



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 соблюдению

Пятьдесят восьмое совещание

Будва, Черногория, 10–13 сентября 2017 года

Пункт 8 предварительной повестки дня

Сообщения представителей общественности

**Выводы и рекомендации
по сообщению АССС/С/2013/93 в отношении
соблюдения Конвенции Норвегией**

Приняты Комитетом по соблюдению 19 июня 2017 года*

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	2
II. Краткое изложение фактов, сведений и проблем	3
A. Правовая основа	3
B. Факты	6
C. Внутренние средства правовой защиты	9
D. Вопросы существа	10
III. Рассмотрение и оценка Комитетом	16
IV. Выводы и рекомендации	22

* Настоящий документ был представлен с опозданием ввиду существовавшей потребности в дополнительном времени для завершения его подготовки.



I. Введение

1. 26 июня 2013 года г-н Оле Кристиан Феукалд (автор сообщения) представил в Комитет по соблюдению, действующий в рамках Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция), сообщение, в котором утверждалось, что Норвегия не соблюдает положения Конвенции, касающиеся доступа к экологической информации и доступа к правосудию¹.
2. Конкретно, автор сообщения утверждает, что соответствующая Сторона не соблюла своих обязательств по Конвенции в связи с тем, что она, как утверждается, отклонила просьбу автора сообщения о предоставлении доступа к юридической оценке, на которую делалась ссылка в материалах работы по подготовке закона № 100 от 19 июня 2009 года об управлении биологическим, геологическим и ландшафтным разнообразием (Закон о природном разнообразии) и которая касалась взаимосвязи между географическим охватом некоторых положений этого закона и международным публичным правом. В этой связи автор сообщения утверждает о несоблюдении Стороной пунктов 3 с), 4, 6 и 7 статьи 4 и пунктов 1 и 4 статьи 9 Конвенции.
3. На своем сорок втором совещании (Женева, 24–27 сентября 2013 года) Комитет в предварительном порядке постановил, что данное сообщение является приемлемым.
4. В соответствии с пунктом 22 приложения к решению I/7 Совещания Сторон Конвенции 17 декабря 2013 года указанное сообщение было препровождено соответствующей Стороне.
5. 14 мая 2014 года соответствующая Сторона ответила на содержащиеся в сообщении утверждения.
6. На своем сорок шестом совещании (Женева, 22–25 сентября 2014 года) Комитет принял решение обсудить содержание данного сообщения на своем сорок седьмом совещании (Женева, 16–19 декабря 2014 года).
7. Комитет обсудил это сообщение на своем сорок седьмом совещании, в работе которого приняли участие автор сообщения и представители соответствующей Стороны. В ходе обсуждения Комитет предложил соответствующей Стороне представить перевод нескольких документов на английский язык и письменно ответить на вопрос Комитета после завершения совещания.
8. Соответствующая Сторона представила свой ответ на вопрос Комитета 12 января 2015 года и предоставила запрошенные переводы 2 февраля и 23 марта 2015 года.
9. Комитет согласовал проект своих выводов на его виртуальном совещании 27 марта 2017 года. Затем в соответствии с пунктом 34 приложения к решению I/7 29 марта 2017 года проект выводов был препровожден для замечаний соответствующей Стороне и автору сообщения. Обеим сторонам было предложено представить замечания не позднее 26 апреля 2017 года.
10. Автор сообщения и соответствующая Сторона представили свои замечания по проекту выводов Комитета 26 и 27 апреля 2017 года соответственно, а автор сообщения представил дополнительные комментарии к замечаниям соответствующей Стороны 2 мая 2017 года.

¹ Документы, касающиеся данного сообщения, включая переписку между Комитетом, автором сообщения и соответствующей Стороной, доступны на специальной веб-странице веб-сайта Комитета (<http://www.unece.org/environmental-policy/conventions/public-participation/aarhus-convention/tfwg/envppcc/envppccom/acccc201393-norway.html>).

11. На закрытом заседании Комитет приступил к доработке своих выводов. С учетом полученных замечаний Комитет внес в них ряд незначительных поправок и согласился с тем, что во внесении в его выводы других изменений необходимости нет. Комитет утвердил свои выводы на его виртуальном совещании 19 июня 2017 года и решил опубликовать их в качестве официального предсессионного документа для его пятьдесят восьмого совещания. Он просил секретариат направить выводы соответствующей Стороне и автору сообщения.

II. Краткое изложение фактов, сведений и проблем²

A. Правовая основа

12. Понятие «экологическая информация» определено в статье 2 Закона № 31 от 9 мая 2003 года о праве на экологическую информацию и участие общественности в процессах принятия решений, касающихся окружающей среды (Закон об экологической информации)³:

Экологическая информация означает фактическую информацию и оценки в отношении нижеследующего:

- a) окружающей среды;
- b) факторов, которые отражаются или могут отразиться на окружающей среде, в том числе:
 - проектов и деятельности, которые планируются или осуществляются в окружающей среде;
 - свойств и состава продуктов;
 - факторов, связанных с функционированием предприятий; и
 - административных решений и мер, в том числе отдельных решений, соглашений, законодательства, планов, стратегий и программ, а также связанных с ними материалов анализа, расчетов и других допущений, использованных при принятии решений по вопросам, касающимся окружающей среды;
- c) здоровья, безопасности и условий жизни – в той степени, в которой на них отражаются или могут отразиться состояние окружающей среды или факторы, подобные упомянутым в [подпункте] b).

Окружающая среда означает внешнюю окружающую среду, включая археологические и архитектурные памятники и объекты, а также культурную среду.

13. Статья 11 («Изыятия») Закона об экологической информации устанавливает нижеследующие основания для возможного отказа в просьбе о предоставлении информации:

«В просьбе о предоставлении экологической информации может быть отказано, если существует реальная и объективная необходимость сделать это в конкретном случае, а информация или содержащий информацию документ могут быть исключены из состава подлежащих публичному раскрытию материалов согласно Закону о свободе информации.

² В этом разделе кратко излагаются лишь основные факты, сведения и проблемы, которые считаются актуальными с точки зрения вопроса соблюдения и которые были представлены Комитету и рассмотрены им.

³ Текст на английском языке доступен по адресу <http://www.regjeringen.no/en/doc/laws/acts/environmental-information-act.html?id=173247> (доступ получен 31 августа 2017 года).

При рассмотрении вопроса о том, существует ли реальная и объективная необходимость такого рода согласно подстатье 1, экологические и общественные интересы к раскрытию информации сопоставляются с заинтересованностью в отказе от ее раскрытия. Если экологические и общественные интересы перевешивают интересы, требующие отказа, то информация раскрывается.

Если имеются основания для отказа в раскрытии части запрошенной информации, то остальная информация раскрывается при условии, что при этом впечатление от ее содержания не будет явно обманчивым».

14. Процедура отказа в удовлетворении просьбы о предоставлении экологической информации описывается в статье 13 («Административные процедуры») Закона об экологической информации следующим образом:

...

«В том случае, если просьба о предоставлении экологической информации отклоняется, государственный орган должен указать положение, согласно которому она отклоняется, кратко объяснить отказ и проинформировать заявителя о праве ходатайствовать о предъявлении дополнительных оснований для отказа и предельном сроке для этого, а также о праве на обжалование и предельном сроке подачи апелляции.

Заявитель может в течение трех недель с даты получения уведомления об отказе запросить дополнительное объяснение оснований для отказа. Основания предоставляются в возможно короткие сроки, но не позднее чем через десять рабочих дней после получения просьбы о предоставлении дополнительных оснований. Основания представляются в письменной форме, если об этом просит заявитель».

15. В статье 15 («Апелляции») Закона об экологической информации изложен процесс обжалования, который протекает следующим образом:

«Отказ в удовлетворении просьбы о предоставлении экологической информации может быть обжалован в непосредственно вышестоящем административном учреждении... Предельный срок подачи апелляции – три недели с даты получения соответствующей стороной уведомления об отказе. Если в течение двух месяцев после получения государственным органом просьбы о предоставлении информации не было получено никакого ответа, то это обстоятельство рассматривается как отказ, который может быть обжалован. Если заявитель запросил дополнительное объяснение оснований для отказа в соответствии с пунктом 5 статьи 13, действие предельного срока подачи апелляции приостанавливается.

...

Положения Закона о свободе информации, касающиеся апелляций, применяются постольку, поскольку они являются подходящими для обжалования отказа государственного органа предоставить экологическую информацию».

16. В более общем плане доступ к информации регулируется Законом № 16 от 19 мая 2006 года о праве на доступ к документам, находящимся в распоряжении государственных органов и государственных предприятий (Закон о свободе информации)⁴.

