



Sprovođenje obaveza u skladu sa Arhuskom konvencijom

Igor DIZDAREVIC

Predavač

Evropski Centar za sudije i pravnike, EIPA Luksemburg

Uvod: Arhuska konvencija

- UNECE - Ekonomska komisija UN za Evropu usvojila je Konvenciju 1998.
- Na osnovu Konvencije daju se prava javnosti i uvode **obaveze** ugovornim stranama **i organima javne vlasti** u vezi sa pristupom informacijama, učešćem javnosti i pravu na pravnu zaštitu
- Konvencija je stupila na snagu 30. oktobra 2001.
- Ratifikovana je od strane Evropske zajednice (2005.) i svih zemalja članica
- Srbija pristupila Arhuskoj konvenciji 31.07.2009.

Transpozicija Arhuske konvencije u pravo EU

- **Pristup informacijama:** Direktiva 2003/4/EC obuhvata odredbe o žalbi pred sudom
- **Učešće javnosti:** Direktiva 2003/35/EC i uvođenje pravila o pristupu pravosuđu u Direktivi o proceni uticaja na životnu sredinu (bivši član 10a – sada 11)
- **Pristup pravosuđu: samo Predlog Direktive (COM(2003)624)**



- Uredba 1367/2006 o sva tri stuba, u kojoj se utvrđuju pravila primene odredbi iz Arhuske konvencije na institucije i organe Zajednice

Pristup informacijama

- Direktiva o javnom pristupu informacijama o životnoj sredini 2003/4/EC od 28. januara 2003.
- Novom Direktivom ukinuta je prethodna Direktiva 90/313/EEC
- Na osnovu nje se transponuju odredbe Člana 4, 5 i 9(1) Arhuske konvencije u pravo EU i osnažuju pravila pristupa informacijama o životnoj sredini



Ključni elementi Direktive

■ Ciljevi (Član 1)

- Garancija **prava pristupa** informacijama o životnoj sredini koje se čuvaju kod ili za organe javne vlasti (pasivni pristup informacijama) → stav 1
- Obezbediti **da su informacije o životnoj sredini postupno sve dostupnije** i da se saopštavaju javnosti (aktivni pristup informacijama) → stav 2

■ Definicije (Član 2)

- Informacije o životnoj sredini → treba da se tumače u širokom smislu

■ Izuzeća (Član 4)

- Osnov za odbijanje treba da se tumači restriktivno

Šta su informacije o životnoj sredini?

- Širok delokrug u Članu 2 “sve informacije u pisanom, vizuelnom, auditivnom, elektronskom ili bilo kom drugom materijalnom obliku” u kojima se navodi:
 - stanje elemenata životne sredine (u širokom smislu)
 - faktori, kao što su supstance, energija, buka, radijacija ili otpad, uključujući radioaktivni otpad, emisije, izlive i druga puštanja u životnu sredinu, koja utiču ili koji verovatno mogu uticati na elemente životne sredine
 - Itd...

Široko tumačenje Suda pravde EU: **C-321/96 Mecklenburg** pojam “informacije u vezi sa životnom sredinom” je širok

Izuzeca

- Brojna izuzeca navode se u Članu 4
- Član 4 : “Osnov za odbijanje tumači se restriktivno” + sudska praksa daje restriktivno tumačenje vidi **C- 233/00 Commission v. France (Komisija protiv Francuske)**
- **Nekoliko vrsta izuzeca:**
 - Upravni razlozi (državni organ ne raspolaže informacijom, zahtev je previše nejasan, itd.)
 - Zaštita posebnih interesa (poverljivost komercijalnih ili industrijskih podataka, intelektualna svojina, uključujući ... zaštitu životne sredine)

Pristup pravosuđu

Arhuska konvencija:

- Član 9(1):** Pristup pravosuđu u vezi sa odbijanjem ili neadekvatnim pružanjem informacija o životnoj sredini
- Član 9(2):** Pristup pravosuđu u vezi sa slučajevima učešća javnosti (→ Vidi Direktivu o Proceni uticaja na životnu sredinu)
- Član 9(3):** Pristup pravosuđu “radi osporavanja činjenja i nečinjenja privatnih lica i državnih organa koji krše odredbe svog nacionalnog prava koje se odnosi na životnu sredinu” (*actio popularis*, pored stava 1 i 2)

Arhuska konvencija

Član 9 (4): U okviru postupka treba da budu obezbeđeni adekvatni i delotvorni pravni lekovi, uključujući privremene mere ako je to merodavno, a postupak treba da bude pošten, pravičan, blagovremen i ne preterano skup.

Član 9(5): Strane potpisnice Konvencije dužne su da ustanove odgovarajuće mehanizme pomoći radi uklanjanja ili smanjenja finansijskih i drugih prepreka za pristup pravosuđu.

