

РЕГИОНАЛЕН ЕКОЛОГИЧЕН ЦЕНТЪР
ЗА ЦЕНТРАЛНА И ИЗТОЧНА ЕВРОПА

ОРХУСКА КОНВЕНЦИЯ



... осигурява права на гражданите относно

- достъп до информация
- участие на обществеността
- достъп до правосъдие

за една по-добра околна среда

РЪКОВОДСТВО ЗА ПРИЛАГАНЕ

РЕГИОНАЛНА ПРОГРАМА ЗА ВЪЗСТАНОВЯВАНЕ
НА ОКОЛНАТА СРЕДА В ЮГОИЗТОЧНА ЕВРОПА

**РЕГИОНАЛЕН ЕКОЛОГИЧЕН ЦЕНТЪР
ЗА ЦЕНТРАЛНА И ИЗТОЧНА ЕВРОПА**

**ООН/ИКЕ Конвенция за достъп до информация, участие на обществеността
в процеса на взимане на решения и достъп до правосъдие по въпроси
на околната среда**

**ОРХУСКА КОНВЕНЦИЯ:
РЪКОВОДСТВО
ЗА ПРИЛАГАНЕ**

Материалът е подготвен въз основа
на Ръководство за прилагане
на Орхуската конвенция, издадено от ИКЕ на ООН
през 2000 година

По проект, финансиран от правителството на Кралство Холандия
в рамките на Регионална програма за възстановяване
на околната среда в Югоизточна Европа

Забележка:

Оригиналното Ръководство за прилагане на Орхуската конвенция е подготвено от: Стивън Стек и Съюзън Кейси Лефковиц, под редакцията на Йежи Йендрожка.

Преводът на използваните части от оригиналното ръководство е на Мариана Пампорова - Стойчева.

Коментарите върху българската практика са на Александър Коджабашев (ЕС „Деметра“) и Ася Добруджалиева (АСЕКОБ).

Изказаните в това ръководство становища не ангажират обезателно организациите, чиито представители са авторите.

THE AARHUS CONVENTION. AN IMPLEMENTATION GUIDE. United Nations, New York and Geneva, 2000
ОРХУСКА КОНВЕНЦИЯ. РЪКОВОДСТВО ЗА ПРИЛАГАНЕ. Първо издание. Превод от английски
Мариана Пампорова - Стойчева. Редактор *Стефана Стайнова*. Коректор *Вера Китанова*. Печатни
коли 21. Формат 8/60/84. Издателство *Книжен тигър*, София, 2004.

ISBN 954-8853-82-X

КАК ДА СЕ ПОЛЗВА НАСТОЯЩОТО РЪКОВОДСТВО?

Ръководството е структурирано по начин, който да даде възможност на читателите да получат информация за конвенцията на няколко нива.

- **Въведението** представя значимостта, процеса на създаване на конвенцията и обзорен преглед на съдържанието ѝ и по-нататъшното развитие на конвенцията.
- **Изложението** включва последователно:
 - конкретни текстове от конвенцията, оформени с удебелен шрифт и поместени в лявата част на страниците;
 - тълкуване и коментари, оформени с нормален шрифт;
 - примери от международния опит по прилагането им, заградени в каре;
 - представяне на българския опит, заградени в каре с двойна овална рамка; и
 - приложение с пълните текстове на Преамбюла, членове от 10 до 22 и анекс I и II.

Изложението обхваща следните членове на конвенцията:

Пор. член	Вкл. алинеи	стълб	Съдържание	
1			ЦЕЛ.....	19
2	1-5		ОПРЕДЕЛЕНИЯ	20
			(Основни понятия, използвани в конвенцията, включително: <ul style="list-style-type: none"> ● държавен орган; ● информация за околна среда; ● общественост; ● заинтересована общественост.) 	
3	1-9		ОБЩИ ПОЛОЖЕНИЯ	37
			(Задълженията на страните по изпълнение на конвенцията)	
4	1-8	I стълб	ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ ЗА ОКОЛНАТА СРЕДА.....	47
			(Задължения на страните и държавните органи за предоставяне на информация при искане от обществеността)	
5	1-10		СЪБИРАНЕ И РАЗПРОСТРАНЕНИЕ НА ИНФОРМАЦИЯ ЗА ОКОЛНАТА СРЕДА	70
			(Задължения на страните и държавните органи да събират и активно да разпространяват информация без искане от обществеността)	
6	1-11	II стълб	УЧАСТИЕ НА ОБЩЕСТВЕННОСТТА ПРИ ВЗИМАНЕ НА РЕШЕНИЯ ПО ОПРЕДЕЛЕНИ ДЕЙНОСТИ.....	93
			(Задължения на страните да гарантират участие на обществеността във въведени процедури за лицензиране или разрешаване от държавните органи на определени дейности)	
7			УЧАСТИЕ НА ОБЩЕСТВЕННОСТТА ВЪВ ВРЪЗКА С ПЛАНОВЕ, ПРОГРАМИ И ПОЛИТИКИ, КАСАЕЩИ ОКОЛНАТА СРЕДА	126
			(Задължения на страните да осигурят отразяване на участието на обществеността)	

8			УЧАСТИЕ НА ОБЩЕСТВЕННОСТТА ПРИ ИЗГОТВЯНЕ НА НОРМАТИВНИ АКТОВЕ С НЕПОСРЕДСТВЕНА ИЗПЪЛНИТЕЛНА СИЛА И/ИЛИ ОБЩО ПРИЛОЖИМИ НОРМАТИВНИ ДОКУМЕНТИ СЪС ЗАДЪЛЖИТЕЛНА СИЛА 132 (Задължения на страните да подпомагат участието на обществеността в процеса на изготвяне от държавните органи на нормативни актове)	
9	1-5	III стълб	ДОСТЪП ДО ПРАВОСЪДИЕ 137 (Задължение на страните да гарантират защитата на правата на обществеността)	
15			ПРЕГЛЕД НА СПАЗВАНЕТО НА КОНВЕНЦИЯТА 155 (Създаване на механизми за адекватно участие на обществеността при прегледа на спазване на конвенцията от страните)	
			Приложение	
			Преамбюл 160	
10			Съвещание на страните 161	
11			Право на глас 162	
12			Секретариат 162	
13			Анекси 162	
14			Изменения на конвенцията 162	
16			Уреждане на спорове 163	
17			Подписване 163	
18			Депозитар 163	
19			Ратификация, приемане, одобрение и присъединяване 163	
20			Влизане в сила 163	
21			Оттегляне 164	
22			Автентични текстове 164	
Анекс			Списък на дейностите посочени в чл. 6, ал. 1, а 164	
I				
Анекс			Арбитраж 167	
II				

ВЪВЕДЕНИЕ

Към българския превод на Ръководство за прилагане на Орхуската конвенция

България бе сред страните, подписали Конвенцията за достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на вземането на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда по време на Четвъртата министерска конференция „Околна среда за Европа“, състояла се в Дания през юни 1998 година.

Конвенцията бе ратифицирана от Народното събрание и законът за ратификацията бе публикуван в „Държавен вестник“, бр.91/2003 г. Конвенцията все още не е обнародвана в „Държавен вестник“ и по тази причина все още не е част от вътрешното българско законодателство (чл. 5, ал. 4 от Конституцията на Република България). Според българското законодателство ратифицираните и обнародваните в „Държавен вестник“ международни споразумения стават част от българското законодателство и се прилагат заедно с останалите закони, като в случай на противоречие нормите на международните споразумения имат предимство.

Към българския превод на Ръководството за прилагане на Орхуската конвенция са приложени бележки, предназначени за българския читател на Ръководството. Бележките към българския читател имат три основни цели:

Първата цел е обусловена от факта, че Орхуската конвенция съдържа правни разпоредби, които ще трябва да бъдат пряко прилагани от българската администрация - т. е. българската администрация ще трябва да прилага Орхуската конвенция по начина, по който прилага всеки един закон или подзаконов акт. Тъй като Орхуската конвенция е международно споразумение по смисъла на чл. 5, ал. 4 от Конституцията на Република България, тя ще бъде прилагана заедно с други закони и наредби, имащи за предмет на регулиране същите обществени отношения, но Орхуската конвенция ще се прилага с предимство. Поради тази причина ще се появят доста случаи на разминаване или противоречие между Орхуската конвенция и вътрешното законодателство, при което администрацията, а сетне и съдилищата ще трябва да прибегват до тълкуване на смисъла на Орхуската конвенция, за да решат кой нормативен акт трябва да бъде прилаган. Тълкувателната дейност, свързана с прилагането на конвенцията, допълнително се затруднява поради факта, че в много случаи конвенцията препраща към вътрешното законодателство, независимо от факта, че установява стандарти за дължимо поведение. Затова първата цел на бележките към българския читател е да даде, според разбирането на автора, ключ към съвместното прилагане на Орхуската конвенция и завареното вътрешно българско законодателство.

Втората цел на бележките към българския читател е свързана с обстоятелството, че в момента екологичното законодателство (и по-специално разпоредбите за достъп до информация за околната среда) се познават повече или по-малко от централната и от териториалната администрация на министъра на околната среда и водите, докато администрациите на останалите органи на изпълнителната власт, компетентни да прилагат екологичното законодателство, имат по-слаба представа за текстовете на екологичните закони и най-вече за мотивите за тяхното приемане. Причина за тази констатация е обстоятелството, че екологичното законодателство бе прието главно в последните 6-7 години, който период от време е крайно недостатъчен за вникване във философията и проблематиката на отделните закони. Казаното важи и за материите, регламентирани от Орхуската конвенция - достъп до екологична информация, участие на обществеността при взимане на решения и достъп до правосъдие по екологични въпроси. Именно по тази причина втората цел на бележките към българския читател е да даде допълнителна информация за състоянието на нещата в България, така че относително по-слабо информираният читател да може да направи връзка между написаното от чуждестранните автори на Ръководството и положението в България.

Третата цел на бележките към българския читател има по-специфичен характер - запознаване с някои от съществуващите български практики за прилагане на екологичното законодателство в защита на обществения интерес. Тази цел не е случайно подбрана. На първо място, нещо, което често се забравя, Орхуската конвенция се счита за едно от най-

Продължение от предишната страница

големите постижения на съвременното международно правно творчество в защита на общественения интерес и постигане на устойчивост на общественото развитие. Орхуската конвенция не е просто поредният набор от правни изисквания към българската администрация, но в нея се съдържа и това, което се определя като „духът на конвенцията“ - стремежът всяка една национална администрация да вложи в прилагането на конвенцията колкото се може повече житейски смисъл, така че наистина да се постигне максимално добро качество на взетите решения и то именно в защита на дългосрочния обществен интерес. Духът на конвенцията се характеризира с понятията на демократичното общество - прозрачност, отчетност, навременност на процеса на взимане на решения. Съществуването на този дух на конвенцията трябва да ни напомня винаги, че формализмът в прилагане на конвенцията, задушаването на творчеството при тълкуване на нейните норми ще означава началото на края на конвенцията. Основен двигател за поддържане на духа на конвенцията в България са именно опитите на правителството за прилагане на Орхуската конвенция, както и на гражданите и на екологичните организации за защита на техните права на базата на екологичното законодателство, преди ратификацията на Орхуската конвенция. Тези опити си заслужава да бъдат споменати. На второ място, запознаването със съществуващите български практики за прилагане на екологичното законодателство би окуражило в по-голяма степен администрацията, а и българските граждани да прибегват до разпоредбите на Орхуската конвенция в защита на обществения интерес.

ВЪВЕДЕНИЕ

А. Нов тип конвенция за околната среда

Конвенцията за достъп до информация, участие на обществеността в процеса на взимане на решения и достъп до правосъдие по въпроси на околната среда (Орхуската конвенция) е приета на Четвъртата министерска конференция „Околна среда за Европа“, проведена в Орхус, Дания, на 25 юни 1998 година. До този момент тя е подписана от 39 страни и от Европейската общност.

Орхуската конвенция е екологично споразумение от нов тип. Тя установява връзка между екологичните и човешките права. В нея се признава, че имаме задължения към идните поколения. Тя потвърждава, че устойчиво развитие може да се постигне единствено с участието на всички заинтересовани страни. Установява връзка между отчетността на държавните органи и опазването на околната среда. Акцентира върху взаимодействието между обществеността и държавните органи в демократични условия и създава нов процес на участие на обществеността в договарянето и изпълнението на международни споразумения.

Предметът на Орхуската конвенция навлиза в сърцевината на взаимоотношенията между хората и правителствата. Конвенцията е не само екологична спогодба - тя е и конвенция за отчетността, прозрачността и отзивчивостта на държавните органи.

Орхуската конвенция предоставя на обществеността права и налага на страните и държавните органи отговорности във връзка с достъпа до информация и участието на обществеността. Тя подкрепя тези права с разпоредби за достъп до правосъдие, които придават по-строг характер на Конвенцията. На практика в Преамбюла се установява непосредствена връзка между опазването на околната среда и нормите, отнасящи се до човешките права, а екологичните права се издигат до равнището на други човешки права. Докато в обхвата на повечето многостранни екологични споразумения влизат задълженията на страните една към друга, Орхуската конвенция обхваща задълженията на страните към обществеността. Тя бележи по-голям напредък в сравнение с всяка друга конвенция в налагането на ясни задължения на страните и на държавните органи към обществеността, що се отнася до достъпа до информация, участието на обществеността и достъпа до правосъдие.

Преговорите по създаването на Орхуската конвенция бяха сами по себе си упражнение по участие. Идеята за конвенция възникна в резултат на процеса „Околна среда за Европа“ - процес, в който вече беше включена обществеността. Оттам нататък напредничавите страни и неправителствените организации трябваше да направят една малка стъпка, за да вложат усилията и енергията си в преговорите за Орхуската конвенция. Резултатът може да се види в Резолюцията на страните, подписали конвенцията. В Резолюцията се съдържа похвала към международните и неправителствените организации, и по-конкретно към екологичните организации, за активното им и градивно участие в разработката на конвенцията и се препоръчва да им бъде позволено да участват в същия дух в съвещанието на страните по конвенцията и в нейните дейности.

В. Пътят до и след Орхус

Орхуската конвенция беше изготвена за две години чрез преговори, за които допринесоха страни и неправителствени организации от региона на Икономическата комисия на ООН за Европа (ИКЕ). Но корените на конвенцията трябва да се търсят по-назад във времето - в процеса „Околна среда за Европа“, в развитието на международното право в областта на околната среда и човешките права, както и в развитието на националното право с течение на годините.

За създаването на Орхуската конвенция от 1998 г. решителна роля изиграха редица международни декларации и резолюции, както и международни правни инструменти, каквито са конвенциите (Виж карето). Значима ранна инициатива в ИКЕ на ООН беше проектът за харта за екологични права и задължения от 1990 г. (ENVWA/R. 38, Приложение I). Въпреки че не беше приет, проектът представлява ранен набор от принципи и теми, сходни с тези, които в крайна сметка могат да се открият в Орхуската конвенция.

Основен крайъгълен камък по пътя към Орхуската конвенция бяха Насоките на ИКЕ на ООН относно достъпа до информация за околната среда и участието на обществеността в процеса на взимане на решения, засягащи околната среда („Насоките“ или „Насоките от София“). Идеята за Насоките се зароди по време на Втората министерска конференция, проведена в Люцерн, Швейцария, през април 1993 година. По време на срещата висшестоящите съветници на прави-

телствата на страните от ИКЕ по проблеми на околната среда и водите (които впоследствие сформираха Комитет по екологична политика) определиха участието на обществеността като един от седемте ключови елемента на дългосрочната екологична програма за Европа. Поради това в параграф 22 от декларацията си министрите, събрани в Люцерн, поискаха от ИКЕ на ООН, освен всичко останало, да разработят предложения за правни, регулаторни и административни механизми за насърчаване на участието на обществеността във вземането на екологични решения.

Висшестоящите съветници създадоха Работна група по екологични права и задължения, на която през 1994 г. беше възложено да разработи насоки и други предложения за ефективни инструменти и механизми за стимулиране на участието на обществеността във вземането на екологични решения. През януари 1995 г. Насоките на ИКЕ на ООН бяха вече разработени и през май 1995 г. бяха приети от Работната група на висшестоящите държавни служители, отговаряща за подготовката на конференцията в София. Насоките на ИКЕ на ООН бяха одобрени на Третата министерска конференция „Околна среда за Европа“, проведена в София през октомври 1995 година. На същата конференция беше взето решение да се разгледа въпросът за изготвянето на конвенция.

На срещата си на 17 януари 1996 г. Комитетът по екологична политика създаде Временна работна група за изготвяне на конвенция за достъп до информация и участие на обществеността във вземането на екологични решения. Освен това Комитетът реши бъдещата конвенция да отразява обхвата на Насоките на ИКЕ на ООН. Сформирана беше група „Приятелите на секретариата“ за подпомагане разработката на проект за конвенция, основаваща се на Насоките. След това „елементите на проекта“ послужиха като отправна точка за преговори между страните, които започнаха през юни 1996 година. До март 1998 г. включително бяха проведени десет преговорни сесии под председателството на Вилем Какеебеке от Холандия: девет от тях - в Женева и една - в Рим. Тези преговорни сесии се отличаваха с безпрецедентна степен на участие от страна на неправителствени организации (НПО), сред които и коалиция от граждански екологични организации, създадена специално за сесиите по изготвянето на проекта.

Пътят до Орхус в международни и регионални актове

1986 г. Международна конвенция за гражданските и политическите права, приета от Общото събрание на ООН в Ню Йорк на 16 декември 1966 г. В член 19 се урежда „свободата да се търси, получава и съобщава информация“.

1972 г. Стокхолмска декларация по проблемите на околната среда на човека: в първия принцип се установява връзка между въпросите на околната среда и човешките права и се формулира основното право на „околна среда с качество, което позволява достоен живот и благоденствие“.

1980 г. Декларация от Залцбург за защита на правото на информация и на участие, приета на Втората европейска конференция по околната среда и човешките права в Залцбург (Австрия) на 3 декември 1980 година.

1981 г. Африканска харта за правата на човека и народите, приета в Алжир на 26 юни 1981 година. Ранна препратка към правото на задоволителна околна среда, благоприятна за човешкото развитие.

1981 г. Препоръка № (81) 19 на Комитета на министрите на Съвета на Европа към държавите членки за достъпа до информация, съхранявана от държавни органи, приета в Страсбург (Франция) на 25 ноември 1981 година.

1982 г. Световна харта за природата: Разпоредбите, отнасящи се в най-голяма степен до Орхуската конвенция, се съдържат в глава III, параграфи 15, 16, 18 и 23, разгледани по-долу във връзка с Преамбюла.

1985 г. Директива 85/337/ЕИО от 27 юни 1985 г. за въздействието на някои публични и частни обекти върху околната среда. Практиката на участие на обществеността в ОВОС във връзка с нея осигури информация на много от страните, преговарящи по Орхуската конвенция.

Продължение от предишната страница

1986 г. Резолюция № 171 на Постоянната конференция на местните и регионални власти на Европа към Съвета на Европа относно регионите, околната среда и участието, приета в Страсбург на 14 октомври 1986 година.

1987 г. Нашето общо бъдеще: Доклад на Световната комисия по околната среда и развитието (Докладът Брундтланд), послужи като катализатор за Конференцията на ООН „Околна среда и развитие“ (UNCED) и нейната Декларация от Рио де Жанейро.

