**Emlékeztető/állásfoglalás**

**az Országos Környezetvédelmi Tanács szerepéről a környezetvédelmi jogalkotás színvonalának erősítésében**

Alkotmányos, közjogi alapok

A Környezetvédelmi Törvény[[1]](#footnote-1) (Kvt.) 45. §(1) szerint: *„A környezetvédelem széles körű társadalmi és tudományos, szakmai megalapozása érdekében - legfeljebb 22 tagú - Országos Környezetvédelmi Tanács (a továbbiakban: Tanács) működik.”*

A Tanács egyik legfontosabb feladata, hogy hozzájáruljon a környezetvédelmi integráció (amit az EUMSZ[[2]](#footnote-2) 11. cikke is kiemel[[3]](#footnote-3)) elősegítéséhez, összhangban a Kvt. vonatkozó – A környezetvédelem érvényesítése a szabályozásban és más állami döntéseknél’ alcím alatt megjelenő – követelményeivel. Ezen követelmények a 43. §- szerint elvárják a következőt: 43. §(1): *„A környezetvédelemmel összefüggő törvényjavaslat és más jogszabály, valamint országos és regionális jelentőségű koncepciók előkészítője – a (4) bekezdés hatálya alá tartozó tervek, illetve programok kivételével – köteles az intézkedés környezetre gyakorolt hatásait vizsgálni és értékelni, és azt vizsgálati elemzésben (a továbbiakban: vizsgálati elemzés) összefoglalni.”*

Jelen emlékezetőben/állásfoglalásban nem térünk ki a vizsgálati elemzés törvényesen előírt, kötelező tartalmi részleteire, ezeket a Kvt. tartalmazza [44.§ (1)], csupán azt kívánjuk jelezni, hogy a Tanács ezen elemzés – illetve az itt külön nem tárgyalt, de mindenképpen ebbe a körbe tartozó, tervekre és programokra környezeti vizsgálat – kapcsán **köteles** véleményt mondani, és a *„…véleménynyilvánításra – a tervezet kézbesítésétől számított – legalább harminc napot kell biztosítani.”* [44. § (2)].

A Tanács ilyetén szerepe nem önmagáért való, hanem célja annak biztosítása, hogy a környezetvédelmi, illetve a környezetre jelentős hatást gyakorló tervezetek megfeleljenek annak a reménybeli célnak, amelyre szánják őket, és ez nem más, mint a környezetvédelem, illetve tágabb értelemben az ökológiai fenntarthatóság feltételeinek hosszú távú biztosítása.

A Tanács sajátos összetétele – a környezetvédelmi érdekek képviseletét felvállaló társadalmi szervezetek, a gazdasági érdekképviseletek, valamint a tudomány képviselőinek részvétele – is tudatos tervezés eredménye, a szükséges átfogó, integratív, de a környezeti érdekeket mégis előtérbe helyező szemlélet érvényesítését szolgálja, a törvény fenti szavaival élve, a döntések megfelelő megalapozása érdekében. A Tanács tehát távolról sem ügydöntő szereplő, sokkal inkább a Kormány munkáját támogatja megjelenítve a szükséges sokoldalúságot.

A jogalkotási törvény[[4]](#footnote-4) (Jat.) 2. § (4) bekezdése világossá teszi a teljes előkészítő folyamat lényegét:

*„A jogszabályok megalkotásakor biztosítani kell, hogy a jogszabály*

*a) megfeleljen az Alaptörvényből eredő tartalmi és formai követelményeknek,*

*b) illeszkedjen a jogrendszer egységébe,*

*c) megfeleljen a nemzetközi jogból és az európai uniós jogból eredő kötelezettségeknek és*

*d) megfeleljen a jogalkotás szakmai követelményeinek.”*

A Jat., hasonlóképpen, mint a Kvt., maga is tartalmaz előírásokat a *„jogszabály szakmai tartalmának és jogrendszerbe illeszkedésének biztosítása”* érdekében, amelyekről az igazságügyért felelős miniszter gondoskodik. Ezek között megjelenik az előzetes hatásvizsgálat (17. §) és a megfelelő véleményezés.

