

NEMZETKÖZI KÖRNYEZETVÉDELMI JOGÉRVÉNYESÍTÉSI MECHANIZMUSOK

Útmutató a multilaterális egyezményeken alapuló nemzetközi
jogérvényesítési lehetőségek igénybevételéhez

dr. Bendik Gábor, dr. Berki Zsuzsanna, dr. Kiss Csaba, dr. Szilágyi Szilvia

Szerkesztette: dr. Berki Zsuzsanna



EMLA Környezeti Management és Jog Egyesület

Budapest 2009

NEMZETKÖZI KÖRNYEZETVÉDELMI JOGÉRVÉNYESÍTÉSI MECHANIZMUSOK

Útmutató a multilaterális egyezményeken alapuló nemzetközi jogérvényesítési lehetőségek igénybevételéhez

Szerzők:

dr. Bendik Gábor
dr. Berki Zsuzsanna
dr. Kiss Csaba
dr. Szilágyi Szilvia

Szerkesztő:

dr. Berki Zsuzsanna

Kiadó:

EMLA Egyesület

ISBN 978-963-87623-2-0

Budapest, 2009

Támogató:



Nemzeti Civil Alapprogram

Tartalomjegyzék

1.	Bevezetés	4
2.	Érvek és ellenérvek	5
3.	Az egyes mechanizmusok bemutatása.....	6
3.1.	EURÓPAI PARLAMENT Petíciós Bizottsága	7
3.2.	EURÓPAI BIZOTTSÁG – Jogsértési eljárás	12
3.3.	EURÓPAI OMBUDSMAN	17
3.4.	EURÓPAI UNIÓ (BIZOTTSÁG) – Igazgatási aktusok belső felülvizsgálata	20
3.5.	Az Európai Emberi Jogi Bíróság – Strasbourg	24
3.6.	AARHUSI EGYEZMÉNY – Jogkövetési Bizottság	29
3.7.	BERNI KONVENCIO – Állandó Bizottság.....	35
3.8.	ESPOOI EGYEZMÉNY - Végrehajtási Bizottság	39
3.9.	HELSINKI EGYEZMÉNY – VÍZ ÉS EGÉSZSÉG JEGYZŐKÖNYV	43
3.10.	AARHUSI EGYEZMÉNY – PRTR JEGYZŐKÖNYV	45
4.	Összehasonlító táblázat	47
5.	Következtetések	49

1. Bevezetés

A hazai professzionális környezetvédő szervezetek tevékenységük során egyre gyakrabban veszik igénybe, vagy kívánják igénybe venni az Európai Unió, valamint az egyes multilaterális nemzetközi környezetvédelmi egyezmények által létrehozott jogérvényesítési mechanizmusokat. A fórumok sokféleségéből adódóan a megfelelő jogérvényesítési mechanizmus kiválasztása, az ügyek képviselete során a hazai civil szervezetek jogi segítségre szorulnak. Az EMLA Egyesület immár 14 éve működteti jogi tanácsadó szolgálatát környezetvédelmi ügyekben, melynek során több ügyet képviseltünk nemzetközi fórumok előtt is, meglévő tapasztalataink alapján készült ez az útmutató.

Jelen kiadvány célja, hogy bemutassa azokat az intézményrendszereket, amelyeken keresztül a társadalom multilaterális nemzetközi környezetvédelmi egyezményekre hivatkozással érvényesítheti jogait. Áttekintést kívánunk adni azon többoldalú egyezményeken alapuló európai és nemzetközi jogérvényesítési mechanizmusokról, amelyek a környezet védelme érdekében igénybe vehetők. Az egyes eljárásokra eltérő, az adott egyezményben, illetve azok kiegészítő dokumentumaiban rögzített eljárási szabályok vonatkoznak.

A bemutatásra kerülő mechanizmusok széles körben, azaz különféle típusú jogsértések esetére biztosítanak jogérvényesítési lehetőséget. Néhány esetben ugyanazon panasz kapcsán több fórumhoz is fordulhatunk egyidejűleg. A legcélravezetőbb jogérvényesítési mechanizmus kiválasztása, valamely nemzeti vagy nemzetközi (környezetvédelmi) jogi norma megsértését igazoló bizonyítékok, a legjobb érvek összegyűjtése döntő jelentőségű az ügy szempontjából, továbbá ezek révén az egyes fórumok hatékonysága is növelhető.

A kiadványban négy, az Európai Unió intézményrendszeréhez tartozó fórumot mutatunk be, valamint öt olyat, amelyek multilaterális nemzetközi egyezményen alapulnak és az emberi jogok és környezet védelmét tűzik célul. Ismertetünk továbbá egy olyan fórumot is, amely jelenleg még nem működik, hanem tervezési fázisban van.

A fenti tíz mechanizmust azonos szempontok alapján vizsgáltuk, megjelölve minden esetben a jogalapot szolgáló dokumentum(ka)t. Ismertetésre kerül, hogy ki jogosult panasz előterjesztésére, milyen tárgyban, hogyan nyújtható be a kérelem és milyen jogkövetkezményei vannak a döntésnek. Az egyes mechanizmusok bemutatása után pedig egy jogesetleírás következik az adott fórum gyakorlatából.

Ahogy erre már utaltunk, az egyes mechanizmusok kiválasztása során a fő rendező elv az volt, hogy azok a jogérvényesítési fórumok kerüljenek bemutatásra, amelyekhez a társadalom tagjai, így magánszemélyek, civil szervezetek közvetlenül fordulhatnak. A környezetvédelmi tárgyú nemzetközi egyezmények ugyanis számos esetben rendelkeznek jogérvényesítési vagy végrehajtási bizottsággal az egyezmény rendelkezései kikényszerítésének biztosítására, de a legtöbb esetben ezekhez a fórumokhoz kizárólag a részes felek, azaz államok fordulhatnak, magánszemélyek, civilek közvetlenül nem.

2. Érvék és ellenérvék

Tapasztalataink azt mutatják, hogy néhány esetben bár jogi képviselővel és megfelelő szakmai tudással rendelkező szakértőkkel karöltve kitartóan küzdenek ügyfeink egy-egy beruházás káros környezeti hatásainak bemutatása, illetve bizonyítása érdekében, vélt vagy valós igazuknak nem adnak helyt a hazai döntéshozatali fórumok. A nemzetközi jogérvényesítési mechanizmusok igénybevétele alapvetően nem biztosítja az adott hazai döntések megváltoztatásának lehetőségét. Magában hordoz azonban számos egyéb lehetőséget, amelyek a konkrét ügy kimenetele szempontjából is pozitív hatással lehetnek.

Az alábbiakban néhány mérlegelendő szempontot kívánunk bemutatni, amelyeket érdemes figyelembe venni mielőtt valamely személy vagy szervezet úgy dönt, hogy nemzetközi fórumhoz fordul az ügyével kapcsolatban.

- A nemzeti kormányok működésére rendszerint pozitív hatással van, ha az EU intézményei vagy valamely nemzetközi fórum előtt is számot kell adni a tevékenységükről. A döntések, eljárások szakmai színvonala növekszik, igaz ugyan, hogy ez rendszerint csak hosszú távon jelentkezik.
- A nemzetközi jogérvényesítési mechanizmusok igénybevétele rendszerint kiváltja a média figyelmét, így a sajtón keresztül még szélesebb körű nyilvánosságot kaphat az ügy. Az eljárás egyes további szakaszai, így egy helyszíni szemle, vélemény közzététele szintén alkalmas a közérdeklődés felkeltésére, biztosítja a folyamatos tájékoztatás lehetőségét.
- A mechanizmusok működésére is pozitív hatással van, ha minél több ügyben veszik igénybe őket. A döntések szakmai színvonala, a hatékonyságuk ezáltal növekszik. Különösen fontos ez azon fórumok esetében, amelyek döntései nem bírnak jogi kötelező erővel, ezek esetében ugyanis a végrehajtást nagymértékben befolyásolja az adott szerv tekintélye.
- Nem elhanyagolható szempont azonban az sem, hogy a bemutatásra kerülő eljárások célja rendszerint nem az adott egyedi ügy megoldása, hanem annak a jogsérelemnek az orvoslása, amely a nemzetközi jogi dokumentum végrehajtásának hiányából, vagy nem megfelelő végrehajtásából fakad.
- Döntő jelentőséggel bír, hogy a kérelem szakmailag megfelelően előkészített legyen. Ebbe beletartozik, hogy a tényekre szorítkozzon, de azokat pontosan tartalmazza, az állításokat alátámasztó dokumentumokat csatoljuk és megjelöljük azokat a jogi rendelkezéseket, amelyeknek a megsértését feltételezzük.
- A kérelem benyújtása önmagában rendszerint nem elegendő a sikerhez. Fontos, hogy figyelemmel kísérjük az egész eljárást, folyamatosan tájékoztassuk a nemzetközi intézményt, szervet a hazai eseményekről. Célszerű, különösen a nagyobb intézmények esetében, az ügygel foglalkozó személlyel közvetlenül felvenni a kapcsolatot és őt rendszeresen tájékoztatni, illetve tőle tájékoztatást kérni.

3. Az egyes mechanizmusok bemutatása

3.1. EURÓPAI PARLAMENT Petíciós Bizottsága

Az Európai Parlament (EP) Petíciós Bizottságához az Európai Unió tevékenységi területére tartozó tárgyban lehet fordulni. A petíció lehet az adott személyt/szervezetet közvetlenül érintő ügyben egyéni panasz, de lehet kérelem is az EP felé, hogy valamely közérdekű ügyben milyen álláspontot képviseljen. E fórum tehát igen széles tárgykörben biztosít jogérvényesítési lehetőséget.

3.1.1. Jogalap

EK-Szerződés 194. cikk¹

„Bármely uniós polgár, valamint valamely tagállamban lakóhellyel, illetve létesítő okirat szerinti székhellyel rendelkező természetes vagy jogi személy egyénileg vagy más polgárokkal vagy személyekkel közösen petíciót nyújthat be az Európai Parlamenthez a Közösség tevékenységi területére tartozó és őt közvetlenül érintő ügyben.”

A petíciós jogról rendelkeznek továbbá az EP Eljárási Szabályzatának 191-193. cikkei.²

3.1.2. Kérelmező

Petíció benyújtására a fenti rendelkezés szerint az alábbiak jogosultak:

- az Európai Unió állampolgára,
- az Európai Unió egyik tagállamának állandó lakosa,
- az Európai Unió egyik tagállamában székhellyel rendelkező társaság, szervezet vagy egyesület (természetes vagy jogi személy) tagja.

3.1.3. A kérelem tárgya

A petíció tartalmazhat egyéni kérelmet vagy panaszt, észrevételt az EK jog alkalmazásával kapcsolatosan vagy egy felhívást az EP felé, hogy milyen álláspontot képviseljen valamely kérdésben. Tárgyát tekintve bármely az EU érdek-, illetve tevékenységi körébe tartozó kérdésre vonatkozhat, így természetesen környezetvédelemre vagy általánosan az EK jog végrehajtásával kapcsolatos problémára.

3.1.4. Eljárási jogi szabályok

A kérelmet írásban kell benyújtani az EU bármely hivatalos nyelvén vagy levélben, vagy on-line az EP honlapján található elektronikus formanyomtatvány kitöltésével.³ Az utóbbi megoldás alkalmazása esetén is be kell küldeni a petíciót alátámasztó dokumentumokat postai úton.

European Parliament Committee on Petitions The Secretariat Rue Wiertz B-1047 BRUSSELS

A kérelemre nézve formai szabályokat nem ír elő az Eljárási Szabályzat azon túlmenően, hogy tartalmaznia kell a benyújtó személy/szervezet nevét, lakcímét/székhelyét, állampolgárságát. A kérelmet kizárólag abban az esetben tekintik elfogadhatatlannak, ha az nem az EU tevékenységi területére tartozó tárgykörben született, hanem például egy tagállami hatáskörbe tartozó kérdésben, illetve ha arra jogosulatlan személytől, illetve szervezettől származik.

Javasoljuk, hogy amennyiben egy évek óta húzódó, ebből fakadóan számos melléklettel ellátott ügygel fordulunk a Petíciós Bizottsághoz, készítsünk rövid összefoglalást az ügyről, illetve csatoljunk mellé iratjegyzéket, amely biztosítja az iratcsomag gyors áttekintésének a lehetőségét.

¹ Az Európai unió alapját képező nemzetközi szerződések magyar nyelven itt olvashatók: http://irm.gov.hu/download/eusz-eksz_eaksz_hu_04-05-01.pdf/eusz-eksz_eaksz_hu_04-05-01.pdf - letöltés ideje: 2009. január 22.

² Az EP Eljárási Szabályzata magyar nyelven itt olvasható: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getLastRules.do?language=HU&reference=RULE-191> - letöltés ideje: 2009. január 22.

³ Id. <https://www.secure.europarl.europa.eu/parliament/public/petition/secured/submit.do?language=HU> – letöltés ideje: 2009. január 22.

3.1.5. Az eljárás menete és a lehetséges jogkövetkezmények

Az elektronikusan beküldött kérelmek beérkezését e-mailben visszaigazolják. A petíciót formai és tartalmi szempontból előzetes vizsgálatnak vetik alá, ha elfogadhatatlannak nyilvánítják, erről az előterjesztő személyt tájékoztatják. Amennyiben érdemben is foglalkozik a kérelemmel a Petíciós Bizottság, az eljárás során meghallgathatja a kérelem előterjesztőjét, vagy általános meghallgatást szervezhet, továbbá képviselőket küldhet a helyszínrre a tényállás felderítése céljából.

A Petíciós Bizottság a döntéséről tájékoztatja a kérelmezőt.

A Petíciós Bizottság a következőképpen járhat el:

- felkéri az Európai Bizottságot, hogy vizsgálja meg az ügyet alaposabban, és nyújtson tájékoztatást a vonatkozó közösségi jogszabályok szerinti megítéléséről;
- egyéb európai parlamenti bizottságokhoz utalja a kérdést tájékoztatás vagy további intézkedések végett (a parlamenti bizottság például figyelembe veheti a petíciót jogalkotási tevékenysége során);
- kivételes esetben jelentést nyújt be a Parlamentnek plenáris ülésen történő szavazásra, vagy tényfeltáró látogatásra;
- egyéb, a kérdés megoldásához hasznosnak ítélt intézkedést hoz.

A Petíciós Bizottság döntése nem bír kötelező erővel, de befolyásolhatja adott esetben az Európai Bizottság, vagy az érintett tagállam tevékenységét az ügygel kapcsolatban.

3.1.6. Javaslatok

Tekintettel arra, hogy a bemutatásra kerülő jogérvényesítési mechanizmusok közül az EP Petíciós Bizottságához fordulhatunk a lehető legszélesebb körben, ezért szinte valamennyi EU-val kapcsolatos ügyben, így támogatások, politikák vagy jogalkotási kérdések, alkalmas az igényérvényesítésre.

A kérelem benyújtásához nincs szükség jogászai segítségre, az eljárás ingyenes és átlátható.

Tekintettel arra, hogy ez az eljárást jelentős mértékben gyorsítja, javasoljuk az angol nyelv használatát, így nincs szükség időigényes fordításra.

Annak érdekében, hogy növeljük az esélyét annak, hogy a Petíciós Bizottság érdemben foglalkozzon az ügygel, célszerű a kezdeményezés mögött állók nevét, aláírását a kérelemhez csatolni, valamint a kérelem benyújtásával egyidejűleg vagy még azt megelőzően valamely (nemzeti) EP képviselővel felvenni a kapcsolatot és felhívni a figyelmét az ügyre közvetlenül is.

Javasoljuk továbbá, hogy a benyújtott kérelmek sorsát az előterjesztő kísérje figyelemmel. Az EP honlapján követhető a Petíciós Bizottság napirendje, az ülések jegyzőkönyvei letölthetők, valamint az elfogadott vélemények is.

Az EP Petíciós Bizottsága nem jogosult nemzeti döntések felülvizsgálatára, valamint a véleménye nem bír kötelező erővel, de mindezek mellett a fórum alkalmas arra, hogy az EP és adott esetben az Európai Bizottság figyelmét valamely ügyre felhívja, illetve befolyásolja e szerveket döntéseik kialakítása során.

3.1.7. Esettanulmány

Véleményezést készítő civil szervezet neve:	Levegő Munkacsoport Országos Környezetvédő Szövetség
Kapcsolattartó személy neve, elérhetőségei	dr. Bendik Gábor, bendik.gabor@levego.hu 06-1/411-05-09
Nemzetközi szervezet, intézmény:	EU Európai Parlament Petíciós Bizottsága
Kérelmező személy vagy szervezet:	Levegő Munkacsoport Országos Környezetvédő Szövetség

Az eljárás előzményei (hazai fórumok döntései):

A Levegő Munkacsoport 2004-ben panaszbeadványt nyújtott be az Európai Parlament Petíciós Bizottságához a magyarországi útfelújítási program ISPA támogatásával kapcsolatosan. A program célja volt, hogy a hazai utak teherbíró-képességét megnövelve az úthálózat alkalmassá váljon 11,5 tonna tengelyterhelésű nehéz tehergépjárművek közlekedésére is. Úgy gondoltuk, hogy a program az uniós adófizetők pénzéből egy nem fenntartható és a szennyező fizet elvbe ütköző tevékenységet a közúti árufuvarozást támogatná további milliárdokkal.

A Közlekedési Operatív Program (KözOP) megalkotásának folyamatában a Levegő Munkacsoport folyamatosan megtette észrevételeit a fenntartható közlekedési módok és projektek támogatása, a közút (elsősorban gyorsforgalmi út) fejlesztések arányának csökkentése mellett. Az észrevételeinkre még választ sem kaptunk. A KözOP kapcsán panaszlevelet írtunk az Európai Bizottságnak is, amelyben az európai szabályozással és a fenntarthatóság kritériumaival való ütközést kifogásoltuk. A Bizottságtól hosszú levelezés és az Európai Ombudsman válasza történő felszólítása után kaptunk csak választ, amely azonban a programot előkészítő tagállam felelősségét emelte ki, és a Bizottság részéről intézkedést nem tekintett szükségesnek.

Kiválasztott ügy összefoglaló jellegű ismertetése:

2007-ben a Levegő Munkacsoport a 2004-es beadványát kiegészítő panaszt küldött a Petíciós Bizottságnak, amelyben a Közlekedési Operatív Programot jóváhagyó Európai Bizottsági döntést kifogásoltuk, hiszen a 2007-2013 közötti időszakra szóló, konkrét közlekedésfejlesztési projekteket tartalmazó program összetétele szintén nem felel meg az EU szabályok által biztosított fenntartható fejlődés alapelveinek. A program főként átgondolatlan közúti, illetve reptérfejlesztéseket tartalmaz tovább javítva ezáltal a környezetre és az okozott külső (externális) költségek révén a társadalomra nagyobb terhet jelentő közúti szállítás és légiközlekedés feltételeit, ezzel párhuzamosan rontva a fenntarthatóbb vasúti közlekedés versenyképességét. Az elmúlt időszakban számos tanulmány jutott arra a következtetésre, hogy hazánkban a közúti és légi közlekedés már jelenleg is hatalmas közvetlen és közvetett állami támogatásban részesül és számos illegális tevékenységhez kötődik (pl. magáncélú személygépkocsi-használat céges költségként történő elszámolása). A KözOP projektjei és az ezekre fordított támogatás így súlyosan sérti a szennyező fizet elvet és a versenysemlegesség elvét, továbbá a környezet romlását idézi elő.

