

Ako môžu mimovládne organizácie podporiť smernicu EÚ o prístupe k spravodlivosti?

Súbor nástrojov

Justice and Environment 2012

a Dvorakova 13, 602 00, Brno, CZ
t/f 36 1 3228462 / 36 1 4130300

e info@justiceandenvironment.org
w www.justiceandenvironment.org

Ako môžu mimovládne organizácie podporiť smernicu EÚ o prístupe k spravodlivosti? Súbor nástrojov

Úvod

J&E je **Európska sieť organizácií, ktoré sa zaoberajú zákonmi na ochranu životného prostredia**, pôsobí v Európe a jej členmi sú organizácie z rôznych krajín, ktoré sa buď výhradne zaoberajú právom životného prostredia alebo ho majú v programe ako jednu zo svojich činností. J&E sa usiluje o skvalitnenie **legislatívy a zavádzanie takých zákonov na ochranu životného prostredia** na národnej úrovni aj v rámci Európskej únie (EÚ), ktoré budú chrániť životné prostredie, ľudí aj prírodu. J&E to chce dosiahnuť intenzívnejším presadzovaním legislatívy EÚ prostredníctvom uplatňovania európskeho práva a prostredníctvom výmeny informácií na národnej, medzinárodnej a európskej úrovni.

J&E aktívne vystupuje v celom rade káz a prípadov, vrátane práv vyplývajúcich z tzv. Aarhuského dohovoru - práva týkajúce sa prístupu k informáciám, účasti na rozhodovaní a prístupu k spravodlivosti v záležitostiach ochrany životného prostredia. V uplynulých rokoch sme vydali veľa právnych analýz a komparatívnych štúdií, monitorujúcich správ, štúdií o jednotlivých krajinách a prípadových štúdií, stanovísk, právneho poradenstva, bulletinov a tlačových správ, kde sme venovali pozornosť práve otázke prístupu k spravodlivosti v oblasti životného prostredia; tieto dokumenty sú k dispozícii na tomto [odkaze](#).

Myšlienka nasledujúceho súboru nástrojov sa zrodila na Výročnom valnom zhromaždení J&E, ktoré sa uskutočnilo v dňoch 24. až 28. septembra 2012 v Budapešti, a neskôr mu právni experti J&E dali náležitú formu. Tento súbor nástrojov opisuje súčasnú situáciu a obsahuje niekoľko odporúčaní pre občiansku spoločnosť a mimovládne organizácie, ktoré tak majú možnosť prispieť k prijatiu takzvanej smernice o prístupe k spravodlivosti (Smernica A2J).

Situácia

Aarhuský dohovor

Dohovor UNECE o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia, obvykle známy ako Aarhuský dohovor, bol podpísaný 25. júna 1998 v dánskom meste Aarhus. Do platnosti vstúpil 30. októbra 2001. Nejde o ekologický dohovor v pravom zmysle slova vzhľadom na to, že nie je zameraný na ochranu životného prostredia. **Skôr je to dohovor obsahujúci procesné normy, ktorý opisuje spôsob, akým musia orgány verejnej správy zaisťovať tri prístupové práva** (na prístup k informáciám, na účasť v rozhodovaní a na spravodlivosť) verejnosti v otázkach životného prostredia. Ide o nový druh dohovoru, pretože je v mnohých ohľadoch veľmi silne previazaný s občianskou spoločnosťou, napríklad:

- Občianska spoločnosť sa veľmi intenzívne podieľala už na samotnom vypracovaní dohovoru, a to aj počas rokovaní o jeho obsahu v postavení pozorovateľa
- V orgánoch dohovoru je zastúpený celý rad zástupcov občianskej spoločnosti, napríklad vo Výbore pre dodržiavanie dohovoru alebo v Úrade
- Konečnými užívateľmi dohovoru sú zástupcovia občianskej spoločnosti, ktorí sú oprávnení iniciovať mechanizmus posúdenia súladu s ustanoveniami dohovoru

Vzhľadom na to, že nejde o dohovor s okamžitou účinnosťou a situácia si vyžaduje konanie tých krajín a organizácií, ktoré ho ratifikujú, je pre organizácie občianskej spoločnosti a verejnosť kľúčové, aby ustanovenia Aarhuského dohovoru boli zakotvené v legislatívnom rámci ich Strán¹.

