

ÁLLAMPOLGÁRI ÚTMUTATÓ AZ EURÓPAI UNIÓ ÉS AZ EGYESÜLT NEMZETEK SZERVEZETE PROBLÉMAKEZELÉSI FOLYAMATAIRÓL

Bevezető

I. Miért van szükség erre az Útmutóra, kinek íródott és hogyan?

Az **Európai Unió és az Egyesült Nemzetek Szervezete problémakezelési mechanizmusait bemutató állampolgári útmutató** célja az, hogy a civil szervezetek, valamint a magánemberek minél sikeresebben alkalmazzák a meglévő intézményi rendszereket, mind európai, mind nemzetközi szinten, a környezetvédelmi és a közcélú felhasználású pénzalapok megfelelő felhasználása érdekében. Az útmutató célja, hogy a nemzetközi szervezetek felé továbbított beadványok (pl.: Európai Ombudsman, Aarhus-i Egyezmény) állampolgári tapasztalatait összefoglaljuk. A területen jelentős mértékű tapasztalat gyűlt már eddig is össze, de a különböző esetek egymástól elváltak, az egymástól való tanulás lehetőségét nem használták ki. Az Útmutató a meglévő példákra épül, és segítséget kíván nyújtani újabb beadványok elkészítéséhez és beadásához.

Az útmutató számos civil szervezet együttműködésével került kialakításra és több, a problémák megoldására hivatott szereplő véleményezte.

Az eredeti elképzelések szerint az Állampolgárok Útmutója a hét problémamegoldást célzó folyamat áttekintését adja: az Európai Parlament Petíciós Bizottsága, az Európai Bizottság EU előírások Megsértésére vonatkozó Bizottsága, az Európai Bíróság, az Aarhus-i Bizottsága, a Berni Egyezmény, EU Ombudsman, valamint OLAF. Ugyanakkor, a későbbiekben az ESPOO-i Egyezmény következtében előforduló, valamint az EU Auditorok és Nemzetközi Pénzügyi Intézményén keresztül fellebbezés lehetőségével is foglalkozni kívánunk.

Az útmutató kiterjed a panaszoknak a fentiekben bemutatott hét testülethez való hivatalos úton való benyújtásának folyamatára, de az információt olyan formában teszi közzé, ami könnyen kereshető és felhasználható a civil szervezetek részére. A panaszok benyújtására vonatkozó szabályokat kiegészítik olyan tanácsok, amelyek a panaszok megírására és a nemzetközi intézményekkel való kapcsolattartásra vonatkoznak. Valamennyi problémakezelési folyamatot legalább egy esettanulmány is szemléletesebbé tesz.

Végül hangsúlyozni szeretnénk, hogy az útmutatót egy élő dokumentumként kezeljük, amelyet az Önök segítségének köszönhetően egyre több információval tudunk feltölteni. Arra biztatunk Mindenkit, hogy használja az útmutatót, küldje el a saját eseteinek leírását és továbbfejlesztési javaslatait. A Bankfigyelő Hálózat szerint a panaszkezelési folyamatok összefogottabb és szakmai végrehajtása kulcsfontosságú lesz annak érdekében, hogy a nemzeti ügyekre gyakorolt hatásuk minél erősebb legyen.

II. Miért alkalmazzuk a panaszkezelési folyamatokat?

Az állami pénzalapok vitatott felhasználásával vagy bizonyos környezetvédelmi témájú beruházásokkal kapcsolatos konfliktusokat sokszor nehéz megoldani csupán a nemzeti

szinten tett erőfeszítésekkel. A nemzetközi szervek, intézmények figyelmének rávilágítása az ügyre hatásos eszköze lehet a politikák nemzeti szinten történő megváltoztatásának. Véleményünk szerint alapvető fontosságú nemzeti szinten valamennyi közigazgatási és jogi út felderítése a problémás ügyek megoldása érdekében. A problémákat természetük azonban sokszor olyan politikai döntésekhez kötik, amelyek megkerülik a demokratikus elveket, valamint olyan kikapukat tárnak fel, amelyeket lehetetlen nemzetközi nyomás nélkül megoldani. Az EU és ENSZ problémakezelési folyamatai a civil szervezetek kampányainak szerves részei lehetnek, de alkalmazásukat alapos elemzés kell, hogy megelőzze. Alább néhány érv felsorolása olvasható, amelyek segíthetnek az elemzésben.

