ЕКОЛОГІЯ
ПРАВО ЛЮДИНА
Верховенство права для захисту довкілля

НАРАДА СТОРІН ОРГУСЬКОЇ КОНВЕНЦІЇ

нотатки ЕПЛ

1. Нарада сторін Оргуської конвенції

Сьогодні 18 жовтня 2021 року у Палаці Націй в Женеві урочисто відкривається чергова 7-ма сесія Наради Сторін Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості у процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Оргуської конвенції), за якою буде слідувати 4-та сесія Наради Сторін Протоколу про реєстри викидів та переносу забруднювачів (Протокол про РВПЗ).

З нагоди 20-тої річниці набрання чинності Оргуської конвенції. Ці заходи забезпечать платформу для Сторін, підписантів, міжнародних організацій, громадянського суспільства та інших зацікавлених сторін для обговорення досягнень та викликів у просуванні екологічної демократії, цифрової трансформації та сталого розвитку. Очікується, що на сесіях буде прийнято ряд важливих рішень, які визначатимуть діяльність в рамках Конвенції та Протоколу у наступний міжсесійний період.

Як і на попередніх сесіях Нарада Сторін Оргуської конвенції ухвалюватиме рішення про дотримання Сторонами положень Конвенції за результатами розгляду відповідних справ Комітетом з дотримання.

Прикро, але очікується, що цього року серед порушників Конвенції знову з'явиться Україна. Нагадаємо, що у зв'язку із прийняттям у 2017 році Закону України «Про оцінку впливу на довкілля» на попередній 6-ій сесії органи Конвенції закрили довготривалу справу, подану до Комітету МБО «Екологія-Право-Людина» (ЕПЛ) ще на початку двохтисячних щодо порушень права на доступ до інформації та права на участь у процесі прийняття рішень стосовно будівництва каналу Дунай-Чорне море через Дунайський біосферний заповідник.

Влітку цього року Комітет з дотримання схвалив свої висновки і рекомендації у іншій справі щодо України, порушеній за повідомленням ACCC/C/2014/118, поданим ЕПЛ у 2014 році. Справа стосується доступу до інформації, участі громадськості та доступу до правосуддя в контексті угод про розподіл продукції щодо Юзівської та Олеської площ та може мати суттєвий вплив на формування законодавчої бази у сфері надрокористування та екологічних прав. Із додатковою інформацією по справі можна ознайомитися на веб-сайті конвенції.

Представники ЕПЛ – директор Олена Кравченко та керівник інформаційно-аналітичного відділу Єлизавета Алексєєва братимуть участь у заходах в Женеві.

2. Угоди про розподіл продукції повинні надаватися громадськості, громадськість має право брати участь у їхній розробці, а також право оскаржувати їхню законність у судах

Сьогодні 21 жовтня 2021 року в рамках роботи Високого Сегменту 7-ма сесія Наради Сторін Оргуської конвенції офіційно схвалила низку рішень про дотримання Сторонами положень Конвенції за результатами розгляду відповідних справ Комітетом з дотримання. Серед інших порушниць цього разу знову фігурує Україна. Йдеться про справу щодо України, порушену за повідомленням ACCC/C/2014/118, поданим МБО «Екологія-Право-Людина» у 2014 році.

Своїм рішенням VII/8r Нарада Сторін схвалила висновки Комітету з дотримання про те, що:

а) не надавши на запит доступу ні до повного тексту угод про розподіл продукції на Юзівській та Олеській площах, ні до їхніх відредагованих версій (із вилученням конфіденційної інформації), Україна порушила свої зобов'язання за статтею 4 Конвенції;

б) не забезпечивши участь громадськості щодо проєктів угод про розподіл продукції щодо Юзівської та Олеської площ, Україна порушила свої зобов'язання за статтею 6 Конвенції;

в) затвердивши правові рамки, відповідно до яких участь громадськості забезпечується лише після того, як угода про розподіл продукції знаходиться на стадії впровадження, Україна порушила свої зобов'язання за статтею 6 Конвенції;

г) відмовивши неурядовій організації у праві оскаржувати законність угод про розподіл продукції, Україна порушила свої зобов'язання за статтею 9 Конвенції;

д) не забезпечивши розкриття запитуваної екологічної інформації негайно після того, як суд виніс рішення про її розкриття, Україна порушила свої зобов'язання за статтею 9 Конвенції щодо надання адекватного та ефективного засобу правового захисту у справах про доступ до екологічної інформації.

