



Pázmány Law Working Papers
2012/4

Fodor László
**Fenntarthatósági indikátorok a jogi
szabályozás hatásvizsgálatában**

Pázmány Péter Katolikus Egyetem /
Pázmány Péter Catholic University Budapest
<http://www.plwp.jak.ppke.hu/>

Fenntarthatósági indikátorok a jogi szabályozás hatásvizsgálatában

Fodor László

(egyetemi tanár, Debreceni Egyetem ÁJK)

Összefoglalás: A jogszabálytervezetek előzetes hatásvizsgálatát, s annak során a környezeti szempontok figyelembe vételét előírják a jogalkotásra vonatkozó jogszabályok. A 21. században a környezetvédelem hagyományos koncepciója helyett azonban már inkább a fenntartható fejlődés jegyében határozandók meg a környezeti célkitűzések. Indokolt ennek megfelelően a hatásvizsgálati indikátorokat is a fenntarthatóság követelményéből levezetni. Ez ma csak részben van így, miközben a különböző vizsgálatok között átfedések tapasztalhatók.

A jogi szabályozás környezeti hatásainak a vizsgálata iránti igény már évtizedekkel ezelőtt megfogalmazódott, s az ilyen tárgyú vizsgálatok egyes országokban a jogszabály-előkészítésnek és a hatályosulás utólagos nyomon követésének egyaránt szerves részeivé váltak (KOVÁCSY, ORBÁN). A környezeti értékeléseknek egyre több szempontra kell kiterjedniük. A fenntartható fejlődés, a jövő nemzedékekért érzett felelősség vagy a klímavédelem igényének a felerősödése többszintű céltételezést jelent, ami egyre nehezebb kihívás elé állítja a jogalkotókat. Egyes környezeti célok csak globálisan értelmezhetők, miközben az elérésüket befolyásoló életviszonyokra egy nemzeti jogalkotónak csak korlátozott befolyása lehet. Más esetekben a (környezeti) fenntarthatóság ágazati, vagy épp (földrajzi) területileg differenciált megközelítést (és ennek megfelelő indikátorokat) igényel.

Jelen tanulmány hipotézise, hogy a környezetvédelem és a fenntartható fejlődés követelménye (a környezeti fenntarthatóság) nem azonos, ebből következőleg a fenntarthatóság indikátorai túl kell, hogy lépjenek a hagyományos környezeti hatásvizsgálati szempontokon.

Az indikátorok a korábbi vagy kiinduló állapotok objektív rögzítését, a célkitűzések számszerűsítését, a változások követését és ezzel a stratégiák és intézkedések hatékonyságának az értékelését szolgálják (GÁTHY, KUTI, SZABÓ). Más szavakkal a környezetben végbemenő változások elemzésére/vizsgálatára, illusztrálására, illetve tájékoztatására használatos – mért, számított, illetve becsült adatokból származtatott – értékek, paraméterek (BULLA, GUZLI).

Úgy tűnik, hogy a szabályozás hatékonyságának indikátorai (jelzőszámai, mutatói) egyre nehezebben határozhatók meg (ennek egyes okairól az általam is hivatkozott, környezetgazdaságtani szakirodalom bőven értekezik), illetve egyre gyakoribb a célkitűzések közötti ellentmondás. Nem csupán a környezeti és egyéb, hanem a környezeti és környezeti érdekek között is. Különös aktualitást ad a környezeti szabályozás hatékonysági kérdéseinek az immár több éve elhúzódó gazdasági válság, amelyre a környezeti szabályozás tételezése és végrehajtása egyaránt többféleképpen reagálhat.

1. A fenntarthatóság fogalma, jogi követelményei

A fenntarthatóságnak, fenntartható fejlődésnek többféle megközelítése, illetve követelményként több szintje létezik (pl. erős és gyenge fenntarthatóság – BÁNYAI). Két jogszabályi meghatározását érdemes felidézni, mégpedig az Európai Unióról szóló Szerződés (EUSZ) 3. cikkelyében (a) és a magyar környezetvédelmi törvényben (1995. évi LIII. tv., a Kvt.) szereplőt (b). Eszerint

- a) „Az Unió Európa fenntartható fejlődéséért munkálkodik, amely olyan kiegyensúlyozott gazdasági növekedésen, árstabilitáson és magas versenyképességű, teljes foglal-

koztatottságot és társadalmi haladást célul kitűző szociális piacgazdaságon alapul, amely a környezet minőségének magas fokú védelmével és javításával párosul.”