A KözOP azonban nem csak a fenntarthatóság elveibe ütközik, hanem az Európai Unió több jogszabályi előírását is sérti:

Az Európai Közösségeket létrehozó szerződés alábbi szabályait:

3. cikk [I-3]

(1) A 2. cikkben foglaltak megvalósítása céljából a Közösség tevékenysége - e szerződés rendelkezései és az abban meghatározott ütemezés szerint - a következőket foglalja magában: (...)

g) olyan rendszer, amely megakadályozza a belső piaci verseny torzulását;

4. cikk [III-177]

(1) A 2. cikkben meghatározott célok megvalósítása érdekében a tagállamok és a Közösség

tevékenysége - az e szerződésben előírtak és az abban meghatározott ütemezés szerint - magában foglalja egy olyan gazdaságpolitika bevezetését, amely a tagállamok gazdaságpolitikájának szoros összehangolásán, a belső piacon és a közös célkitűzések meghatározásán alapul, és amelyet a **szabad versenyen alapuló nyitott piacgazdaság elvével összhangban valósítanak meg.**

174. cikk [III-233]

(2) A Közösség környezetpolitikájának célja a magas szintű védelem, figyelembe véve

ugyanakkor a Közösség különböző régióinak helyzetében mutatkozó különbségeket. Ez a politika az elővigyázatosság és a megelőzés elvén, a környezeti károk elsődlegesen a forrásuknál történő elhárításának elvén, valamint a "szennyező fizet"- elven alapul.

Az Európai Unió Fehér Könyve "Európai Közlekedési Politika 2010-re: A döntés ideje (White Paper "European Transport Policy for 2010: Time to Decide)" megállapítja, hogy "A modern közlekedési rendszernek fenntarthatónak kell lennie mind gazdasági, mind szociális, mind környezetvédelmi szempontból"

A KözOP Stratégiai Környezeti Vizsgálata is arra a következtetésre jutott, mint a Levegő Munkacsoport, nevezetesen, hogy a program végrehajtása környezetvédelmi szempontból fenntarthatatlan tevékenységeket támogatna. Az SKV magyar változatának 2.3.3. és 4.11.-4.13. változata is alátámasztja a fenntarthatóság hiányát, így támogatást erre alapozva sem lenne jogszerű a programra biztosítani.

Emiatt az uniós szabályozást az alábbi pontokon is sérti a KözOP-pal kapcsolatos bizottsági döntés:

A Tanács 1084/2006/EK rendelete a Kohéziós Alap létrehozásáról és az 1164/94/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről:

1. cikk

A Kohéziós Alap létrehozása és célja

(1) Kohéziós Alap (a továbbiakban: az alap) jön létre a Közösség gazdasági és társadalmi kohéziójának megerősítése céljából, a fenntartható fejlődés elősegítése érdekében.

A Tanács 1083/2006/EK rendelete az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1260/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről

3. cikk

Célkitűzések

(1) A Közösség által a Szerződés 158. cikkével összhangban végrehajtott intézkedések célja a kibővített Európai Unió gazdasági és társadalmi kohéziójának erősítése, hogy ezáltal támogassa a Közösség harmonikus, kiegyensúlyozott és fenntartható fejlődését. Ezen intézkedéseket az alapok, az Európai Beruházási Bank (EBB) és egyéb, már létező pénzügyi eszközök által nyújtott támogatással kell végrehajtani. Az említett fellépések célja, hogy csökkentsék a gazdasági, társadalmi és területi egyenlőtlenségeket, amelyek különösen a fejlődésben lemaradt országokban és régiókban, valamint a gazdasági és társadalmi átalakulással és a népesség elöregedésével összefüggésben alakultak ki.

Az alapok keretében végrehajtott intézkedéseknek – nemzeti és regionális szinten – magukban kell foglalniuk a fenntartható fejlődést célzó közösségi prioritásokat azáltal, hogy fokozzák a növekedést, a versenyképességet és növelik a foglalkoztatást, a társadalmi befogadást, valamint védik és javítják a környezet minőségét.

(...)

17. cikk

Fenntartható fejlődés

Az alapok célkitűzéseit a fenntartható fejlődés keretében, valamint a környezet védelme és állapotának javítása céljának a Közösség általi előmozdítása keretében kell megvalósítani, a Szerződés 6. cikkében megállapítottak szerint.

Az Unió Kohéziós Politikája a növekedés és munkahelyteremtés támogatására: Közösségi Stratégiai Alapelvek 2007-2013 [COM(2005) 0299, Brussels, 05.07.2005] az alábbiakat állapítja meg: *“a környezeti fenntarthatóság alapelvét a lehető legteljesebb mértékben el kell ismerni a Fehér Könyvvel összhangban. Európában a közúti fuvarozás dominanciájának kiegyensúlyozása alternatív módszerekkel és a kombinált fuvarozás révén kulcsfeladat.”*

A nemzetközi szervezet döntése: Döntés még nem született.

A panaszos, azaz a Levegő Munkacsoport személyes meghallgatására sor került az Európai Parlamentben.

A nemzetközi eljárás időtartama: Kb. 3 + x év (2004 –)

A nemzetközi eljárás hozzávetőleges költségei: Kb. 200.000 Ft (utazás, dokumentumszerkesztés).

Az eljárás során felmerült nehézségek, egyéb tapasztalatok: Fontosnak tartjuk a magas szintű írásbeli és szóbeli nyelvtudás (különösen a beadvány megfogalmazásához és a személyes meghallgatáson való részvételhez). A személyes meghallgatás a szervezet képviselőjének 2 napos brüsszeli kiutazását tette szükségessé. A Petíciós Bizottság ügyterhe hatalmas, kevés idő jut egy-egy ügyre.

A Petíciós Bizottság (és a Parlament) döntési jogköre korlátozott.

Javaslatok: A Petíciós Bizottság titkárságának erősítése az ügyteher ledolgozása érdekében, továbbá hathatós jogi (és politikai) eszközök biztosítása a Petíciós Bizottságnak.

Hosszú távon az Európai Bizottság döntéseivel szembeni jogorvoslati rendszer kiépítése (az Aarhusi Egyezmény 3. pillére alapján).

3.2. EURÓPAI BIZOTTSÁG – Jogsértési eljárás

Az EU minden tagállama felelős a közösségi jog végrehajtásáért a saját jogrendszerén belül, így a közösségi jog hazai alkalmazásához szükséges intézkedések meghozataláért az EU által szabott határidő lejárta előtt, a szabályozás összhangjának biztosításáért, valamint a jogszerű végrehajtásért. Az Európai Unió Bizottsága pedig azért felelős, hogy biztosítsa a közösségi jog helyes alkalmazását. Ennek megfelelően tehát, ha egy tagállam megsérti a közösségi jogot, a Bizottságnak van hatásköre (jogsértési eljárás) a jogsértő állapot megszüntetésére, illetve ha ez indokolt, az Európai Bírósághoz fordulni.

3.2.1. Jogalap

EK-Szerződés 226. cikk

„Ha a Bizottság megítélése szerint egy tagállam az e szerződésből eredő valamely kötelezettségét nem teljesítette, az ügyről indokolással ellátott véleményt ad, miután az érintett államnak lehetőséget biztosított észrevételei megtételére. Ha az érintett állam a Bizottság által meghatározott határidőn belül nem tesz eleget a véleményben foglaltaknak, a Bizottság a Bírósághoz fordulhat.”

EK-Szerződés 228. cikk

„(1) Ha a Bíróság megállapítja, hogy egy tagállam nem teljesítette az e szerződésből eredő valamely kötelezettségét, az adott államnak meg kell tennie a Bíróság ítéletében foglaltak teljesítéséhez szükséges intézkedéseket.

(2) Ha a Bizottság megítélése szerint az érintett tagállam nem tette meg ezeket az intézkedéseket, miután a tagállamnak lehetőséget biztosított észrevételei megtételére, indokolással ellátott véleményt ad, amelyben megjelöli, hogy az érintett tagállam mely pontokban nem tett eleget a Bíróság ítéletének.

Ha az érintett tagállam a Bizottság által meghatározott határidőn belül nem teszi meg a Bíróság ítéletében foglaltak teljesítéséhez szükséges intézkedéseket, a Bizottság a Bírósághoz fordulhat. Egyúttal meghatározza az érintett tagállam által fizetendő átalányösszeg vagy kényszerítő bírság összegét, amelyet az adott körülmények között megfelelőnek ítél.

Ha a Bíróság megállapítja, hogy az érintett tagállam nem tett eleget az ítéletében foglaltaknak, a tagállamot átalányösszeg vagy kényszerítő bírság fizetésére kötelezheti.”

Az Európai Bizottság Eljárásának Szabályzata, illetve annak egyes mellékletei szintén rendelkeznek a Bizottság működésének szabályairól.⁴

3.2.2. Kérelmező

Bárki jogosult kérelemmel a Bizottsághoz fordulni valamely tagállammal szemben, ha annak bármely (jogalkotás vagy jogalkalmazás körében hozott, illetve tett) aktuusa vagy gyakorlata megítélése szerint a közösségi jog valamely rendelkezésével vagy alapelvével nem áll összhangban. A kérelem előterjesztéséhez nem szükséges a személyes és közvetlen érintettség. Az azonban elengedhetetlen, hogy a jogsértés valamely tagállamnak legyen tulajdonítható és ne magánjogi jogalanynak.

3.2.3. A kérelem tárgya

Jogsértési eljárás megindítására irányuló kérelem előterjesztésének csak olyan esetekben van helye, ha van olyan jogi kötelezettség, amelyet egy tagállam nem teljesített és ez egyértelműen alátámasztható bizonyítékokkal. A jogsértési eljárás tárgya nem az egyedi ügy megoldása, hanem az adott tagállam kötelezése arra, hogy végrehajtsa a közösségi jogot. Tárgyát tekintve széles körben alkalmazható, a kérelmek igen nagy számban érintenek környezetvédelmi kérdéseket.

3.2.4. Eljárásjogi szabályok

A kérelmeket írásban kell benyújtani: levélben, faxon vagy interneten keresztül.

⁴ A Bizottság Eljárási Szabályzata (C(2000) 3614) – Id. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:01:03:32000Q3614:HU:PDF> - letöltés ideje: 2005. január 22.

A Bizottság honlapján található egy formanyomtatvány a kérelemre, amely magyar nyelven is letölthető, de ennek használata nem kötelező, a panasz levélformában is benyújtható.⁵

A kérelemnek teljes körűen tartalmaznia kell a tényeket, valamint azokat a lépéseket, amelyeket eddig az adott ügyben bármely szerv tett, továbbá amennyire lehetséges azon jogforrás megjelölését, amelyet a tagállam megsértett és utalást arra, hogy kapcsolódik-e az ügyhöz közösségi támogatás.

3.2.5. Az eljárás menete és a lehetséges jogkövetkezmények

Amennyiben a Bizottság a kérelmet nem utasítja el, elsőként információkat szerez be a tényállás felderítése érdekében. Ennek körében a kérelmezőt is felhívhatja a kérelem kiegészítésére, továbbá a tagállamhoz, annak szerveihez fordulhat tájékoztatásért. A Bizottságnak az eljárás megindításának kérdésében (és azt követően is) teljes diszkrecionális jogköre van.

A jogsértési eljárás lefolytatása esetén az alábbi lépésekre kerülhet sor a Bizottság részéről.

Figyelmeztető levél

A Bizottság, ha úgy látja, valóban fennállhat közösségi jogsértés, figyelmeztető levelet (*letter of formal notice*) küld az érintett tagállamnak, amelyben tájékoztatja a jogsértési eljárás megindításáról és egyúttal felhívja, hogy a megjelölt határidőig az adott ügygel kapcsolatos észrevételeit tegye meg. A jogsértési eljárás megindítására vonatkozó bizottsági döntés alapjául szolgáló tényekre figyelemmel a tagállamnak ki kell alakítania a saját ténybeli és jogi álláspontját.

Indokolással ellátott vélemény

A Bizottság az érintett tagállamtól kapott válasz ismeretében, illetve ha nem kap választ, indokolással ellátott véleményt (*reasoned opinion*) küldhet a tagállamnak, amelyben határozottan és világosan megjelöli azokat az indokokat, amelyek alapján úgy látja, fennáll a közösségi jogsértés és egyúttal felhívja az érintett tagállamot, hogy a megadott határidőig (általában két hónapon belül) tegyen eleget a kötelezettségeinek és szüntesse meg a jogsértő állapotot.

A fenti formális kapcsolatfelvétel célja annak tisztázása, hogy valóban fennáll-e a jogsértés és amennyiben igen, akkor azt ezen a szinten oldják meg, ne legyen szükség az Európai Bíróság előtti eljárásra. A tagállami válasz ismeretében azonban a Bizottság dönthet úgy is, hogy nem folytatja a jogsértési eljárást, így például ha a tagállam hitelt érdemlően bizonyítja a jogsértő szabályozás vagy jogalkalmazási gyakorlat módosítására irányuló szándékát. A legtöbb eset ilyen módon oldódik meg.

Európai Bírósághoz fordulás

Abban az esetben, ha a tagállam nem tesz eleget az indokolással ellátott véleménybe foglalt felhívásnak, a Bizottság dönthet úgy, hogy az Európai Közösségek Bíróságához fordul. Átlagosan körülbelül két évig tart, amíg a Bíróság ítéletet hoz egy, a Bizottság által előterjesztett ügyben. Az eljárás végén az Európai Bíróság ítéletben mondhatja ki, hogy megvalósult-e a közösségi jogsértés. A Bíróság nem semmisítheti meg a nemzeti rendelkezést, amely nem áll összhangban a közösségi joggal, továbbá nem kötelezheti a nemzeti hatóságokat, hogy az egyedi kérelmet teljesítsék, illetve hogy fizessenek kártérítést a jogsértéssel okozott károk helyreállítása érdekében. Az adott tagállam felelőssége, hogy megtegye mindazon intézkedéseket, amelyek az ítéletben megállapított jogsértő állapot megszüntetéséhez szükségesek.

⁵ Id.: http://ec.europa.eu/community_law/your_rights/your_rights_forms_en.htm - letöltés ideje: 2009. január 22.

Pénzbírság

Amennyiben a tagállam nem hajtja végre az Európai Bíróság ítéletét, a Bizottság az ügyet ismételten a Bíróság elé viheti pénzbírság kiszabása érdekében, amely mindaddig, amíg a jogsértés fennáll, ismételten kiszabható vagy megállapítható általánosságban is.

3.2.6. Javaslatok

Kiemeljük a javaslatok körében ismét, hogy a Bizottság eljárásának célja nem annak az egyedi ügynek a megoldása, amelynek kapcsán az esetleges jogsértésre fény derült, hanem a közösségi jog végrehajtásának biztosítása. A közösségi jog kikényszerítése terén azonban ez a fórum tekinthető a leghatékonyabbnak. Adott esetben tehát a Bíróság ítélete nincs közvetlenül joghatással a kérelem előterjesztőjére. A panaszos az eljárásban semmilyen minőségben nem jogosult részt venni.

Mindazonáltal ennek a jogérvényesítés fórumnak, azaz a Bizottságnak és az Európai Bíróságnak az esetében beszélhetünk olyan döntés meghozataláról az eljárás eredményeképpen, amely valóban kikényszeríthető.

A Petíciós Bizottsághoz hasonlóan az Európai Bizottsághoz is széles körben fordulhatunk az ügyek tárgyát tekintve, így évek óta kiemelkedő számban vizsgál a Bizottság környezetvédelmi ügyeket. Nagy számban fordulnak elő továbbá a Bizottság gyakorlatában a jogharmonizációs kötelezettségből fakadó problémákkal kapcsolatos eljárások (tipikus probléma a közösségi rendelkezéssel való összhang hiánya az irányelvek esetében, valamint az elkészttség).

A kérelem költségmentesen előterjeszhető. Alapvetően a jogi képviselőt sem kötelező, javasoljuk azonban az okszerűen felépített, megindokolt és bizonyítékokkal alátámasztott kérelem benyújtását, amely súlyt ad az ügynek és növeli annak az esélyét, hogy a Bizottság komolyan vegye a kérelmet. Az angol nyelv használata, illetve egyes nemzeti dokumentumok fordításának csatolása itt is javasolt és gyorsítja az eljárást. Mindenképpen javasolt ugyanis, hogy mielőtt a Bizottsághoz fordulunk, igénybe vegyünk a hazai jogorvoslati lehetőségeket.

A statisztikák szerint a kérelmek kb. 80%-a esetében igen korai fázisban lezárul az eljárás. A Bizottság és az érintett tagállam között zajló egyeztetések nem nyilvánosak, így az eljárást nehezen lehet nyomon követni. Javasoljuk azonban, hogy folyamatosan tájékoztassa az előterjesztő a Bizottságot a párhuzamosan folyó nemzeti eseményekről is és próbáljon kapcsolatba lépni a felelős bizottsági előadóval.

3.2.7. Esettanulmány

Véleményezést készítő civil szervezet neve:	EMLA Egyesület
Kapcsolattartó személy neve, elérhetőségei	dr. Berki Zsuzsanna, berkizs@emla.hu , 06-1-322-8462
Nemzetközi szervezet, intézmény:	Európai Bizottság
Kérelmező személy vagy szervezet:	-

Az eljárás előzményei (hazai fórumok döntései):

A lengyel kormány egy kétsávos közutat tervezett nehéz tehergépjárművek számára olyan útvonalon, amely elhaladna az északkelet-lengyelországi Bialystok és Augustow mellett, és ezzel súlyosan veszélyeztetne számos különleges védett területet, ideértve a Rospuda-völgyet, a Knyszynska-erdőt – annak értékes ősfás erdejével és európai bölénypopulációjával –, valamint a Biebrzai Nemzeti Parkot és a Narew Folyó Nemzeti Parkot. A javasolt közúti szakaszt a lengyel hatóságok a Finnországot és a balti államokat az EU más nagyobb országaival összekötő Via Baltica transzeurópai hálózat részeként képzelték el, amely Varsón, Berlingen és Budapesten haladna át.

A terv ellen számos lengyel és nemzetközi társadalmi szervezet, így Greenpeace, Bankwatch, WWF, BirdLife is tiltakozott. Álláspontjuk szerint a fenti változat melletti végleges döntést anélkül hozták meg, hogy megfelelő stratégiai környezeti vizsgálatot végeztek volna annak a környezetre gyakorolt esetleges hatásáról, valamint anélkül, hogy figyelembe vették volna az Európai Unió környezetvédelmi elveit. A szóban forgó területek nemzeti megőrzési területek, és a Natura 2000 hálózat részét képezik. A projekt veszélyezteti a lengyel hatóságok által a madárvédelmi irányelv értelmében kijelölt különleges madárvédelmi területeket (KMT-k). Áthaladna továbbá az út az élőhelyvédelmi irányelv értelmében javasolt közösségi jelentőségű területeken (KJT) is, valamint olyan területeken, amelyeket a Bizottság előtt jKJT-nek javasolnak majd.

A lengyel hatóságok 2007. február 9-én megadták az építési engedélyt a 17,1 km hosszú gyorsforgalmi elkerülő út megépítésére, a beruházó pedig bejelentette, hogy még február végén megkezdí az építkezést.

Kiválasztott ügy összefoglaló jellegű ismertetése:

Az Európai Bizottság vizsgálta az ügyet, és a Római Szerződés 226. cikke értelmében jogsértési eljárást indított, 2006 decemberében figyelmeztető levelet küldött a Lengyel Államnak nyolc útépitési üggyel kapcsolatban, melyek között szerepelt a jelen ügy is.

Lengyelország nem ismerte el, hogy az útépitési projekt megvalósítása a közösségi jogba ütközik, azt állították, hogy azáltal, hogy értékelték a projekt káros hatásait, vizsgálták az alternatív lehetőségeket és kompenzációs intézkedésekre is javaslatot tettek, eleget tettek a közösségi jog előírásainak, továbbá a beruházás kiemelt fontosságú közérdeket szolgál.

