

Dr. Váradi Ágnes*

A jogérvényesítés elősegítésének új irányvai az Európai Unióban

Az elmúlt néhány év gazdasági és társadalmi problémái ismételten rávilágítottak a polgári eljárásjog egyik sajátos területének, a jogi segítségnyújtás kérdéskörének, az *access to justice* tematikának (részletesen: Váradi, 51-63) az aktualitására. A gazdasági válság hatására a munkanélkülivé váló magánszemélyek, a kintlévőségeik miatt fokozódó likviditási nehézségekkel küzdő kis-és középvállalkozások vagy éppen a devizaárfolyamok változása miatt törleszteni nem képes hitelesek számára kiemelten fontossá vált, hogy igényeiket bíróság előtt hatékonyan érvényesíthessék. A perköltségek azonban sokakat megakadályoztak, megakadályozhattak a jogérvényesítésben. Ehhez részben kapcsolódó jelenség a társadalmi, nem kormányzati szervek (*non-governmental organisations, NGO*) peres félként való megjelenése: tipikusan felperesként törekednek valamilyen társadalmi jelentőségű ügyben (fogyasztóvédelem, környezetvédelem, alapjogvédelem) fellépni. Ezt azonban jelentősen megnehezíti perképességük bizonytalansága, a jogvita tárgyához kapcsolódó közvetlen érintettségük hiánya. Ha viszont össztársadalmi szinten az ehhez hasonló okokból nem érvényesíthető jogi igények száma megnő, az hosszabb távon a jogérvényesítési mechanizmusokba vetett társadalmi bizalom csökkenéséhez vezethet. (Prillaman, 18.)

Ezen problémák megoldása, a hatékony jogérvényesítés perjogi eszközökkel történő támogatása tagállami illetve uniós szinten azért is kiemelt cél. Az Európai Unió Alapjogi Chartája 47. cikkében kifejezetten előírja, hogy „azoknak, akik nem rendelkeznek elégséges pénzeszközökkel, költségmentességet kell biztosítani, amennyiben az igazságszolgáltatás hatékony igénybeviteléhez erre szükség van.” A hatékony bírói jogvédelem elve több, különböző elemből tevődik össze, így a védelemhez való jog, a fegyveregyenlőség elve, a bírósághoz fordulás joga, valamint a tanácsadás, a védelem és képviselő igénybeviteléhez való jog (C-199/11, 48). A tanulmány célja azoknak a közösségi szinten megfigyelhető változásoknak a „felvillantása”, amelyek a jövőben hozzájárulhatnak a hatékony jogérvényesítés elősegítéséhez (különösen a határon átnyúló, polgári/kereskedelmi perekben).

*PhD, tudományos munkatárs, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet, 1014 Budapest, Országház u. 30.; E-mail: varadi.agnes@tk.mta.hu.

A perköltség-támogatások kritériumai

Az ebbe a körbe tartozó intézkedések közül az első, és talán legegyszerűbb elemet a perköltség-támogatások jelentik. Az Európai Bíróság (EuB) egyre bővülő ítélkezési gyakorlatának segítségével összegezhetők azon fogalmi elemek, amelyek meghatározhatják a költségkedvezmények egységesedő szabályrendszerét. Figyelemmel arra a perjogi alapelvre, hogy a peresztés fél köteles helytállni a saját és a peresztés fél perköltségeiért is, a perköltségek előlegezése és viselése körében tett kedvezmények jelentősen csökkenthetik a peresztésstől való félelmet, s ezáltal elősegíthetik a jogérvényesítést. Az EuB gyakorlatában ezidáig az alábbi lehetséges támogatási formák jelentek meg: a teljes költségmentesség (C-433/11, 11.), azon költségek maximalizálása, melyért a rászoruló fél peresztésstés esetén helytállni tartozik (C-260/11, 35.), vagy a bíróságok feljogosítása a perköltségek méltányossági alapú megállapítására és a perköltségviselés módosítására a felek anyagi helyzetére tekintettel (C-427/07, 93.) és a költségek megállapított mértékének csökkentése a fél rászorultságára tekintettel. [Utóbbi lehetőség nem közvetlenül az EuB gyakorlatából következik, a Manfredi-üggyel kapcsolatban vonták le egyes szerzők ezt a következtetést. (de Smitjer – Sullivan, 25.)]