- b) „a fenntartható fejlődés a társadalmi-gazdasági viszonyok és tevékenységek rendszere, amely a természeti értékeket megőrzi a jelen és a jövő nemzedékek számára, a természeti erőforrásokat takarékosan és célszerűen használja, ökológiai szempontból hosszú távon biztosítja az életminőség javítását és a sokféleség megőrzését.”

A fenntarthatóság értelmezhető célként és elvként is. Vannak, akik szerint maga a kifejezés egy oxymoron, azaz a jelző és a főnévi igenév („fenntartható fejlődés”) jelentéstartalma kibékíthetetlen ellentétben áll egymással, s jogi követelményként való értelmezése eleve nem jöhet szóba (MAJTÉNYI). Újabban olyan nézettel is találkozunk, amely szerint a fenntartható jelzőhöz helyesebb volna a visszavonulás igenevet társítanunk (LOVELOCK), illetve olyannal is, amely szerint a fejlődés kifejezés (eleve pozitív jelentést hordozva) ma nem értelmezhető másképp, mint hogy az egyúttal a fenntarthatóságot is magában foglalja, azaz a jelző hagyható el (GYULAI). A magam részéről azokkal értek inkább egyet, akik szerint a fenntarthatóság egy a környezetvédelemhez képest erősebb, korszerűbb követelmény, és hogy egyáltalán működőképes lehet. Úgy vélem, ha megmaradunk a jelzőnél (fenntartható), azt lehetséges olyan követelményekre bontani, amelyek operacionalizálhatók, illetve amelyek tartalmában konszenzus teremthető.

A jogi szabályozás hatásvizsgálatába fenntarthatósági követelményeket iktatni ezzel együtt meglehetősen nehéz feladat, mivel a fenntarthatóságnak több, egymásba fonódó aspektusa van: az itt vizsgált, környezeti fenntarthatóság mellett nem szabad figyelmen kívül hagyni a gazdasági és a társadalmi fenntarthatóságot sem (a jogi szabályozás céljainak összetettségéről nem is szólva). Ma már a fenntarthatóság követelményéhez vitathatatlanul hozzátartozik, hogy ne csak az egyes ágazatok (pl. mezőgazdaság) integrálják magukba a környezeti szempontokat, hanem hogy az integráció kölcsönös legyen, a környezetvédelem is igazodjon az ágazatok sajátosságaihoz (BÁNDI). Emellett megjelentek a fenntarthatóság ágazati koncepciói, amelyek további dimenziókkal bővítik a követelményt, pl. a fenntartható mezőgazdaság – a környezet védelme mellett a következőkkel is – jellemezhető: hazai termékek, minőségi állattenyésztést elősegítő fajtahasználat, a nem élelmiszercélú termék-előállítás növelése, a hazai termékvásárlás elősegítése, speciális politika és támogatás, stb. (CSÁK, JAKAB).

Aztán ott van a fenntarthatóság idődimenziója, amely a jogalkotók által tervezhető, belátható (illetve a választási ciklusokra tekintettel egyáltalán belátni kívánt) időszaknál bizonyosan továbbnyúlik, minimálisan két nemzedékkel (SANDEN), de talán még annál is jobban előre. Megfelelő belátás, tapasztalatok és ráhatás hiányában (még, ha szabad akarat és cselekvést feltételezünk is a mai döntéshozóknál, az emberi cselekvések következményei gyakran térnek el a szándékolttól), a jogi szabályozás fenntarthatósági szempontból a legbiztosabban csak a jövőben lesz értékelhető.

2. A környezeti (fenntarthatósági) szempont a jogszabályi hatásvizsgálatok hatályos szabályozásában

Új jogalkotási törvényünk (Jat.), a 2010. évi CXXX. törvény és végrehajtási rendelete, a 24/2011. (VIII.9.) KIM rendelet tartalmazza a jogszabályi hatásvizsgálatok általános követelményeit. Speciális előírások találhatóak ezen felül a környezet védelmének általános szabályairól szóló törvényben, amely vizsgálati elemzést, valamint az Országos Környezetvédelmi Tanács közreműködését írja elő a környezetvédelmi szempontból releváns jogszabálytervezeteknek. Releváns lehet még környezetvédelmi szempontból a környezeti vizsgálatnak (straté-

giai környezeti vizsgálatnak) a Kvt-ben, illetve a természetvédelmi (Natura 2000-es) hatábecslésnek a 275/2004 (X. 8.) kormányrendeletben szereplő szabályozása; ezek ugyanis olyan döntések megalapozását szolgálják, amelyek (mint, pl. egy településrendezési terv) adott esetben jogszabályi formában látnak napvilágot.