17. Согласно пункту 1 статьи 11 Закона об экологической информации, изъятия, предусмотренные в Законе о свободе информации, являются основанием для предоставления изъятий также и из права на доступ к экологической ин-

⁴ С текстом на английском языке можно ознакомиться по адресу <https://www.sjofartsdir.no/en/shipping/legislation/laws/act-of-19-may-2006-no-16-relating-to-the-right-of-access-to-documents-held-by-public-authorities-and-public-undertakings/> (доступ был получен 31 августа 2017 года).

формации⁵. В статье 14 («Документы, составляемые для подготовки дела внутри административного учреждения (внутренние документы)») Закона о свободе информации говорится:

«Административное учреждение может в порядке изъятия не предоставить доступ к любому документу, который оно составило для подготовки внутри учреждения какого-либо дела.

Пункт 1 не применяется к:

- a) любому документу или части документа, где содержится окончательное решение административного учреждения по какому-либо делу;
- b) общим руководящим принципам обработки дел административным учреждением;
- c) обоснованиям предложений, в отношении которых решения выносятся Королем в Совет;
- d) кратким описаниям содержания документов и тому подобного, но не в том случае, если в таком описании воспроизводятся внутренние оценки».

18. В статье 15 («Документы, составляемые для подготовки дела внутри административного учреждения (внутренние документы)») Закона о свободе информации говорится:

«В тех случаях, когда это необходимо для обеспечения надлежащих внутренних процессов принятия решений, административное учреждение может в порядке изъятия не предоставить доступ к любому документу, который оно получило от нижестоящего учреждения для использования при подготовке какого-либо дела внутри этого учреждения. Это же касается и документов, которые министерство получило для использования при подготовке какого-либо дела внутри этого министерства от другого министерства.

Кроме того, изъятия допускаются для частей любого документа, который содержит рекомендации и оценки в отношении того, какую позицию административное учреждение должно занимать по конкретному делу, и который учреждение получило для использования при подготовке этого дела внутри данного учреждения, в тех случаях, когда это требуется в интересах удовлетворительной защиты государственных интересов в этом деле.

Изъятия, предусмотренные в настоящей статье, применяются соответствующим образом к документам, касающимся приобретения документа, о котором упоминалось в первом и втором пунктах, а также к уведомлениям о совещаниях между вышестоящим и нижестоящим учреждением, между министерствами и между административным учреждением и любым лицом, которое предоставляет консультации или оценки, упомянутые во втором пункте, и протоколам таких совещаний.

Эта статья не применяется к документам, полученным в рамках общей процедуры консультаций по какому-либо вопросу».

19. Статья 11 («Расширенный доступ к информации») Закона о свободе информации гласит:

«В тех случаях, когда имеется возможность не предоставлять доступ к информации, административное учреждение должно, тем не менее, рассмотреть вопрос о предоставлении возможности полного или частичного доступа к ней. Административное учреждение должно разрешить доступ,

⁵ Ответ на сообщение, стр. 25 оригинала.

если заинтересованность общественности в доступе перевешивает необходимость предоставления изъятия».

20. Что касается взаимосвязи между двумя законами, то на страницах 28–29 оригинала руководящих указаний к Закону о свободе информации, в частности, говорится следующее:

«Права на доступ согласно [Закону об экологической информации] и [Закону о свободе информации] имеют во многом одинаковый охват. Однако, поскольку права на доступ согласно [Закону об экологической информации] в какой-то мере шире прав, предусмотренных в [Законе о свободе информации], государственные органы, на которые распространяются оба закона, должны будут рассмотреть просьбу о предоставлении доступа с точки зрения положений обоих законов, если только, конечно, доступ не предоставляется в соответствии с [Законом о свободе информации]. Эта обязанность действует независимо от того, содержится ли в просьбе о предоставлении информации ссылка на какой-либо из этих законов»⁶.

21. Что касается процедур пересмотра, то полномочия парламентского омбудсмана регулируются Законом № 8 от 22 июня 1962 года о парламентском омбудсмене по вопросам государственной администрации (Закон о парламентском омбудсмене)⁷. Статья 10 («Выполнение процедур омбудсмана по какому-либо делу») этого закона, в частности, предусматривает следующее:

«Омбудсмен вправе выражать свое мнение по вопросам, относящимся к его сфере ответственности.

Омбудсмен может обратить внимание на ошибки, которые были совершены, или на небрежность, допущенную в государственной администрации. Если он находит достаточные основания для этого, он может информировать орган уголовного преследования или орган по назначениям о том, какие именно действия, по его мнению, должны быть предприняты в этой связи в отношении соответствующего должностного лица. Если Омбудсмен приходит к выводу о том, что решение нужно считать недействительным или явно необоснованным либо что оно явно противоречит надлежащей административной практике, он может выразить это мнение. Если Омбудсмен считает, что имеются разумные сомнения в отношении факторов, имеющих важное значение в данном деле, он может сообщить об этом соответствующему административному учреждению.

...

Омбудсмен может оставить дело без движения, если ошибка была исправлена, или на основании данного ему разъяснения».

22. В статье 11 («Уведомление о недостатках в законодательстве и административной практике») Закона о парламентском омбудсмене говорится, что «если Омбудсмену становится известно о недостатках в законах, нормативных актах или административной практике, он может направить соответствующему министерству уведомление на этот счет». В соответствии с пунктом 2 статьи 4 («Сфера ответственности») этого закона в сферу ответственности Омбудсмана не входят, в частности, «решения, принятые Королем в Совете».

В. Факты

23. Данное сообщение касается материалов работы по подготовке Закона о природном разнообразии. В статье 7.2.4.3 о материалах подготовительной работы (Ot. prp. № 52 (2008–2009)) говорится, что «была проведена оценка взаимо-

⁶ Ответ на сообщение, стр. 24 оригинала.

⁷ Английский текст доступен по адресу <http://app.uio.no/ub/ujur/oversatte-lover/data/lov-19620622-008-eng.pdf> (доступ получен 31 августа 2017 года).

связи между его положениями и нормами международного права, которая показала необходимость внесения поправок и корректировок в соответствующие положения для того, чтобы они могли применяться в зонах, находящихся за пределами 12 морских миль»⁸. 12 января 2011 года автор сообщения обратился по электронной почте с просьбой предоставить ему доступ к «этой оценке»⁹ к Министерству окружающей среды Норвегии, которое сейчас называется Министерством по вопросам климата и окружающей среды, в соответствии с Законом об экологической информации.

24. Министерство выявило 25 документов, одна часть из которых представляла собой внутренние документы, а другая – документы, которые являлись предметом обмена между ним и другими министерствами и, как оно посчитало, имели отношение к просьбе автора сообщения. Просьба о предоставлении информации была составлена спустя два года после принятия Закона о природном разнообразии, и подана с целью подготовки академической статьи о географической сфере охвата этого закона и создании морских охраняемых районов.

25. 19 апреля 2011 года Министерство отклонило просьбу автора сообщения¹⁰. Его просьба была сочтена не подпадающей под определение экологической информации, содержащееся в Законе об экологической информации. Решение об отказе в доступе обосновывалось изъятиями, предусмотренными для внутренних документов в Законе о свободе информации. Согласно ответу министерства оно посчитало, что необходимость гарантирования конфиденциальности внутренних процедур принятия решений правительства перевешивает заинтересованность общественности в раскрытии информации¹¹.

26. 20 января 2011 года автор сообщения направил жалобу парламентскому омбудсмену¹².

27. В официальном заявлении от 17 ноября 2011 года Омбудсмен высказал сомнения по поводу правильности толкования министерством определения понятия «экологическая информация» и, соответственно, в отношении того, что запрошенная информация не входит в сферу охвата Закона об экологической информации¹³. Омбудсмен далее высказал мнение, что объяснение необходимости отказать в доступе к запрошенной информации не было проработано удовлетворительным образом. Наконец, Омбудсмен указал, что министерство должно было конкретно рассмотреть возможность предоставления к запрошенной информации частичного доступа¹⁴. Омбудсмен пришел к выводу о том, что министерство допустило ошибку, не проинформировав автора сообщения о наличии административных процедур рассмотрения жалоб, и что имеются основания поднять вопросы в связи с выводами министерства относительно применимости Закона об экологической информации, а также вопрос о том, существуют ли реальные и объективные основания для отказа в доступе к информации¹⁵. Омбудсмен просил министерство повторно рассмотреть просьбу о предоставлении доступа к информации¹⁶.