1988 г. Допълнителен протокол към Американската конвенция за човешките права, приета в Сан Салвадор на 17 ноември 1988 г., въвежда правото на здравословна околна среда.

1989 г. Европейска харта за околната среда и здравето, приета на Първата европейска министерска конференция за околна среда и здраве, проведена във Франкфурт (Германия), признава участието на обществеността за важен елемент в контекста на проблемите относно околната среда и здравето.

1989 г. Конференция за околната среда в рамките на СССЕ, София. Всички присъстващи държави с изключение на Румъния одобриха направените предложения и препоръки, утвърждаващи правата на физическите лица, групите и организациите, занимаващи се с въпроси на околната среда, да изразяват свободно своите възгледи, да се сдружават с други, да участват в мирни събрания, както и да получават, публикуват и разпространяват информация по тези въпроси без правни или административни пречки.

1990 г. Резолюция 45/94 на Общото събрание от 14 декември 1990 г. признава, че физическите лица имат право да живеят в среда, адекватна на тяхното здравословно състояние и благосъстояние.

1990 г. Проект за харта за екологични права и задължения на физическите лица, групите и организациите, приет от група експерти, поканени от правителството на Холандия на конференцията в Берген (Норвегия) от 11 май 1990 г. и **проектът за харта за екологични права и задължения на ИКЕ на ООН**, приет от квалифицираната междуправителствена среща, проведена в Осло на 31 октомври 1990 година. Тези ранни проекти оказаха влияние върху по-късни актове.

1990 г. Директива 90/313/ЕИО от 7 юни 1990 г. за свободата на достъпа до информация за околната среда. Практиката относно достъпа до информация за околната среда във връзка с нея осигури информация на много от страните, преговарящи по Орхуската конвенция.

1991 г. Конвенция на ИКЕ на ООН за оценка на въздействие върху околната среда в трансграничен контекст, приета в Еспоо (Финландия) на 25 февруари 1991 година. Конвенцията от Еспоо показва връзката между участието на обществеността и оценката на въздействието върху околната среда. Член 4, алинея 2 от нея се отнася в най-голяма степен до участието на обществеността.

1992 г. Конвенция на ИКЕ на ООН за трансграничните ефекти на промишлените аварии, приета в Хелзинки на 17 март 1992 година. Член 9 от нея се отнася до „информацията за и участието на обществеността“.

1992 г. Конвенция на ИКЕ на ООН за опазване и използване на трансграничните водни течения и международните езера, приета в Хелзинки на 17 март 1992 г., включва разпоредби за информирането на обществеността.

1992 г. Декларацията от Рио де Жанейро: нейният принцип 10 полага основите и за трите стълба на Орхуската конвенция.

1993 г. Декларация на Втората общоевропейска конференция „Околна среда за Европа“, приета в Люцерн на 30 април 1993 г., обявява участието на обществеността във взимането на решения в областта на околната среда за приоритет в бъдещата си работа.

1993 г. Конвенция на Съвета на Европа от Лугано относно гражданската отговорност за щети, причинени от опасни за околната среда действия. Конвенцията от Лугано е първата международна спогодба, чиято цел е да се създадат правила относно достъпа до разрешаване заведането на дела за изпълнение в национални съдилища.

Продължава на следващата страница

Продължение от предишната страница

1993 г. Северноамериканско споразумение за свободна търговия (NAFTA), Странично споразумение за сътрудничество в областта на околната среда, въвежда препоръчителни органи за достъп до информация, участие на обществеността във взимането на решения и достъпа до правосъдие.

1994 г. проект на принципи за правата на човека и околната среда. Документ на Икономическия и социален съвет на ООН, публикуван на 6 юли 1994 година. Част III се отнася до всичките три стълба от Орхус.

1994 г. Насоките от София - Насоките на ИКЕ на ООН относно достъпа до информация за околната среда и участието на обществеността в процеса на взимане на решения, засягащи околната среда бяха одобрени на Третата министерска конференция „Околна среда за Европа“, проведена в София на 25 октомври 1995 година. 26-те члена се отнасят до всичките три стълба на Орхуската конвенция.

1996 г. Резолюция на Световния конгрес по опазване на природата на Международния съюз за защита на природата (IUNC) № CGRI. 25-revl относно участието на обществеността и правото на осведоменост, приета от Световния конгрес по опазване на природата на Международния съюз за защита на природата, проведен в Монреал (Канада) на 23 октомври 1996 година.

Пътят след Орхус

Протоколът относно водата и здравето (Лондон 1999 г.) към Конвенцията на ИКЕ на ООН за опазване и използване на международните водни течения и трансграничните езера беше първият международен акт, в който бяха отразени разпоредбите на Орхуската конвенция. В член 10 от Протокола са включени разпоредби за информирането на обществеността, основаващи се на членове 4 и 5 от Орхуската конвенция, а в член 5 (I) от Протокола се утвърждават принципите за достъп до информация и участие на обществеността в неговото приложение. Нещо повече, в член 15 от Протокола, посветен на спазването, се съдържа изискване за подходящо участие на обществеността, подобно на съответния член от Орхуската конвенция.

Комитетът по екологична политика към ИКЕ на ООН взе решение да направи преглед на съответствието между съществуващите и действащи конвенции на ИКЕ на ООН и Орхуската конвенция.

Съгласно самата Орхуска конвенция съвещанието на подписалите я страни е създадено за придвижване напред на работата по осигуряване на ранното ѝ изпълнение и влизането ѝ в сила. (Виж коментара към член 20.)

„Околна среда за Европа“

Министерски конференции в рамките на процеса „Околна среда за Европа“ се проведоха през 1991 г. в Добжич, Чехословакия, през 1993 г. в Люцерн, Швейцария, през 1995 г. в София, България и през 1998 г. в Орхус, Дания. В Добжич министрите формулираха основни насоки за стратегия за общоевропейско сътрудничество и призоваха да се изготви доклад, описващ състоянието на околната среда в Европа и така се появи „Околната среда на Европа: оценката от Добжич“ от 1995 година. В Люцерн министрите одобриха широкообхватна стратегия, изложена систематично в Екологичната програма за действие за Централна и Източна Европа (ЕАР). Програмата на софийската конференция включваше преглед на изпълнението на ЕАР и доразработка на Екологичната програма за Европа (ЕРЕ). Нещо повече, на конференцията беше взето решение за изготвяне на регионална конвенция за участието на обществеността с подобавашо участие на НПО, в резултат на което се проведоха преговорите за Орхуската конвенция. Четвъртата общоевропейска конференция на министрите на околната среда в рамките на процеса „Околна среда за Европа“ се проведе през юни 1998 г. в Орхус. Отличителна черта на тази конференция беше подписването на Орхуската конвенция. Другите резултати включваха подписването на Протоколи към Конвенцията за трансгранично замърсяване на въздуха на далечни разстояния, за тежки метали и за устойчиви органични замърсители, Общеевропейската стратегия за постепенно преустановяване на производството и употребата на безоловни бензини и признаване на Насоките за съхраняване на енергията в Европа.

Продължава на следващата страница

Продължение от предишната страница

Днес процесът „Околна среда за Европа“ се базира на три основни програми: Екологичната програма за Европа (ЕРЕ), Екологичната програма за действие за Централна и Източна Европа (ЕАР) и Паневропейската стратегия за биологично и ландшафтно разнообразие, приета от конференцията в София през 1995 година. След предстоящото влизане в сила на Орхуската конвенция въвеждането на изискванията относно достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на взимане на решения и достъпа до правосъдие по екологични въпроси би могло да се смята за четвъртата основна програма. След влизането ѝ в сила Конвенцията ще има свой собствен живот, отделен от процеса „Околна среда за Европа“, като ударението ще бъде поставено върху нови актове, като например Протокола относно водата и здравето към Конвенцията за опазване и използване на трансграничните водни течения и международните езера от 1992 година.

С. Обзорен преглед на конвенцията

1. Преамбюл

В Преамбюла на Орхуската конвенция са изложени стремежите и целите, които показват какъв е нейният произход и насочват нейното бъдеще. В Преамбюла се набляга по-специално на две концепции: екологичните права като човешки права и значението на достъпа до информация, участието на обществеността и достъпа до правосъдие за устойчивото и екологосъобразно развитие.

Установяване на връзка с човешките права

В Преамбюла се установява връзка между концепцията, че адекватната защита на околната среда е от съществено значение за упражняването на основните човешки права и концепцията, че всеки човек има право да живее в здравословна околна среда и задължение да опазва околната среда. След това се прави изводът, че за да се утвърди това право и да се изпълни това задължение, гражданите трябва да имат достъп до информация, да имат право на участие в процеса на взимане на решения и да имат достъп до правосъдие по екологични въпроси.

Стимулиране на устойчиво и екологосъобразно развитие

В преамбюла се признава, че устойчивото и екологосъобразно развитие зависи от взимането на ефективни правителствени решения, при което се отчитат екологичните съображения и приносът на представители на обществеността. Когато правителствата правят информацията за околната среда достъпна за обществеността и създават възможности за участие на обществеността във взимането на решения, те спомагат за постигане на целта за устойчиво и екологосъобразно развитие.

2. Полагане на основите - обща част

Първите три члена на конвенцията включват целта, определенията и общите положения. В тези членове се полага основата за останалата част от конвенцията, като се определят целите, дават се определения на термините и се уреждат общите изисквания, които ще ръководят тълкуването и изпълнението на останалата част от Конвенцията.

Цел

Член 1 от Конвенцията изисква от Страните да гарантират правото на достъп до информация, участие на обществеността в процеса на взимане на решения и достъп до правосъдие по екологични въпроси, за да допринесат за защитата на правото на всеки човек от „сегашните и бъдещите поколения“ да живее в околна среда, благоприятна за неговото здраве и благосъстояние.

Определения

В член 2 на Конвенцията се дават определения на „Страна“, „държавен орган“, „информация за околната среда“, „общественост“ и „заинтересована общественост“. Тези определения насочват читателя да разбере тези термини така, както са използвани в цялата Конвенция.

В Конвенцията се уреждат главно задълженията на Страните (договарящите Страни по Конвенцията) и на държавните органи (държавни органи и лица или органи, изпълняващи държавни функции). Освен за органите на правителството на национално равнище, терминът „държавен орган“ може да се отнася и за институции на регионални организации за икономическа интеграция като Европейската общност, въпреки че, както изрично е посочено, той не е приложим към органите, действащи в съдебно или законодателно качество.

В Конвенцията се уреждат и права на „обществеността“ (физически или юридически лица, както и организации) и на „заинтересованата общественост“ (онези, които са или могат да бъдат засегнати от взимането на решения за околната среда или са заинтересовани от този процес). За да бъдат част от „заинтересованата общественост“, НПО трябва просто да работят за опазването на околната среда и да отговарят на изискванията на националните закони.

В общите положения на Конвенцията - член 3 - се формулират общите принципи, от които се ръководят всички други по-подробни и конкретни разпоредби. Те обхващат аспекти, които са важни за изпълнението на Конвенцията, като например съвместимост между елементите ѝ, насочване на обществеността, за да се възползва от нея, екологично образование и повишаване на осведомеността, както и подкрепа за групите, работещи за опазване на околната среда.

В общите положения се разяснява, че в Конвенцията се определят минимални, а не максимални изисквания. Страните могат да въвеждат мерки за по-широк достъп до информация, по-широко обществено участие при взимането на решения и по-широк достъп до правосъдие по екологични въпроси от тези, които се изискват в Конвенцията. Освен това в Конвенцията ясно се посочва, че могат да бъдат запазени съществуващите права и защита извън Конвенцията. Накрая, в общите положения се призовава за съдействие за прилагането на принципите от Орхус в международните процеси на взимане на решения и в международните организации.

3. Трите „стълба“

Орхуската конвенция се основава на три „стълба“: достъп до информация, участие на обществеността и достъп до правосъдие, които се уреждат в членове от 4 до 9. Съществува взаимна зависимост между трите стълба за пълното изпълнение на целите на Конвенцията.

Първи стълб - Достъп до информация

Достъпът до информация е представен като първия от стълбовете. Той е първи във времето, тъй като ефективното участие на обществеността в процеса на взимане на решения зависи от пълната, точна и актуална информация. Освен това той може да съществува самостоятелно, в смисъл, че обществеността може да търси достъп до информация за различни цели, а не само във връзка с участие.

Стълбът за достъп до информация е разделен на две части. Първата се отнася до правото на обществеността да търси информация от държавни органи и задължението на държавните органи да предоставят информация в отговор на молба. Този вид достъп до информация се нарича „пасивен“ и се третира в член 4. Втората част от стълба за информацията се отнася до правото на обществеността да получава информация и задължението на органите да събират и разпространяват информация, представляваща интерес за обществеността, без необходимост от конкретна молба. Това се нарича „активен“ достъп до информация и се разглежда в член 5.

Втори стълб - Участие на обществеността във взимането на решения

Вторият стълб на Орхуската конвенция е този за участието на обществеността. Ефективното му изпълнение зависи от другите два стълба - от информационния стълб, за да се осигури възможност за участие на обществеността, след като бъде информирана, и от стълба за достъп до правосъдие, за да се гарантира, че участието ще бъде действително, а не само на хартия.

Стълбът за участие на обществеността е разделен на три части. Първата част се отнася до

обществеността, която може да бъде засегната или заинтересована от взимането на решения относно определена дейност и се разглежда в член 6. Втората част се отнася до участието на обществеността в изготвянето на програми, планове и политики, свързани с околната среда, и се урежда от член 7. Накрая, член 8 обхваща участието на обществеността в подготовката на закони, разпоредби и правно обвързващи норми.

Трети стълб - Достъп до правосъдие

Третият стълб на Орхуската конвенция е този за достъпа до правосъдие. Той налага изпълнението както на информационния стълб, така и на стълба за участието в националните правни системи и засилва прилагането на националното право в областта на околната среда. Той се третира в член 9. Специални разпоредби в рамките на член 9 налагат изпълнението на клаузи от Конвенцията, които предоставят права на членове на обществеността. Това са член 4 относно пасивната информация, член 6 относно участието на обществеността при вземането на решения по определени дейности, както и всякакви други разпоредби на Конвенцията, чието изпълнение Страните решат да наложат по този начин. Стълбът относно правосъдието осигурява и механизъм за пряко налагане на изпълнението на правото в областта на околната среда от обществеността.

4. Заключителни разпоредби - административно управление на изпълнението на Конвенцията

Всяка конвенция като задължение на суверенни субекти се нуждае от институции и официални механизми (например секретариат, комитети и други спомагателни органи), за да могат Страните да обсъждат и работят заедно по изпълнението. Орхуската конвенция включва множество разпоредби относно такива институции и формалности, както и повечето международни споразумения. Тези разпоредби се съдържат в членове от 10 до 22. Сред по-съществените въпроси, включени в заключителните разпоредби на Конвенцията, са влизане в сила, съвещание на Страните, секретариат, преглед на спазването и уреждане на спорове.

Въпреки че е конвенция на ИКЕ на ООН, след влизането си в сила Орхуската конвенция е отворена и за държави - членки на Организацията на обединените нации извън региона на ИКЕ на ООН. Следователно Орхуската конвенция има глобални амбиции, което е оправдано, тъй като правата са всеобщи по характер. Редица други региони в света проявяват силен интерес към Орхуската конвенция и обсъждат въпроса за изготвянето на подобни задължения.

5. Анекси

Накрая, Орхуската конвенция включва два анекса. Първият обхваща дейности, за които се предполага, че имат значително въздействие върху околната среда и към които обикновено са приложими разпоредбите на член 6. Вторият анекс съдържа разпоредбите за арбитраж в случай на спор между Страни.

D. Изпълнение и по-нататъшно развитие на Конвенцията

Необходимо е да се споменат няколко специални въпроса във връзка с Конвенцията, тъй като по време на нейното приемане решаването им беше належащо. Те бяха взети предвид в Конвенцията, но, както се постъпва с въпроси на ранен етап на развитие съгласно международното право, на предварително ниво. Същевременно тези проблеми бяха маркирани като въпроси за доразвиване от съвещанието на Страните.

Първият от тях е въпросът за генетично модифицираните организми (ГМО). В случай, че се вземат решения за такива организми, те са споменати в Конвенцията, например в член 6, алинея 11, съгласно която разпоредбите за участието на обществеността се прилагат по отношение на някои решения относно ГМО, но е предвидена възможност за бъдещи разисквания. Подходът, възприет в Конвенцията, е разбираем, като се има предвид, че преговорите във връзка с протокол за биологичната безопасност към Конвенцията за биологичното разнообразие се оказаха трудни, с подчертано разграничаване между различни групи страни. В резолюцията на страни-

те, подписали Конвенцията, се призовава въпросът да бъде разгледан на първото съвещание на Страните. На среща на НПО, проведена паралелно с първото съвещание на Страните, подписаха Орхуската конвенция, през април 1999 г. в Кишинев, Република Молдова, беше прието становище, в което се призовава да се обърне внимание на ГМО.

Към конвенцията е създадена работна група за генетично модифицирани организми. Работната група обсъжда въпроса за възможността да бъде приета обвързваща (не препоръчителна) регламентация на участието на обществеността в производствата, свързани с ГМО. В момента работната група е приела Насоки за достъп до информация, участие на обществеността и достъп до правосъдие относно ГМО. Основните въпроси, които разглежда работната група, са: 1) Дали Протоколът от Картахена по биологична безопасност към Конвенцията по биологично разнообразие и по-конкретно националните законови мерки, предприети на базата на Протокола от Картахена, са достатъчни за постигане на нов, по-висок стандарт за биологична безопасност, или пък са необходими други мерки на основата на Орхуската конвенция? 2) Как могат да се прилагат разпоредбите на чл. 6, параграфи 2-10 в процедурите за разрешаване изпускането на ГМО в околната среда? 3) Може ли да се прилага процедурата на чл. 6 за пускането на пазара на продукти, съдържащи ГМО? 4) Каква процедура да се прилага за разрешаване на работата с ГММО - генетично модифицирани микроорганизми?

Вторият въпрос, който се споменава изрично в Конвенцията, е този за създаването на системи за инвентаризация на замърсяването или регистри. Чрез тези механизми за събиране на информация е постигнат голям успех там, където са били изпробвани¹ и те са регламентирани в член 5, алинея 9. В Конвенцията се възприема положителен подход към създаването на такива системи за инвентаризация или регистри. Стига се дори до там, че в нея се утвърждава разработката на възможен инструмент за инвентаризация на замърсяването или регистри като един от приоритетите на първото съвещание на Страните, когато Конвенцията влезе в сила.

В Конвенцията се отделя специално внимание на нови форми на информация, включително електронна информация. Тя се споменава в Преамбюла, в член 3 относно общите положения и в членове 4 и 5 относно достъпа до информация. В Конвенцията се отчитат изменящите се информационни технологии, които се движат по посока на електронните форми на информация, както и възможността за пренос на информация по Интернет и чрез други системи.

На първото съвещание на Страните - членки на Орхуската конвенция, бе взето решение за създаване на работна група (таск форс) за електронните средства за информирание. Тази работна група (таск форс) има за цел формулирането на препоръки за по-ефективното използване на електронните средства за информирание на обществеността относно проблемите на околната среда. Препоръките се изготвят и понастоящем. Те са фокусирани в следните направления: 1) Използването на комуникационни и информационни технологии за улесняване на участието на обществеността при взимане на решения, засягащи околната среда; 2) Създаването на информационни центрове за околна среда във виртуалното и реалното пространство; 3) Формулиране на стратегии за активна комуникация и разпространение на информация; 4) Анализ на правните, финансовите и технологичните пречки пред достъпа до Интернет. Обсъжда се също така и формулирането на национални, регионални и местни приоритети, както и връзката на други информационни системи - например на Регистъра за изпускането и пренос на замърсителят (PRTR) с електронните средства за информирание.