Ezek a támogatások elsősorban rászorultsági alapon nyújthatók. Az EuB nemrégiben hozott döntése alapján (C-260/11, 35.), rászorultságról perjogi értelemben akkor beszélhetünk, ha az eljárásból fakadó pénzügyi teher várható mértéke megakadályozza a peres felet igényének érvényesítésében. A rászorultság fennállásának vizsgálatakor tehát a perköltségek várható mértékét kell a kérelmező anyagi helyzetével összevetni. Ennek két módja lehetséges: Az egyik a rászorultsági határértékek és automatikus jogosultsági tényezők meghatározása (jellemzően egy társadalmi minimumhoz igazodóan), a másik pedig az egyéni, méltányossági alapú elbírálás. Figyelembe véve az ügyek könnyebb, automatikus megítélése iránti törekvés és a jogérvényesítés hatékony elősegítésének kötelezettségét, a két értelmezés ötvözése célravezető: a konkrét határértékek az egyértelmű ügyek könnyebb megítélését, a generálklauzula pedig a méltányosság alkalmazását segítheti elő.

Végül utalni kell arra, hogy a költségvetési kiadások ésszerű szinten tartása érdekében a jogalkotó kiszűrni törekszik azokat az ügyeket, ahol a kérelmező pernyertessége kizártnak vagy bizonytalannak tűnik. Az EuB is megerősítette (C-156/12, 46.), hogy a kedvezmény megtagadható, ha a perlekedés előre eredménytelennek tűnik. Egyidejűleg a bíróság meghatározta azokat a tényezőket, amelyekből az igény nyilvánvalóan megalapozatlan

jellegére lehet következtetni: a jogvita jelentősége a kérelmező számára; az érintett jogi normák összetettsége; a kérelmező képessége arra, hogy jogait a jogvitában hatékonyan képviselje. Hasonlóképpen esetről esetre figyelembe vehető a kérelmező jó- vagy rosszhiszeműsége is (C-529/07, 51. és 53.) Az EuB egyre bővülő joggyakorlata alapján jelenleg ezek a tényezők jelentik a perköltség-támogatások nemzeti szabályozásának sarokpontjait az uniós jogban.

A jogi segítségnyújtás hatályának kiterjesztése

A hatékony jogérvényesítés elősegítése érdekében a nemzeti és közösségi jogalkotónak is megfelelően kell reagálnia az újonnan elterjedő jogvédelmi igényekre, így a környezetvédelmi és a bevándorlási ügyekben.

Környezetvédelmi ügyek

2005 óta, amikor az EU ratifikálta az Aarhusi Egyezményt (2005/370/EK tanácsi határozat), a közösségi jognak biztosítania kell környezeti ügyekben az igazságszolgáltatás igénybevételét lehetővé tevő feltételeket illetve azok bővítését. Ebben pedig különösen fontos szerepe van a nyilvánosságnak, a környezetvédelemre specializálódott társadalmi szervezeteknek. Ahogyan *Eleanor Sharpston* főtanácsnok fogalmazott: „*the fish cannot go to court*”. (Potočnik) A környezetvédelmi ügyekben az érintett csoportok perindításának bizonytalanságaira reagált a Bizottság, amikor konzultációt indított arról, hogyan javítható a jogérvényesítés a környezetvédelem területén. A konzultáció három központi területe: a.) hogyan értékelik a tagállamokban a hatékony jogérvényesítés garantálásának szükségességét környezeti ügyekben; b.) hogyan biztosítható a hatékony jogérvényesítés környezeti ügyekben; c.) milyen területeken szükséges ennek megvalósításához uniós szintű fellépés? (Consultation)? A környezetvédelemben érintett NGO-k szerint a megoldást az jelenthetné, ha az Aarhusi Egyezmény rendelkezéseinek közvetlen hatálya lenne az EU-ban, azaz további alsóbb rendű jogalkotás nélkül alkalmazhatóak lennének. (How can NGOs) Az EuB azonban nemrégiben egyértelműen ez ellen foglalt állást. (C-240/09, 45.) Éppen ezért egy olyan általános közösségi jogi norma megalkotása tűnik szükségesnek, amely a környezeti ügyekben fellépni szándékozó magánszemélyek és NGO-k *locus standi*-jét egységesen rendezné az uniós jog érvényesítése körében. Egy viszonylag széles körű, gyakorlatban is elfogadott megoldás a nemzeti eljárásjogokra is hatással lehetne.