A két rendszer tehát valójában azonos kérdésekre utal, azzal a különbséggel, hogy általában a jogalkotás során hiányzik az a konkrét véleményező szerep, amelyet a Kvt. a Tanácsban is megtestesít.

Akár a Jat., akár a Kvt. rendelkezéseit vesszük is elő tehát, a feladat a jogszabály minőségének biztosítása, amely egyik törvény esetében sem öncél, hanem a közérdek érvényesítésének szolgálata, összevetve a különböző elvárások rendszereivel.

Az Alkotmánybíróság nem egy alkalommal foglalkozott a Tanács szerepével, legutóbb már az Alaptörvény hatályba lépését követően, a 44/2012. (XII. 20.) AB határozatban. Ebben a Tanács közjogi szerepére vonatkozóan egyebek között leszögezte a következőket:

* *„[20] Az Alkotmánybíróság a jelen esetben – az ABhat.-ban foglaltakkal összhangban – ismételten megállapította, hogy a Kvt. hivatkozott rendelkezései egyértelműen meghatározzák a Kormánynak az érintett szerv – az Országos Környezetvédelmi Tanács – véleményének beszerzésére vonatkozó kötelezettségét. Konkrét törvényi előírás, nevezetesen a Kvt. 44. § (2) bekezdésében foglalt, jól körülhatárolt és félreérthetetlen rendelkezése tartalmazza a Kormány véleményeztetési kötelezettségét. A véleményeztetési kötelezettség alá eső jogszabályok körét és az eljárási szabályokat a Kvt. 43. és 44. §-ai világosan rögzítik. Az egyeztetési kötelezettség nem a Kormány eseti döntésén, hanem törvényi előíráson alapul.” ...*
* *„az Országos Környezetvédelmi Tanács nem is érdekvédelmi feladatokat ellátó, hanem a környezetvédelem széles körű társadalmi, tudományos és szakmai megalapozását biztosítani hivatott társadalmi szervezet”*

[amelynek szerepére vonatkozóan az AB megállapítja:]

* *„vizsgálandó, hogy a környezetvédelem jogszabályokkal biztosított szintje változik-e a jogalkotás következtében.”*

[ugyanitt az AB megállapítja a Tanácsról, hogy az:]

* *„a környezetvédelemmel kapcsolatos szaktudást megjelenítő”* [testület].

[A Tanács eljárása kapcsán pedig az AB kiemeli:]

* *„[21] ...közhatalmi jellegű feladatnak minősül a törvényben kijelölt szerv feladatkörében véleménynyilvánítási jog gyakorlása a feladatkörét érintő jogszabályok tervezetével kapcsolatosan [16/1998. (V. 8.) AB határozat, ABH 1998, 140, 145.]. A törvényben kijelölt szerv – a közhatalmi jellegű (ABhat., ABH 2000, 202, 206.) Országos Környezetvédelmi Tanács – meghatározott határidőn belül köteles véleményét a Kormánnyal közölni, tehát a jogalkotási folyamat nem szenved tartós késedelmet. Jelen esetben tehát a Kormány nem szabadulhat a véleményeztetés konkrét törvényi kötelezettsége alól.”*

Az Országos Környezetvédelmi Tanács részvétele a jogalkotásban

A Tanács tehát a környezetvédelem érdekeinek érvényesítésére hivatott közjogi garanciát testesít meg, amely azonban nem érvényesülhet akkor, ha ezt a szerepét nem képes megfelelően ellátni.