28. 26 января 2012 года автор сообщения направил Омбудсмену и министерству письмо, в котором говорилось, что «поскольку прошло более двух месяцев с момента вынесения решения Омбудсмена (датированного 17 ноября 2011 года), а мною не было получено никаких сообщений от Министерства окружаю-

⁸ Сообщение, стр. 1 оригинала.

⁹ Сообщение, приложение 6.

¹⁰ Электронное сообщение соответствующей Стороны от 2 февраля 2015 года, приложение 1.

¹¹ Там же.

¹² Там же.

¹³ Там же, приложение 4.

¹⁴ Ответ на сообщение, стр. 4 оригинала.

¹⁵ Сообщение, стр. 1 оригинала.

¹⁶ Электронное сообщение соответствующей Стороны от 2 февраля 2015 года, приложение 4, стр. 7 оригинала.

шей среды, то считаю необходимым [предпринять новую инициативу по этому делу]. Я напоминаю министерству о том, что в соответствии со статьей 13 Закона об экологической информации существует обязанность принять решение в отношении просьбы о предоставлении информации в течение 15 рабочих дней»¹⁷. Автор сообщения просил Омбудсмана рассмотреть это дело в соответствии со статьей 11 Закона о парламентском омбудсмене, в котором говорится: «Если Омбудсмену становится известно о недостатках в законах, нормативных актах или административной практике, он может направить соответствующему министерству уведомление на этот счет»¹⁸.

29. 30 января 2012 года Омбудсмен направил министерству напоминание¹⁹ и ответил автору сообщения, сообщив ему, что он будет ждать ответ министерства²⁰. 2 февраля 2012 года министерство сообщило подателю претензии, что ответ министерства задерживается²¹ и что оно не считает крайний срок для представления ответов на просьбы о предоставлении информации применимым к этому ответу²².

30. 19 октября 2012 года министерство предоставило материалы повторного рассмотрения им просьбы о предоставлении информации Омбудсмену. Им было принято решение об отказе в доступе к запрошенной информации²³.

31. 23 октября 2012 года Омбудсмен просил автора сообщения представить замечания по этому решению²⁴. Автор сообщения представил 31 октября 2012 года свои замечания по следующим шести вопросам: а) время, затраченное на повторное рассмотрение просьбы, и необеспечение Омбудсменом предоставления ответа министерства в разумные сроки; б) несообщение министерством автору сообщения причин, по которым повторное рассмотрение было проведено с задержкой; в) несогласие с основаниями продолжающегося отказа в доступе к информации; г) несогласие с решением не предоставлять доступ к частям информации; д) просьба о том, чтобы Омбудсмен на основе документа, предоставленного министерством, рассмотрел вопрос о том, ввело ли правительство в этом случае в заблуждение парламент; и е) просьба о том, чтобы Омбудсмен рассмотрел вопрос о выполнении министерством Закона об экологической информации²⁵. Автор сообщения вновь обратился к Омбудсмену с просьбой рассмотреть дело в соответствии со статьей 11 Закона о парламентском омбудсмене²⁶.

32. Получив замечания заявителя к ответу министерства, Омбудсмен запросил 8 ноября 2012 года замечания министерства, проинформировал 21 декабря заявителя и министерство о состоянии дела и ожидаемом заключении Омбудсмана, а 7 марта 2013 года проинформировал заявителя о задержке с вынесением заключения²⁷.

¹⁷ Сообщение, приложение 10, стр. 1 оригинала. В своих замечаниях по проекту выводов автор сообщения внес поправки в перевод на английский язык, который он сам предоставлен в виде приложения 10 к его сообщению. Измененный текст приведен в квадратных скобках.

¹⁸ Там же.

¹⁹ Электронное сообщение соответствующей Стороны от 2 февраля 2015 года, приложение 5.

²⁰ Сообщение, стр. 2 оригинала, на которой содержится ссылка в приложении 11 (на норвежском языке).

²¹ Ответ на сообщение, стр. 4 оригинала.

²² Сообщение, стр. 2 оригинала, где содержится ссылка на приложение 12 (на норвежском языке).

²³ Электронное сообщение соответствующей Стороны от 2 февраля 2015 года, приложение 6.

²⁴ Сообщение, стр. 2 оригинала, где содержится ссылка на приложение 13 (на норвежском языке).

²⁵ Сообщение, стр. 2 оригинала, пункт 3; кроме того, см. приложение 14.

²⁶ Сообщение, стр. 2 оригинала.

²⁷ Ответ на сообщение, стр. 4 оригинала.

33. 10 июня 2013 года Омбудсмен представил свои заключительные соображения²⁸. Омбудсмен заявил, что представленные министерством материалы повторного рассмотрения носят «несколько общий» характер, но заключил с некоторой долей сомнения, что он не будет предпринимать дальнейших действий²⁹. Омбудсмен заявил, что он примет во внимание замечания автора сообщения в дальнейшей переписке с министерством³⁰.

С. Внутренние средства правовой защиты

34. Информация об использовании автором сообщения внутренних процедур изложена выше в пунктах 23–33. Автор сообщения заявляет, что ни одна другая международная процедура по этому делу не начата³¹.

35. Автор сообщения утверждает, что в случаях, касающихся доступа к информации министерств, обращение к Омбудсмену является в целом предпочтительным вариантом. Он далее утверждает, что представление в адрес Омбудсмена в действительности делает нецелесообразным дальнейшее использование других средств правовой защиты, главным образом по причине времени, которое занимает процедура работы Омбудсменом. Автор сообщения заявляет, что подача административной жалобы в вышестоящий административный орган, а именно Королю в Совете (т.е. правительству), лишила бы смысла дальнейшую передачу дела Омбудсмену, поскольку в соответствии с пунктом 2 статьи 4 Закона о парламентском омбудсмене Омбудсмен не правомочен пересматривать решения Короля в Совете (см. пункт 22 выше). Он далее выразил обеспокоенность по поводу того, что в любом случае такая процедура рассмотрения жалобы была бы неэффективной из-за наличия у надзорного органа и органа, принявшего первоначальное решение, совместной заинтересованности в сохранении конфиденциальности.

36. Автор сообщения не пытался передать свое дело в суды соответствующей Стороны. Он утверждает, что норвежские суды редко используются по делам, связанным с доступом к информации, поскольку такие дела сопряжены с большими расходами и занимают много времени, и, соответственно, они вообще не обеспечивают эффективных средств правовой защиты³². В этой связи он ссылается на статью в прессе, где обсуждается одно дело, на которое заявитель якобы потратил более года³³.

37. Соответствующая Сторона утверждает, что внутренние средства правовой защиты не были исчерпаны и их применение не было неоправданно затянутым, и заявление о том, что не были обеспечены эффективные и достаточные средства исправления ситуации, не соответствует действительности³⁴.

38. Она утверждает, что время, затраченное Омбудсменом на тщательное рассмотрение жалобы, не лишало смысла дальнейшее использование других доступных средств правовой защиты. Хотя податель претензии должен делать выбор между подачей жалобы Омбудсмену и подачей административной апелляции Королю в Совете³⁵, передача дела в суд была бы возможной³⁶. Сторона

²⁸ Сообщение, стр. 2 оригинала, где содержится ссылка на приложение 4.

²⁹ Электронное сообщение соответствующей Стороны от 2 февраля 2015 года, приложение 7.

³⁰ Сообщение, стр. 2 оригинала.

³¹ Сообщение, стр. 5 оригинала.

³² Там же.

³³ См. Kristine Foss, «Dokumentinnsyn til tingretten», обновлено 27 апреля 2015 года.

Доступно по адресу <http://offentlighet.no/Nyhetsarkiv/2013/Dokumentinnsyn-til-tingretten> (на норвежском языке).

³⁴ Ответ на сообщение, стр. 29 оригинала.

³⁵ Закон об экологической информации, статья 15, последний пункт; Закон «О свободе информации», статья 32, пункт 1; Закон об Омбудсмене, статья 4, пункт 2 б). Ответ на сообщение, стр. 28 оригинала.

заявляет об отсутствии каких-либо конкретных предельных сроков для передачи дел в суд в соответствии с статьями 1–3 Закона № 90 от 17 июня 2005 года о посредничестве и производстве по гражданским спорам (Закон о спорах)³⁷. Когда просьба, направленная каким-либо лицом в государственные органы, отклоняется и после этого сами органы не изменяют решение о ее отклонении самостоятельно или на стадии обжалования либо в результате подачи жалобы Омбудсмену, подателя заявления все-таки можно считать подателем уместной претензии в адрес государственного органа, вынесшего решение об отклонении просьбы³⁸.

