

Váradí Ágnes

PhD, tudományos munkatárs, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet

Igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés környezeti ügyekben

Az elmúlt években a környezeti ügyek a jogalkotás (pl. Párizsi klímaegyezmény ratifikációja) és a jogalkalmazás (pl. az Európai Bíróság ítélete a C-404/12.P és C-405/12.Pügyben) oldaláról is fontos témává léptek elő az Európai Unióban. Ennek a kérdéskörnek egy sajátos vetülete a nem-kormányzati szervezetek (NGO-k) környezeti ügyekkel kapcsolatos normatív és egyedi döntésekben való részvételének, joghoz való hozzáféréseinek kérdése.

1. A nem-kormányzati szervezetek részvételének alapjai

Az ezzel összefüggő problémák értelmezéséhez elsőként a társadalmi részvétel céljainak meghatározása szükséges. Az Európai Unióról szóló Szerződés 11. cikk (1) bekezdése megteremti a társadalmi részvétel alapjait az uniós jogalkotási folyamatokban. Egyúttal levezethető belőle a társadalmi konzultáció egyik alapvető funkciója, a demokratikus részvételi elv érvényesülése. Az érintett csoportok érdekeinek feltérképezése, a szakmai szervezetek speciális ismereteinek felhasználása a jogalkotási folyamatok koherenciájához és transzparenciájához is hozzájárul. Ezek a körülmények különösen fontosak a környezeti ügyekben, ahol társadalmi, jogi, politikai és gazdasági szempontok, valamint természettudományos, fenntarthatósági szempontok kapcsolódnak össze. A társadalmi részvételhez egy, a környezeti ügyek sajátosságaihoz igazodó keretrendszert határoz meg az Aarhusi Egyezmény (az uniós joganyagban: 2005/370/EK tanácsi határozat), három fő területet azonosítva: hozzáférés a környezeti információhoz, nyilvánosság részvétele a környezettel kapcsolatos döntéshozatalban és az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés.

2. Jogalkotási részvétellel kapcsolatos kérdések

Az Aarhusi Egyezmény második pillérében foglalt, a döntéshozatalban való társadalmi részvételre vonatkozó szabályok közül külön kiemelendő a tágan értelmezett jogalkotásban való részvétel. Ezzel kapcsolatban a részes felek kötelezettséget vállaltak arra, hogy törekednek a nyilvánosság hatékony részvételének elősegítésére a megfelelő stádiumban és addig, amíg a választási lehetőségek még nyitottak. Ennek részeként megállapítják a hatékony részvételhez szükséges időkeretet, közzéteszik a szabálytervezeteket, és biztosítják a nyilvánosság számára, hogy közvetlenül vagy képviseleti, konzultatív testület útján megtehesse az észrevételeit. „A nyilvánosság részvételének eredményét a lehető legnagyobb mértékben figyelembe kell venni.” [Aarhusi Egyezmény 8. cikke]

Egyértelmű, hogy ezek a követelmények erősen soft-law jellegűek, tág mérlegelést adva a részes államoknak, hogy a konkrét részvételi mechanizmusokat a saját jogrendszerük sajátosságaihoz igazítsák. Néhány nemzeti példa:

A német jogalkotónem vezetett be elkülönült részvételi modellt a környezeti ügyekben (Umweltbundesamt, 2016). A szövetségi kormány ügyrendjében foglalt általános szabályok (Gemeinsame Geschäftsordnung, 47. §) szerint a feladatkörében érintett minisztérium dönt a konzultáció formájáról, terjedelméről, idejéről; illetve a Bundestag előtti tárgyalás során biztosított a szakértők, érintett csoportok meghallgatásának lehetősége (Geschäftsordnung – Bundestag, 70. §).

Franciaországban az alkotmány részét képező Környezeti Karta (Charte, 2004, 7. cikk) is kifejezetten tartalmazza a környezeti ügyekben a társadalmi részvétel lehetőségét; az egyes ágazati kódexek pedig több formalizált mechanizmust is tartalmaznak e részvételi jogok gyakorlására. Ezen túlmenően egy független szervezet – a *Commission nationale du débat public* – működik közre a társadalmi részvétel megszervezésében.

