja vagy kivizsgálhatja, orvoslásuk érdekében pedig általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményez. Az alapvető jogok biztosának és helyetteseinek eljárását és intézkedéseit az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) szabályozza. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint „*az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztisztviselő, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző, törvényszéki végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó vagy közszolgáltatást végző szerv (a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszasság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási pert – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs szá-*

mára biztosítva.” Az Ajbt. 18. § (5) bekezdése szerint, ha az ügyben jogerős közigazgatási határozat született, az alapvető jogok biztosához ennek közlésétől számított egy éven belül lehet beadvánnyal fordulni, míg a 18. § (7) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa nem járhat el olyan ügyben, amelyben a határozat felülvizsgálata iránt bírósági eljárás indult, vagy amelyben jogerős bírósági határozat született.

A lőrinci azbesztcement gyár bontásával kapcsolatban 2015-2016-ban benyújtott állampolgári panaszokban kifogásolt 2009. és 2012. évi bontással kapcsolatos hatósági döntések és eljárások ugyan egy évnél régebbiek voltak, azonban a hatósági eljárásokba a (jogellenes) tevékenység egészségkárosító környezeti hatásait viselő lakosság ügyfélként nem került bevonásra, így jogorvoslat sem volt számukra biztosítva, holott nyilvánvalóan állampolgárok nagyobb csoportja egészséges környezethez való jogának sérelme merül fel.

Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése szerint „*az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszasság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszasság kivizsgálására (...) irányulhat.*” Az Ajbt. 2. § (2) bekezdése továbbá lehetőséget teremt az alapvető jogok biztosának a jogi szabályozás alapjogi aspektusú vizsgálatára, valamint a jogszabály hiányosságával, tartalmi hibájával összefüggő intézkedések megfogalmazására.

¹ A szerzők álláspontja nem tekinthető az AJBH hivatalos állásfoglalásának, az a szerzők saját véleménye.

Mindezek alapján az alapvető jogok biztosa és a jövő nemzedékkért felelős helyettese a panaszok alapján, részben hivatalból általános vizsgálatot folytatott le a selypi (lőrinci) volt azbesztcement gyár bontásával kapcsolatban. A vizsgálat a 2015-ben felszámolt környezeti kár és egészségügyi veszély helyzet tanúságainak levonása érdekében áttekintette a konkrét ügyet és az irányadó jogszabályi környezetet, melynek tanúságait a biztos és helyettese az AJB-2373/2018. számú közös jelentésben² foglalta össze.

A vizsgálat és a jelentés nem csak az azbeszt, az azbesztet tartalmazó épületek bontásával kapcsolatos egészségügyi, környezetvédelmi és építésügyi kérdéseket, a hatóságok eljárásait és a jogi környezetet tekintette át, hanem külön foglalkozott a környezeti információkkal, a lakosság egészséget veszélyeztető tényezők nyilvánosságára vonatkozó alapvető szabályokkal is.

Jelen tanulmány e jelentés egyik igen fontos szegmensére koncentrálna, a környezeti és egészségügyi információkhoz való hozzáférés szabályozásával kapcsolatos megállapításokra. Mielőtt rátérnénk a jelentésbe foglalt megállapításokra szükséges áttekintnünk a környezeti információkhoz való hozzáférés nemzetközi, uniós és hazai szabályozását.

Az információ a társadalmi részvétel legalapvetőbb feltétele. A társadalmi részvétel további jogosítványait gyakorlatilag nem lehet alkalmazni az információ nélkül. Hiszen hogyan vehetne részt bárki egy olyan eljárásban ügyfélként, amelynek létéről és tartalmáról nem is tud. Az információhoz jutás két nagy csoportba osztható:

1. aktív információhoz jutás szabályai szerint a társadalmat rendszeresen tájékoztatni kell a környezet állapotáról;
2. passzív információs jogok szabályai alapján a társadalom tagjai vagy csoportjai információt kérhetnek és ennek a kérelemnek az indokát/indokait nem szükséges meghatározniuk. A kérelmezett információ átadásának megtagadására csak szűk körben kerülhet sor.³

Érdemes itt megjegyezni, hogy a hazai jog, már az Aarhusi Egyezmény hatályba lépése előtt tartalmazta a társadalmi részvétellel kapcsolatos szabályokat. A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (továbbiakban: Kvt.) közlőnyállapotát⁴ áttekintve láthatjuk, hogy a törvény nyolcadik fejezete – az állampolgárok részvétele a környezetvédelemben – már lényegében megszületése óta tartalmazza a társadalmi részvétel alappilléreit. Ugyanígy a Kvt. 12. §-a a kihirdetése óta tartalmazza a környezeti információkhoz való hozzáfutás szabályozását.

II. Aarhusi Egyezmény

Rátérve a hatályos jogra, környezeti ügyek kapcsán az információhoz való hozzáférés nemzetközi (és egyben uniós)

szabályait a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáféréstől, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott Egyezmény kihirdetéséről szóló 2001. évi LXXXI. törvény (a továbbiakban: Aarhusi Egyezmény) tartalmazza.

