


Европейская экономическая комиссия

Совещание Сторон Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды

Комитет по вопросам соблюдения
Пятьдесят первое совещание

Женева, 15–18 декабря 2015 года

Пункт 9 предварительной повестки дня

Сообщения представителей общественности
**Выводы и рекомендации по сообщению
ACCC/C/2012/69 в отношении соблюдения Конвенции
Румынией***

Приняты Комитетом по вопросам соблюдения 26 июня
2015 года

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1–13	3
II. Краткое изложение фактов, материалов и проблем	14–46	5
A. Нормативно-правовая основа	14–19	5
B. Факты	20–30	6
C. Вопросы существа	31–44	9
D. Внутренние средства правовой защиты	45–46	12

* Настоящий документ представлен позже установленного срока в связи с графиком заседаний Комитета: срок представления настоящего документа (6 октября 2015 года) наступил до окончания работы пятидесятой сессии (Женева, 6–9 октября 2015 года).



III.	Рассмотрение и оценка Комитетом	47–90	12
IV.	Выводы и рекомендации	91–93	23
A.	Основные выводы в отношении несоблюдения	92	23
B.	Рекомендации	93	23

I. Введение

1. 16 марта 2012 Гринпис–ЦВЕ¹, Румыния, «Центр по правовым ресурсам и Европейская сеть организаций экологического права «Справедливость и экология» (совместно – «авторы сообщения») представили в Комитет по вопросам соблюдения Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам окружающей среды (Орхусская конвенция) сообщение, касающееся предполагаемого несоблюдения Румынией ее обязательств по статье 4, пункты 1 и 2, статье 6, пункт 6, и статье 9, пункт 4, Конвенции².

2. В частности, в сообщении утверждается, что соответствующая документация по оценке воздействия на окружающую среду (ОВОС), проведенной для прииска в Рошия-Монтанэ является неполной, поскольку в нее не были включены некоторые документы, касающиеся археологических памятников, и заинтересованная общественность не имела возможности изучить их, и по этой причине соответствующая Сторона не обеспечила соблюдение пункта 6 статьи 6 Конвенции. Кроме того, когда авторы сообщения обратились с просьбой предоставить эту информацию, а также лицензии на разведку/эксплуатацию и другую информацию, связанную с горнодобывающей деятельностью, им было отказано в доступе, и поэтому, согласно сообщению, соответствующая Сторона не обеспечила соблюдения пунктов 1 и 2 статьи 4 Конвенции. Наряду с этим, в сообщении утверждается, что судебные процедуры занимают много времени, чтобы решить это дело в суде, и поэтому соответствующая Сторона не обеспечивает соблюдения пункта 4 статьи 9 Конвенции.

3. Сообщение касается того же проекта, который был предметом сообщения АССС/С/2005/15 (см. ECE/MP.PP/2008/5/Add.7), в котором Комитет рассмотрел утверждения о несоблюдении соответствующей Стороной обязательств в отношении раскрытия документации по ОВОС. В указанном случае Комитет не считал, что соответствующая Сторона не соблюдает положения Конвенции, поскольку до принятия его выводов, ситуация была исправлена на национальном уровне и в закон, разрешающий не публиковать результаты ОВОС, были внесены поправки.

4. На своем тридцать шестом совещании (Женева, 27–30 марта 2012 года) Комитет в предварительном порядке вынес решение о том, что данное сообщение является приемлемым.

5. Согласно пункту 22 приложения к решению I/7 Совещания Сторон Конвенции 8 мая 2012 года сообщение было препровождено соответствующей Стороне. В тот же день авторам сообщения было направлено письмо. Общим сторонам было предложено ответить на ряд вопросов Комитета.

6. Соответствующая Сторона ответила на утверждения и на вопросы Комитета 5 октября 2012 года; авторы сообщения направили ответ 8 октября 2012 года.

7. В своем ответе от 5 октября соответствующая Сторона просила Комитет признать данное сообщение неприемлемым как «не имеющее отношения к

¹ Центральная Европа и Восточная Европа.

² Сообщения и другие соответствующие документы, полученные от авторов сообщения, соответствующей Стороны и Комитета, размещены на специальной веб-странице сообщения (<http://www.unecsc.org/env/pp/compliance/compliancecommittee/69tableromania.html>) на веб-сайте Комитета.

предмету Конвенции»³. Соответствующая Сторона утверждает, что сообщение «не имеет отношения к предмету Конвенции», поскольку: а) процедура ОВОС все еще продолжается, и поэтому никакого решения относительно проекта принято еще не было; б) вся информация, и в частности экологическая информация, была доступна для общественности; в) для процесса принятия решений, касающихся окружающей среды, лицензии на разведку/эксплуатацию не требуются.

8. На своем тридцать девятом совещании (Женева, 11–14 декабря 2012 года) Комитет постановил предложить авторам сообщения представить их замечания по возражениям Стороны в отношении приемлемости сообщения и в предварительном порядке запланировал обсудить содержание сообщения на своем сороковом совещании (Женева, 25–28 марта 2013 года). Авторы сообщения представили свои замечания 2013 года. Комитет с использованием своей электронной процедуры принятия решений подтвердил свое предварительное решение об обсуждении данного сообщения.

9. Комитет обсудил данное сообщение на своем сороковом совещании с участием представителей авторов сообщения и соответствующей Стороны. На том же совещании Комитет подтвердил приемлемость сообщения. В ходе обсуждения Комитет задал ряд вопросов соответствующей Стороне и предложил ей представить ответ в письменном виде после совещания, с тем чтобы затем авторы сообщения имели возможность представить свои замечания по этому ответу соответствующей Стороны.

10. Соответствующая Сторона и авторы сообщения представили свои ответы 22 мая 2013 года и 5 июля 2013 года соответственно.

11. Комитет подготовил проект выводов на своих сороковом–сорок седьмом совещаниях включительно, завершив подготовку проекта с использованием электронной процедуры принятия решений. Затем в соответствии с пунктом 34 приложения к решению I/7 проект выводов был направлен 23 февраля 2015 года соответствующей Стороне и авторам сообщения для представления замечаний. Им было предложено представить замечания до 23 марта 2015 года.

12. 15 апреля 2015 года соответствующая Сторона просила продлить срок представления своих замечаний. Она представила обновленную информацию 13 мая 2015 года и дополнительную информацию 15 июня 2015 года. Авторы сообщения также представили свои замечания 15 июня 2015 года.

13. В свете просьбы соответствующей Стороны о продлении срока представления своих замечаний по проекту выводов Комитет на его сорок восьмом совещании (Женева, 24–27 марта 2015 года) постановил принять свои выводы с использованием электронной процедуры принятия решений по истечении продленного срока представления замечаний по проекту выводов для соответствующей Стороны. Соответственно этому Комитет по вопросам соблюдения принял свои выводы 26 июня 2015 года с использованием электронной процедуры принятия решений с учетом замечаний, полученных от соответствующей Стороны и авторов сообщения, и постановил, что выводы должны быть опубликованы в качестве официального предсессионного документа для его пятьдесят первого совещания. Комитет просил секретариат направить выводы соответствующей Стороне и авторам сообщения.

³ Этот критерий был назван в качестве одного из возможных критериев для признания сообщения неприемлемым при вынесении Комитетом решения о приемлемости 30 марта 2012 года.

II. Краткое изложение фактов, материалов и проблем⁴

A. Нормативно-правовая основа

14. Законодательные акты, регулирующие доступ к информации в Румынии, включают: Закон 544/2001 о свободном доступе к информации, представляющей общественный интерес; Постановление правительства № 878/2005 о доступе общественности к экологической информации; Закон № 182/2002 о защите конфиденциальной информации; и решение 585/2002 о национальных стандартах в отношении секретной информации. Участие общественности регулируется Постановлением правительства № 445/2009⁵.

15. Закон 544/2001 предусматривает исключения из требования в отношении доступа общественности к информации (статья 12, пункты 1 и 2):

1) следующая информация, указанная в статье 1 и статье 11 соответственно, не подлежит размещению со свободным доступом для граждан:

...

b) информация о работе органов власти, а также сведения, касающиеся экономических и политических интересов Румынии, если они относятся к категории секретной информации в соответствии с законом;

...