A következő pozitív oldalait látjuk a panaszkezelési folyamatok alkalmazásának:

- 1) **A nemzeti kormányok beszámoltathatóságának növelése.** A panaszok benyújtása egy módja lehet annak, hogy nemzetközi szinten felhívjuk a figyelmet a nemzeti szintű problémákra. Ez arra készíti a kormányokat, hogy a növekvő nyomás miatt lépéseket tegyenek, figyelembe véve az EU előírásait és a nemzetközi elvárásokat.
- 2) **A média érdeklődésének felkeltése.** A panaszok megfogalmazása és egy nemzetközi szervezet véleményének közzététele jó alkalom arra, hogy felkeltse a média érdeklődését. Számos panaszkezelési folyamat során terepszemlére is sor kerül, amely a média számára szintén érdekes lehet.
- 3) **A nemzetközi intézmények aktivizálása.** A nemzetközi megállapodások és intézmények szerepe egyre jelentősebb a nemzeti politikákban is, amely működésük hatékonyságának növekedését is maga után vonja. Ez olyan gyakorlatok kialakulását eredményezi, amelyeket érdemes nyomon követni és erősíteni.

Ugyanakkor vegyük figyelembe azt is, hogy:

- 1) **Egy nemzetközi szervezethez beadott panasz nem old meg minden problémát.** A panasz csak egy eszköz arra, hogy felkeltse a figyelmet, és megadja az első lökést a változtatás érdekében nemzeti szinten. Csupán javaslatokat tehetnek, szakértői véleményeket közölhetnek az egyes esetekre válaszul, ám ezen kijelentések felhasználása abban a speciális esetben rajtunk múlik.
- 2) **Fontos a jó előkészítés.** A panaszt nagyon jól át kell gondolni, elő kell készíteni. Keressük meg és törekedjünk a legjobb egyensúlyra a szöveg hossza és a lefektetett érvek között. Az egyes érvek hivatalos levelezéssel, cikkekkel vagy tudományos állításokkal való alátámasztása javasolt. A jó panasz előkészítése időt és erőforrásokat vesz igénybe.
- 3) **A panasz beadása magában nem elégséges.** A munka legfontosabb része a beadás után kezdődik. A legtöbb panaszkezelési folyamat nem fog elegendő figyelmet fordítani az ügyünkre, csak akkor, ha úgy irányítjuk a dolgokat. Folyamatosan tájékoztatni kell őket a helyzet nemzeti szinten való alakulásáról, vagyis életben kell tartani az ügyet.

III. A folyamatok rövid áttekintése

Az állampolgári útmutató által bemutatott panaszkezelési folyamatok már eddig is sok segítséget nyújtottak számos területen. Előfordulhat, hogy ugyanazon ügyben egynél több szervezetnek is el lehet küldeni a panaszt. Ugyanakkor reméljük, hogy a folyamatok bemutatásának módja az Útmutatóban segítséget nyújt abban, hogy bárki ki

tudja választani a legmegfelelőbb megközelítést a konkrét esetekben. A panaszok több nemzetközi intézményhez történő eljuttatása ugyanakkor taktikus is lehet, ha szeretnénk a nyomást növelni és a figyelmet minél inkább felhívni az ügyre. De mérlegeljünk, mivel lehet, hogy az ellenkező hatást váltjuk ki. Mivel egyre növekvő számú ügy kerül a nemzetközi szervezetek elé, sokszor nem foglalkoznak olyan esetekkel, amelyek más szervezet kompetenciájába tartoznak.

Ajánlott az is, hogy jól tekintsük át a különböző panaszkezelési folyamatokat és az általuk nyújtott lehetőségeket. Ha előre megtervezzük milyen jellegű beadványt fogunk beadni az ügyben, sokkal hatásosabban tudunk odaillő érveket és bizonyítékokat keresni és találni a nemzeti és nemzetközi előírásoktól való eltérésre. A bizonyítékok jó dokumentálása az ügy komolyságának megítéléséhez kulcsfontosságú.

Számos olyan terület van, amelyet az útmutatóban ismertetett panaszkezelési folyamatok jól lefednek:

1) **A jogszabályok végrehajtása**

Az EU jogszabályok végrehajtása valamennyi tagállam felelőssége, mely érvényes néhány csatlakozó országra is¹, amelyek részéről az EU jogszabályokhoz hasonló előírások bevezetésére irányuló elkötelezettség részét képezi a Társulási Szerződésnek vagy hasonló dokumentumoknak. Az EU felelős azért, hogy biztosítsa és figyelemmel kísérelje ezen joganyag megfelelő átültetését a nemzeti szabályozásba és a nemzeti szinten való végrehajtását. Ezért, ha olyan eltéréseket vagy cselekedeteket tapasztalunk, amelyek az EU jogszabályaitól eltérnek, az EU polgárai - illetve ahol ez értelmezhető a társuló országok állampolgárai szintén - panaszaikkal fordulhatnak az Unióhoz, olyan szervezetekhez, amelyek felügyelik az EU működését, így az Európai Parlamenthez, EU Ombudsman-hoz vagy az Európai Bírósághoz. A panasz elküldése az Európai Bizottsághoz felhasználva annak Szabálysértési folyamatát talán a legközvetlenebb és leggyorsabb útja, hogy felhívjuk a figyelmet az uniós joggal való nemzeti szintű problémákra. Ugyanakkor, ha úgy gondolja az ember, hogy a Bizottság nem fordított elég figyelmet az ügyre és nem tette meg a szükséges lépéseket annak érdekében, hogy biztosítsa a közösségi előírások betartását, benyújthatja panaszát az Európai Parlament (EP) Petíciós Folyamatához, az EU Ombudsmanhoz vagy az Európai Bírósághoz. Az EP-hez beadott petíció segíthet nagyobb figyelmet fordítani az ügyre és nyomást gyakorolni, mivel az EP-nek felügyeleti szerepe van. Ugyanakkor fontos, hogy tudjuk, milyen típusú eredmény érhető el az ilyen típusú panasz-benyújtással. Az EU Ombudsman-hoz beadott panasz talán a legjobb megközelítés akkor, ha célunk, hogy az érveink komoly kivizsgálás alá essenek. Ugyanakkor az Ombudsman nem fog kivizsgálni olyan ügyeket, amelyek az EP Petíciós Bizottságához lettek benyújtva, vagyis fontoljuk meg, hogy melyik folyamat lehet a legmegfelelőbb ügyünkben. Az Ombudsman-hoz benyújtott ügyek feldolgozása ugyanakkor meglehetősen lassú. Előfordul, hogy 2 évnél hosszabb időszakot vesz igénybe. Az Európai Bíróság a legszélesebb-körű, és a legnehezebben elérhető közvetlenül az állampolgárok számára, de nem lehetetlen. Egyre több állampolgári beadvány az Európai Bizottsághoz azt eredményezte, hogy a Bíróság fontolgatja, hogy nyitottabb lesz mindenki számára.

¹ Például Bulgária, Románia és Horvátország, bizonyos mértékig Macedónia, Szerbia, Bosznia-Hercegovina és Albánia.

2) Az élővilág védelme

Az élővilág védelme része az EU joganyagának, és különösen tárgya az EU Élőhely és Madárvédelmi Direktívájának², ezért az 1. pontban bemutatott folyamat alkalmazható az ezen direktívákkal ellentétes ügyekben való eljárások során is. A Bizottság Szabálysértési eljárásában van néhány speciális lehetőség is. A Környezetvédelmi Főigazgatóság elkészített egy formanyomtatványt az Élőhely Direktíva előírásaival szemben tapasztalt szabálysértések bejelentésére. Néhány civil szervezet, mind a WWF vagy a BirdLife jelentős tapasztalatot halmozott fel az élővilághoz kapcsolódó szabálysértési eljárások terén, illetve kézikönyvet is írtak a témában.³

Az európai vadon élő élővilág és a természetes élőhelyek védelméről szóló egyezmény (Berni Egyezmény) szintén nagyon jó eszköz lehet az élővilágot érintő problémák esetében. Az Egyezmény adta az alapját az EU Élőhelyekre és Madarakra vonatkozó direktívájának és ezt követően is hasonló elveket közvetít az élővilág, mint európai érték megőrzése terén. Az Egyezmény különösen fontos az Unión kívüli, azt aláíró országok számára (2005. márciusáig 45 szerződő partnere volt az Egyezménynek). A Berni Egyezmény Bizottsága nagyon civil- és állampolgárbarát, ami könnyebbé teszi az érdekeink könnyű és hatékony érvényesítését.

3) Környezeti Hatásvizsgálatok (KHV) alkalmazása

A KHV folyamatot EU szinten egy direktíva is meghatározza, ami így lehetővé teszi, hogy a direktíva előírásainak és elveinek megszegése esetén az Európai Bizottsághoz fordulhatunk a szabálysértési eljárást használva, továbbá fordulhatunk az EU Ombudsmanhoz, az EP-hez vagy benyújthatjuk ügyünket az Európai Bírósághoz.

A KHV eljáráshoz kapcsolódó hiányosságok esetében létezik egy viszonylag új, de jó lehetőség is. Az Aarhus-i Egyezmény jogkövetési bizottsághoz is benyújthatjuk panaszunkat. Az Egyezmény garantálja az információkhoz való hozzáférést, a társadalmi részvételt a döntéshozásban és az igazságszolgáltatáshoz való jogot környezetvédelmi ügyekben. Az EU csak 2005-ben ratifikálta az Egyezményt és az Unió és a tagországok joganyaga még nem teljesen felel meg az Egyezmény alapelveinek. A jogkövetési bizottsághoz lehet benyújtani azokat a beadványokat, amelyek a kormány által nem végrehajtott vagy az Egyezmény alapelveivel ellenkezően végrehajtott lépéseket mutatják be. A folyamat **arra hivatott, hogy az Egyezménynek való nemzeti megfelelést javítsa**. Az egyes esetek bizonyítékként felhasználhatók az államok szélesebb körű nem-megfelelőségeinek feltárására, de a végeredmény célja az állam általános Egyezménnyel kapcsolatos hibáinak orvoslása és nem csupán az egyes egyedi esetek megoldása. A Bizottság eddig nagyon szorgalmasan felülvizsgálta a hozzá benyújtott beadványokat, noha ez változhat a jövőben a beadványok növekvő számának köszönhetően.

4) Információhoz való hozzáférés

Amennyiben az információkhoz való hozzáférés ügye uniós intézményt érint, úgy az EU Ombudsman tekinthető a legmegfelelőbbnek a panaszkezelési folyamatban. Az EU intézményeinek átláthatóságra vonatkozó előírásai⁴ lehetőséget adnak arra, hogy az EU

² 92/43/EEC Direktíva és 79/403/EEC

³ További információért WWF, 2005, "EU Complaints vs. the Birds and Habitats Directives: Using law for Nature", Kapcsolató Alberto Arroyo Schnell – alberto.arroyo@wwf.at, www.panda.org/epo. Az írás nem jelent meg.

⁴ Az EC, Tanács és Parlament dokumentumaihoz való hozzáféréstről szóló 1049/2001 szabályozás

Ombudsman-hoz nyújtunk be azon panaszainkat, amikor nem vagyunk megelégedve az információkérésünkre valamely EU intézmény által adott válasszal. Az EU Ombudsman foglalkozik az Európai Beruházási Bankkal kapcsolatos beadványokkal is.

Amennyiben megtagadták a hozzáférést valamely, szerintünk nyilvános dokumentumhoz nemzeti szinten, azt tanácsoljuk, hogy a nemzeti jog adta lehetőségeket kutassuk fel először. A jövőben célunk az, hogy összekapcsoljuk, és információt nyújtunk az Útmutatóban a vonatkozó nemzeti szintű civil szervezetekről és segítségnyújtási lehetőségekről. Amennyiben azok, akik a nemzeti szintű információhoz való hozzáférésre vonatkozó jogszabályokkal nehézségeik adódnak és nemzetközi szintre szeretnék emelni az ügyet, azt ajánljuk, hogy forduljanak az Aarhus-i Egyezmény jogkövetési bizottságához. Az az EU Direktíva, amely beépíti az Aarhus-i Egyezményt az uniós joganyagba, kialakítás alatt van. Ennek következtében a közeljövőben, a közérdekű információkhoz való hozzáféréssel kapcsolatos problémás ügyben szintén fordulhatunk majd a Bizottsághoz ugyanúgy, ahogy az EP-hez vagy az Európai Bírósághoz is.

5) Hivatali visszaélések az EU intézményeiben

Az ilyen esetekben az EU Ombudsman a legmegfelelőbb kapcsolattartó szerv: Mert ez pozíció egy olyan folyamat részeként lett kialakítva, amelynek célja az EU intézmények feletti állampolgári ellenőrzés végrehajtása. Problémás tevékenységek vagy a szükséges lépések végrehajtásának hiánya esetén érdemes az Európai Parlament Petíciós Bizottságához fordulni, amelynek szerepe van az Európai Bizottság felügyeletében.

6) Korrupció és az állami alapok nem megfelelő felhasználása

Az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF)⁵ kifejezetten azért hozták létre, hogy korrupciós esetekkel valamint minden olyan helyzettel foglalkozzon, amelyek károsan befolyásolják az Unió pénzügyi érdekeit. Az OLAF a Bizottság részét képezi, és mint ilyen, erős adminisztratív erővel rendelkezik. Ugyanakkor az OLAF költségvetésileg, illetve igazgatásilag autonóm, így független.

Az EU források nem megfelelő felhasználása esetén érdemes még az Európai Parlamenthez fordulni, panaszt benyújtani a Petíciós Bizottságához, illetve a beadványt továbbítani mind a Költségvetés mind a Költségvetési Ellenőrző Bizottság felé.

Az Útmutató angol nyelven letölthető innen:

http://www.bankwatch.org/guide/complaint_mechanisms.pdf

Az EU és ENSZ Panasztételi Folyamatok Állampolgári Útmutatóra vonatkozó további kérdések és megjegyzések esetében, kérjük forduljon hozzánk:

Anelia Stefanova anelias@bankwatch.org

Pippa Gallop pippa.gallop@macunlimited.net

⁵ EC Határozat 1999/352/EC alakította ki, működését Tanácsi Szabályozás 1073/1999 és 1074/1999 szabályozza