¹ tých, ktoré podpíšu a ratifikujú dohovor

Aarhuský dohovor a EÚ

EÚ ako organizácia pre regionálnu (ekonomickú) integráciu sa k dohovoru pripojila tiež, rozhodnutím svojej Rady zo dňa 17. februára 2005 ([2005/370/EC](#)), ktorým sa vtedajšie Európske spoločenstvo zaviazalo dohovor prijať. Európske spoločenstvo však tiež prijalo výhradu ku kompetencii inštitúcií Spoločenstva vo vzťahu ku kompetencii členských štátov s ohľadom na článok 9.3 Aarhuského dohovoru. Tento článok dohovoru reguluje prístup k spravodlivosti a určuje, **že príslušníci verejnosti majú mať prístup k správne alebo súdne konaniu umožňujúci napadnúť konania a opomenutia právnických a fyzických osôb aj verejných inštitúcií, ktoré sú v rozpore s národným právom v oblasti životného prostredia**. Európske spoločenstvo vo vzťahu k vyššie uvedenému vyhlásilo, že:

„Členské štáty sú zodpovedné za plnenie týchto povinností v čase schvaľovania Dohovoru Európskym spoločenstvom a túto zodpovednosť ponosú aj naďalej, kým Spoločenstvo pri presadzovaní svojich právomocí na základe Zmlúv ES neprijme ustanovenie o zákone Spoločenstva, ktorý by upravoval presadzovanie týchto povinností.“

Situácia je taká, že ES (a EÚ) dosiaľ neprijali ustanovenia k tejto záležitosti; a teda neexistuje žiadny jednotný právny rámec, ktorý by reguloval prístup k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia za vyššie uvedených okolností a ktorý by harmonizoval systémy používané 27 členskými štátmi.

Podme aplikovať Aarhuský dohovor priamo!

Bez toho, aby sme zabiehali do podrobností ako bol tento koncept vypracovaný a aké sú jeho kritériá, postačí, keď povieme, že určité legislatívne kroky, ktoré prijala (vrátane uzatvorených medzinárodných zmlúv) EÚ, **majú priamy účinok a je možné ich priamo aplikovať** bez ďalšej podriadenej legislatívy na úrovni členských štátov.

Je možné Aarhuský dohovor aplikovať týmto spôsobom? Môžu sa mimovládne organizácie a verejnosť odvolávať na Aarhuský dohovor priamo v národnom právnom systéme a požadovať, aby bol na národnej úrovni uplatňovaný jeho článok 9.3 o prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia?

Na túto otázku neexistuje jednoznačná odpoveď a majú s ňou problémy aj súdni znalci. Našťastie sa **v jednom prípade na Slovensku objavil sudca**, ktorý dospel k záveru, že to je natoľko závažný problém, že je potrebné sa s ním obrátiť na Súdny dvor Európskej únie (CJEU) – preto vo svojom prípade požiadal o takzvané [prebežné rozhodnutie](#). CJEU však, bohužiaľ, dospel k záveru, že článok 9.3 Aarhuského dohovoru nemá priamy účinok a uviedol, že:

„Článok 9(3) Dohovoru [...] nemá v práve Európskej únie priamy účinok. Záleží však na [...] súde, aby v maximálnom možnom rozsahu interpretoval procesné pravidlá [...] tak, aby tým organizácia na ochranu životného prostredia získala možnosť [...] napadnúť pred súdom rozhodnutie prijaté v správnom konaní, pri ktorom hrozí, že bude v rozpore so zákonmi Európskej únie na ochranu životného prostredia.“

Podľa nášho názoru však tento výrok – i keď podporuje široký prístup k spravodlivosti –nepredstavuje pevný základ pre účasť mimovládnych organizácií v konaní. Ak dôjde k porušeniu národného práva na ochranu životného prostredia aj naďalej bude závisieť od prístupu súdu, či v danom prípade ozaj vyloží relevantný zákon v súlade s Aarhuským dohovorem.