2) ответственность за осуществление мер по защите информации, отнесенной к категориям, предусмотренным в пункте 1, возлагается на лиц и государственные органы, которые распоряжаются такой информацией, а также государственные учреждения, уполномоченные в соответствии с законом обеспечивать безопасность информации⁶.

16. Постановление правительства № 585/2002 предусматривает, что «в соответствии с законом эта информация относится к категории секретной государственной или служебной информации, в зависимости от ее важности для национальной безопасности, а также последствий ее несанкционированного разглашения или распространения» (статья 4); что такая информация может стать открытой а) по истечении срока конфиденциальности, б) если раскрытие этой информации более не может нанести ущерба национальной безопасности, национальной обороне, общественному порядку или интересам государственных и частных субъектов, которые владеют такой информацией, и с) если конфиденциальный статус был присвоен этой информации лицом, не имевшим на то полномочий (статья 20)⁵.

17. Закон № 182/2002 года предусматривает, что «конфиденциальный статус служебной информации определяется руководителем юридического лица на основе методологии, указанной в решении правительства» (статья 31), и что «запрещено классифицировать в качестве конфиденциальной служебную инфор-

⁴ В настоящем разделе кратко излагаются лишь основные факты, сведения и проблемы, признанные относящимися к вопросу о соблюдении, которые были представлены Комитету и рассмотрены им.

⁵ Более подробная информация об этих законах и нормах изложена в выводах Комитета по сообщению АССС/С/2010/51 (Румыния) (ECE/MP.PP/C.1/2014/12), пункты 20–25.

⁶ См. письменный ответ соответствующей Стороны на сообщение, полученный 5 октября 2012 года.

мацию, которая в силу своего характера или содержания направлена на информирование граждан об аспектах личных или общественных интересов, в целях поощрения или сокрытия уклонения от исполнения закона или препятствования правосудию (статья 31)⁵.

18. В соответствии с Постановлением правительства № 445/2009 об ОВОС документация, необходимая для инициирования процедуры ОВОС, включает уведомление с описанием проекта, разрешение на строительство и прилагаемые к нему планы. Если компетентный орган считает необходимым проведение ОВОС, разработчик обязан представить технический доклад и доклад об ОВОС, подготовленный сертифицированным специалистом (статья 8). Доклад об ОВОС должна включать в себя «описание элементов окружающей среды, которые могут подвергнуться значительному неблагоприятному воздействию в результате осуществления предлагаемого проекта, включая, в частности, население, фауну, флору, почву, воду, воздух, климатические факторы, материальные объекты, в том числе объекты архитектурного и археологического наследия, ландшафт и взаимосвязи между вышеупомянутыми элементами» (статья 11, пункт 1)⁵.

19. Доклад об ОВОС подлежит общественному обсуждению, при этом замечания могут представляться в устной или письменной форме компетентному органу или разработчику. Закон содержит положения о заблаговременном и эффективном участии общественности (статья 16, пункт 1). Официальное уведомление публикуется на веб-сайтах компетентного органа, природоохранного органа и разработчика, а также в общенациональных и местных газетах. Замечания в ходе этой процедуры должны быть приняты во внимание. После учета замечаний текст решения, включая обоснование, должен быть размещен на веб-сайте компетентного органа⁷. Участие общественности также необходимо для пересмотра или обновления решения (статья 21, пункт 1).

В. Факты

20. Коммуна Рошия-Монтанэ, включающая 16 деревень, расположена в долине реки Рошия в регионе Альба, Западная Трансильвания. Этот район еще с римской эпохи был известен своими минеральными богатствами. Государственный золотой прииск в этом районе был закрыт в 2006 году до присоединения Румынии к Европейскому союзу. Район по-прежнему считается крупнейшим неразработанным месторождением золота в Европе. В течение последующего периода канадская горнодобывающая компания пыталась получить разрешение на разработку нового золотого и серебряного прииска. Район также известен своим богатым археологическим наследием, при этом многие памятники датированы римской эпохой.

21. После подачи заявки разработчиком экспертиза показала необходимость в проведении ОВОС. Процедура ОВОС по данному проекту началась в конце 2004 года. 15 мая 2006 года разработчик представил доклад об ОВОС природоохранному органу. Были организованы консультации с участием общественности, в рамках которых были проведены 14 публичных слушаний в различных местах в соответствующей Стороне и два – в Венгрии.

22. В 2005 году авторы сообщения обратились с просьбой предоставить им лицензии на ведение горнодобывающей деятельности на прииске Рошия-

⁷ Там же, стр. 7.

Монтанэ, но им было отказано, а их апелляции в суд остались без удовлетворения⁸.

23. Планировалось, что процедура ОВОС будет завершена к 2007 году. Однако в 2007 году этот процесс был приостановлен из-за аннулирования судом разрешения на строительство и возобновлен после выдачи нового разрешения на строительство в апреле 2010 года.

24. Поскольку за прошедший период в законодательство были внесены изменения в целях выполнения стандартов Европейского союза, был подготовлен пересмотренный доклад об ОВОС, который вновь прошел процедуру консультаций с участием общественности. Доклад включал, среди прочего, соображения о сохранении археологических памятников римской эпохи. В 2010 году исследования по ОВОС были завершены, и доклад был представлен общественности для замечаний. Публичные консультации по документам, представленным разработчиком, состоялись в марте, апреле и мае 2011 года. В августе 2011 года разработчик направил свои ответы на замечания общественности. На момент представления настоящего сообщения процесс ОВОС для прииска Рошия-Монтанэ еще продолжался, и на момент принятия настоящих выводов окончательного решения по ОВОС принято не было.

25. В 2010 году Приказом № 2361/2010 правительства Румынии был утвержден перечень памятников национального значения. Класс «А» этого перечня включает шесть памятников национального значения на территории прииска Рошия-Монтанэ, включая римские галереи для добычи золота на горе Корнич. В 2011 году Министерство культуры и национального наследия (Министерство культуры) выдало свидетельство об отсутствии историко-культурной ценности шахтных галерей на горе Корнич. Выдача свидетельства об отсутствии историко-культурной ценности была основана на выводах исследования объектов археологического наследия из района Рошия-Монтанэ. В результате выдачи этого свидетельства часть галерей горных выработок на горе Корнич утратили статус особо охраняемого археологического объекта. Процедура выдачи свидетельства была проведена без участия общественности.

26. В 2010 году авторы сообщения просили предоставить им материалы археологической экспертизы и сопроводительную документацию, представленную разработчиком в Национальную археологическую комиссию при Министерстве культуры. Министерство культуры отклонило эту просьбу без объяснения причин. Авторы сообщения обжаловали решение об отказе предоставить материалы археологической экспертизы и сопроводительную документацию в Бухарестский суд. В своих представлениях в суд Министерство культуры заявило, что «материалы археологической экспертизы являются предметом научного творчества и на них распространяются авторские права»⁹. Бухарестский суд лишь частично удовлетворил претензии авторов⁸. В октябре 2012 года Буха-

⁸ Bucharest Court of Appeal, Section VIII for Contentious Administrative and Tax Matters, 7 November 2005, Civil decision No. 1587, File No. 1589/2005 (см. приложение IV к сообщению).

⁹ Bucharest Court, Ninth Department for Administrative and Fiscal Contentious Matters, 9 December 2011, Civil Judgement No. 4222, File No. 59715/3/2010 (см. приложение I к сообщению).

рестский апелляционный суд вынес решение в пользу Министерства культуры и полностью отклонил апелляцию авторов¹⁰.

27. В июле 2011 года авторы сообщения запросили копии свидетельства об отсутствии историко-культурной ценности и материалов археологической экспертизы объектов из Департамента культуры региона Альба Министерства культуры. Департамент предоставил авторам сообщения копию свидетельства об отсутствии историко-культурной ценности. Что касается документации, на основе которой было выдано свидетельство об отсутствии историко-культурной ценности (включая археологическую экспертизу), Департамент культуры региона Альба сообщил, что эта документация имеет очень большой объем и у них нет ни технических, ни людских ресурсов, необходимых для изготовления копий всей документации»¹¹. Авторы сообщения были проинформированы о том, что могут ознакомиться с документацией в офисе Департамента и что они могут даже снять копии за свой собственный счет¹¹.