Nem normatív előírás ugyan, de a törvényi előírások érvényesülését segíti, illetve értelmezéséhez is hozzájárul az útmutató rendszer, amelyet a Kormány hatásvizsgálatokért felelős szerve, a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (KIM) Közigazgatási Stratégiáért Felelős Helyettes Államtitkársága hozott nyilvánosságra, 2012 tavaszán (<http://hatasvizsgalat.kormany.hu>). Ebből kiderül, pl. hogy a kormányzati elképzelések szerint a jogszabályi hatásvizsgálatoknak egy teljesen új rendszere jön létre, amelyben az előzetes vizsgálatokra mindig (ti. minden miniszteri, illetve kormány-előterjesztés esetén) sor kerül, és az utólagos hatásvizsgálat szerepe is meg fog erősödni. E szándék kétség kívül üdvözlendő, hiszen mint arra a szakirodalom korábban rámutatott, a korábbi Jat. (1987. évi I. tv.) is előírta ugyan a hatásvizsgálatot, de a jogintézmény nem töltötte be a szerepét, s még a speciális hatásvizsgálatok (vizsgálati elemzés) elvégzésére is csak az esetek töredékében került sor (FODOR, 2005). Kiderül továbbá az útmutatókból, hogy a mostani hatásvizsgálati szabályozás – ti. a végrehajtási rendelet hatálya – a normatív szervezetszabályozó eszközökre és a helyi önkormányzati rendeletalkotásra nem terjed ki; ezek szabályozására később, az új rendszer első tapasztalatait is hasznosítva kerül majd sor.

A jogszabályok előírásai, valamint az útmutatók alapján a hatásvizsgálatok szempontrendszeréről a következők mondhatók el. A Jat. IV. fejezete a jogszabályok előkészítése cím alatt az előkészítő feladatkörében tárgyalja az előzetes hatásvizsgálatot, amelynek többek között (pl. a társadalmi, gazdasági, költségvetési, egészségügyi és adminisztratív mellett) a környezeti szempontokra is ki kell terjednie. A vizsgálathoz szorosan kapcsolódik az indokolási kötelezettség valamint a tervezetek társadalmi egyeztetése. Az V. fejezet foglalkozik az utólagos felülvizsgálattal, s e körben két eljárást szabályoz: az utólagos hatásvizsgálatot és az ún. tartalmi felülvizsgálatot (utóbbival itt most nem foglalkozom; egyébként a szakirodalom ezeket a hatályosulás és a dereguláció címszó alatt tárgyalja – DRINÓCZI, PETRÉTEI). Eszerint a (szakterületért felelős) miniszter kötelezettsége a folyamatos figyelemmel kísérés, a várt és a bekövetkezett hatások összevetése.

A végrehajtási rendelet megadja a hatásvizsgálat definícióját (ez teljesen új elem a szabályozásban), megnevezi tárgyát (az önálló intézkedést, amelyből egy jogszabályon belül akár több is lehet), és módszertani, illetve tartalmi követelményeket is rögzít. Előbbiek körében hatásvizsgálati lapok alkalmazását írja elő, amelyek mintáját a rendelet melléklete maga tartalmazza, illetve a lehetséges módszerek közül a megfelelő kiválasztására is ad szempontokat. E rendeletről derül ki, hogy az utólagos vizsgálatok szempontrendszere csaknem (az alternatívák vizsgálatát leszámítva) azonos az előzetes vizsgálatokéval, illetve hogy az utólagos vizsgálatot lehetőleg annak kell elvégeznie, aki az előzetest is elvégezte. A szabályozás itt és most sem ad választ az egyéni képviselői indítványok alapján elfogadott törvények gyakran hiányos előkészítésének problémájára. A korábbi Jat. idejében is felmerült, másik problémára ugyanakkor, miszerint egy javaslat az elfogadásáig változásokon eshet keresztül, amelyek az eredeti tervezethez képest egészen eltérő hatásokat indukálhatnak, már reflektál, amennyiben előírja a vizsgálat megismétlését.