У світлі цих висновків Нарада Сторін рекомендувала Україні вжити необхідних законодавчих, нормативних, адміністративних чи інших заходів для того, щоб:

а) з урахуванням будь-яких редакцій, зроблених відповідно до пунктів 3 та 4 статті 4 Конвенції, тексти угод про розподіл продукції повністю надавалися представникам громадськості на їхній запит;

б) участь громадськості забезпечувалася щодо проєктів угод про розподіл продукції до їхнього затвердження, на ранній стадії, коли всі опції відкриті і може мати місце ефективна участь громадськості;

в) неурядові організації вважалися такими, що мають процесуальну правоздатність в процедурах перегляду (в тому числі судового) рішень, право на участь у яких надається громадськості згідно із Конвенцією;

г) були введені адекватні та ефективні засоби правового захисту для забезпечення того, щоб державні органи негайно виконували рішення судів щодо розкриття екологічної інформації.

Нарада Сторін звернулася до України із проханням подати до 1 липня 2022 року план дій (із відповідним графіком) на виконання вищезазначених рекомендацій, а також до 1 жовтня 2023 року та 1 жовтня 2024 року подати докладні звіти про прогрес щодо вжитих заходів та результатів, досягнутих у виконанні плану дій та вищезазначених рекомендацій. Нарада Сторін також зобов'язалася переглянути цю ситуацію на своїй восьмій сесії у 2025 році.

Щиро сподіваємося, що висновки Комітету з дотримання, схвалені Нарадою Сторін Оргуської конвенції отримають швидку і належну реакцію з боку урядових структур України. І тут мова йде і про, зокрема, надання громадськості текстів угод про розподіл продукції, про зміни у чинне законодавства, а також про відповідне корегування поточних законодавчих ініціатив, зокрема проєкту Кодекса про надра. МБО «Екологія-Право-Людина», яка з 2014 року відстоювала права громадськості в контексті угод про розподіл продукції, висловлює свою готовність надавати допомогу Міндовкіллю, ВРУ та іншим релевантним структурам у виконанні вищеперелічених рекомендацій.

3. Україна не взяла участь у нарадах Сторін Оргуської конвенції та Протоколу про РВПЗ

7-а сесія Наради Сторін Оргуської конвенції та 4-та сесія Наради Сторін Протоколу про РВПЗ у жовтні 2021 року стали першими, які Україна повністю проігнорувала. Особливо це прикро враховуючи обставини, наведені нижче.

Враховуючи ситуацію із Ковід-19, цьогорічні наради Сторін проводилися у гібридному форматі: із фізичною чи онлайн присутністю делегатів. Важко уявити важливіші справи, які могли з'явитися у фокал-поінтів цих міжнародних договорів Алли Лободи (фокал-поінт Оргуської конвенції) та Вікторії Кірєєвої (фокал-поінт Протоколу про РВПЗ), які не дозволили їм взяти участь у заходах найвищих органів Конвенції та Протоколу, що відбуваються один раз на чотири року.

Цього року Україна знову потрапила до списку порушниць Оргуської конвенції. У справі щодо України, порушеній за повідомленням ACCC/C/2014/118, поданим МБО «Екологія-Право-Людина» у 2014 році, Нарада Сторін визнала недотримання Україною положень статей 4, 6 та 9 Оргуської конвенції. Україна практично не приймала участі у розгляді цієї справи, особливо після зміни фокал-поінта у 2019 році. Держава не скористалася можливістю висловити свою позицію щодо рішення по справі ні попередньо під час підготовки проекту рішення (пані Лобода є членом Бюро Конвенції), ні безпосередньо під час Наради Сторін.

