



**JÖVŐ NEMZEDÉKEK
ORSZÁGGYŰLÉSI BIZTOSÁNAK IRODÁJA**

Ügyszám: JNO-279-3/2011
Tárgy: Javaslatok a
parlagfűhelyzet
kezeléséhez

**dr. Fazekas Sándor részére
Miniszter**

**Vidékfejlesztési
Minisztérium
Budapest
Kossuth Lajos tér 11.
1055**

Tisztelt Miniszter Úr!

A Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosának Irodája az Alkotmány 18. §-ában található egészséges környezethez való jog, valamint a 70/D. §-ában található lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog érvényesülését értékelve és annak biztosításában közreműködve kiemelt figyelmet fordít a környezet-egészségügyi terület egyik legfontosabb kérdésére, a parlagfű elleni védekezés hatékonyságára. Ennek keretében Irodánk közreműködik az Országgyűlés Fenntartható Fejlődés Bizottsága mellett működő Parlagfű Kerekasztal munkájában és az ott elhangzottakra figyelemmel a hozzánk beérkezett panaszok, valamint a jogszabályi környezet figyelemmel kísérése alapján szerzett tapasztalatainkat az alábbiakban mutatjuk be.

Irodánk a parlagfű elleni védekezés egyes kérdéseiről J-1656/2009. számon már adott ki állásfoglalást. Az állásfoglalásban tett intézkedések érvényesülése tárgyában utóvizsgálatot indítottunk.

Az alábbi javaslatok megfogalmazását az indokolja, hogy a hivatkozott állásfoglalásban található kezdeményezéseinket a jogalkotó nem vette figyelembe, az állami és önkormányzati szereplők nem tesznek eleget az Alkotmány hivatkozott rendelkezéseiből eredő kötelelességeiknek, ezért szükségesnek látjuk azokra ismételten felhívni a figyelmet. Aktuális javaslataink között szerepelnek olyanok is, melyeket az egyedi ügyekre vonatkozó tapasztalatainkat is figyelembe véve látunk szükségesnek megfogalmazni.

Jogalkotási, jogalkalmazási javaslatok

Hatékonyabb szankciórendszer kiépítésének szükségessége

Általánosságban elmondható, hogy a parlagfű elleni védekezés alapvető szabályait a 2008. szeptember 1-jén hatályba lépett az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről szóló 2008. évi XLVI. törvény tartalmazza, melynek 86. § c) pontja hatályon kívül helyezte a növényvédelemről szóló 2000. évi XXXV. törvényt. Az élelmiszerlánc törvényben található tehát többek között a földhasználó kötelezettségeit előíró, a parlagfű elleni közérdekű védekezésre vonatkozó, valamint a bírságolásra vonatkozó szabályok. A részletszabályok pedig a parlagfű elleni közérdekű védekezés végrehajtásának, valamint az állami, illetve a közérdekű védekezés költségei megállapításának és igénylésének részletes szabályairól szóló 221/2008. (VIII. 30.) Korm. rendeletben találhatók.

Elengedhetetlenül szükséges a parlagfű kialakulása és terjedése elleni azonnali és hatékony fellépés. A hatályos jogszabályi környezetben a hatósági ellenőrzés a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) hatálya alá tartozó hatósági eljárás, mely a kormányrendelet 3. § (1) bekezdése alapján külterületen az ingatlanügyi hatóság, belterületen a jegyző hatáskörébe tartozik.

A jogalkotó a hatékonyabb hatósági ellenőrzés jogszabályi kereteinek kialakítása érdekében 2010. január 1-jétől módosította a vonatkozó hatósági eljárási szabályokat. A Ket. 94. §-a a jogszabályban, illetve hatósági határozatban foglalt előírások megsértése esetén a hatóság által az ellenőrzés keretében alkalmazandó jogkövetkezmények szabályait tartalmazza. A jogkövetkezmények alkalmazásának jelenleg is hatályos rendjét lényegében a Magyar Köztársaság 2010. évi költségvetését megalapozó egyes törvények módosításáról szóló 2009. évi CIX. törvény (a továbbiakban: Kmtv.) állapította meg. Ennek alapján a Ket. 94. § (1) bekezdése szerint, ha a hatóság a hatósági ellenőrzés eredményeként megállapítja, hogy az ügyfél a jogszabályban, illetve hatósági határozatban foglalt előírásokat megsértette, főszabályként a fokozatosság elve alapján kell eljárnia a jogkövetkezmények alkalmazásánál. Ennek megfelelően, ha a jogszabály vagy hatósági határozat megsértése a jogellenes magatartás megszüntetésével vagy a jogszerű állapot helyreállításával - újabb hatósági eljárás lefolytatása nélkül - orvosolható, a hatóság felhívja az ügyfél figyelmét a jogszabálysértésre, és a jogkövetkezményekre történő figyelmeztetéssel végzésben kötelezi annak megszüntetésére. A hatóságnak további jogkövetkezmény alkalmazására irányuló - a hatáskörébe tartozó - eljárás (például bírságolási eljárás) hivatalból történő megindítására akkor van lehetősége, ha a jogsértés megszüntetésére kötelező végzésben meghatározott határidő eredménytelenül telt el, vagy ha a további jogkövetkezmény alkalmazását megelőző felhívás (a továbbiakban: megelőző felhívás) alkalmazása kizárt.