39. По поводу дела, о котором упоминалось в статье в прессе, соответствующая Сторона заявляет, что истец, о котором идет речь в статье, не жаловался на то, что это дело заняло у него целый год, а вместо этого указывал на то, что его дело является важным напоминанием о возможности оспорить в судах решение об отказе в удовлетворении просьбы о предоставлении информации³⁹.

40. Что касается расходов на оспаривание решений в судебном порядке, то соответствующая Сторона утверждает, что расходы на возбуждение дела в суде будут зависеть от применяемой правовой процедуры и ожидаемого времени рассмотрения дела. По делам в окружном суде стандартные судебные сборы составляют 4 300 норвежских крон (€ 474) за один день слушаний. Предусмотрено, что основное слушание может продолжаться более одного дня лишь в особых случаях. Соответствующая Сторона также утверждает, что могут также возникать расходы на правовую помощь, хотя в данном случае профессиональный опыт автора сообщения (профессор права Университета Осло) указывает на то, что правовая помощь, возможно, была не нужна. Она добавляет, что у заявителей, которые нуждаются в правовой помощи, имеются возможности для получения бесплатной правовой помощи⁴⁰. Кроме того, если судебный иск истца оказывается успешным, он или она имеет право на полную компенсацию своих юридических издержек противной стороной⁴¹. Соответствующая Сторона также отмечает, что в случае неуспеха суд может полностью или частично освободить истца от ответственности за покрытие судебных издержек, если освобождение от нее оправдывается вескими основаниями, например если имеются основательные мотивы для заслушивания дела по причине неопределенности⁴².

D. Вопросы существа

Определение экологической информации – пункт 1 статьи 4 в совокупности с пунктом 3 статьи 2

41. Автор сообщения утверждает, что Министерство окружающей среды и другие государственные органы соответствующей Стороны не установили процедуру определения того, нужно ли информацию рассматривать в качестве «экологической информации» в тех случаях, когда государственные органы проводят свою первоначальную оценку того, должен ли предоставляться доступ к информации или же в нем должно быть отказано. Автор сообщения утверждает, что при таком подходе государственные органы будут опираться только на Закон о свободе информации, а не на специализированный Закон об экологической информации. В обоснование своего представления автор сообщения упо-

³⁶ Ответ на сообщение, стр. 28 оригинала.

³⁷ Перевод сводного варианта 2013 года на английский язык доступен на веб-сайте Всемирной организации интеллектуальной собственности по адресу <http://www.wipo.int/wipolex/en/details.jsp?id=15536>.

³⁸ Ответ на сообщение, стр. 28–29 оригинала.

³⁹ Ответ на сообщение, стр. 29 оригинала.

⁴⁰ См. <http://sivilrett.no/free-legal-aid.307230.no.html>.

⁴¹ Закон о спорах, статья 20–2 (2).

⁴² Закон о спорах, статья 20–2 (3). Ответ на сообщение, стр. 29 оригинала.

минает об электронном сервисе для получения доступа к информации, в котором, как он утверждает, все ссылки на правовые основания для обеспечения конфиденциальности определенной информации являются ссылками на Закон о свободе информации⁴³. Он также утверждает, что меры, принятые соответствующей Стороной с целью обеспечения выполнения Закона об экологической информации, почти полностью приняты в рамках Министерства по вопросам климата и окружающей среды, которое, по его словам, в этом плане не является адекватным органом, поскольку оно не учитывает, что доступ к экологической информации в равной степени актуален для других министерств, например Министерства нефти и энергетики⁴⁴.

42. Соответствующая Сторона утверждает, что ее законодательство (Закон о свободе информации и Закон об экологической информации) и представленные руководящие указания по его применению четко указывают на необходимость всегда рассматривать вопрос о том, касается ли просьба о доступе к информации экологической информации. Соответствующая Сторона ссылается в этой связи, в частности, на Руководящие принципы к Закону о свободе информации, в которых разъясняется взаимосвязь между этими двумя законами (см. пункт 20 выше)⁴⁵.

43. Соответствующая Сторона далее утверждает, что статья 4 Конвенции не устанавливает никакой обязанности по введению конкретных процедур для определения того, должна ли информация рассматриваться в качестве «экологической информации». Соответствующая Сторона утверждает, что способы выполнения обязанности по предоставлению экологической информации по запросу и вводимые в связи с этим меры оставлены на усмотрение Сторон⁴⁶.

44. Что касается категоризации на онлайн-платформе, о которой упоминает автор сообщения, то соответствующая Сторона отмечает, что речь идет лишь о первоначальной классификации, и ответственному государственному органу не требуется ее соблюдать⁴⁷. Соответствующая Сторона далее отмечает, что она, не будучи юридически обязанной делать это, решила ввести некоторые меры по улучшению обработки просьб о предоставлении доступа к экологической информации, а именно разместила ссылку на Закон об экологической информации на веб-портале, упомянутом автором сообщения, внесла поправки во внутренние руководящие документы и включила стандартное сообщение в свой внутренний инструментальный распространения просьб о предоставлении доступа к информации⁴⁸.

Освобождение от обязанности раскрытия экологической информации – пункт 3 с) статьи 4

45. Автор сообщения утверждает, что соответствующая Сторона не соблюла статью 4 Конвенции, не предоставив доступ к информации по его просьбе, а именно не выполнила правовую оценку ограничений, подразумеваемых в публичном международном праве для парламента в отношении его решений относительно географической сферы охвата Закона о природном разнообразии. Автор сообщения утверждает, что эта просьба была подана спустя два года после принятия этого закона с целью написания академической статьи⁴⁹. Автор сообщения заявляет, что запрошенная информация касается юридического анализа, а не политических заявлений, которые не представляют для него интереса⁵⁰.

⁴³ Сообщение, стр. 4 оригинала.

⁴⁴ Вступительное заявление автора сообщения для слушаний Комитета на его сорок седьмом совещании 17 декабря 2014 года, стр. 5 оригинала.

⁴⁵ Ответ на сообщение, стр. 24 оригинала.

⁴⁶ Там же, стр. 25 оригинала.

⁴⁷ Там же.

⁴⁸ Там же, стр. 25–26 оригинала.

⁴⁹ Сообщение, стр. 2 оригинала.

⁵⁰ Вступительное заявление автора сообщения для слушаний Комитета на его сорок седьмом совещании, стр. 1 оригинала.

Он также утверждает, что, таким образом, актуальными с точки зрения его просьбы являются лишь определенные соответствующей Стороной документы 3, 5, 10 и 21⁵¹. Он далее заявляет, что власти соответствующей Стороны предоставляют юридические оценки, представляемые Министерством юстиции, в стандартном порядке, включая оценки, которые могут касаться вопросов международного права, и не ясно, почему к документам, выпускаемым Министерством иностранных дел, должен применяться другой стандарт⁵².

46. Соответствующая Сторона утверждает, что доступ к запрошенной информации не был предоставлен правомерно в соответствии с изъятием, предусмотренным в пункте 3 с) статьи 4 Конвенции для «внутренней переписки государственных органов»⁵³.

47. Соответствующая Сторона утверждает, что запрошенные документы представляют собой мнения, выраженные различными министерствами в отношении географической сферы охвата Закона о природном разнообразии в свете международного публичного права. Соответствующая Сторона утверждает, что необходимость обеспечения конфиденциальности в переписке и в ходе предварительных обсуждений имеет кардинальное значение для достижения соглашения по этому делу⁵⁴. Она утверждает, что запрошенная информация была предметом обмена информацией внутри министерств и между ними, направленного на достижение соглашения относительно предложения по географической сфере охвата Закона, решение по которому было принято на основе правовой оценки и на основе результатов политических дискуссий. Соответствующая Сторона утверждает, что эта ситуация отражена в документах, в которых правовые и политические дискуссии четко не отделены друг от друга.

Учет заинтересованности общественности в раскрытии информации – пункт 3 с) статьи 4

48. Автор сообщения утверждает, что Министерство окружающей среды постоянно уходит от рассмотрения и конкретизации вопроса о том, каким образом оно принимает во внимание «заинтересованность общественности в раскрытии информации», и одних лишь заявлений министерства о том, что оно рассмотрело этот вопрос, недостаточно⁵⁵. Он утверждает, что географическая сфера охвата данного закона является весьма спорной, а это, по его утверждению, является аргументом в пользу раскрытия информации, однако при повторном рассмотрении министерством его просьбы ссылка на заинтересованность общественности в раскрытии информации присутствовала только в одном предложении⁵⁶.