Az Aarhusi Egyezmény létrejöttéhez – többek között – az a felismerés vezetett, hogy a környezet megfelelő védelme nélkülözhetetlen az alapvető emberi jogok, köztük az élethez való jog gyakorlása szempontjából, továbbá mindenkinek egyénileg és együttesen kötelessége a környezet védelme és javítása a jelenlegi és jövőbeli generációk javára. Az Egyezmény célként fogalmazza meg: „*a jelen és jövő generációkban élő minden egyén azon jogának védelme érdekében, hogy egészségének és jólétének megfelelő környezetben éljen, (...) garantálja a nyilvánosság számára a jogot az információk hozzáférhetőségéhez, a döntéshozatalban való részvételhez és az igazságszolgáltatás igénybevételéhez a környezetvédelmi ügyekben a jelen Egyezmény (...) szerint.*”

Az Aarhusi Egyezmény 2. cikk 3. pontja rögzíti a környezeti információ fogalmát, amely szerint „*a „környezeti információ” jelent bármely írott, látható, hallható, elektronikus vagy egyéb formában megjelenő információt, melynek tárgya:*

- a) a környezet elemeinek, úgymint a levegőnek és az atmoszférának, a víznek, a talajnak, a földnek, a tájképnek, a természetes élőhelyeknek, a biológiai sokféleségnek és összetevőinek, beleértve a genetikailag módosított szervezeteket is, illetve ezen elemek közti kölcsönhatásnak az állapota;
- b) *tényezők, úgymint anyagok, energia, zaj és sugárzás, tevékenységek és intézkedések, beleértve a közigazgatási intézkedéseket, a környezetet érintő megállapodásokat, irányelveket, jogalkotást, terveket és programokat, amelyek befolyásolják vagy befolyásolhatják a fenti a) bekezdésben említett környezeti elemeket, valamint a környezeti döntéshozatalban felhasznált költség-haszon, továbbá egyéb gazdasági elemzések és becslések;*
- c) *az emberi egészség és biztonság állapota, az emberi élet, a kulturális helyszínek és az épített környezet állapota, olyan mértékben, amilyen mértékben ezeket befolyásolja vagy befolyásolhatja a környezeti elemek állapota, vagy ezen környezeti elemeken keresztül a b) bekezdésben említett tényezők, tevékenységek vagy intézkedések.*”

Az Egyezménynek három szabályozási csoportja – vagyis úgynevezett pillére – van: az első a környezeti információkhoz való hozzáférés (4-5. cikk), a második a részvétel környezeti ügyekben való döntéshozatali eljárásokban (6-8. cikk), míg a harmadik az első kettő biztosítására az igazságszolgáltatáshoz való jog (9. cikk).

Az Aarhusi Egyezmény az információkhoz való hozzáférés szabályainál⁵ kimondja, hogy „*valamennyi Részes Fél biztosítja, hogy*

- a) *a hatóságok a funkcióiknak megfelelő információval rendelkeznek és azokat naprakészen tartják;*
- b) *kötelező rendszereket hoznak létre, amelyek biztosítják az információ megfelelő áramlását a hatóságok felé azon ja-*

² AJB-2373/2018. sz. jelentés elérhető:

http://www.ajbh.hu/documents/10180/2805034/K%C3%B6z%C3%B6s+jelent%C3%A9s+L%C5%91rinci+Cementgy%C3%A1r+bont%C3%A1s+%C3%BCgy%C3%A9ben+2373_2018/07d58faf-50cd-71d5-152c-15da8c-1140b7?version=1.0

³ Gyula: *Környezetjog*, Szent István Társulat, Budapest, 2014. 61. o.

⁴ 1995. VI. 22.

⁵ Aarhusi Egyezmény 4-5. cikk

vasolt, illetőleg már létező tevékenységekkel kapcsolatosan, amelyek jelentős mértékben befolyásolhatják a környezetet; c) az emberi egészség vagy a környezet közvetlen veszélyeztettsége esetén, függetlenül attól, hogy emberi tevékenység vagy természeti okok váltották ki, a hatóság által birtokolt minden olyan információt, amely lehetővé teszi a nyilvánosság számára, hogy olyan lépéseket tegyen, amellyel megakadályozhatja vagy enyhítheti a fenyegetettségéből származó veszélyt, azonnal közzé kell tenni, és az esetleg érintett lakosság tagjait arról haladéktalanul tájékoztatni kell.⁶

Mindezek mellett megemlítendő, hogy az Egyezmény 7. cikke szerint „Valamennyi Fél megteszi a megfelelő gyakorlati és/vagy egyéb intézkedéseket a nyilvánosság részvételének biztosítása érdekében a környezettel kapcsolatos tervek és programok kidolgozása során, áttekinthető és méltányos keretek között, miután a szükséges információt is biztosították számára. (...) A szükségesnek látszó mértékben minden Fél törekszik arra, hogy lehetőséget biztosítson a nyilvánosság részvételére a környezettel kapcsolatos irányelvek kidolgozása során.” Vagyis az Egyezmény rögzíti és egyben biztosítja a nyilvánosság részvételét a környezettel kapcsolatos tervek, programokra és irányelvekre vonatkozó eljárásokban. Ilyen tervnek minősülnek – például – a településrendezési eljárások, melyekkel kapcsolatos nyilvánossági szabályokat Magyarország legutóbb, az Aarhusi Egyezmény végrehajtásáról szóló 2014. évi Nemzeti Beszámolóban ismertette.⁷ A tervek kapcsán a társadalmi részvétel garanciális eleme a nyilvánosság tájékoztatása, a közzététel ideje és módja, továbbá a vélemények kellő mértékű figyelembe vétele.⁸

