



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSÁNAK HIVATALA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

Az alapvető jogok biztosának
és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettesének

KÖZÖS JELENTÉSE

az AJB-1921/2022. számú ügyben
egy társasház beltéri levegőszennyezésével kapcsolatos
eljárással összefüggésben

Előadó: dr. Garaguly István

Érintett szerv: Belügyminisztérium

2022.

**Az alapvető jogok biztosának és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó
biztoshelyettesének
Közös jelentése
az AJB-1921/2022. számú ügyben**

Előadó: dr. Garaguly István

Az eljárás megindulása

Az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala Győri Területi Irodájához 2022. április 7-én érkezett beadvány szerint panaszosok társasházában az egyik lakásingatlan új tulajdonosa a lakás berendezéseit és nyílászáróit olajfesték használatával festette fagyponthoz alatti téli időjárás idején, holott a termék veszélyességi adatlapja szerint a festékből és az oldószerből származó kipárolgások miatt ezen anyagok beltéren való alkalmazása csak folyamatos szellőztetés mellett megengedett.

A festés idején a fagyponthoz alatti középhőmérséklet miatt a lakástulajdonos, illetve a festő a folyamatos szellőztetést elmulasztotta és legtöbbször zárt nyílászárók mellett, illetve a lépcsőház felé szellőztetve folytatta a munkát, így az egészségre veszélyes kipárolgások a társasház belső terének levegőjét szennyezték és a lakók – köztük gyermekek – egészségét veszélyeztették.

Beadványukat megelőzően panaszosok bejelentéssel fordultak a levegőtisztaság-védelmi hatósághoz, azonban álláspontjuk szerint a hatóság nem tett megfelelő és hatékony intézkedést a levegőszennyező tevékenységgel kapcsolatosan, amit az egészségre és az egészséges környezethez való jogok szempontjából sérelmesnek tartanak.

Tekintettel arra, hogy felmerült a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, a testi és lelki egészséghez, valamint az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszasság gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottunk.

Eljárásunk során megkerestük a Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatalt (továbbiakban: Kormányhivatal) az ügyről szóló tájékoztatás és az iratok megküldése érdekében.

Az érintett alkotmányos jogok

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „Magyarország független, demokratikus jogállam.” „[Alaptörvény B] cikk (1) bekezdés]
- A testi és lelki egészséghez való jog: „Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez.” E jog „érvényesülését Magyarország [...] a környezet védelmének biztosításával segíti elő.” [XX. cikk (1) és (2) bekezdés]
- Az egészséges környezethez való jog: „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.” [XXI. cikk (1) bekezdés]

Alkalmazott jogszabályok

- Az Európai Parlament és a Tanács szerves oldószerek egyes festékekben, lakkokban és jármű utánfényezésére szolgáló termékekben történő felhasználása során keletkező illékony szerves vegyületek kibocsátásának korlátozásáról és az 1999/13/EK irányelv módosításáról szóló 2004. április 21-i 2004/42/EK Irányelve (Irányelv);

- A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.);
- Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (Eütv.);
- Az egészségügyi hatósági és igazgatási tevékenységről szóló 1991. évi XI. törvény (EüigTv.);
- A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.);
- A panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény (Pkbt.);
- A levegő védelméről szóló 306/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet (Lr.);
- Az egyes festékek, lakkok és járművek javító fényezésére szolgáló termékek szerves oldószer tartalmának szabályozásáról szóló 25/2006. (II. 3.) Korm. rendelet (VOCr.);
- A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet (StátuszR.);
- A fővárosi és megyei kormányhivatal, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatal népegészségügyi feladatai ellátásáról, továbbá az egészségügyi államigazgatási szerv kijelöléséről szóló 385/2016. (XII. 2.) Korm. rendelet (Eür.)

A megállapított tényállás

A beadvány, valamint a megkeresett hatóság tájékoztatása alapján az alábbi tényállást állapítottuk meg:

A beadvány szerint a Társasházban a 2. emelet 6. szám alatti lakásingatlant annak új tulajdonosa felújította, amelynek keretében 2022. március 7-12. között oldószeres olajfestékkel végzett festési-mázolási munkákat egy festő szakember.

A festés, valamint az azt követő, hozzávetőlegesen 10-12 napig tartó száradás időszakában Magyarországon és Győrött az évszakhoz képest szokatlanul fagyos hideg, télies időjárás volt, az éjszakai legalacsonyabb hőmérséklet $-8\text{ }^{\circ}\text{C}$ – 0 fok között változott.¹

Két kiskorú gyermekükkel élő panaszosok lakása közvetlenül a felújítás alatt álló lakás fölött található, s a festés-mázolásra használt oldószeres olajfestékből származó károsanyag-kipárolgások a Társasház közös szellőzőrendszerén, valamint a lépcsőházon keresztül feljutva elsősorban az ő lakásuk levegőjét szennyezték közvetlenül.