28. В апреле 2010 года авторы сообщения запросили следующую информацию из Национального агентства минеральных ресурсов: а) действующие лицензии на разведку и эксплуатацию руд цветных металлов в Румынии; б) каков залицензированный объем руд цветных металлов для разведки/эксплуатации по каждой лицензии на горнодобывающую деятельность; в) каково нынешнее эксплуатационное состояние проекта в Бая-Маре (где в 2000 году произошла экологическая авария), какие были приняты меры для восстановления экологии в загрязненном районе и на каком этапе осуществления находятся эти меры; и d) копии первоначальных лицензий на разведку/эксплуатацию. Агентство не ответило на запрос авторов сообщения, и они обжаловали отказ предоставить доступ к этой информации в Бухарестский суд. Решением № 914/2011 от 7 марта 2011 года Бухарестский суд постановил, что Национальное агентство по минеральным ресурсам было обязано предоставить вышеупомянутую информацию¹². Агентство обжаловало это решение и дело было передано в Апелляционный суд Бухареста.

29. 13 февраля 2014 года Апелляционный суд Бухареста вынес решение, частично удовлетворяющее апелляцию Агентства¹³. Он отменил приказ Бухарестского суда предоставить информацию в отношении залицензированных объемов руд цветных металлов, отметив, что эта информация уже была предоставлена автором сообщения, и, таким образом, первоначальное решение не имело цели. Он также постановил, что приказ о предоставлении копий лицензий был необоснованным по причине того, что запрошенная информация затрагивает экономические интересы Стороны и, таким образом, относится к категории конфиденциальной информации в соответствии с законом.

¹⁰ Bucharest Court of Appeal, Section VIII, Fiscal and Administrative Legal Department, 4 October 2012, Civil Judgement No. 3421, File No. 59715/3/2010 (см. веб-страницу сообщения, решение, полученное 7 июня 2013 года).

¹¹ Ответы на вопросы Комитета соответствующей Стороны, полученные 22 мая 2013 года, стр. 8.

¹² Bucharest Court, Section IX for Contentious Administrative and Tax Matters, 7 March 2011, Civil Judgement No. 914, File No. 23774/3/CA/2010 (см. приложение VI к сообщению).

¹³ Bucharest Court of Appeal, Section VIII, Administrative and Fiscal Court, 13 February 2014, Civil Judgement No. 972, File No. 23774/3/2010 (см. веб-страницу сообщения, решение, полученное 15 июня 2015 года).

30. Несмотря на постановление Апелляционного суда, авторы сообщения утверждали, что на момент принятия настоящих выводов, они не получили запрошенной информации, упомянутой в пункте 28 выше¹⁴.

С. Вопросы существа

Статья 2, пункт 3, и статья 4 – доступ к экологической информации

Доступ к материалам археологической экспертизы

31. Авторы сообщения утверждают, что отказав в доступе к материалам археологической экспертизы и сопроводительной документации, представленной разработчиком для целей процедуры выдачи свидетельства об отсутствии историко-культурной ценности, соответствующая Сторона тем самым не обеспечила соблюдения статьи 4 Конвенции. Авторы сообщения заявляют, что состояние объектов культурного наследия, в той мере, в которой они подвергаются или могут воздействию состояния элементов окружающей среды, прямо включено в определение экологической информации в пункте 3 статьи 2 Конвенции.

32. Соответствующая Сторона утверждает, что отказ предоставить копию материалов археологической экспертизы является юридически корректным, поскольку запрошенная информация не охватывается термином «экологическая информация», как бы широко он не трактовался. Кроме того, государственный орган, располагающий запрашиваемой информацией, а именно Департамент культуры и национального наследия региона Альба, не имел возможности изготовить копии столь объемной документации (свыше 1 060 страниц) по причине нехватки технических и финансовых ресурсов. Вместе с тем авторы сообщения были уведомлены о том, что они могут ознакомиться с запрошенной информацией и самостоятельно изготовить копии в офисе Департамента культуры региона Альба.

Лицензии на недропользование и другая информация о горнодобывающей деятельности

33. Авторы сообщения также утверждают, что запрошенная ими в 2010 году информация, касающаяся горно-добывающей деятельности (см. пункт 28 выше), относится к экологической информации в соответствии с пунктами 3 b) и c) статьи 2 Конвенции, и поэтому постоянный отказ соответствующей Стороны предоставить доступ к запрошенной информации, представляет собой нарушение пунктов 1 и 2 статьи 4.

34. Кроме того, авторы сообщения отмечают, что лицензии на разведку и эксплуатацию были изъяты из открытого доступа в качестве конфиденциальной служебной информации. Авторы сообщения подчеркивают, что эти лицензии представляют собой административные акты, наделяющие частные структуры правом на разработку минеральных ресурсов, и являются экологической информацией по смыслу пункта 3 статьи 2 Конвенции. Согласно авторам сообщения, тот факт, что добыча полезных ископаемых может оказывать неблагоприятное воздействие на окружающую среду, означает, что эта информация должна быть публично доступна. Поэтому соответствующая Сторона должна была

¹⁴ Сообщение авторов сообщения, направленное по электронной почте от 15 июня 2015 года.

предоставить возможность ознакомиться с этой информацией. Отказавшись сделать это, соответствующая Сторона нарушила статью 4 Конвенции.

35. Что касается запрошенных лицензий на недропользование, соответствующая Сторона заявляет, что они не охватываются определением экологической информации. Лицензии на ведение горнодобывающей деятельности относятся к категории служебной информации. Лицензии в сфере горнодобывающей деятельности – это контракты с операторами, оговаривающие обязательства и права сторон; и в качестве таковых они классифицируются в соответствии с национальным законодательством (Закон № 544/2001 в сочетании с Постановлениями правительства № 182/2002, 585/2002 и 878/2005) и подпадают под действие пункта 4 d) статьи 4 Конвенции.

36. Соответствующая Сторона не сделала никаких комментариев по поводу предполагаемого отказа предоставить запрошенную информацию о состоянии участка Бая-Маре и принятых мерах по ликвидации последствий аварии.

Статья 6 – участие общественности в процедуре выдачи свидетельства об отсутствии историко-культурной ценности

37. Авторы сообщения утверждают, что имело место несоблюдение статьи 6 Конвенции на том основании, что свидетельство об отсутствии историко-культурной ценности было выдано без проведения процедуры участия общественности.

38. Соответствующая Сторона отвергает утверждения авторов сообщения. Она утверждает, что свидетельство об отсутствии историко-культурной ценности является административным актом, и утверждает, что по закону такой акт не требует участия общественности. Кроме того, государственные органы не обязаны уведомлять об основаниях для выдачи свидетельства об отсутствии историко-культурной ценности, которые обычно носят научный характер.

Статья 6, пункт 6 – неполная документация по ОВОС

39. Авторы сообщения утверждают, что представленная на обсуждение общественности документация по ОВОС в отношении прииска Рошия-Монтанэ является неполной, поскольку в ней отсутствуют следующие документы:

a) *археологическая экспертиза в отношении римских развалин.* Авторы сообщения утверждают, что такая экспертиза должна была быть включена в документацию по ОВОС. Кроме того, авторы сообщения утверждают, что в подготовленном в 2011 году заключении по итогам проверки участка некоторые археологические памятники были представлены неверно, а ряд других памятников, изученных археологом, был и вовсе не упомянут в документации по ОВОС;

b) *лицензии на разведку/эксплуатацию,* которые, по мнению авторов сообщения, были незаконно изъяты из открытого доступа в качестве служебной информации. Авторы сообщения подчеркивают, что эти лицензии являются экологической информацией (см. пункт. 33 выше) и должны были быть включены в документацию по ОВОС;

c) *информация о последующих этапах проекта в сопредельных районах,* таких как проект в Бучуме.