Az Európai Bizottság ezzel szemben úgy vélte, hogy az érintett területet meg kell védeni és mind a káros hatások, mind az alternatívák vizsgálata hiányos és elégtelen volt a nemzeti eljárásban, az előírt kompenzációs intézkedések pedig nem egyenlítik ki azokat a károkat, amelyek ennek az egyedi természeti értéknek lerombolásával együtt járnak. A beruházással érintett terület egy része olyan érintetlen élőhely, egy tőzegláp és egy erdő, mely utóbbi egyike Közép-Európa legnagyobb és legjobb állapotban fennmaradt ősfás erdeinek.

2007. február végén a Bizottság indokolással ellátott véleményt küldött a Lengyel Államnak, melyre nem kapott kielégítő választ.

Tekintettel továbbá arra, hogy a beruházó az engedély birtokában azonnal hozzákezdett a kivitelezéshez (fakivágás történt) és nyilvánvalóvá vált, hogy a lengyel hatóságoknak szándékukban áll határozatukat még 2007. márciusban végrehajtani, a Bizottság ezért „felgyorsította” a jogsértési eljárást és a Bíróságtól végzést kért. Az Európai Bíróság 2007. április 18-án kiadta a végzést, és a munkát ideiglenesen felfüggesztették.

A nemzetközi szervezet, intézmény döntése:

Az Európai Bíróság egy eljárásjogi kérdésben hozott döntést tehát, amellyel felfüggesztették az építési engedély végrehajtását. Az ügy érdemében azonban már nem került sor európai bírósági döntéshozatalra, a Bizottság ugyanis a Lengyel Kormánnyal folytatott tárgyalások eredményeként elállt a keresetétől.

2008 tavaszán kezdeményezte a lengyel környezetvédelmi minisztérium, hogy az érintettek (társadalmi szervezetek is) egy kerekasztal megbeszélés útján értékeljék a lehetséges alternatív útvonalakat, a védett területek elkerülésének lehetőségét. 2009 márciusában a kormány bejelentette, hogy kijelölték az elkerülő út új nyomvonalát, amely a NATURA 2000 területeken kívül halad.

A nemzetközi eljárás időtartama: 3 év

A nemzetközi eljárás hozzávetőleges költségei: Tekintettel arra, hogy a kérelmező nem vesz részt az eljárásban, nincsenek költségek.

Az eljárás során felmerült nehézségek, egyéb tapasztalatok: A Bizottsággal párhuzamosan az Európai Parlament Petíciós Bizottsága is foglalkozott az üggyel és számos ajánlást fogalmazott meg, továbbá a társadalmi szervezetek a Berni Konvenció állandó Bizottságához is fordultak a védett természeti területek megóvása érdekében.

Javaslatok: Javasoljuk, hogy több igényérvényesítési mechanizmust vegyünk igénybe egyidejűleg, továbbá rendszeresen tájékoztassuk az Európai Bizottságot az eseményekről, hogy az állam hivatalos válaszában túl is tisztában legyen a nemzeti szintéren történetekkel.

3.3. EURÓPAI OMBUDSMAN

Az Európai Ombudsman az Európai Unió intézményeinek és szerveinek hivatali visszásságaival kapcsolatos panaszokat vizsgálja ki. Az Ombudsman teljesen független és pártatlan. Az intézmények körébe tartoznak többek között, hogy csak a legfontosabbakat említsük, az Európai Bizottság, az Európai Unió Tanácsa és az Európai Parlament. Kizárólag az igazságszolgáltatási szerepkörben tevékenykedő Európai Bíróság és az Első fokú Bíróság azok a szervek az EU intézményrendszerében, amelyek eljárásait az Ombudsman nem vizsgálhatja.

3.3.1. Jogalap

EK-Szerződés 21. Cikk

„Minden uniós polgárnak joga van a 195. cikkben intézményesített ombudsmanhoz fordulni.”

*Az Európai Parlament határozata az ombudsman feladatainak ellátására vonatkozó szabályokról és általános feltételekről*⁶ részletesen tartalmazza az Ombudsman jogait és kötelezettségeit, valamint az eljárására vonatkozó egyes szabályokat.

*Az európai ombudsman határozata végrehajtási rendelkezések elfogadásáról*⁷ kifejezetten eljárásjogi rendelkezéseket tartalmaz a panaszok kivizsgálásával és elintézésével kapcsolatban.

3.3.2. Kérelmező

Az uniós állampolgársággal rendelkezőket illeti meg az EK-Szerződés szerint az Európai ombudsmanhoz fordulás joga, azaz aki az Unió valamely tagállamának állampolgára vagy valamely tagállamban állandó lakóhellyel rendelkezik, panaszt tehet az Európai Ombudsmannál. Az Unió területén bejegyzett székhellyel rendelkező üzleti vállalkozások, egyesületek és egyéb szervek szintén tehetnek panaszt az Ombudsmannál.

A kérelem előterjesztésének nem feltétele a közvetlen érintettség.

Az ombudsman rendszerint panasz alapján indít vizsgálatot, de hivatalból is jogosult eljárni.

3.3.3. A kérelem tárgya

A hivatali visszásság rossz vagy hibás hivatali eljárás. Ez akkor valósul meg, ha valamely intézmény nem a rá vonatkozó jogszabályok alapján jár el, ha nem tartja tiszteletben a megfelelő hivatali magatartásra vonatkozó alapelveket, vagy megsérti az emberi jogokat. Példaként említhetők a hivatali szabálytalanságok, a hátrányos megkülönböztetés, a válaszadás elmulasztása, a tájékoztatás megtagadása, az indokolatlan késedelem.

Fontos azonban még egyszer kiemelni, hogy a fenti hivatali visszásságokat csak abban az esetben vizsgálhatja az Európai Ombudsman, ha azok az EU intézmények működése során merültek fel. A nemzeti hatóságok cselekedetei, illetve mulasztásai abban az esetben sem képezhetik vizsgálat tárgyát, ha azok a közösségi jog alkalmazásával kapcsolatosak.

3.3.4. Eljárásjogi szabályok

A kérelmeket írásban az EU valamely hivatalos nyelvén kell benyújtani: levélben, faxon vagy e-mailben.

Európai Ombudsman
1, avenue du Président Robert Schuman
CS 30403
FR-67001 Strasbourg Cedex
Franciaország

⁶ Elfogadta 1994. március 9-i határozatával (HL L 113., 1994.5.4., 15. o.), módosította 2002. március 14-i (HL L 92., 2002.4.9., 13. o.) és 2008. június 18-i (HL L 189., 2008.7.17., 25. o.) határozatával. ld. részletesen

<http://www.ombudsman.europa.eu/resources/statute.faces#def1> – letöltés ideje: 2009. január 27.

⁷ Elfogadva 2002. július 8-án, és módosítva az Ombudsman 2004. április 5-i és 2008. december 3-i határozataival ld. részletesen: <http://www.ombudsman.europa.eu/resources/provisions.faces#def1> – letöltés ideje: 2009. január 27.

Az Európai Ombudsman honlapján található formanyomtatvány a panasz előterjesztésére, ennek használata azonban nem kötelező.⁸

A panasz kell, hogy tartalmazza az előterjesztő nevét, az érintett Uniós intézmény vagy szerv nevét, valamint a panasz indokait. A panaszt az annak alapjául szolgáló tények megismerését követő két éven belül kell megtenni.

Feltétel, hogy a panaszbeadvány benyújtása előtt az ügygel kapcsolatban legalább egyszer, például levél útján, az előterjesztő az érintett intézményhez vagy szervhez forduljon közvetlenül a panaszával kapcsolatban.

Ismét kiemeljük azonban, hogy az Ombudsman nem foglalkozik a Bíróság előtt folyamatban lévő, vagy bírói ítélettel már lezárt ügyekkel.

3.3.5. Az eljárás menete és a lehetséges jogkövetkezmények

A panasz beérkezését minden esetben visszaigazolják.

Az Ombudsman elsőként rendszerint egyszerűen tájékoztatja a panaszról az adott intézményt, amely esetlegesen máris orvosolhatja a problémát. Ha nem sikerül a vizsgálat során kielégítően megoldani az ügyet, az Ombudsman, amennyiben lehetséges, olyan megoldást keres, amely orvosolja a hivatali visszásságot és a panaszosnak is megfelel. Amennyiben nem sikerül békés megoldást találni, az Ombudsman megállapítja a visszásság fennállását és ajánlástervezetet tehet az intézménynek az ügy megoldására. Az adott szerv vagy intézmény ezt követően három hónapon belül részletes véleményt küld az ombudsman részére. Ha az Ombudsman ajánlását az intézmény nem fogadja el, az Ombudsman külön jelentést tehet az Európai Parlamentnek. Az Ombudsman tájékoztatja a panaszt benyújtó személyt a vizsgálat eredményéről, az érintett intézmény vagy szerv véleményéről, valamint az általa megfogalmazott esetleges ajánlásokról. Az ajánlás nem bír jogi kötelező erővel.

3.3.6. Javaslatok

Az ombudsmani intézményt az EU intézményrendszerében tisztelet övezi, így függetlenül attól, hogy az ajánlásai nem bírnak formálisan jogi kötelező erővel, rendszerint végrehajtják azokat. Az eljárás azonban sok esetben igen lassú, így egy információhoz való hozzáférési ügyben a közel egyéves időtartam hosszúnak mondható.

Az Ombudsmanhoz fordulás kifejezetten azokban az esetekben javasolt és lehetséges, ha az EU szerveinek eljárásával kapcsolatosan merülnek fel visszásságok, nem alkalmazható azonban nemzeti hatóságok esetében.

3.3.7. Esettanulmány

Véleményezést készítő civil szervezet neve:	EMLA Egyesület
Kapcsolattartó személy neve, elérhetőségei	dr. Berki Zsuzsanna, berkizs@emla.hu , 06-1-322-8462
Nemzetközi szervezet, intézmény:	Európai Ombudsman
Kérelmező személy vagy szervezet:	több társadalmi szervezet együttesen: Ecologistas en Accion (spanyol társadalmi szervezet), Greenpeace, WWF/Adena, SEO/BirdLife ⁹

⁸ Id. <http://www.ombudsman.europa.eu/atyourservice/complaintform/home.faces>
<http://www.ombudsman.europa.eu/atyourservice/ataglance.faces> - letöltés ideje: 2009. január 27.

⁹ <http://www.ombudsman.europa.eu/cases/decision.faces/en/3325/html.bookmark>

Az eljárás előzményei (hazai fórumok döntései):

A panasz a spanyolországi Tenerife szigeten fekvő Granadilla ipari kikötőjének kialakítására vonatkozott. A projekt végrehajtása a panaszosok szerint feltételezhetően káros környezeti hatást gyakorol két szomszédos, a természetes élőhelyek védelméről szóló 92/43/EGK tanácsi irányelv (Élőhely-védelmi irányelv) értelmében „közösségi jelentőségű természeti területtel” nyilvánított területre. A jelentős környezeti hatás előfordulását vizsgálni kell és a projekt csak abban az esetben engedélyezhető jelentős környezeti hatások előfordulása esetén, ha kiemelt fontosságú közérdeket szolgál a beruházás. A panaszosok ezért számos alternatív megoldás bemutatásával felkérték a Bizottságot, hogy adjon ki hivatalos véleményt az ügygel kapcsolatban, amelyet 2006. november 6-án közzétett a Bizottság és megállapította, hogy a beruházás kiemelt fontosságú közérdeket szolgál és egyúttal nem lát lehetőséget más, alternatív helyszínen történő megvalósításra.

Kiválasztott ügy összefoglaló jellegű ismertetése:

A panaszosok megítélése szerint a Bizottság véleménye nem vett figyelembe olyan, más helyszínekre vonatkozó információkat, alternatívákat (pl. Santa Cruz meglévő kikötőjének bővítési lehetősége), amelyeket a panaszosok a Bizottsághoz benyújtott beadványuk részeként elküldtek. Ezért az Ombudsmanhoz fordultak, azt állítva, hogy

- a Bizottság nem vett tudomást az általuk benyújtott információkról, és hogy

- az intézmény nem válaszolt 2007. február 20-i levélre, amelyben magyarázatot kértek a Bizottságtól a véleménye hiányosságaival kapcsolatban.

Az Ombudsman az eljárása során felhívta a Bizottságot, hogy ismertesse az álláspontját a panasszal kapcsolatban, majd a Bizottság álláspontját megküldte a panaszosok részére, akik észrevételeket tehettek arra vonatkozóan.

A nemzetközi szervezet, intézmény döntése:

A vizsgálat során az Ombudsman áttekintette a különböző levelezések tartalmát, és megállapította, hogy a panaszosok által a Bizottság elé tárt aggodalmakat, nevezetesen a közeli Santa Cruz kikötő meglétét, az alternatív lehetőségek és helyszínek megfelelőségét a Bizottság megválaszolta a véleményében, és ezek részletes elemzés tárgyát képezték. Az Ombudsman hozzáfűzte, hogy a Bizottság részletesen kifejtette véleményében azokat az okokat, amelyek miatt arra a következtetésre jutott, hogy bizonyos feltételek mellett a granadillai kikötő projektje kiemelt fontosságú közérdek miatt kivitelezhető.

Ami a panaszosok 2007. február 20-i levelére adott választ illeti, az Ombudsman megállapította, hogy a Bizottság nem válaszolt rá. A Bizottság így elmulasztotta tájékoztatni a panaszosokat panaszainak hivatalos lezárásáról és megfelelő választ adni a granadillai projekt lehetséges alternatív helyszíneire vonatkozó levélben tett egyes érvekre. Ez a mulasztás megsértette a Helyes Hivatali Magatartás Európai Kódexének 18. cikkét, valamint hivatali visszasságot valósított meg, ami miatt az Ombudsman kritikai észrevétellel illette a Bizottságot.

A nemzetközi eljárás időtartama: 1,5 év

A nemzetközi eljárás hozzávetőleges költségei: Az eljárás költségmentes.

Az eljárás során felmerült nehézségek, egyéb tapasztalatok: Az általános tapasztalatokat megerősítve az eljárás időtartama jelen esetben is hosszúnak mondható.

Javaslatok: A panaszosok ebben az ügyben is több igényérvényesítési mechanizmust vettek igénybe párhuzamosan, így közvetlenül fordultak az Európai Bizottsághoz, majd az Európai Ombudsmanhoz és a Európai Parlament Petíciós Bizottságához is.

3.4. EURÓPAI UNIÓ (BIZOTTSÁG) – Igazgatási aktusok belső felülvizsgálata

Az EU az Aarhusi Egyezmény rendelkezéseinek a közösségi intézményekre és szervekre való kötelező alkalmazásával egyidejűleg megteremtette ezen intézmények, illetve szervek környezetvédelmi jogon alapuló igazgatási aktusai belső felülvizgálatának intézményét, amely társadalmi szervezetek számára biztosít igényérvényesítési lehetőséget.

3.4.1. Jogalap

Az 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 10. cikk (1) bekezdése:

„Bármely, a 11. cikkben foglalt feltételeknek megfelelő nem kormányzati szervezet jogosult belső felülvizgálat iránti kérelmet benyújtani azon közösségi intézményhez vagy szervezethez, amely a környezetvédelmi jog alapján igazgatási aktust fogadott el, vagy – feltételezett igazgatási mulasztás esetén – el kellett volna fogadnia.”

A Bizottság 2008/50/EK határozata (2007. december 13.) a 1367/2006/EK rendelet alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról.

A Bizottság 2008/401/EK határozata (2008. április 30.) az eljárási szabályzatának a 1367/2006/EK rendelet alkalmazására vonatkozó részletes szabályok tekintetében történő módosításáról.

3.4.2. Kérelmező

Társadalmi szervezet nyújthat be kérelmet, ha megfelel az alábbi (szigorú) feltételeknek és egyúttal igazolja is azok fennállását a megfelelő dokumentumokkal.¹⁰ A nem kormányzati szervezet akkor jogosult belső felülvizgálat iránti kérelem benyújtására, ha:

- a) a tagállam nemzeti joga vagy joggyakorlata szerint független, nonprofit jogi személy;
- b) elsődleges kinyilvánított célja a környezetvédelemnek a környezetvédelmi jog értelmében való támogatása;
- c) két évnél hosszabb ideje létezik, és aktívan a b) pontban említett cél érdekében folytat tevékenységet;
- d) a belső felülvizgálat iránti kérelem tárgya céljai és tevékenysége körébe tartozik.

3.4.3. A kérelem tárgya

Az eljárás alapjául környezetvédelmi jogon alapuló közösségi intézmény vagy szerv által hozott igazgatási aktus vagy mulasztás szolgálhat.

"igazgatási aktus": közösségi intézmény vagy szerv által hozott, egyedi hatállyal, valamint környezetvédelmi jogon alapuló, jogilag kötelező és külső hatással bíró intézkedés;

"igazgatási mulasztás": közösségi intézmény vagy szerv részéről a g) pontban meghatározott igazgatási aktus elmulasztása.

A felülvizsgálati kérelem bármely intézmény fenti kritériumoknak megfelelő igazgatási aktusa esetében előterjeszhető, a gyakorlatban azonban rendszerint ez egyes bizottsági határozatok felülvizgálatát jelenti.

3.4.4. Eljárásjogi szabályok

E kérelmet írásban (postán, faxon vagy e-mailben) kell benyújtani az érintett közösségi intézmény vagy szerv felé az igazgatási aktus elfogadását, közlését vagy kihirdetését – ezek közül az utolsó időpontját – követő hat héten belül, illetve feltételezett mulasztás esetén hat héten belül azt az időpontot követően, amikor az igazgatási aktust meg kellett volna hozni. A kérelemnek tartalmaznia kell a felülvizgálat indokait.

¹⁰ Id. részletesen a 2008/50/EK bizottsági határozat mellékletében - <http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?val=463078:cs&lang=hu&list=486643:cs,471813:cs,463323:cs,463078:cs,&pos=4&page=1&nbl=4&pgs=10&hwords=&checktexte=checkbox&visu=#texte> –letöltés ideje: 2009. március 24.

Request for internal review under Title IV of Aarhus Regulation
Environment Directorate-General
European Commission
B-1049 Brussels
Fax: +32(0)2.298.63.27
E-mail: ENV-INTERNAL-REVIEW@ec.europa.eu

A Bizottság 2008/50/EK határozata szerint a kérelemnek tartalmaznia kell a felülvizgálni kívánt aktust, illetve feltételezett mulasztást, a vonatkozó környezetvédelmi jogi rendelkezést, indokokat, bizonyítékokat, valamint azon dokumentumokat, amelyek igazolják, hogy a kérelmező szervezet jogosult az eljárás megindítására.

3.4.5. Az eljárás menete és a lehetséges jogkövetkezmények

Az adott intézménynek vagy szervnek elsőként meg kell bizonyosodnia róla, hogy a kérelmet előterjesztő szervezet megfelel az irányelv követelményeinek. Ezt követően - legkésőbb a kérelem átvételét követő tizenkét héten belül - érdemben írásban kell kifejtene az indokait, illetve intézkednie kell, a határidőt legfeljebb további hat héttel meghosszabbíthatja. A kérelmező írásbeli értesítése a felülvizsgálat eredményéről kötelező.

Az irányelv biztosítja a jogorvoslat lehetőségét, azaz kimondja, hogy az adott szervezet az Európai Bírósághoz fordulhat az EK-Szerződés rendelkezései szerint. Az EK-Szerződés 230. cikke ugyanakkor úgy rendelkezik, hogy természetes és jogi személyek akkor fordulhatnak a Bírósághoz, ha az adott határozat őket személyükben és közvetlenül érinti. Társadalmi szervezetek e feltételeknek az esetek többségében nyilván nem tudnak megfelelni, így kérdéses, valóban van-e jogorvoslati lehetőség jelen eljárásban. A jogintézmény fiatal jellegére tekintettel európai bírósági gyakorlat még nem alakult ki a kérdésben.

