

15 марта 2010 г.

ЕЭК ООН

Внеочередная сессия Совещания Сторон Орхусской Конвенции по доступу к информации, участию общественности в принятии решений и доступу к правосудию по вопросам охраны окружающей среды

Женева, 19 апреля 2010 г.

ПРИСОЕДИНЕНИЕ К КОНВЕНЦИИ СТРАН, НЕ ВХОДЯЩИМИ В РЕГИОН ЕЭК ООН (пункт 4 предварительной повестки дня)

Записка Секретариата

1. На двадцать третьем заседании (Женева, 20 ноября 2009 г.) Бюро Совещания Сторон Конвенции (ССК) решило, что было бы полезно добавить к повестке дня предложенной внеочередной сессии ССК пункт по рассмотрению заинтересованности к присоединению к Конвенции, выраженной странами, не входящими в ЕЭК ООН. Оно обратилось в Секретариат с просьбой вынести это предложение на рассмотрение Норвегии, которая, как ожидалось, обратится с официальной просьбой о созыве внеочередного ССК.
2. Запрашивая созыв внеочередной сессии ССК, Норвегия воспользовалась предложением Бюро и попросила, чтобы в повестку дня сессии вошел пункт по присоединению к Конвенции стран, не входящих в ЕЭК ООН. Ожидается, что в этом пункте Совещание рассмотрит любые изъятия конкретными странами, не входящими в ЕЭК ООН, желая присоединиться к Конвенции, а также обсудит в целом процедуры, связанные с присоединением к Конвенции стран, не входящих в ЕЭК ООН, с целью упрощения достижения вышеупомянутой цели в стратегическом плане.
3. Бюро попросило Секретариат подготовить документ для обсуждения данного вопроса для его предоставления на рассмотрение Совещания Сторон Конвенции.

I. ПРАВОВОЙ И ПОЛИТИЧЕСКИЙ КОНТЕКСТ

4. Узаконенная возможность для стран, не входящих в регион ЕЭК ООН, стать сторонами-участницами Орхусской Конвенции предоставлена в Статье 19, параграф 3, Конвенции, в которой говорится: «Любое иное государство, не упомянутое в параграфе 2 ранее, являющееся членом Объединенных Наций, может стать членом Конвенции после утверждения Совещанием Сторон.»

5. В течение ряда лет Стороны Орхусской Конвенции различными способами выражали свою поддержку присоединению к Конвенции стран, не входящих в регион ЕЭК ООН:
- (а) В последовательных декларациях, в частности, в Декларации в Лукке 2002 г. (см. <http://www.unece.org/env/pp/documents/mop1/ece.mp.pp.2.add.1.e.pdf>, para.33), в Декларации в Алмате 2005 г. (см. <http://www.unece.org/env/documents/2005/pp/ece/ece.mp.pp.2.add.1.e.pdf>, para.24) и в Декларации в Риге в 2008 г. (см. http://www.unece.org/env/pp/mop3/ODS/ece_mp_pp_2008_2_add_1_e_Riga.pdf, para.23);
- (б) На основе Решения II/9 Совещания Сторон Конвенции, в котором Стороны вновь подтвердили приглашение странам, не входящим в ЕЭК ООН, присоединиться к Конвенции и подчеркнули, что «не следует считать, что утверждение Совещанием Сторон Конвенции, как предусмотрено в параграфе 3 Статьи 19 Конвенции, предполагает проведение глубокого критического обзора национальной законодательной системы и административной практики этой страны» (см. <http://www.unece.org/documents/2005/pp/ece/ece.mp.pp.2005.2.add.13.e.pdf>, para.1 и 2);
- (в) В Стратегическом плане на 2009-2014 г.г., в котором Стороны Конвенции определили в качестве цели то, что «государства из других регионов мира должны иметь возможность эффективно использовать свое право присоединиться к Конвенции. Стороны Конвенции активно поощряют присоединение к Конвенции государств из других регионов мира с целью наличия в 2011 году Сторон Конвенции, не входящих в регион ЕЭК ООН» (см. http://www.unece.org/env/pp/mop3/ODS/ece_mp_pp_2008_2_add_16_e_StPI.pdf, Objective II.4).
6. На основе этих документов становится явным наличие существенной поддержки присоединению к Конвенции государств, не входящих в регион ЕЭК ООН, в принципе. Однако, слишком мало внимания уделялось вопросу о том, как следует истолковывать и применять на практике слова «при условии одобрения Совещанием Сторон Конвенции», кроме договоренности о том, что под этим не подразумевается глубокого обзора ССК национальной законодательных систем и административной практики предполагаемых Сторон Конвенции, не входящих в регион ЕЭК ООН.
7. Представители государств, не входящих в ЕЭК ООН, обратились в Секретариат с вопросами относительно процедур, при помощи которых такие государства могут присоединиться к Конвенции. Такие запросы явно указывают на необходимость прояснения этого вопроса.