A spanyol modell egységes törvényi szabályozásra épül (Ley 27/2006, 16. §), de ez is alapvetően „puha” megfogalmazásokat tartalmaz a részvétel módjának, idejének, konkrét formájának meghatározása kapcsán azzal, hogy a részvétel hatékonyságát, illetve az érintett közvélemény számára a részvétel lehetőségét mindig biztosítani kell. Egy környezeti tanács (*Consejo Asesor de Medio Ambiente*) pedig közvetlen kapcsolatot teremt az NGO-k, szakszervezetek és kormányzati szereplők között.

Az uniós jogalkotás vonatkozásában megemlítené a 1367/2006/EK rendelet, valamint a Bizottság konzultációra vonatkozó szabályai. (European Commission, 2002, 15) Ez utóbbi alapján pl. a kiterjesztett hatásvizsgálat szükségessége kapcsán fokozottan vizsgálandó, hogy az adott tervetnek kiterjedt, gazdasági, környezeti és társadalmi hatásai vannak egy adott szektorban. Egyéb releváns források hiányában feltételezhető, hogy a Bizottság a társadalmi részvételt a konzultáció fogalmán belül értelmezi, és elsősorban az internetes konzultációra vonatkoztatja, amely mind az időre, mind a technikai és nyelvi adottságokra tekintettel szűkítheti a lehetőség tényleges érvényesülését (Krämer, 2012, 25).

3. Jogalkalmazási összefüggések

A jogalkalmazás terén az NGO-k perbeli fellépésének hatékonysága merül fel kérdésként. Társadalmi érdekek védelmében az NGO-k fellépése elvileg hatékonyabb lehet, mint az egyéni jogérvényesítés. A hagyományos perjogi felfogás szerint azonban a felperesnek igazolnia kell, hogy a vitatott jogi norma rendeltetését tekintve arra hivatott, hogy ne csak a társadalom egészét, de egyes személyek érdekeit is védje, s a felperes ehhez a védendő csoporthoz tartozik (Rehbinder, 2002, 237). A közvetlen és személyes érintettség fennállásának igazolása jogi személyek, így érdekképviselői, érdekvédelmi szervezetek vagy NGO-k esetében különösen nehéz lehet. Uniós szinten pozitív fejleménynek tekinthető, hogy a Lisszaboni Szerződés kitágította a természetes és jogi személyek keresetindításának lehetőségét: az Európai Bíróság előtt szűk körben a közvetlen érintettség igazolása is elegendőnek bizonyulhat. (A kérdés részleteiről: Chalmers – Davies – Monti, 2014, 444-457.)

A tagállami szabályozások kapcsán megfogalmazódott uniós szinten az a kíváncsi, hogy a kellő mértékben érdekelt szervek, valamint a „jogsérelemre hivatkozók” számára biztosítsák a keresetjogi jogot. (Európai Bíróság, C-115/09. indítvány, 42-44). Ezzel is összefügg, hogy a tagállami szabályok általában – a perbeli legitimitációs problémák megakadályozása érdekében – speciális, NGO-kra alakított szabályokat tartalmaznak.

Németországban az Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz azon NGO-k számára biztosítja a perbeli részvétel lehetőségét, amelyek legalább 3 éve működnek, közérdekű célt követnek, működésük feltételei biztosítottak és új tagok előtt nyitva állnak. A spanyol törvény feltételként szabja, hogy a környezetvédelmi cél az adott szervezet alapszabályában jelenjen meg, és tevékenységüket a törvény hatálya alá tartozó területen legalább 2 éve folytassák. Ezek a megoldások az NGO-k perbeli részvételét úgy biztosítják, hogy közben igazodnak a jogvédelmi szükséghez igazodó általános doktrínához. A francia jogalkotó – ezzel szemben – valamennyi, elsősorban környezetvédelmi tevékenységet folytató NGO számára biztosítja a fellépés lehetőségét. (Code de l'environnement, L-142)

Hasonló különbségek fedezhetők fel a tárgyi hatály vonatkozásában: egyes tagállamok a részvétel lehetőségét általában, valamennyi környezeti ügyre vonatkoztatva biztosítják (pl. Franciaország, Spanyolország); mások korlátozzák a lehetséges ügytípusokat. A tagállamok széles mérlegelési jogköre összhangban van az EU polgári eljárásjogot érintő, szűkebb hatásköreivel, mindazonáltal a gyakorlatban a különbözőségek, értelmezési problémák csökkenthetik az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés hatékonyságát.