3.4.6. Javaslatok

Ez az igényérvényesítési mechanizmus kizárólag társadalmi szervezetek által vehető igénybe, amennyiben megfelelnek a fenti szigorú feltételeknek és kizárólag környezetvédelmi tárgyú igazgatási aktusok, azaz jellemzően bizottsági határozatok esetében alkalmazható. Az eljárás során felülvizsgálható igazgatási aktusok is szigorúan behatároltak azonban, így ez a mechanizmus igen szűk körben biztosít igényérvényesítési lehetőséget, mind az eljárás kezdeményezője, mind a tárgya szempontjából.

A mechanizmus hatékonyságát nyilvánvalóan befolyásolja továbbá az a körülmény, hogy ugyanazon szerv jár el a felülvizsgálat során, amely az aktust hozta, illetve elmulasztotta.

A rendelet a jogorvoslati lehetőségek tekintetében nem szabályoz egyértelműen. Egyrésztől biztosítja az EU Bírósághoz fordulás jogát, másrésztől azonban a Bíróságra vonatkozó általános szabályok alkalmazását rendeli el, amelyek alapján a Bíróság gyakorlata szerint a társadalmi szervezetek nem rendelkeznek perlési jogosultsággal, tekintettel arra, hogy hiányzik a személyes és közvetlen érintettség az esetükben.

3.4.7. Esettanulmány

Véleményezést készítő civil szervezet neve:	Justice and Environment
Kapcsolattartó személy neve, elérhetőségei	dr. Berki Zsuzsanna, berkizs@emla.hu , 06-1-322-8462
Nemzetközi szervezet, intézmény:	Európai Bizottság
Kérelmező személy vagy szervezet:	Justice and Environment, www.justiceandenvironment.org

Az eljárás előzményei (hazai fórumok döntései):

A mechanizmus jellegéből adódóan az eljárást megelőzően semmilyen egyéb fórum nem járt el az ügyben.

A Bizottság határozata (2007. október 24.) 2007/701/EC, 2007/702/EC és 2007/703/EC

a géntechnológiával módosított NK603xMON810 kukoricát (MON-ØØ6Ø3-6xMON-ØØ81Ø-6), 59122 kukoricát (DAS-59122-7) és 1507xNK603 kukoricát (DAS-Ø15Ø7-1xMON-ØØ6Ø3-6) tartalmazó, abból álló vagy abból előállított termékek forgalomba hozatalának az 1829/2003/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet szerinti engedélyezéséről 2007. október 30-án jelentek meg az Európai Közösség hivatalos lapjában, az Official Journal-ban, és az eljárási szabályok szerint hat héten belül van mód a felülvizsgálat iránti kérelem előterjesztésére.

Kiválasztott ügy összefoglaló jellegű ismertetése:

A kérelmező szervezet álláspontja szerint a fenti három bizottsági határozat - amelyek megfelelnek az 1367/2006/EK rendelet szerint a felülvizsgálható igazgatási aktusokra előírt feltételeknek - ellentétben állnak

- a géntechnológiával módosított élelmiszerekről és takarmányokról szóló 1829/2003/EK rendelet és

- a géntechnológiával módosított szervezetek nyomon követhetőségéről és címkézéséről, és a géntechnológiával módosított szervezetekből előállított élelmiszer- és takarmánytermékek nyomon követhetőségéről, valamint a 2001/18/EK irányelv módosításáról szóló 1830/2003/EK rendelet egyes előírásaival, különösen a címkézésre vonatkozó kötelezettségek tekintetében.

A két említett rendelet, mely közvetlenül hatályos és alkalmazandó a tagállamok területén, egyértelmű kötelezettségként rögzíti, hogy a „genetikailag módosított” kifejezést a GMO-t (géntechnológiával módosított szervezetet) tartalmazó termékek címkéjén fel kell tüntetni. A felülvizsgálni kért három bizottsági határozat szerint elegendő a címkén feltüntetni a „kukorica” elnevezést és a „nem termesztésre” kitéltet. A kérelmező szervezet álláspontja szerint ez félrevezető és ellentétben a címkézésre vonatkozó rendeleti szabályokkal.

A nemzetközi szervezet, intézmény döntése:

Az Európai Bizottság érdemben vizsgálta a fenti kérelmet és arra a következtetésre jutott, hogy nem áll fenn ellentmondás a három bizottsági határozat és a két rendelet előírásai között a következők szerint. A bizottsági határozatokban a címkézésre vonatkozó előírások hivatkoznak az említett rendeletekre és a határozatokban említett „kukorica” és „nem termesztésre” kifejezések nem helyettesítik a rendelet szerinti „genetikailag módosított” kifejezést, hanem kiegészítik azt. A „kukorica” a termék neveként, míg a „nem termesztésre” kitétel a felhasználás kereteiről való tájékoztatásként kell, hogy a címkére kerüljön. A bizottsági határozatok alapján tehát mind a rendeletben foglaltaknak, mind a határozatokban foglaltaknak eleget kell tenni.

A nemzetközi eljárás időtartama:

Félév, amely köszönhető egyrészt annak a körülménynek, hogy áttették az ügyet az Egészségügyi Igazgatóságtól a Környezetvédelmi Igazgatósághoz, másrészt a kezdeti nehézségeknek, amelyek egy új jogintézmény működésének megkezdésével rendszerint együtt járnak.

A nemzetközi eljárás hozzávetőleges költségei: Az eljárás teljesen költségmentes volt.

Az eljárás során felmerült nehézségek, egyéb tapasztalatok: Az új jogintézmény szerepe, helye még tisztázásra várt a kérelem előterjesztésének időpontjában, így ebből adódtak a már említett nehézségek. Továbbá a Bizottság határozata az eljárási szabályzatának módosításáról a fenti ügyekre tekintettel 2008. április 30-án jelent meg, így a kérelem előterjesztését követően azzal, hogy azt 2007. június 28-tól kezdődően kell alkalmazni.

Problémát jelent továbbá a felülvizsgálat tárgyát képező aktusok szűk körű meghatározása, annak értelmezési kérdései.

Javaslatok: Javasoljuk a folyamatos tájékoztatáskérést, amennyiben nem érkezik meg az intézmény válasza 12 héten belül.

A felülvizsgálat tárgyát képező aktusok figyelemmel kísérésre javasoljuk az Official Journal folyamatos tanulmányozását (<http://eur-lex.europa.eu/JOIndex.do>)

Indokoltnak tartjuk továbbá, hogy az EU készítsen egy útmutatót az eljárással kapcsolatos tudnivalókról, kiadása esetén pedig javasoljuk annak tanulmányozását az érintett társadalmi szervezeteknek.

3.5. Az Európai Emberi Jogi Bíróság – Strasbourg

Az emberi jogok és az alapvető szabadságjogok védelméről szóló Egyezmény az Európa Tanács égisze alatt került megfogalmazásra. Az Egyezmény 1950. november 4-én Rómában nyílt meg aláírásra, és 1953 szeptemberében lépett hatályba. Kiegészítő jegyzőkönyvek útján több alkalommal módosult, a polgári és politikai jogok köre bővült. Az Egyezmény azon túlmenően, hogy az emberi jogok és alapvető szabadságok általános jogforrásává vált, kialakította a jogok, illetve szabadságok kikényszerítésének mechanizmusát is. Az Európai Emberi Jogi Bíróság egy nemzetközi bíróság, melynek a székhelye Strasbourg.

A Bíróság az Európai Emberi Jogi Egyezmény alapján jár el, feladata, hogy biztosítsa az Egyezménybe foglalt jogok érvényesülését és alkalmazását. Bármely Szerződő Állam (államközi kérelem), illetve egyén (egyéni kérelem), aki arra hivatkozik, hogy az Egyezményben foglalt jogok megsértésének az áldozata, közvetlenül a Bírósághoz fordulhat kérelmével azt állítva, hogy a Szerződő Államok egyike megsértette az Egyezményben foglalt valamely jogot. A Bíróság ítélete az adott Szerződő Államra nézve kötelező.

3.5.1. Jogalap

*Az emberi jogok és az alapvető szabadságjogok védelméről szóló Egyezmény,*¹¹ azaz az emberi jogok „katalógusa” hivatalosan nem ismeri, nem nevesíti a környezethez való jogot. Az Európai Emberi Jogi Bíróság azonban már több ügyben kimondta, hogy az Egyezményből levezethető ez a jog is és így védelemben részesítendő. A Bíróság az Egyezmény következő rendelkezéseire hivatkozással járt el környezetvédelmi ügyekben.

2. Cikk - Az élethez való jog

„A törvény védi mindenkinek az élethez való jogát.”

8. Cikk - Magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jog

„1. Mindenkinek joga van arra, hogy magán- és családi életét, lakását és levelezését tiszteletben tartsák.”

A Bírósághoz fordulás jogát az Egyezmény 34. cikke biztosítja. - Egyéni kérelmek

„A Bíróság kérelmeket vehet át bármely természetes személytől, nem-kormányzati szervezettől vagy személyek csoportjaitól, akik vagy amelyek azt állítják, hogy az Egyezményben vagy az ahhoz kapcsolódó jegyzőkönyvekben biztosított jogok valamely Magas Szerződő Fél részéről történt megsértésének áldozatai. A Magas Szerződő Felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy semmilyen módon nem akadályozzák e jog hatékony gyakorlását.”

A Bírósággal kapcsolatos szervezeti és eljárási kérdésekben a Bíróság Szabályzata (Rules of Court) az irányadó.¹²

3.5.2. Kérelmező

A kérelmező lehet akár magánszemély, akár jogi személy, például gazdasági társaság vagy egyesület, de nem lehet pl. önkormányzat.

Nem szükséges, hogy a kérelmező az Európa Tanács valamely tagállamának állampolgára legyen. Elegendő, ha a sérelmezett jogsértést azon államok valamelyikének joghatósága alatt – általában azok területén – követték el, amelyekre nézve az Egyezmény kötelező, illetve ilyen állam hatóságainak eljárása következtében kerül a kérelmező olyan helyzetbe, amelyben az Egyezményben foglalt jogait megsértik.

A kérelmezőnek *személyesen és közvetlenül* kell az állított jogsértés áldozatának lennie. Nem nyújtható be általános jellegű panasz valamely jogszabállyal vagy intézkedéssel szemben például azért, mert az méltánytalanok tűnik;

¹¹ Az Egyezmény teljes szövege letölthető magyar nyelven itt: http://www.europatanacs.hu/pdf/Emberi_jogok.pdf - letöltés ideje: 2009. március 25.

¹² A Szabályzat teljes szövege angol nyelven itt érhető el: <http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/D1EB31A8-4194-436E-987E-65AC8864BE4F/0/RulesOfCourtJuly2007.pdf> - letöltés ideje: 2009. március 25.

továbbá nem nyújtható be panasz más személyek nevében (kivéve, ha a panaszt benyújtó személy hivatalos képviselő pl. szülő, gyám és a képviseltek személyazonossága egyértelmű).

3.5.3. A kérelem tárgya

A kérelem tárgya nem lehet más, mint az Egyezménybe foglalt valamely jog megsértése. Környezetvédelmi tárgyú ügyekben a hivatkozási alapot a fentiekben idézett élethez való jog (2. cikk), illetve a magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jog (8. cikk) adja.

3.5.4. Eljárásjogi szabályok

A kérelmezőnek minden olyan jogorvoslatot igénybe kell vennie az érintett államban, amely alkalmas lehet arra, hogy hatékonyan orvosolja a sérelmezett helyzetet. Nem kell kimerítenie viszont azokat a rendkívüli jogorvoslatokat (pl. felülvizsgálati kérelem), amelyek az ügy érdemére várhatóan nem hatnak ki.

Nem elegendő pusztán formálisan igénybe venni ezeket a jogorvoslatokat, hanem az eljárás során ténylegesen fel kell vetni az egyezményesértésre vonatkozó panasz lényegét, megjelölve a megsértett rendelkezést.

Azt követően, hogy a hazai eljárásban a végső határozatot (általában a legmagasabb szintű bíróság ítéletét) meghozták, hat hónap áll rendelkezésre a kérelem benyújtására. Ezen időszak letelte után a kérelmet nem fogadhatja el a Bíróság. A felülvizsgálati kérelem tárgyában hozott határozat közlésének napja azonban csak akkor tekinthető a hathónapos határidő kezdő napjának, ha a határozat az ügy érdemére kiható rendelkezést tartalmaz, egyébként a határidő a jogerős ítélet kézbesítésétől kezdődik. Olyan esetben, amikor a hatósági intézkedéssel szemben nincs jogorvoslat, az intézkedést követően azonnal a Bírósághoz lehet fordulni.

A kérelmet egy vagy több olyan állam ellen kell benyújtani, amelyre nézve az Egyezmény kötelező, és amely a kérelmező véleménye szerint (a kérelmezőt közvetlenül érintő intézkedéssel vagy mulasztással) megsértette az Emberi Jogok Európai Egyezményét.

Csak akkor van helye kérelemnek, ha a sérelmezett intézkedés(ek)e az érintett állam(ok) valamely hatósága (közigazgatási szerv) vagy bíróság tette. A Bíróság nem foglalkozhat egyénnel vagy magánintézményekkel, pl. gazdasági társaságokkal szemben benyújtott panaszokkal.

A kérelmet írásban kell benyújtani (egyszerű levélben vagy formanyomtatvány felhasználásával)¹³ és a következő címre megküldeni:

The Registrar
European Court of Human Rights
Council of Europe
F-67075 Strasbourg Cedex

A kérelem az Egyezményt kihirdető bármely tagállam nyelvén benyújtható, de célszerű angol vagy francia nyelven előterjeszteni.

A kérelemnek tartalmaznia kell:

- a tények és a panaszok rövid összefoglalását;
- azoknak az Egyezményben foglalt jogoknak a megjelölését, amelyeket a kérelmező szerint megsértettek;
- a már igénybe vett jogorvoslatokat;
- az ügyben érintett valamennyi hatóság határozatainak másolatát és
- a kérelmező, illetve képviselőjének az aláírását.

¹³ Kérelmezői csomag azok számára, akik kérelemmel kívánnak fordulni az Európai Emberi Jogi Bírósághoz <http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/B243652D-82EA-4104-B8AF-E2959F77D5B0/0/HungarianP0pack.pdf> - letöltés ideje: 2009. március 25.

3.5.5. Az eljárás menete és a lehetséges jogkövetkezmények

Az eljárás általában írásban zajlik. A Bíróság csak kivételes esetben tart tárgyalást, és a kérelmezőt írásban értesítik a Bíróság határozatairól. Az eljárás illetékmentes. A kérelmezőnek csak saját költségeit kell viselnie (ügyvédi díj, ill. a levelezéssel, fénymásolással kapcsolatos költségek). Az ügyvédi képviselő nem kötelező, de ha tárgyalást tartanak, akkor csak jogi végzettséggel rendelkező személy tud eljárni angol vagy francia nyelven.

Ha a kérelmet elfogadhatatlannak nyilvánítják, a döntéssel szemben jogorvoslatnak helye nincs. Ha a kérelmet vagy a kérelmező egyes panaszait elfogadhatónak nyilvánítják, a Bíróság arra ösztönzi a feleket (a kérelmezőt és az érintett államot), hogy jussanak békés megegyezésre. Ha megegyezés nem jön létre, a Bíróság „érdemben” vizsgálja az ügyet, azaz megállapítja, hogy megsértették-e az Egyezményt és ítéletet hoz.

Ha a Bíróság megállapítja, hogy egyezményesértés történt, „igazságos elégtételt” nyújthat a kérelmezőnek, azaz bizonyos károk megtérítéseként pénzüsszeget ítélhet meg és az érintett államot a kérelmező költségeinek megtérítésére is kötelezheti. A Bíróság tehát nem fellebbezési fórum a nemzeti bíróságok határozataival szemben, nem tárgyalja újra az alapügyeket, kizárólag abból a szempontból vizsgálja a hazai eljárásokat és intézkedéseket, hogy azok megsértették-e az Egyezményt. Ha a Bíróság azt állapítja meg, hogy nem történt jogsértés, a kérelmezőnek nem kell a sajátján felüli költségeket (az érintett állam költségeit) megfizetnie. A Bíróság nem felelős ítéleteinek végrehajtásáért. Amint az ítélet megszületett az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának feladata a végrehajtás ellenőrzése, és annak biztosítása, hogy az igazságos elégtételként megítélt kártérítést megfizessék. (A Miniszteri Bizottság a tagállamok külügyminisztereiből vagy az őket képviselő személyekből áll.)

3.5.6. Javaslatok

Környezetvédelmi ügyekben elsősorban magánszemélyek által igénybe vehető jogorvoslati mechanizmus tekintettel arra, hogy társadalmi szervezetek esetében a közvetlen és személyes érintettség csak igen szűk körben állhat fenn. Eljárásjogi problémák esetében a civil szervezetek igényérvényesítési jogosultsága is fennáll.

Tipikusan a hosszan elhúzódó eljárásokra tekintettel kötelezi a Bíróság kártérítés fizetésre a Magyar Államot. Nagy számban fordulnak elő továbbá elő ügyek a hatékony jogorvoslatához való jog megsértése miatt.

Az ítéletek kötelező erejűek az adott államra nézve, de az alapügyet sem az Emberi Jogi Bíróság nem vizsgálja felül, sem a nemzeti bíróságok a kiadott ítélet alapján.

Az eljárások és a Bíróság döntése nyilvános, azt a honlapon is közzéteszik. Letölthetők továbbá videofelvételek is a személyes meghallgatásokról a Bíróság honlapjáról.

Magas szintű angol vagy francia nyelvtudás szükséges a személyes meghallgatáson való részvételhez, illetve javasoljuk a jogi képviselő igénybevitelét már a kérelem elkészítéséhez is.

Az eljárások sajnos igen hosszú időtartamot vesznek igénybe, általában 2-3 évet. Költséget elsősorban a jogi képviselő jelent, illetve az utazás, ha személyes meghallgatásra kerül sor. A Bíróság kivételes esetekben ingyenes jogi segítséget nyújt kérelem alapján és ennek keretében a kérelmező részére jogi képviselőt biztosítanak.

3.5.7. Esettanulmány

Véleményezést készítő civil szervezet neve:	EMLA Egyesület
Kapcsolattartó személy neve, elérhetőségei	dr. Berki Zsuzsanna, berkizs@emla.hu , 06-1-322-8462
Nemzetközi szervezet, intézmény:	Európai Emberi Jogi Bíróság
Kérelmező személy vagy szervezet:	M.I. magyar állampolgár, képviselte: dr. Kiss Csaba ügyvéd (EMLA)

Az eljárás előzményei (hazai fórumok döntései):

Budapesti Rendőr-főkapitányság 1992-ben engedélyezte az Ikarusz Lövész Sport Egyesület számára polgári lőtér üzemeltetését a panaszos családi házától 150 méter távolságra. A lőtér működése ellen a hatáskörrel rendelkező államigazgatási szerveknél benyújtott tiltakozások alapvetően eredménytelenek voltak. Az eljárások során kiderült, hogy a környezetvédelmi hatóság szakhatósági állásfoglalását nem szerezték be az engedélyezési eljárásban és az elvégzett zajvizsgálat szerint a zajterhelés 7,5 dB-lel lépte túl a megengedett értéket.

A panaszos a lőtér működése évek óta zavaró, elviselhetetlen, a lövések sajátos jellegű és nagy hangerejű zaja miatt 1995 augusztusában birtokháborítási és kártérítési igénnyel a Pesti Központi Kerületi Bírósághoz fordult, majd 2000-ben az Európai Emberi Jogi Bírósághoz az ügy elhúzóására hivatkozással.