Накрая, при прилагането на всяка конвенция Страните са загрижени за осигуряване на съблюдаването ѝ. В Орхуската конвенция се признава, че Страните трябва да работят заедно за създаването на механизми за спазването ѝ в съответствие със специфичните потребности, свързани с нея. Нейният член 15 съдържа изискването на първото си съвещание Страните да утвър-

дят режим за спазване на разпоредбите на Конвенцията, но конкретната форма, която ще приеме този режим, е оставена за допълнително обсъждане.

Три от четирите въпроса, споменати по-горе, се разглеждат от работни групи, създадени към съвещанието на Страните, подписали Орхуската конвенция (виж карето към член 20 по-долу).

Несъмнено един от определящите фактори за тържественото обещание на страните, подписали Орхуската конвенция, че ще се стремят да прилагат Конвенцията във възможно най-голяма степен дори преди влизането ѝ в сила, беше, че изпълнението на конвенция, обхващаща въпроси, толкова вплетени в различни социални и правни системи и традиции, би изисквало огромно усилие. Бъдещите Страни по Конвенцията са на различни равнища от гледна точка на способността им да я прилагат. Съвещанието на Страните, подписали Конвенцията, и разнообразните инициативи и работни групи, които се осъществяват към нея, са важни инструменти за популяризиране на целите и подцелите на Конвенцията в целия регион на ИКЕ на ООН. Донорите и международните организации следва да изиграят своята роля в подкрепа на ранното изпълнение на Конвенцията и на множеството инициативи, които се провеждат понастоящем. Може да се очаква, че така, както изиграха решаваща роля в преговорите по Конвенцията, НПО ще изиграят също толкова значима роля в нейното изпълнение.

РБългария пренесе голяма част от разпоредбите на Конвенцията във вътрешното българско законодателство. С приемането на Закон за опазване на околната среда (Д. В., бр. 91/2002 г.) бяха пренесени голяма част от разпоредбите на Конвенцията за достъп до информация за околната среда (чл. 4 и 5), както и за участие на обществеността при взимане на решенията относно конкретни дейности (чл. 6) и при приемането на планове, програми и политики (чл. 7).

В крайна сметка ефективното изпълнение на Конвенцията зависи от самите бъдещи Страни по нея и от волята им за прилагане на нейните условия и срокове. Вероятно пътят към пълното ѝ изпълнение ще бъде изпълнен с рискове, награди и изненади, както и с някои пречки. Но когато го извървим докрай, ще разполагаме с рамка за по-добро взимане на решенията, с по-активно и ангажирано население и с повече информация. Предназначението на настоящото Ръководство е да спомогне за по-доброто разбиране на Конвенцията, да осигури по-голямо единство при прилагането ѝ, да подпомогне бъдещите Страни в ранното ѝ и ефективно изпълнение, да допринесе за влизането в сила на Конвенцията.

ОБЩА ЧАСТ - ВЪВЕДЕНИЕ

Общата част на Орхуската конвенция се състои от: цел (чл. 1), определения (чл. 2) и общи положения (чл. 3). Целта на конвенцията определя цялостното ѝ значение в контекста на международното право на околната среда и международното право на устойчивото развитие. Това трябва да бъде отчитано винаги, когато се интерпретират или прилагат по-специфични разпоредби на конвенцията.

Определенията също играят важна роля при интерпретирането и прилагането на Конвенцията. Поради голямото разнообразие от правни системи в региона на ИКЕ към ООН е важно да се дефинират, колкото се може по-прецизно, термините, които стоят в основата на Конвенцията. Ако се направи това, ще бъде постигнато максимално последователно прилагане на Конвенцията в рамките на националните правни системи на Страните.

И най-накрая, Конвенцията установява правила и принципи, които трябва да бъдат спазвани при нейното прилагане. Тези общи разпоредби имат по-голяма сила от Преамбюла, тъй като представляват твърди задължения, заложи в основата на Конвенцията. Те очертават цялостната структура за нейното изпълнение и изразяват ценности, които трябва да бъдат взети под внимание при прилагането ѝ.

Член 1**ЦЕЛ**

За да допринесе за защитата на правото на всеки човек от настоящите и бъдещите поколения да живее в околна среда, благоприятна за неговото здраве и благосъстояние, всяка Страна гарантира правото на достъп до информация, участие на обществеността при взимането на решения и достъп до правосъдие по въпроси на околна среда в съответствие с разпоредбите на тази Конвенция.

В тази клауза са формулирани общите цели и ценности на Конвенцията. Тъй като е част от основния текст на Конвенцията, тя има дори по-голяма тежест от Преамбюла при изясняване на тълкуването на останалите разпоредби. Нейно предимство е, че се корени дълбоко в предходното международно и национално право в областта на околната среда и човешките права, като същевременно заимства елементи от различни тенденции в международното право и ги обединява в сбита нова формулировка. Въпреки или, може би, поради своята краткост, тя е силно наситена с формулировки, които са от значение не само за самата Конвенция, но и за цялостното развитие на международното право в областта на околната среда и устойчивото развитие.

Най-забележителното нещо в член 1 е, че в него ясно се посочва, че Орхуската конвенция се отнася до основни човешки права - правата на всеки човек. Това е най-ясната формулировка на основно право на здравословна околна среда в международното право до настоящия момент. Като се има предвид, че в Декларацията от Рио де Жанейро се казва, че хората „имат право на здравословен и продуктивен живот в хармония с природата“, тази концепция непрекъснато се надгражда в поредица от национални и международни правни и политически явления, свързващи утвърдените права, като например правото на живот и правото на здраве, с изискването за здравословна и добре съхранена околна среда. Въпреки че в Конвенцията не се посочва изрично, че това право съществува, то се споменава в нея като приет факт. Това може да бъде оптимистично, като се има предвид дебатът относно това дали такова право действително съществува. Но след влизането на Конвенцията в сила, то ще бъде *fait accompli*, въпреки че точната формулировка и значение на правото ще бъдат предмет на дебат с известна продължителност в бъдещето.

Концепцията за равнопоставеността на поколенията - че следва да се отчита въздействието на сегашните действия върху благосъстоянието на бъдещите поколения - е застъпена в значителна степен тук. Съобразяването с бъдещите поколения е един от основополагащите принципи на устойчивото развитие. Основната отговорност на хората да опазват и подобряват околната среда за благото на сегашните и бъдещите поколения беше изразена на глобално равнище още през 1972 г. в първия принцип на Стокхолмската декларация, но Орхуската конвенция е първият международен правен акт, в който тази концепция се разширява и се представя като набор от правни задължения. Обвързването на екологичните и човешките права разширява перспективата при тълкуването и евентуалното изпълнение на Конвенцията. Виж и коментара относно Преамбюла и по-конкретно относно първата, петата, шестата и седмата алинея.

По същество Конвенцията не е посветена главно на правото на здравословна околна среда, а (предимно) на процедурните права на достъп до информация, достъп до процеса на взимане на решения и достъп до правосъдие. Член 1 не съдържа формулировка на правото на здравословна околна среда, изразено като стремеж, както често се случваше в миналото на национално равнище, а по-скоро указание към Страните как да предприемат стъпки за гарантиране на основните права на настоящите и бъдещите поколения да живеят в околна среда, адекватна на тяхното здравословно състояние и благосъстояние. По този начин той установява връзка между практически, лесно разбираеми права като тези, свързани с информацията и взимането на решения, и комплекса от по-трудни за проумяване права, включени в правото на здравословна околна среда.

В член 1 се конкретизира и ролята на държавата за подпомагане постигането на тази цел. Съгласно рамката на Орхуската конвенция Страната сама решава как да осигури административните, правни и практически структури, необходими за гарантиране на правата на достъп до информация, участие на обществеността в процеса на взимане на решения и достъп до правосъдие по екологични въпроси. Това е нов подход към ролята на държавата. Вместо да решава всички проблеми на обществото сама, държавата действа донякъде като арбитър в процес, обхващащ по-големи обществени сили, водещ до по-пълнен резултат с по-силен местен характер. Тази идея за ролята на държавата все повече замества дискредитираната идея, че решаването на проблемите на обществото може да се организира от експерти.

Съгласно тази идея, след като бъдат разработени прозрачни и справедливи процеси, главната роля на държавата ще бъде да осигури необходимите гаранции за поддържане на рамката. Орхуската конвенция предоставя на страните набор от минимални стандарти, от които да се ръководят при защитата на правото на здравословна околна среда. Именно в такава светлина следва да се разглеждат задълженията, формулирани в Конвенцията - не като ангажименти на държави за стимулиране на добросъседски отношения, а като ценни инструменти, спомагащи за подобряване на основните компоненти на благосъстоянието на хората.

Държавните органи следва да гледат на Конвенцията не като на набор от строги и затрудняващи ги задължения, които трябва да бъдат сведени до минимум или изцяло избегнати, а по-скоро като на ценен помощник при изпълнение на огромното им задължение и отговорност да помагат на хората да преодолеят страховитите предизвикателства на времето.

Член 2

ОПРЕДЕЛЕНИЯ

Определенията играят важна роля в тълкуването и изпълнението на всяка конвенция. Тъй като Орхуската конвенция засяга отчасти разработката на международни стандарти за национални правни системи, определенията са изключително важни. Поради огромното разнообразие от правни системи в региона на ИКЕ на ООН, от значение е да се дефинират възможно най-точно термините, залегнали в сърцевината на Конвенцията. По този начин маже да се осигури по-последователно въвеждане на Конвенцията в рамките на националните правни системи на всички Страни.

Сред термините, чиито определения са важни съгласно Конвенцията, са „държавен орган“, „общественост“, „заинтересована общественост“ и „информация за околната среда“. Те помагат за определяне на приложното поле на Конвенцията, що се отнася до лицата, за които задълженията по нея трябва да бъдат обвързващи, както и онези, на които трябва да се позволи да се възползват от описаните права. Въпреки че в Конвенцията не се прави опит да се дефинира терминът „околна среда“ или „въпроси на околната среда“, от определението на „информация за околната среда“ могат да се направят някои изводи за значението на тези термини по смисъла на Конвенцията.

При четенето на всяко определение е важно да се направи разграничение между сърцевината на определението и използването на елементи, списъци или разяснения. В Конвенцията се използват както изчерпателни, така и неизчерпателни списъци. Думи като например „включващ“, „като например“ или „*inter alia*“ показват, че елементите, които следват, са неизчерпателни. Нещо повече, „като например“ и „*inter alia*“ внушават и че има елементи, които са известни, но неназовани, докато думата „включващ“ не е толкова недвусмислена в това отношение.

За целите на тази Конвенция

1. „Страна“ означава, освен ако в текста не е посочено друго, Договаряща се Страна по тази Конвенция;

Държава или регионална организация за икономическа интеграция, която е изразила намерението си да се ангажира със задължително изпълнение на дадена конвенция, става страна по нея след влизането на конвенцията в сила. (За изложение по въпроса за регионалните организации за икономическа интеграция виж коментара към член 17.) Намерението за ангажиране със задължително изпълнение на дадена конвенция може да се изрази по различни начини в зависимост от конституционния ред на подчинената държава или регионална организация за икономическа интеграция. В член 20 от Конвенцията се постановява, че тя влиза в сила на деветдесетия ден след датата на депозиране на шестнадесетия документ за ратификация, приемане, одобрение или присъединяване. (За по-разширено представяне на подписването, депозирането, ратификацията, приемането, одобрението или присъединяването, както и за влизането в сила виж членове 17-20.)

Терминът не бива да се смесва със „страна“ в обичайния юридически смисъл на думата. Така например в член 4, алинея 4 (g) се говори за „трета страна“, т. е. за лице, което не е страна по конкретното споразумение или сделка, но което може да има права или интереси във връзка с тях. Понякога в коментарите се използва терминът „страна“, когато се говори за юридическо или физическо лице, което участва в конкретно процесуално действие (например виж коментара към член 6, алинея 9), или чийто интерес е засегнат по някакъв друг начин. Когато терминът се използва в текста и в коментарите в смисъла, изложен в определението, той е винаги с главна буква, докато терминът, употребен в обичайния юридически смисъл, не е с главна буква.

**2. „Държавен орган“
означава:**

Определението на държавен орган е от значение за дефиниране на приложното поле на Конвенцията. Макар да е ясно, че по замисъл то не е приложимо при законодателна или съдебна дейност, въпреки всичко то е предназначено да се прилага спрямо цяла гама от изпълнителни или управленски дейности, включително такива, които са свързани със законодателни процеси. Определението е разделено на три части, за да се осигури възможно най-широк обхват. Неотдавнашните събития в областта на „приватизираните“ решения за предоставяне на обществени услуги допълнително усложниха определението. В Конвенцията се прави опит да се разясни, че такива нововъведения не могат да изведат обществените услуги или дейности извън сферата на ангажирането, информирането и участието на обществеността.

(а) правителство на национално, регионално и друго равнище;

„Държавен орган“ включва „правителство“ - термин, който обхваща агенции, институции, министерства, органи и др., притежаващи политическа власт, на всички географски или административни равнища. При една типична ситуация той обхваща национални министерства и агенции и техните регионални и местни служби, министерства и агенции на държави, области и провинции и техните регионални и местни служби, както и служби на местни и общински управи, като тези, разположени в големи и малки градове или села.

Следва да се подчертае, че съгласно Конвенцията държавните органи не се свеждат до „органи по околната среда“ в рамките на правителството. Няма значение дали конкретен държавен орган работи в конкретно министерство на околната среда или инспекция или дали разбира, че неговите отговорности имат връзка с околната среда. Всички държавни органи, независимо от техните функции, влизат в обхвата на точка /а/.

В РБългария законовият термин, еквивалентен на термина „правителство“, е терминът „органи на изпълнителната власт“. Чл. 19 от Закона за администрацията категоризира органите на изпълнителната власт в три категории - централни (Министерски съвет, министър-председателят, заместник-министър председателите и министрите), териториални (областни управители и кметове на общини) и органи, приравнени на органите на изпълнителната власт (председателите на държавните агенции, държавните комисии, изпълнителните директори на изпълнителните агенции и ръководителите на държавни институции, създадени със закон или с постановление на Министерския съвет, които имат функции във връзка с осъществяването на изпълнителната власт).

В последната категория - органи, приравнени на органите на изпълнителната власт, спадат и някои органи, осъществяващи държавното управление по въпросите на околната среда - директорите на Регионалните инспекции по околна среда и водите (създадени по силата на чл. 10 и 14 от ЗООС), директорите на басейновите дирекции (създадени по силата на чл. 153 от Закона за водите), директорите на националните паркове (създадени по силата на чл. 49 и 50 от Закона за защитените територии) и изпълнителният директор на Изпълнителната агенция по околна среда (по силата на чл. 13 от ЗООС).

Посочените органи са несъмнено органи на изпълнителната власт в областта на околната среда, но в същото време следва да държим сметка и за факта, че съществуват многобройни органи на изпълнителната власт, които макар и да са подчинени на други централни органи на изпълнителната власт, различни от министъра на околната среда и водите, попадат в обхвата на определението за „правителство“ на Орхуската конвенция. Само като примери могат да бъдат дадени директорите на Хигиенно-епидемиологичните инспекции (чл. 17 от Правилника за прилагане на Закона за народното здраве), директорът на Националната служба за растителна защита (чл. 2 от Закона за защита на растенията), директорът на Агенция „Митници“ (чл. 7 от Закона за митниците). Тези органи на изпълнителната власт разполагат с много ценна информация за околната среда, макар и на пръв поглед да имат специфични функции.

Този списък може да бъде продължен, но това не е необходимо. Важното е да се знае, че под „правителство“ Орхуската конвенция разбира много широк, на практика неограничен кръг органи на изпълнителната власт, а не само тези органи, които имат регламентирани правомощия за опазване на околната среда.

(b) физически или юридически лица, изпълняващи държавни административни функции в съответствие с националното законодателство, включително специфични задължения, дейности или услуги във връзка с околната среда;

„Държавен орган“ включва и физически или юридически лица, които изпълняват някаква държавна административна функция, т. е. функция, която обикновено се изпълнява от държавни органи, както е определено в съответствие с националното право. Онова, което се смята за държавна функция съгласно националното право, може да е различно в отделните страни. Но при прочитането на тази точка заедно с точка /с/ по-долу става ясно, че за изпълнение на функциите по тази точка е необходимо правно основание, докато точка /с/ обхваща по-широк спектър от ситуации. Както и при точка /а/, не е необходимо дейността на съответното лице да е в областта на околната среда. Всяко лице, оправомощено от закона да изпълнява държавна функция от какъвто и да било вид, попада в обхвата на определението за „държавен орган“, въпреки че се ци-

тират случаи от областта на околната среда като примери за държавни административни функции, като тук се цели и акцентират.

Физическото лице е човек, докато терминът „юридическо лице“ се използва за субект, учреден по административен, законодателен или съдебен път, с правоспособност да сключва договори от свое собствено име, да съди и да бъде съден, както и да взема решения чрез пълномощници, като например дружество, корпорация или фондация. Въпреки че едно звено на централната или местна власт може да бъде лице, то тези лица поначало попадат в приложното поле на точка „а“ от определението за „държавен орган“. В тази категория попадат държавни корпорации, учредени по силата на закон, или правни актове на държавен орган съгласно точка /а/. Сред видовете органи, които могат да бъдат включени в тази точка, са държавните и общински предприятия за комунално-битови услуги, както и псевдодържавните органи, каквито са органите, отговарящи за водите.

Текстът на чл. 2, буква „b“ на Конвенцията е сред най-интересните и със сигурност ще предизвика разнообразни тълкувания. Въпросът изглежда прост, но само на пръв поглед. За по-добро вникване в текста следва да разгледаме отделните хипотези, предвидени в буква «b».

На първо място нека видим кои са лицата, изпълняващи държавни административни функции по българското законодателство.

Как стои въпросът с юридическите лица, на които общинският съвет, по силата на чл. 67, ал. 1 от Закона за общинската собственост, е предоставил концесия - т. е. особено право на ползване върху обекти публична общинска собственост, включително такива, които ще бъдат изградени от концесионера с негови средства и/или разрешение за извършване на дейности за задоволяване на обществени потребности, които се извършват от общините?

Струва ни се, че разсъжденията могат да следват различен път, когато става дума за комуналните дейности, свързани с управлението на твърдите битови отпадъци и с услугите водоснабдяване и канализация.