49. Соответствующая Сторона считает, что она выполнила требование пункта 3 с) статьи 4 Конвенции о принятии во внимание заинтересованности общественности в раскрытии информации. Соответствующая Сторона утверждает, что ее заинтересованность в нем была учтена при рассмотрении министерством просьбы заявителя претензии о предоставлении информации, хотя первоначально ему был дан отказ на основании не Закона об экологической информации, а Закона о свободе информации и хотя до подачи жалобы Омбудсмену не были даны подробные объяснения по поводу того, каким образом была учтена заинтересованность общественности⁵⁷. Соответствующая Сторона заявляет, что в первоначальном отказе от 19 января 2011 года министерство утверждало, что необходимость гарантирования конфиденциальности внутренних процедур

⁵¹ Там же.

⁵² Там же.

⁵³ Ответ на сообщение, стр. 5 оригинала.

⁵⁴ Там же, стр. 10 оригинала.

⁵⁵ Сообщение, стр. 2–3 оригинала.

⁵⁶ Вступительное заявление автора сообщения для слушаний Комитета на его сорок седьмом совещании, 17 декабря 2014 года, стр. 2 оригинала.

⁵⁷ Ответ на сообщение, стр. 9 оригинала.

принятия решений правительства перевешивает заинтересованность ответственности в раскрытии информации⁵⁸. Она утверждает, что дальнейшие объяснения были даны в ответе министерства Омбудсмену от 12 апреля 2011 года, а еще более подробные объяснения – в ответе министерства Омбудсмену от 19 октября 2012 года⁵⁹.

Отделение информация, освобожденной от раскрытия – пункт 6 статьи 4

50. Автор сообщения утверждает, что документация по этому делу свидетельствует о том, что в нарушение статьи 4 Конвенции министерство не провело никакой реальной оценки того, могут ли быть раскрыты какие-либо части информации. Он далее утверждает, что власти не представили никаких оснований, по которым было отказано в раскрытии тех или иных частей документов⁶⁰.

51. Автор сообщения далее утверждает, что, как представляется, в Министерстве окружающей среды и, если брать шире, наверное, и в государственных органах соответствующей Стороны, в целом отсутствует действенная процедура для эффективной оценки того, следует ли раскрывать информацию частично⁶¹.

52. Соответствующая Сторона утверждает, что требование о предоставлении частей запрошенной информации, на которые не распространялись изъятия, было выполнено, поскольку все запрошенные документы и содержащаяся в них информация были сочтены подпадающими под сферу действия изъятия от освобождения от раскрытия информации⁶². Соответствующая Сторона соглашается с тем, что возможность предоставления остальной части информации не была упомянута в первоначальном отказе и в материалах первоначальной переписки с Омбудсменом, так как Министерство до того момента слишком узко толковало определение понятия «экологическая информация» в статье 2 Закона об экологической информации и, соответственно, сделало ошибочное допущение о том, что запрошенная информация не подпадает под сферу охвата пункта 6 статьи 4 Конвенции, как она отражена в пункте 3 статьи 11 Закона об экологической информации⁶³. Соответствующая Сторона, однако, утверждает что эти недостатки были исправлены министерством в своем последнем ответе Омбудсмену⁶⁴. Она утверждает, что, таким образом, реальная оценка была действительно выполнена и были приведены причины, в силу которых был сделан вывод о том, что никакая часть запрошенной информации раскрытию не подлежит⁶⁵.

53. Что касается общей процедуры для оценки того, может ли быть раскрыта какая-то часть информации, то соответствующая Сторона утверждает, что Конвенция не налагает обязанности на этот счет, и ссылается на свои доводы в отношении оценки того, должна ли информация классифицироваться как «экологическая» (см. пункт 43 выше), а также мер, принимаемых в порядке реагирования (см. пункт 44 выше).

Указание причин отказа в удовлетворении просьбы о предоставлении информации и предоставление информации о доступе к процедурам рассмотрения – пункт 7 статьи 4

54. Автор сообщения утверждает, что соответствующая Сторона не привела достаточных оснований для принятия решения об отказе в доступе к запрошен-

⁵⁸ Там же, стр. 9–10.

⁵⁹ Там же, стр. 10 оригинала.

⁶⁰ Вступительное заявление автора сообщения для слушаний Комитета на его сорок седьмом совещании, стр. 7 оригинала.

⁶¹ Сообщение, стр. 4 оригинала.

⁶² Ответ на сообщение, стр. 13 оригинала.

⁶³ Там же.

⁶⁴ Там же.

⁶⁵ Там же, стр. 15 оригинала.

ной информации. Автор сообщения утверждает, что в первоначальном отказе не указывается, приняло ли Министерство во внимание заинтересованность в предоставлении доступа к информации и каким образом⁶⁶. Он также утверждает, что, как отмечено выше в пункте 50, власти не привели каких-либо причин, по которым не было обеспечено раскрытие информации, содержащейся в тех или иных частях документов⁶⁷.

55. Соответствующая Сторона утверждает, что она выполнила требования пункта 7 статьи 4 Конвенции об указании причин отказа в предоставлении запрошенной информации.

56. Соответствующая Сторона утверждает, что в первоначальном отказе министерства от 19 января 2011 года было заявлено, что запрошенная информация представляет собой документы, которые были подготовлены в ходе проводившейся внутри министерств подготовительной работы, что необходимость гарантирования конфиденциальности внутренних процедур принятия решений правительства перевешивает заинтересованность общественности в раскрытии информации и что поэтому в удовлетворении просьбы было отказано в соответствии со статьями 14 и 11 Закона о свободе информации. Сторона заявляет, что приведенные причины могут быть сочтены несколько краткими и что в первоначальном отказе не содержалась информация о праве ходатайствовать о предъявлении дополнительных оснований для отказа и подавать апелляции в соответствии с статьей 13 Закона об экологической информации. Оно далее утверждает, что в процессе рассмотрения жалобы Омбудсменом министерство признало, что оно допустило ошибку при толковании Закона об экологической информации, а также ошибку в виде опущения данной информации⁶⁸. Соответствующая Сторона, однако, утверждает, что, хотя в формулировке причин, указанных в первоначальном отказе, могли иметься недостатки, любые такие недостатки были исправлены министерством благодаря работе Омбудсмена⁶⁹. В этой связи следует отметить что, дальнейшее объяснение причин отказа было дано в ответе министерства Омбудсмену от 12 апреля 2011 года, а еще более тщательное объяснение – в ответе министерства Омбудсмену от 19 октября 2012 года⁷⁰.

Сроки повторного рассмотрения решения об отказе в доступе к информации – пункт 7 статьи 4

57. Автор сообщения утверждает, что затрата Министерством такого количества времени на повторное рассмотрение просьбы о предоставлении информации равнозначно несоблюдению статей 4 и 9 Конвенции, ведь на него у министерства ушло примерно 11 месяцев (17 ноября 2011 года – 19 октября 2012 года), хотя 26 января 2012 года автор сообщения направил министерству и Омбудсмену дополнительное письмо⁷¹.

58. Автор сообщения утверждает, что его дополнительное письмо от 26 января 2012 года и просьбу Омбудсмена о повторном рассмотрении первоначального решения следует рассматривать в качестве просьб о предоставлении информации, поэтому на них нужно было ответить в сроки, предусмотренные для просьб о предоставлении доступа к информации⁷². Автор сообщения указывает на то, что жалоба была подана 20 января 2011 года, а работа по ней была за-

⁶⁶ Сообщение, стр. 3.

⁶⁷ Сообщение, стр. 3, и вступительное заявление автора сообщения для слушаний Комитета на его сорок седьмом совещании, стр. 7 оригинала.

⁶⁸ Ответ на сообщение, стр. 18 оригинала.

⁶⁹ Там же, стр. 11 оригинала.

⁷⁰ Там же, стр. 12 оригинала.

⁷¹ Сообщение, стр. 3 оригинала.

⁷² Сообщение, стр. 3 оригинала, и вступительное заявление автора сообщения для слушаний на сорок седьмом совещании Комитета, стр. 3 оригинала.

вершена лишь 10 июня 2013 года, когда Омбудсмен представил свои окончательные соображения, т.е. спустя почти два с половиной года⁷³.

59. Соответствующая Сторона заявляет, что требование о предоставлении своевременного ответа на запросы информации в пункте 7 статьи 4 не применимо к просьбам о повторном рассмотрении решений об отказе в информации. Она утверждает, что Конвенция прямо не предусматривает временных рамок для таких повторных рассмотрений. Соответствующая Сторона соглашается с тем, что ее повторное рассмотрение министерством можно было бы провести более оперативно, но при этом заявляет, что, по ее мнению, затрата министерством такого количества времени на повторное рассмотрение просьбы о предоставлении информации не противоречит пункту 4 статьи 7 Конвенции.