Україна вдруге не подала вчасно національну доповідь про впровадження Оргуської конвенції, і таким чином відомості по Україні не були включені до зведеної доповіді, яка розглядалася та була затверджена Нарадою Сторін. Особливо прикро те, що Україні дійсно є чим пишатися, зокрема, реєстром з ОВД та практикою Верховного

Суду України з питань доступу громадськості до правосуддя з питань, що стосуються довкілля. Принагідно згадаємо, що національна доповідь про впровадження Протоколу про РВПЗ була вчасно подана Секретаріату, але не була, як це вимагається, обговорена із громадськістю України.

На початку жовтня Міндовкілля оголосило про запуск національного РВПЗ в Україні. Можливість похвалитися цим прогресом також була втрачена. А це було би доречно, особливо у світлі першої і на сьогодні єдиної справи у Комітеті з дотримання Протоколу про РВПЗ за зверненням громадськості (МБО «Екологія-Право-Людина» у 2020 році).

Але найбільшою втратою стала відсутність голосу України у першому в історії Оргуської конвенції голосуванні. Не досягши консенсусу після трьох днів складних переговорів, рішення про дотримання Білоруссю вимог Оргуської конвенції щодо захисту екологічних активістів приймалося шляхом відкритого голосування. Нагадаємо, що перебуваючи в процесі розгляду справи про порушення положень Конвенції про заборону покарань, переслудівань чи будь-яких інших утисків осіб, які реалізують права згідно з Конвенцією, Білорусь рішенням найвищої судової інстанції у серпні 2021 року ліквідувала громадську організацію “Екодом”, яка була заявником у справі в Комітеті з дотримання, а також дві сотні інших громадських організацій. Реагуючи на такі кричущі утиски громадянського суспільства Комітет з дотримання рекомендував Нараді Сторін застосувати до відповідної Сторони найвищу санкцію – призупинити спеціальні права та привілеї Сторони з 1 лютого 2022 року, якщо до 1 грудня 2021 року Білорусь не відновить реєстрацію “Екодом”. Попри усі намагання білоруської делегації зірвати голосування, рішення було прийнято переважною більшістю голосів. Проти проголосували лише сама Білорусь, Казахстан, Киргистан та Вірменія. Голосування з цього питання разом із країнами Європейського Союзу продемонструвало би прихильність України принципам екологічної демократії та послало би важливий політичний меседж нашим європейським колегам.

Сподіваємося, керівництво прийме відповідні рішення щодо відповідальних державних службовців, які провалили свою роботу в рамках Оргуської конвенції та Протокола про РВПЗ.

4. Механізм швидкого реагування для розгляду випадків переслідування, покарання або утисків представників громадянського суспільства

На своїй 7-ій сесії Нарада Сторін Оргуської конвенції започаткувала новий орган в рамках конвенції – Спеціального доповідача з питань захисників довкілля. Причинами створення такого органу послужили усе більш серйозні сигнали про погіршення становища громадянського суспільства в регіоні і особливо в окремих Сторонах Конвенції.

Будучи стривожено серйозною ситуацією, з якою стикаються захисники довкілля, включаючи, зокрема, погрози, насильство, залякування, стеження, затримання та навіть вбивства, про які повідомляють як держави – члени ООН, як і міжурядові та неурядові організації, Нарада Сторін Оргуської конвенції прийняла рішення створити відповідний механізм у вигляді незалежного спеціального доповідача з питання про

захисників довкілля для швидкого реагування на передбачувані порушення зобов'язань із захисту екологічних активістів.

Згідно з рішенням Наради Сторін, мандат Спеціального доповідача буде полягати в проведенні заходів для захисту будь-якої особи, яка або: a) піддається переслідуванням, покаранням або утискам, або b) знаходиться під неминучою загрозою переслідувань, покарань або утисків – у будь-якій формі за спроби реалізувати свої права відповідно до Оргуської конвенції. Такі покарання, переслідування або утиски можуть бути результатом дій або бездіяльності державних або приватних структур або окремих осіб.