A festésre használt Trinát zománccfesték illékony szerves vegyületet, VOC-ot (volatile organic compound) az EU-s forgalmazási határérték szerinti maximális, 300 g/l mennyiségben tartalmaz.

A beadvány szerint a beltérben használt Trinát zománccfesték biztonsági adatlapja² 2. pontjában „A veszély azonosítása” fejezetben rögzítettek szerint „Álmosságot és szédülést okozhat”. Az ehhez kapcsolódó „Óvintézkedésre vonatkozó mondatok” között a „Megelőzési előírások” szerint „Kizárólag szabadban vagy jól szellőző helyiségben használható. Kerülje a gőzök belélegzését.” A biztonsági adatlap a „4. Elsősegély-nyújtási intézkedések” pontban a „Lehetséges akut egészségügyi hatások” között belélegzéshez kapcsolódóan tartalmazza, hogy „A központi idegrendszer (CNS) leromlását okozhatja. Álmosságot vagy szédülést okozhat.”

A hatóságnak tett bejelentés szerint panaszosok Philips AC4080 típusú, a PM_{2,5}, formaldehid, TVOC és tuoluol szűrésére alkalmas légtisztító berendezése a rossz levegőminőséget, határérték feletti légszennyezettséget jelezve folyamatosan pirosan világított.

Panaszosok először az egyre erősödő szaghatást érzékelve a munkákat végző szakembert kérték arra, hogy a munkát folyamatos szellőztetés mellett folytassa, valamint a

¹ <https://www.accuweather.com/hu/hu/győr/188380/march-weather/188380?year=2022>

² https://ppgtrilak.hu/kentico/getmedia/3ce1e1b5-d9a9-4599-94fc-847f223e72d3/TRINAT-MAGASFENYU-ZOMANCFESTEK_V3-02_20210903.pdf?ext=.pdf

Társasház közös szellőzőrendszerének elszívóit szigetelje le. Ennek a kérésnek a mester elmulasztott eleget tenni, valamint éjszakára a nyílászárók közül néhányat bukó-nyíló helyzetben hagyott, így a megfelelő szellőzés hiányában, valamint a légszennyező anyagok társasházi szellőzőrendszerbe jutásával a probléma csak fokozódott. Panaszosok a fagyos éjszakai hőmérséklet ellenére nyitott ablaknál kényszerültek aludni annak érdekében, hogy a légszennyező anyagok ne okozzanak nekik egészségkárosodást.

A lakás új tulajdonosának március 11-én és 12-én is jelezték telefonon, majd e-mailen az olajfestékből és az oldószerekből kipárolgó és a lakásukban a közös szellőzőrendszeren keresztül felgyülemelő légszennyező anyagok egészségre ártalmas volta miatti problémájukat, azonban a tulajdonos nem mutatott együttműködést, még a közös szellőzőrendszer strangjainak festőtől kért és ígért lefedését sem sikerült elérnie panaszosoknak.

Problémájukkal a 112-es segélyhívón keresztül március 11-én az illetékes katasztrófavédelem segítségét is kérték, azonban a légszennyező anyagok kipárolgásának egészségügyi hatásai tekintetében hatáskör hiányában a katasztrófavédelem eljáró ügyintézője a mentők hívását javasolta, illetve az esetleges egészségkárosodás orvosi kivizsgálását.

Panaszosok ezt követően, 2022. március 16-án fordultak e-mailben bejelentéssel egyidejűleg a Kormányhivatal környezetvédelmi hatóságához és a Kormányhivatal Győri Járási Hivatala népegészségügyi hatóságához a belső téri levegőszennyezés egészségveszélyeztető hatásai miatt.

A környezetvédelmi hatóság a bejelentést hatásköre hiányában 2022. március 18-án, majd a levelet pontosítva március 22-én áttette³ a népegészségügyi hatósághoz.

Bejelentő 2022. március 22-én személyesen is felkereste a népegészségügyi hatóságot, amelyről készült feljegyzés⁴ szerint a panaszos arról tájékoztatta a hatóságot, hogy a festési-mázolási munkálatok időközben befejeződtek. A hatóság ügyintézőjének tájékoztatását, hogy a helyszíni kivizsgálás nem indokolt, panaszos tudomásul vette, ezért írásbeli tájékoztatásra nem került sor.

A Kormányhivatal vizsgálatunkhoz küldött tájékoztatása⁵ szerint az ügyben fenti indokra tekintettel hatósági ellenőrzést sem folytattak.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, (...) vagy közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási pert – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

A beadvány és a megkeresett hatóság tájékoztatása szerint panaszosok korábban panaszbejelentésekkel fordultak a levegőtisztaság-védelmi és népegészségügyi hatósághoz, egyéb jogorvoslati lehetőség nem áll rendelkezésükre, ezért az alapvető jogok biztosának hatásköre a vizsgálat lefolytatására megállapítható.

³ Gy/40/01312-2/2022. és Gy/40/01312-3/2022.

