



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

Седьмая сессия

Женева, 18–20 октября 2021 года

Пункт 7 b) предварительной повестки дня

Процедуры и механизмы, способствующие

осуществлению Конвенции: механизм соблюдения

Доклад Комитета по соблюдению о соблюдении Конвенции Словакией* **

Резюме

Настоящий документ подготовлен Комитетом по соблюдению во исполнение просьбы, изложенной в пункте 21 решения VI/8 Совещания Сторон (ЕСЕ/МР.РР/2017/2/Add.1), и в соответствии с мандатом Комитета, изложенным в пункте 35 приложения к решению I/7 Совещания Сторон о рассмотрении соблюдения (ЕСЕ/МР.РР/2/Add.8).

* Настоящий документ выпускается без официального редактирования.

** Данный документ был представлен с опозданием в связи с тем, что для завершения его подготовки потребовалось дополнительное время.



I. Введение

1. На своей шестой сессии (Будва, Черногория, 11–13 сентября 2017 года) Совещание Сторон Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция), приняло решение VI/8i о соблюдении Словакией своих обязательств по Конвенции (см. ECE/MP.PP/2017/2/Add.1).

II. Краткая информация о последующих шагах

2. На своем шестидесятом совещании (Женева, 12–15 марта 2018 года) Комитет рассмотрел вопрос о выполнении решения VI/8i на открытом заседании с участием в режиме аудиоконференции представителей соответствующей Стороны и организации «ГЛОБАЛ 2000», одного из авторов сообщения АССС/С/2013/89.

3. 1 октября 2018 года соответствующая Сторона своевременно представила свой первый доклад о ходе работы по решению VI/8i.

4. 5 октября 2018 года секретариат препроводил первый доклад о ходе работы авторам сообщения АССС/С/2013/89, предложив им представить свои замечания к 1 ноября 2018 года. Никаких замечаний получено не было.

5. С учетом полученной информации Комитет подготовил свой первый обзор хода работы и принял его на основе своей электронной процедуры принятия решений 21 февраля 2019 года. 26 февраля 2019 года секретариат препроводил подготовленный Комитетом первый обзор хода работы соответствующей Стороне и авторам сообщения АССС/С/2013/89.

6. На своем шестидесятом третьем совещании (Женева, 11–15 марта 2019 года) Комитет рассмотрел вопрос о выполнении решения VI/8i на открытом заседании с участием в режиме аудиоконференции представителей соответствующей Стороны. Хотя авторам сообщения и зарегистрированным наблюдателям было направлено приглашение, они в открытом заседании не участвовали.

7. 8 апреля 2019 года наблюдатель г-н Ян Хаверкамп представил комментарии к заявлению, сделанному соответствующей Стороной на шестидесятом третьем совещании Комитета в ходе открытого заседания по решению VI/8i.

8. 18 апреля 2019 года заявление наблюдателя представила региональная ассоциация в защиту интересов городов и муниципалитетов.

9. 19 июня 2019 года от имени авторов сообщения АССС/С/2013/89 обновленную информацию представили организации «ЭКОБЮРО» и «ГЛОБАЛ 2000».

10. 9 августа 2019 года Исполнительный секретарь Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций по просьбе Комитета направил письмо Министру иностранных дел соответствующей Стороны, с тем чтобы напомнить ей об установленном в пункте 3 а) решения VI/8i крайнем сроке представления ее второго доклада о ходе работы — 1 октября 2019 года.

11. 30 сентября 2019 года соответствующая Сторона своевременно представила свой второй доклад о ходе работы по решению VI/8i.

12. 2 октября 2019 года секретариат препроводил второй доклад о ходе работы авторам сообщения АССС/С/2013/89 и наблюдателю г-ну Яну Хаверкампу, предложив им представить свои замечания по нему.

13. 30 октября 2019 года наблюдатель г-н Ян Хаверкамп представил свои замечания ко второму докладу о ходе работы соответствующей Стороны.

14. 20 января 2020 года Комитет просил соответствующую Сторону предоставить текст недавно принятых актуальных поправок к ее Закону об атомной энергии. Соответствующая Сторона представила запрошенные законодательные акты на словацком языке в тот же день, а перевод на английский язык — 4 февраля 2020 года.