Kiválasztott ügy összefoglaló jellegű ismertetése:

A Pesti Központi Kerületi Bíróság az 1995-ben előterjesztett keresetlevél alapján a perben 2000-ig

- a negyedik bírót jelölte ki az ügygel való foglalkozásra anélkül, hogy bármelyik bíró ezek közül elegendő időt töltött volna az ügygel ahhoz, hogy döntést formálhasson róla,
- 5 éven át nem hozta meg az elsőfokú ügydöntő ítéletet,
- több mint 1 éven át nem tűzött ki tárgyalást az ügyben, és
- több mint 1 éven át nem tett eleget egy bizonyítási indítványnak és nem rendelt ki ingatlanforgalmi és orvosszakértőt.

Az előterjesztett kereset egy polgári jogi jogvita eldöntésére irányult, egyrésztől egy birtokvédelmi megállapítási kereset volt, melyben az egyetlen eldöntendő kérdés az volt, hogy a zavarás (amennyiben fennáll természetesen) meghaladja-e az elviselhetőség mértékét. Másrésztől kártérítésre történő kiterjesztés révén a Bíróságnak vizsgálnia kellett, hogy a lőtér működése kihat-e a panaszos ingatlanának forgalmi értékére. Összességében az ügy semmiképpen nem tekinthető jogi szempontból bonyolult jellegűnek. Az ügy „érdekességét” jelenti továbbá, hogy az eljáró bíróság elnöke engedélyezte a panaszos számára az ügy soron kívüli elbírálását 1999-ben.

A kérelem célja annak megállapítása és kimondása az Emberi Jogok Európai Bírósága által, hogy a Magyar Állam megsértette a panaszosnak az Európai Emberi Jogi Egyezmény 6. cikk 1. pontjában foglalt jogát ahhoz, hogy ügyét ésszerű időn belül bírálják el.

Jogos elégtételre vonatkozó igénye egy méltányos kártérítési összeg az elkövetett jogsértésért.

A nemzetközi szervezet, intézmény döntése:

Az ügy a felek „megegyezésével” zárult, az Emberi Jogok Európai Bírósága azt követően, hogy megismerte a felek álláspontját az ügyben, tett egy javaslatot a jogvita békés rendezésére. 6000 euró összegű elégtétel megfizetését javasolta a Magyar Államnak, hogy kompenzálja az általa okozott jogsértést. Az Emberi Jogok Európai Bírósága által elkészített nyilatkozatot mind a panaszos, mind a Magyar Állam képviselőjében eljáró Igazságügy Minisztérium aláírta elfogadva ezúton az Emberi Jogok Európai Bírósága javaslatát. A Bíróság erre tekintettel az ügyet az Egyezmény 37. cikk 1. bekezdése b) pontjára hivatkozással, „az ügy megoldódott” törölte az ügylajstromból.

A nemzetközi eljárás időtartama: 3 év

A nemzetközi eljárás hozzávetőleges költségei: A levelezéssel kapcsolatos postaköltségen túl egyéb költség nem merült fel az eljárásban.

Az eljárás során felmerült nehézségek, egyéb tapasztalatok: Az eljárás lassú, a felek elfogadták az Emberi Jogok Európai Bírósága békés megegyezés keretében tett javaslatát, de az eljárás így is 3 éven át tartott.

Az eljárást nehezíti, illetve hosszabbá teszi az a körülmény, hogy az érintett felek kizárólag a Bíróságon keresztül kommunikálnak egymással, közvetlen kapcsolatfelvételt a panaszos és a Magyar Állam között csak azt követően került sor, hogy mindkét fél aláírva visszaküldte a Bíróság részére a megegyezésre vonatkozó nyilatkozatot.

Javaslatok: Javasoljuk, hogy jól előkészített kérelmekkel forduljunk az Emberi Jogok Európai Bíróságához, a kérelem benyújtását megelőzően tájékozódjunk, tanulmányozzuk az Európa Tanács, illetve a Bíróság honlapját, hogy ne húzódjon el az eljárás időtartama még tovább az esetleges hiánypótlásra tekintettel.

3.6. AARHUSI EGYZEMÉNY – Jogkövetési Bizottság

A környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban való részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló Aarhusi Egyezményt 1998. június 25. napján fogadták el Dániában.¹⁴ Az Egyezmény a rendelkezések végrehajtása érdekében előírja egy kikényszerítési mechanizmus felállítását, amelyen keresztül a nyilvánosság tagjai közvetlenül tehetnek bejelentést a Jogkövetési Bizottságnál olyan ügyekről, melyekben valamely - az Egyezményt kihirdető - állam nem az Egyezmény rendelkezései szerint jár el.

3.6.1. Jogonalap

Aarhusi Egyezmény 15. Cikk - A jogkövetés felülvizsgálata

„A Felek találkozzuk alkalmával konszenzusos alapon megállapítják az Egyezmény rendelkezéseinek betartásával kapcsolatos nem konfrontációs, nem bírósági jellegű, konzultatív természetű választható eljárásokat. Ezeknek az eljárásoknak megfelelő közösségi részvételt kell engedniük, és tartalmazhatnak olyan választási lehetőségeket is, amelyekben megfontolják a nyilvánosság tagjaival való kommunikációt a jelen Egyezménnyel kapcsolatos ügyekben.”

Az Egyezmény elsődleges döntéshozó testülete a Felek Találkozója, az első találkozó alkalmával a Felek döntést hoztak (I/7. sz. határozat,¹⁵ Lucca, 2002. október) a jogkövetés felülvizgálatáról, amely kialakította az Egyezmény jogkikényszerítési mechanizmusát. A döntés szerint a Jogkövetési Bizottság (Compliance Committee) jogosult a végrehajtást, az Egyezmény alkalmazását felülvizsgálni és a döntés egyúttal meghatározza a Bizottság összetételét, feladatkörét és a felülvizsgálati eljárást.

3.6.2. Kérelmező

A nyilvánosság bármely tagja, azaz magánszemélyek és jogi személyek, társadalmi szervezetek (NGO-k) is benyújthatnak bejelentést a Bizottsághoz. A kérelmet előterjesztő személy, illetve szervezet esetében nem feltétel, hogy az adott érintett állam állampolgára legyen, illetve ott legyen a székhelye.

3.6.3. A kérelem tárgya

A Bizottság csak olyan állammal szemben előterjesztett kérelmekkel foglalkozik, amelyek kihirdették az Egyezményt, az egyezmény ugyanis csak rájuk nézve állapít meg kötelezettségeket.

A kérelem tárgya lehet:

- bármely, az Egyezmény végrehajtásához kapcsolódó intézkedés elmulasztása a Részes Fél által akár jogalkotási, akár jogalkalmazási jellegű (az Egyezmény 3. cikk 1. bekezdésének megsértése);
- mindazon jogalkotási, jogalkalmazási aktus, amely az egyezmény végrehajtását szolgálja, de nincs összhangban annak rendelkezéseivel;
- mindazon aktusa vagy mulasztása valamely Részes Államnak, amely ellentétben áll az Egyezmény rendelkezéseivel.

3.6.4. Eljárási szabályok

A kérelmet a Jogkövetési Bizottságnak kell küldeni a Titkárságon keresztül a következő címre:

Secretary to the Aarhus Convention
United Nations Economic Commission for Europe
Environment and Human Settlement Division
Room 332, Palais des Nations
CH-1211 Geneva 10, Switzerland

¹⁴ Az Egyezmény a 2001. évi LXXXI. törvény kihirdetésével vált a magyar jog részévé.

¹⁵ A döntés angol nyelven itt érhető el: <http://www.unece.org/env/pp/documents/mop1/ece.mp.pp.2.add.8.e.pdf> - letöltés ideje: 2008. március 31.

A kérelmet célszerű e-mailben és postai úton is megküldeni a mellékletekkel együtt a Jogkövetési Bizottság eljárására vonatkozó útmutató szerint.¹⁶ Javasolt továbbá az érintett állam kormánya részére is megküldeni a kérelmet a Bizottsághoz való benyújtással egyidejűleg.

A kérelem az Egyezmény bármely hivatalos nyelvén (angol, francia, orosz) előterjeszhető. A gyakorlatban azonban jelentősen gyorsítja az eljárást, ha a kérelmet angol nyelven terjesztik elő, mivel ez a Bizottság belső munkanyelve, így javasolt az angol nyelv használata.

A kérelemnek nincs hivatalos formája, amely kötelezően alkalmazandó, azonban a hivatkozott útmutató tartalmaz egy „ellenőrző listát” azon tények, elemek felsorolásával, amelyeket tartalmaznia kell a beadványnak:

- az előterjesztőre vonatkozó adatok;
- az érintett állam megjelölése;
- előzmények, tények ismertetése;
- a jogsértés jellege, miben nyilvánul meg, hogy a adott tagállam nem tesz eleget az Egyezményben foglaltaknak;
- az Egyezmény azon rendelkezéseinek megjelölése, amelyek az ügy szempontjából relevánsak;
- az igénybe vett hazai vagy nemzetközi jogorvoslatok az ügyben;
- a beadvány bizalmas kezelésére irányuló kérelem, ennek hiányában, nyilvános kezelik annak tartalmát;
- bizonyítékok (jogszabálysövegek, döntések, stb.)
- 2-3 oldalas összefoglalója a kérelemnek
- aláírása és elérhetőségei az előterjesztőnek.

3.6.5. Az eljárás menete és a lehetséges jogkövetkezmények

Az eljárás célja, hogy javítsa a nemzeti jogalkotási, jogalkalmazási aktusoknak az Egyezménnyel való összhangját. Az egyedi ügyek elsősorban a részes állam jogalkotása, illetve joggyakorlata és az Egyezmény rendelkezései közötti ellentét bizonyítékul szolgálnak, a Jogkövetési Bizottság eljárásának alapvető célja azonban az, hogy az adott állam aktusainak, rendelkezéseinek megfeleléségét az Egyezmény szempontjából biztosítsa.

- *Első lépésként* a Titkárság nyilvántartásba veszi a kérelmet és visszaigazolást küld az előterjesztőnek, illetve szükség esetén felhívja a kérelem pontosítására.
- Amennyiben valamennyi szükséges adat, illetve dokumentum rendelkezésre áll, *második lépésként* a Titkár megküldi a beadványt a Bizottság tagjainak. Ezzel egyidejűleg egy rövid összefoglalót készít az ügyről, melyet a honlapon is közzétesz és megküld az előterjesztőnek is.
- *Harmadik lépésként* dönt a Bizottság arról, hogy érdemben foglalkozik-e az üggyel. Az elutasításnak indoka lehet pl. a nyilvánvalóan alaptalan kérelem, a nem részes állammal szemben előterjesztett vagy anonim kérelem. Amennyiben a Bizottság befogadja a kérelmet, akkor - esetlegesen a kérdéseivel együtt - megküldi az érintett állam részére.
- *Negyedik lépésben* az érintett állam válaszlevelet küld a Bizottságnak – legkésőbb 5 hónapon belül -, amelyben közli az álláspontját az üggyel kapcsolatban és észrevételt tehet azzal kapcsolatban is, hogy a kérelem befogadható-e.
- A bizottsági döntéshozatal az eljárás *ötödik lépcsőfoka*. A Bizottság az eljárás során további tájékoztatást kérhet a felektől, szakértőket vehet igénybe és tárgyalást is tarthat. A felek jogosultak részt venni a Bizottság azon ülésén, melyen az ügyet megvitatják.
- A Jogkövetési Bizottság intézkedési javaslatáról az *utolsó lépésben* a Felek Találkozója hoz döntést. Kivételes, sürgős esetekben az érintett állammal való egyeztetést követően a Bizottság a Felek Találkozóját megelőzően is tehet intézkedéseket.

¹⁶ Az angol nyelvű útmutató itt olvasható: <http://www.unece.org/env/pp/compliance.htm#Documents> – letöltés ideje: 2009. március 31.

A Jogkövetési Bizottság az alábbi intézkedések elfogadását javasolhatja (a Felek Találkozójának) annak érdekében, hogy az Egyezményrel való összhangot megteremtse:

- az Egyezmény végrehajtásával kapcsolatosan tanácsot ad, javaslatokat fogalmaz meg az érintett állam felé;
- felhívja az érintett államot, hogy dolgozzon ki stratégiát megfelelő határidőkkel az Egyezmény rendelkezései végrehajtása érdekében és számoljon be az eredményekről;
- megállapítja az Egyezményrel való összhang hiányát, a rendelkezések megsértését;
- figyelmezteti az érintett államot.

Az intézkedések végrehajtásának ellenőrzésére a Felek Találkozója felhatalmazhatja a Jogkövetési Bizottságot.

3.6.6. Javaslatok

Ismét kiemeljük, hogy az eljárás célja nem az egyedi jogsértő eset orvoslása, hanem az adott állam jogalkotásának és joggyakorlatának az Egyezmény rendelkezéseivel való összhangba hozatala.

Tekintettel arra azonban, hogy bárki jogosult a Jogkövetési Bizottsághoz fordulni, széles körben alkalmazható közösségi részvételi ügyekben.

Tipikusan a környezeti információhoz való hozzáférés, illetve döntéshozatalban való részvétel (elsődlegesen környezeti hatásvizsgálati eljárásokban, illetve egységes környezethasználati engedélyezés során) szabályozása, illetve gyakorlata terén tapasztalható visszásságok igényérvényesítési fóruma.

Amennyiben az ügy a Felek Találkozója elé kerül, az eljárás több évig is eltarthat, így kifejezetten lassú a döntéshozatal.

Javasoljuk e fórum esetében is a jól kidolgozott, indokolással ellátott és bizonyítékokkal megfelelően alátámasztott kérelmek előterjesztését. A jogi képviselőt nem kötelező, amennyiben azonban személyes meghallgatásra is sor kerül, mindenképpen javasolt. Az eljárás díjmentes. A Bizottságnak módjában áll indokolt esetben anyagi támogatást nyújtani a megjelenéssel kapcsolatos költségek fedezésére (szállás és utazás).

Az angol nyelv használata szintén javasolt és gyorsítja az eljárást, szóbeli meghallgatás esetén pedig kifejezetten magas szintű nyelvismeret szükséges.

3.6.7. Esettanulmány

Véleményezést készítő civil szervezet neve:	Levegő Munkacsoport Országos Környezetvédő Szövetség
Kapcsolattartó személy neve, elérhetőségei	dr. Bendik Gábor, bendik.gabor@levego.hu , 06-1/411-05-09
Nemzetközi szervezet, intézmény:	ENSZ UNECE, Aarhusi Egyezmény Jogkövetési Bizottsága
Kérelmező személy vagy szervezet:	Levegő Munkacsoport Országos Környezetvédő Szövetség

Az eljárás előzményei (hazai fórumok döntései):

A Magyar Köztársaság gyorsforgalmi közúthálózatának közérdekűségéről és fejlesztéséről szóló 2003. évi CXXVIII. törvény előkészítése és vitája során az előkészítők és a parlamenti képviselők számára eljuttattuk észrevételeinket és aggályainkat. A törvény elfogadása után több rendelkezést alkotmányellenesnek találtunk, ezért panasszal fordultunk a Magyar Köztársaság Alkotmánybíróságához a jogszabály felülvizsgálata érdekében. A fentiek mellett felkértük a Magyar Köztársaság akkori elnökét, hogy forduljon az Alkotmánybírósághoz a törvény Alkotmányba és a 2001/42/EC Irányelvbe ütközése miatt. A köztársasági elnöktől nem kaptunk választ beadványunkra.

Kiválasztott ügy összefoglaló jellegű ismertetése:

Az Autópálya törvény Aarhusi Egyezményvel való összhangjának hiánya

2004. január 1-én lépett hatályba a Magyar Köztársaság gyorsforgalmi közúthálózatának közérdekűségéről és fejlesztéséről szóló 2003. évi CXXVIII. tv (továbbiakban: Autópálya törvény). Célja a gyorsforgalmi utak építésének felgyorsítása, az engedélyezési eljárás egyszerűsítése volt. A Levegő Munkacsoport és más civil szervezetek szerint az Autópálya törvény nincs összhangban a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságban a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló Aarhusi Egyezmény (a továbbiakban Aarhusi Egyezmény) rendelkezéseivel, különösen a 6; 9.2; 9.3; 9.4 cikkelyekkel, azaz a döntéshozatalban való részvétel és a jogorvoslathoz való jog pilléreivel.

A Levegő Munkacsoport az Egyezmény Jogkövetési Bizottságához fordult a nemzetközi szerződés sérelme miatt, kérve a Bizottságot, hogy szólítsa fel a Magyar Köztársaság kormányát, hogy az Autópálya törvény kifogásolt előírásait hozza összhangba az Aarhusi Egyezmény rendelkezéseivel. A beadvány (communication) alapjául az Aarhusi Egyezmény 15. cikkelye, illetve a Részes Felek Találkozójának a megfelelőség felülvizsgálatáról szóló I./7. számú határozata szolgál. Az Autópálya törvény szabályait kiegészítő kormányrendeletet szintén ellentétesnek tartottuk az Egyezményvel, ezért kiegészítő beadványt fűztünk a panaszhoz. A kiegészítő beadvány leginkább a környezetvédelmi felügyelőségeknek - a közlekedési hatóság döntéshozatali eljárásba illeszkedő – szakmai szerepének csökkenésével, illetve a rendelkezésre álló határidők szorosabbá válásával kapcsolatos.

Az Autópálya törvény alábbi rendelkezései sértik az Egyezményt (a teljesség igénye nélkül):

- A törvény kimondja, hogy a gyorsforgalmi úthálózat fejlesztése „fontos közérdekű tevékenység”. Ez azért nem mellékes, mert a magyar jogban a közérdek fogalma bizonyos esetekben komoly gyakorlati jelentőséggel bír. A közérdek fennállását mindig a konkrét eset körülményeinek vizsgálatával, esetleg a bírósági gyakorlat iránymutatásának felhasználásával lehet megállapítani. Az Autópálya törvény azonban jogszabályban nyilvánítja közérdekűnek a gyorsforgalmi útépitéseket, miközben más fontos tevékenységeknél (pl. egészségügy, oktatás, vasút-fejlesztés) erre nem találunk törvényi rendelkezést. Elvárható továbbá, hogy ha egy tevékenység közérdekűnek minősül, akkor a közösség az átlagosnál hatékonyabban vehessen részt a tevékenységgel kapcsolatos döntésekben. Az Autópálya törvény által biztosított közösségi részvételi szint pedig még az átlagot sem éri el.
- A törvény szerint a közlekedésért felelős miniszter rendeletben hirdeti ki az autópálya nyomvonalát. Ez sértheti a hatékony jogorvoslathoz való jogot, hiszen nem egy fellebbezhető és felülvizsgálható közigazgatási döntés, hanem a közösségi részvételi lehetőségeket formálissá tevő eljárásban megalkotott jogszabály tartalmazza a nyomvonalat, amelyet csak egy másik hasonló rendelet törölhet el, vagy változtathat meg.
- A már meglévő utak gyorsforgalmi úttá fejlesztésének környezetvédelmi engedélyezési eljárásában a törvény szerint nem kell előzetes környezeti vizsgálatot lefolytatni, az eljárás a részletes környezeti hatástanulmány benyújtásával kezdődik. Ez a szabály a környezeti hatások tekintetében kiemelkedően fontos előzetes vizsgálati szakasszal együtt egy sor közösségi jogosítványt is eltöröl. Ilyen például az előzetes hatástanulmány kötelező megküldése az érintett önkormányzatoknak, illetve a kifüggesztés, közszemlére tétel.
- Az eljárást lefolytató hatóság az autópálya-építésknél nem hosszabbíthatja meg a 90 napos ügyintézési határidőt, jóllehet ez a lehetőség a környezetvédelmi felügyelőségek, illetve a főfelügyelőség rendkívüli túlterheltsége, ügyhátraléka miatt elengedhetetlen lenne az ügy összes körülményének mérlegelése és az érintett lakosság véleményének figyelembevételéhez.
- A gyorsforgalmi útépitések ügyében első fokon a környezetvédelmi főfelügyelőség jár el, amely az egyéb engedélyezési eljárásokban a fellebbezésekkel foglalkozik. Ez már önmagában is problémát jelenthet, mert a főfelügyelőség nem rendelkezik megfelelő helyismerettel a környezeti hatások, illetve a lakosok véleményének megfelelő figyelembevételéhez, illetve nem rendelkezik elég tapasztalattal az elsőfokú engedélyezési eljárásokban. Az a szabály viszont, hogy a fellebbezéseket a hatóság vezetője bírálja el, már komolyan sérti az Egyezményben biztosított hatékony jogorvoslathoz való jogot. Nehezen elképzelhető ugyanis, hogy egy szervezet vezetője érdemben felülbírálja a saját apparátusa által hozott határozatot. Ha az érdemi vizsgálatra sor is kerül, azt ugyanazok a köztisztviselők fogják elvégezni, mint akik az elsőfokú határozat meghozatalában részt vettek.