Sajnálatos jelenség, hogy mindennek ellenére nem egy, alapvető környezeti érdekeket, sőt életviszonyokat érintő jogszabálytervezet – legutóbb a hulladékokról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény sokadik módosítása, a korábbiak közül pedig a környezetvédelmi hatósági rendszer átalakítását említhetjük példaként – a Jat. és a Kvt. imperatív rendelkezéseinek figyelmen kívül hagyásával, tehát megfelelő előkészítés nélkül, vizsgálati elemzés, hatásvizsgálat nélkül, jóval a minimális 30 napos határidőnél rövidebb határidőt megjelölve kerül a Tanács elé, ezzel szinte irreális választékot ajánlva az ott megtestesülő szaktudás képviselőinek. Az egyik lehetőség ugyanis az ilyen megkeresések elutasítása, amelynek révén valójában a tervezet továbbvitele a közjogi érvénytelenséget alapozza meg. A másik lehetőség a nem kellően átgondolt, nem alapos vélemény. Ez utóbbi kisebb jelentőségű, formálisnak mondható tervezetek esetében akár még elfogadható is lehet, ellenben semmiképpen sem elfogadható akkor, ha a környezeti érdekek érintettsége – amint a példaként említett esetekben is – jelentős.

A Tanács, mint *„a környezetvédelem széles körű társadalmi, tudományos és szakmai megalapozását biztosítani hivatott társadalmi testület”* a környezethez és az ökológiai fenntarthatósághoz tapadó érdekeket védeni és érvényesíteni hivatott szerepe csak akkor tud érvényesülni, ha testületként jár el. Olyan testületként, ahol a vélemények, a Tanácsban megjelenített három szempontrendszer együttesen manifesztálódik és konszenzusban kristályosodnak ki az állásfoglalások. Ekkor tölti be megfelelően a Tanács azt a szerepet, amellyel a kormányzati munkát támogatja, amire hivatott.

Természetesen számos jó példát is említhetünk akár az utóbbi hónapok gyakorlatából – ilyen volt az árvízvédelmi stratégia, a Kvassay Jenő terv (ÉS MÉG PÉLDÁKKAL LEHET EZT GAZDAGÍTANI) -, amelynek révén az előterjesztők is érdemi muníciót kaptak a további munkához.

A Tanács hivatását akkor képes tehát maradéktalanul betölteni, ha a fent hivatkozott törvényekben előírt előfeltételek is teljesülnek. Ezek között elsőrendű fontosságú az előzetes hatásvizsgálat (Jat.), vagy vizsgálati elemzés (Kvt.), illetve nem jogszabálytervezetek esetében a környezeti vizsgálat (Kvt.) elkészítése, különösen, ha ezek nem formális, tartalom nélküli blanketták, hanem érdemi tartalmat is közvetítenek. Nem kevésbé fontos az, hogy a testületi munkához nélkülözhetetlen, ugyancsak törvényi feltételként megjelenő véleményezési idő is rendelkezésre álljon, nem csupán formálisan – a tervezet jelzi, hogy 30 nap, de az előterjesztő csak néhány napot jelöl meg valójában –, hanem ténylegesen.

Jelen emlékeztető/állásfoglalás egyetlen célja, hogy a jogszabálytervezetek tisztelt előkészítői biztosítsák a Tanács megfelelő, érdemi munkájához szükséges feltételeket, amely valójában saját munkájukat alapozza meg, a Kormány működését segíti elő, a jogalkotás céljainak hatékony megvalósítását szolgálja.

2015. november 5.

1. 1995. évi LIII. törvény a környezet védelmének általános szabályairól [↑](#footnote-ref-1)
2. Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés, ld pl.: <http://europa.eu/pol/pdf/consolidated-treaties_hu.pdf> [↑](#footnote-ref-2)
3. *„A környezetvédelmi követelményeket — különösen a fenntartható fejlődés előmozdítására tekintettel — be kell illeszteni az uniós politikák és tevékenységek meghatározásába és végrehajtásába.”* [↑](#footnote-ref-3)
4. 2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról [↑](#footnote-ref-4)