15. 4 февраля 2020 года автор сообщения АССС/С/2013/89 отделение организации «Гринпис» в Словакии предоставило комментарии к законодательным актам, представленным соответствующей Стороной 20 января 2020 года.
16. С учетом полученной информации Комитет подготовил свой второй обзор хода работы и принял его на основе своей электронной процедуры принятия решений 3 марта 2020 года. В тот же день секретариат препроводил подготовленный Комитетом второй обзор хода работы соответствующей Стороне, авторам сообщения АССС/С/2013/89 и наблюдателям.
17. На своем шестьдесят шестом совещании (Женева, 9–13 марта 2020 года) Комитет рассмотрел вопрос о выполнении решения VI/8i на открытом заседании, в котором в формате аудиоконференции участвовали представители соответствующей Стороны, а также организаций «ЭКОБЮРО» и «ГЛОБАЛ 2000» и отделения организации «Гринпис» в Словакии — от имени авторов сообщения АССС/С/2013/89.
18. 13 марта 2020 года организации «ЭКОБЮРО» и «ГЛОБАЛ 2000» представили в письменном виде текст заявления, сделанного ими на шестьдесят шестом совещании Комитета в ходе открытого заседания по решению VI/8i. В тот же день отделение организации «Гринпис» в Словакии также представило письменную версию своего заявления.
19. 26 марта 2020 года письменный вариант заявления, сделанного ею на шестьдесят шестом совещании Комитета в ходе открытого заседания по решению VI/8i, представила соответствующая Сторона.
20. 11 мая 2020 года соответствующая Сторона предоставила обновленную информацию по поправке к Директиве о конфиденциальной информации вместе с текстом поправки на английском и словацком языках.
21. 1 октября 2020 года соответствующая Сторона своевременно представила свой заключительный доклад о ходе работы по решению VI/8i.
22. В тот же день секретариат препроводил заключительный доклад о ходе работы авторам сообщения АССС/С/2013/89 и наблюдателю г-ну Яну Хаверкампу, предложив им представить свои замечания по нему.
23. 11 января 2021 года соответствующая Сторона предоставила обновленную информацию по поправкам к Закону об атомной энергии, а затем сделала это еще раз 16 мая 2021 года.
24. 28 мая 2021 года заявление в качестве наблюдателя представил г-н Петер Мигок.
25. 30 мая и 2 июня 2021 года заявления в качестве наблюдателя представил г-н Михаль Данишка.
26. 6 июня 2021 года соответствующая Сторона представила комментарии к заявлениям наблюдателей, представленным после 16 мая 2021 года.
27. 18 июня 2021 года соответствующая Сторона представила комментарии к заявлению наблюдателя от 2 июня 2021 года вместе с английским переводом предложенного проекта поправок к Закону об атомной энергии.
28. 21 июня 2021 года соответствующая Сторона представила дополнительные комментарии к заявлениям наблюдателей от 30 мая и 2 июня 2021 года.
29. 4 июля 2021 года Комитет завершил подготовку проекта доклада о ходе выполнения соответствующей Стороной решения VI/8i для седьмой сессии Совещания Сторон с использованием электронной процедуры принятия решений. Затем в соответствии с пунктом 34 приложения к решению I/7 проект доклада был в тот же день препровожден соответствующей Стороне, авторам сообщений и наблюдателям с предложением представить свои замечания к 19 июля 2021 года.
30. На своем семьдесят первом совещании (Женева, онлайн-режим, 7–9 июля 2021 года) Комитет рассмотрел вопрос о выполнении решения VI/8i на открытом заседании, в котором в виртуальном формате участвовали представители

соответствующей Стороны, а также «ЭКОБЮРО» — от имени авторов сообщения АССС/С/2013/89.

31. 19 июля 2021 года наблюдатели г-н Петер Мигок и г-н Михаль Данишка представили замечания по проекту доклада Комитета. В тот же день соответствующая Сторона подтвердила, что у нее к проекту доклада Комитета замечаний нет.