- Ha a fentiek szerint kiadott másodfokú környezetvédelmi engedély, illetve az egyszerűsített eljárás alapján hozott jogerős építési engedély felülvizsgálata érdekében az ügyfél (pl. az érintettek érdekeit képviselő civil szervezet) a bírósághoz fordul, akkor a bíróság csak az ügyfél nyomás érdekére, vagy közérdekre (!) hivatkozva függesztheti fel a tevékenység végrehajtását. Képzeljük bele magunkat a bíróság helyzetébe. Hogyan tudna a bíróság közérdekre hivatkozva felfüggeszteni egy olyan tevékenységet, amely a törvény erejénél fogva maga is közérdekű? Ezek szerint létezik egy hierarchia a közérdekek között? Az Aarhusi Egyezmény előírja, hogy amennyiben a hatékony jogorvoslat érdekében szükséges, a kérdéses tevékenységet fel kell függeszteni.

A nemzetközi szervezet, intézmény döntése:

A Jogkövetési Bizottság a negyedik találkozásán előzetesen megállapította, hogy a beadvány elfogadható és az érintett Fél (Magyarország) véleményének megérkezése után vizsgálat tárgya lehet. A beadvány egészének megengedhetőségét nem vitatták. A Bizottság a hatodik találkozásán (2004. december 15-17.) vitatta meg a beadványt mind a panaszos, mind az érintett Fél képviselőjének személyes részvétele mellett. Mindkét fél további adatokkal szolgált a meghallgatáson.

A Bizottság megállapításainak tervezetét mindkét fél észrevételezhette, amelyeket a Bizottság figyelembe is vett a döntés véglegesítésénél.

A döntés fontosabb részei (saját fordítás angolból):

„A Bizottság a fentiek miatt úgy gondolja, hogy a törvény első megközelítésben nem esik az Egyezmény előírásaiban meghatározott szint alá. Ennek ellenére van némi bizonytalanság abban, hogy a gyakorlati alkalmazás biztosítani fogja-e az Egyezmény követelményeinek megfelelő eljárást. Ez nagy mértékben függ az érintett Félről.”

„A következtetés ellenére a Bizottság némi aggodalommal hívja fel a figyelmet arra a tényre, hogy miközben nem esik az Egyezmény által meghatározott szint alá, a törvény jelentősen lerontja a döntéshozatalban való közösségi részvételi szintjét és színvonalát a korábbi magyar szabályozáshoz képest. Szintén feltűnik, hogy gyatrább közösségi részvételi lehetőségeket biztosít, mint amelyet az általános közigazgatási jog meghatároz. Miközben bizonyos különleges előírásokat a döntéshozatal különböző típusainak sajátosságai megkövetelnek, a közvélemény jogait nem veszélyeztetheti más, akár magánérdeknek, akár közérdeknek való megfelelés, különösen az olyan beruházások esetében, amelyek hasonló lehetséges környezetvédelmi jelentőséggel bírnak. A Bizottság – szem előtt tartva az Egyezmény célját, illetve a 3. cikkely 5. és 6. bekezdéseit – aggodalmát fejezi ki a tendencia miatt.”

„A Bizottság megállapítja, hogy bár a vitatott új magyar szabályozás a gyorsforgalmi úthálózat fejlesztéséről, egy speciális tevékenység során korlátozza a közösségi részvételi lehetőségeit a döntéshozatalban, továbbá a jogorvoslati lehetőségeket a hasonló terület korábbi szabályozásával összehasonlítva, első megközelítésben nem esik az Egyezmény által meghatározott közösségi részvételi és jogorvoslati minimum szint alá. Ennek ellenére az új szabályozás következményei az Egyezménnyel való összhang kapcsán erősen függenek a törvény gyakorlati végrehajtásától is. A Bizottság ezért azt tanácsolja Magyarországnak, hogy vizsgálja felül a kérdést.”

„A Bizottság azt tanácsolja a Részes Felek Találkozásának, hogy szorgalmazza a Feleknél, hogy tartózkodjanak minden olyan intézkedés megtételétől, amelyek az információhoz való hozzáférés, a nyilvánosság döntéshozatalban való részvételi lehetőségeinek, illetve az igazságszolgáltatáshoz fordulás biztosításának jelenlegi szintjét lerontja.”

A nemzetközi eljárás időtartama: Kb. 1 év (2004. május – 2005. március)

A nemzetközi eljárás hozzávetőleges költségei: Kb. 50.000 Ft, amelyet nem fedezett az Egyezmény Titkársága, Kb. 250.000 Ft, amelyet fedezett az Egyezmény Titkársága

Az eljárás során felmerült nehézségek, egyéb tapasztalatok: Fontos a magas szintű írásbeli és szóbeli nyelvtudás (különösen a beadvány megfogalmazásához és a meghallgatáson való részvételhez). A személyes meghallgatás a szervezet képviselőjének 3 napos genfi kiutazását tette szükségessé. A Bizottság előtt a 4. eset volt a „magyar eset”, emiatt az Egyezmény és a Bizottság hatáskörének, értelmezési szabadságának még voltak kiforrotlanságai.

Az ügy a többi egyidejűleg benyújtott ügghöz képest viszonylag „enyhe” sérelmét jelentette az Egyezménynek, ezért a döntés bevallottan óvatos lett (féltve a Bizottság hosszú távú fennmaradását).

Az ügy nagy nemzetközi visszhangot váltott ki, mondhatni precedens lett, az Egyezmény által biztosított jogokból történő visszalépés megítélése azóta is vitatott.

Javaslatok: A Jogkövetési Bizottság munkájának és az elé kerülő ügyeknek szélesebb körű megismertetése lenne fontos (erre a Levegő Munkacsoportnak van egy programja). Fontos lenne a jogalkalmazók (bírák, ügyészek, hatósági köztisztviselők) oktatása, képzése az Egyezménnyel és a jogkövetési mechanizmussal kapcsolatos kérdésekről.

Javasoljuk, hogy a hazai jogalkotók hagyjanak fel a jogszabályokban foglalt információhoz jutási, döntéshozatalban való részvételi és jogorvoslati jogok folyamatos csorbításával, a folyamatos visszalépésekkel.

3.7. BERNI KONVENCIÓ – Állandó Bizottság

Egyezmény az európai vadon élő növények, állatok és természetes élőhelyeik védelméről –

Az Egyezményt 1979-ben Bernben fogadták el, majd 1982-ben lépett hatályba, Magyarország 1989-ben csatlakozott, így hazánkban 1990 óta hatályos.¹⁷ Az Egyezmény fő célkitűzése a vadon élő állat- és növényfajok és ezek élőhelyeinek védelme különös figyelemmel a veszélyeztetett fajokra (beleértve a vonuló fajokat is) és a veszélyeztetett élőhelyekre, s ezek érdekében az országok közötti együttműködés elősegítése.

Az Európai Közösség 1979-ben elfogadott Madárvédelmi irányelve (79/409/EGK) és az 1992-es Élőhely-védelmi direktíva (92/43/EGK) az Egyezmény végrehajtását szolgálják. Az EU európai ökológiai hálózata, a NATURA2000 a fenti irányelvek végrehajtásaként kialakított területeket foglalja magába azzal a céllal, hogy komplex ökológiai rendszerben biztosítsa a védelmet és megállítsa a természetes élőhelyek, bennük élő fajok egyedszámának és diverzitásának csökkenését.

Az 1999-ben elfogadott Ügyrend szerint az Állandó Bizottság ellenőrzi az Egyezmény végrehajtását és egyúttal segítséget nyújt mind a végrehajtásban, mind az Egyezmény továbbfejlesztésében.

3.7.1. Jogalap

Berni Konvenció 13. cikk

„3. ... *Bármely testület vagy szervezet, amely szakmailag illetékes a vadon élő növények és állatok és élőhelyeik védelmében, megóvásában vagy kezelésében, és amely az alábbi kategóriák valamelyikébe sorolható:*

- a) *nemzetközi kormányzati vagy nem-kormányzati szervezetek vagy testületek, továbbá nemzeti kormányzati vagy nem-kormányzati szervezetek vagy testületek;*
- b) *nemzeti nem-kormányzati szervezetek vagy testületek, amelyek fenti célú tevékenységét a székhelyük szerinti állam jóváhagyta;*

legkésőbb három hónappal a Bizottság ülése előtt tájékoztathatja az Európa Tanács Főtitkárát arról, hogy az adott ülésen megfigyelővel kívánja képviseltetni magát. Kérelmük elfogadást nyer, kivéve, ha a Szerződő Felek egyharmada legalább egy hónappal az ülés előtt nem tájékoztatja a Főtitkárt tiltakozásáról.

...

6. *Az Állandó Bizottság a jelen Egyezményben foglalt előírások szerint elkészíti az ügyrendjét.*¹⁸

Az Állandó Bizottság Ügyrendje 9. cikk

„*Megfigyelők*

- a) *a megfigyelőnek nincs szavazati joga*
- b) *amennyiben valamelyik delegáció támogatja vagy az Elnök engedélyezi, a megfigyelő szóban vagy írásban nyilatkozatot tehet a vita tárgyát képező kérdéssel kapcsolatban.*
- c) *a megfigyelők által benyújtott javaslatról abban az esetben lehet szavazni, ha valamely delegáció támogatja azt.*¹⁹

3.7.2. Kérelmező

Az Ügyrend szerint a Szerződő Felek, magánszemélyek, és nem-kormányzati szervezetek panaszt és javaslatot nyújthatnak be bármely Szerződő Állam Egyezménybe ütköző, jogsértő magatartásával kapcsolatban.

¹⁷ A környezetvédelmi miniszter hirdette ki 1990/7. sz. alatti Nemzetközi Szerződésként.

¹⁸ Az Egyezmény magyar fordítása itt olvasható: <http://www.europatanacs.hu/pdf/vadon.pdf> - letöltés ideje: 2009. március 31.

¹⁹ Az Ügyrend angol nyelven itt olvasható: http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/Conventions/Bern/Rules_en.asp (saját fordítás) - letöltés ideje: 2009. március 31.

3.7.3. A kérelem tárgya

A panasz tárgya lehet bármely ügy, amely az Egyezmény által védett fajok pusztulásához vezetett vagy vezethet, illetve veszélyezteti a védett fajokat, vagy élőhelyeiket, kapcsolódhat tehát

- valamely projekthez, beruházáshoz, vagy
- olyan kormányzati jogalkotási vagy jogalkalmazási tevékenységhez vagy mulasztáshoz, amely sérti a védett fajok, illetve élőhelyeik védelmét.

3.7.4. Eljárási szabályok

A panasz formáját és tartalmát illetően nincsenek kötelezően irányadó előírások. A Titkárság, az Elnöki Iroda, vagy az Állandó Bizottság irodája részére címzett levelet a következő címre kell megküldeni:

Biological Diversity Unit Directorate of Culture and Cultural and Natural Heritage Council of Europe F-67075
Strasbourg Cedex France

Az Állandó Bizottság hivatalos nyelve az angol és a francia.

3.7.5. Az eljárás menete és a lehetséges jogkövetkezmények

A panasz beérkezését követően a Titkárság, amennyiben szükséges további tájékoztatást kér és továbbítja a panaszt az érintett állam felé. Az érintett állam a megadott határidőn belül (általában három hónap) köteles válaszolni, bár ennek elmulasztása esetére alkalmazandó jogkövetkezményeket nem szabályozzák. A Titkárság a válasz ismeretében dönt arról, hogy a panaszt felveszi-e az Állandó Bizottság soron következő ülésének napirendi pontjai közé.

Magánszemélyek és nem-kormányzati szervezetek képviselői is jogosultak az Európa Tanács Főtitkárának bejelenteni, hogy megfigyelőként részt kívánnak venni az Állandó Bizottság ülésén. A megfigyelők a vita tárgyát képező kérdéshez kapcsolódóan szóban és írásban is nyilatkozatot tehetnek, illetve javaslatot terjeszhetnek elő.

Az Állandó Bizottság felelős az Egyezmény alkalmazásának figyelemmel kíséréésért. Ajánlásokat és határozatokat fogad el olyan intézkedésekről, amelyek az Egyezmény céljainak eléréséhez, illetve hatékonyságának növeléséhez szükségesek. A Bizottság döntést hoz továbbá azon panaszok tárgyában, amelyek az Egyezmény rendelkezéseinek megszegésére vonatkoznak:

- ajánlást fogadhat el az egyes ügyekkel kapcsolatban;
- javasolhatja a Titkárságnak, hogy tegyen helyszíni szemlét;
- eljárást indíthat az érintett állammal szemben és az ügygel kapcsolatban konkrét ajánlásokat tehet, ez egyúttal azt jelenti, hogy folyamatosan figyelemmel kíséri az adott ügyet;
- a helyszíni szemle és értékelés alapján különleges ajánlásokat tehet.

Az ajánlásokat a Szerződő Feleknek végre kell hajtani és jelenteni legalább évenként az eredményéről a Bizottság felé.

3.7.6. Javaslatok

A biodiverzitás védelmében mind magánszemélyek, mind társadalmi szervezetek jogosultak ennek az igényérvényesítési mechanizmusnak az igénybe vételére. A fórum azonban elsődleges azon államok esetében bír jelentőséggel, amelyek nem EU tagállamok tekintettel arra, hogy az Egyezményre épülő irányelvek kikényszerítése az EU intézményrendszerén keresztül is biztosított.

Az eljárás időtartama rendszerint minimum egy év. Az eljárás nyitott, az előterjesztő részt vehet az eljárásban, amelyet mindenképpen javasunk. Ez jelenti egyrészt a Bizottság ülésén való részvételt, másrészt javaslatok benyújtását a bizottsági ajánlással kapcsolatban. Indokolt lehet jogi képviselő igénybe vétele az ügy szakszerű megítéléséhez, illetve képviseletéhez, ezt is javasoljuk.

Javasolt továbbá ezen eljárás esetében is folyamatosan figyelemmel kísérni a nemzeti eseményeket az ügygel kapcsolatban és erről a nemzetközi fórumot is tájékoztatni.

3.7.7. Esettanulmány

Véleményezést készítő civil szervezet neve:	Justice and Environment
Kapcsolattartó személy neve, elérhetőségei	dr. Berki Zsuzsanna, berkizs@emla.hu , 06-1-322-8462
Nemzetközi szervezet, intézmény:	Berni Konvenció Állandó Bizottsága
Kérelmező személy vagy szervezet:	Friends of the Earth Croatia (Zelena Akcija), Justice and Environment tagjelölt szervezet

Az eljárás előzményei (hazai fórumok döntései):

Horvátország hegyvidékének és síkságainak találkozásánál, Zágrábtól délre folyik a Dobra folyó. A karsztos területen áthaladó folyó barlangrendszere többféle ritkaságnak ad otthont, többek között az egyetlen édesvízi szivacsnak és veszélyeztetett denevérfajoknak is. A barlangi élővilág feltáratlansága miatt ezen felül még sok más, eddig ismeretlen faj is élhet ezekben a barlangokban. A Dobra folyóban 36 féle hal fordul elő, ebből 19 szerepel a horvát vörös listán. Megtalálható itt a Duna vízrendszerében kialakult őshonos és bennszülött faj, a galóca (Hucho hucho) is. A galóca élő- és szaporodóhelyei vízszabályozások miatt Európa-szerte megfogyatkoztak, ennek köszönhetően került be a Berni Egyezmény III. függelékébe, valamint az Európai Unió Élőhelyvédelmi irányelvének mellékletébe is. A Dobra folyót emiatt jelölte Horvátország – mint EU-tagjelölt – a Natura 2000 területek listájára. A területen, Lesce-nél egy 1987-ben jóváhagyott terv alapján, 2003-ban kezdődtek meg egy vízerőmű építési munkálatai, a természetvédelmi hatóságok által még az 1988-ban elkészült környezeti hatástanulmány alapján kiadott engedélyek birtokában.

A kérelmező társadalmi szervezet, amely az erőművet szintén ellenző helyi lakosság támogatását élvezi, megítélése szerint a beruházás gazdaságilag nem kifizetődő (Horvátország villanyáram-szükségletének pusztán 1%-át fedezné), a természetben okozott károk felbecsülhetetlenek, és a társadalmi részvétel elvei is sérültek. Ezért kérték a horvát kormányt és az illetékes minisztériumokat, hogy azonnal állítsák le az építkezést, készítsenek a hatályos előírásoknak megfelelő környezeti hatástanulmányt, és vegyék figyelembe az Európai Unió és az Aarhus-i Egyezmény társadalmi részvételre vonatkozó előírásait. Az Állandó Bizottsághoz 2006-ban fordultak, amikor az építkezés már folyt, de annak utolsó, vélhetően a természetet legjobban károsító szakaszára azonban még nem került sor, ugyanis a terület vízzel való feltöltésére még nem adták ki a szükséges engedélyt. A feltöltés hatására víz alá kerülnek az értékes barlangok, megszűnik a halak ívőhelye, sőt a folyón a vadvízi evezés lehetősége is megszűnik.

Kiválasztott ügy összefoglaló jellegű ismertetése:

2007-ben az Állandó Bizottság képviselői, valamint a felkért szakértők helyszíni szemlét tartottak, találkoztak a horvát hatóságokkal és a kérelmező szervezettel. A független szakértői vélemény szerint a káros környezeti hatások csökkentésére, kompenzálására irányuló intézkedések nem egyenlítik ki a környezeti károkat. A szakvélemény alapján az Állandó Bizottság 2007. november 29-én elfogadta a 129. sz. (2007) ajánlást a Lesce-nél tervezett gát és vízerőmű megépítésével kapcsolatban.

2008 márciusában, majd augusztusában a horvát kormány egy részletes jelentésben tájékoztatta az Állandó Bizottságot az ajánlás végrehajtásáról és kifejtette, hogy nincs mód a kiadott engedélyek visszavonására mivel az építési munkálatok előrehaladott állapotban vannak és az energia szükséglet biztosítása szempontjából is elengedhetetlen a vízerőmű megépítése. A beruházás jogszerű és érvényes engedélyek alapján zajlik és az engedélyezés során figyelemmel voltak a természetvédelmi szempontokra is. A beruházó elektromos energiaszolgáltató cég vállalta, hogy fedezi egy szakvélemény elkészítésének a költségeit, melyben felméri a terület növény- és állatfajait, élőhelyeit, továbbá folyamatosan figyelemmel kíséri a vízerőmű által okozott környezeti hatásokat.