Izgalmas eredményre jutunk, ha összevetjük a Jat. és a rendelet szövegét a rendelet mellékletében rögzített hatásvizsgálati lappal. A hatásvizsgálati lap ugyanis (és ennek megfelelően az útmutatók is) nem a normaszöveg szerinti, semleges vizsgálati szempontokat tartalmazzák, hanem egy értékorientált szempontrendszert. Ebben a szempontrendszerben – az útmutatók szerint – a környezeti hatások helyett (a IV. rész címeiként) fenntartható fejlődés szerepel, ahogyan társadalmi hatás helyett társadalmi felzárkózás, gazdasági helyett versenyképesség,

költségvetési hatások helyett stabil költségvetés. Ezek valójában célok, amelyeket a szabályozás révén kíván a jogalkotó elérni. Az új hatásvizsgálati rendszer és a hatásvizsgálati lap általános bemutatása c. útmutatóból kiderül, hogy a hatásvizsgálat célrendszerében a jó állam (hatékony jogszabályok) mellett kiemelt szakpolitikai célok is jelen vannak (mint a Széll Kálmán Terv szerinti versenyképesség vagy a Nemzeti Reform Program szerinti foglalkoztatottság és fenntartható fejlődés, illetve a Konvergencia Program szerinti költségvetési stabilitás); a hatásvizsgálati lapok címeiben ezek tükröződnek.

Álláspontom szerint ez – hacsak a fenntarthatóság indikátorait nem határozzuk meg, és a vizsgálati szempontok közé nem építjük be – egyáltalán nem helyes, mert a hatásvizsgálatot végzőket és az annak alapján döntést hozókat egyaránt félrevezetheti. Egyrészt azért, mert a jogszabály célja és hatékonysága két különböző döntési szempont, amit nem érdemes összekeverni, hiszen vizsgálni kellene azt is, hogy a szabály az adott célt várhatóan milyen hatékonysággal szolgálja majd; illetve egy adott szakpolitikai célkitűzéshez többféle, a Jat. szerinti hatásvizsgálati szempont is kapcsolódik (pl.: a környezeti fenntarthatóságot célzó szabálynak környezeti, költségvetési és egészségügyi hatásai is vannak). Másrészt azért, mert a hatásvizsgálat elvégzésének a pusztá ténye (a hatásvizsgálati lap pusztá megjelenése) a megadott szempont érvényesülését sugallhatja.

A hatásvizsgálati lap címeit illető bírálatom harmadik oka már csak speciálisan a fenntartható fejlődéssel kapcsolatos. Úgy vélem, hogy a fenntartható fejlődés illetve a környezeti és természeti hatások vizsgálata már csak azért sem jelenthet azonos szempontot, mert (a fenntarthatóság három pillérére, illetve a szabályozási cél és a hatékonyság ugyancsak említett különbségén túlmenően) a fenntartható fejlődés valami több és valami más, mint a környezetvédelem (e kérdéskör elméleti alapjaival itt terjedelmi okokból nem foglalkozom).

3. Fenntarthatósági indikátorok

A környezetpolitika szintjén a fenntarthatóság indikátorainak meghatározására vonatkozó igény legerőteljesebben talán jó 13 évvel ezelőtt merült fel, amikor az Európai Unió 5. környezetvédelmi akcióprogramjának az utólagos értékelését kellett elvégezni, de kiderült, hogy ehhez nem határoztak meg előre megfelelő szempontrendszert (FODOR, 2001). Ma már jogszabályok is határoznak meg fenntarthatósági indikátorokat, ha nem is a jogszabályi hatásvizsgálatokhoz, hanem pl. a bioüzemanyagok minősítéséhez (ld. különösen az Európai Parlament és a Tanács 2009/28/EK irányelvét, amely szerint a bioüzemanyag alapanyagának termesztése a fenntartható erdőgazdálkodás, a vízgazdálkodás vagy a természetvédelem rovására nem lehetséges).