Нека първо разгледаме хипотезата на комуналната дейност, свързана с управлението на твърдите битови отпадъци. Законът за местното самоуправление и местната администрация (чл. 17, ал. 1, т. 6) категорично характеризира благоустройството и комуналните дейности като сфера на дейност на общината. В ЗООС на кметовете на общини е възложено да организират управлението на отпадъци на територията на общината, както и да организират и контролират чистотата, поддържането и опазването на селищните зелени системи в населените места и крайселищните територии (чл. 15, ал. 1, т. 3 и 5 от ЗООС). В Закона за общинската собственост съществува цяла глава VI със заглавие „Стопанска дейност на общината“, където чл. 52, ал. 1 характеризира общинското предприятие като „специализирано звено на общината ... за задоволяване на потребностите на населението и за осигуряване изпълнението на общински дейности и свързаните с това доставки на стоки и извършване на услуги“. Очевидно е, че законодателят прави пряка връзка между отговорностите на местното самоуправление в сферата на благоустройването и комуналните дейности и същинската дейност на предприятието, осъществяващо на практика благоустройството и комуналните дейности. Следователно, когато дейността се извършва от общинско предприятие, правните фигури на концесията за извършване на дейности за задоволяване на общински потребности (чл. 67 от ЗОС) и на общинското предприятие (чл. 52 от ЗОС) потвърждават извода, че

Продължение от предишната страница

макар и правно обособено като търговско дружество, независимо от юридическото лице на общината, общинското предприятие, извършващо комунална дейност/благоустройство, попада под определението на чл. 2, буква „b“ на Конвенцията. По същия начин трябва да бъде третирано и частното предприятие, на което е предоставена концесия по чл. 67 от ЗОС. Тук, за да квалифицираме предприятието като задължено лице по чл. 2, буква „b“, ще си послужим само с аргументите, изведени от чл. 67 от ЗОС във връзка с чл. 17 от ЗМСМА, доколкото за частното предприятие няма да може да се каже, че е предприятие по смисъла на чл. 52 от ЗОС. В такъв случай можем да заключим, че след влизане на Орхуската конвенция в сила достъп до информация за околната среда ще бъде предоставян и от предприятията концесионери на общински дейности - за събиране и транспортиране на битовите отпадъци, за поддържане на зелените системи и др. Отпадането на изискването за предоставяне на концесия по чл. 67 от ЗОС за дейностите, свързани с комунално-битовата дейност (Д. В., бр. 56/1999 г.), не променя направения по-горе извод. След 1999 г. тези дейности се възлагат по реда на Закона за обществените поръчки и това обстоятелство би могло да даде аргумент за приравняването на изпълнителя към лицата по буква „с“ от чл. 2 на Конвенцията.

А как стои въпросът с предприятията, извършващи услугите „водоснабдяване“ и „канализация“? Ситуацията в България е такава, че в момента повечето от дружествата, извършващи дейности за водоснабдяване и канализация (ВиК), са или държавни или смесени - с държавно и общинско участие. Съществуващото законодателство не предписва пряко задължение на държавата да осигури услугата «водоснабдяване и канализация». Но на много места, главно в Закона за водите, функциите на държавата частично се припокриват с функциите на ВиК дружествата. Така например чл. 13 от Закона за водите обявява за публична държавна собственост няколко десетки язовира, които са охарактеризирани като „комплексни и значими“ и без които функцията „водоснабдяване“ не би могла изобщо да бъде осъществена за голяма част от населението на България. Тези комплексни и значими язовири се управляват от органите на изпълнителната власт. Освен това пречистването на градските отпадъчни води се финансира от държавата чрез изграждането на пречиствателни станции за отпадни води, а кметовете на общини са задължени да контролират изграждането, поддържането и правилната експлоатация на пречиствателните станции за отпадъчни води в урбанизираните територии (чл. 15, ал. 1, т. 4 от ЗООС). Най-сетне чл. 96а, ал. 2 от Закона за водите освобождава ВиК дейностите на територията на повече от една община от общинската концесия по чл. 67 от ЗОС и възлага на Министерския съвет да издаде това разрешение. Очевидно отговорът на въпроса: Попадат ли ВиК предприятията в обхвата на чл. 2, буква „b“ от Конвенцията е труден и може да има противоположни отговори. На нас ни се струва, че заради липсата на ясно формулирано задължение на държавата за изпълнение на функцията по водоснабдяване и канализация на територията на повече от една община (по подобие на чл. 17, ал. 2, т. 6 от ЗМСМА), едва ли можем да кажем, че това е „държавно задължение или функция“. Ето защо би било по-оправдано, ако разглеждаме заварените държавни и смесени ВиК дружества като лица, предоставящи обществени услуги, имащи отношение към околната среда, под контрола на орган или лице, посочени в букви „a“ и „b“ на чл. 2 от Орхуската конвенция (чл. 2, буква „с“ от Конвенцията).

Съответствието на чл. 2 от Орхуската конвенция и вътрешното българско законодателство е интересен въпрос и по друга причина. Чл. 21, ал. 2 от ЗООС приравнява на органите на изпълнителната власт и „органи и организации, които се разпореждат със средствата от консолидирания държавен бюджет и събират и разполагат с информация за околната среда...“. Справка с ПМС № 16/30. 01. 2003 година за изпълнението на държавния бюджет на Република България за 2003 година сочи, че има някои юридически лица и търговски дружества, които попадат в тази категория. На първо място това са Българската академия на науките и всички държавни висши училища. На второ място това са компании като: а) топлофикационни и въгледобивни дружества; б) БДЖ-ЕАД; в) държавните предприятия „Строителство и възстановяване“ и „Транспортно строителство и възстановяване“; г) някои заводи от военнопромишления комплекс като „Терем“ ЕАД, ВРЗ „Вола“ ЕООД-Враца, ВРЗ „Цар Калоян“ ЕООД-Разград и др., които заводи често пъти създават замърсяване на околната среда чрез изхвърляне на отпадъците от тяхната дейност на (не)регламентирани сметища. В досегашната практика не е имало случай тези предприятия/юридически лица да са били третирани като „компетентни органи“ по чл. 21, ал. 2 от ЗООС, но възможността да бъде искана информация от тези дружества в това тяхно качество не

Продължава на следващата страница

Продължение от предишната страница

бива да се подценява. Трябва да се има предвид и описанието на дейността, за която дружествата са били финансирани от държавния бюджет, защото, макар и това да не е изрично регламентирано в чл. 21, ал. 2 от ЗООС, би могъл да възникне спор дали посочените дружества дължат предоставяне на информация за околната среда, когато тази информация е свързана само с дейностите, за които са били финансирани, или пък и с другите дейности, за които не са получили пари от държавата.

/с/ всички други физически или юридически лица, които имат обществени задължения или функции, или предоставят обществени услуги, във връзка с околната среда, под контрола на орган или лице, посочени в /а/ или /б/ по-горе;

В допълнение към правителството и лицата, изпълняващи държавни административни функции, определението за държавен орган включва и други лица, имащи държавни задължения или функции или предоставящи обществени услуги, имащи отношение към околната среда, под контрола на други категории държавни органи. Има две основни различия между тази точка и другите. Една основна разлика между точки /с/ и /б/ е източникът на правомощия на лицето, изпълняващо държавни функции или предоставящо обществени услуги. Той може да се различи от точка /б/ по това, че разглежданите органи получават своите правомощия не от националните закони, а непряко, чрез контрола на органите, определени в точки /а/ и /б/. Разликата е отразена и в използваната терминология, тъй като в тази точка се използва терминът „държавни задъл-

жения или функции“, чрез който връзката между закона и държавната администрация се обозначава по-широко, в сравнение с израза „държавни административни функции“, използван в точка /б/. Разпоредбата е сходна с тази на член 6 от Директива на Съвета 90/313/ЕИО, в която се говори за органи с държавни задължения и под контрола на държавни органи. Но член 2, алинея 2 /с/ попълва една празнина, съществуваща в Директивата, тъй като включва не само лицата, намиращи се под контрола на органите на централна и местна власт, но и лица, които могат и да не са под контрола на органите на централна и местна власт, но са под контрола на лицата, упоменати в член 2, алинея 2 /б/. Такива могат да бъдат изпълнители на услуги или други дружества, попадащи под контрола или на държавни органи, или на други органи, на които са делегирани държавни функции от закона. Например функции по управление на водите могат да се изпълняват или от държавна институция, или от частен субект. Във втория случай разпоредбите на Конвенцията биха били приложими спрямо частния субект дотолкова, доколкото той изпълнява държавни функции по управление на водите под контрола на държавния орган.

Втората основна разлика разграничава точка /с/ и от двете предишни точки. Докато в точки /а/ и /б/ като държавни органи се определят органи и лица, без ограничение относно конкретната им област на дейност, в тази точка обхватът на определението е ограничен в това отношение. Съгласно тази точка държавни органи могат да бъдат само лица, изпълняващи държавни задължения или функции, или предоставящи обществени услуги, имащи отношение към околната среда.

Като минимум тази точка включва физически или юридически лица, които са държавна или публична собственост, като например общински предприятия, предоставящи обществени услуги. Тя може да обхваща и държавни или частни субекти, които предоставят обществени услуги, при което изпълнителят на услугата може да задължи населението да заплаща такси или да се включи в конкретни дейности, каквито са тези, свързани със събирането на отпадъци. Нещо повече, тя може да обхваща субекти, изпълняващи обществени услуги, свързани с околната среда, които подлежат на нормативен контрол.

Разпоредбата отразява и определени тенденции към приватизиране на държавни функции, които съществуват в региона на ИКЕ на ООН. По време на преговорите по Конвенцията Белгия, Дания и Норвегия излязоха с тълкувателно становище във връзка с това определение. Те споделяха възгледа, че субект, чиято политика и други основни елементи подлежат на одобрение или решение от страна на държавни органи, следва да се смята като намиращ се под контрола на тези органи за целите на настоящия член. Някои от тези субекти са корпорации, създадени и/или финансирани от правителството, които изпълняват определени функции, обикновено в сферата на компетентностите на държавни органи. Например на Холандското енергийно и екологично предприятие бяха официално делегирани правомощия да отпуска безвъзмездни помощи (грантове) в областта на съхранението на енергия, като на практика то е част от енергийната политика на холандското правителство.

Един пример от Обединеното кралство може да спомогне за илюстриране на уместността на тази разпоредба. Там държавни функции, които преди това са били изпълнявани от органи на властта, са били поети от държавни корпорации чрез приватизационен процес. Сред тях имало големи доставчици на природен газ, електроенергия, както и изпълнители на канализационни и водопроводни услуги. Що се отнася до водоснабдителните предприятия, те били до голяма степен държавно регулирани и водели финансово счетоводство за тези услуги отделно от това за останалите си дейности. По време на едно съдебно дело в Обединеното кралство относно приложимостта на директивите на Европейската общност спрямо такова дружество, предоставящо услуги в областта на водоснабдяването, решението на съдията било, че такъв доставчик на услуги е „еманация на държавата“, поради което влиза в приложното поле на директивата.

Приложението на Конвенцията би се подобрило, ако Страните изяснят кои субекти влизат в обхвата на тази точка. Това би могло да се направи чрез категории или списъци, предоставени на обществеността.

В българския Закон за опазване на околната среда, глава втора - „Информация за околната среда“, са определени компетентните органи във връзка с информацията за околна среда, както следва:

чл. 21 (1) Компетентни органи по тази глава са централните и териториалните органи на изпълнителната власт, които събират и разполагат с информация за околната среда.

(2) Компетентни органи по смисъла на ал. 1 са и другите органи и организации, които се разпореждат със средствата от консолидирания държавен бюджет и събират и разполагат с информация за околната среда, с изключение на органите на законодателната и съдебната власт.

Министърът на околната среда в своя заповед №110/11. 02. 2003 г. за създаване на Каталог на източниците на информация за околна среда визира „ръководителите на всички административни структури в системата на изпълнителната власт“ като задължени да определят лица за контакт, отговорни за предоставяне на първоначални данни, свързани с цитирания каталог, както и за последващата им актуализация. Тази формулировка не обхваща всички компетентни органи посочени в закона, а също и всички „държавни органи“ по обхвата на определението в конвенцията.

/d/ институциите на всяка регионална организация за икономическа интеграция, съгласно член 17, която е Страна по тази Конвенция

Накрая, институциите на регионална организация за икономическа интеграция също могат да бъдат държавен орган съгласно Конвенцията. В член 17 се упоменават регионалните организации за икономическа интеграция, съставени от суверенни държави - членки на ИКЕ, ако тези държави са им прехвърлили компетенциите си по въпросите, третираны в тази Конвенция (повече по този въпрос виж в коментара към член 17). Пример за такава организация е Европейската общност (ЕО). Европейската общност е подписала Орхуската конвенция и след ратификацията много от нейните

институции - например Европейската комисия, Съветът на Европейския съюз, Икономическият и социален комитет, Комитетът на регионите, Европейската агенция за околна среда и Статистическата служба - могат да се смятат за държавни органи съгласно Конвенцията.

Допълнителната прозрачност в процеса на взимане на решения на ЕО е голяма стъпка напред в сравнение с разпоредбите на Директива на Съвета № 90/313/ЕИО, която, макар и да е задължителна за всички държави членки, не е приложима спрямо институциите на самата ЕО. Досега те се ръководеха от доброволни кодекси за поведение. Такава промяна би затвърдила положителната тенденция към по-голяма прозрачност и участие в процеса на взимане на решения в институциите на ЕО, въведена чрез разпоредбите на Амстердамския договор, възлагащ повече правомощия на Европейския парламент и утвърждаващ по-голяма отчетност на Комисията в сравнение с Договора от Маастрихт. Фактът, че ЕО подписа Конвенцията, показва нейната решимост да продължи тази тенденция. При подписването на Орхуската конвенция Общността заяви, че в приложното ѝ поле ще влизат и нейните институции заедно с националните власти. Това е в съответствие и с Амстердамския договор, който въвежда задължението да се направи преглед на правилата на Комисията и Съвета относно достъпа до съхраняваните от тях документи.

Орхуската конвенция и институциите на Европейската общност

Европейската общност подписа Орхуската конвенция през юни 1998 година. Правният анализ на законовата рамка на ЕО би показал следното:

- В случая с Общността терминът „институции“ би включвал не само институциите, изброени в член 4 на Договора за ЕО, но и такива органи на Общността, каквито са Икономическият и социален комитет и Комитетът на регионите и подчинените агенции, като например Европейската агенция за околна среда;
- По принцип Съветът би бил подвластен на задълженията по Конвенцията, например когато обсъжда международни конвенции относно околната среда;
- Не бива да се смята, че Комисията действа в законодателно качество по смисъла на Конвенцията;
- Обхватът на термина „национално законодателство“ трябва да се разшири, за да включи законодателството на Общността.

Това определение не включва органите или институциите, действащи в съдебно или законодателно качество.

Органите или институциите, които действат в законодателно или съдебно качество, не са включени в определението за държавни органи. Това се дължи на коренно различния характер на процеса на взимане на решения - било то в законодателно качество, където избраните представители се отчитат по-пряко пред обществеността чрез изборния процес, или в съдебно качество, където съдилищата трябва да прилагат закона безпристрастно и професионално,

без да отчитат общественото мнение. Много разпоредби на Конвенцията не трябва да са приложими спрямо органи, действащи в съдебно качество, за да се гарантира независима съдебна власт и за да се защитят правата на страните по съдебните дела. (Виж и коментара към член 9).

Това изключение е приложимо не само спрямо парламенти, съдилища или местни съвети, но и спрямо органи на изпълнителната власт, когато те изпълняват законодателни или съдебни функции. Като пример за първия случай могат да послужат общинските съвети, които понякога действат и в законодателно, и в изпълнително качество. Когато действат в изпълнително качество, те влизат в приложното поле на Конвенцията; когато действат в законодателно качество, те попадат извън него.

Заслужава да се отбележи специално участието на органите на изпълнителната власт в изготвянето на закони в сътрудничество със законодателната власт. Сътрудничеството между органите на изпълнителната и законодателната власт при изготвянето на правни актове е признато в член 8. Тъй като дейността на държавните органи по изготвянето на наредби, закони и нормативни актове изрично попада под действието на този член, логично е да се направи изводът, че в Конвенцията тази дейност не се смята за действие в „законодателно качество“. Следователно органите на изпълнителна власт, ангажирани в такава дейност, са държавни органи съгласно Конвенцията. В обратния случай, ако органи на законодателната власт предприемат дейности извън законодателното им качество, те биха могли да попаднат в рамките на определението за „държавен орган“ в Конвенцията. Например когато Европейският парламент приема резолюции по въпроси на околната среда или във връзка с международни екологични споразумения, възможно е той да не действа в законодателно качество и някои разпоредби на Конвенцията да не са приложими.

Следва да се отбележи, че Конвенцията не съдържа нищо, което не би позволило на парламенти и други законодателни органи да прилагат разпоредбите на Конвенцията *mutatis mutandis* по отношение на собствените си процедурни правила. Същевременно, тъй като законодателната дейност е изключена от приложното поле на Конвенцията, в алинея 11 на Преамбюла законодателните органи се приканват да прилагат принципите на Конвенцията. През септември 1997 г. група парламентаристи приеха „Стокхолмското изявление“, в което одобриха приложимостта по-специално на информационните разпоредби на Конвенцията спрямо парламенти и развиха принципи на участие на обществеността в „законодателната дейност“. Накрая, в резолюцията на страните, подписали Конвенцията, се набляга на ключовата роля, която парламенти, регионалните и местни власти и НПО следва да изиграят при изпълнението на Конвенцията.

Чл. 2, последното изречение от Конвенцията, е формулиран по малко по-различен начин от чл. 21, ал. 2 от ЗООС, който би трябвало да бъде негов еквивалент.

Чл. 2, последното изречение, казва, че «държавен орган», действащ в законодателно качество не се включва в определението за «държавен орган» по смисъла на чл. 2 от Конвенцията. Това означава, че орган на законодателната власт, каквото е Народното събрание у нас, ще бъде «държавен орган» по смисъла на Орхуската конвенция, ако не действа в законодателно качество.

Чл. 21, ал. 2 от ЗООС категорично изключва възможността Народното събрание да бъде компетентен орган за предоставяне на информация за околната среда, затова защото е казано, че «Компетентни органи по смисъла на ал. 1 са ... с изключение на законодателната и съдебната власт».

Ако направим справка с Конституцията на Република България (чл. 84 от Конституцията), ще видим, че Народното събрание действа както в законодателно качество, посредством законите, които приема, така и за администриране на някои отношения от най-важно естество, които отношения не характеризират Народното събрание като действащо «в законодателно качество». Ако изпълнението на тези дейности е свързано с околната среда, по наше мнение няма пречка на основание чл. 2, изр. последно от Орхуската конвенция да бъде поискана информация за околната среда от Народното събрание.

Друга важна функция на Народното събрание, при изпълнението на която то не действа в качеството на законодател, е в хипотезата на чл. 90 от Конституцията - когато народните представители отправят към Министерския съвет или към отделни министри въпроси и питання, на които те са длъжни да отговорят. Отговорите на тези въпроси и питання могат да бъдат дадени в устен или в писмен вид. Всеки един от тези отговори може да съдържа информация за околната среда - тази информация може да бъде поискана и трябва да бъде предоставена по реда, предвиден в Орхуската конвенция, затова защото Народното събрание не действа в законодателно качество. Малко известна, но с голямо значение за околната среда е дейността на Народното събрание или на отделните комисии към Народното събрание по извършване на проучвания, анкети и изслушвания по въпроси, засягащи държавни или обществени интереси (чл. 94, ал. 1 от Правилника за дейността на Народното събрание). Парламентарните комисии могат да задължават министрите да се явяват на техните заседания и да отговарят на поставените въпроси. По време на тези проучвания, анкети и изслушвания се създава информация (включително и информация за околната среда), която може да интересува както много широк кръг граждани, така и журналисти и самата администрация. Тази информация може да бъде поискана от Народното събрание на същото основание и със същите аргументи, както и информацията, създадена по повод на парламентарните въпроси и питання.

