

Hogyan segíthetik elő a civil szervezetek a joghoz való hozzáférésről szóló EU-irányelv elfogadását?

Eszköztár

Justice and Environment 2012

a CZ 602 00 Brno, Dvořákova 13
t/f 36 1 3228462 / 36 1 4130300

e info@justiceandenvironment.org
w www.justiceandenvironment.org

Hogyan segíthetik elő a civil szervezetek a joghoz való hozzáférésről szóló EU-irányelv elfogadását?

Eszköztár

Bevezetés

A J&E a környezetvédelemmel kapcsolatos törvényekkel foglalkozó szervezetek európai hálózata, Európában működik, tagjai a különböző országokban tevékeny szervezetek, melyek vagy kizárólag környezetvédelmi jogi szabályozással foglalkoznak, vagy a programjukban a környezetvédelmi jogi szabályozás a tevékenységi körök egyikeként szerepel. A J&E a jogi szabályozás tökéletesítését tűzi ki céljául, valamint azt, hogy **olyan környezetvédelmi törvények kerüljenek bevezetésre** mind a nemzeti szinten, mind az Európai Unió (EU) keretében, melyek védeni fogják a környezetet, az embereket és a természetet is. A J&E ezt az EU-jogszabályok intenzívebb előmozdításával kívánja elérni, az európai jog érvényesítése, valamint a nemzeti, nemzetközi és európai szintű információcsere révén.

A J&E aktívan fellép számos környezetvédelemmel kapcsolatos ügyben és témában, ideértve a hozzáférési jogokat (információhoz való hozzáférés, döntéshozatalban való részvétel, jogorvoslatihoz való hozzáférés). Az utóbbi években számos jogi elemzést, összehasonlító tanulmányt, monitoring-jelentést, egyes országokra vonatkozó tanulmányt, esettanulmányt, álláspontot, jogi irányelvet, közlőnyt és sajtójelentést adtunk ki, melyekben éppen az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés kérdésére irányítottuk a figyelmet a környezetvédelem területével kapcsolatban; ezek a dokumentumok [ezen link](#) segítségével érhetők el.

A következő dokumentumcsoport gondolata a 2012. szeptember 24-e és 28-a között Budapesten tartott éves J&E taggyűlésen született, későbbiekben a J&E jogász szakértői öntötték megfelelő formába. Az eszköztár leírja a jelenlegi helyzetet, és több javaslatot tartalmaz a civil szervezetek számára, melyek segítségével ezek a szervezetek hozzájárulhatnak az ún. joghoz való hozzáférésről szóló irányelv (A2J irányelv) elfogadásához.

A jelenlegi helyzet

Aarhusi Egyezmény

Az ENSZ EGB (UNECE) által elfogadott, a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló – általában Aarhusi Egyezményként ismert – egyezményt 1998. június 25-én írták alá a dániai Aarhusban. 2001. október 30-án lépett hatályba. Nem szoros értelemben vett környezetvédelmi egyezményről van szó, mivel nem foglalkozik a környezet védelmével. Inkább **eljárési egyezmény, amely leírja, milyen módon kell a hatóságoknak biztosítaniuk a nyilvánosság számára a három hozzáférési jogot** (információhoz való hozzáférést, döntéshozatalban való részvételt, igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést) a környezetvédelemmel kapcsolatos kérdésekben. Újfajta egyezményről van szó, mert sok tekintetben nagyon szorosan összefügg a civil társadalommal, például:

- a civil társadalom nagyon intenzíven közreműködött az egyezmény kidolgozásában, már az egyeztetések során is, megfigyelői státusszal,
- az egyezmény szerveiben – például a Jogkövetési Bizottságban vagy az Egyezmény Irodájában – jelen van a civil társadalom számos képviselője,
- az egyezmény végfelhasználói a civil társadalom képviselői, akiknek joguk van az egyezmény jogkövetési mechanizmusának az alkalmazására is.

Mivel nem közvetlen hatályú egyezményről van szó, és a helyzet a ratifikáló országok és szervezetek közreműködését teszi szükségessé, a civil szervezetek és a nyilvánosság számára kulcsfontosságú, hogy az Aarhusi Egyezmény rendelkezései átkerüljenek a Részes Felek¹ jogszabályi kereteibe.

¹ Az egyezményt aláíró és ratifikáló felek.