4. Következtetések

Ezen rövid áttekintés után elmondható, hogy a jogalkotási és egyéb döntéshozatali folyamatokban az NGO-k részvételére vonatkozóan általában nem egységes modellek állnak rendelkezésre, véleményük kikérésére és figyelembe vételére vonatkozó, inkább soft szabályokat azonban általában tartalmaznak a nemzeti jogok és az uniós jog. Ezen jogok – és általában a környezeti érdekek –érvényesítésének hatékonyságát azonban csak az igazságszolgáltatáshoz való hatékony hozzáférés tudja garantálni; ebben a vonatkozásban azonban szintén kimutathatók gyakorlati nehézségek. Ezért az NGO-k környezeti ügyekben való részvételének hatékonyságához a részvételi folyamatok formalizáltabb, részletesebb szabályozása és az igazságszolgáltatáshoz való hozzáféréssel kapcsolatos perjogi problémák kezelése egyaránt szükséges lehet.

Felhasznált irodalom:

- KRÄMER, Ludwig (2012): Environmental Governance in the EU. in: ALBERTON, Mariachiara – PALERMO, Francesco (szerk.) Environmental Protection in Multi-Layered Systems. Leiden, Martinus Nijhoff Publishers.
- CHALMERS, Damian – DAVIES, Gareth – MONTI, Giorgio (2014): European Union Law: Text and Materials. Cambridge: Cambridge University Press.
- REHBINDER, Eckard (2002). Germany-Allemagne. in: EBESSON, Jonas (szerk.) Access to Justice in Environmental Matters in the EU, the Hague: Kluwer Law International.
- EUROPEAN COMMISSION (2002): Communication: Towards a reinforced culture of consultation and dialogue. COM(2002) 704 final. Brussels. Commission of the European Communities.
- UMWELTBUNDESAMT (2016) Mitwirkungs- und Beteiligungsrechte spielen für den Umweltschutz eine wichtige Rolle. Letöltve: <http://www.umweltbundesamt.de/themen/nachhaltigkeit-strategien-internationales/umweltrecht/beteiligung> (Utolsó letöltés: 09/12/2016)

Európai uniós és tagállami jogforrások, döntések:

- 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 (HL L 124).
- Európai Parlament és a Tanács 1367/2006/EK rendelete (2006. szeptember 6.) a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló Aarhusi Egyezmény rendelkezéseinek a közösségi intézményekre és szervekre való alkalmazásáról (HL L 264).

- Európai Bíróság, C-404/12.P és C-405/12.P, *Európai Unió Tanácsa és Európai Bizottság kontra Stichting Natuur en Milieu és Pesticide Action Network Europe*, 2015. január 13. (ECLI:EU:C:2015:5)
- Európai Bíróság, Sharpston főtanácsnok indítványa a C-115/09. sz., *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen e.V. kontra Bezirksregierung Arnsberg Trianel Kohlekraftwerk Lünen* ügyben (ECLI:EU:C:2010:773) 42-44. pont.
- Charte de l'environnement de 2004. Letöltve: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/la-constitution-du-4-octobre-1958/charte-de-l-environnement-de-2004.5078.html>(Utolsó letöltés: 12/12/2016)
- Code de l'environnement. Letöltve: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006074220>(Utolsó letöltés: 12/12/2016)
- Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien. Letöltve: https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Veroeffentlichungen/ggo.pdf?__blob=publicationFile(Utolsó letöltés: 09/12/2016)
- Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages. Letöltve: https://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/rechtsgrundlagen/go_btg (Utolsó letöltés: 09/12/2016)
- Gesetzüberergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG. Letöltve: http://www.gesetze-im-internet.de/umwrg/_3.html (Utolsó letöltés: 12/12/2016)
- Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente. Letöltve: <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2006-13010>(Utolsó letöltés: 12/12/2016)