⁴ GY-02/NEO/26508-3/2022.

⁵ GY/06/103-41/2022.

II. Az érintett alapjogok és alkotmányos értékek tekintetében

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az állampolgári jogok országgyűlési biztosa következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi tesztek.

Követve a fenti gyakorlatot, amíg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontot nem fogalmaz meg, *eljárásunk során irányadónak tekintjük a testület eddigi megállapításait.* Az Alkotmánybíróság – a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában – arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírói döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján *Magyarország független, demokratikus jogállam.* Az Alkotmánybíróság már működése első éveiben elvi éllal megállapította, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. A jogbiztonság az állam – és elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatók és előre láthatóak legyenek a norma címzettjei számára.⁶ Az irányadó alkotmánybírói tézis szerint a jogállamiság elvéből adódó alapvető követelmény, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben*, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.⁷

Az Alkotmánybíróság több korábbi határozatában is megállapította, hogy az állam csak 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.⁸ Az Alkotmánybíróság azt is vizsgálta, hogy a korlátozás valóban képes-e szolgálni a legitim jogalkotói célt. A cél és az eszköz közötti összefüggés fennállása elengedhetetlen ahhoz, hogy a jogszabály ne legyen önkényes, hiszen az önkényesség biztosan sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamisághoz fűződő jogbiztonság tételét.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint tehát az alapjog-korlátozás alkotmányosságának feltétele, hogy *a szükségesség, alkalmasság és arányosság követelménye együttesen fennálljon.*

Az alapvető jog korlátozása csak ultima ratio, végső eszköz a jogalkotó kezében céljai eléréséhez: „Egy alapvető jog korlátozásának alkotmányosságához azonban nem elég, hogy egy másik alapvető jog és szabadság érvényesítése és védelme érdekében történik”⁹.

Az alapvető jogok korlátozásának alkotmányosságát az alkotmánybírói és – ennek nyomán – az ombudsmani gyakorlat is az ún. *szükségességi-arányossági teszt* alkalmazásával ítéli meg.

Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy valamely alkotmányos érték érvényesülése vagy védelme érdekében történik, hanem a korlátozásnak meg kell felelnie az arányosság követelményének, szükséges, hogy az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya

⁶ Ld. 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.

⁷ Ld. 56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454., 456.

⁸ 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 178.

⁹ 2/1990. (II. 18.) AB határozat.

megfelelő arányban legyenek egymással. A jogalkotó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni.

A korábbi alkotmányhoz képest nővum az Alaptörvényben, hogy a szükségesség, alkalmasság és arányosság e követelményét az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése már *expressis verbis* is rögzíti, amely szerint „Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”

2. Az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdése alapján *mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez, amely jogot a (2) bekezdés értelmében Magyarország egyebek mellett a környezet védelmével valósítja meg.*

Az Alkotmánybíróság a testi és lelki egészség kifejezést a WHO alkotmányában szereplő definícióval összhangban – a 43/2005. (XI. 14.) határozatában – olyan testi és szellemi állapotnak tekinti, „amely lehetővé teszi a társadalomban való minél hosszabb és testi-lelki gondoktól mentes életet”. Az egészséghez való jog szélesebb jelentéssel bír annál, minthogy csupán az egészségügyi ellátáshoz való jogra vonatkozzék, így magában foglalja az olyan intézkedések és körülmények alkotmányos védelmét is, amelyek hozzájárulnak ahhoz, hogy az egyén a társadalomban ténylegesen minél hosszabb ideig testi és lelki gondoktól mentes életet élhessen.

Az Alkotmánybíróság több határozatában értelmezte a *legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog* tartalmát, és mindezekre az értelmezésekre álláspontunk szerint – függetlenül attól, hogy a „legmagasabb szintű” jelző az Alaptörvényben már nem kapott helyet – továbbra is lehet hivatkozni¹⁰. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a (legmagasabb szintű) testi és lelki egészséghez való jogként meghatározott követelmény az államnak azt az alkotmányos kötelezettségét jelenti, hogy a nemzetgazdaság teherbíró képességéhez, az állam és a társadalom lehetőségeihez igazodva olyan gazdasági és jogi környezetet teremtsen, amely a legkedvezőbb feltételeket biztosítja a polgárok egészséges életmódjához, életviteléhez.

Az egészséghez való jog alanyi jogként önmagában értelmezhetetlen, az Alaptörvénybe foglalt állami kötelezettségként fogalmazódik meg, amely magában foglalja azt a kötelezettséget is, hogy a törvényhozó a testi és lelki egészség bizonyos területein alanyi jogokat határozzon meg.

3. A XXI. cikk (1) bekezdése alapján *„Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”*

Az Alkotmánybíróság megállapította¹¹, hogy „[a]z Alaptörvény szövege az egészséges környezethez való jog tekintetében megegyezik az Alkotmány szövegével, ezért az egészséges környezethez való jog értelmezése során az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban tett megállapítások is irányadónak tekinthetők.”