Az Aarhusi Egyezmény és az EU

Az EU mint regionális (gazdasági) integrációra irányuló szervezet a Tanácsa által 2005. február 17-én meghozott határozatával ([2005/370/EK](#)) szintén csatlakozott az egyezményhez, elkötelezve magát az egyezmény elfogadására. Az Európai Unió azonban fenntartást is elfogadott a közösségi intézmények hatásköre és a tagállamok hatásköre közötti viszony vonatkozásában, figyelemmel az Aarhusi Egyezmény 9.3. cikkére. Az egyezmény ezen cikke a joghoz való hozzáférést szabályozza, rögzítve, hogy **a nyilvánosság tagjai számára hozzáférhetővé kell tenni a közigazgatási és jogi eljárásokat úgy, hogy megkérdőjelezhessék a magánszemélyeknek, illetve hatóságoknak a környezetvédelmet szabályozó nemzeti törvények rendelkezéseibe ütköző magatartását vagy mulasztását.** Az Európai Unió a fentiekkel kapcsolatban kijelentette, hogy:

„a tagállamok felelősek ezen kötelezettségek teljesítéséért az egyezménynek az Európai Közösség általi jóváhagyása időpontjában, és felelősek maradnak mindaddig, amíg a Közösség, az EK-Szerződés alapján meglévő hatáskörét gyakorolva, el nem fogad közösségi jogszabályokat azon kötelezettségek teljesítésének szabályozásáról.”

Az a helyzet, hogy az EK (és az EU) eddig nem fogadott el jogszabályt ez ügyben, így nincs olyan egységes jogi keret, amely szabályozná a környezetvédelem területén a jogorvoslathoz való hozzáférést a fenti körülmények között, és amely összhangba hozná a 27 tagállamban alkalmazott rendszereket.

Alkalmazzuk az Aarhusi Egyezményt közvetlenül!

Anélkül, hogy további részletekbe bocsátkoznánk a koncepció kidolgozásának módjára és kritériumainak mikéntjére vonatkozóan, elég, ha elmondjuk, hogy az EU által megtett bizonyos jogi szabályozási lépések (ideértve megkötött nemzetközi szerződéseket is) **közvetlen hatállyal bírnak**, és további alárendelt jogszabályok nélkül is **közvetlenül alkalmazhatók** a tagállamok szintjén.

Alkalmazható az Aarhusi Egyezmény ilyen módon? Hivatkozhatnak a civil szervezetek és a nyilvánosság az Aarhusi Egyezményre közvetlenül a nemzeti jogrendszeren belül, és követelhetik azt, hogy nemzeti szinten érvényesüljön a környezetvédelmi jogorvoslathoz való hozzáféréstől szóló 9.3. cikke?

Erre a kérdésre nincs egyértelmű válasz, és jogász szakértők is nehezen tudják megválaszolni. Szerencsére **Szlovákiában volt egy bíró**, aki arra a következtetésre jutott, hogy annyira komoly problémával állunk itt szemben, hogy ezzel az Európai Unió Bíróságához (EUB) kell fordulni – erre való tekintettel az adott ügyben az ügynevezett [előzetes döntéshozatal](#) kérte. Az EUB azonban sajnos arra a következtetésre jutott, hogy az Aarhusi Egyezmény 9.3. cikkének nincs közvetlen joghatása, és megállapította, hogy:

„az egyezmény 9(3) cikkének [...] nincs közvetlen hatása az Európai Unió jogában. Viszont a [...] bíróságon múlik, hogy maximális mértékben úgy értelmezze az eljárási szabályokat [...], hogy a környezetvédő szervezet ezáltal lehetőséget kapjon arra, hogy [...] megkérdőjelezze a bíróság előtt a hatósági eljárás után meghozott döntést, melynek esetében az a veszély áll fenn, hogy ütközik az Európai Unió környezetvédelmi törvényeibe.”

Információink szerint azonban ez a megállapítás – bár kedvező az igazságszolgáltatáshoz való széles körű hozzáférés szempontjából – nem teremti meg a civil szervezetek alapvető jogállásának stabil alapját olyan esetekben, amikor a nemzeti környezetvédelmi törvények megsértésére kerül sor, mivel az továbbiakban is a bíró hozzáállásán múlik, aki a nemzeti törvényeket a lehető maximális összhangban az Aarhusi Egyezménnyel értelmezheti.