III. Európai Unió

Az Európai Unió is aláírta az Aarhusi Egyezményt így az unióval szemben is él az az igény, hogy az uniós szabályozás összhangban legyen az egyezmény elvárásaival. Ennek az Unió az úgynevezett Aarhus-rendelettel⁹ próbál eleget tenni. Érdekes megemlíteni még e körben, hogy az EU-s szervektől való információhoz való hozzájutást is szabályozza¹⁰ az EU, melynek logikája megegyezik a későbbiekben ismertetésre kerülő hazai jogi szabályokkal. Ugyanakkor az információhoz való hozzájutás területén (is) sok kérdés merül fel, mind

⁶ Aarhusi Egyezmény 5. cikk (1) pont

⁷ Összeállította az Aarhus tv. 3. § (1) bekezdése alapján a végrehajtásért felelős környezetvédelemért felelős miniszter

<http://2010-2014.kormany.hu/download/d/b5/11000/Aarhus%20Nemzeti%20Besz%C3%A1mol%C3%B3%20HU.pdf>

⁸ Amennyiben a nyilvánosság részvételét a településrendezési tervek és döntések előkészítése során nem vagy nem megfelelően biztosítják, úgy azok kérdésessé tehetik a helyi környezet védelmét, hiszen a település (és a jövő nemzedékek) érdekeivel ellentétben, rövidtávú gazdasági, politikai vagy magán érdekek juthatnak érvényre)

⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 1367/2006/EK rendelete (2006. szeptember 6.) a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló Aarhusi Egyezmény rendelkezéseinek a közösségi intézményekre és szervekre való alkalmazásáról

¹⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 1049/2001/EK rendelete (2001. május 30.) Az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről

az uniós szervek, mind pedig tagállamok részéről. Mivel e kérdések megválaszolására az Európai Unió Bírósága (továbbiakban: EUB, Bíróság) hivatott, így annak gyakorlatára való kitérés is fontos lehet e témakörnél.

Az EUB ítéletei között több olyat is találunk melyek kifejezetten a környezeti adatokra vonatkoznak, és amelyek a tájékoztatási kötelezettségek elmaradásáról szólnak. A Bíróság a Marius Pedersen A/S kontra Miljøstyrelsen¹¹ ügyben konkrét ügyszámhoz tartozó körülmények és feltételek mérlegelésével határozta meg, hogy a nyilvánosság tájékoztatása és a megfelelő módon való bevonása ténylegesen megtörtént-e. A Bíróság ítéletében kimondta, hogy az ügyre vonatkozó hulladékiszállítási szöveg célja, „hogy biztosítsa a hulladékiszállítványok illetékes hatóságoknak történő előzetes bejelentését, lehetővé téve, hogy a hatóságok kellően tájékozottak legyenek ahhoz, hogy az emberi egészség és környezet védelme érdekében minden szükséges intézkedést meg tudjanak tenni. Ezen célt kizárólag az olyan hiánytalan bejelentés képes biztosítani, amely részletesen feltünteti a hasznosításra szánt hulladék eredetét, összetételét és mennyiségét, és – amennyiben különféle eredetű hulladékról van szó – tartalmazza a hulladék részletes felsorolását.” A Bizottság kontra Franciaország ügyben¹² a Bíróság mellett foglalt állást, hogy a környezeti információk kiadásának megtagadására szolgáló okokat zárt taxatív felsorolás tartalmazza, amely egy kimerítő lista és nem lehetséges ennek a listának a bővítése, e listán a tagállamok nem változtathatnak. A Mecklenburg ügy¹³ alapján pedig elmondható, hogy a Bíróság értelmezése az információhoz való hozzáférés lehető legszűkebb körét szolgálja, a környezetre vonatkozó információ fogalmát tágan kell értelmezni, így ide sorolandó a szakhatóság előzetes véleménye is.

IV. Hazai szabályozás

A környezetvédelem hazai szabályozásának alappillére a Kvt.. A törvény a környezet védelme kapcsán – az Aarhusi Egyezményvel egyezően – alapelvként rögzíti a „tájékoztatás, tájékoztatás és nyilvánosság” elvét.¹⁴

A Kvt. 12. § (2) bekezdése alapján mindenkinek joga van a környezeti információk – vagyis a környezetre vonatkozó tények, adatok, különösen a környezet állapotának, a környezetszennyezettség mértékének, a környezetvédelmi tevékenységek, a környezet emberi egészségre és biztonságra gyakorolt hatásainak¹⁵ –, mint közérdekű adatoknak a megismerésére. Továbbá a Kvt. 12. § (1) bekezdése alapján a környezet védelmével kapcsolatos állampolgári jogok gyakorlása és kötelezettségek teljesítése céljából az állam mindenki számára lehetővé teszi a környezet és az egészség lényeges összefüggéseinek, a környezetkárosító tevékenységek és következményeik megismerését.

¹¹ C-215/04. sz. ügy

¹² C-233/00. sz. ügy

¹³ C-321/96. sz. ügy

¹⁴ Kvt. 12. §

¹⁵ A 311/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet a nyilvánosság környezeti információkhoz való hozzáféréseinek rendjéről 2. §-a

Az Kvt. előző és a nyilvánosság környezeti információkhoz való hozzáféréseinek rendjéről szóló 311/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 311/2005.Kr.) előírásai¹⁶ alapján az állami szervek, az önkormányzatok (a környezeti információval rendelkező közfeladatot ellátó szervek) feladatukban kötelesek a környezet állapotát és annak az emberi egészségre gyakorolt hatását figyelemmel kísérni, az így szerzett adatokat lehetőleg elektronikus adatbázisokban nyilvántartani, igény esetén azokat hozzáférhetővé tenni, rendelkezésre bocsátani (jogszabály szerint közzétenni), és megfelelő tájékoztatást adni.