Az Alkotmánybíróság kiemelte¹², hogy az állam köteles az egészséges környezethez való jog megvalósítását szolgáló sajátos intézmények kialakítására és működtetésére. Hangsúlyozta továbbá, hogy sem a szóhasználat (az „egészséges környezethez” való jog), sem az állami környezetvédelmi feladat beágyazása az egészséghez való jog megvalósításának eszközei közé nem értelmezhető a környezethez való jog korlátozásaként. Az állam kötelességeinek magukban kell foglalniuk az élet természeti alapjainak védelmét, és ki kell terjedniük a véges javakkal való gazdálkodás intézményeinek kiépítésére.

¹⁰ Ld. 56/1995. (IX. 15.) AB határozat, ABH 1995, 260, 270., 37/2000. (X. 31.) AB határozat, ABH 2000, 293, 297

¹¹ Ld. 3068/2013. (III. 14.) AB határozat

¹² Ld. 996/G/1990. AB határozat

Az alapjogok objektív, intézményes védelmével kapcsolatban az Alkotmánybíróság megállapította¹³, hogy ennek köre túlmehet azon a védelmen, amelyet ugyanazon alapjog alanyi jogként nyújt. Ez az objektív védelem nemcsak szélesebb, de minőségileg is más, mint az egyéni alanyi jogok védelmének összeadása. Az élethez való jog vonatkozásában például az állam objektív, intézményvédelmi kötelessége az emberi életre általában – az emberi életre, mint értékre – is kiterjed; s ebbe beletartozik a jövő generációk életfeltételeinek biztosítása is.

Az Alkotmánybíróság megállapította¹⁴ továbbá, hogy a *környezethez való jog* jelenlegi formájában nem alanyi alapjog, de nem is pusztán alkotmányos feladat vagy államcél, amelynek megvalósítási eszközeit az állam szabadon választhatja meg, hanem elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz *olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala a túlnyomó és meghatározó*. Így az e joggal kapcsolatos kérdéseket túlnyomó részt az állami szervek környezetvédelmi intézkedések megtételére vonatkozó kötelessége oldaláról kell vizsgálni, nem pedig az egyes embereket a konkrét helyzetben megillető jogosultságok oldaláról. Ezzel az Alkotmánybíróság az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia.

Az Alkotmánybíróság fenti határozata szerint az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje. A környezethez való jog tárgyából és dogmatikai sajátosságából az következik, hogy a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét az állam nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alkotmányos jog vagy érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. A védelmi szint csökkentésének mértéke az elérni kívánt célhoz képest ekkor sem lehet aránytalan.

Az Alkotmánybíróság kimondta továbbá azt is, hogy „a környezethez való jog védelmének eszközei között a megelőzésnek elsőbbsége van, hiszen a visszafordíthatatlan károk utólagos szankcionálása nem tudja helyreállítani az eredeti állapotot.”¹⁵

A környezethez való jog érvényesítése alkotmányosan megköveteli azt, hogy az állam – amíg jogi védelem egyáltalán szükséges – az elért védelmi szinttől csakis olyan feltételekkel léphessen vissza, amikor alanyi alapjog korlátozásának is helye lenne. 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.¹⁶

A visszalépés tilalmával összefüggésben az Alkotmánybíróság azt is kiemeli, hogy minden olyan esetben, amikor a környezet védelmére vonatkozó szabályozás átalakításra kerül, a jogalkotónak tekintettel kell lennie az elővigyázatosság és megelőzés elveire is, hiszen „a természet és környezet védelmének elmulasztása visszafordíthatatlan folyamatokat indíthat meg”¹⁷.

Az Alaptörvény IV. módosításának hatálybalépését követő határozatában az Alkotmánybíróság kimondta azt is, hogy „Az Alkotmánybíróság által megerősített korábbi értelmezési gyakorlattal összhangban az állam intézményvédelmi kötelezettségéből következik, hogy a környezetvédelmet ellátó szervezetrendszerben bekövetkező változás nem járhat a védelmi szint csökkenésével. A természetvédelmi intézményrendszerben történő változás önmagában, a természetvédelmi előírások változatlansága mellett is megalapozhatja a

¹³ Ld. 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

¹⁴ Ld. 13/2018. (IX. 4.) AB határozat, 16/2015. (VI. 5.) AB határozat, 28/1994. (V. 20.) AB határozat

¹⁵ Ld. 13/2018. (IX. 4.) AB határozat

¹⁶ Ld. 13/2018. (IX. 4.) AB határozat, 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

¹⁷ Ld. 13/2018. (IX. 4.) AB határozat, 3223/2017. (IX. 25.) AB határozat

védelmi szint csökkenését, amennyiben az intézményrendszer változása a természetvédelmi szempontok kevésbé hatékony érvényesítését eredményezi.”¹⁸

