

Az autópálya-törvény az Aarhusi Egyezmény Jogkövetési Bizottsága előtt

Néhány szó az Egyezményről

1998. június 25-én a dániai Aarhusban nyitották meg aláírásra a környezeti demokrácia alapdokumentumának számító nemzetközi szerződést, amely az ENSZ Európai Gazdasági Bizottsága gondozásában született meg. Az Egyezmény három évvel később, 2001. november 1-én lépett hatályba. Az aláírás és a hatályba lépés között eltelt viszonylag hosszú idő annak köszönhető, hogy a szerződés hatályba lépéséhez legalább 16 aláíró állam megerősítő aktusára (ratifikációjára) volt szükség. Az egyezmény három pillérre épül, három alapvető közösségi jogot garantál. Egyrészt a közvélemény környezeti információkhoz való hozzájutását, másrészt a környezeti döntésekben való közösségi részvétel lehetőségét, harmadrészt pedig a jogorvoslat lehetőségét a környezet védelmével kapcsolatos ügyekben.

Magyarország a 2001. évi LXXXI. törvénnyel hirdette ki és tette belföldön is kötelezővé az egyezmény szabályait.

Az Egyezmény, illetve a részes felek kapcsolódó határozatai a közösségi jogok biztosítása érdekében felállítottak egy ún. jogkövetési mechanizmust, melynek központi eleme az Aarhusi Egyezmény Jogkövetési Bizottsága, amely az ENSZ keretében működik¹. A testület közvetlenül vizsgálja meg a tagállamokból (egyénektől, civil szervezetektől, stb.) érkező panaszokat, és ha megállapítja az egyezményben meghatározott jogok megsértését, különböző intézkedéseket hozhat, ajánlásokat tehet.

Az autópálya-törvény aggályos rendelkezései

2004. január 1-én lépett hatályba a Magyar Köztársaság gyorsforgalmi közúthálózatának közérdekűségéről és fejlesztéséről szóló 2003. évi CXXVIII. törvény közismert nevén az autópálya-törvény. Célja a gyorsforgalmi utak építésének felgyorsítása, az engedélyezési eljárás egyszerűsítése volt. Fontosnak tartom megjegyezni, hogy egy autópálya felépítéséhez hatásvizsgálaton alapuló környezetvédelmi engedélyre, illetve a környezetvédelmi felügyelőség szakhatósági hozzájárulása mellett kiadott építési engedélyre van szükség. Az autópálya-törvény hatályba lépése előtt ezek az eljárások biztosítottak minden olyan közösségi részvételi, illetve jogorvoslati lehetőséget, amelyet az Egyezmény megkíván.

Annak ellenére, hogy a Levegő Munkacsoport és más civil szervezetek a jogszabály megalkotásának folyamatában végig kifejezték komoly aggodalmukat az Alkotmánnyal², illetve nemzetközi kötelezettségeinkkel való összhang hiánya miatt, a törvény bizonyos rendelkezései – véleményem szerint – sértik az Aarhusi Egyezmény előírásait. Az alábbiakban röviden összefoglalom az aggályos rendelkezések tartalmát.

- A törvény kimondja, hogy a gyorsforgalmi úthálózat fejlesztése „fontos közérdekű tevékenység”. Ez azért nem mellékes, mert a magyar jogban a közérdek fogalma bizonyos esetekben komoly gyakorlati jelentőséggel bír. A közérdek fennállását mindig a konkrét eset körülményeinek vizsgálatával, esetleg a bírósági gyakorlat iránymutatásának felhasználásával lehet megállapítani. Az autópálya-törvény azonban jogszabályban nyilvánítja közérdekűnek a gyorsforgalmi útépitéseket, miközben más fontos tevékenységeknél (pl. egészségügy, oktatás, vasút-fejlesztés) erre nem találunk törvényi rendelkezést. Ki szeretném emelni továbbá, hogy ha egy tevékenység közérdekűnek minősül, akkor elvárható, hogy a közösség az átlagosnál hatékonyabban vehessen részt a tevékenységgel kapcsolatos döntésekben. Az autópálya-törvény által biztosított közösségi részvételi szint pedig még az átlagot sem éri el.
- A törvény szerint a közlekedésért felelős miniszter rendeletben hirdeti ki az autópálya nyomvonalát. Ez sértheti a hatékony jogorvoslatihoz való jogot, hiszen nem egy megfellebbezhető és felülvizsgálható közigazgatási döntés, hanem egy törvénykönyvekbe

kerülő és minden közösségi részvételi lehetőséget nélkülöző eljárásban megalkotott jogszabály tartalmazza a nyomvonalat, amelyet csak egy másik hasonló rendelet törölhet el.