A Kvt. szabályai¹⁷ szerint a környezetbe történő kibocsátással kapcsolatos információ megismerését nem lehet személyes adatra, üzleti titokra, adótitokra, stb. hivatkozva megtagadni, a környezethasználó köteles tájékoztatást adni az általa okozott környezetterhelésről, igénybevételről és veszélyeztetésről.

Természetesen a jelenleg hatályos szabályozás keretében az információhoz való hozzájutás nem korlátozódik kizárólag a környezeti információkra. Napjainkban a közérdekű adatok nyilvánossága is igen fontos kérdés, így e téma tárgyalása során a környezetvédelmi szabályok mellett szükséges foglalkoznunk az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvénnyel (továbbiakban: Infotv.) is, melynek rendelkezései gyakorlati szempontból meghatározóak lesznek tekintettel a Kvt. szabályaira.¹⁸ Az Infotv. 3. § 5. pontjában definiálja a közérdekű adatot: „közérdekű adat: az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő és tevékenységére vonatkozó vagy közfeladatának ellátásával összefüggésben keletkezett, a személyes adat fogalma alá nem eső, bármilyen módon vagy formában rögzített információ vagy ismeret, függetlenül kezelésének módjától, önálló vagy gyűjteményes jellegétől, így különösen a hatáskörre, illetékességre, szervezeti felépítésre, szakmai tevékenységre, annak eredményességére is kiterjedő értékelésére, a bírtokolt adatfajtákra és a működést szabályozó jogszabályokra, valamint a gazdálkodásra, a megkötött szerződésekre vonatkozó adat”. Az Infotv. a 26. §-ban foglalkozik a közérdekű adat megismerésének általános szabályaival, ennek keretében a törvény elvárása az, hogy az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szervnek vagy személynek lehetővé kell tennie, hogy a kezelésében lévő közérdekű adatot és a közérdekből nyilvános adatot – az Infotv.-ben meghatározott kivételekkel – erre irányuló igény alapján bárki megismerhesse.

Az Infotv., összhangban a nemzetközi és uniós elvárásokkal, a közérdekű adatok megismerésének két lehetőségét tartalmazza. Az egyik, amelyről fentebb már volt szó, a közérdekű adatokra vonatkozó tájékoztatási kötelezettség. A másik lehetőség azon esetek köre, mikor is a közérdekű adat megismerése iránt igényt nyújtanak be és ennek keretében válik megismerhetővé a kívánt adat. A közérdekű adat iránti

kérelmet bárki¹⁹ jogosult benyújtani, korlátozás nélkül, mely kérelmet nem kell indokolni sem. E kérelem elutasításának okait szintén az Infotv. tartalmazza zárt taxációban, melyet szűken kell értelmezni. A közérdekű adathoz való hozzáférés

- a) honvédelmi érdekből;
- b) nemzetbiztonsági érdekből;
- c) bűncselekmények üldözése vagy megelőzése érdekében;
- d) környezet- vagy természetvédelmi érdekből;
- e) központi pénzügyi vagy devizapolitikai érdekből;
- f) külügyi kapcsolatokra, nemzetközi szervezetekkel való kapcsolatokra tekintettel;
- g) bírósági vagy közigazgatási hatósági eljárásra tekintettel;
- h) a szellemi tulajdonhoz fűződő jogra tekintettel²⁰

korlátozható.

E szabályokhoz képest a Kvt. kivételt tartalmaz, amikor arról rendelkezik a 12. § (5) bekezdésében, hogy „a környezetbe történő kibocsátással kapcsolatos információ megismerését nem lehet arra hivatkozva megtagadni, hogy az személyes adat, üzleti titok, adótitok, fokozottan védett növény vagy állat élőhelyére, kimerülően lévő természeti erőforrások lelőhelyére, fokozottan védett földtani természeti érték előfordulási helyére vonatkozó adat.”

V. Jelentés megállapításai

Az AJB-2373/2018. számú közös jelentés 8. pontja foglalkozik a környezeti információkhoz való hozzáféréssel és a társadalmi nyilvánossággal kapcsolatos kérdésekkel, az azbesztes tartalmazó (lakó-, ipari- és köz-) épületek állami nyilvántartásával, az adatok megismerhetőségével és a lakosság tájékoztatásával kapcsolatos megállapításait, következtetéseit.

Az ombudsmani vizsgálat alapvetésként rögzítette, hogy az egészséghez és az egészséges környezethez való alapvető jogok érvényesítésében a környezetre vonatkozó adatok léte, az azokhoz való hozzáférés alapvetően fontos.

A hatóságok oldaláról nézve a nemzet közös öröksége védelmének az Alaptörvény P) cikkében előírt védelmi, fenntartási és megőrzési köteletségének a teljesítéséhez az államnak (és mindenkinek) ismerni kell, hogy mi is a közös öröksége (a környezeti és kulturális érték) és azt milyen veszélytől, károsító tényezőktől kell óvni. A társadalom oldalán a környezetet, az egészséget veszélyeztető szennyezések, károsodások esetén az érintett területnek, a szennyezés jellegének és nagyságának, ezek megismerhetőségének van hasonló – ha nem nagyobb – jelentősége a lakosság, a nyilvánosság számára.