60. Соответствующая Сторона утверждает, что просьба о повторном рассмотрении решения об отказе в предоставлении доступа к информации является частью процедуры обжалования согласно норвежскому законодательству, и, следовательно, порядок работы с ней регулируется пунктом 1 статьи 9 Конвенции. На нее как таковую не распространяются сроки, предусмотренные в статье 4 Конвенции, и, следовательно, затрата такого количества времени на повторное рассмотрение просьбы о предоставлении информации, не противоречит пункту 7 статьи 4 Конвенции⁷⁴. Соответствующая Сторона утверждает, что, поскольку порядок работы с просьбой о повторном рассмотрении регулируется пунктом 1 статьи 9 Конвенции, необходимость в ее рассмотрении в качестве дополнительного запроса на информацию с целью гарантирования защиты заинтересованности общественности в получении доступа к информации отсутствует. Соответствующая Сторона утверждает, что у заявителя всегда есть выбор между обжалованием решения об отказе в доступе к информации и представлением новой просьбы, и, соответственно, он может выбрать ту процедуру, которая, по его мнению, наилучшим образом защитит его интересы.

Доступ к правосудию – статья 9

61. Автор сообщения утверждает, что в процедуре, применявшейся Омбудсменом, не были соблюдены положения статьи 9, так как при ее применении много времени ушло на предоставление первого официального заявления (десять месяцев) и заключительного заявления (семь месяцев). Кроме того, Омбудсмен не поддерживал дальнейшие контакты с министерством, когда оно повторно рассматривало свое решение и не занимался адекватным образом вопросами, поднятыми в первоначальной жалобе и последующих комментариях. Что касается последнего момента, то автор сообщения утверждает, что Омбудсмен, в частности, не учел время, затраченное на разрешение его жалобы, и не рассмотрел должным образом возможность предоставления частичного доступа⁷⁵.

62. Соответствующая Сторона утверждает, что Омбудсмен надлежащим образом изучил претензии автора сообщения по пункту 3 статьи 11 Закона об экологической информации, и не соглашается с тем, что Омбудсмен не учел задержки, допущенные по вине Министерства в нарушение статьи 9 Конвенции. Соответствующая Сторона утверждает, что, направляя напоминание министерству 30 января 2012 года, Омбудсмен не имел в виду проблему времени и что ссылка на время, затраченное на его окончательное решение, не повлияла бы на результат в том, что касается доступа к информации⁷⁶.

63. По поводу предоставления частичного доступа соответствующая Сторона утверждает, что Омбудсмен учел эту проблему, прямо сформулировав в своем заявлении от 17 ноября 2011 года просьбу рассмотреть вопрос о частичном раскрытии информации, спросив в своем письме от 1 марта 2013 года, рассмотрело

⁷³ Сообщение, приложение 15, стр. 1 оригинала.

⁷⁴ Ответ на сообщение, стр. 15 оригинала.

⁷⁵ Сообщение, стр. 3 оригинала.

⁷⁶ Ответ на сообщение, стр. 22 оригинала.

ли министерство такую возможность, и заявив в своем окончательном решении, что оценка министерства могла бы быть в этом отношении более ясной и тщательной⁷⁷.

III. Рассмотрение и оценка Комитетом

64. Норвегия сдала на хранение свой документ о ратификации Конвенции 2 мая 2003 года. Конвенция вступила в силу для Норвегии 31 июля 2003 года.

Приемлемость

65. Комитет отмечает, что автор сообщения обратился с жалобой к Омбудсмену по вопросам государственной администрации 20 января 2011 года. Через десять месяцев, в ноябре 2011 года, Омбудсмен просил министерство повторно рассмотреть свое решение об отказе в просьбе. На обеспечение повторного рассмотрения его решения и очередное отклонение просьбы у министерства ушло еще 11 месяцев, что представляется Комитету относительно длительным периодом времени. Затем автор сообщения вновь обратился к Омбудсмену с просьбой рассмотреть данное дело. В июне 2013 года, т.е. спустя почти два с половиной года после первоначальной просьбы о предоставлении информации, Омбудсмен предоставил свой окончательный ответ, выразив некоторые сомнения относительно решения министерства, но заявив, что он не будет предпринимать никаких дальнейших действий. Хотя Комитет не может исключить возможного наличия некоторых других вариантов дальнейшего продвижения дела согласно национальному законодательству, с учетом использованных средств правовой защиты, длительности времени, уже затраченного в рамках внутренней процедуры, и неопределенности в вопросе о наличии дальнейших средств правовой защиты Комитет считает данное сообщение приемлемым.

Экологическая информация – пункт 3 статьи 2

66. В своем первоначальном ответе автору сообщения министерство отказалось предоставить запрошенную информацию, заявив, что она не является экологической информацией. На более позднем этапе по рекомендации Омбудсмена министерство признало, что запрошенная информация представляет собой экологическую информацию, однако отказалось предоставить ее по другим причинам.

67. Комитет хотел бы подтвердить тот факт, что сейчас соответствующая Сторона уже, в частности, признает, что действительно информация, запрошенная автором сообщения, представляет собой экологическую информацию согласно пункту 3 статьи 2 Конвенции.

Процедура оценки того, является ли запрашиваемая информация экологической информацией – статья 4

68. Автор сообщения утверждает, что соответствующая Сторона не имеет действующей процедуры для оценки того, является ли запрашиваемая информация экологической информацией и что отсутствие такой процедуры является нарушением пункта 1 статьи 4 Конвенции.

69. Несмотря на то, что статья 4 Конвенции обязывает Стороны обеспечивать предоставление экологической информации государственными органами и в ней излагается ряд процедурных требований для достижения этой цели, в статье 4 отсутствует явно выраженное требование в отношении конкретной процедуры, которой нужно придерживаться при оценке того, является ли запрашиваемая информация экологической информацией. В ходе слушаний автор сообщения попытался переформулировать свое утверждение по пункту 1 статьи 3 Кон-

⁷⁷ Там же.

венции, а именно заявил, что соответствующая Сторона не приняла необходимые меры для создания и поддержания четкой, открытой и согласованной структуры для осуществления положений Конвенции⁷⁸. Комитет отрицательно относится к ситуациям, когда в ходе слушаний впервые дополнительно формулируются новые утверждения, поскольку при этом другая сторона лишается надлежащей возможности для подготовки своего ответа. В любом случае это не имеет решающего значения, поскольку автор сообщения не представил никаких доказательств, которые свидетельствовали бы о том, что на практике государственные органы соответствующей Стороны систематически определяют экологическую информацию неправильным образом, и что, следовательно, меры, принимаемые в соответствующей стране-Стороне для рассмотрения информационных запросов, являются в этом отношении неадекватными.

70. В свете вышесказанного Комитет делает вывод, что утверждение автора сообщения о том, что, не создав процедуру оценки того, является ли запрашиваемая информация экологической информацией, соответствующая Сторона не соблюла статью 4, не имеет под собой оснований.

Смысл понятия «внутренняя переписка» – пункт 3 с) статьи 4

71. Соответствующая Сторона утверждает, что в предоставлении запрошенной информации было правомерно отказано на основании исключения, сформулированного в пункте 3 с) статьи 4 Конвенции, которое касается внутренней переписки государственных органов. В отношении того, что именно представляет собой «внутренняя переписка» для целей пункта 3 с) статьи 4, Комитет отмечает, что этот термин в Конвенции четко не определен. Тем не менее Комитет считает, что основополагающая цель такого исключения заключается в том, чтобы дать должностным лицам государственных органов возможность свободно обмениваться мнениями. Соответственно, не каждый документ, передаваемый по каналам внутренней связи, можно рассматривать в качестве предмета «внутренней переписки». Например, фактические вопросы и их анализ можно отличать от взглядов на политику или мнений.

72. Автор сообщения утверждает, что информация, которую он искал, касалась юридического анализа в отношении Закона о природном разнообразии, а не политических заявлений, к которым у него не было никакого интереса. Соответствующая Сторона, возражая, заявляет, что правовые аргументы находятся во взаимосвязи с политическими аргументами и что поэтому ни один из документов раскрыт быть не мог⁷⁹. Хотя Комитет не может проверить, действительно ли дело обстояло именно так в случае конкретных документов, ему не было предъявлено ничего, что могло бы доказать неверность этого утверждения. Однако Комитет отмечает, что, если бы было доказано, что государственные органы стандартно отказывают в доступе к информации, в том числе к оценкам (правовым, экологическим, техническим или иным), под предлогом того, что они представляют собой внутреннюю переписку, отказывая таким образом в доступе к оценкам, используемым в качестве источника информации при принятии их внутренних решений, касающихся окружающей среды, то это вполне могло бы представлять собой несоблюдение пункта 1 статьи 4 Конвенции. В то же время, не имея в своем распоряжении ничего, что доказывало бы, что в данном случае это было именно так, Комитет не делает вывода о допущении соответствующей Стороной несоблюдения в этом аспекте.