Riešenie: Smernica A2J

Je teda v záujme občianskej spoločnosti a mimovládnych organizácií, aby Európska únia **mala samostatnú smernicu o prístupe k spravodlivosti** (v otázkach životného prostredia). Mnohí sa však obávajú toho, že by táto smernica mohla mať veľmi závažné dôsledky. V skutočnosti to nehrozí.

Podľa odhadov by dopad tejto smernice mal byť **nesmierne pozitívny** – mal by rozšíriť účasť verejnosti a prístup k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia všeobecne. V prípadoch, keď sa predpokladá negatívny dopad (obmedzenie existujúcej úrovne prístupu), je tomu možné zabrániť takzvaným „ustanovením o zachovaní stavu“, ktoré bude obsiahnuté v smernici. Toto ustanovenie zabráni oslabeniu progresívnejšej národnej úpravy ak by nová právna úprava zaisťovala nižšiu úroveň prístupu k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia, než existujúca národná legislatíva. J&E tieto dopady identifikovala a hodnotila v rokoch 2007 a 2012 a tiež ich neskôr zhrnula v [pozičnom dokumente](#). Kliknutím na tu uvedené odkazy si môžete prečítať štúdie s uvedením podrobností o dopadoch Smernice A2J na niektoré členské štáty ([Rakúsko](#), [Chorvátsko](#), [Česká republika](#), [Maďarsko](#), [Rumunsko](#), [Slovensko](#), [Španielsko](#)).

Čo sa teda teraz deje s [návrhom smernice](#)? Komisia vypracovala konečnú verziu v roku 2003 a ďalšie práce na tom, aby sa z návrhu stala záväzná norma EÚ, boli odvtedy Európskou radou pozastavené.

Otázkou však je, čo sa bude diať teraz, keď sa táto otázka opäť dostala na program konania. Komisia identifikovala **4 možné scenáre, ktoré by viedli k zlepšeniu situácie s ohľadom na prístup k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia**. Otázka, ktorý prístup preváži, bude závisieť do značnej miery od situácie v Bruseli, t. j. ako budú Komisia, Parlament a Rada v tejto kritickej otázke spolupracovať. Komisia uviedla nasledujúce 4 možné scenáre toho, ako môže podporiť prístup k presadzovaniu spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia. Je to potrebné, pretože za súčasných okolností sa začína právna neistota vyplývajúca z rozdielnych metód zavádzania a postupov uplatňovaných v jednotlivých členských štátoch, čo nenapĺňa očakávania tak Aarhuského dohovoru, ako aj zákonov EÚ, dostávať do rozporu so základnou logikou Únie, t. j. snahou o vytvorenie rovnocenných podmienok v celej Európskej únii. V takej situácii, keď členské štáty riskujú negatívny rozsudok CJEU, prestávajú byť ochotné túto otázku vo svojich krajinách akokoľvek právne upravovať. Existujú nasledujúce scenáre:

- a) **Status Quo**: v tomto scenári by Komisia kládla väčší dôraz na podporu riadnej implementácie členskými štátmi tým, že vydá mäkké právne dokumenty, ako sú smernice, oznamy, bude iniciovať školenia pre súdne orgány, sudcov atď.
- b) **verzia „preverovanie súladu“**: V tomto scenári by Komisia začala v konkrétnych prípadoch preverovanie súladu s normami práva EÚ (čo by si, mimochodom, vyžadovalo celý rad dôkazov); tento postup by však nakoniec viedol k priaznivým rozsudkom CJEU – čo na druhej strane povedie k rozvoju precedenčného práva a teórie práva
- c) **stará verzia smernice**: V tomto scenári by sa Komisia pokúsila znovu predložiť starý návrh smernice (verzia z roku 2003); ten by sa však s najväčšou pravdepodobnosťou stretol s rovnakým odporom ako predtým
- d) **prepracovaná verzia smernice**: V tomto scenári by sa Komisia pokúsila predložiť prepracovaný návrh smernice v snahe o začatie nového a konštruktívneho kola rokovaní, ktoré by v konečnom dôsledku mohli viesť k prijatiu smernice A2J

Ktorý variant nakoniec zvíťazí? V tejto chvíli nevieme, ale pevne dúfame, že nakoniec zvíťazí scenár d). Objavili sa zvesti o tom, že celý proces prebehne pravdepodobne najskôr až v prvej polovici roka 2013, t. j. počas [írskeho predsedníctva EÚ](#).