A fent ismertetésre került előírások mellett a jelentés a jogi környezet elemzése során elsőként az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eüt.) 46. §-át idézte, mely szerint „a talajt, a vizeket és a levegőt nem szabad fertőzni, illetőleg olyan mértékben szennyezni, amely közvetlenül vagy közvetve az ember egészségét veszélyezteti.” A törvény szerint az emberi egészséget is veszélyeztető anyagot, készítményt előállítani, forgalomba hozni, szállítani, tárolni, felhasználni, továbbá hulladékait feldolgozni, véglegesen elhe-

¹⁶ A 311/2005.Kr. 3-4. §-ai szerint.

¹⁷ Kvt. 12. § (5) és (9) bekezdései

¹⁸ Kvt. 12. § (2)

¹⁹ Infotv. 28. § (1)

²⁰ Infotv. 27. § (2)

lyezni a kémiai biztonsági előírásokkal összhangban lehet. Az egészségügyi államigazgatási szerv egészségkárosodás vagy annak alapos gyanúja esetén a veszélyes anyaggal kapcsolatos tevékenységet felfüggesztheti, használatát megtilthatja.²¹

Az Eüt. alapján „mindenkinek (...) joga van olyan ismeretek megszerzéséhez, amelyek lehetővé teszik számára az egészsége védelmével és fejlesztésével kapcsolatos lehetőségek megismerését, valamint megfelelő tájékoztatáson alapuló döntését az egészséggel kapcsolatos kérdésekben”.²²

A lakosságot a népegészségügyi helyzetről, a felmerült problémákról, az előidéző tényezőkről, a várható következményekről, a megoldási lehetőségekről rendszeresen tájékoztatni kell.²³ A lakosság egészségét veszélyeztető tényezők, tevékenységek észlelése esetén – külön jogszabály szerint – bejelentési kötelezettség van. Az erre vonatkozó információkat – az Eüt. 39. § (2) bekezdése szerint – az egészségkárosodás megelőzéséhez szükséges ismeretekkel kiegészítve nyilvánosságra kell hozni.

A törvény alapján a népegészségügy feladata a lakosság egészségi állapotának és az erre ható tényezőknek folyamatos monitorozása és rendszeres elemzése, melynek keretében – többek között – intézkedni kell a környezeti hatásokkal összefüggő egészségkárosodások, megbetegedések csökkentésére, rendszeresen ellenőrizni kell az épített környezet és a munkakörülmények közegészségügyi megfelelőségét.²⁴ A környezet- és település-egészségügy feladata a környezet egészségkárosító hatásainak vizsgálata és a megelőzés lehetőségeinek feltárása, aminek keretében rendszeresen vizsgálni kell – többek között – a belső téri levegő szennyezettségét, a szilárd hulladékok elhelyezésének állapotát és ezek egészségkárosító tényezőit.²⁵

Az Eüt. 45. § (3) bekezdése szerint „ha valamely környezeti tényező szintje meghaladja az egészségügyi határértéket, az érintett területen tartózkodó személyeket erről tájékoztatni kell, az egészségkárosító hatások megelőzéséhez szükséges teendők egyidejű közlésével. A feltárt hiányosság megszüntetésére, illetve az egészségkárosító hatás megelőzésére – a hiányosság jellegétől függően – intézkedni kell”.

Az egészségügyi hatósági és igazgatási tevékenységről szóló 1991. évi XI. törvény 4. § (8) bekezdése továbbá kimondja, hogy „az emberi környezet szennyezettségéről és a járványügyi helyzetről megállapított adatok nyilvánosak. Életet vagy egészséget veszélyeztető mértékű környezetszennyezésről, illetve a járványról megállapított adatokat az egészségügyi államigazgatási szerv köteles nyilvánosságra hozni”.

Ezekon túlmenően a Kvt. 46. § (1) bekezdés e) pontja kimondja, hogy „a települési önkormányzat (Budapesten a Fővárosi Önkormányzat is) a környezet védelme érdekében (...) elemzi, értékeli a környezet állapotát illetékességi területén, és arról szükség szerint, de legalább évente egyszer tájékoztatja a lakosságot, (...)” kivéve, ha bármely okból gyakoribb tájékoztatásra van szükség.

A települési környezetvédelmi programoknak – többek között – tartalmazniuk kell a helyi adottságokkal, sajátos-

ságokkal és gazdasági lehetőségekkel összhangban a feltételezhető rendkívüli környezetveszélyeztetés elhárításával és a környeztkárosodás csökkentésével kapcsolatos feladatokat és előírásokat.²⁶ Az önkormányzatok csak a hozzáférhető, pontos környezeti és környezet-egészségügyi információk birtokában tudják megfelelő mélységben és színvonalon elkészíteni a települések környezetvédelmi programjait, és megalkotni, meghozni a végrehajtását szolgáló önkormányzati rendeleteket és határozatokat.

E jogi szabályokból egyértelműen következik, hogy az egészségre veszélyt jelentő anyag – mint például az azbeszt – szennyezéséről a lakosságot tájékoztatni kell.

Mivel a fenti tájékoztatás a vizsgált ügyben elmaradt, így a jelentésében a biztos és helyettese megállapította, hogy az azbeszt-szennyezéssel kapcsolatos lakossági tájékoztatás elmaradása sérti a jogállamiság, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét, továbbá az egészséghez és az egészséges környezethez való jogok érvényesítését.

Az azbeszttel kapcsolatos adatokról, a hozzáférésekről az azbesztcement gyár bontása kapcsán megkeresett szervek azt a tájékoztatást adták, hogy az uniós csatlakozással egy időben megkezdett – és alapvetően uniós forrásból finanszírozott – állami azbesztfelmérési munkák nem fejeződtek be, az elkészült anyagok hiányosak, az összegyűjtött információk sem a lakosság, sem mások számára nem elérhetőek.