32. С учетом полученной информации Комитет на закрытом заседании доработал свой доклад о выполнении решения VI/8i для седьмой сессии Совещания Сторон. Затем 20 июля 2021 года он утвердил свой доклад с помощью электронной процедуры принятия решений и после этого поручил секретариату направить его соответствующей Стороне, авторам сообщения и наблюдателям.

III. Рассмотрение и оценка Комитетом

33. В целях выполнения требований пункта 2 решения VI/8i соответствующая Сторона должна предоставить Комитету свидетельства того, что она приняла необходимые законодательные, регулирующие, административные и практические меры для обеспечения того, чтобы при предоставлении доступа к информации, связанной с ядерной деятельностью, которая подпадает под действие пункта 3 статьи 2 Конвенции, любые основания для дачи отказа в соответствии с пунктом 4 статьи 4 Конвенции толковались ограничительно с учетом заинтересованности общественности в раскрытии информации и того, относится ли запрошенная информация к выбросам в окружающую среду.

Общие замечания

Качество отчетности

34. Комитет с удовлетворением отмечает заключительный доклад о ходе работы соответствующей Стороны, который представляет собой четкий и хорошо структурированный документ и содержит подтверждающую информацию на словацком и английском языках. Комитет также высоко оценивает инициативный подход соответствующей Стороны к предоставлению обновленной и дополнительной информации Комитету в межсессионный период. Комитет считает, что конструктивное взаимодействие соответствующей Стороны и качество ее отчетности могут служить примером для других Сторон.

Сфера охвата проводимого Комитетом обзора

Заявления г-на Данишки

35. В своих заявлениях от 28 и 30 мая 2021 года наблюдатель г-н Михаль Данишка выдвигает ряд утверждений относительно доступа к экологической информации, связанной с ядерной деятельностью, а также участия общественности в принятии решений и доступа к правосудию в рамках процедур, предусмотренных Законом о строительстве¹. После рассмотрения утверждений г-на Данишки Комитет не считает, что какой-либо из поднятых вопросов относится к сфере охвата обзора осуществления по решению VI/8i. Не исключая возможности рассмотрения этих вопросов, если они будут представлены ему в контексте какого-либо будущего сообщения, Комитет заявляет, что не будет рассматривать их в контексте обзора осуществления решения VI/8i.

Поправки к Закону об атомной энергии и Закону о строительстве, принятые 10 сентября 2019 года

36. Соответствующая Сторона, а также организации «ЭКОБЮРО» и «ГЛОБАЛ 2000», действуя от имени авторов сообщения АССС/С/2013/89, сообщили каждая о различных поправках к Закону об атомной энергии и Закону о строительстве,

¹ Заявления наблюдателя (г-н Михаль Данишка) от 28 и 31 мая 2021 года.

принятых 10 сентября 2019 года. Рассмотрев предоставленную информацию, Комитет в своем втором обзоре хода работы определил, что большинство из этих поправок в сферу охвата обзора осуществления по решению VI/8i не входят. Однако Комитет посчитал, что в сферу охвата решения VI/8i потенциально может входить одна из поправок, а именно поправка о разработке дополнительных оснований в дополнение к основаниям, предусмотренным в статье 8 Закона об атомной энергии, согласно которым не могут подлежать раскрытию документы, хранящиеся в административных делах, в том числе охраняемые «тайной телекоммуникации», «тайной почтовых сообщений», «банковской тайной» и «налоговой тайной»².

37. В своем втором обзоре хода работы Комитет указал на непонимание им того, как можно было «тайну телекоммуникации» или «тайну почтовых сообщений» вписать в содержание тех или иных оснований для отказа, изложенных в пунктах 3 или 4 статьи 4 Конвенции. Соответственно, Комитет посчитал, что вместо того, чтобы «обеспечить ограничительное толкование любых оснований для отказа в соответствии с пунктом 4 статьи 4 Конвенции», соответствующая Сторона посредством поправок от 10 сентября 2019 года фактически добавила новые такие основания. Поэтому Комитет в своем заключительном докладе о ходе работы предложил соответствующей Стороне объяснить, как предусмотренные в пунктах 11–13 статьи 8 Закона об атомной энергии исключения из правила о раскрытии информации, касающиеся «тайны телекоммуникации» и «тайны почтовых сообщений», согласуются с исчерпывающим перечнем оснований для отказа, содержащимся в пунктах 3 и 4 статьи 4 Конвенции, или представить в своем заключительном докладе о ходе работы свидетельства того, что к дате его выхода эти исключения были отменены³.