„Tekintettel arra, hogy az Alaptörvény nem csupán megőrizte az egészséges környezethez való alkotmányos alapjog védettségi szintjét, hanem az Alkotmányhoz képest e tárgy körben lényegesen bővebb rendelkezéseket is tartalmaz, megállapítható, hogy az olyan szervezetalakítási szabályozás, amely kevésbé hatékony védelmet eredményez, alaptörvény-ellenes helyzetet idéz elő.”¹⁹

„Az a körülmény, hogy bizonyos, korábban fennálló és egyértelműen beazonosítható, jogszabályok által biztosított hatáskörök a szabályozási környezetből hiányoznak, és emiatt egyes feladatok ellátatlanul maradnak, a jogszabályi védelmi szint csökkenését eredményezi, még akkor is, ha emiatt a természeti állapot tényleges romlásának „csak” a kockázata merül fel. A jogalkotónak ilyen, az alkotmányossági vizsgálat tárgyává tett átfogó jellegű, több jogszabály módosítását is eredményező jogalkotói aktus meghozatalakor (mint jelen esetben), különös figyelmet kell fordítania a szabályozás teljességére és a lehetőségeihez képesti hézagmentességére. Figyelemmel kell lennie arra is, hogy a jogszabályokban korábban fellelhető garanciális elemek hatékonysága, maga a védelmi szint ne csökkenjen, hanem annak mértéke legalább a szabályozás módosítását megelőző szinten maradjon, vagy inkább növekedjen.”²⁰

Nem csupán a *jövőbeni*, hanem a *már működő* tevékenységeket is érintheti az állam magatartása iránt megfogalmazott elővigyázatossági követelmény az Alkotmánybíróság vonatkozó határozatában²¹. A testület ezen döntése elsősorban a jogalkotásra vonatkozik, ugyanakkor az elővigyázatosság követelménye a jogállamiság elvével és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben iránymutató általában az állami szervek magatartására, a hatóságok jogalkalmazására is: „[...]a jogalkotónak kell azt igazolnia, hogy valamely tervezett szabályozás nem valósít meg visszalépést, és ezáltal nem okoz adott esetben akár visszafordíthatatlan károkozást, illetőleg nem teremt meg egy ilyen károkozás elvi lehetőségét se.”²² „Miközben azonban a környezet védelmének kötelezettsége egyaránt terheli a tág értelemben vett államot és a természetes és jogi személyeket, ez a kötelezettség természetszerűleg nem lehet teljesen azonos az egyes jogalanyok vonatkozásában. Miközben a természetes és jogi személyektől a hatályos jogszabályi előírások ismeretén és betartásán túlmenően általános jelleggel és kikényszeríthető módon nem várható el, hogy magatartásukat valamely, a jogalkotó által nem konkretizált, absztrakt célhoz igazítsák, addig az állam oldaláról az is elvárható, hogy egyértelműen meghatározza mindazon jogi kötelezettségeket, melyeket mind az államnak, mind pedig a magánfeleknek be kell tartaniuk, egyebek között annak érdekében, hogy az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében nevesített értékek hatékony védelme érvényesüljön.” Az állam ennek megfelelően kiemelt szerepben jelenik meg, kiemelt gondossági felelősséggel bír.²³

III. A vizsgálat érdekében

1. Az Európai Parlament Környezetvédelmi, Közegészségügyi és Élelmiszer-biztonsági Bizottsága 2021. március 8-án tette közzé a környezeti levegő minőségéről szóló irányelvek (2004/107/EK és a 2008/50/EK) végrehajtásáról szóló Jelentését²⁴. (továbbiakban: Jelentés).

¹⁸ Ld. 16/2015. (VI. 5.) AB határozat

¹⁹ Ld. 16/2015. (VI. 5.) AB határozat

²⁰ Ld. 16/2015. (VI. 5.) AB határozat

²¹ 28/2017. (X. 25.) AB határozat

²² 28/2017. (X. 25.) AB határozat [62]

²³ 28/2017. (X. 25.) AB határozat [30]

²⁴ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0037_HU.html

A Jelentés rögzíti, hogy az Egészségügyi Világszervezet (WHO) szerint az egészségre nézve Európában a legnagyobb környezeti kockázatot a légszennyezés jelenti, amely évente több, mint 400 000 korai halálesetért felelős, és közvetlen negatív hatást gyakorol a környezetre.