A vizsgálat sem tisztázta az azbesztet tartalmazó épületek felmérése során összegyűjtött adatok tárolási helyét és hozzáférhetőségét. Azt megállapította, hogy tartalmát az érintett (építésügyi, környezetvédelmi, népegészségügyi, stb.) hatóságok nem ismerték, holott az azbeszt jelenléte a bontási folyamatokra, a hatósági eljárásokra alapvető kihatással van. A naprakész nyilvántartások és megismerhető adatok hiányában az azbeszt gyanús épületek – és magának az azbesztnak – felismerése egyes esetekben egyedi szakértelmet (speciális eszközöket, gyakorlatot) igényel.

Azbeszt jelenléte esetén az általánostól eltérően kell végezni az építési, bontási tevékenységet, az azbesztmentesítés során speciális technológiára van szükség (amely jelentős többletkiadással jár). Az azbeszt (vagy más veszélyes anyag) jelenléte az engedélyestől, a hatóságoktól teljesen más eljárást, hozzáállást kíván (kívánna) meg és azok (új körülményként történő) észlelése alapjaiban módosítja az addigi terveket, a munkák lebonyolítását és a hatósági ellenőrzést is.

A megkeresett szervektől beérkezett válaszok alapján a biztos és helyettese megállapította, hogy az azbesztet tartalmazó (lakó-, ipari- és köz-) épületekről nincs naprakész, nyilvános állami vagy hatósági nyilvántartás. Továbbá nincs más olyan nyilvántartás, amelyből az építésügyi (vagy bármely más) hatóság vagy a kérelmezők meg tudnák állapítani, hogy melyek azok a területek, épületek, stb., ahol sajátos, egyedi (környezet-, műemlék- vagy egészségvédelmi, stb.) kötelezettségek állnak fenn.

A jelentés jelzi, hogy hiteles adatok, információk hiányában kérdéses, hogy az állam és szervei az azbeszt jelentette környezeti, egészségügyi veszéllyel szemben – az Alaptörvény XX. és XXI. cikkeiben rögzített – egészséghez és az egészséges

²¹ Eüt. 47. § (1) és (4) bekezdései

²² Eüt. 5. § (3) bekezdés a) pontja

²³ Eüt. 35. § (4) bekezdés

²⁴ Eüt. 36. § (1) bekezdés e) és f) pontjai

²⁵ Eüt. 45. § (1) és (2) bekezdései

²⁶ Kvt. 48/E. § (1) bekezdés k) pontja

környezethez való alapvető jogokat minden esetben képesek érvényesíteni.

Az azbeszteszt tartalmazó épületek nyilvántartásának hiánya azért is lényeges, mert a települési levegőtisztasági mérések keretében az azbesztesztet nem mérik (nem része a mérendő, „általános” légszennyező részecskéknek), így a levegőbe került azbeszteszt mérésére csak akkor kerülhet sor, ha az azbeszt jelenléte – bejelentést követően – a hatóság(ok) tudomására jut, és figyelemmel kísérését a hatóság, vagy jogszabály előírja.

Releváns nyilvántartások hiányában nem felel meg az elővigyázatosság és megelőzés elvének, ha azbeszteszt tartalmazó épületek bontása kapcsán esetről-esetre nem kerül sor a veszélyesség előzetes (állami) megítélésére és a hatósági beavatkozás alapját alapvetően a beruházó, munkáltató „önbevallása” képezi. Ez a szabályozás az azbesztmentesítést lényegében a munkáltató-munkavállaló viszonyaként szabályozza és ezzel a jogszabályi előírások megsértésének kockázatát, következményeit nem a súlyának megfelelően kezeli, mert az – amint a jelentés tényállása szerint – nem csak a munkavégzés hatókörében tartózkodókra, hanem a közelebbi-távolabbi környezetben élőkre is kihathat.

A jelentés hivatkozott azokra a korábbi ombudsmani vizsgálatokra²⁷, melyek az épített környezet alakításának, szabályozásának környezetvédelmi követelményeivel és alapjogi összefüggéseivel foglalkoztak.

Ezek szerint az ember által létrehozott épített (mesterséges) környezetet a Kvt. előírása²⁸ alapján – a föld, a levegő, a víz és az élővilág mellett – a környezetet²⁹ alkotó környezeti elem. A Kvt. azt is rögzíti, hogy „az épített környezet védelme kiterjed a településekre, az egyedi építményekre és műszaki létesítményekre”³⁰, továbbá kimondja, hogy „a környezetvédelmi törvény rendelkezéseivel összhangban külön törvények rendelkeznek – többek között – az épített környezet alakításáról és védelméről”.³¹ A Kvt. célként rögzíti, hogy elő kell segíteni a lakossági kezdeményezéseket és részvételt a környezet védelmére irányuló tevékenységekben (így például a környezet állapotának feltárásában, megismerésében, az önkormányzatok környezet védelmével összefüggő feladatainak ellátásában).³²

²⁷ Például az AJB-334/2016. számú közös jelentés elérhető:

<https://www.ajbh.hu/documents/10180/2500969/K%C3%B6z%C3%B6s+jelent%C3%A9s+egy+m%C5%B1eml%C3%A9kv%C3%A9delmi+elj%C3%A1r%C3%A1s+hi%C3%A1ny%C3%A1r%C3%B3l+2016/8c504b9e-138b-4472-bad1-229ee05dd812?version=1.0> és az AJB-939/2017. számú közös jelentés elérhető:

http://www.ajbh.hu/documents/10180/2602747/K%C3%B6z%C3%B6s+jelent%C3%A9s+egy+telep%C3%B3l%C3%A9srendez%C3%A9st%C3%A9rint%C5%A9+panasz+kapcs%C3%A1n+939_2017/340739a9-f280-bdd1-2e9d-0f1e6b38c037?version=1.0

²⁸ Kvt. 4. § (1) bekezdés

²⁹ A Kvt. 4. § 2. pontja szerint „környezet: a környezeti elemek, azok rendszerei, folyamatai, szerkezetei”.