38. В своем заключительном докладе о ходе работы соответствующая Сторона сообщает, что Управление по ядерному регулированию (УЯР СР) в настоящее время разрабатывает проект нового закона об атомной энергии, который должен представлять собой комплекс поправок к законодательству, применимому к практике использования ядерной энергии в мирных целях. В этом контексте, чтобы привести правовую базу в соответствие с рекомендациями, принятыми Комитетом в ходе второго обзора хода работы, УЯР СР договорилось об исключении терминов «тайна телекоммуникации» и «тайна почтовых сообщений» из текста предлагаемого нового закона об атомной энергии⁴.

39. Соответствующая Сторона впоследствии сообщила, что из самого последнего варианта предложенной поправки (от 28 мая 2021 года) были также исключены ссылки на «банковскую тайну» и «налоговую тайну».

40. Комитет приветствует эти предложенные поправки и подчеркивает, что перечень оснований для отказа, изложенных в пунктах 3 и 4 статьи 4 Конвенции, является исчерпывающим. Однако, рассмотрев информацию, предоставленную после второго обзора хода работы, Комитет считает, что в отличие от исключений из правила о раскрытии информации, предусмотренных Директивой о конфиденциальной информации, исключения, изложенные в статье 8 Закона об атомной энергии, фактически не относятся к сфере охвата обзора осуществления по решению VI/8i. В этой связи Комитет ссылается на свои выводы по сообщению АССС/С/2013/89, на которых основана рекомендация, содержащаяся в пункте 2 решения VI/8i. В тех выводах Комитет постановил следующее:

Комитет приходит к выводу, что в контексте процедуры принятия решений, подпадающей под действие статьи 6 Конвенции, а также в связи с запросами на получение информации по статье 4 в целом соответствующая Сторона не соблюдает пункт 4 статьи 4, равно как и пункт 6 статьи 6 в совокупности с пунктом 4 статьи 4 Конвенции, поскольку:

а) она приняла в Директиве о конфиденциальной информации такой подход, при котором целые категории экологической информации, связанной с

² Второй обзор хода работы, подготовленный Комитетом, 3 марта 2020 года, п. 18.

³ Второй обзор хода работы, подготовленный Комитетом, 3 марта 2020 года, пп. 50–51.

⁴ Заключительный доклад Стороны о ходе работы, 1 октября 2020 года, стр. 8–9.

ядерной деятельностью, безоговорочно объявляются конфиденциальными и раскрытие этой информации (в отличие от случая применения общеправовых норм, содержащихся в Законе о свободе информации) оказывается невозможным ни при каких условиях;

b) она не установила требование, согласно которому любые основания для сохранения конфиденциальности толкуются ограничительно с учетом того, отвечает ли раскрытие информации интересам общественности и относится ли запрошенная информация к выбросам в окружающую среду⁵.

41. На основании вышеизложенного Комитет, приветствуя представленный 28 мая 2021 года текст предлагаемой поправки к статье 8 Закона об атомной энергии и подтверждая, что основания для отказа, изложенные в пунктах 3 и 4 статьи 4 Конвенции, действительно являются исчерпывающими, приходит к выводу, что поправки к статье 8 Закона об атомной энергии не относятся к сфере охвата обзора осуществления по решению VI/8i.

42. Соответственно, Комитет, не исключая возможности рассмотреть статью 8 Закона об атомной энергии, если она будет представлена ему в контексте какого-либо будущего сообщения, заявляет, что он не будет рассматривать предложенную поправку к статье 8 в контексте обзора осуществления решения VI/8i⁶.

Пункт 2 решения VI/8i — Директива о конфиденциальной информации

43. В своем втором обзоре хода работы Комитет с удовлетворением отметил новый пункт 2 статьи 3 Директивы о конфиденциальной информации, вступивший в силу 14 июня 2019 года и дословно воспроизводящий определение «экологической информации» из пункта 3 статьи 2 Конвенции⁷. Комитет также приветствовал поправку к пункту 1 статьи 3 Директивы, которая предусматривает возможность предоставления документации, содержащей конфиденциальную информацию, после ее удаления и больше не предусматривает, что такая документация не будет подлежать опубликованию никогда⁸.