40. Авторы сообщения утверждают, что, поскольку вышеупомянутые документы в документации по ОВОС отсутствовали, соответствующая Сторона не обеспечила соблюдение пункта 6 статьи 6 Конвенции.

41. Соответствующая Сторона отвергает утверждения о несоблюдении статьи 6, пункт 6. Оно утверждает, что «законодательство об ОВОС не требует от разработчика проекта представлять какие-либо иные исследования, за исключением доклада об ОВОС, а также лицензии на разведку и эксплуатацию. Эти лицензии не могут накладывать какие-либо ограничения на оценку ОВОС, выводы которой являются обязательными, когда это предусмотрено в природоохранном соглашении»¹⁵.

Статья 9, пункт 4 – своевременность доступа к правосудию в отношении доступа к информации

42. Авторы сообщения утверждают, что судебные процедуры, касающиеся доступа к информации в соответствующей Стороне, не обеспечивают средств защиты, которые были бы своевременными, и что, таким образом, соответствующая Сторона не соблюдает пункт 4 статьи 9 Конвенции. В этой связи авторы сообщения ссылаются на следующие сроки: а) судебный иск о предоставлении доступа к материалам археологической экспертизы был подан 5 октября 2010 года; б) дело было зарегистрировано в Бухарестском суде 9 декабря 2010 года; в) суд вынес свое решение 9 декабря 2011 года и предписал Министерству культуры предоставить доступ к материалам археологической экспертизы, запрошенным авторами сообщения⁹; d) Министерство культуры обжаловало это решение, и решением от 4 октября 2012 года (письменное решение, полученное авторами сообщения в мае 2013 года) Апелляционный суд удовлетворил апелляцию Министерства культуры в отношении отказа в доступе к запрошенной документации на том основании, что указанная документация находилась в распоряжении не Министерства культуры, а Национальной комиссии по археологии, которая не будучи государственным учреждением, подведомственным Министерству культуры, является независимым специализированным научным органом, не имеющим юридической правосубъектности и выполняет консультативную функцию при Министерстве культуры¹⁰; и е) если бы в результате судебного разбирательства было принято решение в пользу истца, запрошенная информация была бы раскрыта спустя два года после подачи первоначального заявления и, следовательно, стала бы бесполезной.

43. Авторы сообщения также привели другие примеры, чтобы показать, что на судебные процедуры в отношении доступа к экологической информации может потребоваться несколько лет, прежде чем будет принято решение¹⁶.

44. Соответствующая Сторона опровергает утверждения авторов сообщения о несоблюдении пункта 4 статьи 9 и утверждает, что они являются необоснованными. Она отмечает, что, согласно результатам недавнего исследования, большинство зарегистрированных дел рассматриваются в течение шести месяцев¹⁷. Она также подчеркивает, что после принятия судом окончательного решения оно исполняется, при этом все решения полностью публикуются в официальных изданиях и электронных базах данных. Соответствующая Сторона ссылается на сложившуюся практику Европейского суда по правам человека, согласно которой разумность продолжительности срока судебного разбирательства должна рассматриваться в контексте конкретных обстоятельств дела¹⁸.

¹⁵ Ответ Стороны на сообщение, стр. 7.

¹⁶ Дополнительная информация от авторов сообщения, полученная 4 февраля 2013 года.

¹⁷ Romania, Superior Court of Magistracy, "Report on the State of Justice, 2011", см. (на румынском языке) http://www.csm1909.ro/csm/linkuri/10_04_2012_48486_ro.pdf.

¹⁸ *Buchholz v. Germany*, judgement of 6 May 1981.

Сторона утверждает, что срок в два года на рассмотрение дела в одной судебной инстанции не является чрезмерным. Наконец, соответствующая Сторона утверждает, что в распоряжении авторов сообщения имелись следующие правовые инструменты для ускорения судебного разбирательства, однако авторы сообщения не воспользовались ими:

- a) требование об изменении сроков проведения слушаний в национальных судах;
- b) требование ускорить судебное разбирательство с непосредственной ссылкой на положения Европейской конвенции;
- c) требование о наложении штрафа на судей, преднамеренно затягивающих рассмотрение дела;
- d) подача иска о возмещении за преднамеренное затягивание судебного производства¹⁹.

D. Внутренние средства правовой защиты

45. Когда в 2010 году им было отказано в возможности ознакомиться с материалами археологической экспертизы, авторы сообщения оспорили этот отказ в Бухарестском суде, который вынес решение в пользу авторов сообщения в первой инстанции. В своем решении от 4 октября 2012 года Бухарестский апелляционный суд затем отменил это решение в пользу Министерства культуры (см. пункт 26 выше).

46. Авторы сообщения также оспорили в судах отказ Национального агентства минеральных ресурсов раскрыть информацию о лицензиях на разведку и эксплуатацию. В марте 2011 года авторы сообщения выиграли дело в первой инстанции, однако Агентство подало апелляцию. Бухарестский апелляционный суд 13 февраля 2014 года принял решение, частично отменяющее постановление суда первой инстанции (см. пункт 29 выше).

III. Рассмотрение и оценка Комитетом

47. Румыния ратифицировала Орхусскую конвенцию 11 июля 2000 года. Конвенция вступила в силу для Румынии 30 октября 2001 года.

Экологическая информация – статья 2, пункт 3

Археологическая экспертиза и свидетельство об отсутствии историко-культурной ценности

48. По мнению соответствующей Стороны, свидетельство об отсутствии историко-культурной ценности и сопроводительная документация, включая заключение археологической экспертизы, не относятся к «экологической информации» для целей пункта 3 статьи 2 Конвенции. Она также утверждает, что лицензии на недропользование и другая информация о горнодобывающей деятельности, запрошенная авторами сообщения в 2010 году, не являются экологической информацией по смыслу определения, содержащегося в статье 2, пункт 3.

¹⁹ Ответ соответствующей Стороны на сообщение, стр. 16.

49. Комитет напоминает о том, что определение «экологической информации», содержащееся в пункте 3 с) статьи 2, включает, в частности, любую информацию в любой материальной форме о «состоянии объектов культуры и зданий и сооружений в той степени, в какой на них воздействует или может воздействовать состояние элементов окружающей среды или, через посредство этих элементов, факторы, деятельность или меры, упомянутые в подпункте 3) b)» в статье 2. Археологическая экспертиза содержит информацию о состоянии «объектов культуры и зданий и сооружений» (т.е. римских развалин), на которые «могут воздействовать мероприятия или меры, включая административные меры» (т.е. горнодобывающая «деятельность» или «административная мера» выдачи свидетельства об отсутствии историко-культурной ценности), «оказывающие или способные оказать воздействие на элементы окружающей среды» (например, почву, землю, ландшафт и природные объекты). В свете вышеизложенного Комитет считает, что определение экологической информации, безусловно, является достаточно широким, чтобы включать в себя археологическую экспертизу. Поэтому в доступе к информации не может быть отказано на том основании, что эта экспертиза не является экологической информацией.

50. По тем же причинам Комитет считает, что свидетельство об отсутствии историко-культурной ценности также подпадает под определение экологической информации в соответствии с пунктом 3 с) статьи 2 Конвенции.

Лицензии на недропользование и другая информация, связанная с горнодобывающей деятельностью

51. Что касается лицензий на недропользование и другой информации, связанной с горнодобывающей деятельностью, запрошенных авторами сообщения, Комитет отмечает, что согласно пункту 3 а) статьи 2 Конвенции состояние элементов окружающей среды включает в себя почву, ландшафт и природные объекты. Разведка и добыча руд цветных металлов является видом деятельности, которая оказывает или может оказать воздействие на состояние этих элементов окружающей среды, по смыслу определения, содержащегося в статье 2, пункт 3 б). Аналогичным образом выдача лицензии на недропользование является административной мерой, оказывающей или способной оказать воздействие на состояние элементов окружающей среды. Не утверждая на данном этапе выводов, что одно из исключений, предусмотренных в статье 4, пункт 4, может означать возможность отказа в раскрытии информации о некоторых аспектах лицензий на недропользование или информации о горнодобывающей деятельности, Комитет приходит к выводу о том, что запрошенные лицензии и другая информация о недропользовании, в том числе об «объемах руд цветных металлов», которые будут извлечены на основе этих лицензий, безусловно являются «экологической информацией» по смыслу статьи 2, пункт 3, Конвенции. Таким образом, Сторона была не вправе отказывать в доступе к такой информации на том основании, что она не является «экологической информацией».