Čo sa teraz deje „v zákulisí“?

Úvodzovky sú tu celkom na mieste, pretože proces prípravy smernice A2J vôbec neprebíha mimo zraku verejnosti, obvykle nasleduje po veľmi transparentnom a komplexnom procese EÚ v celom rade záležitostí, takže mnoho vecí v skutočnosti prebieha pred oponou. Najdôležitejší vývoj je v tomto ohľade nasledujúci:

1. Výskumní pracovníci univerzity v Maastrichte (Holandsko) vedení profesorom Janom Darpö z univerzity v Uppsale (Švédsko) vypracovali právnu analýzu situácie zavedenia článku 9.3 Aarhuského dohovoru v 17 členských štátoch.
2. Ten istý tím vypracoval aj prieskum o ekonomických dôsledkoch prístupu k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia (napr. viedlo by rozšírenie prístupových práv k miliónom súdnych prípadov, ktoré by v konečnom dôsledku zaplavili súdy?)

Pripomienky k štúdiám môžu byť odoslané do 15. januára 2013 na nasledujúcu [emailovú adresu](#).

3. Prebiehajú tiež dôležité mítingy, na ktorých sa prerokovávajú závery a zistenia týchto štúdií, a to ako pre kompetentné národné orgány, ako aj pre sudcov v jednotlivých krajinách.

Aj keď sa na týchto mítingoch nemôžu zúčastniť zástupcovia verejnosti, výstupy z nich si môžu ľudia preštudovať na internete; verejnosť tak môže získať základné informácie, čo jej umožní predkladať k uvedeným štúdiám svoje pripomienky.

4. A v neposlednom rade prebiehajú ďalšie iniciatívy, ako je iniciatíva DG Justice: Takzvaný eJustice Portal. Na tomto portáli bude čoskoro (v polovici roka 2013) k dispozícii **27 národných informačných prehľadov, z ktorých každý bude obsahovať podrobné informácie o existujúcom systéme prístupu k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia v členských štátoch**. To by mal byť zdroj verejných informácií a pokynov, ktorého cieľom je uľahčiť prístup k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia.

Čo môžu teda mimovládne organizácie teraz robiť?

My v J&E sme toho názoru, že každá pripomienka, každý názor a každá podpora majú význam. Z toho dôvodu odporúčame mimovládnym organizáciám, ktoré chcú vlastnými prostriedkami podporiť prístup k spravodlivosti v otázke životného prostredia, toto:

- Navštívte [webovú stránku Komisie](#)** a zamerajte sa na štúdie o prístupe k spravodlivosti!
- Navštívte [webovú stránku J&E](#)** a preštudujte si naše hodnotenie dopadu Smernice!
- Ak sa chcete vyjadriť k záverom, **napište k štúdiám svoju pripomienku!**
- Napište email**, v ktorom Komisii navrhnete, aby Smernica A2J bola oficiálne predložená legislatívnemu procesu EÚ!

Ak budete potrebovať s niečím pomôcť, bez váhania sa na nás obráťte!

Kontaktné informácie

Meno: Dr. Csaba Kiss
Organizácia: J&E

Adresa: 1076 Budapest, Garay u. 29-31.
tel./fax: 36 1 3228462/36 1 4130300

e-mail: info@justiceandenvironment.org
web: www.justiceandenvironment.org

Tento dokument J&E bol financovaný z prostriedkov Stredoeurópskej iniciatívy. Výhradnú zodpovednosť za tento dokument nesie autor a

CEI nenesie zodpovednosť za akékoľvek použitie na základe informácií nachádzajúcich sa v tomto dokumente.