Az új hatásvizsgálati rendszerben A környezeti és természeti hatások vizsgálata c. útmutató elvileg ebben nyújt segítséget (vagyis azt mondja meg, hogy a hatásvizsgálati lap IV., Fenntartható fejlődés c. része hogyan töltendő meg tartalommal). A mintegy 50 oldalas útmutató teljes elemzését nem tartom feladatombnak, de néhány általánosabb megjegyzés, illetve a vizsgálati szempontok kicsit részletesebb megvizsgálása mindenképpen indokolt. Az útmutató a címében nem viseli a fenntartható fejlődés kifejezést, helyette A környezeti és természeti hatások vizsgálata címet viseli. Először is tisztázza a környezetvédelem egyes alapfogalmait, alapelveit és célkitűzéseit, alapul véve a Kvt. rendelkezéseit.

A törvényi célok közül a környezetállapottal és az emberi egészséggel, illetve életminőséggel közvetlenül összefüggőeket tartalmazza csupán, ami egyoldalú megközelítéshez, értékeléshez vezethet. A Kvt. célkitűzései között ugyanis olyan további, részben társadalmi és gazdasági célok is szerepelnek, mint pl. maga a fenntartható fejlődés, a méltányos teherviselés, az intézményrendszer fejlesztése, vagy a lakossági kezdeményezések és részvétel elősegítése a

környezetvédelemben. Ha csak a tartalmi felülvizsgálatnak (deregulációnak) a Jat-beli, azon feltételére gondolunk, amely szerint a dereguláció lehetséges, ha a szabályozási cél sérelme nélkül az érintett jogalanyok számára gyorsabb, egyszerűbb eljárások lehetségesek; s ehhez hozzávesszük a konkrét példákat az utóbbi évek „eljárásgyorsító” jogalkotásából (a hatósági jogköröket, jogorvoslati lehetőségeket szűkítő rendelkezéseket, pl. az egyes beruházások közérdekűségéről szóló jogszabályokból), láthatóvá válnak az ilyen megközelítés hibái (JÁVOR, NÉMETH).

Egy másik generális megjegyzésem az útmutató szerepfelfogásával kapcsolatos: a hatásvizsgálat szervezése szempontjából ésszerűsítésnek, egyszerűsítésnek tekinthető instrukciót tartalmaz, anélkül azonban, hogy erre bármiféle jogszabályi felhatalmazása lenne. Eszerint vizsgálati elemzés vagy környezeti vizsgálat elvégzése esetén „a hatásvizsgálati lapon ennek eredményét kell megjeleníteni, és a dokumentáció a jogszabály hatásvizsgálat mellékletét képezi.” A hatásvizsgálat folyamatából tehát az átfedések, ismétlődések elkerülése érdekében kiesik a környezeti rész, s azt speciális vizsgálat eredménye pótolja. Ez a megoldás nem szerencsés annyiban, amennyiben a környezeti szempontok értékelését így adott esetben más személyek és más módszertan alapján végzik, mint a hatásvizsgálat többi részét. Mivel az említett vizsgálatok speciálisak a Jat. szerinti hatásvizsgálathoz képest, az a probléma azonban nem merülhet fel, hogy nem terjednek ki minden környezeti szempontra. Az útmutató ezt az is igyekszik biztosítani, hogy gyakorlatilag (a szóhasználat megváltoztatása mellett) beépíti a speciális vizsgálatok szempontjait (pl. ilyen a közigazgatás felkészültsége vagy az intézkedés nemzetközi megoldásokkal való összevetése a vizsgálati elemzésből) a hatásvizsgálati szempontok közé.

Utóbbi megoldás üdvözlendő, amennyiben kipróbált vizsgálati szempontokról van szó, amelyeknek az alkalmazása vélhetőleg megfelelőbb, mint teljesen új szempontokat érvényesíteni. Azt is mondhatjuk, hogy e megközelítéssel a speciális vizsgálatok tartalma, szempontjai és lépései általánossá válnak, amennyiben immár minden (tehát nem csak a környezetvédelmi szempontból releváns) jogszabálytervezet előkészítésében szerepet kapnak.