52. Комитет хотел бы подчеркнуть, что, как только та или иная запрошенная информация признана «экологической информацией» по смыслу статьи 2, пункт 3, Конвенции, существует презумпция, что такая информация должна быть раскрыта. Первым шагом в этом процессе является запрос, по которому соответствующими органами должен быть выполнен целый ряд обязательных действий (см. статья 4, пункты 1–7). Ниже Комитет более подробно остановится на некоторых из этих обязательных мер.

Статья 4

Доступ к материалам археологической экспертизы

53. Соответствующая Сторона заявляет, что для соблюдения положений статьи 4 Конвенции было достаточно обеспечения того, чтобы общественность имела возможность на безвозмездной основе ознакомиться с материалами археологической экспертизы в офисе Департамента министерства культуры по региону Альба. Кроме того, авторы сообщения были уведомлены, что они могут за свой счет сделать копии запрошенных документов. Сторона утверждает, что такие действия нельзя рассматривать как необоснованный отказ в предоставлении доступа к информации.

54. Согласно представленной Комитету документации, указанная Департаментом культуры региона Альба причина отказа предоставить копии запрашиваемой информации заключалась в отсутствии у Департамента возможностей для удовлетворения этой просьбы. Она также указала, что она получала другие аналогичные просьбы. В своих ответах на вопросы Комитета, полученные 22 мая 2013 года, соответствующая Сторона заявила следующее:

Согласно статье 4, пункт 1 b), Конвенции государственные органы могут отказать в предоставлении доступа к экологической информации в случае, если «соответствующий государственный орган считает разумным представить ее в другой форме, при этом в данном случае должны быть указаны причины, оправдывающие представление информации в данной форме»²⁰. В рассматриваемом случае государственные органы проинформировали авторов сообщения об объективных причинах, по которым они не могли представить копии всех документов (большой объем информации, свыше 1 060 страниц), но разрешили авторам сообщения снять копии этих документов на их счет без установления какой-либо платы за эту услугу.

55. Комитет считает, что в соответствии с пунктом 1 статьи 4 Конвенции не достаточно ответить на просьбу о представлении информации от общественности в соответствии со статьей 4 просто путем предоставления бесплатного доступа для изучения информации. Пункт 1 статьи 4 содержит четко сформулированное требование предоставить общественности копии фактической документации. Что касается ссылки соответствующей Стороны на пункта 1 b) статьи 4, Комитет поясняет, что пункт 1 b) статьи 4 не дает какой-либо из сторон право на отказ в предоставлении копий запрашиваемой информации, а скорее относится к форме запрашиваемой документации: например, в бумажной форме, электронной форме или на компакт-диске. Предоставление бесплатного доступа к изучению запрашиваемой документации не равносильно предоставлению копий запрашиваемой информации. Таким образом, в данном случае Сторона не может сослаться на пункт 1 b) статьи 4, поскольку информация не была представлена авторам сообщения в любой другой форме и уже не имелась в другой форме.

56. Комитет отмечает, что государственный орган имел бы право согласно пункту 8 статьи 4 Конвенции потребовать разумную плату за предоставление копий запрашиваемой информации, если бы был заблаговременно представлен тариф таких сборов. Соответствующий орган не сделал этого. Из полученной

²⁰ Следует отметить, что ответ воспроизведен в том виде, в котором был получен, и что положения Конвенции процитированы неточно.

Комитетом информации неясно, существовала ли запрошенная информация в электронном виде. Если бы это было так, то было бы разумно предоставить авторам сообщения запрошенную информацию в этой форме. Однако, даже если соответствующая информация изначально не существовала в электронном виде, в свете заявления указанного органа о том, что он получал другие запросы в отношении той же информации, возможно данному органу было бы целесообразно отсканировать запрашиваемые материалы, чтобы затем иметь возможность удовлетворять просьбы как авторов сообщения, так и другие аналогичные запросы без больших дополнительных усилий. Однако этого не было сделано, при этом также не были использованы какие-либо иные средства для предоставления авторам сообщения копии запрошенной информации.

57. В своем сообщении авторы также утверждают, что им было отказано в доступе к материалам археологической экспертизы на том основании, что эти материалы являются интеллектуальной собственностью эксперта-археолога, который проводил экспертизу. Министерство культуры успешно воспользовалось этим юридическим исключением из правила доступа к информации в Бухарестском апелляционном суде¹⁰.

58. Комитет считает важным уточнить, что в контексте прав интеллектуальной собственности и раскрытия информации в данном случае материалы археологической экспертизы должны рассматриваться так же, как и материалы ОВОС. В этой связи Комитет ссылается на свои выводы по сообщению АССС/С/2005/15 (Румыния) (ECE/MP.PP/2008/5/Add.7):

28. Исследования по ОВОС подготавливаются с целью предоставления информации общественности в рамках административной процедуры. Таким образом, автор или разработчик не должны иметь права не допускать обнародования информации на основании положений законодательства об интеллектуальной собственности.

29. Комитет желает подчеркнуть, что в правовых системах, в которых законодательство об авторском праве может применяться к исследованиям по ОВОС, подготавливаемым для целей информирования общественности в рамках административной процедуры и предоставления такой информации в распоряжение государственных органов при принятии решения, это не должно ни в коей мере оправдывать общую необходимость исключения таких исследований из числа материалов, открытых для доступа общественности. Это, в частности, касается ситуаций, когда такие исследования являются составной частью «информации, имеющей большое значение для принятия решений», которая, согласно пункту 6 статьи 6 Конвенции, должна предоставляться в распоряжение общественности в рамках процедуры участия общественности.

30. ...Хотя это положение допускает, что запросы общественности о предоставлении определенной информации могут отклоняться в определенных обстоятельствах, связанных с правами интеллектуальной собственности, это может происходить только в тех отдельных случаях, когда компетентный орган считает, что обнародование данной информации способно негативно сказаться на правах интеллектуальной собственности. Исходя из этого, Комитет выражает большие сомнения в том, что это отступление могло бы когда-либо быть применимым на практике к документации об ОВОС. Но и в подобных ситуациях основания для отказа должны истолковываться ограничительным образом с учетом интересов общественности, соблюдению которых содействует обнародование информации. Решения о закрытии некоторых элементов данной информа-

ции для обнародования должны быть сами по себе ясными и транспарентными с точки зрения обоснования мотивов неразглашения информации. Кроме того, полное раскрытие информации, содержащейся в исследованиях по ОВОС, следует рассматривать в качестве правила, а возможное закрытие части этой информации – как исключение из этого правила.

59. Кроме того, Комитет считает, что соответствующая Сторона в данном случае не могла отказать в доступе к материалам археологической экспертизы на основании статьи 4, пункт 4 е) Конвенции (права интеллектуальной собственности). Поэтому Комитет считает, что соответствующая Сторона не обеспечила соблюдения пунктов 1 и 2 статьи 4 Конвенции по двум аспектам – ввиду непредоставления авторам сообщения бумажной или электронной копии (см. пункты 53–56 выше), а также из-за отказа в доступе на основании прав интеллектуальной собственности (см. пункты 57–58 выше).

Лицензии на недропользование и другая информация, связанная с горнодобывающей деятельностью

60. В свете своего анализа сферы охвата и смыслового значения «экологической информации», определение которой дается в пункте 3 b) статьи 2 (см. пункт 51 выше), Комитет считает, что авторы сообщения имели право на получение копий запрошенных лицензий на недропользование. Что касается запрошенной в 2010 году информации, связанной с горнодобывающей деятельностью, то за исключением информации, изъятой из правила, предусмотренного в пункте 4 статьи 4 Конвенции (и памятуя о том, что любые основания для отказа должны истолковываться ограничительно с учетом заинтересованности общественности в раскрытии этой информации и с учетом того, относится ли запрошенная информация к выбросам в окружающую среду), Комитет считает, что соответствующая Сторона должна была предоставить авторам сообщения доступ к запрошенной информации. Это включает в себя копии фактической документации, при этом информация, не подлежащая раскрытию, должна быть отцензурирована.