A nemzetközi szervezet, intézmény döntése:

Az Állandó Bizottság ajánlásokat fogalmazott meg a horvát kormány felé:

- javasolja, hogy a horvát kormány fontolja meg újra a gát megépítésére vonatkozó döntését, értékelje a környezeti hatásokat, kárenyhítési és kompenzációs intézkedéseket figyelemmel a Berni Konvencióba foglalt kötelezettségvállalásaira is;

- amennyiben a projekt folytatása mellett döntenek, készítsenek egy új hatástanulmányt, dolgozzanak ki megfelelő intézkedési terveket a védett növény- és állatfajok, valamint élőhelyeik megóvására, valamint egy monitoring programot is;

- hatékony intézkedések kidolgozása és végrehajtása útján biztosítsák a hosszú távú védelmét a legjelentősebb karsztos területeknek, az Ogulin régióknak, valamint a többi karsztos területeknek;

- hívja fel a kormányt a nemzeti hatóságok figyelmét az ügyre, annak tanulságaira különös tekintettel az „elavult” környezeti hatástanulmány felülvizsgálatának szükségességére.

A nemzetközi eljárás időtartama: 1,5 év

A nemzetközi eljárás hozzávetőleges költségei: Az eljárás a kérelmező szervezet számára költségmentes volt.

Az eljárás során felmerült nehézségek, egyéb tapasztalatok: Az Állandó Bizottság gyorsan reagált a társadalmi szervezet kérelmére és két felkészült, független szakértő útján áttekintette a teljes ügyet, vizsgálta a helyszínt és egy nagyon alapos szakvélemény alapján készítette el az ajánlásokat.

A szakvélemény és az ajánlások segítségével rá lehetett kényszeríteni a beruházót, hogy a természetvédelmi szempontokat a lehető legteljesebb mértékben vegye figyelembe és mindehhez a szükséges anyagi fedezetet is biztosítsa.

Javaslatok: Javasoljuk, hogy vegyék igénybe a lehetséges hazai jogérvényesítési mechanizmusokat a szervezetek mielőtt az Állandó Bizottsághoz fordulnak, ennek eredményeiről is tájékoztassák a Bizottságot.

Feltétlenül ellenőrizték, hogy az érintett fajok szerepelnek-e a Berni Konvenció által védett fajok listáján, az egyezmény mellékletében.

Próbáljanak a beruházás minél korábbi fázisában bekapcsolódni az ügybe, az Állandó Bizottság ajánlásait nagyobb eséllyel fogadják el abban az esetben, ha a beruházók még nem tettek komoly befektetéseket az ügyben.

3.8. ESPOOI EGYZMÉNY - Végrehajtási Bizottság

Az országhatáron áterjedő környezeti hatások vizsgálatáról

Az országhatáron áterjedő környezeti hatások vizsgálatáról szóló, 1991. február 26-án, Espoo-ban elfogadott nemzetközi egyezmény a felek kötelezettségévé teszi, hogy az egyes tevékenységek környezeti hatásait a tervezés korai fázisában értékeljék.²⁰ A Szerződés részes államai kötelesek továbbá értesíteni egymást mindazon projekt esetében, amely várhatóan jelentős mértékű, ártalmas, országhatáron elterjedő hatást okoz.

A Felek Találkozója 2001. februárban döntött a Végrehajtási Bizottság felállításáról a II/4. sz. határozattal, amelyet a III/2. sz. alatti határozattal később (2004-ben) módosítottak és ez utóbbiba foglalták a Bizottság összetételére, feladatkörére, valamint a jogkövetés felülvizsgálatára vonatkozó eljárési szabályokat. A Bizottság feladata, hogy figyelemmel kíséresse, a Felek eleget tesznek-e az Egyezménybe foglalt kötelezettségeiknek és egyúttal segítséget nyújtson az Egyezmény rendelkezéseivel való összhang megteremtéséhez a Részes Feleknek.

3.8.1. Jogalap

A Végrehajtási Bizottság összetétele és feladatköre, valamint a jogkövetés felülvizsgálati eljárás c. dokumentum²¹ - amely melléklete a III/2. sz. határozatnak – megkülönbözteti a felek beadványait (5. pont) és a Bizottsági kezdeményezést (6. pont). A nyilvánosság tagjainak eljárás kezdeményezési joga tehát a Bizottsághoz fordulás jogát jelenti, amely szerv a rendelkezésére bocsátott információk birtokában saját hatáskörben dönt az eljárás megindításáról.

A Bizottsága eljárása tekintetében további rendelkezéseket tartalmaz annak Működési Szabályzata.²²

3.8.2. Kérelmező

Társadalmi szervezetek és magánszemélyek egyaránt jogosultak a Bizottságot tájékoztatni, amennyiben megítélésük szerint valamely Részes Állam nem tesz eleget az Egyezmény rendelkezéseinek.

3.8.3. A kérelem tárgya

A bejelentés tárgya lehet minden olyan cselekmény vagy mulasztás, amely az Egyezmény rendelkezései megsértését vagy végrehajtásának elmulasztását valószínűsíti meg és az Egyezmény I. sz. Mellékletében felsorolt tevékenységhez kapcsolódik, valamint várhatóan jelentős mértékű, ártalmas, országhatáron elterjedő hatást okoz.

3.8.4. Eljárési szabályok

Az Egyezmény honlapjáról letölthető egy minta a bejelentésre, ez azonban nem egy kötelezően alkalmazandó formanyomtatvány.²³ A bejelentéseket az alábbi címre lehet írásban megküldeni:

United Nations Economic Commission for Europe - Secretary
Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context
Office: 407, Palais des Nations
CH-1211 Geneva 10
Switzerland
Tel: +41 22 917 2448
Fax: +41 22 917 0107 / 917 0613
E-mail: eia.conv@unece.org

²⁰ Az Egyezményt a 148/1999. (X.13.) Kormányrendelettel hirdették ki Magyarországon.

²¹ A döntés angol nyelven itt olvasható: http://unece.org/env/eia/documents/ImplementationCommittee/IC_functions_en.pdf - letöltés ideje: 2009. március 31.

²² A Szabályzat angol nyelven itt olvasható:

http://unece.org/env/eia/documents/ImplementationCommittee/IC_operatingrules_en.pdf - letöltés ideje: 2009. március 31.

²³ http://unece.org/env/eia/implementation/implementation_committee.htm - letöltés ideje: 2009. március 31.

A bejelentésben ismertetni kell az adott tevékenységet, projektet, az érintett államokat, illetve azokat a rendelkezéseit az Egyezménynek, amelyek megsértése valószínűsíthető.

3.8.5. Az eljárás menete és a lehetséges jogkövetkezmények

„6. Amennyiben a Bizottság tudomást szerez arról, hogy valamely fél feltételezhetően nem tesz eleget az Egyezményben foglaltaknak, felhívhatja az adott államot, hogy szolgáltatson információkat az üggyel kapcsolatban. A felhívást követően három hónapon belül, vagy ha az ügy egyedi körülményeire tekintettel szükséges, akkor egy hosszabb időtartamon belül az adott állam köteles a Bizottságot tájékoztatni, illetve a bizonyítékait a rendelkezésére bocsátani. A Bizottság a válasz ismeretében az ügyet a lehető leghamarabb kivizsgálja.”²⁴

A Végrehajtási Bizottság Működési Szabályzata szerint a Bizottság a következő szempontokat értékelve dönt arról, hogy indít-e vizsgálatot a hozzá benyújtott bejelentés alapján:²⁵

- a kérelmező ismert;
- a bejelentés valamely az Egyezmény I. sz. Mellékletében felsorolt tevékenységhez kapcsolódik és jelentős mértékű, ártalmas, országhatáron elterjedő hatást feltételez;
- az Egyezmény rendelkezései megsértésének vagy végrehajtása elmulasztásának alapos gyanúja merül fel a rendelkezésre bocsátott információk alapján;
- a Bizottság megfelelő anyagi és időbeli erőforrásokkal rendelkezik.

A Bizottság köteles a rendelkezésre bocsátott információt elfogulatlanul, okszerűen mérlegelni. Amennyiben úgy dönt, hogy vizsgálatot indít, köteles felhívni az adott államot, hogy nyilatkozzon a feltételezett jogsértéssel kapcsolatban. Elviekben a Bizottság csak úgy tárgyalhat érdemben az ügyről, ha az érintett tagállam válasza beérkezett. A Bizottság az ülés időpontjáról is tájékoztatja a felet, aki részt vehet az ügyének érdemi vitáján. Az eljárás célja az Egyezmény rendelkezéseivel való összhang megteremtése, segítség nyújtása az adott államnak ebből a célból. A Bizottság ennek megfelelően ajánlásokat fogalmazhat meg:

- javasolhat jogalkotási változtatásokat;
- javasolhatja az érintett államnak, hogy dolgozzon ki stratégiát megfelelő határidőkkel az Egyezmény rendelkezései végrehajtása érdekében és számoljon be az eredményekről;
- javasolhatja a Felek Találkozójának, hogy képzések, technikai segítségnyújtás útján támogassa az érintett felet;
- javasolhatja a Felek Találkozójának, hogy mondja ki az Egyezmény rendelkezéseinek megsértését vagy figyelmeztesse az érintett államot;
- kivételes esetekben javasolhatja a Felek Találkozójának, hogy függesse fel az Egyezmény rendelkezéseire figyelemmel az egyes egyedi jogosultságokat, kedvezményeket.

A Felek Találkozója a Bizottság javaslata alapján dönt a megfelelő intézkedésekről az Egyezmény rendelkezéseinek érvényesülése érdekében.

3.8.6. Javaslatok

E fórum esetében nem beszélhetünk érdemi eljárási jogokról, részvételtől, csupán a Bizottság tájékoztatásának joga biztosított, amely maga dönt az eljárás megindítása kérdésében.

Közösségi részvétellel kapcsolatos ügyekben ezért javasoljuk (akár párhuzamosan is) az egyéb igényérvényesítési mechanizmusok igénybe vételét, így elsősorban az Aarhusi Egyezmény Jogkövetési Bizottságát.

Javasoljuk ebben az esetben is a Bizottság folyamatos informálását a nemzeti eseményekről, illetve az eljárás folyamatos figyelemmel kísérését.

²⁴ Forrás: A Végrehajtási Bizottság összetétele és feladatköre, valamint a jogkövetés felülvizsgálati eljárás c. dokumentum (Saját fordítás)

²⁵ Működési Szabályzat 15. szakasz 2. pont

3.8.7. Esettanulmány

Véleményezést készítő civil szervezet neve:	EMLA Egyesület
Kapcsolattartó személy neve, elérhetőségei	dr. Berki Zsuzsanna, berkizs@emla.hu , 06-1-322-8462
Nemzetközi szervezet, intézmény:	Espooi Egyezmény Végrehajtási Bizottság
Kérelmező személy vagy szervezet:	Ecopravo-Lviv (ma: Environment-People-Law – EPL) ²⁶

Az eljárás előzményei (hazai fórumok döntései):

Az UNESCO 1991-ben a világörökség részének nyilvánította a rendkívül gazdag madárvilágnak otthont adó Duna-delta vidékét, amelynek környezeti egyensúlyát sok szakértő szerint a csatornaépítési projekt megvalósításával komoly veszélyek fenyegetik. Az ukránok már régóta tervbe vették egy, a Duna-delta vidékén átvezető csatorna kimélyítését és kiszélesítését, hogy a tengeri hajók által is járható Bisztroje-csatorna révén javítsák a térségbeli területek gazdasági helyzetét. A terv ellenzői viszont arra hivatkoznak, hogy a munkálatok több tízezer madár, köztük kiveszőben lévő, védett fajok fészkelőterületeit veszélyeztetik. A Duna-delta természetvédelmi övezete mintegy kilencven hal- és háromszáz madárfajta ad otthont, amelyek közül több ritkának vagy veszélyeztetettnek számít. A projektet a társadalmi szervezeten kívül jó néhányan ellenezték, így az Európai Parlament, Románia és még az Amerikai Egyesült Államok külügyminisztériuma is kifejezte aggodalmait.

Kiválasztott ügy összefoglaló jellegű ismertetése:

2003 augusztusában érkezett meg a Végrehajtási Bizottsághoz a kérelmező szervezet beadványa, amely az első panasz volt a Bizottság fennállása óta. 2003. október 30-31-én a Végrehajtási Bizottság negyedik találkozója alkalmával kérdésként merült fel, hogy a mi a teendő egy olyan beadvánnyal, amely nem valamely részes féltől érkezett, továbbá hogy elegendő információt biztosít-e a beadvány annak eldöntéséhez, hogy az ügy valóban a Végrehajtási Bizottság hatáskörébe tartozik-e.

A nemzetközi szervezet, intézmény döntése:

A Végrehajtási Bizottság eljárásjogi alapon elutasította a társadalmi szervezet kérelmét arra hivatkozással, hogy az nem tartalmaz elegendő információt az ügy megítéléséhez.²⁷ A döntésről az érintett államot tájékoztatták, de nem vonták be a döntéshozatalba.

A Végrehajtási Bizottság működésére vonatkozó eljárási szabályokat csak jelen ügy „elbírálását” követően 2004-ben dolgozták ki részletesen az Egyezményben részes felek.

A nemzetközi eljárás időtartama: 3 hónap

A nemzetközi eljárás hozzávetőleges költségei: Értelemszerűen költségek nem merültek fel.

Az eljárás során felmerült nehézségek, egyéb tapasztalatok: Ahogyan azt a mechanizmus bemutatása során is hangsúlyoztuk, az Espooi Egyezmény esetében nem beszélhetünk a kérelmező részvételével zajló eljárásról, csupán egy jogosultságról, hogy bárki tájékoztathatja a Végrehajtási Bizottságot egy esetleges jogsértésről, a Bizottság azonban maga dönt arról, hogy lefolytatja-e az eljárást vagy sem. A társadalom tagjai által tehát igen korlátozott mértékben vehető igénybe ez a mechanizmus. A társadalmi szervezet által benyújtott kérelem pedig az első panasz volt, amellyel valaha a Végrehajtási Bizottsághoz fordultak.

²⁶ http://epl.org.ua/a_cases_Danube_C.htm#espo

²⁷ <http://unece.org/env/documents/2004/eia/wg.1/mp.eia.wg.1.2004.3.e.pdf> - letöltés ideje: 2009. április 30.

Az Egyezmény honlapján ma is kizárólag olyan ügyek szerepelnek, amelyekben valamely részes állam volt a kérelmező.²⁸ A Végrehajtási bizottság azonban utóbb a Román Állam által benyújtott panasz alapján érdemben is foglalkozott ezzel az ügygel.

Javaslatok: Ismételten javasoljuk, hogy több igényérvényesítési mechanizmust vegyünk igénybe egyidejűleg. Jelen esetben a hazai fórumok mellett számos nemzetközi intézmény, szervezet foglalkozott az ügygel, így az Európai Bizottság, az Aarhusi Egyezmény Jogkövetési Bizottsága, a Berni Konvenció Állandó Bizottsága. Tekintettel arra, hogy az Aarhusi Egyezmény Jogkövetési Bizottsága esetében a kérelmező személy vagy társadalmi szervezet szélesebb körű eljárási jogosultságokkal rendelkezik és tárgykörében is hasonló ügyekkel foglalkozik, javasolt a környezeti hatásvizsgálati eljárással kapcsolatos kérdésekben elsődlegesen ennek a mechanizmusnak az igénybe vétele.

²⁸ http://unece.org/env/eia/implementation/implementation_committee_matters.htm - letöltés ideje: 2009. április 30.

3.9. HELSINKI EGYEZMÉNY – VÍZ ÉS EGÉSZSÉG JEGYZŐKÖNYV

A határokat átlépő vízfolyások és nemzetközi tavak védelmére és használatára vonatkozóan 1992-ben Helsinkiben elfogadott Egyezményhez kapcsolódó Víz és Egészség Jegyzőkönyv Magyarországon 2005-ben lépett hatályba.²⁹

Az Egyezmény célja, hogy biztosítsa a határvizek (felszíni és felszín alatti) ökológiailag kedvező és ésszerű vízgazdálkodásnak megfelelő használatát, a vízkészletek megóvását és a környezet védelmét. Az Egyezmény kötelezi a Feleket, hogy megelőzzék, ellenőrizzék és csökkentse a vizek szennyezését.

A Víz és Egészség Jegyzőkönyv célja az emberi egészség és jólét védelme a vízgazdálkodás fejlesztése és a vízzel összefüggő betegségek megelőzése, ellenőrzése és csökkentése útján. A Jegyzőkönyv az első nemzetközi egyezmény, amely biztonságos ivóvíz szolgáltatás és egészségügyi ellátás nyújtásának elérését tűzte ki célul és a vizet, mint ivóvízforrást védi.

3.9.1. Jogonalap

Víz és Egészség Jegyzőkönyv 15. cikk - A végrehajtás felülvizsgálata

„A Részes Felek kötelesek felülvizsgálni a jelen Jegyzőkönyv előírásainak végrehajtását a 7. cikkben meghatározott eljárások és értékelések alapján. A Részes Felek első ülésén multilaterális tárgyalás keretében meg kell határozni a végrehajtás felülvizsgálatának nem konfrontációs, nem bírósági, hanem konzultatív jellegű rendjét. A megállapodásban a nyilvánosság bevonásáról is intézkedni kell.”

A fenti kötelezettség alapján a Felek 2007. januárban elfogadtak egy határozatot a Jogkövetés Felülvizsgálatáról és megválasztották az első Jogkövetési Bizottságot.³⁰ A Jogkövetési Bizottság az első ülése alkalmával 2008. márciusban megvitatta a Jogkövetési Bizottság Eljárási Szabályzatát és az egyes beadványok, kérelmek kezelésére vonatkozó eljárási rendet.³¹ Ezeket ezt követően a Bizottság a 2009. február 25-26-ai találkozó alkalmával véglegesítette a fenti dokumentumot.³²

Az Eljárási Szabályzat az Aarhusi Egyezmény Jogkövetési Bizottsága eljárási rendjének alapul vételével készült, így ez az igényérvényesítési mechanizmus is az Aarhusi-hoz hasonló keretek között működik majd. Folyamatban van egy útmutató összeállítása, amely segítséget nyújt majd a kérelmek előterjesztéséhez.

3.9.2. Kérelmező

Mind a Részes Felek, mind a nyilvánosság tagjai, azaz magánszemélyek, illetve társadalmi szervezetek jogosultak a Jogkövetési Bizottsághoz fordulni, amennyiben megítélésük szerint valamely Részes Fél nem hajtja végre a Jegyzőkönyvbe foglalt rendelkezéseket. Bejelentés előterjesztésére legkorábban a Jegyzőkönyv kihirdetését követő egy év elteltével van mód, kivéve, ha valamely Részes Fél a Jegyzőkönyv elfogadása alkalmával kinyilvánította, hogy egy meghatározott időtartamig, legfeljebb négy évig még nem teszi lehetővé bejelentések bizottsági vizsgálatát.

3.9.3. Kérelem tárgya

A bejelentés tárgya lehet minden olyan tevékenység, vagy mulasztás, amely valamely Részes Félnek tulajdonítható és a Jegyzőkönyv rendelkezéseivel ellentétes vagy annak végrehajtását akadályozza.

²⁹ Az Egyezmény 130/2000. (VII.11.) Kormányrendelet útján vált a magyar jog részévé, míg a Jegyzőkönyvet a 213/2005. (X.5.) Kormányrendeletben hirdették ki.

³⁰ A jogkövetés felülvizsgálatáról szóló döntés itt olvasható:

http://www.unece.org/env/documents/2007/wat/wh/ece.mp.wh.2_add_3.e.pdf - letöltés: 2009. április 1.