Lisabonski ugovor (Ugovor o Evropskoj uniji)

Član 6 (3) Ugovor o EU:

“**Osnovna prava**, garantovana Evropskom Konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda proisteklih iz ustavnih tradicija zajedničkih zemljama članicama, **sačinjavaju opšte principe prava Unije.**”

Član 19 (1) Ugovor o EU:

[...] “Zemlje članice su dužne da **obezbede odgovarajuće pravne lekove kojima se obezbeđuje delotvorna pravna zaštita u oblastima obuhvaćenim pravom Unije.**”

Pristup pravosuđu

- Predlog Direktive je sačinila i dostavila Komisija EU u oktobru 2003.(COM(2003)624)
- Nije bilo mnogo entuzijazma i podrške od zemalja članica EU
- Stoga je pridržavanje Konvencije od strane Evropske unije praćeno deklaracijom u kojoj je ona naznačila da “važeci zakonski instrumenti ne obuhvataju u potpunosti sprovođenje obaveza koje proističu iz člana 9(3) izuzev institucija EU [...]. Stoga su njene zemlje članice **dužne da obezbede izvršenje ovih obaveza** u trenutku odobrenja Konvencije [...].”
- **Pitanje: U kojoj meri se Član 9 (3) / pristup pravosuđu u stvarima zaštite životne sredine primenjuje u zemljama članicama?**

Pristup pravosuđu (Član 9(3)) u zemljama članicama EU

- Zemlje članice EU pripadaju različitim tradicijama pri čemu neke od njih obezbeđuju širok pristup pravosuđu (uključujući *actio popularis*) dok je u drugim pristup ograničeniji.
- Komisija je pokrenula studiju koja analizira raspoložive mere za pokretanje sudskog postupka zbog činjenja ili nečinjenja organa javne vlasti, 2007.
- Ograničenja pristupa pravosuđu su:
 - Pravna legitimacija (interes / samo osnovana NVO / učešće u predmetu)
 - Posebne odluke su izuzete iz postupka pred sudom
 - U slučaju sudskog postupka, često nema suspenzivnog efekat / teško se ostvaruje privremena mera
 - Troškovi sudskog postupka

Direktno dejstvo Člana 9(3) Arhuske konvencije

(C-240/09, prethodno pitanje, predmet iz Slovačke)

Sudski postupak između udruženja osnovanog u skladu sa zakonima Slovačke, čiji je cilj zaštita životne sredine i Ministarstva za životnu sredinu Republike Slovačke,

u vezi sa zahtevom udruženja da bude “strana” u upravnom postupku u vezi sa odobrenjem odstupanja od sistema zaštite vrsta kao što su mrki medved, pristupa zaštićenim oblastima, ili korišćenja hemijskih supstanci u tim oblastima, tj. pitanjima koja se odnose na Direktivu o staništima.

Direktno dejstvo Člana 9(3) Arhuske konvencije

Pitanje:

Da li je moguće prihvatiti da Član 9 a naročito Član 9(3) Arhuske konvencije **ima direktno dejstvo** u situaciji gde je EU pristupila tom međunarodnom ugovoru 17. februara 2005, ali do danas nije usvojila zakone na nivou Zajednice kako bi se izvršila transpozicija ugovora u komunitarno pravo?



Direktno dejstvo Člana 9(3) Arhuske konvencije

(C-240/09, prethodno pitanje, predmet iz Slovačke)

Sud pravde EU:

1. Mora se uvažiti da odredbe Člana 9(3) Arhuske konvencije ne sadrže nikakve jasne i precizne obaveze na osnovu kojih se direktno može urediti pravna pozicija pojedinaca.

Član 9(3), u pogledu sprovođenja ili dejstva, podleže usvajanju naknadne nacionalne mere.

Ali...

Direktno dejstvo Člana 9(3) Arhuske konvencije

Sud pravde EU:

2. Međutim, mora se prihvatiti da je cilj tih odredbi, iako su sročene u širokom smislu, **da obezbede delotvornu zaštitu životne sredine.**

U nedostatku pravila u EU kojima se uređuje to pitanje, **domaći zakonodavni sistem svake zemlje članice treba da utvrdi detaljna procesna pravila za uređenje postupaka za zaštitu prava** koja pripadaju pojedincima shodno pravu EU – **u ovom slučaju iz Direktive o staništima** – pošto su zemlje članice dužne da obezbede da ta prava budu delotvorno zaštićena u svakom slučaju.

Direktno dejstvo Člana 9(3) Arhuske konvencije

Sud pravde EU:

Sud koji upućuje pitanje treba da protumači u najširem mogućem smislu, procesna pravila u vezi sa uslovima koji moraju biti ispunjeni da bi mogao da se pokrene upravni ili sudski postupak u skladu sa ciljevima Člana 9(3) te konvencije i ciljem delotvorne sudske zaštite prava odobrenih pravom EU.

