

Єжи Єндрошка
Участь громадськості в ОВД:
міжнародні вимоги та практика в
країнаї ЄС

Пілотний проект:
Тренінг з оцінки впливу на довкілля (ОВД) - Тренінг 2

Київ, 28-30 березня 2018

Зміст

- ОВД та участь громадськості
- Участь громадськості - принципи
- Процедурні кроки
- Доступ до правосуддя

Концепції залучення громадськості у процес прийняття рішень

- Цілі процедури залучення громадськості
 - Поінформування громадськості – громадськість поінформована
 - Консультування із громадськістю – громадськість поінформована і почута
 - Участь громадськості - громадськість поінформована, почута і її погляди враховуються
 - Референдум - громадськість поінформована і приймає рішення
- Зацікавлені сторони vs участь громадськості
 - Бізнес
 - Торгівельні союзи
 - Різні органи влади
 - Органи місцевого самоврядування
 - Громадськість
 - Участь зацікавлених сторін обмежує до кількох відомих НУО – не є участю громадськості (Спеціальний репортер ООН Catarina de Albuquerque)
 - Участь НУО у закритих консультативних групах – не є участю громадськості (справа ACC/51)

ОВД та участь громадськості - обсяг зобов'язань

- Обов'язковий елемент в ОВД
 - але
- Застосовується значно ширше, ніж ОВД
 - ОВД або СЕО не завжди вимагали участь громадськості
- Синергія з Орхуською конвенцією
 - ОВД та ст. 6
- Участь громадськості та доступ до правосуддя

Обов'язок сприяти та направляти участь громадськості згідно з ст.3.2 Орхуської конвенції

- Справа С-92 / Німеччина

- “обов'язок Сторони “намагатися забезпечити аби держслужбовці сприяли та надавали настанови громадськості... в координації участі в процесі прийняття рішень” стосується також і процедур прийняття рішень за межами відповідної Сторони, щодо яких органи відповідної Сторони не уповноважені приймати рішення” (абз. 85)
- “Хоча це зобов'язання “зусиль”, а не “результату”, тим не менше, зусилля, які вживаються, можуть підлягати перевірці належної старанності” (абз. 87)

Участь громадськості – Конвенція Еспо

- **Обов'язковий елемент**
 - Внутрішня система ОВД
 - Транскордонна процедура
- **Громадськість**
 - національна
 - зачепленої Сторони (з районів, на які поширюється вплив)
 - рівні можливості (ст.2.6)
- **Спільна відповідальність відповідних Сторін конвенції!**

Участь громадськості – Конвенція Еспо

- **Можливість подання коментарів (Ст.4.2)**
 - безпосередньо до компетентного органу Сторони походження
 - через Сторону походження (наприклад, через фокал-поінтів)
- **Коментарі**
 - щодо планованої діяльності
 - щодо документації з ОВД
 - "Будь-які коментарі" за Орхусом
- **Участь громадськості на різних етапах**
- **Громадськість інформується про остаточне рішення та можливості оскарження (ECE/MP.EIA/8)**

Участь громадськості в Директиві з ОВД – ст.6.2-6.6, ст.8 та ст.9.1

- З метою реалізації статті 6 Орхуської конвенції
- Зв'язок із транскордонною процедурою в контексті положення про рівні можливості в Орхуській конвенції (ст.3.9)
- Елементи процедури
 - Інформування (повідомлення) громадськості ст.6.2 та 6.5
 - Надання відповідної інформації - ст. 6.3
 - Можливість подання коментарів і думок - ст. 6.4 та 6.5
 - Врахування результатів участі громадськості - ст. 8
 - Інформування громадськості про рішення та його наявність (разом з причинами та міркуваннями, на яких базується рішення) - ст. 9.1

Хто зобов'язаний

- Обов'язки, пов'язані з доступом до інформації та участю громадськості, покладаються на органи державної влади
 - Широке визначення в Орхуській конвенції
 - Орган державної влади/компетентний орган
- Можливе делегування завдань (див. Маастрихтські рекомендації)
- Проблеми в країнах, де розробники є відповідальними за участь громадськості в ОВД

Відповідальність за участь громадянськості в ЄС

- Уповноважений орган
 - Орган, уповноважений дозволяти певну діяльність
 - Орган, уповноважений розробити/прийняти стратегічний документ
- Місцеві органи – у випадку діяльності із локальним впливом, яка дозволяється іншим органом
- Органи інших держав – у випадку транскордонного впливу
- Спеціалізовані органи
- Роль приватних суб'єктів та розробників
- Розподіл повноважень та делегування завдань

Роль приватних суб'єктів

- Приватні суб'єкти у участі громадськості
 - Консультанти з ОВД
 - Консультанти з СЕО
 - НУО
 - Спеціалізовані приватні фірми (переговорники)
- “За”
 - експертні знання
 - досвід участі громадськості
- “Проти”
 - підхід часто залежить від того, хто їх винайняв