³¹ A Jogkövetési Bizottság első találkozásának beszámolója itt olvasható:

<http://www.unece.org/env/documents/2008/wh/cc/ece.mp.wh.c.1.2008.2.e.pdf> - letöltés: 2009. április 1.

³² A 2009. februári találkozó beszámolója itt olvasható: http://www.unece.org/env/water/meetings/documents_CC.htm - letöltés ideje: 2009. április 30.

3.9.4. Eljárási szabályok

A bejelentéseket a Titkárságon keresztül a Bizottságnak címezve kell megküldeni írásban és lehetőleg elektronikusan is. A bejelentéshez csatolni kell az állításokat alátámasztó dokumentumokat is.

3.9.5. Az eljárás menete és a lehetséges jogkövetkezmények

Az eljárás célja, hogy javítsa a nemzeti jogalkotási, jogalkalmazási aktusoknak a Jegyzőkönyvvel való összhangját. A Bizottság elsőként arról dönt, hogy érdemben foglalkozik-e az ügygel. Az elutasításnak indoka lehet, ha pl. a nyilvánvalóan alaptalan a kérelem vagy névtelen. Amennyiben a Bizottság befogadja a panaszt, akkor - esetlegesen a kérdéseivel együtt - megküldi az érintett Résztes Fél részére. Az adott állam a lehető legrövidebb időn belül, de legkésőbb a bejelentés kézhez vételétől számított öt hónapon belül köteles magyarázatot, illetve tájékoztatást adni a panasszal kapcsolatban.

A Bizottság az eljárás során további információkat kérhet a felektől, szakértőket vehet igénybe és tárgyalást is tarthat. A felek jogosultak részt venni a Bizottság azon ülésén, melyen az ügyet megvitatják. Az eljárás alapvetően nyilvános, a kérelem előterjesztőjének erre irányuló kifejezett nyilatkozata hiányában az eljárásban született valamennyi dokumentumot nyilvánossá tesznek.

A Bizottság intézkedési javaslatának, ajánlásának kidolgozásában, előkészítésében kizárólag a bizottsági tagok vehetnek részt, a javaslat, illetve ajánlás tervezetét azonban a Bizottság megküldi a kérelem előterjesztőjének, aki észrevételeket tehet azzal kapcsolatban. Az eljárást lezáró dokumentum véglegesítésekor a Bizottság figyelembe veszi ezeket az észrevételeket.

A Bizottság az eljárás eredményeire figyelemmel az alábbi intézkedések bármelyikét alkalmazhatja:

- tanácsot ad vagy segítséget nyújt annak a Félnek, amely nem tesz eleget a Jegyzőkönyv rendelkezéseinek;
- intézkedési terv kidolgozásában közreműködik, amelynek révén megadott határidőn belül megteremthető az adott Fél rendelkezései, illetve gyakorlata és a Jegyzőkönyv közötti összhang;
- felhívja az adott Felet, hogy rendszeresen jelentésben tájékoztassa a Bizottságot a Jegyzőkönyvvel való összhang megteremtése érdekében tett lépésekről;
- figyelmezteti a Résztes Felet;
- ajánlást tesz az adott Félnek egyedi intézkedések elfogadására a probléma megoldásával kapcsolatban.

A Felek Találkozója a Bizottság javaslatai alapján figyelemmel a jogsértés jellegére, súlyára további intézkedésekről dönthet:

- pénzügyi, technikai segítségnyújtás, képzés vagy egyéb erőforrás biztosítása;
- megállapítja az Egyezményvel való összhang hiányát;
- széles körben nyilvánosságra hozza a jogsértést;
- felfüggeszti az Egyezmény rendelkezéseire figyelemmel az egyes egyedi jogosultságokat, kedvezményeket;
- bármilyen egyéb megfelelő intézkedésről dönt, amely nem bírósági jellegű.

3.9.6. Javaslatok

Ismét kiemeljük, hogy az eljárás célja nem az egyedi jogsértő eset orvoslása, hanem az adott állam jogalkotásának és joggyakorlatának az Egyezmény rendelkezéseivel való összhangba hozatala. Tekintettel arra azonban, hogy bárki jogosult a Jogkövetési Bizottsághoz fordulni, széles körben alkalmazható a Jegyzőkönyv által szabályozott kérdésekben.

Javasoljuk e fórum esetében is a jól kidolgozott, indokolással ellátott és bizonyítékokkal megfelelően alátámasztott kérelmek előterjesztését. A jogi képviselet nem kötelező, amennyiben azonban személyes meghallgatásra is sor kerül, mindenképpen javasolt. Az eljárás díjmentes. Az angol nyelv használata szintén javasolt és gyorsítja az eljárást, szóbeli meghallgatás esetén pedig kifejezetten magas szintű nyelvismeret szükséges.

Tekintettel arra, hogy a jogintézmény csupán egy éve működik, nem tudunk a gyakorlatából jogesetet bemutatni.

3.10. AARHUSI EGYEZMÉNY – PRTR JEGYZŐKÖNYV

2003. május 21-én, Kijevben elfogadták az ENSZ-EGB Aarhusi Egyezményhez kapcsolódó Jegyzőkönyvét a Szennyezőanyag-kibocsátási és –szállítási Nyilvántartásról (PRTR, azaz Pollutant Release and Transfer Register).³³ A Jegyzőkönyv az első nemzetközi jogi dokumentum, amely kötelező erővel rendelkezik a Szennyezőanyag-kibocsátási és –szállítási Nyilvántartás tekintetében. Célja, hogy javítsa az információhoz való hozzáférést egy egységes nemzeti nyilvántartási rendszer, a PRTR felállításán keresztül, amely mind az ipari, mind az egyéb forrásból eredő szennyezőanyagok kibocsátására vonatkozó adatokat tartalmazza. A Jegyzőkönyv hatályba lépéséhez 4 további állam ratifikációja szükséges.³⁴

A Jogkövetés felülvizsgálatáról szóló döntés tervezetét 2007 októberében a PRTR Munkacsoport megvitatta, azonban sajnálatos módon ezt követően nem tűzték napirendre a kérdést. Fontos tehát ismét kiemelni, hogy az alábbi információk a tervezeten alapulnak és ebből fakadóan ez a jogérvényesítési mechanizmus még nem érhető el. A tervezet tartalma egyértelműen az Aarhusi Egyezmény Jogkövetési Bizottsága által alkalmazott eljárási rend alapján készült, ahhoz nagyon hasonló rendszerű.

3.10.1. Jogonalap

PRTR Jegyzőkönyv 22. cikk - A jogkövetés felülvizsgálata

„A Felek Találkozója az első ülés alkalmával konszenzussal kell, hogy döntsön egy együttműködésen alapuló eljárásról és annak intézményes kereteiről, amely nem bírósági, nem kontradiktórium, hanem tanácsadó jellegű abból a célból, hogy értékelje és elősegítse a Jegyzőkönyv rendelkezéseinek való megfelelést és egyúttal feltárja azokat az eseteket, amelyek nem felelnek meg a Jegyzőkönyvben foglaltaknak. Ennek az eljárási mechanizmusnak a felállítása és az esetleges intézkedések meghatározása során a Feleknek többek között azt kell mérlegelniük, hogy a nyilvánosság tagjai a jelen Jegyzőkönyvvel kapcsolatos ügyekben kaphatnak-e információt.”

A PRTR Munkacsoport az 5. Találkozó alkalmával (2007. októberben) megvitatta a következő dokumentumot: „Jogkövetés felülvizsgálatára vonatkozó döntés tervezete - A Jogkövetési Bizottság összetétele és feladatköre és a jogkövetés felülvizsgálatai eljárás”.³⁵

3.10.2. Kérelmező

A Felek és (vagy a Jegyzőkönyv hatálybalépésétől vagy a fenti döntés elfogadásától számított 1 év elteltével) a nyilvánosság tagjai jogosultak a Jogkövetési Bizottsághoz kérelemmel fordulni.

3.10.3. A kérelem tárgya

A kérelem tárgya lehet minden olyan eset, amelynek kapcsán bármely Fél nem tesz eleget a Jegyzőkönyvből fakadó kötelezettségeinek.

3.10.4. Eljárási szabályok

A Felek kérelmeit a Titkárságnak címezve, írásban kell benyújtani és részletesen ismertetni kell azokat a tényeket, amelyek alapján az adott Fél úgy véli, illetve feltételezi, hogy a Jegyzőkönyv rendelkezéseit megsértették.

³³ A Jegyzőkönyv szövege angol nyelven itt olvasható: <http://eper-prtr.kvvm.hu/docs/PRTR.pdf> - letöltés ideje: 2009. április 1. Magyarország aláírta a Jegyzőkönyvet 2003-ban Kijevben, a PRTR rendszert pedig az EU EPER rendszeréhez kapcsolódóan fokozatosan építi ki. A 166/2006/EK rendelet felvállalja a Jegyzőkönyv végrehajtását.

³⁴ A Jegyzőkönyv hatályba lépésével kapcsolatosan további információk itt olvashatók: <http://unece.org/env/pp/prtr.htm> - letöltés ideje: 2009. április 1.

³⁵ A döntés tervezet angol nyelven itt olvasható:

http://www.unece.org/env/documents/2007/pp/ece_mp_pp_ac_1_2007_L_10_e.pdf - letöltés ideje: 2009. április 1.

Az egyéni kérelmeket a Titkárságon keresztül a Bizottságnak címezve kell megküldeni írásban és lehetőleg elektronikusan is. A kérelemhez csatolni kell az állításokat alátámasztó dokumentumokat is.

3.10.5. Az eljárás menete és a lehetséges jogkövetkezmények

A Bizottság az eljárás során információkat kérhet mind a Félről, mind annak szerveitől, hatóságaitól, meghallgatást tarthat és szakértőket is igénybe vehet. A Bizottság ülései nyilvánosak, a kérelmet előterjesztők jogosultak részt venni az ügyet megvitató ülésen. Az eljárás eredményeire figyelemmel az alábbi intézkedések bármelyikét alkalmazhatja:

- tanácsot ad vagy segítséget nyújt annak a Félnek, amely nem tesz eleget a Jegyzőkönyv rendelkezéseinek;
- intézkedési terv kidolgozásában közreműködik, amelynek révén megadott határidőn belül megteremthető az adott Fél rendelkezései, illetve gyakorlata és a Jegyzőkönyv közötti összhang;
- felhívja az adott Felet, hogy rendszeresen jelentésben tájékoztassa a Bizottságot a Jegyzőkönyvvel való összhang megteremtése érdekében tett lépésekről;
- felhívja az adott Felet, hogy a Felek Találkozásán ismertesse a jogsértésben megnyilvánuló problémát;
- ajánlást tesz az adott Félnek egyedi intézkedések elfogadására a probléma megoldásával kapcsolatban.

A Felek Találkozója a Bizottság javaslatai, illetve a Fél jelentése alapján figyelemmel a jogsértés jellegére, súlyára további intézkedésekről dönthet:

- pénzügyi, technikai segítségnyújtás, képzés vagy egyéb erőforrás biztosítása;
- megállapítja az Egyezményvel való összhang hiányát;
- figyelmeztetést fogalmaz meg;
- széles körben nyilvánosságra hozza a jogsértést;
- felfüggeszti az Egyezmény rendelkezéseire figyelemmel az egyes egyedi jogosultságokat, kedvezményeket;
- bármilyen egyéb megfelelő intézkedésről dönt, amely nem bírósági jellegű.

3.10.6. Javaslatok

A mechanizmusok hasonlóságára tekintettel a 3.9.6. pont alatt leírtak jelen esetben is érvényesek.

Tekintettel arra, hogy ez a mechanizmus még nem működik, nem tudunk a gyakorlatából jogesetet bemutatni.

4. Összehasonlító táblázat

FÓRUMOK	Kérelmező	Kérelmezett	Kérelem tárgya	Jogkövetkezmény
Európai Parlament - Petíciós Bizottság	EU állampolgár EU tagállam állandó lakosa EU tagállamban székhellyel rendelkező szervezet vagy annak a tagja	EU tevékenységi területére vonatkozó ügyben eljáró szerv	EU tevékenységi területére tartozó kérdésben egyéni panasz vagy általános felhívás	Döntése jogi úton nem kényszeríthető ki: EU Bizottsághoz vagy más EP bizottsághoz fordul
Európai Bizottság - Jogsértési eljárás	Bárki: - magánszemély és - jogi személy is jelezheti a Bizottságnak a jogsértést, az eljárást a Bizottság indítja meg	tagállam	Közösségi joggal ellentétes jogalkotási vagy jogalkalmazói aktus	Jogi kötelező erővel bíró - figyelmeztető levél - indokolással ellátott vélemény - európai bírósági ítélet
Európai Ombudsman	EU állampolgár EU tagállamban székhellyel rendelkező szervezet	EU intézményei vagy szervei	EU intézményei vagy szervei eljárása során tapasztalt hivatali visszasságok	Ajánlás, amely nem bír kötelező erővel
EU Intézmények és szervek	Környezetvédelmi célú társadalmi szervezet	EU intézményei vagy szervei	EU intézményei vagy szervei igazgatási aktusa vagy annak hiánya	- EU intézmény vagy szerv saját döntése, - Európai Bíróság ítélete
Európai Emberi Jogi Bíróság	Személyesen és közvetlenül érintett - magánszemély - jogi személy	Európa Tanács valamely tagállama	Az Európai Emberi Jogi Egyezmény megsértése	Jogi kötelező erővel bíró ítélet
Aarhusi Egyezmény - Jogkövetési Bizottság	Bárki: - magánszemély és - jogi személy is	Egyezményt kihirdető állam	Egyezmény rendelkezéseivel ellentétes jogalkotási vagy jogalkalmazói aktus vagy mulasztás	Döntése jogi úton nem kényszeríthető ki: - ajánlást fogad el - megállapítja a jogsértést
Berni Konvenció - Állandó Bizottság	- Magánszemély - Társadalmi szervezet	Egyezményt kihirdető állam	Egyezmény rendelkezéseivel ellentétes jogalkotási vagy jogalkalmazói aktus vagy mulasztás	Döntése jogi úton nem kényszeríthető ki: - ajánlást fogad el
Espooi Egyezmény - Végrehajtási Bizottság	- Magánszemély - Társadalmi szervezet is tehet bejelentést a Végrehajtási Bizottság felé	Egyezményt kihirdető állam	Egyezmény rendelkezéseivel ellentétes jogalkotási vagy jogalkalmazói aktus vagy mulasztás	Döntése jogi úton nem kényszeríthető ki: - ajánlást fogad el - megállapítja a jogsértést

FÓRUMOK	Kérelmező	Kérelmezett	Kérelem tárgya	Jogkövetkezmény
Helsinki Egyezmény Víz és Egészség Jegyzőkönyve – Jogkövetési Bizottság	<ul style="list-style-type: none"> - Magánszemély - Társadalmi szervezet <p>is tehet bejelentést a Jogkövetési Bizottság felé</p>	Jegyzőkönyvet kihirdető állam	Jegyzőkönyv rendelkezéseivel ellentétes jogalkotási vagy jogalkalmazói aktus vagy mulasztás	Döntése jogi úton nem kényszeríthető ki: <ul style="list-style-type: none"> - ajánlást, intézkedési javaslatot fogad el, - megállapítja a jogsértést
Aarhusi Egyezmény PRTR Jegyzőkönyve ³⁶ – Jogkövetési Bizottság	<ul style="list-style-type: none"> - Magánszemély - Társadalmi szervezet <p>is tehet bejelentést a Jogkövetési Bizottság felé</p>	Jegyzőkönyvet kihirdető állam	Jegyzőkönyv rendelkezéseivel ellentétes jogalkotási vagy jogalkalmazói aktus vagy mulasztás	Döntése jogi úton nem kényszeríthető ki: <ul style="list-style-type: none"> - ajánlást, intézkedési javaslatot fogad el, - megállapítja a jogsértést

³⁶ Tekintettel arra, hogy a PRTR Jegyzőkönyv még nem lépett hatályba, ez a mechanizmus még nem működik.

5. Következtetések

Következtetések címszó alatt nem kívánjuk az egyes mechanizmusokat egymással szembeállítva hatékonyságuk alapján értékelni, megítélésünk szerint nincs helye ilyen típusú összehasonlításnak. Összességében azonban megállapítható, hogy az EU intézményrendszerének keretében működő mechanizmusokon túl az Aarhusi Egyezmény jogkövetési mechanizmusa a legrészletesebben kidolgozott. Ebből következően ez utóbbi példaként szolgált számos egyéb egyezményhez, illetve jegyzőkönyvhöz kapcsolódó végrehajtást ellenőrző, kikényszerítő szabály kidolgozásakor.

A bemutatott jogérvényesítési mechanizmusok semmiképpen nem tekinthetők egyedi ügyek esetében az „igazságra” vezető eljárásnak. Ezek az intézmények, szervezetek arra hivatottak, hogy biztosítsák az adott nemzetközi egyezmény végrehajtását, illetve valamely állam jogalkotásának és joggyakorlatának a kötelező erejű nemzetközi szerződéssel való összhangját.

A fenti intézmények, szervezetek azonban egytől egyig olyan demokratikus elveken működő rendszerek, amelyeken keresztül a környezetvédelmi tárgyú jogi dokumentumok végrehajtása, illetve annak hatékonysága javítható. A mechanizmusok rendszeres és következetes igénybevétele útján nem csak a környezeti jogalkotás végrehajtása változhat, hanem a környezet állapotának megőrzéséhez, javulásához is hozzájárulhatunk. A társadalmi szervezetek és a magánszemélyek ilyen módon fontos szerepet tölthetnek be a multilaterális környezetvédelmi egyezmények rendelkezéseinek kikényszerítése terén. Jelen útmutató célja az volt, hogy ehhez adjon segítséget az érintettek számára, bemutassa a létező (és tervezett) mechanizmusokat, valamint azok működésének alapvető kereteit annak érdekében, hogy minél alaposabb kérelmek szülessenek a jövőben, ezen keresztül pedig javítsuk a nemzetközi környezetvédelmi jogi előírások végrehajtását.

Hasznos honlapok

Az útmutatóban bemutatott igényérvényesítési mechanizmusokkal kapcsolatosan az alábbi internet oldalakon további hasznos információk olvashatók.

- Európai Parlament: <http://www.europarl.europa.eu/parliament/public/staticDisplay.do?id=49&pageRank=1&language=HU>
- Európai Bizottság: http://ec.europa.eu/community_law/your_rights/your_rights_hu.htm
- Európai Ombudsman: <http://www.ombudsman.europa.eu/atyourservice/ataglance.faces>
- EU igazgatási aktusok belső felülvizsgálati eljárása: <http://ec.europa.eu/environment/aarhus/index.htm>
http://ec.europa.eu/environment/aarhus/internal_review.htm
- Európai Emberi Jogi Bíróság: <http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/B243652D-82EA-4104-B8AF-E2959F77D5B0/0/HungarianP0pack.pdf>, <http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/033D1C91-9A66-4A53-B60A-DEE9CF53822E/0/NoticeHUN.pdf>
- Aarhusi Egyezmény Jogkövetési Bizottság: <http://www.unece.org/env/pp/compliance.htm#Documents>
- Berni Konvenció – Állandó Bizottság: http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/Conventions/Bern/Documents_en.asp#TopOfPage,
http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/Conventions/Bern/Rules_en.asp
- Espooi Egyezmény Végrehajtási Bizottság: http://unece.org/env/eia/implementation/implementation_committee.htm
- Helsinki Egyezmény Víz és Egészség Jegyzőkönyv Jogkövetési Bizottság: http://www.unece.org/env/documents/2007/wat/wh/ece.mp.wh.2_add_3.e.pdf
http://www.unece.org/env/water/meetings/CC_commun_Public.htm