Migrációs ügyek

A jogi segítségnyújtás tárgyi hatályának bővülésével kapcsolatos másik egyre fontosabb új terület a bevándorlók helyzete. A szabad mozgás jogával rendelkező migránsok esetében a jogi keretek jól kidolgozottak mondhatók. Egyrészt, a határon átnyúló jogviták esetén alkalmazandó költségmentességi szabályokra vonatkozó harmonizált szabályok (Költségmentességi Irányelv) hatálya kiterjed rájuk (amelynek lehetséges elemei a pert megelőző tanácsadás, a jogsegély, a bíróság előtti képviselet és a költségkedvezmény). Másrészt a polgári és kereskedelmi ügyekre vonatkozó harmonizált joghatósági szabályok (Brüsszel I. rendelet) felperesi és alperesi pozícióban is kedvező szabályokat biztosítanak annak érdekében, hogy a bírósági eljárások az arra leginkább alkalmas bíróság előtt folytatódjanak. Ezt az alperes oldalán az „*actor sequitur forum rei*” elv biztosítja, kiegészítve egyes jogviszonyokban a gyengébb fél (biztosított, munkavállaló, fogyasztó) védelmét szolgáló rendelkezésekkel. (Buchner, 61.) Az ő esetükben elsősorban az aszimmetrikus (egyenlőtlen gazdasági erőt képviselő, eltérő jogi ismeretekkel rendelkező felek közti) jogviszonyok szabályozása lehet kiemelt uniós cél, főként a csoportos keresetek egységes szabályozása révén.

A jogi segítségnyújtásról szóló irányelv minimum harmonizációs megoldása miatt érdemes kitérni arra, hogy vajon az irányelvben foglalt támogatási formák hatálya kiterjed-e az illegális migránsokra is. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának felfogásával (Airey vs. Ireland, No. 6289/73,) összhangban (mivel mintegy-büntetőjogi eljárásról van szó) a harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatéréséről szóló irányelv biztosítja számukra is a jogi segítségnyújtást. Az viszont továbbra sem egységes, hogy ezen a körön kívül is biztosítanak-e a tagállamok jogi segítségnyújtást illegális bevándorlóknak. Az eltérő szabályozási megoldások, a migránsoknak járó jogi segítségnyújtást korlátozó tagállami gyakorlatokkal (Costello-Hancox, 5) együtt fokozódó emberi jogi problémát jelentenek. A fokozódó illegális bevándorlás miatt az EU-nak kiemelten törekednie kell azon jogi mechanizmusok kidolgozására, amelyek garantálják az illegális migránsok hatékony jogérvényesítését. Ebben a folyamatban az Európai Unió csatlakozása az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez vélhetően kiemelt szerephez jut.

Következtetések

A jogérvényesítés elősegítésének új tendenciái kapcsán lassú adaptáció figyelhető meg a támogatást igénylő és érdemlő ügyek és társadalmi csoportok sajátosságaihoz. Az EuB fokozatosan fejti ki az Alapjogi Chartában foglalt rendelkezések értelmezési kereteit, s a joghoz jutás elősegítéséből a tagállamokra háruló kötelezettségek terjedelmét. Fokozatosan megfigyelhető tendencia az Alapjogi Chartának illetve az Emberi Jogok Európai Egyezményének hivatkozása az EuB előtt folyamatban lévő ügyekben. Az alapjogok uniós értelmezésének fontos kérdése lehet a jövőben az NGO-k (illetve más társadalmi szervezetek és jogi személyek) valamint az illegális migránsok joghoz való hozzáféréseinek értelmezése ill. annak megállapítása, hogy ezen személyekre mennyiben terjed ki a tagállamok támogatási kötelezettsége. Ezen tendenciák, az EuB fokozatosan bővülő gyakorlatával és a téma tudományos diskurzusban játszott szerepének ismételt megnövekedésével együtt hozzájárulhatnak a jogérvényesítés hatékonyságát elősegítő mechanizmusok további fejlődéséhez.