В подкрепа на принципната възможност за търсене на информация (макар и не конкретно информация за околната среда) следва да отбележим, че ЗДОИ (чл. 3, ал. 1 от ЗДОИ) изрично допуска възможността обществена информация да бъде искана от Народното събрание, затова защото задължени субекти за осигуряване на достъпа до информация по ЗДОИ са „държавните органи ... в Република България“. Разбира се, както ще видим по-нататък, материалните основания за ограничаване на достъпа до информация ще бъдат различни - фактическите основания за ограничаване на достъпа до информация ще бъдат преценявани според критериите на общия закон - ЗДОИ, а не според критериите на специалния закон - чл. 20 от ЗООС.

В Ръководството терминът „в законодателно качество“ се интерпретира в широк смисъл и изглежда, че под „законодателно качество“ се разбира създаването на нормативни актове. Иначе не би могло възможно да се включат в кръга на органи, действащи в законодателно качество, и органите на изпълнителната власт или общините.

Ясно е, че според българската конституционна уредба тези органи не могат да приемат закони - създаването на закони е изключителен прерогатив на Народното събрание.

Но в същото време е ясно, че немалко закони делегират на Министерския съвет или на един или няколко министри издаването на нормативни актове - т. е. има делегиране на правомощия за създаване на правила, които ще уточнят смисъла на законите.

Нормотворчеството за решаване на нуждите на местното самоуправление пък е признато право на органите на местното самоуправление - общинските съвети.

Продължение от предишната страница

В светлината на тълкуването на понятието „в законодателно качество“, дадено от Ръководството, би могъл да се постави въпросът: Могат ли органите на изпълнителната власт и общинските съвети да откажат предоставяне на информация за околната среда, тогава, когато тя е свързана с дейността им по създаването на общоприложими актове - нормативни актове по смисъла на Закона за нормативните актове или пък общински наредби по ЗМСМА?

При наличието на аргументи „за“ и „против“ ни се струва, че българската Конституция (чл. 84, т. 1 от Конституцията) категорично свързва законодателната дейност само и единствено с Народното събрание. Никъде българската доктрина не свързва законодателната дейност с другите органи в системата на държавата и следователно не можем да говорим за „законодателно качество“ при другите органи на държавната власт или на местното самоуправление. Въпреки всичко въпросът остава открит и отговор ще даде най-вероятно съдебната практика.

3. „Информация за околната среда“

Определението на информация за околната среда е от най-голямо значение за член 4 относно достъпа до информация за околната среда и член 5 относно събирането и разпространението на информация за околната среда. Онова, което представлява информация за околната среда, е обяснено по доста косвен начин, като е посочено за какво може да се отнася информацията за околната среда. Предметът на информацията за околната среда е разделен на три категории и в рамките на всяка категория са представени илюстративни списъци. Тези списъци са неизчерпателни.

Във всички случаи определението за информация за околната среда представлява, разбира се, минимално изискване; Страните могат да използват по-широко определение. Няколко страни в региона на ИКЕ на ООН не правят разграничение между информация за околната среда и други видове информация, която се съхранява от държавни органи. В тези страни, по силата на законодателството или административната традиция, цялата информация, с известни ограничения, която се съхранява от държавни органи, е достъпна за обществеността. Финландия, Холандия, Швеция, Украйна и Съединените щати са сред страните с общи закони за достъп до информация, които правят въпроса за това дали информацията е „екологична“ или не излишен. В Дания има както общ закон за информацията, така и специален закон за информацията за околната среда.

Орхуската конвенция не съдържа определение за „околна среда“. Алинея 3 на член 2 е важна не само поради очевидната ѝ връзка с разпоредбите на Конвенцията относно информацията, но и поради това, че чрез нея Конвенцията в най-голяма степен се доближава до определяне на обхвата на околната среда. Логично е обхватът на термините „околна среда“ и, съответно, „екологична“, да се тълкува във връзка с подробното определение на „информация за околната среда“ винаги, когато тези термини се използват в други разпоредби на Конвенцията.

У нас ЗООС дава определение за „околна среда“. Според § 1 от допълнителните разпоредби на ЗООС „околна среда“ е комплекс от естествени и антропогенни фактори и компоненти, които се намират в състояние на взаимна зависимост и влияят върху екологичното равновесие и качеството на живота, здравето на хората, културното и историческото наследство“. Това определение не изглежда да налага различно тълкуване на разпоредбите за достъп до екологична информация (наречена „информация за околната среда“ в ЗООС) затова, защото ЗООС изрично предвижда и определение за „информация за околната среда“ - чл. 4 и 5 от ЗООС и чл. 19, т. 1-6 от ЗООС.

означава всяка информация в писмена, визуална, звукова, електронна или друга материална форма от-носно:

Информацията за околната среда може да бъде във всякаква материална форма, което включва по-специално писмена, визуална, аудио и електронна форма. Следователно документите на хартиен носител, снимките, илюстрациите, видео- и аудиозаписите и компютърните файлове са все форми, които информацията може да приеме. Всякакви други материални форми, които не са споменати, но съществуват понастоящем или ще бъдат разработени в бъдеще, също влизат в обхвата на това определение. Виж и петнадесетата алинея от Преамбюла относно електронните средства за комуникация.

Важно е също така да се направи разграничение между документи и информация. В Конвенцията се гарантира достъп до *информация*. Не се предвижда „материалната форма“ език да ограничава определението за „информация за околната среда“ до завършени продукти или друга документация, тъй като това може да бъде разбрано формално. Може да бъде получена информация в суров и необработен вид, както и във вид на документи.

/а/ състоянието на елементите на околната среда, каквито са въздухът и атмосферата, водите, почвите, земите, ландшафтът и природните местообитания, биологичното разнообразие и неговите компоненти, включително генетично модифицираните организми, и взаимодействието между тези елементи;

Съгласно Конвенцията информацията за околната среда включва всякаква информация в материална форма, отнасяща се до елементите на околната среда. В Конвенцията се цитират примери, за да се илюстрира какво се има предвид под „елементи на околната среда“. Сред елементите в този неизчерпателен списък са „въздуха и атмосферата“, „водите“, „почвите, земите, ландшафтът и природните обекти“, както и „биологичното разнообразие и неговите компоненти, включително генетично модифицираните организми“. За някои от тези термини съществуват определения, основани на здравия разум и за тях не е необходимо да се изготвят специализирани определения. Заслужава да се отбележи обаче, че някои международни споразумения могат да се окажат удачни при очертаването на обхвата на елементите на околната среда. Например по отношение на „въздуха и атмосферата“ може да се окаже полезно да се направи сравнение с определението за „атмосферен въздух“, съдържащо се в Директива на Съвета на ЕС № 96/62/ЕО от 26 септември 1996 г. за оценка и управление на качеството на атмосферния

въздух. В Директивата „атмосферният въздух“ се определя като „... въздухът на открито в тропосферата, с изключение на въздуха на работните места.“ Като естествена последица от това, в определението на Орхуската конвенция, което е по-широкообхватно, Страните се приканват да включат и въздуха на закрито и този на работните места. По-нататък, „почвите, земите, ландшафтът и природните обекти“ са включени в една група, съгласно Конвенцията, за да се осигури широко приложение и обхват. Целият комплекс от тези описателни термини би могъл да се използва например във връзка с природните ресурси, териториите и защитените зони. „Природни обекти“ може да се отнася до всякакви обекти в природата, които имат особена стойност, като тук влизат не само официално определените защитени зони, но и например дърво или парк, които са от местно значение, тъй като имат специална природна, историческа или културна ценност. Защитата на ландшафта и природните обекти се е превърнала във важен елемент от съхранението на природната среда поради много причини, включително естетическа привлекателност, защита на уникални исторически или културни зони или съхранение на традиционни начини на земеползване.

Изразът „биологичното разнообразие и неговите компоненти, включително генетично модифицираните организми“ изисква по-сложно обяснение. В член 2 на Конвенцията за биологичното разнообразие се дава следното определение на биологично разнообразие: „многообразието между живите организми от всички източници, включително сухоземни, морски и други водни екосистеми, и екологичните системи, към които принадлежат; това включва разнообразие в рамките на отделния вид, между видовете и в екосистемите“. Биологичното разнообразие включва, но не се свежда до разнообразието на екосистемите, видовото разнообразие и генетичното разнообразие. В допълнение, като компоненти на биологичното разнообразие се разглеждат и материалните единици, които могат да бъдат идентифицирани като специфични екосистеми (динамичен комплекс от групи растения, животни и микроорганизми и тяхната нежива околна среда, взаимодействащи си като функционална единица.)

Генетично модифицираните организми са изрично включени в Орхуската конвенция като един от компонентите на биологичното разнообразие. В Директива на Съвета от 23 април 1990 г. относно съзнателното изпускане в околната среда на генетично изменени организми (№90/220/ЕИО) се дава следното определение на генетично модифициран организъм: „организъм, в който генетичният материал е бил променен по начин, който не настъпва естествено при чифтосване и/или естествена рекомбинация“. (Още за ГМО виж в коментара към член 6, алинея 11.)

Списъкът от „елементи на околната среда“ е неизчерпателен и е възможно да съществуват други елементи, които не са упоменати. Например радиацията, която е упомената в точка /b/

като фактор, може да се разглежда и като елемент на околната среда. В противен случай последиците от радиацията за човешкото здраве биха били включени в определението, само ако тя действа чрез проводник от околната среда (виж коментара към точка /c/ по-долу).

Накрая, в точката се включва „взаимодействието между тези елементи“. Тази разпоредба отразява възприетия подход за интегрирано предотвратяване и контрол на замърсяването (IPPC), при който се признава, че взаимодействието между елементите на околната среда е също толкова важно, колкото и самите елементи. Целта на Директивата на Европейската общност относно интегрирано предотвратяване и контрол на замърсяването например е да се постигне интегрирано предотвратяване и контрол на замърсяването, произтичащо от широка гама дейности, чрез мерки за предотвратяване, или, когато това е практически неизпълнимо - за намаляване на емисиите от промишлените съоръжения във въздуха, водата и земята, включително мерки, свързани с отпадъците, за да се постигне висока степен на защита на околната среда като цяло.

/b/ факторите, като например вещества, енергия, шум и радиация, и дейностите или мерките, включително и административните мерки, екологичните споразумения, политики, законодателство, планове и програми, които оказват или биха могли да оказват въздействие върху елементите на околната среда, посочени в точка /a/ по-горе, и анализ на разходите и ползите и други икономически анализи и допускания, използвани при взимането на решения, отнасящи се до околната среда;

Съгласно Конвенцията информацията за околната среда съдържа не само информация за елементите на околната среда и тяхното взаимодействие, но и информация за човешките и нечовешките фактори и дейности или мерки, които оказват или са способни да оказват въздействие върху елементите на околната среда. Нещо повече, в определението се включват и икономически анализи и допускания, използвани при взимането на решения в областта на околната среда.

Съществува определена разлика между тази разпоредба и член 6, алинея 1 /b/ по отношение на използването на думата „значителен“ във втората клауза. Съществува една подчертано практическа причина за тази разлика. В случая с член 6, където трябва да се прилагат сложни процедури, прилагането му спрямо най-удачните случаи е ефективно и спестява разходи. Ето защо е разумно да се наложи праг въз основа на „значителността“ на потенциалното въздействие върху околната среда. Но що се отнася до информацията, ефективност се постига не само чрез налагане на праг, но и чрез включване на всичко, което е подходящо. Ето защо е неуместно да се включва „значителността“ в определението на „информация за околната среда“.

Сложната формулировка на точка /b/ изисква известно разлагане. То може да бъде представено нагледно по следния начин: [Факторите (като например вещества, енергия, шум и радиация) и дейностите или мерките (включително и административните мерки, екологичните споразумения, политики, законодателство, планове

и програми), оказващи или способни да оказват въздействие върху елементите на околната среда, посочени в точка /a/ по-горе] и [анализ на разходите и ползите и други икономически анализи и допускания, използвани при взимането на решения в областта на околната среда;]

По този начин може да се види, че предметът на информацията, включена в обхвата на точка /b/, може да се раздели на две основни категории: (i) фактори и дейности или мерки и (ii) икономически анализи и допускания. Първата категория е допълнително квалифицирана дотолкова, доколкото могат да се разгледат само онези фактори, дейности или мерки, които са способни да оказват въздействие върху околната среда така, както е определена в точка /a/. Втората категория е квалифицирана допълнително чрез упоменаване на условията, в които се извършват икономическите анализи и се правят допусканията - а именно, те трябва да се използват при взимане на решения в областта на околната среда. Следователно втората категория съответства в най-голяма степен на обхвата на информацията, определена съгласно изискванията на член 6, например съдържанието на известието до обществеността, заинтересована от конкретна процедура за взимане на решения (чл. 6, ал. 2), и информацията, която следва да се предостави на заинтересованата общественост (чл. 6, ал. 6)

В рамките на първата категория са дадени няколко примера, за да се обясни какво значение се влага в термините. „Факторите“, способни да оказват въздействие върху околната среда, включват „вещества, енергия, шум и радиация“. Най-общо те могат да бъдат отнесени към кате-

горията на физическите или естествените агенти. „Дейностите или мерките“, способни да оказват въздействие върху околната среда, включват „административните мерки, екологичните споразумения, политики, законодателство, планове и програми“. Тези термини предполагат човешка дейност. Докато цитираните примери могат да се разглеждат като актове на държавни органи, въпреки че при екологичните споразумения могат да участват и частни субекти, липсва логическа причина за ограничаване на дейностите или мерките, обхванати по такъв начин.

В дефиницията определено се включват решения по специфични дейности като тези, свързани с разрешителни, лицензи, разрешения, които оказват или биха могли да оказват (в руския текст) или оказват или са способни (има вероятност - бел. прев.) да оказват (в английския текст) въздействие върху околната среда. И тук не е необходимо дейностите или мерките да са част от някаква категория взимане на решения, окачествени като решения „в областта на околната среда“. Проверката се състои в това дали дейностите или мерките могат да оказват (в руския текст) или са способни (има вероятност - бел. прев.) да оказват (в английския текст) въздействие върху околната среда. Така например информацията, свързана с планирането в транспорта или туризма, в повечето случаи би била включена в обхвата на това определение.

В определението изрично се упоменават споразуменията за околната среда, които се споменават и в член 5, алинея 3 /с/. Този израз се отнася до доброволните споразумения като тези, които се договарят между правителството и отраслите на икономиката, а може да се прилага и спрямо двустранни или многостранни екологични споразумения, сключени между държави. В случая с доброволните споразумения или „спогодби“, обозначаването им като мерки, способни да оказват въздействие върху околната среда, включени в определението за „информация за околната среда“, може да спомогне за по-голямата им достъпност. Доброволните споразумения са резултат от правомощията на правителството да създава правила, регламентиращи дадена предметна област, например съдържанието на перилни и миещи препарати, или забраната за използване на летливи хлорирани въглеводороди. Понякога тези споразумения се публикуват, а друг път - не, като преговорите по тях могат да се водят от комитети, в които доминират или представителите на регулирания отрасъл, или длъжностните лица, които ще отговарят за изпълнението на разпоредбите - ситуация, която предизвиква известни критики.

Накрая, втората категория, третирана в точка /b/, включва икономически анализи и допускания, използвани при взимането на решения в областта на околната среда, като например анализа на разходите и ползите. Тази категория утвърждава удачността на икономическия анализ по отношение на екологичните въпроси. Тъй като резултатите от икономическия анализ могат да окажат голямо влияние за изпълнението или спирането на даден проект, важно е да можем да проследим начина на мислене при него. Квалифицирането на екологичните стойности и интернализирането на екологичните разходи са едни от най-трудните въпроси за икономистите. Следователно важно е да можем да анализираме допусканията, които се правят при икономическото моделиране, което се използва при взимането на решения в областта на околната среда.

/с/ състоянието на човешкото здраве и безопасност, условията за живот на хората, културните обекти и построените сгради и съоръжения, дотолкова, доколкото те са или могат да бъдат засегнати от състоянието на елементите на околната среда или, чрез тези елементи, от факторите, дейностите или мерките, посочени в точка /b/ по-горе.

В Конвенцията се отчита фактът, че околната среда на хората, включително човешкото здраве и безопасността на хората, културните обекти и други аспекти на застроената среда обикновено се намират под въздействието на същите дейности, които влияят върху природната среда. Те са изрично посочени тук дотолкова, доколкото са или могат да бъдат засегнати от елементите на околната среда или от факторите, дейностите и мерките, посочени в точка /b/. В Конвенцията се съдържа ясно изискване за връзка между информацията за човешкото здраве и безопасността на хората, условията за живот на хората и т. н., и елементите, факторите, дейностите или мерките, описани в точки /a/ и /b/, за да се наложи разумно ограничение на потенциално обхванатото огромно множество от видове информация за човешкото здраве и безопасността на хората. Договарящите страни се оказаха в ситуация, при която една по-неопределена формулировка би могла да доведе до включването в обхвата на определението на цяла гама от видове информация относно човешкото здраве и безопасността на хората, която не е свързана с околната среда, като например информацията, свързана с конкретни медицински процедури или правила за безопасност при боравене със специфични инструменти.

Термините човешко здраве и безопасност на хората не са идентични с термините „екологично здраве“ или „околна среда и здраве“ така, както се използват, например в контекста на министърските срещи на СЗО по въпросите на околната среда и здравето в европейския регион (виж коментара към четвъртата алинея на Преамбюла). Например човешко здраве може да включва широка гама от заболявания и здравословни състояния, които пряко или косвено се приписват на или се влияят от промени в условията на околната среда. Безопасността на хората може да включва безопасност от гледна точка на вредни вещества - като например химикали, фактори - като например радиация, или други естествени или изкуствено създадени условия, които оказват въздействие върху безопасността на хората чрез манипулация на елементите на околната среда.

По време на дискусиите за съществуването на право на здравословна околна среда често се говори за здравословната околна среда като основно условие за живот на хората. Тази идея намира отзвук в Конвенцията, като условията за живот на хората са едно от нещата, които могат да се включат като информация за околната среда. „Условията за живот“ в общ смисъл могат да включват качеството на въздуха и водата, жилищните условия и условията на работното място, относителното богатство и различни социални условия.

Терминът „културни обекти“ обхваща специфични места и предмети с културна стойност. Конвенцията за защита на световното културно и природно наследство съдържа следното определение: „човешки творби или съчетания от природни творения и човешки творби и зони, включващи археологични обекти, които имат забележителна всеобща стойност от историческа, естетическа, етноложка или антроположка гледна точка“ (чл. 1). „Построени сгради или съоръжения“ се отнася до конструкции, създадени от хората. Терминът не се свежда само до големи сгради и обекти като язовири, мостове, магистрали и т. н., а обхваща и малки конструкции и дори резултати от ландшафтна дейност или друго преобразуване на природната среда.

Елементите, попадащи под действието на точка /c/, зависят от връзката с въпросите, които се третират в точки /a/ и /b/. Ако въпросите в точка /c/ потенциално се намират под въздействието на елементите от точка /a/ или на тяхното взаимодействие, то те отговарят на изискванията за предмет на информация за околната среда. Ако въпросите в точка /c/ потенциално се намират под въздействието на факторите, дейностите или мерките от точка /b/, те също отговарят на изискванията за предмет на информация за околната среда дотолкова, доколкото ефектите преминават през филтър или носител от околната среда под формата на елементите от точка /a/. Например, ако решенията за това каква земя да се съхранява и каква да се застроява засягат социалните условия в определена област така, както е описано по-горе, чрез промяна на качеството на въздуха или водата:

- Информацията, отнасяща се до взимането на решенията, би била информация за околната среда съгласно точка /b/;
- Информацията, отнасяща се до качеството на въздуха или водата, би била информация за околната среда съгласно точка /a/;
- Информацията за социалните условия, върху които е оказано въздействие, би била информация за околната среда съгласно точка /c/.