Megoldás: az A2J irányelv

A fentiekre való tekintettel a civil társadalom és a civil szervezetek érdekében áll, hogy az Európai Unió **önálló irányelvvel rendelkezzen a jogorvoslathoz való hozzáférés vonatkozásában** (a környezetvédelem területén). Sokan azonban attól tartanak, hogy egy ilyen irányelvnek nagyon komoly következményei lehetnek. Ennek a veszélye valójában nem áll fenn.

Becslések szerint az irányelv **rendkívül kedvező** hatással bírna, kibővítve a nyilvánosság széles körű részvételét és a jogorvoslathoz való hozzáférést általában a környezetvédelem területén. Ott, ahol kedvezőtlen hatás várható (jelenlegi hozzáférési szint korlátozása), ez az ún. „állapotfenntartási záradékkal” küszöbölhető ki, amely benne lesz az irányelvben, és amely megakadályozza a meglévő nemzeti jogi kereteknek az új irányelv bevezetése általi gyengítését abban az esetben, ha az új irányelv rendelkezései a környezetvédelmi jogorvoslathoz való hozzáférés alacsonyabb szintjét biztosítanák, mint a meglévő jogszabályok. A J&E 2007-ben és [2012-ben](#) azonosította és értékelt ezeket a hatásokat, és ezt követően összefoglalta az [álláspontjában](#). Az alábbi linkekre kattintva elolvashatja az A2J irányelvnek egyes tagállamokra gyakorolt hatását részletező tanulmányokat ([Ausztria](#), [Horvátország](#), [Csehország](#), [Magyarország](#), [Románia](#), [Szlovákia](#), [Spanyolország](#)).

Mi történik most [az irányelv-javaslattal](#)? A Bizottság 2003-ban dolgozta ki végső változatát, de a javaslatnak kötelező érvényű EU-s jogszabállyá átalakítását célzó munkálatokat az Európai Tanács azóta felfüggesztette.

A kérdés viszont az, mi fog történni most, amikor ez a téma ismét napirendre került. A Bizottság **4 lehetséges forgatókönyvet azonosított, amely javítaná a környezetvédelmi jogorvoslathoz való hozzáférés helyzetét**, az pedig, hogy melyik hozzáállás kerül túlsúlyba, nagymértékben a brüsszeli helyzettől függ majd, vagyis attól, hogyan fog a Bizottság, a Parlament és a Tanács együttműködni ebben a kritikus kérdésben. A Bizottság a következő 4 lehetséges forgatókönyvet mutatta be, mellyel elősegítheti a jogorvoslathoz való hozzáférést a környezetvédelem területén. Erre szükség van, mert a jelenlegi körülmények között az egyes tagállamokban alkalmazott eltérő implementációs módszerekből és eljárásokból fakadó jogbizonytalanság – mellyel nem teljesülnek sem az Aarhusi Egyezménynek, sem az EU törvényeinek az elvárásai – ellentétbe kezd kerülni az Unió alaplogikájával, vagyis arra irányuló törekvésével, hogy az egész Európán belül egyenértékű feltételeket teremtsen. Olyan helyzetben, amikor a tagállamok kockáztatják az Európai Bíróság elmarasztaló ítéletét, és gyengül a hajlandóságuk arra, hogy az országokban bármilyen módon jogilag szabályozzák ezt a kérdést, az alábbi forgatókönyvek kínálkoznak:

- a) **Status quo:** ezen forgatókönyv szerint a Bizottság nagyobb hangsúlyt fektetne a tagállamok általi rendes implementáció támogatására azáltal, hogy ún. „soft” jogi dokumentumokat – irányelveket, közleményeket – ad ki, oktatásokat kezdeményez bírósági szervek, bírák számára stb.
- b) **törvénysértési változat:** ezen forgatókönyv szerint a Bizottság eljárásokat indítana olyan ügyekben, melyekben az EU jog megsértésére került sor a tagállamok által (ami mellelleg számos bizonyítékot tenne szükségessé); ennek az eljárásnak a végeredményeként viszont az Európai Bíróság kedvező ítéleteket hozhatna meg, ami pedig a precedensjog és a jogelmélet fejlődését eredményezné.
- c) **az irányelv régi változata:** ezen forgatókönyv szerint a Bizottság kísérletet tenne a régi irányelv-javaslat (a 2003-as változat) újbóli beterjesztésére; a javaslat azonban nagyon valószínű, hogy ugyanakkora ellenállásba ütközne, mint korábban.
- d) **az irányelv átdolgozott változata:** ezen forgatókönyv szerint a Bizottság kísérletet tenne egy átdolgozott irányelv-javaslat beterjesztésére, törekedve egy újabb és konstruktív tárgyalási kör elindítására, amely végeredményben az A2J irányelv elfogadásához vezetne.