„Míg az EU kültéri levegőminőségre vonatkozó politikai kerete jól strukturált, a beltéri levegőminőségre vonatkozó uniós jogszabályok viszont szétagoltak; mivel a légszennyezés holisztikusabb uniós szakpolitikai megközelítésére lehet szükség, ezért a Parlament felkérte a Bizottságot, hogy vizsgálja meg a beltéri légszennyezés következményeit, és a beltéri légszennyezés valamennyi releváns forrására vonatkozóan keressen jogalkotási megoldásokat.”²⁵

Az emberi tevékenységhez kapcsolódó forrásokból származó kibocsátások közül az illékony szerves vegyületek (VOC) főként a gyártáshoz és a karbantartáshoz használt festékekből és vegyi anyagokból származnak.^{26 27}

Illékony szerves vegyület (VOC): bármely, normál szobahőmérsékleten nagy gőznyomással rendelkező szerves vegyület, amelynek forráspontja nem éri el a 250 °C-ot, ami nagyszámú molekula elpárolgását és a környező levegőbe való bejutását okozza.²⁸

A VOC vegyületek közül számos rövid- vagy hosszútávon káros az egészségre. A rövid távú (napok és órák szerinti) egészségügyi hatások lehetnek: fejfájás, szédülés, hányinger, szem- orr- és torok-irritáció, az asztma tünetek rosszabbodása. Hosszú távú (években és élettartamban mérhető) egészségügyi hatások lehetnek: rákos megbetegedés, máj és vesekárosodás, a központi idegrendszer sérülése.²⁹

A VOC koncentrációja átlagosan kétszer-ötször magasabb a beltéri levegőben, mint a kültéri levegőben, függetlenül attól, hogy a lakások milyen övezetben (ipari, kertvárosi) helyezkednek el. Ugyanakkor a beltéri VOC koncentráció alacsonyabb, mint az ipari üzemekben, amelyekre külön, speciális jogi szabályozás³⁰ vonatkozik.

Bizonyos tevékenységek (például festés-mázolás) végzésekor és az azt követő órákban a beltéri VOC koncentráció a külső levegő immiszsós szint akár ezerszerese is lehet.³¹

Az Európai Unióban fontos fejlemény, hogy az Irányelv megállapítja a kereskedelmi forgalomba kerülő szerves oldószerek egyes festékekben, lakkokban és jármű utánfényezésére szolgáló termékekben történő felhasználása során keletkező illékony szerves vegyületek kibocsátásának korlátozására vonatkozó VOC komponensre g/l mértékegységben kifejezett határértékeket.

Ezen Irányelvnek való megfelelést Magyarországon a VOCr. szolgálja, amelynek 2. melléklete tartalmazza a különböző festékekre, lakkokra, oldószerbázisú festékekre irányadó határértékeket.

A VOCr.-ben foglalt határértékek szabályozzák a felhasználható termékek maximális VOC tartalmát, ezzel az elsődlegesen termékekre irányuló szabályozással közvetett módon enyhíti a VOC terhelés mértékét a belső téri levegőben is, azonban az egészségveszélyeztető hatást önmagában nem zárja ki.

²⁵ Id. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0037_HU.html 15. oldal V. pont

²⁶ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0037_HU.html

²⁷

<https://www.kormanyhivatal.hu/download/4/fe/20000/KOZEG%20Belsőtéri%20lakókörnyezetünk%20levegőminősége.pdf#!DocumentBrowse>

²⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:4406074>

²⁹

[https://www.health.state.mn.us/communities/environment/air/toxins/voc.htm#:~:text=Volatile%20Organic%20Compounds%20\(VOCs\)%20are,the%20indoor%20air%20we%20breathe.](https://www.health.state.mn.us/communities/environment/air/toxins/voc.htm#:~:text=Volatile%20Organic%20Compounds%20(VOCs)%20are,the%20indoor%20air%20we%20breathe.)

³⁰ Az egyes tevékenységek illékony szerves vegyület kibocsátásának korlátozásáról szóló 26/2014. (III. 25.) VM rendelet

³¹ <https://www.epa.gov/indoor-air-quality-iaq/volatile-organic-compounds-impact-indoor-air-quality>

Fontos megjegyezni, hogy ezen forgalmazási feltételként meghatározott határértékek önmagukban nem biztosítják a belső téri levegőben a VOC légszennyező anyagokra irányadó egészségügyi határértékek betartását és az egészségveszélyeztető hatás kizárását. A tényállásban bemutattuk, hogy az egészségveszélyeztető hatás elkerülését a festék biztonsági adatlapján lévő utasítások teszik lehetségessé, vagyis az oldószeres festékek beltéri alkalmazása csak folyamatos szellőztetés mellett lehetséges.

2. Magyarországon a belső téri levegőszennyezettség tekintetében a korábbi időszakhoz képest jelentős, az Európai Unió tagállamai között is kiemelkedő és példaértékű javulás köszönhető a nemdohányzók védelméről és a dohánytermékek fogyasztásának, forgalmazásának egyes szabályairól szóló 1999. évi XLII. törvény és az ehhez kapcsolódó jogszabályok megalkotásának és végrehajtásának.

A belső téri levegőminőség jogi szabályozásának kérdése azonban ezen a jelentős és figyelemre méltó eredményen túl változatlanul komplex, széles spektrumú és változatos terület maradt, amely környezet-egészségügyi szempontból elodázhatatlan jogalkotási feladatot jelent a jogalkotó számára. Ahogyan azt az Európai Parlament idézett Jelentése és a Bizottság részére tett kezdeményezése is hangsúlyozza, a jogalkotáshoz holisztikus, vagyis a heterogén forrás és szennyezőanyag-típusok specifikumaira egyidejűleg tekintettel lévő szemlélettel lehetséges megfelelő megoldást találni mind uniós, mind nemzeti szinten.