Kérdés azonban, hogy az így előálló környezeti, illetve természeti szempontrendszer tartalmazza-e a (környezeti) fenntarthatóság indikátorait. A vizsgálati szempontokat áttekintve az állapítható meg, hogy azok közül a legnagyobb csoportot a környezet állapotára vonatkozóak jelentik. Vizsgálni kell, hogy érinti-e, s ha igen hogyan és milyen mértékben az intézkedés a környezeti elemek állapotát, kiemelve a természeti értékeket, a tájat, a biológiai sokféleséget, az elemek közötti folyamatokat. A Kvt. szerinti veszélyeztető tényezők közül az útmutató a hulladékkezelésre és a települési zajterhelésre tér ki, de már a rezgések, a sugárzások, veszélyes anyagok és technológiák nem szerepelnek, ami legalábbis következetlenség. A környezetváltozással összefüggő társadalmi és gazdasági hatások közül is megjelenik néhány: az egészségi hatások, illetve a táj eltartó képességéhez igazodó gazdálkodási, kulturális és egyéb hagyományok befolyásolása. A közvetlenül befolyásolt emberi magatartások értékelése is szerepet játszik (hiszen ezek révén jelentkeznek a környezeti hatások): a környezetterhelő vagy épp környezetbarát magatartásokra, életmódra gyakorolt hatásokat is meg kell mutatni.

Úgy vélem, ez a szempontrendszer nem lép túl a környezetvédelem követelményein. Nyilvánvaló ugyanakkor, hogy valamennyi, lehetséges környezeti szempontot ilyen módszerrel nem lehet előre rögzíteni. Vélhetőleg e korlát felismeréséből fakad, hogy az útmutató szerint a hatásvizsgálathoz szükség van a környezetvédelmi jogszabályok ismeretére is. Úgy vélem, ez az elvárás leginkább abban az esetben teljesülhet, ha a jogszabályi hatásvizsgálatok szervezése során biztosítják az ilyen irányú szakismeretet, esetleg egy speciális csoport közreműködésével.

Nézzük ezek után, hogy melyek a fenntarthatóság indikátorai, pontosabban, hogy a bemutatott rendszer tartalmaz-e ilyeneket! Ezt két megközelítésben tehetjük meg. Az egyikre már utal-

tam korábban: a fenntarthatóság cél, illetve elv. Amennyiben a fenntarthatóságot vizsgálati szempontként kívánjuk érvényesíteni, akkor meg kell mondani, hogy pl. a környezetállapot változásában melyik irány és mérték az, ami még fenntartható, ami hosszútávon elfogadható. Mint láttuk az imént, az útmutató a fenntarthatóságról (mint mércétől) visszalépett a környezetvédelmi szempontokhoz (mint objektív vizsgálati szempontokhoz), azaz nem ad viszonyítási pontokat. Első megközelítésben tehát a válasz nemleges, a jelenlegi rendszerben nincsenek fenntarthatósági indikátorok.

Egy másik megközelítés a fenntarthatóság indikátorainak és az útmutatóban szereplő vizsgálati szempontoknak az egybevetése, vagyis annak a kérdésnek a felvetése a hatásvizsgálat szintjén, hogy mennyiben esik egybe, illetve mennyiben több és más a fenntarthatóság a környezet- illetve természetvédelemmel. A fenntarthatósági indikátorok meghatározása természetesen nem jogász feladat, ilyen indikátorokat természet-, illetve társadalomtudósok, valamint közgazdászok nyújthatnak (pl. SZLÁVIK; BULLA, GUZLI).

Kérdés ezek után, hogy – ha lenne ilyen kötelezettsége – hol található a hatásvizsgálatot végző a fenntarthatóság mértékadó (kötelezően figyelembe veendő) indikátorait. Ha az útmutatót vesszük alapul (amennyiben az a környezetvédelem jogszabályaira utal tovább), akkor úgy sejthető, hogy azok a szakterületi jogszabályokban lelhetők fel, de ha jogszabályt használunk viszonyítási alapként a jogalkotás fenntarthatóságának megítélésében, nem biztos, hogy ez az alap elég stabil, és korántsem valószínű, hogy teljes körű, illetve kellően konkrét lesz. Ahol valódi eredményben bízva kereshetünk, az nem a jogszabályok világa, hanem a stratégiai tervezésé, amely időben meg kell, hogy előzze, s eszközeként kell, hogy tekintse a jogi szabályozást. A fenntarthatósággal kapcsolatos stratégiák többsége ugyanis nagy jelentőséget tulajdonít a fenntartható fejlődés jelzőszámainak (GÁTHY, KUTI, SZABÓ). Különösen ilyen lehet hazánk esetében a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégia, amely 2012 tavaszán még elfogadás előtt áll (http://www.nfft.hu/dynamic/NFFS2012_3.1_2012.03.06.pdf).