61. Соответствующая Сторона утверждает, что лицензии на недропользование и информация о горнодобывающей деятельности подпадают под исключение, предусмотренное в статье 4, пункт 4 d), на том основании, что их разглашение может отрицательно повлиять на конфиденциальную коммерческую и промышленную информацию²¹. В других документах²² Комитет подробно излагает свои мнения о том, каким образом соответствующей Стороне следует осуществлять пункт 4 d) статьи 4.

62. Комитет отмечает, что соответствующая Сторона обосновала свой отказ в предоставлении доступа к информации, связанной с горнодобывающей деятельностью, впервые после вынесения решения Бухарестским судом и его обжалования²³. По мнению Комитета, если разбирательство будет осуществляться таким образом, то это не будет способствовать осуществлению Конвенции. От-

²¹ Ответ соответствующей Стороны на сообщение, полученное 5 октября 2012 года, стр. 13.

²² См. выводы по сообщению ACCC/C/2010/51 (Румыния) (ECE/MP.PP/C.1/2014/12), пункты 90–95.

²³ Апелляция № 985, поданная Национальным агентством минеральных ресурсов в Бухарестский апелляционный суд 30 марта 2011 года, дело № 2377/3/CA/2010 (см. приложение III к сообщению).

каз пояснить причины запрета на предоставление запрошенной информации в ответ на просьбу существенно ограничивает транспарентность и подотчетность действий соответствующей Стороны по осуществлению Конвенции, и поэтому не отвечает духу Конвенции. Комитет отмечает, что, если бы Национальное агентство минеральных ресурсов объяснило причины для отказа в доступе к запрошенной информации, то обсуждение корректности осуществления пункта 4 d) статьи 4 могло бы вестись в контексте разбирательства по этому делу в Бухарестском суде.

63. В данном случае Комитет не может рассматривать вопрос о том, можно ли исключить какие-либо части лицензий из требования о раскрытии информации в соответствии с пунктом 4 d) статьи 4 (см. пункт 35 выше). Вместе с тем, даже если к этому делу применить пункт 4 d) статьи 4 (или какие-либо иные основания для отказа, изложенные в пунктах 3 и 4 статьи 4) и на законных основаниях исключить из требования о раскрытии информации некоторые аспекты лицензий на недропользование по прииску Рошия-Монтанэ и других лицензий на недропользование, то эти части можно отредактировать, а остальную запрошенную информацию раскрыть. Соответствующая Сторона не представила какой-либо информации в обоснование отказа раскрыть остальные части лицензий, включая копии самих фактических лицензий и приложений. Кроме того, исследование в целях определения возможности изъятия и раскрытия информации должно было проводиться отдельно по каждому документу. Комитет отмечает, что такое исследование также отсутствует в решении Бухарестского апелляционного суда от 13 февраля 2014 года¹⁵. Комитет подчеркивает, что классификация всей категории экологической информации как не подлежащей разглашению противоречит букве и духу Конвенции.

64. В свете вышеизложенного Комитет приходит к выводу о том, что ввиду ее отказа предоставить запрошенную информацию, связанную с горнодобывающей деятельностью, или отцензурировать те части, которые на законных основаниях подпадают под действие исключений в соответствии с пунктом 4 статьи 4, и раскрыть остальные части, соответствующая Сторона не обеспечила соблюдения пунктов 1 и 2 статьи 4 Конвенции.

65. Комитет отмечает свидетельствующий о готовности к сотрудничеству тон письма Министерства по охране окружающей среды и изменению климата, направленного авторам сообщения от 17 мая 2013 года. В то же время Комитет также отмечает, что в письме от 17 мая 2013 года авторам сообщения вновь рекомендуется обратиться в Национальное агентство минеральных ресурсов с просьбой представить им большую часть запрошенной ими информации. Комитет далее отмечает, что авторы сообщения участвовали в судебных разбирательствах с Агентством по вопросу о предоставлении именно этой информации с октября 2010 года до февраля 2014 года (см. пункты 28 и 29 выше). На момент принятия этих выводов ничто не указывало на изменение позиции Агентства.

Статья 4, пункт 6 – отделение и раскрытие той части информации, которая не подлежит раскрытию

66. Комитет задал соответствующей Стороне вопрос о том, включает ли его законодательство требование, закрепленное в пункте 6 статьи 4 Конвенции: если информация, не подлежащая раскрытию в соответствии с Конвенцией, может быть отделена от остальной информации без ущерба для конфиденциальности информации, не подлежащей раскрытию, государственные органы должны предоставлять остальную часть запрашиваемой экологической информации. В своем ответе соответствующая Сторона проинформировала Комитет о том,

что в его законодательстве (Постановление правительства № 878/2005, статья 15, пункт 1) предусмотрено, что «запрошенная экологическая информация, имеющаяся в распоряжении государственных органов, предоставляется частично, в случае наличия возможности ее отделения от информации, подпадающей под действие положений статьи 11, пункт 1) d) и e), или статьи 12, пункт 1).

67. В предыдущем сообщении Комитет получил информацию, указывающую на то, что пункт 6 статьи 4 может не всегда соблюдаться на практике государственными органами затрагиваемой Стороны²⁴. Признаки этого вновь присутствуют в настоящем сообщении: ни по одному из запросов на предоставление доступа к экологической информации власти не приняли необходимых мер для раскрытия неконфиденциальной части информации.

68. Комитет считает, что соответствующая Сторона имеет правовые основания для надлежащего осуществления пункта 6 статьи 4, а именно пункт 1 статьи 15 Постановления правительства № 878/2005. Вместе с тем Комитет считает, что в его распоряжении имеется достаточно информации, чтобы сделать вывод о том, что на практике власти соответствующей Стороны не всегда соблюдают пункт 6 статьи 4. В свете вышеизложенного Комитет делает вывод о том, что, не приняв мер по раскрытию неконфиденциальной части информации, соответствующая Сторона не обеспечивает соблюдение пункта 6 статьи 4 Конвенции.

69. Кроме того, Комитет отмечает, что обязательство властей по пункту 6 статьи 4 Конвенции не упоминается ни в брошюрах, изданных Министерством охраны окружающей среды в 2007 и 2009 годах, ни в руководстве, опубликованном в бумажной и электронной форме Национальным агентством по охране окружающей среды. В этих изданиях разъясняются права общественности на доступ к экологической информации и соответствующие процедуры. По мнению Комитета, общественность должна быть проинформирована о всем комплексе предусмотренных в Конвенции прав.

Статья 4, пункт 7 – причины для отказа в просьбе о предоставлении информации

70. Ни авторы сообщения, ни соответствующая Сторона не поднимали вопрос о том, указывают ли румынские власти причины для отказа в просьбе о предоставлении экологической информации. Не вызывает сомнений, что по меньшей мере один из таких отказов в доступе к информации (поданная 2010 году просьба о предоставлении доступа к информации, связанной с горнодобывающей деятельностью (см. пункт 28 выше)), был молчаливым, и при этом не было представлено никаких причин. Также не было представлено никаких причин для прямого отказа в удовлетворении просьбы о предоставлении доступа к материалам археологической экспертизы в 2010 году (см. пункт 26 выше).

71. Пункт 7 статьи 4 Конвенции содержит конкретные требования, в частности о том, что отказ должен быть в письменном виде, если просьба о предоставлении информации была направлена в письменном виде или если податель просьбы просит об этом, и что в отказе указываются его причины.

72. Комитет отмечает, что уведомление о причинах в соответствии со статьей 4, пункт 7, не только помогает администрации и общественности в понимании Конвенции, но и предоставляет вышестоящим административным органам и суду более надежную основу для оценки того, насколько правильно долж-

²⁴ См. ECE/MP.PP/C.1/2014/12, пункт 98.