- A már meglévő utak gyorsforgalmi úttá fejlesztésének környezetvédelmi engedélyezési eljárásában a törvény szerint nem kell előzetes hatásvizsgálatot lefolytatni, az eljárás a részletes környezeti hatástanulmány benyújtásával kezdődik. Ez a szabály a környezeti hatások tekintetében kiemelkedően fontos előzetes hatásvizsgálati szakasszal együtt egy sor közösségi jogosítványt is eltöröl. Ilyen például az előzetes hatástanulmány kötelező megküldése az érintett önkormányzatoknak, illetve a kifüggesztés, közszemlére tétel.
- Az eljárást lefolytató hatóság az autópálya-építéseknel nem hosszabbíthatja meg a 90 napos ügyintézési határidőt, jóllehet ez a lehetőség a környezetvédelmi felügyelőségek, illetve a főfelügyelőség rendkívüli túlterheltsége, ügyhátraléka miatt elengedhetetlen lenne az ügy összes körülményének mérlegelése és az érintett lakosság véleményének figyelembevételéhez.
- A gyorsforgalmi útépitések ügyében első fokon az a Környezetvédelmi Főfelügyelőség jár el, amely az egyéb engedélyezési eljárásokban a fellebbezésekkel foglalkozik. Ez már önmagában is problémát jelenthet, mert a főfelügyelőség nem rendelkezik megfelelő helyismerettel a környezeti hatások, illetve a lakosok véleményének megfelelő figyelembevételéhez, illetve nem rendelkezik elég tapasztalattal az elsőfokú engedélyezési eljárásokban. Az a szabály viszont, hogy a fellebbezéseket a hatóság vezetője bírálja el, már komolyan sérti az Egyezményben biztosított hatékony jogorvoslathoz való jogot. Nehezen elképzelhető ugyanis, hogy egy szervezet vezetője érdemben felülbírálja a saját apparátusa által hozott határozatot. Ha az érdemi vizsgálatra sor is kerül, azt ugyanazok a köztisztviselők fogják elvégezni, mint akik az elsőfokú határozat meghozatalában részt vettek.
- Ha a fentiek szerint kiadott másodfokú környezetvédelmi engedély, illetve az egyszerűsített eljárás alapján hozott jogerős építési engedély felülvizsgálata érdekében az ügyfél (pl. az érintettek érdekeit képviselő civil szervezet) a bírósághoz fordul, akkor a bíróság csak az ügyfél nyomós érdekére, vagy közérdekre (!) hivatkozva függesztheti fel a tevékenység végrehajtását. Képzelnék bele magunkat a bíróság helyzetébe. Hogyan tudna a bíróság közérdekre hivatkozva felfüggeszteni egy olyan tevékenységet, amely a törvény erejénél fogva maga is közérdekű? Ezek szerint létezik egy hierarchia a közérdekek között? Ha a jogforrási hierarchiából indulunk ki, akkor a törvény által meghatározott közérdek mindig erősebb, mint a jogalkalmazó bíróság szava.
- Más beruházások esetén az építési engedély mindaddig nem lép hatályba, amíg a bíróság nem dönt a felülvizsgálatról, a gyorsforgalmi utaknál viszont fordított a helyzet, az engedély mindaddig hatályos marad, amíg a bíróság azt meg nem semmisíti. Így viszont ismételtlen sérül a hatékony jogorvoslathoz való jog, hiszen mire a bíróság érdemben ítéletet hoz az ügyben, az autópálya valószínűleg már régen felépült és a káros környezeti hatások már bekövetkeztek. Az Aarhusi Egyezmény ezzel szemben előírja, hogy amennyiben a hatékony jogorvoslat érdekében szükséges, a kérdéses tevékenységet fel kell függeszteni.

A Bizottság előtt az ügy

A fentiek miatt 2004 májusában a Levegő Munkacsoport az Aarhusi Egyezmény Jogkövetési Bizottságához fordult³ és kérte, hogy a Bizottság állapítsa meg az autópálya-törvény Aarhusi Egyezménybe ütközését, illetve szólítsa fel a Magyar Köztársaságot, hogy az autópálya építési eljárásokat hozza összhangba a nemzetközi követelményekkel.

A törvényt követően, körülbelül fél év múlva megszületett a törvény végrehajtásáról szóló 99/2004. GKM rendelet, amely tovább korlátozta a közösségi részvételi mechanizmusok érvényesülését azzal a szabályával, hogy a közlekedési hatóság építési engedélyezési eljárásából eltörölte a környezetvédelmi szakhatósági hozzájárulás követelményét. Ez különösen azért aggályos, mert az építés során is felmerülhetnek olyan új körülmények, melyek a környezetvédelmi hatóság kikötései nélkül káros hatásokat válthatnak ki. A szakhatósági eljárásban emellett ellenőrizni lehet a környezetvédelmi engedélyben foglalt követelmények érvényesülését. A Legfelsőbb Bíróság egyik állásfoglalásában kimondta, hogy a környezetvédelmi szakhatóság

eljárásában az érintetteket képviselő civil szervezetek ügyféli joga (ezáltal részvételi és jogorvoslati lehetősége) biztosított. A szakhatósági eljárás eltörlése tehát megszünteti a közösségi jogok érvényesülését az építési engedélyezési szakaszban.