Jóllehet, a vizsgálat alapjául szolgáló panasz az oldószeres festékek zárt térben, szellőztetés nélkül való használatából eredő VOC koncentrációval és bűzzel kapcsolatos, azonban a belső téri levegővédelem komplex megközelítésben a következő szennyezőanyagok és forrás oldali tevékenységek körét is érinti: formalhidek (dohányfüst, habszigetelés, faelemek, furnérlemez, bútorzat, kárpit) policiklusos aromás szénhidrogének (fafűtés, olajtűzelés), szén-monoxid (égető/tüzelő berendezések, dohányfüst, gépkocsik kipufogógáza a külső légtérből/garázsokból), nitrogén-dioxid (égető/tüzelő berendezések), kén-dioxid (kéntartalmú energiahordozó elégetése), szilárd részecskék (tüzelőberendezések) radon (talajvíz, rétegvíz egyes építőanyagok).³²

A levegő védelméről a Kvt. 22. § (2) és (3) bekezdései úgy rendelkeznek, hogy

(2) A levegőt védeni kell minden olyan mesterséges hatástól, amely azt, vagy közvetítésével más környezeti elemet sugárzó, folyékony, légnemű, szilárd anyaggal minőségét veszélyeztető, vagy egészséget károsító módon terheli.

(3) A tevékenységek, létesítmények tervezésénél, megvalósításánál, folytatásánál, valamint a termékek előállításánál és használatánál törekedni kell arra, hogy a légszennyező anyagok kibocsátása a lehető legkisebb mértékű legyen.

A Kvt. e céljainak megvalósítására megalkotott hazai levegőtisztaság-védelmi ágazati jogban az Lr. 1. § (2) bekezdés c) pontja szerint az Lr. hatálya nem terjed ki a zárt terek levegőminőségének szabályozására.

Az EüigTv. 4. § (1) bekezdésének a) és b) pontja úgy rendelkezik, hogy az egészségügyi államigazgatási szerv környezet- és településegészségügyi feladata

a) a kémiai és biológiai légszennyezettség (immisszió) egészségügyi határértékeinek kimunkálásában való közreműködés, a kémiai és biológiai légszennyezettség rendszeres közegészségügyi értékelése, valamint a zárt terek légszennyezettségi határértékeinek kimunkálása,

b) a zárt terek légszennyezettségének közegészségügyi vizsgálata.

Figyelemmel arra, hogy a belső terek levegője az emberi időbeli tartózkodás aránya szerint a legközvetlenebbül érinti a testi és lelki egészséghez való jogot, valamint az épületek,

³²

<https://www.kormanyhivatal.hu/download/4/fe/20000/KOZEG%20Belsőtéri%20lakókönyvetünk%20levegőminősége.pdf#!DocumentBrowse>

építmények anyaghasználatával, kialakításával is kapcsolatos, az építmények belső, zárt terei levegőminőségének szabályozására az Eütv. 247. § (2) bekezdés db) és dc) pontjai³³, valamint az Étv. 62. § (5) bekezdése³⁴ ad az egészségügyért felelős miniszter részére – egyetértésben az építésügyért felelős miniszterrel, illetve a speciális építményfajták szerint illetékes miniszterrel – megalkotandó miniszteri rendeletre felhatalmazást.

A StátuszR. 66. § 26. pontja szerint a Kormány egészségügyért felelős tagja, s így az Eütv. 247. § db) és dc) pontjában, valamint az Étv. 62. § (5) bekezdésében foglalt felhatalmazás jogosultja a belügyminiszter, míg az egyetértési jogot a StátuszR. 95. § 3. pontja alapján az építési és beruházási miniszter gyakorolja.

Korábban az alapvető jogok biztosa az AJB-6718/2013. számú „Környezetegészségügy, levegővédelem és monitoring” tárgyamegjelölésű, hivatalból indított ügy keretében, a társszervekkel konzultatív együttműködésben vizsgálta a belső terek levegővédelmére vonatkozó szabályozás hiányából adódó problémákat és szorgalmazta a belső terek levegővédelmére vonatkozó miniszteri rendelet megalkotását.

Ennek során tett megkeresésre az egészségügyért felelős emberi erőforrások minisztere 2014 októberi válaszában azt a tájékoztatást adta, hogy „Az Eütv. 247. § (2) bekezdésének db) és dc) pontjaiban, valamint Étv. 62. § (5) bekezdésében kapott felhatalmazásnak való megfelelést kiemelten fontosnak tartjuk, különös tekintettel arra, hogy a hatósági visszajelzések alapján a lakosság egészségének hatékonyabb védelmét segítené elő az egészségügyi határértékek meghatározását és betartását is szolgáló, célzott szabályozás.”³⁵

A miniszter tájékoztatásához képest egy évvel később sor is került a rendelet-tervezet közigazgatási egyeztetésére, amelynek keretében az alapvető jogok biztosa AJB-4794-3/2015. ügyszámon kifejtette a tervezettel kapcsolatos véleményét 2015. október 14-én.