A keretstratégia egyik fejezete a fenntarthatóság kulcsindikátoraival (köztük a környezeti indikátorokkal) foglalkozik. Olyan mutatók jelennek meg itt, mint a természeti tőke index, a hazai anyagfelhasználás (a közvetlen anyagfogyasztás mértéke), a beépített területek aránya az ország területéhez, vagy az ökológiai gazdálkodás területe a mezőgazdasági területekhez képest, az üvegházhatású gázok kibocsátásának mértéke, vagy a még kidolgozás alatt álló talajfunkció és városi környezeti minőség indikátor. (A nemzetközi gyakorlatban ezek mellett alkalmazzák még, pl. az ökológiai lábnyomot is, vagy az energiafogyasztás abszolút csökkenését, a valódi megtakarítási rátát, stb. is.) Igaz, ezek még csak az ún. kulcsindikátorok, amelyekhez minden bizonnyal speciális (pl. ágazati) indikátorok társulnak majd, mégis lehetővé tesznek egyfajta összehasonlítást. Ha csak az említett indikátorok pusztá elnevezését vesszük alapul, már annak alapján is nyilvánvaló ugyanis a szemléletbeli és tartalmi különbség azokhoz a szempontokhoz képest, amelyeket a hatásvizsgálati útmutató meghatároz, illetve amelyek a környezetvédelmi jogszabályokban szerepelnek. (Megjegyzendő ugyanakkor, hogy pl. az üvegház-gáz kibocsátás körében ismeretes jogszabályban rögzített mérőszám is, amelynek alapját nemzetközi egyezmények és európai uniós jogszabályok adják. A keretstratégia tervezete erre támaszkodik is, mint ahogyan a speciális indikátorok is nyilvánvalóan támaszkodni fognak a környezetvédelmi jogi követelményekre, amilyenek pl. a határértékek.)

4. Következtetések, javaslatok

a) A hatásvizsgálat „felhasználóbarát” volta, vagyis a közérthetőség, a megfelelő eljárás, a jó menedzselés rendkívül fontos, hiszen „valószínű, hogy a fenntartható fejlődés megvalósulása

inkább függ az indikátorok döntés-előkészítő szerepének sikerétől, mint önmagában a tudományos pontosságtól.” (BULLA, GUZLI)

A jogszabályi hatásvizsgálatok jelenlegi (új) rendszerében csak korlátozottan (csak kis részben, s csak közvetve, a környezetvédelmi jogszabályokon keresztül) vannak jelen fenntarthatósági indikátorok. Ennek csak kisebb részben lehet az oka az, hogy az indikátorok kidolgozása még folyamatban van, a valódi ok a szemléletben keresendő. A fenntarthatóság szempontjaira ugyan utal a hatásvizsgálati lap egyik fejezete (IV. cím), a vizsgálatok tartalma azonban (mind a Jat. és a végrehajtási rendelet szövege, mind a környezeti és természeti hatások vizsgálatára vonatkozó útmutató szerint) valójában nem több mint a hagyományos környezeti, illetve természeti hatásvizsgálatoké. Ez annak ellenére így van, hogy az új hatásvizsgálati rendszert bemutató útmutató szerint a rendszernek a szakpolitikai célok érvényesítésében is szerepet kell játszania. Álláspontom szerint a fenntarthatóság indikátorait figyelembe kell venni a hatásvizsgálatoknál, s ehhez fel kell használni a stratégiai tervezés dokumentumaiban rögzített jelzőszámokat, mutatókat. Ehhez természetesen kellene azok az indikátorok. Együttal – valamennyi szakterületen, a jelenlegihez képest – nagyobb szerepet kell szánni a stratégiaalkotásnak a szabályozásban.