ностные лица применяют закон. В рамках румынской правовой системы, где процедура рассекречивания информации требует дополнительного времени, указание причин для отказа в просьбе о предоставлении информации может также сократить продолжительность этой процедуры.

73. По меньшей мере в двух других делах, которые были переданы на рассмотрение Комитета, румынские власти оставили просьбы о предоставлении доступа к экологической информации без ответа, не указав причины отказа²⁵.

74. В свете вышеизложенного Комитет делает вывод о том, что, не разъяснив причин отказа в просьбе о предоставлении информации, касающейся горнодобывающей деятельности в 2010 году (см. пункт 28), соответствующая Сторона не обеспечила соблюдения пункта 7 статьи 4 Конвенции.

Статья 6, пункт 6 – неполнота документации об ОВОС

75. Авторы сообщения утверждают, что соответствующая Сторона не обеспечила соблюдения пункта 6 статьи 6 Конвенции в отношении запрошенных материалов археологической экспертизы и другой информации (см. пункт 39 выше).

76. По мнению соответствующей Стороны²⁶, авторы сообщения имели право на бесплатный доступ к материалам археологической экспертизы для их изучения. Соответствующая Сторона не прокомментировала тот факт, что авторы сообщения получили доступ к материалам археологической экспертизы лишь спустя значительное время после периода общественных консультаций по докладу об ОВОС.

77. Комитету не было представлено информации о времени завершения археологической экспертизы. Таким образом, не ясно, могли ли материалы археологической экспертизы быть включены в документацию по ОВОС для целей консультаций с участием общественности.

78. Кроме того, Комитет отмечает, что окончательное решение по ОВОС в отношении прииска Рошия-Монтанэ еще не принято. Таким образом, румынский природоохранный орган или, в случае необходимости, румынские суды по-прежнему могут рассматривать утверждения авторов сообщения о несоблюдении пункта 6 статьи 6, и в случае подтверждения такого несоблюдения, принять меры для его устранения. По этой причине Комитет не может прийти к какому-либо заключению относительно предполагаемой незаконности процедуры ОВОС в отношении вышеупомянутых фактов. Поэтому Комитет не считает, что соответствующая Сторона нарушила пункт 6 статьи 6 Конвенции.

Статья 6, пункты 3 и 7 – выдача свидетельства об отсутствии историко-культурной ценности

79. Авторы сообщения утверждают, что решение о выдаче свидетельства об отсутствии историко-культурной ценности следует рассматривать в качестве части общей процедуры принятия решения о разрешении эксплуатации прииска. Процедуру принятия решений, включающую целый ряд «разрешительных» решений, иногда называют «многоуровневой процедурой» принятия решений. Комитет ссылается на свои выводы по сообщению АССС/С/2006/17 (Европейское Сообщество), в которых он заключает, что статья 6 не обязательно требует

²⁵ ECE/MP.PP/C.1/2014/12, пункты 30 и 38.

²⁶ См. ответы соответствующей Стороны на вопросы Комитета, полученные 22 мая 2013 года.

«соблюдения всех требований по вопросам участия общественности, которые содержатся в пунктах 2–10, при принятии абсолютно каждого решения о санкционировании деятельности определенного рода, охватываемой пунктом 1... Некоторые из таких решений могут иметь небольшое или второстепенное значение... и, соответственно, не оправдывают применения полномасштабной процедуры обеспечения участия общественности»²⁷.

80. По мнению соответствующей Стороны, «свидетельство об отсутствии историко-культурной ценности выдается по завершении археологической экспертизы (шесть лет для горы Корнич). В свидетельстве определяются i) районы, которые имеют особое значение с археологической точки зрения и должны иметь охраняемый статус, и ii) районы, в которых могут вестись другие виды деятельности»²⁸.

81. Соответствующая Сторона отмечает, что в объемной документации по ОВОС (восемь томов) затрагивается вопрос археологического наследия района Рошия-Монтанэ. Комитет считает, что это, несомненно, позволяет сделать вывод о том, что этот археологический объект и его правовой статус нельзя классифицировать как имеющие небольшое или второстепенное значение. По мнению Комитета, выдача свидетельства об отсутствии историко-культурной ценности стала основополагающим шагом в процессе принятия решений, который привел к значительному изменению предмета ОВОС. В данном случае существует четкая связь между этими двумя процедурами – ОВОС и процедурой выдачи свидетельства об отсутствии историко-культурной ценности. Поэтому в данном случае эти два решения были частью «многоуровневой процедуры принятия решений».

82. Кроме того, Комитет считает, что утверждение соответствующей Стороны в отношении отсутствия оснований для привлечения общественности к процессу выдачи свидетельства об отсутствии историко-культурной ценности, поскольку «мнение широкой общественности не может отменять решения экспертов по таким вопросам, как корректность оценки археологической ценности того или иного объекта»²⁸, не учитывает должным образом тот факт, что широкая общественность включает в себя людей с различными опытом, знаниями, мнениями и опытом. Поэтому это противоречит целям Конвенции.

83. Важность процедуры выдачи свидетельства об отсутствии историко-культурной ценности была таковой, что соответствующей Стороне нужно бы предусмотреть достаточное время для информирования общественности и подготовки эффективного участия общественности в процессе принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды (статья 6, пункт 3), а также возможность для общественности представить замечания, информацию, анализ или мнения (статья 6, пункт 7). По вышеуказанным причинам Комитет считает, что, не обеспечив участия общественности в процедуре выдачи свидетельства об отсутствии историко-культурной ценности, соответствующая Сторона не обеспечила соблюдения пунктов 3 и 7 статьи 6 Конвенции.

²⁷ ECE/MP.PP/2008/5/Add.10, пункт 41.

²⁸ См. ответы соответствующей Стороны на вопросы Комитета, полученные 22 мая 2013 года.

Статья 9, пункт 4 – своевременность процедур доступа к правосудию по вопросам, касающимся доступа к информации

84. Пункт 1 статьи 9 Конвенции требует от Сторон обеспечить, чтобы любое лицо, считающее, что его просьба о доступе к информации, поданная в соответствии со статьей 4, не рассмотрена, неправомерно отклонена, будь то частично или полностью, неадекватно удовлетворена или что в каком-либо ином отношении к этой просьбе проявлен подход, не соответствующий положениям указанной статьи, имело доступ к процедуре рассмотрения принятого решения в суде или в другом независимом и беспристрастном органе, учрежденном в соответствии с законом. Пункт 4 статьи 9 требует, чтобы процедуры, упомянутые в пунктах 1, 2 и 3 статьи 9 Конвенции, были, среди прочего, своевременными.

85. Авторы сообщения представили в Комитет материалы восьми судебных процессов, в которых они были стороной, в отношении просьб о предоставлении доступа к информации²⁹. На момент предоставления Комитету перечня дел, по прошествии более двух лет судебных разбирательств по одному из этих дел производство было завершено. По всем другим делам производство продолжалось, по нескольким – более двух лет, а по одному – уже более трех лет. В перечень была включена судебная тяжба авторов сообщения против Национального агентства минеральных ресурсов по вопросу о доступе к различной информации о недропользовании¹². По этому делу авторы сообщения возбудили первоначальный иск в октябре 2010 года, а решение Апелляционного суда в конечном итоге было принято 13 февраля 2014 года, т.е. почти три с половиной года после подачи первоначального иска авторами сообщения.

86. Соответствующая Сторона отвергает утверждение о том, что доступ к правосудию в рамках его судебных процедур не является своевременным, и заявляет, что в свете практики Европейского суда по правам человека два года на судебное разбирательство в одной судебной инстанции не является чрезмерным сроком. Кроме того, соответствующая Сторона указывает на национальный, вышедший в 2011 году, доклад о состоянии системы правосудия¹⁷, который был подготовлен Высшим советом магистратуры. В нем сделан вывод о том, что рассмотрение большинства дел, регистрируемых в судах соответствующей Стороны, занимает менее шести месяцев на одну инстанцию. И наконец, соответствующая Сторона обращает внимание на возможности, которые имелись у истца для ускорения судебной процедуры, и которыми, по мнению соответствующей Стороны, авторы сообщения не воспользовались.