A Ket. 94. § (2) bekezdés *b)* pontja lehetővé teszi, hogy jogszabály a megelőző felhívás alkalmazását meghatározott esetekben kizárja. Ilyen esetnek minősül, ha a jogszabálysértés, a hatósági határozat megsértése vagy a megelőző felhívásban megjelölt határidő biztosítása a rendelkezésben megjelölt valamely kiemelkedően fontos érdeket - az életet, a testi épséget, a nemzetbiztonságot, a vagyonszükségletet, a közlekedés biztonságát, a környezet vagy a természet állapotának fenntarthatóságát, közteherviselési kötelezettség teljesítését vagy harmadik személy alapvető jogát - közvetlenül veszélyezteteti vagy veszélyeztetné.

Azon eljárásokat, melyekben a megelőző felhívás nem alkalmazható, ágazatonként a feladatkörrel rendelkező miniszter rendeletben határozza meg. A Ket. 94. §-a csak akkor teszi lehetővé, hogy a felhatalmazása alapján kiadott miniszteri rendelet kizárja a megelőző felhívás alkalmazását, ha három konjunktív feltétel érvényesül, azaz, ha a jogszabálysértés vagy a jogszabálysértést követően a megelőző felhívással járó határidő biztosítása [1] a Ket. 94. § (2) bekezdés *b*) pontjában megjelölt valamely kiemelkedően fontos érdeket [2] közvetlenül [3] veszélyezteteti vagy veszélyeztetné.

A vidékfejlesztési miniszter feladatkörébe tartozó eljárások, így a parlagfű elleni védekezésre vonatkozó jogosítványok esetén az említett eljárástípusokat a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 94. § (2) bekezdés *b*) pontjának alkalmazásáról szóló 177/2009. (XII. 28.) FVM rendelet (a továbbiakban: FVMr.) határozza meg. A miniszteri rendelet 1. § j) pontja az élelmiszerlánc törvény hatálya alá tartozó eljárások között nem említi a törvény 60. § (1) bekezdés *c*) pontjában szabályozott növényvédelmi bírság kiszabását, amennyiben a földhasználó a parlagfű elleni védekezési kötelezettségét elmulasztja

Álláspontom szerint tekintettel a környezet-egészségügyi és a környezeti érdekek közvetlen érintettségére a jogszabályi keretek alapján lehetséges, szakmai és környezetpolitikai szempontból pedig indokolt, hogy az említett ügyekben a megelőző felhívás helyett a hatóság azonnali és hatékony eszközként bírságozhasson. Irodánk szerint tehát megfontolandó e témára vonatkozóan a jogszabály módosításának szükségessége. A módosítás indokoltságát mutatja a hatósági gyakorlat is, Irodánk jelenleg is vizsgál olyan beadványt, melynek egyik lényeges eleme, hogy a hatóság a közérdekű védekezés elrendelését és szankcióként növényvédelmi bírság kiszabását nem alkalmazza automatikusan, hanem a jogsértő helyzetet, azaz a mulasztást elsőként figyelmeztetéssel szüntetné meg, azonban véleményünk szerint e megoldás jogszerűsége és hatékonysága biztosan megkérdőjelezhető.

Meg kell fontolni az említett objektív alapú közigazgatási szankciók mellett a szubjektív alapú szabálysértési eszközök alkalmazhatóságát e területen figyelemmel azonban arra, hogy a szankciók helyett a megelőzés, valamint a jogon kívül eszközök szerepe e területen igen jelentős, az önkéntes jogkövetés tehát a megelőzés elvének főszabálykénti alkalmazásával tehető hatékonyabbá.

Egységes irányítás, integrált szemlélet

Irodánk álláspontja szerint hatékonyabb és racionálisabb hatáskör telepítés szükséges és a parlagfű elleni védekezés környezet-egészségügyi és környezetvédelmi aspektusait együttesen kell szemlélni. Ez minimálisan két minisztérium, a Vidékfejlesztési Minisztérium és a Nemzeti Erőforrás Minisztérium feladatkörébe tartozó kérdés, a hatékonyabb együttműködés tárcaszinten és hatósági szinten pedig elengedhetetlen. Javasoljuk tehát olyan tisztség létrehozását, mellyel az említett integrált szemléletű irányítás hatékonyan megvalósítható. A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 29. § (1) bekezdése szerint „A Kormány a hatáskörébe tartozó jelentős, több minisztérium feladatkörét érintő feladatok összehangolt megoldásának irányítására kormánybizottságokat hozhat létre.” A 31. § (1) bekezdése szerint „A Kormány - határozatával - egy minisztérium, illetve kormányhivatal feladatkörébe sem tartozó vagy kiemelt fontosságú feladat ellátására kormánybiztost nevezhet ki. A

kormánybiztos személyére a kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős miniszter tesz javaslatot.”