Ако сравним определението за „екологична информация“ на чл. 2, параграф 3 от Орхуската конвенция и определението за „информация за околната среда“ на чл. 19 от ЗООС ще видим, че между двете определения има известни разлики, които биха могли да доведат до разминаване в приложното поле на двата текста. Кои са тези разлики?

- в определението на чл. 5 от ЗООС (факторите, които въздействат на околната среда), към който препраща чл. 19, т. 2 от ЗООС, е добавен изразът „(фактори), които замърсяват или увреждат околната среда“. За сравнение чл. 2, параграф 3, буква „b“ от Орхуската конвенция квалифицира факторите с израза „оказващи или способни да оказват въздействие върху елементите на околната среда“. Разликата е очевидна - за да сме сигурни, че информация, свързана с някои от факторите по чл. 19, т. 2 във връзка с чл. 5 от ЗООС попада в обхвата на „информация за околната среда“, трябва да се докаже, че въпросният фактор замърсява или уврежда околната среда. На практика прилагането на чл. 19, т. 2 във връзка с чл. 5 от ЗООС води до там, че информацията може да бъде отказана на формалното основание, че факторът, за който се иска информацията, не попада в определението по чл. 5 от ЗООС.

Продължение от предишната страница

- в определението на чл. 5 от ЗООС като фактор са посочени „рискови енергийни източници“. За сравнение чл. 2, параграф 3, буква „b“ от Конвенцията посочва като фактор просто „енергия“. Очевидно е, че определението на чл. 5 е с по-тесен обхват, първо, защото говори за източника на енергията (а не за самата енергия) и, второ - говори за „рискови“, а не за всички енергийни източници.

- в определението на чл. 19, т. 1 от ЗООС и по-точно в препратката, която чл. 19, т. 1 прави към чл. 4 от ЗООС (компонентите на околната среда), като компонент/елемент на околната среда не са посочени генетично модифицираните организми. Генетично модифицираните организми са посочени като фактор, който замърсява или уврежда околната среда, в следващия, чл. 5 от ЗООС, и при това са посочени не всички, а „някои генетично модифицирани организми“. В определението на чл. 2, параграф 3 на Орхуската конвенция генетично модифицираните организми са посочени като компонент на биологичното разнообразие, без каквото и да било допълнително уточнение. Посочената разлика води до там, че ако се прилага определението на чл. 19 от ЗООС, пред административните органи биха възникнали серия въпроси, на които отговор трудно може да се даде: Първо - какъв ще бъде критерият за определяне на кръга ГМО, към които ще се отнася чл. 5 от ЗООС? Отговорът на този въпрос ни се струва невъзможен. Второ - категоризирането на ГМО като фактор, който замърсява околната среда, означава ли, че искащият информация трябва да доказва факта на замърсяването/риска за околната среда от ГМО? Ако отговорът на този въпрос е положителен, ни се струва, че това би довело до въвеждане на нова предпоставка за търсене на информация за околната среда и като резултат ще се стигне до сериозно накърняване на друг принцип на Орхуската конвенция - принципът на чл. 4, параграф 3 от Конвенцията, който изчерпателно посочва кои могат да бъдат основанията за отказ на исканата информация.

- в текста на чл. 19, т. 2 от ЗООС, който пренася чл. 2, параграф 3, буква „b“ от Орхуската конвенция, е пропуснат изразът „екологични споразумения“.

В България сключването на екологични споразумения между бизнеса и администрацията не е широко разпространена практика. Става дума за екологични споразумения, с които страните регламентират отношения, които поначало трябва да бъдат регулирани по реда на разрешителните режими или чрез издаване на нормативни актове. В България тези споразумения не се практикуват.

В същото време съществуват немалко споразумения/договори, които могат да бъдат определени като „екологични“ и които са ясно регламентирани от съществуващото българско законодателство.

Така например Националният доверителен екофонд (чл. 66-68 от ЗООС) разходва средствата, с които разполага, за екологични проекти и дейности. Това става, като между НДЕФ и финансираните организации се сключват договори за финансиране. Тези договори/споразумения попадат в обикновеното разбиране на „екологични споразумения“, дори и без да разполагаме със законово определение за „екологично споразумение“ в Орхуската конвенция.

Друга фигура, подобна на договорите, сключвани между НДЕФ и финансираните лица, са договорите, чрез които Предприятието за управление на дейностите по опазване на околната среда (чл. 60-63 от ЗООС) разходва средствата, които управлява. Чл. 20 от Правилника за устройството и дейността на Предприятието за управление на дейностите по опазване на околната среда предписва, че Предприятието предоставя средствата под формата на: безвъзмездни помощи, безлихвени или нисколихвени заеми и субсидии за покриване на част или пълния размер на дължими лихви по банкови кредити, отпуснати за реализация на екологични проекти и обекти. Ясно е, че Предприятието сключва договори за предоставянето на тези средства. Много вероятно е тези договори да бъдат квалифицирани от правната доктрина и практика като „екологични споразумения“. Трябва да отбележим, че тези договори/споразумения могат да бъдат квалифицирани и като „мерки“ по смисъла на чл. 2, параграф 3, буква „b“ от Орхуската конвенция.

Много интересен е въпросът за статута на молбите, с които санкционираните лица по Наредбата за реда за определяне и налагане на санкции при увреждане или замърсяване на околната среда над допустимите норми искат от министъра на околната среда и водите да намали размера на санкцията (глава 4 от Наредбата). Списъкът на условия за намаляване на санкцията и съдържанието на молбата за намаляване на санкцията (чл. 18 от

Продължава на следващата страница

Продължение от предишната страница

Наредбата) наподобяват твърде много предложение за споразумение. Актът на министъра на околната среда и водите, с който молбата се удовлетворява или пък не се удовлетворява, наподобява приемането на предложение за договор. Изрично трябва да се подчертае, че едно от условията за намаляване на санкцията е наличието на одобрена от министъра на околната среда и водите инвестиционна програма за постигане на установените норми. Също така намаляването на санкцията е една възможност, предоставена от закона и в този смисъл молбата за намаляване на санкцията е доброволен акт на лицето, на което вече е наложена санкция - т. е. ако процедурата по намаляване на санкциите наподобява сключване на споразумение, доброволният характер на споразумението е извън съмнение. В такъв случай и молбите, с които санкционираните лица искат от министъра на околната среда и водите намаляване на санкцията, ще бъдат достъпни в качеството им на част от екологично споразумение.

- в текста на чл. 19, т. 3 от ЗООС, който очевидно пренася чл. 2, параграф 3, буква „с“ от Конвенцията, е изпуснат изразът „условията на живот на хората“. С този пропуск се нарушава целостта на чл. 2, параграф 3, буква „с“, затова защото „състоянието на човешкото здраве и безопасността на хората“ не обхващат най-външния кръг информация - условията на живот на хората. Условията на живот на хората обуславят състоянието на човешкото здраве, но невинаги са условия за безопасността на хората. Дори обратно - безопасността на хората почти винаги се разминава с реалните условия за живот на хората. Значението на пропуската може да се види ясно, ако си представим, че търсим информация за една административна мярка, като например насипването на сол по пътищата зимно време и нейните последици. Безспорно информацията за тази административна мярка и за нейните последици върху водите и почвите би представлявала информация за околната среда по чл. 19, т. 2 от ЗООС. Информацията за отражението на административната мярка върху безопасността на хората при движението на МПС ще бъде информация за околната среда по чл. 19, т. 3 от ЗООС. Но в същото време информацията за отражението на административната мярка върху състоянието на МПС (амортизация, овехтяване и др.) няма да може да бъде квалифицирана като информация за околната среда по чл. 19 от ЗООС, докато тя би попаднала в обхвата на определението на чл. 2, параграф 3, буква „с“ от Орхуската конвенция, защото състоянието на МПС влиза в „условията на живот на хората“.

- последната разлика в определенията на чл. 19 от ЗООС и на чл. 2, параграф 3 от Орхуската конвенция е в преноса на определението за „екологична информация“ в чл. 19, т. 5 от ЗООС. Чл. 19, т. 5 от ЗООС определя като информация за околната среда и „анализ на разходите и ползите и други икономически анализи и допускания, използвани в рамките на мерките и дейностите, посочени в т. 2 на чл. 19 от ЗООС (това са факторите по чл. 5 от ЗООС и дейностите и мерките, които оказват въздействие върху околната среда). За сравнение чл. 2, параграф 3, буква „б“ от Конвенцията говори за „анализ на разходите и ползите и други икономически анализи и допускания, използвани при взимането на решения в областта на околната среда“ (подч. мое). Разликата между двата израза не е само словесна. Тя е смислова, затова защото Орхуската конвенция има предвид икономическите анализи, въз основа на които се взимат решения в областта на околната среда - т. е. информацията, използвана за определяне на рамката на мерките и дейностите, оказващи или способни да оказват влияние върху околната среда. Докато чл. 19, т. 5 от ЗООС има предвид икономическите анализи, използвани във вече определената рамка на същите мерки и дейности. Очевидно е, че за обществеността ще бъде много по-важно да има достъп до икономическите анализи в периода на определяне на рамката на мерките и дейностите. Очевидно е, че обществеността ще има силно намален интерес от достъп до икономическите анализи тогава, когато отрицателните въздействия върху околната среда са вече факт.

Важно:

Анализът на несъответствията между чл. 2, параграф 3 от Орхуската конвенция и чл. 19 от ЗООС ще има само теоретично значение, след като Орхуската конвенция бъде обнародвана в „Държавен вестник“, затова защото Орхуската конвенция като международно споразумение ще има предимство пред вътрешното законодателство и следователно администрацията ще трябва да прилага определението за „екологична информация“ на чл. 2, параграф 3 от Орхуската конвенция.

Продължение от предишната страница

Важно:

Наличието на определение за „екологична информация“ в Орхуската конвенция и на „информация за околната среда“ в ЗООС означава, че компетентните органи трябва да правят разлика между информацията за околната среда и останалата обществена информация, с която разполагат. Както ще стане ясно по-нататък двата вида информация имат различен статут и това се отразява най-вече при прилагането на ограниченията за предоставяне на информацията и при прилагане на процедурата за определяне на конфиденциалната информация, засягаща интересите на трети лица.

4. „Общественост“ означава едно или повече физически или юридически лица и, в съответствие с националното законодателство или практика, техните сдружения, организации или групи.

В определението за „общественост“ се прилага принципът за „всеки човек“ (за обяснение на понятията физически и юридически лица виж коментара към член 2, алинея 2). За сравнение, определението на общественост в член 1 /x/ на Конвенцията от Еспоо гласи: „едно или повече физически или юридически лица“. Същото определение се съдържа в член 1 /j/ от Конвенцията за трансграничните ефекти на промишлените аварии. С цел акцентирание в Орхуската конвенция се упоменават изрично и асоциации и групи. Съгласно това определение терминът „общественост“ не е обвързан с никакви условия. Следователно въпросът за това дали конкретен представител на обществеността е засегнат или заинтересован не е от

значение, когато права по Конвенцията са приложими спрямо „обществеността“.

Нещо повече, при прилагането на член 3, алинея 9 се изисква никое лице да не бъде изключено от определението въз основа на националност, местожителство, гражданство или място на регистриране. Следователно при определени обстоятелства лица, които не са граждани на дадена страна, могат да имат права и интереси съгласно Конвенцията. Например правата по член 4, свързани с молбите за предоставяне на информация, важат за лица, които не са граждани на страната и нямат постоянно местожителство, както и за граждани на страната и лица с постоянно местожителство в нея.

Възможно е да са необходими допълнителни разяснения, за да се осигури последователното прилагане на Конвенцията. Когато се говори за задължението на държавните органи да действат по определен начин спрямо обществеността, например чрез предоставяне на информация, терминът не означава „едно или повече физически или юридически лица“, в смисъл, че държавният орган е изпълнил задължението чрез предоставяне на информация на всяко лице, което той избере. Всяка отделно физическо или юридическо лице се ползва от всички материални и процесуални права, предвидени в тази Конвенция. Например когато конкретен представител на обществеността подаде молба за предоставяне на информация за околната среда съгласно член 4, алинея 1, не е достатъчно държавният орган да предостави или да е предоставил исканата информация на едно или няколко физически лица или организации, подбрани на случаен принцип или поради това, че са най-добре познати на държавния орган. Ако има каквото и да било съмнение в това отношение, достатъчно е да се прегледа внимателно член 9, алинея 1, в която се предвижда, че именно *заявителят* има право да обжалва пред независим орган ответната реакция на държавния орган във връзка с молбата за информация.

По същия начин активното разпространение на информацията, съгласно член 5, не би било достатъчно, ако информацията се разпространява сред малко физически и/или юридически лица. А когато се провежда обществено обсъждане по силата на член 6, алинея 7, не е достатъчно да се позволи на една или няколко организации, подбрани на случаен принцип, или поради това, че са най-добре познати на висшестоящите държавни служители, да предоставят коментари. На всеки член на обществеността трябва да се даде възможност да предоставя коментари. Следователно Страните, които по традиция дават възможност за отчитане на мнението на обществеността на представителен принцип - т. е. когато на определени лица са предоставени правомощия да действат като представляващи мнението на обществеността или на част от нея - трябва да възприемат различен подход към правата на обществеността.

Както беше посочено по-горе, определението на „общественост“, дадено в Конвенцията, се различава от това в други конвенции на ИКЕ на ООН поради добавената формулировка относно асоциации, организации или групи на физически или юридически лица. В повечето случаи самата асоциация, организация или група на физически или юридически лица е правно лице и поначало попада в обхвата на определението. Следователно единственото тълкувание на фор-

мулировката е, че предвижда възможността асоциации, организации или групи, *които не са правни лица*, също да бъдат смятани за членове на обществеността съгласно Конвенцията. Това допълнение обаче се ограничава чрез препратката към националното законодателство или практика. Така например временните формирования могат да се разглеждат като членове на обществеността, когато са спазени изискванията, ако има такива, наложени от националното законодателство или практика.

На някои места в Конвенцията екологичните неправителствени организации (НПО) се третираат благоприятно, но обикновено се подчертава, че отделни хора и лица, които не са официално организирани в групи, имат същите права на участие във взимането на решения по екологични въпроси. Това би било приложимо спрямо стопански организации, както и спрямо неколкокни НПО и други, различни форми на асоциации, субекти и т. н.

В РБългария определението за „общественост“ е дословно пренесено в §1, т. 24 от допълнителните разпоредби на ЗООС.

5. „Засегнатата общественост“ означава обществеността, която е засегната или може да бъде засегната от взимането на решения за околната среда или има интерес в този процес; за целите на това определение ще се счита, че неправителствените организации, работещи за опазване на околната среда и отговарящи на националното право, имат интерес.

Терминът „заинтересована общественост“ се използва за подмножество от цялата общественост, имащо специално отношение към конкретна процедура за взимане на решения за околната среда. За да бъде представителят на обществеността член на заинтересованата общественост в конкретен случай, трябва да има вероятност той да бъде засегнат от процеса на взимане на решения за околната среда, или представителят на обществеността трябва да е заинтересован от този процес. Това определение е приложимо спрямо втория стълб на Конвенцията - участие на обществеността в процеса на взимане на решения по екологични въпроси. Терминът се съдържа в член 6 относно участието на обществеността при взимането на решения по определени дейности, както и в свързаните с него разпоредби относно достъпа до правосъдие (член 9, алинея 2).

Както беше споменато по-горе, в раздела за член 2, алинея 9, при прилагането на член 3, алинея 9 се изисква никое лице да не бъде изключено от определението въз основа на националност, местожителство, гражданство или място на регистриране. Следователно при определени обстоятелства лица, които не са граждани на дадена страна, могат да имат права и интереси съгласно Конвенцията. Например в случаите, когато зона, попадаща потенциално под въздействието на предложена дейност, се пресича от международна граница, представителите на обществеността в съседната страна биха могли да са членове на „заинтересованата общественост“ за целите на член 6.

Макар и с по-тесен обхват от „общественост“, терминът „заинтересована общественост“ е също много общ. Той сякаш е доста по-широкообхватен от формулировките, които обикновено се използват при юридическите проверки за „достатъчна заинтересованост“, като включва не само представителите на обществеността, които могат да бъдат засегнати, но и представителите на обществеността, които имат интерес, свързан с взимането на решения за околната среда. Това определение включва членове на обществеността, чиито юридически права, гарантирани от закона, могат да бъдат накърнени от предлаганата дейност. Потенциално засегнатите права варират в зависимост от националното законодателство, но могат да включват материални права и права на собственост, както и социални права, като например правото на лицата да не бъдат наранявани или ощетявани, или правото на здравословна околна среда. Но терминът е приложим и спрямо една категория от обществеността, която има неуточнен интерес във връзка с процедурата за взимане на решения.

Важно е това, че член 2, алинея 5 не съдържа изискването дадено лице да демонстрира *юридическа* заинтересованост, за да бъде член на заинтересованата общественост. Следователно терминът може да включва както „юридическа заинтересованост“, така и „фактическа заинтересованост“, така, както са определени в европейските континентални правни системи, каквито са тези на Австрия, Германия и Полша. Лицата, които са единствено фактически заинтересовани, обикновено не ползват пълния набор от права при съдебни процедури и средства за правна защита, които се предоставят на юридически заинтересованите лица при тези системи. Изглеж-

да, че Конвенцията предоставя същия статус (поне що се отнася до член 6 - процедурни права - и евентуално член 9 - средства за правна защита), независимо от това дали интересът е юридически или фактически.

Съгласно един алтернативен прочит на това определение в контекста на Конвенцията обаче, то съдържа изискване към Страните, които определят тясно юридическата заинтересованост в областите, влизащи в обхвата на Конвенцията, да разширят тези определения. Следователно от Страните ще се изисква да признават субективни права в подбран клас от случаи по-скоро въз основа на изразена загриженост, отколкото на базата на тясно дефинирани юридически интереси по отношение на собственост и други.

В Резолюцията на страните, подписали Конвенцията, се съдържа изрична похвала за „активното и градивно“ участие на НПО в разработката на Конвенцията и се препоръчва те да продължат да участват в съвещанието на страните, подписали Конвенцията. Признавайки съществена роля, която НПО ще играят в изпълнението на Конвенцията, Страните следва да се стремят да гарантират, че изискванията относно НПО няма да бъдат прекалено тежки и че правната рамка на всяка страна ще насърчава формирането на НПО и тяхното градивно участие в гражданските дела.

Съгласно член 2, алинея 5, НПО, чиито уставни цели включват опазването на околната среда, изрично попадат в категорията на заинтересованата общественост, при положение, че „отговарят на всички изисквания по националното право“. Съществуват различни начини да се установи дали една НПО допринася за опазването на околната среда или не, като например чрез нейния устав, вътрешни правила или дейност. „Опазване на околната среда“ може да включва цели, които са в съответствие с подразбиращото се определение на околната среда, съдържащо се в член 2, алинея 3.