87. По мнению Комитета, судебная практика Европейского суда по правам человека охватывает широкий спектр дел, а не только дела, связанные с доступом к экологической информации. По этой причине Комитет не считает, что прямая ссылка на судебную практику Европейского суда по правам человека едва ли корректна при рассмотрении утверждений в соответствии с пунктом 4 статьи 9 в отношении пункта 1 статьи 9 Конвенции. Вместе с тем в данном случае также могут применяться некоторые из критериев, используемых Европейским судом по правам человека, такие как сложность фактологических или правовых вопросов, возникающих в ходе рассмотрения дела, или вопроса, имеющего критическое значение для заявителя. В свете первого из этих критериев Комитет считает, что дела о доступе к экологической информации, как правило, не являются сложными ни в фактологическом, ни в юридическом отношении. Комитет отмечает, что Национальное агентство минеральных ресурсов не пред-

²⁹ Дополнительная информация по ответу Стороны на сообщение авторов, которая была получена 4 февраля 2013 года, стр. 7–10.

ставило в суде первой инстанции возражений по иску о доступе к информации о горнодобывающей деятельности¹² – т.е. фактологическая и юридическая сложность этого дела, по всей видимости, не побудила ответчика внести представление в суд. Что касается второго критерия, в отношении обоих судебных разбирательств с участием авторов сообщения, о которых идет речь в настоящем сообщении, запрошенная информация могла бы помочь заявителям более эффективно участвовать в повторной процедуре ОВОС в отношении проекта в Рошия-Монтанэ. Таким образом, вопросы, о которых здесь идет речь, требуют своевременного принятия окончательных решений.

88. Что же касается ссылки затрагиваемой Стороны на доклад о состоянии системы правосудия 2011 года, Комитет приходит к выводу о том, что средний шестимесячный срок производства по делам в одной инстанции в соответствующей Стороне значительно короче, чем продолжительность каждого из восьми судебных процессов по вопросу о доступе к экологической информации, на которые ссылаются авторы сообщения. Комитет отмечает, что по крайней мере в одном случае запрошенная информация относилась к подпадающей под действие Конвенции процедуре принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды, которая осуществлялась на тот момент. Поскольку судебная процедура не обеспечила доступа к запрашиваемой информации в сроки, которые позволили бы использовать эту информацию в ходе процедуры принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды, Комитет приходит к выводу о том, что судебная процедура в отношении доступа к запрошенной информации не была своевременной и не обеспечила эффективное средство правовой защиты, как то требуется в соответствии с пунктом 4 статьи 9 Конвенции.

89. В отношении любых правовых инструментов, имеющих в распоряжении заявителей во внутренних судебных разбирательствах, которые позволяют ускорить процесс, Комитет отмечает, что эти инструменты должны быть доступны не только истцам, но и ответчикам. Поэтому ответчики несут равную ответственность за использование таких процедурных инструментов для предотвращения задержек в судебном разбирательстве. В пункте 1 статьи 9 Конвенции четко признается особая необходимость в процедурах быстрого рассмотрения просьб о предоставлении информации по сравнению с другими процедурами рассмотрения, а также тот факт, что перегруженные судебные системы могут испытывать серьезные проблемы в плане удовлетворения этих потребностей. В тех случаях, когда Сторона предусматривает такое рассмотрение просьб о предоставлении информации в суде, пункт 1 статьи 9 требует от Стороны обеспечить, чтобы такое лицо имело также доступ к установленной законом быстрой процедуре, не требующей или требующей в минимальном объеме оплаты, для повторного рассмотрения государственным органом или рассмотрением независимым и беспристрастным органом, не являющимся судом. Комитет не получил от сторон никакой информации, позволяющей судить о наличии или отсутствии в соответствующей Стороне такой альтернативной быстрой процедуры, а также о том, почему, если такая процедура существует, авторы сообщения ею не воспользовались.

90. В свете вышесказанного, с учетом продолжительности упомянутых авторами сообщения восьми судебных процедур, касающихся доступа к экологической информации, и памятуя о том, что соответствующая Сторона не представила каких-либо примеров судебных процедур в отношении доступа к экологической информации, которые были завершены в гораздо более сжатые сроки, Комитет делает вывод, что соответствующая Сторона не обеспечила, чтобы процедуры рассмотрения просьб о предоставлении информации, о которых го-

ворится в пункте 1 статьи 9, были своевременными и предоставляли эффективное средство правовой защиты, как того требует пункт 4 статьи 9 Конвенции.

IV. Выводы и рекомендации

91. С учетом вышесказанного Комитет принимает выводы и рекомендации, изложенные в нижеследующих пунктах.

A. Основные выводы в отношении несоблюдения

92. Комитет делает следующие выводы:

a) Соответствующая Сторона не обеспечила соблюдения пунктов 1 и 2 статьи 4 Конвенции по двум причинам: ввиду непредоставления авторам сообщения бумажной или электронной копии материалов археологической экспертизы, а также ввиду отказа в доступе на основании прав интеллектуальной собственности (пункт 59);

b) в силу ее отказа предоставить запрошенную информацию, связанную с горнодобывающей деятельностью, или отцензурировать те части, которые на законных основаниях подпадают под действие исключений в соответствии с пунктом 4 статьи 4, и раскрыть остальные части, соответствующая Сторона не обеспечила соблюдения пунктов 1 и 2 статьи 4 Конвенции (пункт 64);

c) не приняв мер по раскрытию неконфиденциальной части информации, соответствующая Сторона не обеспечивает соблюдения пункта 6 статьи 4 Конвенции (пункт 68);

d) не представив причин отказа в поданной в 2010 году просьбе о предоставлении информации, касающейся горнодобывающей деятельности, соответствующая Сторона не обеспечила соблюдения пункта 7 статьи 4 Конвенции (пункт 74);

e) не обеспечив участия общественности в процедуре выдачи свидетельства об отсутствии историко-культурной ценности, соответствующая Сторона не обеспечила соблюдения пунктов 3 и 7 статьи 6 Конвенции (пункт 83);

f) соответствующая Сторона не обеспечила, чтобы процедуры рассмотрения просьб о предоставлении информации, о которых говорится в пункте 1 статьи 9, были своевременными и предоставляли эффективное средство правовой защиты, как того требует пункт 4 статьи 9 Конвенции (пункт 90).

B. Рекомендации

93. Руководствуясь пунктом 36 b) приложения к решению I/7 Совещания Сторон и принимая во внимание согласие соответствующей Стороны на то, чтобы Комитет принял меры, предусмотренные в пункте 37 b) приложения к решению I/7, Комитет рекомендует соответствующей Стороне:

a) принять необходимые законодательные, нормативные, административные и практические меры, по мере уместности, в целях обеспечения надлежащего осуществления Конвенции в отношении:

i) пункта 3 статьи 2: определение «экологическая информация»;

- ii) пункта 4 статьи 4: основания для отказа и требование в отношении ограничительного толкования этих оснований с учетом заинтересованности общественности в раскрытии этой информации;
 - iii) пункта 6 статьи 4: требование по возможности отделять конфиденциальную информацию от неконфиденциальной и предоставлять последнюю;
 - iv) пункта 7 статьи 4: требование об указании причин отказа в предоставлении доступа к информации;
- b) пересмотреть свою правовую базу для выявления случаев, когда решения о выдаче разрешений на виды деятельности, подпадающие под действие статьи 6 Конвенции, принимаются без эффективного участия общественности (пункты 3 и 7 статьи 6), а также принять необходимые законодательные и нормативные меры в целях обеспечения того, чтобы такие ситуации были надлежащим образом урегулированы;
- c) пересмотреть свою правовую базу и принять необходимые законодательные, регулятивные и административные меры для обеспечения того, чтобы судебные процедуры для получения доступа к экологической информации были своевременными и обеспечивали предоставление адекватных и эффективных средств правовой защиты;
- d) создать надлежащие практические механизмы или принять меры, с тем чтобы перечисленные в подпунктах а), b) и c) выше действия осуществлялись с широким участием государственных органов и заинтересованной общественности.
-