Громадськість та зацікавлена громадськість

- Визначення з Орхуса - тепер входить до інших конвенцій
- Громадськість
 - Одна або більше
 - Фізичних або юридичних осіб
 - відповідно до національного законодавства чи практики, їх об'єднання, організації чи групи
- Зацікавлена громадськість
 - на яку справляється або може справлятися вплив, або
 - яка має зацікавленість
 - включаючи НУО:
 - Які сприяють охороні довкілля
 - Відповідають вимогам національного законодавства

Зацікавлена громадськість – КЛЮЧОВІ ПИТАННЯ

- Обов'язок визначати зацікавлену громадськість
 - на яку справляється або може справлятися вплив
- Зв'язок із впливом діяльності
 - Описаний в документації ОВД/СОО
 - технічні керівництва щодо передбачуваного діапазону впливу
 - Критерії визначення діапазону впливу
 - Не тільки рутинний вплив, але також вплив, що може мати місце у разі надзвичайної ситуації чи аварії
- Підхід до "має зацікавленість"
 - Не тільки юридичні чи матеріальні інтереси
 - Кожен, хто проявляє інтерес

Загальне правило – участь громадськості на ранньому етапі

- Кожна Сторона забезпечує участь громадськості вже на ранньому етапі, коли є всі можливості для розгляду різних варіантів і коли участь громадськості може бути найефективнішою” (Ст.6.4)
- Чи правило ”на ранньому етапі...коли є всі можливості для розгляду різних варіантів” стосується
 - послідовних рішень (Delena Wells приклад)?
 - конкретного рішення (визначення обсягу в ОВД)?
 - в обох випадках?
 - ❖ Чи може участь громадськості після закінчення будівництва вважатися такою, що відбувається ”на ранньому етапі” (ACC/C/17 – ЕС приклад)
 - "багаторівневе прийняття рішень"

Загальне правило– розумні строки

- Процедури участі громадськості передбачають розумні строки для різних етапів, що забезпечують достатній час для інформування громадськості і підготовки та ефективної участі громадськості (ст.6.3)
- Етапи
 - повідомлення
 - вивчення відповідних документів
 - надання коментарів
 - розгляд коментарів (АСС/С/3 Україна)
- Фіксовані vs плаваючі часові рамки (ССС/С/16, Литва)
- Час
 - традиційний святковий період (АСС/С/24, Іспанія)

Розумні строки - зміна підходу

- Підхід
 - (оригінальна Директива з ОВД) "відповідні строки для різних етапів процедури, для того аби забезпечити прийняття рішення **протягом розумного строку**"
 - (Директива з ОВД після Орхуса) "Встановлені розумні строки для різних етапів, повинні дозволяти достатні проміжки часу для інформування громадськості та для підготовки та ефективної участі зацікавленої громадськості у прийнятті рішень з питань, що стосуються довкілля".

“Строки” – не розумні

- “Строк у лише десять робочих днів, визначений Литовським законом про ОВД, на ознайомлення із документацією, включаючи звіт із ОВД, та підготовку до участі у процесі прийняття рішення щодо великого сміттєзвалища не відповідає вимогам щодо розумних строків” (Справа ССС/С/16 Литва)

Строки - розумні

“оголошення про громадське обговорення... передбачено для громадськості період близька 6 тижнів для вивчення документації і підготовки до громадського обговорення ... Громадське обговорення .. передбачало 45 днів на участь громадськості і можливість подати коментарі, інформацію, аналіз та думки щодо планованої діяльності... Комітет переконаний, що надання приблизно 6 тижнів зацікавленій громадськості на реалізацію права за Статтею 6.6 і приблизно такого ж часу стосовно вимог Статті 6.7.. відповідає вимогам цих положень у прив'язці до статті 6.3 Конвенції ” (Справа ССС/С/22 Франція)

Процедура участі громадськості

- Повідомлення – ст. 6.2
- Доступ до інформації - ст.6.6
- Можливість подання коментарів - ст.6.7
- Належне врахування коментарів громадськості - ст.6.8
- Інформування про прийняте рішення, яке є доступним для громадськості – ст. 6.9

Повідомлення (ст.6.2)

- Публічне повідомлення або індивідуальне (приклад С-15 Румунія)
- На ранньому етапі в процесі прийняття рішень
- Зміст регулюється докладно
- Спосіб:
 - Адекватний
 - Своєчасний
 - Ефективний

Повідомлення громадськості в

Директиві з ОВД

- Форма
 - публічні повідомлення або інші відповідні засоби, такі як електронні носії, де це можливо,
 - розміщення повідомлення в певному радіусі
 - публікація в місцевих газетах
- Детальний зміст повідомлення
- Зв'язок із ст. 6 Орхуської конвенції
 - громадськість vs зацікавлена громадськість
 - своєчасний, ефективний та адекватний спосіб інформування