Melyik változat lesz a győztes? Ebben a pillanatban nem tudjuk, de nagyon reméljük, hogy végül a d) forgatókönyv fog győzni. Olyan hírek láttak napvilágot, hogy az egész folyamat valószínűleg legkorábban 2013 első félévében, vagyis [az ír EU-elnökség](#) idején fog végbemenni.

Mi történik most „a kulisszák mögött”?

Az idézőjelek itt teljesen helytállóak, mert az A2J irányelv előkészítési folyamata egyáltalán nem a nyilvánosság háta mögött zajlik le, általában számos dolgot érintő, nagyon transzparens és komplex EU-s folyamat után következik, így sok dolog valóban függöny előtt folyik. A legfontosabbak ebből a szempontból a következő fejlemények:

1. A hollandiai Maastrichti Egyetem kutatói Jan Darpö, a svédországi Uppsalai Egyetem professzora vezetésével **az Aarhusi Egyezmény 9.3. cikkének 17 tagállamban történő implementációjára vonatkozó jogi helyzetelemzést** dolgoztak ki.
2. Ugyanez a kutatócsoport **a környezetvédelmi joghoz való hozzáférés gazdasági következményeit elemző tanulmányt** is kidolgozta (pl. a hozzáférési jogok kiszélesítése eredményezné-e a bíróságokat elárasztó perek milliőit).

A tanulmányokkal kapcsolatos észrevételeket 2013. január 15-éig lehet küldeni a következő [e-mail címre](#).

3. Az említett tanulmányok következtetéseit, megállapításait érintő fontos [egyeztetések](#) is folyamatban vannak, mind az illetékes nemzeti hatóságok, mind az egyes országok bírái részvételével.

Bár ezekben az egyeztetésekben nem vehetnek részt a lakosság képviselői, az eredményeik az interneten tanulmányozhatók, így a lakosság megszerezheti az alapvető információkat, aminek köszönhetően benyújthatja a fenti tanulmányokkal kapcsolatos észrevételeit.

4. Nem utolsósorban további kezdeményezések is folyamatban vannak, mint például az Igazságügyi Főigazgatóság által kezdeményezett ún. [eJustice portál](#). Ezen a portálon hamarosan (2013 első felében) rendelkezésre fog állni **27 nemzeti adatlap, amely részletes információkat tartalmaz a környezetvédelmi jogorvoslathoz való hozzáférésnek az egyes tagállamokban jelenleg létező rendszereiről**. Az adatlapoknak nyilvános információk és utasítások forrásaként kell majd szolgálniuk, és az lesz a céljuk, hogy megkönnyítsék a joghoz való hozzáférést a környezetvédelemmel kapcsolatos kérdésekben.

Mit tehetnek tehát most a civil szervezetek?

Mi a J&E-ben azon a véleményen vagyunk, hogy minden észrevételnek, minden véleménynek és minden támogatásnak jelentősége van. Ezért azoknak a civil szervezeteknek, amelyek saját eszközeikkel kívánják támogatni a környezetvédelmi joghoz való hozzáférést, az alábbiakat javasoljuk:

- Látogassák meg [a Bizottság honlapját](#)**, és keressék fel az igazságszolgáltatáshoz való hozzáféréssel foglalkozó tanulmányokat!
- Látogassák meg [a J&E honlapját](#)**, és tanulmányozzák át az irányelv hatásértékelését!
- Amennyiben állást kívánnak foglalni a megállapításokról, **írják le a tanulmányokkal kapcsolatos észrevételüket!**
- Írjanak e-mailt**, melyben azt javasolják a Bizottságnak, hogy az A2J irányelvet hivatalosan terjessze be az EU-s törvényhozási folyamatba!

Ha valamilyen segítségre lenne szükségük, bizalommal forduljanak hozzánk!

Elérhetőségek:

Név: dr. Kiss Csaba
Szervezet: J&E
Cím: 1076 Budapest, Garay u. 29-31.
tel./fax: 36 1 228462/36 1 4130300
e-mail: info@justiceandenvironment.org
web: www.justiceandenvironment.org

A J&E jelen dokumentumot a Central European Initiative finanszírozta. A dokumentumért kizárólag a szerzője felelős, a CEI nem tartozik felelősséggel a jelen dokumentumban foglalt információk bármilyen alkalmazásáért.