³⁰ Kvt. 24. §-a

³¹ Kvt. 3. § (1) bekezdés s) pontja és (2) bekezdése

³² A Kvt. 1. § (2) bekezdés f) pontja szerint „A törvény a kiszámíthatóság és a méltányos teherviselés elve szerint megfelelő kereteket teremt az egészséges környezethez való alkotmányos jogok érvényesítésére és elősegíti (...) a lakosság kezdeményezését és részvételét a környezet védelmére irányuló tevékenységben, így különösen a környezet állapotának feltárásában, megismerésében, az állami szervezetek és az önkormányzatoknak a környezet védelmével összefüggő feladatai ellátásában (...)”.

A Kvt. 10. § (1) bekezdés azt is kimondja, hogy az állami szervek, a helyi önkormányzatok, a természetes személyek és szervezetek, a gazdálkodást végző szervezetek és mindezek érdekvédelmi szervezetei, valamint más intézmények együttműködni kötelesek a környezet védelmében.

Ennek nyomán az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) általános követelményként fogalmazza meg, hogy az épített környezet alakítását a jogszabályokban előírt környezet- és természetvédelmi követelményekkel összhangban kell végezni.³³ Az Étv. – hasonlóan a Kvt. társadalmi nyilvánosságra vonatkozó szabályaihoz – a 3. § (2) bekezdésében úgy rendelkezik, hogy „az épített környezet alakítása és védelme során a közérdekű intézkedéseket és döntéseket megelőzően, illetőleg azok végrehajtása során biztosítani kell a nyilvánosságot és a közösségi ellenőrzés lehetőségét az e törvényben és más jogszabályokban meghatározott módon. Gondoskodni kell az érdekelt természetes személyek, jogi személyek és jogi személyiség nélküli szervezetek megfelelő tájékoztatásáról, és lehetőséget kell adni részükre véleménynyilvánításra és javaslattevésre.”

A jelentésben a biztos és helyettese kiemelte, hogy az olyan (építési) ügyekben, ahol az építmények hatásai – ideértve működtetésüket, magát az építési (bontási) tevékenységet és a szabályok megsértését is – nem csak az építés területére, hanem az azon túli környezetre is kihatással lehetnek, ott a környezetvédelem követelményeinek okvetlenül érvényesülniük kell.

Hangsúlyozták, hogy a környezet védelmének egyik legfontosabb elve az „elővigyázatosság” és a „megelőzés”. A Kvt. 6. §-a szerint a környezethasználatot úgy kell megszervezni és végezni, hogy a legkisebb mértékű környezetterhelést és igénybevételt idézze elő, megelőzze a környezetszennyezést és kizárja a környezetkárosítást. A környezethasználatot az elővigyázatosság elvének figyelembevételével, a környezeti elemek kíméletével, takarékos használatával, a hulladékkeletkezés csökkentésével, a természetes és az előállított anyagok visszaforgatására és újrafelhasználására törekedve kell végezni. A megelőzés érdekében a környezethasználat során a leghatékonyabb megoldást, egyes tevékenységek esetén az elérhető legjobb technikát kell alkalmazni.

Az állam (a jogalkotó) az „elővigyázatosság” és a „megelőzés” elvét a környezetvédelmi és a környezetre hatással lévő ügyekben – ahol a környezeti (környezet-egészségügyi) hatásokat előzetesen kell számba venni – engedélyezési eljárásokkal érvényesítheti. A hivatkozott környezeti alapelvek alapján a várható hatások számbavétele, vizsgálata olyan (előzetes engedélyezési) eljárásokban érvényesíthető, melyekben az állam (szervei) előzetesen megvizsgálhatják, számon kérhetik és (szükséges esetén) előírhatják – különösen az Alaptörvény P), XX. és XXI. cikkeiben foglaltak érvényesítéséhez – a jogszabályi feltételek és követelmények teljesítését, az ehhez

³³ Az Étv. 3. § (1) bekezdés b) pontja szerint „Az épített környezet alakítását és védelmét: (...)”

b) a jogszabályokban előírt építészeti, településképi műszaki, biztonsági, egészségügyi, rendeltetési és használati, továbbá környezet- és természetvédelmi követelményekkel összhangban, (...) kell megvalósítani.”

szükséges intézkedéseket. Csak ennek révén biztosítható, hogy a hatóságok még a tevékenység megkezdése, a létesítmény megvalósítása előtt észleljék, értékeljék (és főképp befolyásolják) az azokból származó környezeti hatásokat és kockázatokat.

Az egészséggel és az egészséges környezettel kapcsolatos alaptörvényi követelményeket – a hatályos szabályozási környezetben – csak akkor lehet megfelelően érvényesíteni, ha a hatóságok kezében vannak olyan azbesztre vonatkozó (kontrol)adatok, eszközök, melyekkel nem csak az engedélyes és a munkavállalók, hanem a környezet, a lakosság érdekei, (alapvető) jogai is garantálhatóak minden esetben (és minden körülmény között).