⁷⁸ Вступительное заявление автора сообщения для слушаний на сорок седьмом совещании Комитета, стр. 5 оригинала.

⁷⁹ Вступительное заявление соответствующей Стороны к слушаниям на сорок седьмом совещании Комитета, стр. 2 оригинала.

Учет заинтересованности общественности в раскрытии информации – пункт 3 с) статьи 4

73. Автор сообщения утверждает, что власти соответствующей Стороны не рассмотрели и не конкретизировали вопрос о том, как «заинтересованность общественности в раскрытии информации» была принята во внимание в соответствии с требованиями пункта 3 с) статьи 4 Конвенции. Соответствующая Сторона соглашается с тем, что при рассмотрении заинтересованности общественности в первоначальном ответе министерства от 19 января 2011 года, возможно, и были допущены недостатки, но утверждает, что министерство устранила допущенный недочет при повторном рассмотрении решения 19 октября 2012 года.

74. Действительно, как представляется Комитету, заинтересованность общественности в раскрытии информации не была надлежащим образом учтена в первоначальном ответе министерства на просьбу автора сообщения, причем не в последнюю очередь потому, что государственные органы не учли, что просьба касается экологической информации. Общее законодательство о доступе к информации предусматривает улучшенный потенциальный доступ к информации в тех случаях, когда «интересы доступа общественности перевешивают необходимость предоставления изъятия» (Закон о свободе информации, статья 11), и этот момент был также проверен министерством во время подготовки его первоначального ответа⁸⁰. Комитет все-таки считает, что в контексте просьбы о предоставлении экологической информации оценка заинтересованности общественности в раскрытии информации не будет полной без уделения внимания тому факту, что эта информация касается окружающей среды, в частности тому, относится ли запрошенная информация к выбросам в окружающую среду.

75. Вместе с тем Комитет признает, что при проведении министерством повторного рассмотрения 19 октября 2012 года первоначальный недостаток в виде ненадлежащего учета заинтересованности общественности в раскрытии информации был исправлен, хотя и с запозданием: во время него была прямо признана ее заинтересованность в раскрытии информации в следующей формулировке: «Министерство полагает, что интересы, обеспечиваемые путем предоставления г-ну Феукалду доступа к информации для использования в его академической статье, являются актуальными в соответствии со статьей 11 [Закона об экологической информации] и что академические статьи могут играть важную роль в установлении повестки публичных дебатов»⁸¹.

76. Хотя в решении, вынесенном министерством в результате повторного рассмотрения, был сделан вывод о том, что интересы, обеспечиваемые посредством нераскрытия информации, перевешивают интересы, обеспечиваемые посредством ее раскрытия⁸², Комитет считает, что, придя к такому выводу, министерство приняло во внимание заинтересованность общественности в раскрытии информации и уточнило, каким образом оно это сделало. Соответственно, Комитет не считает, что соответствующая Сторона находится в связи с этим в состоянии несоблюдения пункта 3 с) статьи 4 Конвенции.

Частичное раскрытие – пункт 6 статьи 4

77. Автор сообщения утверждает, что соответствующая Сторона не рассматривала вопрос о том, можно ли было предоставить те или иные части запрошенной информации, как того требует пункт 6 статьи 4 Конвенции. Соответствующая Сторона соглашается с тем, что в первоначальном ответе министерства от 19 января 2011 года эта возможность не упоминалось, но утверждает,

⁸⁰ Электронное сообщение соответствующей Стороны от 2 февраля 2015 года, приложение 1, стр. 2 оригинала, с приложенным электронным сообщением министерства от 19 января 2011 года.

⁸¹ Там же, приложение 6, озаглавленное «Письмо министерства Омбудсмену от 19 октября 2012 года», стр. 2 оригинала.

⁸² Там же, стр. 3 оригинала.

что этот недостаток был позднее исправлен при повторном рассмотрении им решения от 19 октября 2012 года.

78. Комитет отмечает, что последний пункт вынесенного министерством при повторном рассмотрении решения от 19 октября 2012 года действительно свидетельствует о том, что на данном этапе оно рассмотрело вопрос о том, можно ли было раскрыть те или иные части запрошенных документов. Он вынес постановление о невозможности отделения информации во всех документах, кроме одного, который был раскрыт на веб-сайте министерства⁸³. Как отмечалось выше, Комитет не располагает свидетельствами, которые указывали бы на то, что этот вывод по данному делу является неправильным.

79. Автор сообщения далее утверждает, что вообще в министерстве и, если брать шире, в государственных органах соответствующей Стороны отсутствует действенная процедура для эффективного обеспечения частичного раскрытия информации. В ходе слушаний автор сообщения попытался переформулировать свое утверждение по пункту 1 статьи 3 Конвенции, а именно заявил, что соответствующая Сторона не приняла необходимые меры для создания и поддержания четкой, открытой и согласованной структуры для осуществления положений Конвенции⁸⁴. Как отмечалось выше в пункте 69, Комитет отрицательно относится к ситуациям, когда в ходе слушаний впервые дополнительно формулируются новые утверждения. В любом случае это не имеет решающего значения, поскольку автор сообщения не представил никаких доказательств, которые свидетельствовали бы о том, что государственные органы соответствующей Стороны систематически не выделяют отдельно и не раскрывают информацию, не освобожденную от раскрытия, и что, следовательно, меры, принимаемые в соответствующей стране-Стороне для рассмотрения информационных запросов, являются в этом отношении неадекватными.

80. В свете вышесказанного Комитет делает вывод, что утверждения автора сообщения о том, что соответствующая Сторона не соблюла пункт 6 статьи 4 Конвенции как в части его конкретного информационного запроса, так и в результате неспособности установить процедуры в более общем плане, являются необоснованными.

Указание причин отказа – пункт 7 статьи 4

81. Автор сообщения утверждает, что соответствующая Сторона не привела достаточных причин в обоснование своего решения об отказе в доступе к запрошенной информации в соответствии с требованиями пункта 7 статьи 4 Конвенции. Соответствующая Сторона соглашается с тем, что при представлении причин в первоначальном ответе министерства от 17 января 2011 года, возможно, и были допущены недостатки, но утверждает, что министерство исправило свою прежнюю ошибку в решении, вынесенном при повторном рассмотрении 19 октября 2012 года.

82. Комитет отмечает, что обязанность указывать причины весьма важна, не в последнюю очередь для того, чтобы заявитель был в состоянии оспорить отказ в предоставлении информации в соответствии с процедурами, предусмотренными в пункте 1 статьи 9 Конвенции. Следовательно, сообщение этих причин только на весьма позднем этапе – неадекватное действие, так как заявитель потенциально сможет в полной мере сформулировать основания для оспаривания решения только тогда.

83. Вместе с тем Комитет считает, что в данном случае ошибка, связанная с несообщением министерством на первоначальном этапе достаточных причин отказа в удовлетворении просьбы автора сообщения, была исправлена в решении, вынесенном в результате ее повторного рассмотрения 19 октября 2012 го-

⁸³ Там же.

⁸⁴ Вступительное заявление автора сообщения для слушаний на сорок седьмом совещании Комитета, стр. 5 оригинала.

да⁸⁵. С учетом своих выводов, изложенных выше в пунктах 73–76, Комитет не делает вывода о том, что соответствующая Сторона находится в состоянии несоблюдения пункта 7 статьи 4 Конвенции.

Сроки отказа – пункт 7 статьи 4

84. Автор сообщения утверждает, что как содержащаяся в заявлении Омбудсмена от 17 ноября 2011 года рекомендация о том, чтобы министерство провело повторную оценку информационного запроса автора сообщения, так и его собственное письмо от 26 января 2012 года нужно было рассматривать в качестве новых информационных запросов для целей статьи 4 Конвенции и что в силу вышесказанного министерство было обязано уведомить автора сообщения о результатах вынесения им решения по итогам его повторного рассмотрения в сроки, установленные в пункте 7 статьи 4 Конвенции⁸⁶. Комитет эта линия аргументации не убеждает. Во-первых, заявление от 17 ноября 2011 года – это заявление Омбудсмена, а не автора сообщения, поэтому оно не может рассматриваться в качестве нового информационного запроса автора сообщения. Во-вторых, Омбудсмен, будучи государственным органом, не может обращаться к министерству с просьбой о предоставлении информации согласно статье 4 Конвенции, когда он действует в соответствии со своими полномочиями по «выполнению процедуры Омбудсмена», предусмотренными в статье 10 Закона о парламентском омбудсмене (см. выше пункт 21). В-третьих, хотя его письмо от 26 января 2012 года было адресовано как Омбудсмену, так и министерству, в нем содержалась четкая просьба к Омбудсмену рассмотреть дело в соответствии со статьей 11 Закона о парламентском омбудсмене (см. выше пункт 22). Соответственно, Комитет не считает это письмо новым информационным запросом⁸⁷. В силу этих причин Комитет приходит к выводу, что утверждение, согласно которому ввиду длительности времени, которое заняло у министерства уведомление автора сообщения о решении относительно повторного рассмотрения, соответствующая Сторона не соблюла пункт 7 статьи 4, не имеет под собой оснований.