44. В своем заключительном докладе о ходе работы соответствующая Сторона сообщила Комитету, что в пункт 1 статьи 3 Директивы после определения «конфиденциальной информации» был добавлен новый подпункт. Новый подпункт предусматривает, что

каждая просьба о предоставлении информации рассматривается индивидуально. Любые ограничения доступа к информации по смыслу приведенного выше определения толкуются ограничительно с учетом заинтересованности общественности в раскрытии экологической информации и того, относится ли запрошенная информация к выбросам в окружающую среду⁹.

45. Комитет приветствует включение вышеуказанного пункта в пункт 1 статьи 3 Директивы. Он считает, что эта поправка соответствует его просьбе о создании четкой и прозрачной правовой базы, требующей, чтобы при принятии решений о возможных исключениях из правила о раскрытии экологической информации должностные лица применяли любые основания для отказа ограничительным образом. Комитет также отмечает, что в поправке к пункту 1 статьи 3 Директивы, где сказано, что любое основание для отказа в доступе к информации толкуется ограничительно и должно учитывать заинтересованность общественности в раскрытии экологической информации и то, относится ли запрошенная информация к выбросам в окружающую среду, нашло отражение содержание последнего абзаца пункта 4 статьи 4 Конвенции.

⁵ ECE/MP.PP/C.1/2017/13, п. 103.

⁶ Второй обзор хода работы, подготовленный Комитетом, 3 марта 2020 года, п. 19.

⁷ Там же, п. 30.

⁸ Второй обзор хода работы, подготовленный Комитетом, 3 марта 2020 года, п. 29.

⁹ Электронное письмо Стороны с измененной Директивой о конфиденциальной информации во вложении, 21 мая 2020 года, приложение.

46. Соответствующая Сторона далее сообщает, что в текст пункта 2 статьи 3 Директивы были внесены поправки, в которых после заявления о том, что «экологическая информация, определенная в пункте 2 статьи 3 Орхусской конвенции, ... подлежит раскрытию без ограничений», предусматривается следующее:

«в случае, если просьба о предоставлении информации касается документации, которая не может быть раскрыта без ограничений, экологическая информация предоставляется после удаления информации, не подлежащей разглашению по соображениям безопасности»¹⁰.

47. Комитет приветствует включение вышеуказанной поправки в пункт 2 статьи 3 Директивы. По его мнению, данная поправка учитывает требование пункта 6 статьи 4 Конвенции о том, что если в конкретном случае государственный орган определяет, что часть запрашиваемой экологической информации должна сохраняться в тайне, то остальная часть запрашиваемой информации предоставляется после удаления той информации, которая не подлежит раскрытию¹¹.

48. В своем втором обзоре хода работы Комитет предложил соответствующей Стороне прояснить юридические последствия использования двух определений «экологической информации» в пунктах 2 и 3 статьи 3 Директивы. Соответствующая Сторона пояснила, что доводом в пользу использования обоих определений является стремление включить термины, предусмотренные в законоположениях актов, относящихся к словацкой системе правопорядка. В то время как пункт 2 статьи 3 дословно воспроизводит определение экологической информации из Конвенции, в пункте 3 статьи 3 содержится определение информации из пункта 1 статьи 2 Закона № 205/2004 Coll. о сборе, хранении и распространении экологической информации и о внесении изменений и дополнений в некоторые измененные акты законодательства. Соответствующая Сторона поясняет, что использованием этих двух определений не предполагается создать юридическую двусмысленность — они призваны, скорее, дополнять друг друга при закладывании сущностной основы для используемых в Директиве терминов¹².

49. Учитывая вышеизложенное объяснение и исходя из предоставленной ему информации, Комитет считает, что упомянутое выше использование двух определений не выглядит несовместимым с Конвенцией, пока оно не имеет следствием ограничение на практике широты толкования определения «экологической информации», предусмотренного в пункте 3 статьи 2 Конвенции, и не ведет к возникновению несоответствий и отсутствию ясности в правовой базе соответствующей Стороны.