A Bizottsághoz intézett beadványt a Levegő Munkacsoport ezért kiegészítette a miniszteri rendelettel kapcsolatos aggályokkal is⁴. 2004 novemberében érkezett meg az Egyezmény titkárságához a kormány válasza, melyben vitatták a beadványban megfogalmazott érveket, illetve az autópálya-törvény és az egyezmény közti összhang hiányát. Decemberben, Genfben került sor a Bizottság előtti meghallgatásra, ahol mindkét fél személyesen is kifejtette álláspontját, érveit. Abban már a meghallgatáson minden érintett egyetértett, hogy az eset az Egyezmény értelmezése és fejlesztése szempontjából rendkívül lényeges. Két fő kérdés merült fel. Egyrészt, hogy az autópálya-törvény bizonyos rendelkezései legalább az Egyezmény által meghatározott minimális közösségi részvételi szintet megüti-e, másrészt, hogy az Egyezményt aláíró államnak van-e joga arra, hogy a részvételi jogok már meghatározott szintjét csökkentse, a nyilvánosság lehetőségeit korlátozza.

Valószínűleg a fajsúlyos értelmezési problémáknak betudható, hogy a Bizottság 2005 februárjában kelt határozattervezete kevés konkrét megállapítást tartalmazott, mérsékelten bírálta a törvény rendelkezéseit. A tervezetre mind a Kormány, mind a Levegő Munkacsoport elküldte észrevételeit, melyeknek hatására egy árnyalattal határozottabb irányt szabtak a Bizottság megállapításai és ajánlásai. Általánosságban a Bizottság kimondta, hogy az autópálya-törvény vitatott rendelkezései nem esnek az egyezményben meghatározott minimális szint alá, ugyanakkor a testület aggodalmát fejezte ki, hogy a törvény gyakorlati végrehajtása során – különösen a hatékony jogorvoslat biztosítása területén – fennáll a veszélye az egyezmény megsértésének. A bizottság kimondta továbbá, hogy a törvény a korábbi magyar szabályozáshoz képest visszalépés a nyilvánosság döntéshozatali és jogorvoslati jogainak biztosításában, ezért azt tanácsolja Magyarország kormányának, hogy vizsgálja felül a törvény rendelkezéseit.⁵

A bizottság ajánlásainak hatására (több aláíró állam heves tiltakozása ellenére) az egyezmény legfontosabb döntéshozó szervének, a Résztes Feleknek a kazahsztáni Almatiban tartott 2. konferenciáján egy rendkívül kedvező irányba mutató nyilatkozat született meg. A nyilatkozat egyik pontja kiemeli, hogy a konferencia sürgeti az aláíró államokat, hogy tartózkodjanak minden olyan intézkedés megtételétől, amely csökkenti a környezeti információhoz jutás, a döntéshozatalban való részvétel, illetve a jogorvoslatihoz való jog már elért szintjét, továbbá javasolja a már megtett ilyen intézkedések felülvizsgálatát.

Jóllehet ez a nyilatkozat közvetlenül nem kötelezi az aláíró államokat, így Magyarországot sem, mégis úgy gondolom, hogy nagy jelentősége van, hiszen kijelölte az Egyezmény fejlődésének irányát, a konferencián hozott egyéb döntésekkel együtt kifejezte az egyértelmű szándékot arra, hogy az Egyezmény által biztosított jogok kapcsán visszalépni nem lehet, a környezeti demokrácia intézményeit tovább kell fejleszteni.

Éppen a fentiek miatt elgondolkodtató, hogy részben az ügyben hozott döntés megszületésével párhuzamosan elfogadták az autópálya-törvény módosítását, melyben az ún. cél-termelőhelyek (az autópálya építéséhez szükséges kavics- és egyéb építőanyag-bányák) létesítése, valamint az utak nyomvonalának rendeletben való kihirdetése kapcsán tovább csökkennek a közösség jogosítványai. A módosítás miatt a Levegő Munkacsoport ismételten beadvánnyal⁶ fordult a Jogkövetési Bizottsághoz, az út tehát még korán sem ért véget.

dr. Bendik Gábor

¹ A Jogkövetési Bizottság honlapja: www.unece.org/env/pp/compliance.htm. Az Aarhusi Egyezményről magyarul részletesebben a <http://www.foek.hu/zsibongo/aarhus/links.htm> honlapon lehet olvasni.

² A Levegő Munkacsoport beadványa az Alkotmánybírósághoz a http://www.levego.hu/kiadvany/alkotmanyb/ab_gyorsforgalmi04.pdf címen olvasható.

³ A beadvány http://www.levego.hu/kiadvany/kozl_alt/aarhus_committee.pdf címen olvasható.

⁴ A beadvány a http://www.levego.hu/kiadvany/kozl_alt/aarhuscomm04_h.pdf címen olvasható.

⁵ A Bizottság határozatának magyar fordítása a http://www.levego.hu/kiadvany/kozl_alt/aarhus200506.pdf címen olvasható.

⁶ A beadvány a http://www.levego.hu/kiadvany/kozl_alt/aarhus_panasz.pdf címen olvasható.