b) A Jat. szerinti előzetes hatásvizsgálat, a vizsgálati elemzés és a környezeti vizsgálat alkalmazási körei jelentős részben fedik egymást, ennyiben feleslegesek egymás mellett. A három jogintézmény kettőre redukálható, mégpedig anélkül, hogy ezzel a fenntarthatóság, illetve a társadalmi részvétel elvei csorbulnának. A jogszabályi hatásvizsgálat és a környezeti vizsgálat megtartása indokolt, mégpedig úgy, hogy mindkettő szempontrendszerébe be kell építeni a vizsgálati elemzés szempontjait (ahogyan azt most az útmutató teszi), illetve a döntéshozatali eljárás részévé kell tenni az OKT közreműködését. Ehhez módosítani szükséges a környezetvédelmi törvényt, illetve a Jat. végrehajtási rendeletét. A hatásvizsgálatok menedzselése körében pedig érdemes volna egy olyan szakértői team-et is felállítani, amelyik valamennyi minisztérium előterjesztésének vizsgálatában kompetens lenne, de egyúttal (az egyes hatásvizsgálatok koherenciája érdekében) az egyes tárcák szakembereivel is együttműködne.

A jogszabályok előkészítése esetében ennek a megoldásnak a következő előnyei lennének:

- egyértelmű szabályozási helyzet (ahelyett, hogy a felesleges átfedéseket egy kötőerővel nem bíró, útmutatónak kellene kezelnie),
- szakmailag megalapozott hatásvizsgálatok készülnének,
- környezeti hatások előzetes vizsgálatának az elmaradásához a jelenleginél erősebb, az alkotmányjogi intézményrendszerbe illeszkedő szankciórendszer párosulhatna.

Irodalom

BÁNDI Gyula, Környezetjog, 2011, Budapest, Szent István Társulat

BÁNYAI Orsolya, Kiút a zsákutcából, azaz a (fenntartható) fejlődés – jogi nézőpontból, Jogelméleti Szemle 2011/3, <http://jesz.ajk.elte.hu/banyai47.html>

BULLA Miklós, GUZLI Piroska, A fenntartható fejlődés indikátorai, in: Fenntartható fejlődés Magyarországon, szerk. Bulla Miklós, Tamás Pál, Bp., 2006, Új Mandátum Kiadó, 235–255.

CSÁK Csilla, JAKAB Nóra, Magyar nemzeti jelentés a mezőgazdaságról és a fenntartható fejlődés követelményéről, Agrár- és Környezetjog, 2012 (12) 50–78.

DRINÓCZI Tímea, PETRÉTEI József, Jogalkotásban, 2004, Bp.-Pécs, Dialóg Campus

FODOR László, Kezünkben a jövőnk – az Európai Közösség 6. környezetvédelmi akcióprogramja, Európai Jog, 2001/4, 12-21.

- FODOR László, A jogszabályok környezetvédelmi hatásvizsgálata, Publicationes Universitatis Miskolciensis, Sectio Juridica et Politica Tom. XXIII/2., Miskolc University Press, Miskolc, 2005, 245-278.
- GÁTHY Andrea, KUTI István, SZABÓ Gábor, Fenntartható fejlődési stratégiák és politikák az Európai Unióban in: Fenntartható fejlődés Magyarországon, szerk. Bulla Miklós, Tamás Pál, Bp., 2006, Új Mandátum Kiadó, 165–194.
- GYULAI Iván, Kérdések és válaszok a fenntartható fejlődésről, 2008, Bp., Magyar Természetvédők Szövetsége
- JÁVOR Benedek, NÉMETH Krisztina, Kisebb állam, nagyobb baj?: Jelentés a zöldhatósági rendszer kialakításának értékeléséről, 2007, Bp., Védegyelet
- KOVÁCSY Zsombor, ORBÁN Krisztián, A jogi szabályozás hatásvizsgálata, 2005, Bp.-Pécs, Dialóg Campus
- LOVELOCK, James, The Vanishing Face of Gaia: A Final Warning: Enjoy It While You Can, 2009, Allen Lane
- MAJTÉNYI Balázs, Félreértett jogosultságok – bizonytalan helyzetű alapjogok Magyarországon, 2010, Bp., L'Harmattan
- SANDEN, Joachim, Überlegungen zur Generationengerechtigkeit aus der Umweltperspektive, Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht 2008/4, 435–473.
- SZLÁVIK János, A nem fenntartható növekedés és fenntartható fejlődés jellemzői, in: Fenntartható fejlődés Magyarországon, szerk. Bulla Miklós, Tamás Pál, Bp., 2006, Új Mandátum Kiadó, 212–234.