Применимость к парламентскому омбудсмену – пункт 1 статьи 9

85. Пункт 1 статьи 9 Конвенции требует от Сторон обеспечить, чтобы любое лицо, считающее, что к его просьбе о доступе к информации, поданной в соответствии со статьей 4 Конвенции, 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. Кроме того, в тех случаях, когда Сторона предусматривает такое рассмотрение в суде, она также обеспечивает существование установленной законом быстрой процедуры, не требующей или требующей в минимальном объеме оплаты, для повторного рассмотрения государственным органом или рассмотрения независимым и беспристрастным органом, не являющимся судом.

86. Как отмечает соответствующая Сторона, она предусматривает доступ в суд в тех случаях, когда просьбы, подаваемые в соответствии со статьей 4 Конвенции, отклоняются. Кроме того, в таких случаях, как настоящий, соответствующая Сторона предусматривает два взаимоисключающих альтернативных варианта действий (см. выше пункт 3), одним из которых является разбирательство, проводимое Омбудсменом. Ни автор сообщения, ни соответствующая Сторона не оспаривает компетенцию Омбудсмена рассматривать просьбы о

⁸⁵ См., в частности, электронное сообщение соответствующей Стороны, 2 февраля 2015 года, приложение 6, стр. 3, пункт 3.

⁸⁶ Сообщение, стр. 3 оригинала, и вступительное заявление автора сообщения на сорок седьмом совещании Комитета, стр. 3 оригинала.

⁸⁷ См. сообщение, приложение 6. При вынесении этого мнения Комитет принял во внимание исправленный перевод, предоставленный автором сообщения в своих замечаниях к проекту выводов.

предоставлении доступа к информации. Фактически автор сообщения утверждает, что в большинстве случаев применяемая Омбудсменом процедура – это процедура рассмотрения, которая используется представителями общественности, добивающейся применения средств правовой защиты в тех случаях, когда просьбы о доступе к информации были отклонены. Комитет считает, что согласно правовой базе соответствующей Стороны парламентский омбудсмен является не требующим больших расходов, независимым и беспристрастным органом, который учрежден на основании закона и через посредство которого представители общественности могут ходатайствовать о пересмотре информационных запросов, сделанных в соответствии со статьей 4 Конвенции. В этой связи Комитет делает вывод, что процедура, применяемая парламентским омбудсменом соответствующей Стороны, – это процедура рассмотрения, относящаяся к сфере охвата второго предложения пункта 1 статьи 9 Конвенции.

«Быстрота» и «своевременность» – второе предложение пункта 1 статьи 9 и пункт 4 статьи 9

87. Хотя Комитет не считает, что длительные процедуры, последовавшие за подачей просьбы Омбудсмана, означают несоблюдение пункта 7 статьи 4 Конвенции, теперь он рассмотрит вопрос о том, соответствует ли эта процедура статье 9 Конвенции. Пункт 4 статьи 9 Конвенции требует, чтобы процедуры, о которых говорится в пунктах 1–3 статьи 9 Конвенции, обеспечивали, в частности, адекватные и эффективные средства правовой защиты и были справедливыми, беспристрастными и своевременными. Это положение применимо ко всем средствам правовой защиты, относящимся к сфере действия статьи 9 Конвенции, включая те из них, о которых говорится во втором предложении пункта 1 статьи 9.

88. Второе предложение пункта 1 статьи 9 требует, чтобы процедуры, относящиеся к сфере охвата этого предложения, были «быстрыми», чего в статье 9 Конвенции не предусмотрено в отношении других средств правовой защиты. Процедуры, которые имеются в виду во втором предложении пункта 1 статьи 9, будут потенциально использоваться до подачи ходатайства о проведении рассмотрения в суде в соответствии с первым предложением пункта 1 статьи 9, что может оправдать установление дополнительного требования к властям относительно осуществления действий без неоправданных задержек. Комитет в этой связи отмечает, что в случае многих просьб о предоставлении доступа к информации время является существенным фактором, например по причине того, что информация может запрашиваться для облегчения участия общественности в текущей процедуре принятия решений.

89. Комитет обеспокоен продолжительностью времени, затраченного на выполнение процедуры Омбудсмана по делу автора сообщения, которая составила почти два с половиной года (20 января 2011 года – 10 июня 2013 года). Комитет также отмечает, что в представленной ему документации нигде нет указаний на то, что Омбудсмен поручил министерству ответить ему в течение определенного времени или же просил его представить ответ своевременно и быстро. И это, несмотря на письмо автора сообщения от 26 января 2012 года с просьбой к Омбудсмену рассмотреть вопрос о задержке, допущенной министерством, в соответствии со статьей 11 Закона о парламентском омбудсмене.

90. Из двух с половиной лет, ушедших на выполнение процедуры Омбудсмана, у Комитета особую озабоченность вызывают два периода. Первый период продолжительностью 11 месяцев, в течение которого министерство занималось изданием решения о повторном рассмотрении от 19 октября 2012 года, и второй период, длившийся почти восемь месяцев, которые впоследствии потратил Омбудсмен на вынесение своего окончательного заключения от 10 июня 2013 года. В этом контексте Комитет отмечает, что ряд Сторон Конвенции устанавливают для государственных органов четкие предельные сроки повторного рассмотрения решений об отказе в просьбе о доступе к информации. Хотя пункты 2 и 7 статьи 4 прямо не распространяются на случаи такого повторного

рассмотрения, Комитет не видит никаких причин, в силу которых государственному органу требовалось бы для повторного рассмотрения своего решения по ходатайству Омбудсмана, суда или первоначального заявителя больше времени, чем для принятия первоначального решения в отношении просьбы представителя общественности о доступе к информации. Таким образом, при рассмотрении в указанном контексте вопроса о том, является ли процедура «быстрой» или «своевременной» согласно пунктам 1 и 4 статьи 9 соответственно, крайние сроки, установленные в пунктах 2 и 7 статьи 4, носят ориентировочный характер.

91. Принимая во внимание продолжительность времени (почти два с половиной года), затраченного на выполнение процедуры Омбудсмана, и в частности продолжительность времени, в течение которого Министерство выносило решение о повторном рассмотрении (11 месяцев), а Омбудсмен сформулировал окончательное заключение (около 8 месяцев), Комитет приходит к выводу о том, что в данном случае соответствующая Сторона не соблюла требований, предусмотренных во втором предложении пункта 1 статьи 9 и в пункте 4 и 9 Конвенции для обеспечения «быстроты» и «своевременности» процедуры.

92. Комитет подчеркивает важность принятия соответствующей Стороной необходимых мер для обеспечения своевременности применения процедур рассмотрения и средств правовой защиты в связи с просьбами к министерству о предоставлении экологической информации. Однако с учетом непредставления доказательств для подтверждения того, что несоблюдение в данном случае явилось следствием системной ошибки, Комитет воздерживается от представления каких-либо рекомендаций⁸⁸.

IV. Выводы и рекомендации

93. Рассмотрев вышеизложенное, Комитет принимает выводы, изложенные в нижеследующих пунктах.

94. Комитет приходит к выводу о том, что в процедуре рассмотрения, применявшейся парламентским омбудсменом, не были соблюдены требования о «быстроте», изложенные во втором предложении пункта 1 статьи 9, и требование пункта 4 статьи 9 о «своевременности».

95. С учетом непредставления доказательств для подтверждения того, что несоблюдение пунктов 1 и 4 статьи 9 явилось следствием системной ошибки, Комитет воздерживается от представления каких-либо рекомендаций по данному делу.

⁸⁸ См. выводы Комитета по сообщению АССС/С/2008/23 (Соединенное Королевство) (ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.1), в которых Комитет также воздержался от представления каких-либо рекомендаций, поскольку несоблюдение не являлось следствием системной ошибки.