Figyelemmel a feladat fontosságára és jellegére javasoljuk, hogy a parlagfű elleni védekezés hatékony megszervezésére a Kormány kormánybiztost nevezzen ki. Megfontolandó azonban a hatékony és racionális szervezeti együttműködés tárcaközi bizottsági szinten való megvalósítása is.

Az említettek mellett felhívjuk a figyelmet a már hivatkozott jogon kívüli eszközök például a kampány, tájékoztatás, oktatás különböző formáinak fontosságára, a média szerepére. Ezen eszközök alkalmazási potenciálját a költségvetési keretekre tekintettel vizsgálni kell, melybe az állami és önkormányzati szereplőket egyaránt be kell vonni.

Költségvetési szempontok

A parlagfű elleni védekezés egyik központi kérdése a költségvetési források felhasználása, melyet minőségi és mennyiségi szempontból is strukturálni kell. Egyrészt tehát növelni kell a forrásokat, másrészt részletesen elemezni kell a jelenlegi források hasznosításának hatékonyságát. A prioritások meghatározásánál fontos szempont a parlagfüves területek megoszlása, miszerint azok 80-90%-a külterületen található, tehát a költségvetési források hatékony megosztását is ezen arányokra figyelemmel kell kialakítani. Fontos természetesen, hogy a jóval sűrűbben lakott belterületekre az állami hatóságok és az önkormányzatok kiemelt figyelmet fordítsanak, azonban önmagában a belterületeken elvégzett védekezés messze nem elegendő. Meg kell tehát fontolni, hogy milyen módon növelhető a hatékonysága a Vidékfejlesztési Minisztérium által meghirdetett „Parlagfümentes település” címmel meghirdetett pályázathoz hasonló kezdeményezéseknek, melynek keretében 205 önkormányzat nyert egyenként 250 ezer forintot belterületi parlagfű-mentesítésre. A kezdeményezés jó, azonban az említett területi megoszlás miatt az ilyen jellegű intézkedések önmagukban nem elegendők.

Irodánk javasolja ugyanakkor a parlagfű-mentesítésre biztosított pénzügyi források (pályázatok az önkormányzatok részére stb.) felhasználásának hatékonyabb állami ellenőrzését, mert csak így biztosítható, hogy az előirányzott összegeket a jogosultak valóban a célnak megfelelően használják.

Összegezve az elmondottakat Irodánk szerint a hatékonyabb parlagfű elleni szerepvállalás két pilléren kell, hogy alapuljon, egyrészt növelni kell az állami aktivitást, az említett jogalkotási, jogalkalmazási, környezetpolitikai és költségvetési szempontokat is figyelembe véve. Ennek alapja az államnak az egészséghez való jog és az egészséges környezethez való jog érvényesülését biztosító alkotmányos intézményvédelmi kötelezettsége, melynek keretében olyan szervezeti és intézményrendszert kell kialakítani és olyan eszközöket kell alkalmazni, melyek alkalmasak az emberi egészség és a környezet hatékony védelmére. Emellett növelni kell valamennyi érintett, elsősorban az ingatlantulajdonosok, földhasználók egyéni felelősségét és szerepvállalását, ezzel is hangsúlyozva annak fontosságát, hogy a tulajdonhoz való jog mint alkotmányos jog egyéni jogosultságok és a társadalom irányába fennálló felelősségen alapuló kötelezettségek összessége.

Minderre tekintettel kérem, fontolja meg a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 94. § (2) bekezdés *b*) pontjának alkalmazásáról szóló 177/2009. (XII. 28.) FVM rendelet módosítását a hivatkozottaknak megfelelően.

Kérem, szíveskedjék tájékoztatni a parlagfű elleni védelem feladatainak összehangolásáért felelős kormánybiztos kinevezésének, vagy kormánybizottság felállításának szükségességével és lehetőségével kapcsolatos álláspontjáról.

Kérem, szíveskedjék tájékoztatást nyújtani arról, hogy milyen eszközök alkalmazását látja lehetségesnek a parlagfű elleni védekezés címén az önkormányzatoknak juttatott állami források felhasználásának hatékonyságának biztosítására és ellenőrzésére.

Budapest, 2011. július 26.

Üdvözlettel:

dr. Fülöp Sándor