Обов'язкові форми повідомлення громадськості в Польщі та Естонії

- Публічне повідомлення
 - веб-сторінка - (в бюлетені публічної інформації)
 - дошка оголошень в приміщенні компетентного органу
 - повідомлення в околицях проекту (автобусна зупинка, церква, місцевий магазин тощо)
 - преса (місцева чи національна)
- Індивідуальне повідомлення (лист) - до найближчих сусідів

Обов'язкові форми повідомлення громадськості у Великобританії

- На веб-сторінці компетентного органу
- індивідуальними повідомленнями - зацікавлених осіб
- публічним повідомленням –
 - протягом щонайменше двох тижнів в одній або декількох місцевих газетах, що поширюється на території, де буде здійснюватися планована діяльність
 - один раз у національній газеті
 - один раз у Лондонській Газеті і, якщо зазнає впливу територія в Шотландії, то в Единбурзькій Газеті; і
 - У випадку, якщо заявка стосується офшорної розробки
 - один раз у списку Ллойда; і
 - один раз у відповідному журналі про риболовлю.

“Адекватно”

“було чітко показано, що зацікавлена громадськість була поінформована про можливість взяти участь у процесі прийняття рішення щодо “шляхів розвитку сфери поводження із відходами у Вільнюському регіоні”, але не про процес стосовно великого сміттєзвалища, що будуватиметься у них по сусідству. Таке неточне повідомлення не може вважатися “адекватним” та таким що належно описує “природу можливих рішень”, як того вимагає Конвенція” (Справа ССС/С/16 Литва)

“Ефективно” - 1

“Вимога аби громадськість була поінформована “ефективним чином” означає, що органи влади повинні намагатися використовувати такі засоби інформування громадськості, які забезпечують, щоб усі, хто потенційно може бути зацікавлений, мали реальні шанси дізнатися про плановану діяльність та їх можливості для участі”
(Справа ССС/С/16 Литва)

“Ефективно” - II

Таким чином, якщо обраним методом інформування громадськості про можливості участі в процедурі ОВД є публікація інформації у місцевій пресі, набагато ефективніше було би опублікування повідомлення у популярній щоденній місцевій газеті, а ніж у щотижневому офіційному журналі, і якщо всі місцеві газети публікуються лише щотижнево, вимога щодо “ефективності”, встановлена Конвенцією, була би виконана шляхом радше обрання газети з накладом 1500 копій, аніж газети із накладом 500 копій” (Справа ССС/С/16 Литва)

Ст.6.6 - надання відповідної інформації

- Безкоштовно
- Якомога швидше
- Виключення із загальних правил щодо доступу до інформації згідно зі ст.4
- Зв'язок із ст. 6.2

Ст. 6.6 - зміст відповідної інформації

- Вся інформація, що стосується прийняття рішення
 - Опис ділянки, вплив та заходи
 - Нетехнічне резюме
 - Короткий зміст основних альтернатив
 - Звіти та висновки
- Проблемні питання
 - Документація з ОВД та авторське право (справа АСС/С/15, Румунія)
 - Необроблені дані (АСС/53/УК)
- Виключення
 - Конфіденційність провадження (АСС/51/Румунія)
 - Внутрішня кореспонденція (АСС/51/Румунія)
- Необхідність обмежено тлумачити виключення та збалансовувати інтереси (АСС/51/Румунія)

Можливість подання коментарів– ст. 6.7

- Два рівнозначні способи
 - Письмово
 - Під час громадських слухань
 - Іншим способом
- Будь-які коментарі – не повинні бути вмотивованими (АСС/С/16, Литва)
- Коментарі можуть стосуватися:
 - Якості звіту з ОВД
 - Планованої діяльності
 - Прийнятність проекту
 - Умови, що повинні бути накладені

Розгляд належним чином – ст.6.8

- розглянути належним чином коментарі громадськості
 - обов'язок прочитати і розглянути серйозно
 - але не завжди враховувати всі коментарі
- Будь-які коментарі vs „аргументовані або мотивовані коментарі”
- Достатній час для уповноваженого органу розглянути коментарі (АСС / С / З Україна)
- Належне врахування коментарів громадськості повинно бути відображено в обґрунтуванні
- Контекст
 - Доступ до правосуддя
 - Транскордонна процедури згідно Конвенції Еспо

Оприлюднення рішення- ст.6.9

- Вимоги
 - негайно повідомляти громадськість (АСС/С/8 Вірменія)
 - про рішення
 - де воно є доступним
 - зробити його доступним для громадськості (АСС/С/3 Україна)
 - загальнодоступні реєстри
 - загальнодоступні бази рішень
- Рішення має надаватися разом із обґрунтуванням:
 - Причин та
 - міркувань

Доступ до правосуддя

- Додано в 2003 році для впровадження статті 9 Орхуської конвенції
- Ст. 11 Директиви з ОВД вимагає забезпечення можливості оскаржити матеріальну чи процесуальну законність рішень, дій чи бездіяльності
- Тими, хто
 - має достатню зацікавленість, або
 - вважає, що мало місце порушення їх права
- Включаючи неурядові організації