Страните могат да поставят изисквания по отношение на НПО съгласно националното право, но тези изисквания трябва да съответстват на принципите, залегнали в Конвенцията, като например недопускане на дискриминация и избягване на технически и финансови пречки във връзка с регистрацията. В тези граници Страните могат да налагат изисквания, въз основа на обективни критерии, които не ограничават достъпа ненужно. Например една страна - членка на ИКЕ на ООН, изисква екологичните НПО да са действали активно в страната в продължение на три години и да имат най-малко 2000 членове. Изискването за дейност в страната би било в разрез с Орхуската конвенция, тъй като би било в нарушение на клаузата за недопускане на дискриминация съгласно член 3, алинея 9. Изискването за броя на членовете също би могло да се смята за прекалено строго съгласно Конвенцията. Подобни изисквания определено биха ограничили достъпа в страни, в които има решение за сформирание на НПО от сравнително кратко време, поради което тези организации са сравнително слабо развити там.

Заслужава да се отбележи също така, че когато една НПО удовлетвори поставените изисквания, тя става член на „заинтересованата общественост“ за всички цели по Конвенцията и може дори да се смята за достатъчно заинтересована, съгласно член 9, алинея 2. В Конвенцията липсва пълна яснота по отношение на НПО, които не отговарят на тези изисквания *ab initio* и по отношение на физически лица за това дали самото участие в процедура, предвиждаща участие на обществеността съгласно член 6, алинея 7, би било достатъчно, за да се окачестви едно лице като заинтересована общественост. Тъй като член 9, алинея 2 е механизмът за налагане съблюдаването на правото, съгласно член 6 обаче остава спорен въпросът за това дали всяко лице, което участва като представител на обществеността в обществено обсъждане или друга процедура с участието на обществеността съгласно член 6, алинея 7, следва да има възможност да се възползва от разпоредбите за достъп до правосъдие съгласно член 9, алинея 2. В този случай той или тя ще попадне в обхвата на определението за заинтересована общественост.

Член 3

Общи положения

Макар че Орхуската конвенция се основава на три отчетливо разграничени стълба - достъп до информация, участие на обществеността във взимането на решения и достъп до правосъдие - съществува необходимост от разпоредби, които са приложими спрямо Конвенцията като цяло. Такива разпоредби - вариращи от общи принципи, които следва да се прилагат при изпълнението на задълженията по Конвенцията, до практически ангажименти, приложими спрямо всичките три стълба - се съдържат в член 3.

Разпоредба	Задължение	Насоки за изпълнение
Член 3, алинея 1	Предприемане на необходимите законодателни, регулаторни и други мерки за създаване на рамка за изпълнението на Конвенцията	<ul style="list-style-type: none"> • Съвместимост • Подходящо прилагане
Член 3, алинея 2	Стремеж да се гарантира, че държавните органи подпомагат и дават насоки на обществеността	<ul style="list-style-type: none"> • Оптимални усилия • И трите стълба
Член 3, алинея 3	Поощряване на екологичното образование и информираността по проблемите на околната среда	<ul style="list-style-type: none"> • Общо • Специално по отношение на трите стълба
Член 3, алинея 4	Признаване и подкрепа на екологичните НПО в правен аспект	<ul style="list-style-type: none"> • Корекция на правната система при необходимост • Работещи за опазване на околната среда • „Съответно“
Член 3, алинея 5	Конвенцията като „долна граница“, а не като „таван“	<ul style="list-style-type: none"> • Право на поддържане на съществуващите по-положителни мерки • Право на въвеждане на по-положителни мерки
Член 3, алинея 6	Стремеж към недопускане на отстъп от постигнатото	<ul style="list-style-type: none"> • Не се изисква никакво изключение от съществуващите права
Член 3, алинея 7	Популяризация на принципите на Конвенцията на международната арена	<ul style="list-style-type: none"> • Международни процеси на взимане на решения в областта на околната среда • Международни организации
Член 3, алинея 8	Недопускане на тормоз	<ul style="list-style-type: none"> • Наказват, преследват или притесняват (утвърденият превод на <i>harass</i> е <i>тормоз</i> - бел. прев.) • Не се засягат разходите за съдебни дела
Член 3, алинея 9	Недопускане на дискриминация	<ul style="list-style-type: none"> • И трите стълба • Гражданство, националност, местожителство или седалище

1. Всяка Страна приема необходимите законодателни, подзаконови или други мерки, включително мерки за постигане на съвместимост между разпоредбите, прилагащи текстовете на тази Конвенция, относно информацията, участието на обществеността и достъпа до правосъдие, както и подходящи

В тази разпоредба, с която пряко се надгражда член 1, се акцентира, че Орхуската конвенция предвижда конкретни практически стъпки за постигане на твърде възвишените си цели. Въпреки привидната си простота, тази разпоредба на практика включва общи задължения, които проникват до сърцевината на административните и съдебни институции и практика. В алинея 1, в която имплицитно се признава, че това е трудна и сложна задача, се формулират редица елементи, които следва да се включат във всяка схема за изпълнение на Конвенцията.

Средството, чрез което страните следва да въведат в своето законодателство Конвенцията, е „ясна, прозрачна и последователна“ рамка. Основен бенефициент по Конвенцията е обществеността. В съответствие с основополагащите принципи на държавното управление обществеността трябва да бъде осведомена за възможности-

мерки за тяхното прилагане, с цел създаването и поддържането на ясна, прозрачна и последователна рамка за прилагане на разпоредбите на тази Конвенция.

те за участие, а приложимите разпоредби трябва да бъдат ясни и последователни. Конкретната формулировка в Конвенцията предполага, че единствено декларативната постановка, че Конвенцията е пряко приложима, не би била достатъчна, за да се изпълни това задължение. По-скоро на Страните е възложено да разработят законодателство и изпълнителни разпоредби за въвеждането на тази рамка за приложение на Конвенцията.

Специално внимание следва да се обърне на последователността на рамката, тъй като тя е пряко свързана с друга клауза в тази алинея, отнасяща се до „съвместимостта“. Договарящите страни съзнаваха, че ангажиментите по Конвенцията се простират в много посоки, като установяват нови връзки между аспектите на държавното управление, правото и практиката, които може би не са били очевидни преди това. Тъй като тези нови връзки се установяват от Конвенцията и тъй като в стълбовете на Конвенцията са ангажирани набор от коренно различни институции и органи, следва да се обърне голямо внимание на осигуряването на последователност в цялото законодателство за прилагане на Конвенцията и в гражданското управление.

Например член 6, алинея 3 съдържа изискването да се определят адекватни срокове във всички фази на участие на обществеността в процедури, включващи такова участие. Често, в рамките на конкретен процес с участие на обществеността, даден представител на обществеността може да предпочете да поиска информация за околната среда от държавен орган по силата на член 4. Възможно е тази информация да е от решаващо значение за участието на лицето и следователно да е необходима и за осигуряване на ефективно участие на обществеността. Така че при определяне на сроковете за възприемане на известието и на съответната информация, предоставена в документацията, свързана с предлаганата дейност, и за подготовка на коментари, които да бъдат изложени по време на обществено обсъждане или при друга възможност, следва да се предвиди възможността за подаване на молба до държавните органи за предоставяне на необходима допълнителна информация. Сроковете за участие на обществеността трябва да бъдат най-малкото достатъчно дълги, за да се даде отговор на молба за предоставяне на информация по обичайния ред. Но ако в молбата за предоставяне на информация се съдържа искане за удължаване на срок или ако молбата по даден въпрос бъде отказана въз основа на основанията по член 4, могат да се получат закъснения. Възможно е да се наложи процедурите за участие на обществеността съгласно член 6 да са достатъчно гъвкави, за да се откликне на такива ситуации, например като се предвиди, че представител на обществеността, който смята, че неговата или нейната молба за предоставяне на информация във връзка с конкретна процедура за участие на обществеността е била неправомерно отклонена или забавена, може да изисква удължаване на срока на процедурата за участие на обществеността в очакване на решение по обжалване.

Накрая, в тази разпоредба се обръща внимание на прилагането. Разбира се, прилагането е свързано с достъпа до правосъдие, тъй като цялата конструкция на Конвенцията се осланя на него. Но макар че стълбът за достъп до правосъдие може да се разглежда като средство за прилагане на цялата Конвенция, на практика дори разпоредбите за достъпа до правосъдие се нуждаят от механизми за тяхното прилагане. В алинея 1 ясно се посочва връзката между наличието на ясна, прозрачна и последователна рамка за прилагане на Конвенцията и правилното ѝ практическо приложение. В нея се загатва, че дори най-развитата законодателна и регулаторна рамка ще се изроди, ако не се обновява непрекъснато чрез механизми за прилагане.

2. Всяка Страна се стреми да гарантира, че длъжностните лица и органите подпомагат и дават насоки на обществеността при търсенето на достъп до информация, при улесняването на участието при взимането на решения и търсенето на дос-

В тази разпоредба се следва насоката, формулирана в осмата алинея на Преамбюла, в която се признава, че гражданите могат да имат нужда от помощ при упражняването на своите права по Конвенцията. Това е формула, която се съдържа в някои документи, свързани с човешките права, и може да се окаже полезно да се проучат материали, свързани с човешките права, като например препоръките на Съвета на Европа, когато се определя обхватът на помощта и насоките, които следва да се предоставят на обществеността. В много страни, членуващи в ИКЕ на ООН, обществеността има сравнително малък опит в използването на инструментите за достъп до информация, участие на обществеността и достъп до

търп до правосъдие по въпроси на околната среда.

правосъдие, съдържащи се в Конвенцията. В такива страни може да се окаже полезно да се развиват способностите на обществеността по различни начини. Тъй като длъжностните лица са на държавна служба, разумно е да се очаква, че те могат да съдействат за по-активното използване на тези инструменти чрез предоставяне

на информация, насоки и подкрепа. Предоставянето на информация не е достатъчно, както може да се види при прочита на тази разпоредба заедно със следващата алинея. Тази алинея се отнася до екологичното образование и повишаването на информираността, особено по предмета на Конвенцията. Единственият възможен прочит на член 2 е този, при който се излиза извън рамките на задължението, ориентирано към общата информация, съдържащо се в алинея 3, като се изисква по-непосредствена форма на подпомагане от страна на органите, изправени пред специфичните потребности на представителите на обществеността в даден конкретен случай.

Някои органи могат да кажат, че не е тяхна работа да помагат на обществеността да ги критикува, но такова становище не отчита ползите от участието на обществеността и предполага противопоставяне между държавните органи и обществеността, каквото често не съществува. Ако се приеме основната предпоставка, че по-свободният достъп до информация и по-активната общественост могат да помогнат на държавните органи да си вършат работата, става ясно какви разсъждения са залегнали в основата на тази разпоредба на Конвенцията. В интерес на самите държавни органи е да оказват помощ на обществеността при упражняването на нейните права, защото могат да се очакват положителни резултати - по отношение както на степента на участие, така и на духа на сътрудничество.

Думата „се стреми“ не намалява сериозността на задължението, а използването ѝ е просто признание, че е концептуално невъзможно Страните да гарантират, че длъжностните лица и органите ще подпомагат и дават насоки на обществеността, защото това дали отделните служители на практика оказват помощ и дават насоки в даден конкретен случай е субективно. При тези обстоятелства изразът „се стреми да гарантира“ следва да се тълкува като изискващ от Страните да предприемат твърди стъпки, за да се гарантира, че длъжностните лица и органите ще извършват споменатото подпомагане. Страните трябва да предоставят средства за подпомагане и да насърчават длъжностните лица и органите да оказват помощ чрез официални политики и мерки за повишаване на капацитета. Ако вземем за пример електронната информация, лесните за използване търсачки в Интернет могат да помогнат на обществеността да получи достъп до информация. Но там, където липсва широко разпространен достъп на обществеността до Интернет, органите следва да помислят за създаването на справочни центрове с достъпна за обществеността информация за околната среда, разположени на удобни места.

Член 3, алинея 2 не съдържа пряко изискване към Страните да назначават специални длъжностни лица, които да подпомагат обществеността в намирането на исканата информация, както и в други фази на участието, въпреки че това би бил добър начин на изпълнение на разпоредбата. На практика съществуват два начина за изпълнение на това изискване: единият е чрез специални лица за връзка, а другият е чрез задължаване на длъжностните лица, които отговарят за съответния случай, да предлагат помощ на онези, които желаят да участват. Тези две възможности за практическа организация на предоставянето на информация за околната среда на обществеността се съдържат в член 5, алинея 2 б/ /II/ и /III/ във връзка с правата относно информацията.

И двете решения имат предимства и недостатъци както за органите, така и за обществеността. Специалното лице за връзка може да придобие специални умения, знания и опит, което го прави по-ефективно при работата с представители на обществеността.

В българското законодателство не се съдържа конкретно задължение на длъжностните лица да подпомагат гражданите при упражняване на субективните им права, визирани от Орхуската конвенция. Все пак трябва да се каже, че има разпоредби, които обявяват като принципи на опазването на околната среда участието на обществеността, информираността на гражданите за състоянието на околната среда и достъпа до правосъдие по въпроси, отнасящи се до околната среда (чл. 3, т. 4, 5 и 11 от ЗООС). След обнародването на Орхуската конвенция в „Държавен вестник“ би могъл да се постави въпросът дали чл. 3, пар. 2 не създава специално задължение на държавните служители да подпомагат гражданите в процедурите, предвидени от Конвенцията. Вероятно ще се постави и въпросът: Дос-

Продължение от предишната страница

татъчно активна ли е ролята на администрацията в процедури като ОВОС например? В сегашният вариант на българската процедура за ОВОС водеща роля играе инвеститорът и това може да се окаже недостатък на избрания подход. Отговор на тези въпроси не може да се даде понастоящем, затова защото не е ясно до каква степен чл. 3, пар. 2 ще се интерпретира като императивен текст, създаващ задължение за администрацията да подпомага и да насочва обществеността в процедурите, визирани от Конвенцията. Най-вероятно е съдът да санкционира най-явните случаи на отказ на администрацията да подпомогне или да насочи гражданите при упражняване на техните субективни права на участие или на достъп до информация. Това означава, че администрацията е добре да се постарее да окаже необходимото съдействие и помощ на онези граждани, които се обърнат към нея със специално искане, основано на чл. 3, пар. 4 от Орхуската конвенция.

3. Всяка Страна поощрява екологичното образование и повишаване на общественото съзнание по проблемите на околната среда, особено по отношение на получаването на достъп до информация, участието при взимането на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда.

В алинея 3 се признава, че екологичното образование и информираността по проблемите на околната среда са важна основа, на която се базират стълбовете на Конвенцията. По-нататък в нея се третира повишаването на капацитета на обществеността, като се използва различен подход в сравнение с този от алинея 2. Тази алинея започва с общо задължение за поощряване на екологичното образование и информираността на обществото по проблемите на околната среда. Това е в съответствие с няколко гъвкави задължения и изявления, съдържащи се в разпоредбите на редица международни документи, включително Стокхолмската декларация - принцип 19, Рамковата конвенция на ООН за изменение на климата (Ню Йорк, 1992 г.), член 6 (а) (i), Конвенцията за биологичното разнообразие (Рио де Жанейро 1992 г.), член 13, Конвенцията за борба с опустиняването (Париж 1994 г.), член 19 и Дневен ред на 21 век, *passim*. В Орхуската конвенция статутът на тази цел се повишава до задължително международно правно задължение. Нещо по-

вече, освен че се кодифицира общото задължение на Страните да поощряват екологичното образование и информираността по проблемите на околната среда, в член 3, алинея 3 се акцентира специално върху изграждането на капацитета на обществеността по въпросите, които са предмет на Конвенцията.

В алинеята отчасти се третира общото екологично образование и информираност по проблемите на околната среда и отчасти - разпространението на метаинформация (информация за източниците и използването на информацията) по въпросите, които са предмет на Конвенцията. Естествено, основните екологични познания са съществен елемент от изграждането на капацитет за участие на обществеността.

Може да се направи разграничение и между екологично образование и информираност по проблемите на околната среда. Докато екологичното образование включва общо образование на всички равнища, информираността по проблемите на околната среда е повече проблемно ориентирана и често може да се прилага за промяна на поведението във връзка с околната среда.

В българското законодателство се съдържа интересен текст за ролята на масмедияте за по-добрата информираност на гражданите. Чл. 31 от ЗООС задължава националните обществени радио- и телевизионни оператори да развиват три основни вида дейности за по-добрата информираност на гражданите по проблемите на околната среда - а) да разпространяват информация за опазването и управлението на околната среда; б) да осигуряват защита на правото на информация за състоянието на околната среда и в) да популяризират знанията и научно-техническите постижения в областта на опазването на околната среда чрез излъчване на български и чуждестранни образователни програми. Този текст изглежда декларативен, доколкото не създава конкретно предписание за поведение на задължения субект, свързано с правна санкция. Най-вероятно текстът може да бъде основанието за включване на предавания с екологична и информационна тематика в програмните схеми на националните обществени медии.

4. Всяка Страна осигурява съответното признаване и подкрепа на сдруженията, организациите или групите, работещи за опазване на околната среда, и гарантира съвместимост на националната правна система с това задължение.

Признаването и подкрепата на асоциации, организации или групи са въпроси, които преминават през цялата Конвенция. Например чрез членове 2, 5, 6 и 9, алинея 2, взети заедно, се установява специален статут на екологичните НПО в Конвенцията. Чрез този специален статут се признава, че на НПО се пада изключително важна роля в приложението на Конвенцията. Ефективното използване на статута обаче зависи не само от разпоредбите на Конвенцията, но и от въпроси от по-общо естество, каквито са законността на регистрацията, данъчното състояние, ограниченията върху дейността и др. Друга разпоредба, с която съществува връзка, е член 9, алинея 5, в която се разглежда създаването на подходящи помощни механизми за премахване или намаляване на финансовите и други пречки за достъпа до правосъдие. Конвенцията е продължение на множество актове относно екологични, човешки и граждански права, в които се признава значението на приноса на правителствата в подкрепа на гражданското общество, за да се гарантира балансираното представителство на различни интереси в обществото.

Като предварителна стъпка Страните следва да се погрижат националната им правна система да предвижда възможност за сформирани и регистрация на асоциации и НПО. Такива асоциации могат да приемат няколко форми, включително корпорации с нестопанска цел, благотворителни фондации и взаимоспомагателни дружества. НПО, създадени с изричната цел опазване на околната среда, принадлежат към една категория асоциации. Този вид НПО понякога се нарича „екологична гражданска организация“. В допълнение, възможно е НПО, привидно сформирани за други цели (например въпросите на здравето и безопасността), понякога да спомагат за опазването на околната среда във връзка със своята дейност. Възможно е дори НПО, сформирани в защита на интересите на конкретно съсловие като това на учените еколози, инцидентно да спомагат за опазването на околната среда. Въпреки че в Конвенцията недвусмислено са упоменати „асоциациите, организациите или групите, работещи за опазване на околната среда“, по принцип в законите, отнасящи се до учредяването и регистрацията на организации, не се прави разграничение на тази основа. Въпреки че някои от страните, членуващи в ИКЕ на ООН, се натъкват на проблеми във връзка с лица, злоупотребили със закона и учредили фондации фантоми за прикриване на частна стопанска дейност, Страните следва да се погрижат мерките, предприети в борбата против незаконната дейност, да не възпрепятстват учредяването на законни НПО.