Tekintettel azonban arra, hogy a megindult jogalkotási folyamat ellenére a belső terek levegővédelmére vonatkozó jogszabály kihirdetése az azóta eltelt időszakban nem történt meg, így a szabályozás hiányából adódó problémák változatlanul fennállnak, szükséges az épületek belső, zárt tereinek levegőtisztaság-védelmére vonatkozó miniszteri rendelet megalkotása és kihirdetése az Eütv. 247. §-ában foglalt, 1998. július 1-től hatályos rendelkezés és az Étv. 62. § (5) bekezdésének 2013. január 1-től hatályos felhatalmazása szerint.

A Jat. 5. § (8) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a felhatalmazás jogosultja a jogszabályt köteles megalkotni, kivéve, ha a felhatalmazást adó jogszabályból kifejezetten más következik.

Az Eütv. 247. § (2) bekezdés db) és dc) pontjaiban, valamint az Étv. 62. § (5) bekezdésében foglalt felhatalmazó rendelkezésekkel összefüggésben sem az Eütv., sem az EüigTv.; sem pedig az Étv. nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amelyből kifejezetten következne a Jat. 5. § (8) bekezdése alapján a törvényi felhatalmazásból eredő jogalkotási kötelezettség feltételes volta, vagy a jogalkotási kötelezettség alóli valamilyen mentesítése, felmentése a felhatalmazás címzettjeinek.

Az egyedi ügyben rá kell mutatnunk arra, hogy miután a panaszos nyilatkozott arról, hogy a festés befejeződött, a népegészségügyi hatóság megszüntette az eljárását a Pkbt. 2. § (5) bekezdés szerinti tudomásulvétel alapján, így a petíciós joggal összefüggésben az egyedi ügy nem vetette fel visszásság gyanúját.

³³ Eütv. 247. § (2) Felhatalmazást kap a miniszter, hogy db) az építésgazdaságért felelős, valamint a sajátos építményfajták szerint illetékes miniszterrel egyetértésben az építmények, egyéb létesítmények létesítésének, üzemeltetésének közegészségügyi és egészségvédelmi követelményeit,

dc) a lakosság egészségvédelmét biztosító egészségügyi határértékeket, rendeletben állapítsa meg.

³⁴ Étv. 62. § (5) Felhatalmazást kap az egészségügyért felelős miniszter, hogy az építmények létesítésének közegészségügyi és egészségvédelmi követelményeit az építésgazdaságért felelős miniszterrel, valamint a sajátos építmények esetén a sajátos építményfajták szerint illetékes miniszterrel egyetértésben, rendeletben állapítsa meg.

³⁵ 50173 -Y/2014/EGP számú tájékoztatás

Fontos hangsúlyozni, hogy bár az EüigTv. 4. § (1) bekezdés a) és b) pontja és az Eür. 4. § (1) bekezdése alapján a zárt terek légszennyezettségének közegészségügyi vizsgálata az egészségügyi államigazgatási szerv (járási hivatal) hatáskörébe tartozik, ugyanakkor a részletszabályokat tartalmazó végrehajtási rendelet nem született meg, ezért *a jogi szabályozás hiányosságai miatt nem volt és jelenleg sincs lehetősége a hatóságnak a belső téri levegőminőség tekintetében a közegészségügyi követelmények, egészségügyi határértékek ellenőrzésére, jogkövetkezmény megállapítására.* Ezt a joghézagot a korábbi megkeresésre adott válaszában a felvetett problémával egyetértve a hatáskörrel bíró miniszter is megoldandó feladatnak tekintette, azonban a megindult jogalkotási folyamat – befejezetlen maradt.

Megállapítottuk, hogy az épületek belső, zárt tereinek levegőminősége tekintetében a közegészségügyi és egészségvédelmi követelményeket, valamint a lakosság egészségvédelmét biztosító egészségügyi határértékeket szabályozó miniszteri rendelet hiánya a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, a testi és lelki egészséghez, valamint az egészséges környezethez való alapvető joggal összefüggő visszásságot okoz.

Intézkedésünk

Az Ajb. 37. § alapján javasoljuk az egészségvédelemért felelős belügyminiszternek, hogy gondoskodjon az építésügyért felelős építési és beruházási miniszterrel konzultatív együttműködésben az Eütv. 247. § (2) bekezdés db) és dc) pontjaiban, valamint az Étv. 62. § (5) bekezdésében foglalt felhatalmazása szerinti miniszteri rendelet megalkotásáról.

Budapest, 2022. az elektronikus dátumbélyegző szerint

Dr. Bándi Gyula

Dr. Kozma Ákos