50. Комитет также принимает к сведению предоставленную соответствующей Стороной информацию о том, что пункт 1 а) статьи 111 Закона № 55/2017 Coll. о гражданской службе с внесенными поправками обязывает сотрудников УЯР СР использовать применимую правовую базу, а именно Директиву о конфиденциальной информации. Соответствующая Сторона утверждает, что это обеспечит применение на практике изложенного в измененной Директиве ограничительного подхода к освобождению от раскрытия конфиденциальной информации¹³.

51. В своем втором обзоре хода работы Комитет указал, что считает пункт 4 статьи 3 действовавшей на тот момент Директивы проблематичным, поскольку в нем говорится, что никакие из перечисленных в нем сведений не могут считаться «экологической информацией» по смыслу определения, содержащегося в пункте 3 статьи 2 Конвенции. В своем обзоре Комитет отметил, что некоторые из включенных в список категорий информации сформулированы настолько широко, что вероятность их отнесения к экологической информации по смыслу определения из пункта 3 статьи 2 Конвенции исключать невозможно¹⁴.

¹⁰ Там же; заключительный доклад Стороны о ходе работы, 1 октября 2020 года, стр. 7.

¹¹ См. второй обзор хода работы, подготовленный Комитетом, 3 марта 2020 года, п. 40.

¹² Заключительный доклад Стороны о ходе работы, 1 октября 2020 года, стр. 7–8.

¹³ Заключительный доклад Стороны о ходе работы, 1 октября 2020 года, стр. 8.

¹⁴ Второй обзор хода работы, подготовленный Комитетом, 3 марта 2020 года, пп. 34–35.

52. В своем заключительном докладе о ходе работы соответствующая Сторона сообщает, что она внесла поправки в пункт 4 статьи 3 Директивы, чтобы убрать упоминание «экологической информации» и вместо него включить туда список документации, которая «*может* содержать конфиденциальную информацию по смыслу пункта 1 статьи 3» Директивы¹⁵.

53. Рассмотрев новую редакцию пункта 4 статьи 3 Директивы, Комитет отмечает, что она фактически предусматривает, что «документы, содержащие нижеследующую информацию, обязательно *должны* рассматриваться как относящиеся к документации, также содержащей конфиденциальную информацию по смыслу пункта 1 статьи 3 Директивы»¹⁶.

54. Комитет задается вопросом, может ли использование слова «должен» в этом положении создать на практике презумпцию того, что все категории информации, перечисленные в пункте 4 статьи 3 Директивы, представляют собой «конфиденциальную информацию». Поэтому Комитет с удовлетворением отмечает содержащееся в последнем предложении пункта 4 статьи 3 требование, в соответствии с которым «каждая просьба о предоставлении информации теперь должна оцениваться на индивидуальной основе, а любое ограничение на доступ к информации, которая по соображениям безопасности считается конфиденциальной, должно толковаться ограничительно с учетом заинтересованности общественности в раскрытии экологической информации и того, относится ли она к выбросам в окружающую среду».

55. Наряду с этим, Комитет с удовлетворением отмечает, что из второго абзаца пункта 4 статьи 3 теперь также четко следует, что «информация из документации, которая может рассматриваться в качестве экологической информации по смыслу пунктов 2 и 3 статьи 3 Директивы и не считается конфиденциальной по смыслу пункта 1 статьи 3 Директивы, обязательно должна быть отнесена к категории доступной».

56. На основании вышеизложенного Комитет делает вывод о том, что соответствующая Сторона выполнила требования пункта 2 решения VI/8i.

IV. Выводы

57. Комитет приветствует конструктивное взаимодействие соответствующей Стороны и качество ее отчетности в межсессионный период, что, по мнению Комитета, может служить примером для других Сторон.

58. Комитет делает вывод о том, что соответствующая Сторона выполнила требования пункта 2 решения VI/8i.

¹⁵ Заключительный доклад Стороны о ходе работы, 1 октября 2020 года, стр. 7, добавлено выделение.

¹⁶ Электронное письмо с измененной Директивой о конфиденциальной информации во вложении (английская версия), стр. 2, добавлено выделение.