Як і до Комітету з дотриманню, скаргу Спеціальному доповідачу з питань захисників довкілля може подати: a) будь-який член суспільства від свого власного імені або від імені іншого члена суспільства; b) Сторона Конвенції; c) секретаріат. З урахуванням того, що мандат Спеціального доповідача носить терміновий характер, від скаржників не вимагається вичерпання національних засобів правового захисту до подачі скарги. Так само важливо відзначити, що інформація, представлена Спеціальному доповідачу, включаючи будь-яку інформацію, яка може мати відношення до особистості скаржника, буде зберігатися в таємниці.

З метою захисту скаржника від переслідувань, покарань або утисків Спеціальний доповідач може вжити один або декілька з таких заходів: a) видати припис про застосування негайного захисного заходу на адресу відповідної Сторони; b) видати припис про застосування безперервного захисного заходу на адресу відповідної Сторони; c) опублікувати публічні заяви і прес-релізи і активно поширювати їх через веб-сайт Спеціального доповідача, засоби масової інформації і соціальні мережі; d) використовувати дипломатичні канали; e) просити Голову Президії Наради Сторін використовувати дипломатичні канали, зокрема довести відповідне питання до відома глави держави або уряду і / або іншого високопосадовця відповідної Сторони; f) довести скаргу до відома інших відповідних правозахисних органів (наприклад, спеціальних доповідачів, національних незалежних правозахисних комісій і т.д.) і, наскільки це практично можливо і доцільно, координувати зусилля з цими іншими органами.

Захисним заходом є захід, рішення про застосування якого до відповідної Сторони було прийнято Спеціальним доповідачем у вигляді припису на її адресу 1) негайно утриматися від будь-яких дій, які можуть бути рівносильні переслідуванню, покаранню або утиску скаржника і будь-яких інших осіб, вказаних в рішенні про захисний захід; 2) невідкладно вжити заходів до захисту скаржника і будь-яких інших осіб, вказаних в цьому рішенні, від переслідування, покарання або утиску третіми сторонами. Захід захисту може бути або «негайним захисним захистом», або «безперервним захисним захистом». І щодо негайних, і щодо безперервних захисних заходів точний зміст заходів захисту буде в кожному випадку визначатися виходячи з конкретної ситуації з урахуванням характеру передбачуваних переслідувань, покарань і утисків, які є предметом скарги. У рішенні про захисну міру перераховуються конкретні дії, які пропонується здійснити відповідній Стороні для забезпечення того, щоб скаржник і будь-яких інших осіб, вказаних в рішенні про захисний захід, не піддавалася (піддавалися) подальшому переслідуванням, покаранням чи утискам.

Рішення про негайний захисний захід спрямовується Спеціальним доповідачем відповідній Стороні в терміновому порядку до завершення розслідування Спеціального доповідача, якщо у нього / неї є обґрунтовані підстави вважати, що та чи інша особа з дуже великим ступенем ймовірності може зіткнутися з покаранням, переслідуванням чи утиском у зв'язку з здійсненням своїх прав за Конвенцією. Безперервний захисний захід застосовується після того, як Спеціальний доповідач прийде до висновку про те, що відповідна Сторона порушила або могла порушити пункт 8 статті 3 Конвенції. Безперервний захисний захід буде залишатися в силі до тих пір, поки не буде скасований Спеціальним доповідачем, Нарадою Сторін або Комітетом з дотримання – в разі передачі справи цього комітету.

Спеціальним доповідачем може бути громадянин країн – Сторони Конвенції чи країни, яка підписала Конвенцію, який володіє високими моральними якостями і визнаною компетентністю в сфері діяльності правозахисників, при цьому бажано, щоб він мав відповідний юридичний досвід. Перш ніж приступити до виконання своїх обов'язків, Спеціальний доповідач повинен виступити на сесії Наради Сторін з урочистою заявою, в якій він / вона заявить, що виконуватиме свої обов'язки неупереджено і сумлінно. Призначення Спеціального уповноваженого заплановано у 2022 році для чого буде скликана позачергова сесія Наради Сторін.