Felhasznált irodalom:

- Buchner, Benedikt: *Kläger- und Beklagtenschutz im Recht der internationalen Zuständigkeit*. Mohr Siebeck, Tübingen, 1998.
- Costello, Cathryn – Hancox, Emily: *The UK, the Common European Asylum System and EU Immigration Law*. University of Oxford, 2014.
http://www.migrationobservatory.ox.ac.uk/sites/files/migobs/UK_EU_Asylum_Law_0.pdf
- E.De Smijter and D. O’Sullivan, ‘The Manfredi judgment of the ECJ and how it relates to the Commission’s initiative on EC antitrust damages actions.’ *3 Competition Policy Newsletter*, 23, 26 (2006)
- European Union Agency for Fundamental Rights: *Migrants in an irregular situation employed in domestic work: Fundamental rights challenges for the European Union and its Member States*, Vienna, 2011.
- How can NGOs support the Access to Justice Directive of the EU?, *Justice and Environment*, 2012

http://www.justiceandenvironment.org/_files/file/2012/Access%20to%20Justice%20012_toolkit.pdf

- Potočník, Janez (European Commissioner for Environment): “The fish cannot go to Court” – the environment is a public good that must be supported by a public voice, Speech/12/856 (23/11/2012)
http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-856_en.htm#footnote-7
- Prillaman, William C.: The judiciary and democratic decay in Latin-America: declining confidence in the Rule of Law, Praeger Publishers, Westport, 2000.
- Váradi Ágnes: Verfahrenshilfe im Zivilprozess, Dr. Kovac, Hamburg, 2014.
- Consultation on Access to justice in environmental matters – options for improving access to justice at Member State level
http://ec.europa.eu/environment/consultations/access_justice_en.htm

jogesetek az Európai Bíróság gyakorlatából:

- C-199/11., Europese Gemeenschap vs. Otis NV és társai, 2012. november 6. (ECLI:EU:C:2012:684)
- C-433/11., SKP k.s.vs.Kveta Polhošová, 2012. november 8. (ECLI:EU:C:2012:702)
- C-260/11., The Queen, kérelme alapján David Edwards és Lilian Pallikaropoulos vs. Environment Agency és társai, 2013. április 11. (ECLI:EU:C:2013:221)
- C-427/07., Bizottság vs. Írország, 2009. július 16. (ECLI:EU:C:2009:457)
- C-295/04 és C-298/04., Vincenzo Manfredi vs. Lloyd Adriatico Assicurazioni SpA, Antonio Cannito vs.Fondiarria Sai SpA, és Nicolò Tricarico és Pasqualina Murgolo vs. Assitalia SpA.,2006. július 13. (ECLI:EU:C:2006:461)
- C-156/12., GREP GmbH vs. Freitstaat Bayern, 2012. június 13. (ECLI:EU:C:2012:342)
- C-529/07., Chocoladefabriken Lindt & Sprüngli AG vs. Franz Hauswirth GmbH, Sharpston főtanácsnok indítványa, 2009. március 12. (ECLI:EU:C:2009:361)
- C-240/09., Lesoochránárske zoskupenie VLK vs. Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky, 2011. március 8. (ECLI:EU:C:2011:125)

európai uniós jogforrások:

- Tanács 2005/370/EK határozata (2005. február 17.) a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló egyezménynek az Európai Közösség nevében való megkötéséről.
- Tanács 2003/8/EK irányelve (2003. január 27.) a határon átnyúló vonatkozású jogviták esetén az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés megkönnyítése érdekében az ilyen ügyekben alkalmazandó költségmentességre vonatkozó közös minimumszabályok megállapításáról.
- Az Európai Parlament és a Tanács 1215/2012 (2012. december 12.) rendelete a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról.
- Az Európai Parlament és a Tanács 2008/115/EK irányelve (2008. december 16.) a harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról.