

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Tárgy: Javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelvre a környezet büntetőjog általi védelméről

COM(2007) 51 final – 2007/0022 (COD)

(2008/C 10/12)

2007. február 28-án a Tanács úgy határozott, hogy az Európai Közösséget létrehozó szerződés 174. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a fenti tárgyban.

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Mezőgazdaság, vidékfejlesztés és környezetvédelem” szekció 2007. szeptember 6-án elfogadta véleményét. (Előadó: Daniel RETUREAU.)

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2007. szeptember 26–27-én tartott 438. plenáris ülésén (a szeptember 26-i ülésnapon) 149 szavazattal 3 ellenében, 10 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményét.

1. Következtetések

1.1 Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság újból kifejezi támogatását az iránt, hogy a súlyos környezetkárosítások büntetőjogilag szankcionálhatók legyenek. Ismételten megerősíti, hogy véleménye szerint, az Európai Bizottság kompetenciájába kell annak tartoznia, hogy a tagállamokat arányos és visszatartó erejű büntetőjogi szankciók bevezetésére kényszerítse, amennyiben az a közösségi politikák alkalmazásának biztosításához szükséges, különösen ami a környezet súlyos károsítások elleni védelmét illeti; ezeket a szankciókat pedig minden tagállamnak alkalmaznia kell büntetőjogi rendszerének a keretén belül. A Bizottságnak végül az érintett területen alkalmazott büntetőjog hatékonyságát ellenőrző hatáskörrel kell rendelkeznie, és ténylegesen gyakorolnia kell e hatáskört.

1.2 Az irányelv létrehozására szóló javaslat különösen a (tervezet által súlyosbító körülménynek tekintett) bünszervezetek által elkövetett bűncselekményekre vonatkozik. Az EGSZB meg van ugyan győződve arról, hogy az ilyen tevékenységeket szankciókkal kell sújtani, ideértve a tagállamok büntetőjogi rendelkezéseinek e téren történő közelítését is, a Szerződés és az ítélkezési gyakorlat azonban egyértelmű kijelentéseket tartalmaz a bünszervezetek tevékenységének szankcionálásáról: a tagállamok büntetőjogi rendelkezéseinek közelítése elvileg csak az Európai Unióról szóló szerződés VI. címének megfelelő, büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés keretében valósulhat meg, nem pedig – amint azt az Európai Bizottság javasolja – az EK-Szerződés keretében.

1.3 Az EGSZB felteszi továbbá a kérdést, hogy a szabadságvesztés kötelező kiszabása bizonyos bűncselekmények esetén nem haladja-e meg az első pillérnek megfelelő hatáskört, és nem jelent-e beavatkozást a legmegfelelőbb büntetés megválasztásába, amely *a priori* továbbra is a tagállamok hatáskörébe kellene, hogy tartozzon.

1.4 Az EGSZB szerint a közösségi hatáskörnek arra kellene korlátozódnia, hogy meghatározza a betartandó kötelezettségeket, és előírja a büntetőjogi szankciókat. Az ezen túlmenő lépésekhez – a büntetés mértékének meghatározásához – az EU-Szerződés VI. címe alapján kerethatározatra lenne szükség.

1.5 Ennek megfelelően az a kérdés is felmerül az EGSZB-ben, hogy a közösségi jog keretében elő lehet-e írni a büntetések maximális mértékét.

1.6 Az EGSZB kívánatosnak tartja, hogy azok a nyilvánvaló politikai szempontok, amelyek a feladatkörök megosztásából és abból a szerepből erednek, amelyet – reményei szerint – a Parlament tölt majd be minden büntetőjoggal kapcsolatos törvénykezés során, a Bíróság pontosabb joggyakorlatának, vagy olyan intézményközi megegyezésnek vagy reformnak a tárgyát képezhessék, amelyet a folyamatban lévő kormányközi konferencia a szerződések reformjába beépíthetne. Az EGSZB ez utóbbi lehetőséget részesítené előnyben, mivel sürgősen szükség van a környezet védelmét szolgáló, hatékony büntetőrendelkezésekre.

2. Bevezetés

2.1 Az Európa Tanács 1998-ban egyezményt terjesztett elő aláírásra a környezet büntetőjog általi védelméről. Ez jelentős lépés volt, mivel ez volt az első olyan nemzetközi egyezmény, amely bűncselekményként kezelte az olyan tevékenységeket, amelyek környezeti károkat okoznak vagy okozhatnak. Németország – majd Franciaország és az Egyesült Királyság is – vonatkozott azonban ratifikálni az egyezményt. Ennek következtében Dánia és az Európai Bizottság egy-egy külön kezdeményezést terjesztett elő a környezet büntetőjog általi védelme érdekében.

2.2 A Tanács által – Dánia javaslatára, az Európai Bizottság ajánlásával és javaslataival szemben – elfogadott tanácsi kerethatározat definiált néhány környezet elleni bűncselekményt, amelyek büntetőjogi szankcióját a tagállamoknak kell meghatározniuk. A kerethatározat rendelkezései nagyrészt az Európa Tanácsnak a környezet büntetőjog általi védelméről szóló, 1998. november 4-i egyezményén alapultak, amelyet eddig tíz tagállam írt alá.

2.3 Az Európai Bizottság az egyes tanácsi formációk tekintetében a választott jogi alap ellen foglalt állást. A Bizottság az EKSz. 175. cikkének (1) bekezdését tartotta a megfelelő jogi alapnak, és 2001. március 15-én javaslatot terjesztett elő európai parlamenti és tanácsi irányelvre a környezet büntetőjog általi védelméről, amely e cikkben alapul⁽¹⁾, bár az EKSz. 174. cikke semmiféle közösségi büntetőjogi hatáskorról nem rendelkezik.

⁽¹⁾ HLC 180., 238. o.

2.4 Az Európai Parlament 2002. április 9-én állást foglalt az irányelvjavaslat, valamint a kerethatározat tervezete tárgyában. Támogatta az Európai Bizottság által ebben az időszakban favorizált megközelítést (az irányelvet és a kerethatározatot).

2.5 A Tanács azonban nem az Európai Bizottság által javasolt irányelvet és kerethatározatot fogadta el, hanem – az Európai Unióról szóló szerződés 34. cikkén alapuló – kerethatározata tervezetének a módosított változatát, amely – véleménye szerint – alkalmas eszköz a tagállamoknak a büntetőjogi szankciók bevezetésére való kötelezésére. Ugyanakkor hangsúlyozta, hogy a legtöbb tagállam elutasítja a Közösség büntetőjogi hatáskörének elismerését, és meg van győződve arról, hogy ezek a kérdések az EU-Szerződés VI. címében foglalt, büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés hatálya alá esnek.

2.6 Az ügy az Európai Bíróság elé került, amely 2005. szeptember 13-án hozta meg ítéletét ⁽²⁾.

2.7 A Parlament, a Bíróság, valamint a főtanácsnok úgy vélik, hogy a Közösségnek nincs általános hatásköre a büntetőjog harmonizálását illetően, az Európai Bizottság azonban néhány pontosan meghatározott területen – mint például jelen esetben, a környezetvédelem terén – büntetőjogi szankciók bevezetésére kötelezhetné a tagállamokat.

Az Európai Bizottság a maga részéről igen extenzív módon értelmezte az ítéletet, és nagyon kiterjedt hatáskört tulajdonított magának számos, a környezetvédelmen kívüli közösségi politikában.

2.8 A kerethatározatot semmisnek nyilvánító európai bírósági ítéletet követően az Európai Bizottság új irányelvjavaslatot terjesztett elő. Az ítélet szerint ugyanis a büntetőjog és a büntetőeljárás jog ugyan alapvetően nem a Közösség hatáskörébe tartozik, ez „azonban nem akadályozhatja meg a közösségi jogalkotót abban, hogy amikor a hatékony, arányos és visszatartó erejű büntetőjogi szankciónak a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóság általi alkalmazása a súlyos környezetkárosítások leküzdésének elengedhetetlen eszköze, a tagállamok büntetőjogával kapcsolatban megtegye a környezetvédelem tárgyában alkotott jogi normák teljes érvényesülésének biztosításához szükségesnek tartott intézkedéseket” ⁽³⁾. Az EGSZB emlékeztet az Európai Bíróság kifejezett utalására, amely szerint a Közösség elvben nem rendelkezik büntetőjogi hatáskörrel, ezt az EU-Szerződés a tagállami szuverenitás részének tekinti. A fent idézett, a „tagállamok büntetőjogával kapcsolatban” megtett „intézkedések” kifejezés eléggé homályos ahhoz, hogy a legkülönbözőbb, gyakran ellentmondásos értelmezésekre adjon lehetőséget.

2.9 Az ítélet alapján az Európai Bizottság most módosított irányelvjavaslatot ⁽⁴⁾ terjeszt elő, amely bűneseteket és büntetőjogi szankciókat foglal össze, mivel úgy véli, hogy a pusztán adminisztratív büntetések, illetve az egyes országokban alkalmazott bizonyos büntetőjogi szankciók nem eléggé egységesek

vagy túl gyengék ahhoz, hogy főként a szervezett bűnözésre megfelelően visszatartó hatást gyakoroljanak, valamint úgy látja, hogy a súlyos környezetkárosítás esetében alkalmazandó büntetőjogot ezért, minimális mértékben, harmonizálni kell – függetlenül attól, hogy az ilyen cselekményeket előre megfontoltan, szándékosan vagy súlyos gondatlanságból követték-e el.

2.10 Egy korábbi véleményében ⁽⁵⁾ az EGSZB üdvözölte az Európai Bizottság első irányelvjavaslatát és kerethatározat-tervezetét, amely szerint a tagállamoknak a környezet károsítása elleni küzdelem érdekében hatékony, arányos és visszatartó erejű büntetőjogi szankciókat kell alkalmazniuk. A Tanács kerethatározatának megsemmisítése iránti keresetet, amelyet az Európai Bizottság nyújtott be és a Parlament is támogatott, az EGSZB szintén támogatta, bár az Európai Bíróság nem engedélyezte tevékenységét az eljárás lezárása előtt.

2.11 Ezért a következő kérdéseket kell véleményezni:

- Az új javaslatok összhangban állnak-e az Európai Bíróság által meghatározott kerettel?
- A javasolt szankciók megfelelnek-e a hatékony környezeti jog és a nemzeti törvények magasabb szintű összehangolása céljának (az alkalmazandó jogszabályok hatékonyságának garantálásához elegendő mértékben elrettentő büntetőjogi szankciók kilátásba helyezésére vonatkozó kötelezettség)?

2.12 Az EGSZB-nek mindenesetre figyelembe kell vennie azt a széles körű vitát is, amely az ítélet óta a közösségi büntetőjogi hatáskörök kiterjesztése „alkotmányosságának” a kérdéséről folyik politikai és jogelméleti szinten, valamint az EK-Szerződésnek az EU-Szerződéssel szemben való elsőbbségéről folyó vitát ⁽⁶⁾, tekintettel arra a számos jogalkotási javaslatra, amelyet az Európai Bizottság felül kíván vizsgálni – mint például nemrég a szellemi tulajdon ⁽⁷⁾ terén.

2.13 Számos tagállam ténylegesen megkérdőjelezi az ítéletnek az Európai Bizottság általi, szerintük némileg extenzív értelmezését, mind az új környezetpolitikai javaslatok tartalmára vonatkozóan, mind a valamennyi közösségi politika (és nem kizárólag olyan egyértelműen átfogó jellegű politikák, mint a környezetvédelem) hatékony végrehajtása érdekében létrehozandó büntetőjogi „minimumra” tekintettel, noha mindenesetre az EK-Szerződés kifejezetten semmi hasonlót nem irányoz elő. Véleményük szerint az Európai Bíróság jogalkotási gyakorlatának a környezetvédelmi politikára kell korlátozódnia, mivel a környezet átfogó és határokon átnyúló témát jelent, ezenkívül pedig hűnek kell maradni az ítélet megfogalmazásához, illetve a Bizottságnak sem lehet szabad kezét adni a közösségi politikák terén.

2.14 Ebben a konkrét esetben az EGSZB csak a környezetpolitikai javaslatokról fejt ki álláspontját, mivel ez az egyetlen terület, amelyre kifejezetten vonatkozik az Európai Bíróság ítélete.

⁽²⁾ 2005. szeptember 13-i ítélet, C 176/03.

⁽³⁾ Az ítélet 48. pontja.

⁽⁴⁾ COM(2007) 51 final, 2007. február 9. – irányelv (tervezet).

⁽⁵⁾ Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak az Aarhusi Egyezmény végrehajtásáról szóló véleménye a következő tárgyban: Javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelv az igazságszolgáltatáshoz való hozzáféréssel kapcsolatban (COM(2003) 624 final) (HL C 117., 2004.4.30., 55. o.).

⁽⁶⁾ Megjegyzendő, hogy a szerződések reformjára vonatkozó megbízás a felülvizsgált EKSz. és EUSz. között egyenjogúságot biztosít.

⁽⁷⁾ CESE 981/2007 (a Hivatalos Lapban még nem tették közzé).

2.15 Összefoglalóan azt mondhatjuk, hogy az Európai Bizottság úgy döntött, hogy – a kiszabható büntetés alsó határának meghatározása formájában – javaslatot tesz büntethetőségi okokra és büntetőjogi szankciókra a „környezetkárosító bűncselekményekre” vonatkozóan, amely szankciók minden olyan természetes vagy jogi személyre kiszabhatók, aki súlyos környezeti károkat okoz, büntársként vagy felbujtóként vesz részt ilyen cselekményben, vagy súlyos gondatlanságból követ el ilyen károsítást. A javaslat szabadságvesztésről és pénzbüntetésről, valamint kiegészítő büntetésekről (5. cikk) rendelkezik, amelyeket az adott tagállam jogrendszere további büntethetőségi okokkal és szankciókkal egészíthet ki.

3. Az EGSZB megjegyzései

3.1 Az EGSZB csalódásának ad hangot amiatt, hogy a környezetvédelem területén a büntetőjogi szankciók – amelyeknek elvét és szintjét támogatja, mint ahogy azt 2005-ben az Európai Bizottság irányelv-javaslatával, valamint kerethatározat-javaslatával kapcsolatban tette – évek óta késnek, és meglehet, még hosszú ideig késni is fognak, mivel az egyes intézmények az EK- és az EU-Szerződésben foglalt hatáskörök elosztásáról nem tudnak megegyezni. Reményét fejezi ki aziránt, hogy az intézmények gyorsan megtalálják a politikai megoldást, a Parlament bevonására vonatkozóan is, valamint hogy a Szerződésekben foglaltakat a későbbi joggyakorlat során pontosíthatják, a munkáját éppen megkezdett kormányközi konferenciának, vagy ennek hiányában a Bíróságnak köszönhetően.

3.2 A tagállami jogba való átültetés során a tagállamok feladata lesz, hogy a büntetendő környezetkárosítások meghatározásának a fogalmait (például: „jelentős rongálás”) büntetőjoguknak megfelelően értelmezzék.

3.3 Az EGSZB megállapítja, hogy az irányelv elsősorban a súlyos károsításokkal foglalkozik, mégpedig különösen azokkal, amelyeket bünszervezetek vagy nagymértékben jogi személyek okoznak, és hogy közösségi szinten közelítenie kell a vonatkozó szankciókat, a bűnelkövetők által használt joghézagok elkerülése végett. A szervezett bűnözés kérdéseiben azonban az EU-Szerződés VI. címe, a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés alá esnek, ennek alapján egy megfelelő jogi eszköz, például kerethatározat tárgyát kell, hogy képezzék.

3.4 A bűncselekmény fogalma olyannyira széles értelmű, hogy egy brit bulvárlap azt a kérdést tette föl, vajon magánemberek is börtönbe kerülhetnek-e, ha virágot szednek, és véletlenül védett virág is kerül a csokorba. Utalunk kell arra, hogy a büntetőjogi szankciók csak a „súlyos” esetekre érvényesek, és hatékonyak, arányosnak és visszatartó erejűnek kell lenniük. A büntetés kiszabásával megbízott nemzeti büntetőbíró teljes jogértelmezési mozgásterét meg kell hagyni, hogy minden különleges esetben, a vétség súlyának felbecslése és az arányos büntetés kiszabása során, a bíróság függetlensége érintetlenül maradjon.

3.5 Az EGSZB üdvözlöi, hogy az irányelvjavaslat (3. cikk) részletesen megnevezi a büntetendő jogsértő tevékenységeket a *nulla poena sine lege* (nincs büntetés törvény nélkül) elvnek, a jog általános elvének megfelelően⁽⁸⁾, amely megköveteli, hogy a büntetőjogi rendelkezés világos és pontos legyen annak érdekében, hogy az érintettek félreérthetetlenül tisztában legyenek az

ebből eredő jogokkal és kötelességekkel; más szóval: nincs szankció pontos jogi alap nélkül.

3.6 A javaslatból egyértelműen kiderül, hogy a – tagállami, közösségi és nemzetközi – környezetvédelmi rendelkezések elleni bűncselekmények az Európai Bizottság által előirányozott büntetőjogi szankciórendszer tárgyát kell, hogy képezzék. Ez a különösen széles alkalmazási terület jogi problémát vethet fel a közösségi jog nemzeti alapjára, vagy a nemzetközi jog ellenőrzésének autonóm eszközeire vonatkozólag. Büntetendők a „súlyos károsítások”, amelyeket egyetlen tagállam területén vagy határon átnyúlóan követnek el. Az EGSZB mindazonáltal üdvözlöi ezt az anyagi és területi alapú alkalmazást, amely a környezetvédelem jellegéből adódik: a környezet károsítása többnyire nem egyetlen helyszínre korlátozódik, és nem áll meg az országhatároknál.

3.7 Jogi személyek esetében a javaslat büntetőjogi vagy nem büntetőjogi szankciókról rendelkezik, nem derül azonban ki egyértelműen, hogy kiszabhatók-e büntetőjogi szankciók természetes személyek, például egy érintett vállalat vezetése ellen is. A szankciók csak olyan személyekre érvényesek, akik a jogi személyhez tartoznak, és az érintett bűncselekményeket közvetlenül követték el, illetve felbujtóként vettek részt bennük. Az EGSZB szerint az irányelvnek – még ha csak kiegészítő jellegű szankciók formájában is – foglalkoznia kellene az olyan vezetők esetével, akik egyszerűen megszegték ellenőrzési kötelezettségüket.

3.7.1 Az EGSZB tudomásul veszi, hogy a javaslat 7. cikke meghatározza a maximális pénzbüntetések alsó határát, ám a tagállamok az irányelv átültetése során, adott esetben, súlyosabb büntetéseket is kiszabhatnak. Ez ugyan korlátozódik egy közösségi minimum biztosítására, de fennáll annak a veszélye, hogy különböző nemzeti büntetőügyi gondolkodásmódokat idéz elő. Az EGSZB a büntetőügyi logikák erősebb harmonizációja mellett foglal állást, hogy elkerülje annak a kísértését, hogy az eljáró bíróságok között választani lehessen („forum shopping”), készen arra, hogy a maximális pénzbüntetések alsó határát felemelje.

3.8 Márpedig az Európai Bizottság hatásvizsgálata szerint a tagállamoknak nagy mozgásterük van az irányelv átültetése során. Az EGSZB úgy véli, hogy az átültetés különbségei megakadályozhatják a környezeti büntetőjog hatékony harmonizációját, ezért biztosítani kellene a tagállami eljárás módok rendszeres felülvizelését. A tagállamok rendes, értelmezési mozgásterének, általánosságban véve, el kellene kerülnie azt, hogy olyan területeket hozzon létre, ahol a „legkisebb áron” lehet a környezetet szennyezni. Ennek megfelelően az EGSZB egyetértését fejezi ki a javasolt jogi alappal (EKSz., 175. cikk).

3.9 A szabadságvesztésekre vonatkozóan az EGSZB megállapítja, hogy a háromfokú skála formájában történő harmonizálás javaslata a Bel- és Igazságügyi Tanács 2002. április 25–26-i következtetéseinek felel meg. A javaslat alternatív szankciókról is rendelkezik – a környezet korábbi állapotának visszaállítására való kötelezettség mellett ilyen például az iparüzéstől való eltiltás –; a legtöbb súlyos, környezet elleni bűncselekmény azonban jelenleg is a bűncselekményből vagy vétségéből származó jövedelmek, vagyon és az elkövetéshez használt eszközök elkobzásáról szóló 2005/212/IB kerethatározat alkalmazási területe alá tartozik.

⁽⁸⁾ Az Európai Bíróság 2007. február 8-i ítélete, C 3/06 P, Groupe Danone.

3.10 Egyébként a 2–5 év közötti, maximális büntetés nem igazán lehet célravezető választás; a nagyobb harmonizáció érdekében inkább a maximális büntetés alsó határát kellene meghatározni, mivel az semmi esetre sem sértené a bíró mérlegelési mozgásterét.

3.11 Az Európai Bizottság ugyanakkor úgy véli, hogy az átültetés során a tagállamok értelmezési mozgásterének „határai” ellentmondanak az irányelv céljának – ezt illetően kerül az EGSZB és a Bizottság által előnyben részesített, különböző büntetőügyi logika konfliktusba. Az átültetés gyakorlatát vizsgálva, a javaslat céljának elérése érdekében, a két gondolkodásmód egyikéhez kellene kétségkívül ragaszkodnunk.

3.12 Az EGSZB tudatában van annak, hogy az európai integrációs folyamat jelenlegi szakaszában nem lehetséges ilyen tárgyú rendeletet hozni. Mindenesetre egyértelmű különbséget kell tenni az adminisztratív büntetések és a bűncselekmények között, hogy a tagállamok jogszabályainak jelentősebb különbözősége alapján az átültetés ne vezessen ahhoz, hogy egy bizonyos tett egyes tagállamokban büntetendő, másokban nem.

Kelt Brüsszelben, 2007. szeptember 26-án.

3.13 Az irányelv végrehajtásáról szóló jelentést (8. cikk) az EGSZB-nek is el kell küldeni.

3.14 E témában figyelembe kell venni az EGSZB korábbi ajánlásait ⁽⁹⁾, különösen a következő szempontokat illetően:

- keresetindítási jog (*ius standi/droit d'agir*, büntetőjogi eljárás indításának joga), amely lehetővé teszi, hogy testületek és nem kormányzati szervezetek az irányelv alapján bírósági keresetet indítsanak. Az Aarhusi Egyezmények rendszere – a kollektív keresetindítási jog bármilyen rendszerére nézve ajánlható – modellel szolgálhatna arra nézve, hogy az akkreditált NGO-k hogyan ültethetik át e jogot a gyakorlatba,
- az igazságügyi hatóságok együttműködésére és nyomozására irányuló eszközök erősítése a környezeti bűncselekmények üldözése érdekében, környezeti bűncselekményekkel foglalkozó különleges ügyészségek létrehozása,
- az európai jogi hálózatok felhasználása a határokon átnyúló bűncselekmények esetében szükséges együttműködés kiépítéséhez.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke
Dimitris DIMITRIADIS

⁽⁹⁾ CES 463/2001. július 31. (NAT/114).