5. Приєднання Гвінеї-Бісау до Оргуської конвенції

Оргуська конвенція замислювалася як регіональна конвенція, проте пункт 3 статті 19 Конвенції все ж передбачає для держав, які не є членами Європейської економічної комісії ООН, можливість стати її Сторонами зі схвалення Наради Сторін. Після тривалих підготовчих процесів на поточній 7-ої сесії Нарада Сторін Оргуської Конвенції привітала і схвалила приєднання Гвінеї-Бісау до Конвенції, а також закликала Сторони, міжнародні фінансові установи, міжнародні організації та інших зацікавлених суб'єктів надавати підтримку імплементації Конвенції в Гвінеї-Бісау. Таким чином Гвінея-Бісау стала 48 Стороною Оргуської конвенції.

Нарада Сторін також закликала інші зацікавлені держави вивчити питання про приєднання до Конвенції, висловлюючи свою тверду переконаність в тому, що приєднання до Конвенції приносить відчутні позитивні зміни в галузі законодавства і практики завдяки множинним вигодам не тільки для охорони довкілля, а й для соціальних і економічних аспектів життя людей.

6. Безпрецедентне рішення Наради Сторін Оргуської конвенції проти Білорусі

З 2012 року громадська організація Екодом та Білорусь перебувають в процесі розгляду справи про порушення положень Конвенції про заборону покарань та переслідувань екологічних активістів стосовно утисків антиядерної організації Екодом. На додачу до фактів, які досліджувалися раніше, у серпні 2021 Білорусь піддала іще жару у вогонь. Рішенням найвищої судової інстанції держава ліквідувала громадську організацію Екодом, яка була заявником у справі в Комітеті з дотримання, а також дві сотні інших громадських організацій. Це вперше з часів заснування Комітету, коли

Сторона, щодо якої було подано звернення, ліквідувала особу, що звернулася до Комітету з дотримання.

Реагуючи на такі кричущі утиски громадянського суспільства Комітет з дотримання рекомендував Нараді Сторін застосувати до відповідної Сторони найвищу санкцію – призупинити спеціальні права та привілеї Сторони з 1 лютого 2022 року, якщо до 1 грудня 2021 року Білорусь не відновить реєстрацію Екодом.

Попри усі намагання білоруської делегації зірвати голосування, рішення було прийнято переважною більшістю голосів. Проти проголосували лише сама Білорусь, Казахстан, Киргизстан та Вірменія. Присутній на засіданні міністр природних ресурсів та охорони навколишнього середовища Білорусі Андрій Худик назвав це рішення «дискримінаційним», «необґрунтованим» і «політично вмотивованим».

Нагадаємо, що до цього моменту усі рішення Наради Сторін Оргуської конвенції, в тому числі і рішення щодо дотримання тією чи іншою Стороною вимог Конвенції за результатами розгляду справи в Комітеті, приймалися консенсусом (включаючи рішення щодо України). Це було свідченням високої поваги Сторін до Комітету з дотримання, його висновків та рекомендацій. На жаль, цього разу не досягши консенсусу після трьох днів складних переговорів, рішення про дотримання Білоруссю вимог Оргуської конвенції щодо захисту екологічних активістів приймалося шляхом відкритого голосування.

І хоча найвища міра покарання в рамках цієї Конвенції була прийнята вперше, серед інших Сторін Оргуської конвенції також повідомляється про випадки переслідувань, покарань і утисків захисників довкілля, зокрема у Франції, Боснії та Герцеговині, Україні та Румунії (з січня 2017 року у 16 країнах). У світлі цього дуже важливим є заснований цією сесією Наради Сторін механізм швидкого реагування у формі Спеціального доповідача, який зможе діяти превентивно, не чекаючи, поки ситуація погіршиться, і реагуючи на найперші ознаки порушення. У 2022 році на екстраординарній сесії Наради Сторін країни оберуть Спеціального доповідача – за прикладом Ради ООН з прав людини – якому буде доручено отримувати скарги від жертв і піднімати питання перед відповідними урядами.

МБО «Екологія – Право – Людина», 2021
epl.org.ua

За додатковою інформацією звертайтеся до Єлизавети Алексєєвої,
e.aleksyeyeva@epl.org.ua