Organizacija za zaštitu životne sredine, kao što je slovačka NVO, mora imati mogućnost da pred sudom ospori odluku donetu nakon upravnog postupka koja je u suprotnosti sa pravom EU.



(C-115/09, prethodno pitanje, predmet Luenen)

Činjenice predmeta:

Kompanija Trianel planira da izgradi i upravlja termoelektranom na uglj u Linenu, Nemačka. Projekat podleže obaveznoj proceni uticaja na životnu sredinu.

U maju 2008, nadležni organ doneo je preliminarnu odluku kao i delimičnu dozvolu za projekat firme Trianel. Naveo je da nema pravnih primedbi u pogledu lokacije projekta.

NVO za zaštitu životne sredine (BUND) pokrenula je postupak protiv te preliminarne odluke / dozvole. Ona tvrdi da preliminarna odluka / dozvola sadrži formalne i materijalne nedostatke i tvrdi da ovaj projekat krši principe zaštite i predostrožnosti sadržane u zakonima protiv zagađenja, kao i uslove navedene u zakonima o zaštiti vode i prirode.

BUND nije imao pravo da uloži tu tužbu zato što NVO nije tvrdila da postoji **narušavanje materijalnog prava pojedinca, kao što je to uslov u nemačkom pravu**, da bi dobila *locus standi*.

(C-115/09, prethodno pitanje, predmet Luenen)

Pitanja:

1. Sud koji je uputio pitanje pita da li Član 11 Direktive o proceni uticaja na životnu sredinu obavezuje zemlje članice da dozvole NVO za zaštitu životne sredine da traže sudsko preispitivanje na osnovu toga što je u nemačkom zakonodavstvu povređena odredba o životnoj sredini relevantna za odobrenje projekata – uključujući odredbu čiji je cilj služenje samo interesima široke javnosti, a ne zaštita pravnih interesa pojedinaca.

2. Ako se na osnovu pravila nacionalnog procesnog prava ne omogućava da NVO koja se bavi zaštitom životne sredine (kao što je BUND) obezbedi *locus standi* da bi pokrenula postupak sudskog preispitivanja, da li ta NVO ima pravo da se pozove direktno na odredbe Člana 11?

(Evropski sud prave – Presuda od 12. maja 2011.)

Sud pravde EU:

1. S obzirom na uslove prihvatljivosti pokretanja sudskog postupka, u članu 11 su predviđene dve mogućnosti: prihvatljivost tužbe može zavisiti od “**dovoljnog interesa da se pokrene postupak**” ili od tvrdnje podnosioca tužbe da se radi o “**povredi prava**”, u zavisnosti od toga koji od ovih uslova je usvojen u nacionalnom zakonodavstvu.

Zemlja članica je dužna da odredi šta sačinjava dovoljan interes i povredu prava, u skladu sa ciljem da se zainteresovanoj javnosti da “**širok pristup pravdi**”.

Ove odredbe moraju se tumačiti u svetlu **ciljeva Arhuske konvencije**.

Sud pravde EU:

Poslednja rečenica Člana 11(3) mora biti tumačena u smislu da ‘prava koja mogu biti povređena’ moraju nužno obuhvatati pravila nacionalnog prava kojim se sprovodi zakon EU o životnoj sredini i pravila zakona EU o životnoj sredini koja imaju direktno dejstvo.

Na osnovu Člana 11 isključuje se zakonodavstvo kojim se ne dopušta da se NVO, u postupku pred sudom u kojem se osporava odluka kojom se odobrava projekat “za koji postoji verovatnoća da će imati značajno dejstvo na životnu sredinu”, pozove na to da to pravilo štiti samo interese široke javnosti a ne interese pojedinaca.

Sud pravde EU:

2.U članu 11 ostavlja se značajno diskreciono pravo zemlji članici da odredi šta sačinjava povredu prava i da odredi uslove u pogledu prihvatljivosti tužbe. Međutim, ovo ne važi za odredbe utvrđene u poslednjim dvema rečenicama Člana 11(3), pošto se smatra **da je dovoljan interes bilo koje NVO koja ispunjava uslove navedene u Članu 1(2) Direktive o proceni uticaja na životnu sredinu.**

Stoga, **NVO koja unapređuje zaštitu životne sredine, može da na osnovu poslednje rečenice Člana 11(3) ima pravo da se pred Sudom pozove na povredu pravila nacionalnog prava (ovde: proističu iz člana 6 Direktive o staništima), čak i kada takva pravila štite samo interese široke javnosti** a nacionalno procesno pravo to ne dozvoljava.



Igor DIZDAREVIC

Predavač

Email: i.dizdarevic@eipa.eu



<http://tinyurl.com/aegsoo7>



Twitter: [@igor_dizda](https://twitter.com/igor_dizda)