II. ВАРИАНТЫ РАЗРЕШЕНИЯ ВОПРОСА ОБ УТВЕРЖДЕНИИ СОВЕЩАНИЕМ СТОРОН

8. Процесс присоединения к международному договору обычно – иногда в течение нескольких лет – включает в себя утверждение правительством страны, ее парламентом и президентом, после чего документ с изъяслением желания присоединиться к договору передается Депозитарию (Генеральному Секретарю ООН, представленному Отделом Договоров Службы по юридическим вопросам). Формулировка Статьи 19, параграф 3, затрагивает вопрос о том моменте, когда необходимо начать процесс с целью получения утверждения Совещанием Сторон Конвенции; и правительственный уровень, на котором должен быть выражен интерес, а также с какой степенью уверенности, чтобы заслужить внимание Совещания Сторон Конвенции.
9. Если предполагаемая Сторона Конвенции, не входящая в регион ЕЭК ООН, подаст заявку о присоединении к Конвенции Депозитарию, имеется риск того, что Депозитарий не сможет зарегистрировать это государство в качестве Стороны Конвенции. Предварительное признание такой возможности может стать сдерживателем для потенциальных Сторон Конвенции. Для государства будет, вероятно, слишком рискованно пройти через все стадии процесса присоединения к Конвенции без уверенности в том, что их вступление будет утверждено. Таким образом, имеет смысл перенести утверждение на более ранний этап в последовательности событий, приводящих к членству страны.
10. С другой стороны, если заинтересованное государство обратится к Совещанию Сторон Конвенции слишком рано в течение этого процесса, также могут возникнуть некоторые риски, заключающиеся, например, в том, что даже при наличии полной поддержки правительства для присоединения к Конвенции на том этапе не будет полной уверенности в том, что интерес правительства получит необходимую поддержку парламента или президента.
11. В том, что касается правительственного уровня, на котором должна быть высказана заинтересованность в присоединении к Конвенции, могут быть различные варианты, варьирующиеся от менее ограничительных, как, например, предварительное изъяснение заинтересованности чиновников на операционном уровне, до более обязывающих, как полноценное решение правительства. Предварительное изъяснение заинтересованности, подписанное министром окружающей среды, может стать еще одной альтернативой.
12. Если Совещание Сторон Конвенции будет утверждать присоединение государств, не входящих в ЕЭК ООН, по отдельности на своих сессиях, то тот факт, что они созываются обычно с интервалом в три года, имеет определенные последствия. В любой стране процесс наращивания момента в направлении присоединения к международному договору

зависит от того, насколько соответствующие чиновники проинформированы по данному вопросу и мотивированы для его продвижения. Чем дольше процесс, тем больше вероятность кадровых изменений на всех трех уровнях (правительство, парламент, президент) с соответствующей потерей момента движения.

13. Пока что Совещание Сторон Конвенции при посредстве решения II/9 дало сигнал о том, что «утверждение» не будет очень тяжеловесной процедурой. Тем не менее, если предполагаемые Стороны Конвенции вынуждены ждать три года после принятия политического решения о подаче заявки о присоединении к Конвенции, то это может закрепить мнение о том, что Конвенция в реальности является инструментом региона ЕЭК ООН, и что государства, не входящие в ЕЭК ООН, обладают вторичным статусом. В свою очередь, это способно уменьшить возможности цели Совещания Сторон в стратегическом плане в отношении того, что «государства из других регионов мира могут эффективно использовать свое право присоединиться к Конвенции».
14. Совершенно ясно, что Стороны Конвенции должны сделать политический выбор, как истолковывать требование об утверждении. Если имеется озабоченность тем, что требование утверждения ССК может стать сдерживателем для проявивших заинтересованность государств, и они хотят минимизировать любое такое сдерживающее воздействие, то имеются различные варианты. С одной стороны, может быть представлена поправка к Конвенции, удаляющая слова «после утверждения Совещанием Сторон Конвенции». Это привело бы положение Конвенции в соответствие с соответствующим положением ее Протокола, которое было принято на пять лет позже и не содержит требования утверждения ССК для присоединения государств, не входящих в ЕЭК ООН (Протокол по реестрам выбросов и переносу загрязняющих веществ, Статья 26 вместе со Статьей 24). В качестве альтернативы, ССК может договориться о введении процедуры принятия решений относительно заявок о присоединении к Конвенции между сессиями с учетом всех последствий, проистекающих из и для процедурных правил. Установление низкого или среднего порогового уровня для того, что можно считать достаточным изъявлением заинтересованности, чтобы заслужить внимание ССК, может быть еще одним способом упрощения процесса утверждения и, таким образом, упростить присоединение государств, не входящих в ЕЭК ООН.

III. ВЫРАЖЕНИЕ ЗАИНТЕРЕСОВАННОСТИ ОПРЕДЕЛЕННЫМИ ГОСУДАРСТВАМИ

15. Ожидается, что на своей внеочередной сессии ССК рассмотрит все изъявления заинтересованности в присоединении к Конвенции со стороны определенных государств, не входящих в регион ЕЭК ООН. Несколько представителей государств, не входящих в ЕЭК ООН, проинформировали Секретариат о возможной заинтересованности своих

государств в присоединении к Конвенции. В некоторых случаях это были лишь предварительные запросы. В одном случае ведется подготовка подробной объяснительной записки с рекомендациями относительно подготовки присоединения к Конвенции начальником отдела по конвенциям при министре окружающей среды. Секретариат связался с соответствующими чиновниками, пытающимися прояснить нынешнее состояние дел внутри своего правительства по предложению о присоединению к Конвенции, в том числе, по вопросу о том, имеется ли достаточный уровень готовности, чтобы официально сообщить об этом ССК, после чего Секретариат сможет предоставить последнюю информацию об этом на внеочередном ССК или ранее.