A 2015-2020 közötti időszakra szóló Nemzeti Környezetvédelmi Program (a továbbiakban: NKP) a szükséges intézkedések között említi a meglévő azbeszt szigetelő- és tetőfedő építési anyagok eltávolításának és szakszerű ártalmatlanításának ösztönzését; a meglévő azbeszt tartalmú hulladékot fogadó hulladéklerakó kapacitás felmérését, a szükséges lerakó kapacitások meghatározását, létesítésük ösztönzését. Az azbesztmentesítés hazai helyzetét az Országgyűlés Fenntartható fejlődés bizottsága 2017 márciusában tárgyalta.³⁴

A biztos és helyettese egyetértett az NKP és a 2055/2013. (XII. 31.) Korm. határozattal elfogadott, a 2014-2020 közti időszakra szóló Országos Hulladékgazdálkodási Tervnek az azbeszt eltávolítását és szakszerű ártalmatlanítását célzó kitűzésével, ugyanakkor a nemzeti gazdasági miniszter válasza alapján költségvetési fedezete nem volt látható, miközben ez minden állami szerepvállalás – így a környezet- és egészségvédelmi – ellátásának előfeltétele.

A jelentésben megállapították, hogy az azbesztet tartalmazó épületekre vonatkozó – mindenki által megismerhető – állami nyilvántartás hiányában nem garantált az azbeszttel kapcsolatos jogszabályi előírások betartása és hatóságok általi számonkérése, ami sérti a jogállamiság, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét, az egészséghez és az egészséges környezethez való jogok érvényesítését.

A vizsgálat során megkeresett szervek válasza szerint a lőrinci azbesztcement gyár szabálytalan bontásakor közvetlen egészségügyi veszélyeztetettség állt fenn, azonban az is megállapítható volt, hogy ennek kapcsán a lakosság tájékoztatása elmaradt.

Az építésügyi hatóságként eljáró jegyző ugyan hivatalos tudomással rendelkezett az azbeszt hulladékkal terhelt ingatlanokról, a környezethasználó jogszabályoktól, hatósági előírásoktól eltérő (bontási) tevékenységéről, azonban az önkormányzat és rajta keresztül a lakosság a környezeti információkkal rendelkező hatóságoktól – nem mellékesen a meg-

felelő ellenőrzések elmaradása miatt – nem kapott releváns információkat.

A biztos és helyettes felhívta a figyelmet a 311/2005.Kr. 6. §-ára, amely kimondja: „*az emberi egészséget vagy a környezetet érő közvetlen fenyegetés esetén – függetlenül attól, hogy emberi tevékenység vagy természeti ok idézi elő –, a környezeti információval rendelkező szerv a birtokában lévő vagy számára tárolt környezeti információt közlése a várható kihatással érintett lakosság számára azonnal és késedelem nélkül, lehetővé téve a fenyegetésből származó kár megakadályozására vagy csökkentésére irányuló intézkedések megtételét.*”

Hangsúlyozták, hogy a tájékoztatás, a környezeti információkhoz való hozzáférés állami biztosítása és garantálása nélkül a környezet (a környezeti elemek) védelme, a kapcsolódó jogok és kötelezettségek – így az Alaptörvény P), XX. és XXI. cikkében foglaltak – betartása (betartatása) nem képzelhető el. Megfelelő tájékoztatás és pontos információk (nyilvánosság) nélkül nehezen képzelhető (várható) el, hogy a lakosság (a társadalom) a kialakult helyzetet, az állami szervek intézkedéseit reálisan értékelje, elfogadja és megfelelően együttműködjön.

Nyomatékosan felhívták a figyelmet arra, hogy a környezeti információkhoz való hozzáférés, a tájékoztatás és az adatok megismerésének joga előfeltételét – és egyben részét – képezi az egészséghez és az egészséges környezethez való jogok érvényesítésének.

A lakossági tájékoztatás elmaradása miatt a biztos és helyettese összegezve azt állapította meg, hogy a tájékoztatás hiánya a jogállamiság, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozott, sértette az egészséghez és az egészséges környezethez való jogok érvényesítését.

A jelentés szerint a feltárt alapvető jogokkal összefüggő egyes visszásságok az idő múlása miatt utólagosan már nem orvosolhatók, ezért az alapvető jogok biztosa a jövőbeni bekövetkezésük megelőzése érdekében kezdeményezett intézkedéseket. Ennek kapcsán – többek között – felkérte az illetékes minisztereket, hogy a hasonló jövőbeli veszélyes környezeti és egészségügyi veszélyhelyzetek esetén megfelelően biztosítsák a lakosság tájékoztatását, továbbá fejtsék be az azbesztet tartalmazó (lakó-, ipari- és köz-) épületek megkezdett állami azbesztfelmérését és biztosítsák ezekhez az információkhoz való hozzáférést.

Amennyiben a jövőben megfelelő környezeti információk rendelkezésre állnak és azokat a tervezés, a hatósági engedélyezés és ellenőrzés során felhasználják, úgy ez remélhetőleg képes lesz a hasonló helyzetek kialakulásának megelőzésére, a károk mérséklésére, és így az emberi egészség védelmére is.

³⁴ Lásd <http://www.parlament.hu/documents/static/biz40/bizjkw40/FFB/1703281.pdf>