С включването на думата „групи“ се цели да се гарантира, че формални изисквания, като например регистрация, няма да бъдат пречка за признаването и подкрепата на групи от хора, участващи в сдружение, които работят за опазване на околната среда. Има много примери с групи, които се организират във връзка с конкретни въпроси на местно ниво. В такива случаи може да не е необходимо да се регистрира официална „постоянна“ организация. Но степента на признаване и подкрепа на регистрираните организации и временните групи може да се различава. Естония е една от страните, в чието административно право изрично се предвижда признаване на нерегистрирани групи. В Естония едно сдружение от лица, включително сдружение, което не е юридическо лице, има право да се обръща за помощ към административен съд в интерес на своите членове или други лица, ако учредителния му документ, уставът му или съответният закон му дават това право.

Освен възможността за удовлетворяване на юридически изисквания за съществуване, съответното признаване на такива асоциации, организации и групи може да включва и признаване на определени правомощия и права. Например съгласно член 18 на Конвенцията от Лугано:

„всяка асоциация или фондация, която, в съответствие със своя устав, цели защитата на околната среда и която съблюдава всички допълнителни условия на националното право на Страната, в която се подава молбата, може, по всяко време, да поиска:

- забрана на опасна дейност, която е незаконосъобразна и създава сериозна заплаха за увреждане на околната среда;
 - на извършителя на дейността да бъде наредено да предприеме мерки за предотвратяване на авария или увреждане;
 - на извършителя на дейността да бъде наредено да предприеме мерки след настъпване на авария, за предотвратяване на увреждане; или
 - на извършителя на дейността да бъде наредено да предприеме мерки за възстановяване.“
- Съответната държавна подкрепа за такива асоциации, организации и групи може да приеме

различни форми. Подкрепата може да бъде пряка или косвена. Пряка подкрепа може да се предложи на определена група или организация за нейната дейност и може да се основава на проект или да бъде обща помощ за основната дейност. В някои страни - членки на ИКЕ на ООН, не е необичайно да се отпуска значителна безвъзмездна финансова помощ (грантове) или да се дават награди на екологични граждански организации в подкрепа на тяхната дейност. Други страни страдат от липса на финансови ресурси или не са склонни да оказват подкрепа, тъй като това може да бъде погрешно изтълкувано като някакво политическо одобрение. Въпреки че липсва предписание за конкретни механизми за подкрепа, изглежда, че дадена Страна трябва да има най-малкото правна система, която би позволила на правителството да оказва подкрепа на асоциации, организации или групи, когато това е удачно.

Косвената подкрепа може да включва общи разпоредби за данъчни облекчения (например освобождаване на благотворителни организации от плащане на определени данъци), финансови стимули за дарения (като например изваждане на даренията от данъчно облагаемата сума) или разпоредби за освобождаване от такси. Такива разпоредби обикновено се съдържат в закон за организациите с нестопанска цел. В такъв случай законовите норми не бива да допускат дискриминация. В допълнение, в отделни случаи за подкрепа могат да се смятат и процедурни правила, които осигуряват предимство на екологичните граждански организации, например при тяхно участие. Освен това разпоредбите за достъпа до правосъдие следва да отстраняват или намаляват финансовите и други пречки в съответствие с член 9, алинея 5.

Текстът на чл. 3, параграф 4 е много интересен и с все още слабо приложение в българските условия. В България съществуват форми на подкрепа на НПО, работещи за опазване на околната среда, които могат да се категоризират най-грубо на два вида - подкрепа от страна на държавата и подкрепа от страна на чуждестранни донори. Държавната подкрепа ще трябва да бъде по-детайлно регламентирана с оглед постигането на основните цели на чл. 3, пар. 4 от Конвенцията. Могат да бъдат усъвършенствани и механизмите за осигуряване на прозрачност на процедурите и резултатите от подкрепата на НПО. Текстът не създава конкретни задължения на служителите.

5. Разпоредбите на тази Конвенция не засягат правото на Страна да поддържа или въвежда мерки, осигуряващи по-широк достъп до информация, по-широко обществено участие при взимането на решения и по-широк достъп до правосъдие по въпроси на околната среда.

6. Тази Конвенция не изисква никакво обезсилване на съществуващи права за достъп до информация, участие на обществеността при взимането на решения и достъп до правосъдие по въпроси на околната среда.

Взети заедно, член 3, алинеи 5 и 6 са сред най-важните разпоредби на Конвенцията, утвърждаващи, че тя е „долна граница, а не таван“. Страните имат право по всяко време да осигуряват по-широк достъп до информация, по-широко обществено участие при взимането на решения и по-широк достъп до правосъдие по екологични въпроси в сравнение с изискванията, заложи в Конвенцията, и от Страните не се изисква да правят изключения от каквито и да било съществуващи права. Следователно в Конвенцията са формулирани *минимални* изисквания, които Страните трябва да изпълнят, за да осигурят основа за ефективен достъп до информация, обществено участие при взимането на решения и достъп до правосъдие по екологични въпроси.

Формулировките в тези алинеи са специално разработени така, че да се отчете фактът, че страните изпълняват задълженията по Конвенцията чрез правни рамки. Тъй като тези рамки ще подлежат на тълкуване, в член 3, алинеи 5 и 6 се дават насоки за това тълкуване, които по същество свеждат различията между Конвенцията и законите за нейното прилагане до „еднопосочно тълкуване“ - в посока на по-големи права и гаранции в полза на обществеността. В Конвенцията се въвеждат основанията за бъдещи стъпки, чрез които Страните биха могли да повишат приетите международни стандарти в бъдеще въз основа на опита си с по-високи стандарти на национално ниво. Въпреки това правното действие на Конвенцията не трябва да се състои в автоматично изместване на съществуващ до момента закон или политика в дадената област, когато съществуващият до момента закон или политика са по-благоприятни за об-

щественоста. Важно е да се отчитат интересите, изразени от определени държави по време на преговорите, които доведоха до конкретните формулировки на член 3, алинеи 5 и 6.

Поради специалния характер на Орхуската конвенция в сравнение с традиционните международни споразумения с командно-контролна ориентация трябваше да се възприеме различен подход, за да се гарантира, че Конвенцията ще спомогне за напредъка на Страните в нейните предметни области. Поради това договарящите страни се затрудниха при намирането на точната формулировка. Те се сблъскаха с една конституционна чудатост, която заплашваше да саботира Конвенцията. Добре известна тенденция при разработката на международни споразумения, при които следва да се отчетат националните различия, е, че преговорите водят към най-малкия общ знаменател. Проблемът, който възникна, беше да се избегне възможността за практическо снижаване на правата и защитата в някои източноевропейски страни. Това можеше да се случи, ако ратификацията на Конвенцията трябваше да *измести* националното законодателство със същия предмет - една реална възможност съгласно конституционния ред в някои страни. Това би предизвикало очевидни затруднения при определянето на максимални граници въз основа на правилото за най-малкия общ знаменател.

В предишни конвенции на ИКЕ на ООН се използваше следната формулировка, за да се утвърди възможността Страните да осигуряват по-голяма защита от тази, която се предоставя по дадена конвенция:

„Разпоредбите на настоящата Конвенция не засягат правото на Страните да приемат и изпълняват, поотделно или съвместно, по-строги мерки от тези, заложиени в настоящата Конвенция.“

Използването на думата „строги“ е подходящо, когато предметът на дадена конвенция е задължението на Страните да предприемат защитни мерки и да ограничат или регулират поведението, но е очевидно проблематично, когато се прилага във връзка с конвенция, която се отнася до създаването на институции, процедури и структури за улесняване на обществените дейности. Целта на окончателно приетата формулировка беше да се изясни, че вече съществуващите права или благоприятни разпоредби относно достъпа до информация, общественото участие при взимането на решения и достъпа до правосъдие по екологични въпроси не могат да бъдат автоматично нарушавани от Конвенцията и че освен това Страните са свободни да осигуряват в собственото си национално законодателство и практика по-голяма защита и права в сравнение с тези, съдържащи се в Конвенцията.

7. Всяка Страна съдейства за прилагането на принципите на тази Конвенция в международните процеси на взимане на решения за околната среда и в рамките на международните организации по въпроси, касаещи околната среда.

Конвенцията съдържа изискването Страните да съдействат за прилагането на нейните принципи относно околната среда в международните процеси на взимане на решения и в рамките на международните организации. Възможно е в определени случаи тези категории да се припокриват. Възможно е международните процеси на взимане на решения в областта на околната среда да включват взимане на двустранни или многостранни решения, свързани с общи природни ресурси (например режими за управление на речни басейни), както и решения на органи, учредени по силата на международни конвенции. Тук могат да се включват и международни форуми, като например Общото събрание на ООН, занимаващи се със специфични проблеми със значително потенциално въздействие върху околната среда. Тук би трябвало да се отнесат и конфе-

ренциите на държавите по екологични въпроси, като например конференцията в Рио де Жанейро от 1992 г. или периодичните министерски срещи под наслов „Околна среда за Европа“ или „Околна среда и здраве“. В тази категория биха попаднали и работните групи, отговарящи за преговорите по международни правни актове. Изготвянето на Протокола относно водата и здравето към Конвенцията за опазване и използване на трансграничните водни течения и международните езера е процес, при който вече бяха приложени много от принципите на Орхуската конвенция. Договарящите страни по Протокола изрично се съобразиха с Орхуската конвенция.

Страните са длъжни и да съдействат за прилагането на принципите на Орхуската конвенция във връзка с международни организации по въпроси, касаещи околната среда. Сред тези организации са международни кредитни институции като например Европейската банка за възстановяване и развитие, специализирани агенции и други организации в системата на ООН, като например Световната банка и Световната търговска организация и специални международни организации, създадени за изпълнение на конкретни задачи, като например следвоенното възс-

тановяване на инфраструктурата на Балканите. Тази фраза може да включва органи на организации като например Европейската общност, въпреки че в Конвенцията се използва специален термин - регионални организации за икономическа интеграция, който е приложим спрямо нея.

Следва да се отбележи, че институциите на Европейската общност са засегнати пряко, както и косвено чрез задължението, което се съдържа тук. Това е така, защото Европейската общност също е Страна, подписала Конвенцията. При подписването на Орхуската конвенция Общността заяви, че в обхвата ѝ ще влизат и нейните институции заедно с националните органи. Няма значение дали тези международни организации са били учредени преди или след влизането в сила на Конвенцията. В резолюцията на страните, подписали Конвенцията, се препоръчва да се даде възможност на НПО да участват ефективно в подготовката на актове за защита на околната среда на междуправителствени организации, различни от ИКЕ на ООН, и се насърчават международните организации, включително регионалните комисии на ООН и органи, различни от ИКЕ на ООН, да използват Конвенцията за разработка на подходящи разпоредби, свързани с предметните области, които тя третира.

Подобна разпоредба се съдържа в проекта за принципи на човешките права и околната среда относно мерките, които държавите следва да предприемат в изпълнение на принципите на декларацията (E/CN. 4/Точка 2/1944/9, Анекс 1, параграф 22). В една от точките се третират мерки, „насочени към осигуряване съблюдаването на правата и задълженията по настоящата Декларация от международните организации и агенциите, към които те принадлежат“.

8. Всяка Страна гарантира, че лицата, упражняващи своите права в съответствие с разпоредбите на тази Конвенция, няма да бъдат наказвани, преследвани или обезпокоявани по какъвто и да е начин за своята дейност. Тази разпоредба не засяга правомощията на националните съдилища да постановяват покриването на приемливи разходи, свързани със съдебните дела.

В алинея 8 се съдържа изискването Страните да защитават лицата, упражняващи права по Конвенцията. До известна степен тя отразява така наречения защитен принцип на надуващия свирката (тук става въпрос за идеята, че някой „надува свирката“, за да привлече вниманието на органите към конкретна незаконосъобразна дейност). В много страни този принцип е насочен към защита на заетостта. Но за да бъде приложен в широка гама от разнообразни юридически условия, той надхвърля границите на традиционните норми за надуващия свирката. Придадена му е максимална гъвкавост и е насочен към предотвратяване на всякакъв вид отмъщение. Както в много други ситуации, при които съществува откритост и прозрачност и са заложили на карта икономически интереси, лицата, които поемат риска да изискват съблюдаване на правните норми и правилно следване на процедурите, трябва да бъдат защитени от различни видове отмъщение. Ранни форми на този тип разпоредби се съдържат в трудовото право на Съединените щати под формата на разпоредби за защита на работните места на работещи лица, които са докладвали на властите за нарушения на наредбите относно здравето и безопасността на работещите. Добър пример

за защита на заетостта се съдържа в един закон на Съединените щати, известен като Закон за професионална безопасност и здравеопазване от 1970 година. Той защитава работещите, ако се оплачат на държавни длъжностни лица относно опасни или нездравословни условия на труд. В този правен акт се обявява за незаконосъобразно уволнението или налагането на дисциплинарни мерки от работодателя на работещо лице, което подава такова оплакване. Ако работещо лице бъде неправомерно уволнено или наказано дисциплинарно, то има право да бъде възстановено на работа и да получи неизплатеното си възнаграждение. Конгресът на Съединените щати е направил допускането, че лицата, трудещи се на дадена работна площадка, най-добре знаят какви са опасностите на нея. Подобни разпоредби могат да се открият и в Европа. В Унгария, в Закона за жалбите на обществеността се предвиждат мерки за защита, ако даден работодател предприеме действия, за да отмъсти на работник, който е подал жалба в интерес на обществеността. Работодателят е длъжен незабавно да възстанови законния статут на работника или служителя, както и да компенсира по подходящ начин нанесените му материални и морални щети. При необходимост заповед за възстановяването може да се издаде от висшестоящ орган, който следва, едновременно с това, да предприеме дисциплинарни или наказателни действия. Тъжителят може да поиска неговото/нейното име да се запази в тайна и искането му следва да бъде удовлетворено, освен ако за целите на ефективното проучване на данните не се налага противното. В такъв случай тъжителят следва да бъде предварително информиран, че същест-

вува намерение да бъде разкрита самоличността му. Нещо повече, онези, които предприемат отмъстителни действия срещу лица, подали жалба в обществен интерес, извършват правонарушение съгласно Наказателния кодекс и подлежат на наказание лишаване от свобода до една година, принудителен общественополезен труд или глоба.

В България не съществуват специални разпоредби за защита на лицата, упражняващи субективните си права в защита на правото на здравословна околна среда. Преди време (през януари 2002 година) в МОСВ бе обсъждан въпросът за въвеждане на такава защита (по подобие на закрилата на синдикални лидери) за ръководителите на екологични НПО, но все още няма обявен краен резултат.

9. В рамките на съответните разпоредби на настоящата Конвенция обществеността следва да има достъп до информация, възможност да участва при взимането на решения и достъп до правосъдие по въпроси на околната среда без дискриминация въз основа на гражданство, националност, местожителство, а в случай на юридически лица, без дискриминация въз основа на мястото, където са регистрирани, или действителното място на упражняване на дейност.

Тази клауза за недопускане на дискриминация е друга ключова разпоредба в Конвенцията. Тя постановява, че всички лица, независимо от произхода им, имат абсолютно същите права по Конвенцията, както гражданите на подчинената Страна. Въпреки че обществеността се определя, без да се обвързва с гражданството, и че постановките в други международни актове също се основават на принципа на „всяко лице“ в контекста на защитата на околната среда, беше сметнено за необходимо в Конвенцията да се наблегне изрично на недопускането на дискриминация. Това се дължеше отчасти на наследството от авторитарното управление в някои страни, където дискриминацията въз основа на гражданство, националност или местожителство беше нормата, специално по отношение на достъпа до информация. По време на преговорите неохотата на някои страни да приемат принципа за недопускане на дискриминация на практика доведе до възприемането на по-твърда позиция от болшинството страни, които смятаха, че този въпрос не подлежи на договаряне. Крайният резултат беше доста ясна и семпла разпоредба. В допълнение следва да се отбележи, че тази разпоредба е потенциално полезна за местните лица в случаи на положителна дискриминация в полза на чуждестранни субекти.

Сходна разпоредба се съдържа в Конвенцията от Еспоо. Чрез нейния член 2, алинея 6 се гарантира, че Страните по Конвенцията, под чиято юрисдикция се предвижда да се осъществява предлаганата дейност („Страна на произхода“), ще предоставят „на обществеността възможността ... да вземе участие в съответните процедури по оценка на въздействието върху околната среда“. По-нататък се казва, че страната на произход ще осигурява възможността, предоставена на обществеността от засегнатата страна, да е равностойна на възможността, предоставена на обществеността от страната на произход“. Друга подобна разпоредба се съдържа в проекта за принципи на човешките права и околната среда, където се казва: „Спрямо всички лица ще се прилага недопускане на всякаква форма на дискриминация по отношение на действия и решения, които засягат околната среда“ (E/CN.4/Точка2/1994/9, Анекс 1, ал. 3).

Разпоредбата за недопускане на дискриминация може да се окаже особено важна за определяне на „заинтересованата общественост“ съгласно член 2, алинея 5, член 6 и член 9, алинея 2 и за определяне на обществеността съгласно член 7. Възможно е държавните органи да проявяват склонност към дискриминация спрямо лица, които не са граждани на страната или не живеят в нея, при определяне на това дали може да се признае, че са заинтересовани или че могат да изразяват загриженост, както е възможно и да проявяват склонност към пропускане на лица, които не са граждани на страната или не живеят в нея, при включване на обществеността в изготвянето на планове и програми, свързани с околната среда. В член 3, алинея 9 ясно се подчертава, че разграничения, основани на гражданство, националност, местожителство или седалище, място на регистрация или дейност, са неуместни съгласно Конвенцията.

При прилагането на този текст в България, трябва да се има предвид и разпоредбата на чл. 4, ал. 2 от ЗДОИ - един също така антидискриминационен текст.

ПЪРВИ СЪЛЪБ

ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ

Достъпът до информация е първият „стълб“ на Конвенцията. Екологичните права, очертани в нейния Преамбюл, зависят от достъпа на обществеността до информация за околната среда, така както зависят и от общественото участие и от достъпа до правосъдие. В настоящия раздел се разглежда както член 4 за достъпа до информация за околната среда, така и член 5 относно събирането и разпространението на информация за околната среда като два компонента на стълба за достъп до информация.

Цел на стълба за достъп до информация

Съгласно Конвенцията достъпът до информация за околната среда гарантира, че представителите на обществеността могат да разберат какво става в заобикалящата ги среда. Освен това той гарантира възможността за участие на обществеността, обусловено от нейната информираност.

Що е достъп до информация съгласно Конвенцията?

В Конвенцията се регламентира достъпът до „информация за околната среда“. В член 2, алинея 3 се дава определение на информация за околната среда, която включва състоянието на елементите на околната среда, факторите, които оказват въздействие върху околната среда, процесите на взимане на решения, както и състоянието на човешкото здраве и безопасността на хората. (Виж коментара към член 2, алинея 3.)

Разпоредбите на Конвенцията за достъп до информация се съдържат в член 4 относно достъпа до информация за околната среда и член 5 относно събирането и разпространението на информация за околната среда. В член 4 е формулирано общото право на лицата да получават достъп до съществуваща информация след подаване на молба - известен още като „пасивен“ достъп до информация. В член 5 се третират задълженията на правителството да събира и разпространява информация по своя собствена инициатива - този достъп е известен и като „активен“ достъп до информация.

В Преамбюла, в член 1 относно целта и в член 3 относно общите положения се подкрепят разпоредбите в членове 4 и 5, като се утвърждава правото на информация, гарантира се това право и се изисква от Страните да вземат всички необходими мерки и да предоставят насоки на обществеността. По-конкретно в член 3 на Страните се напомня, че разпоредбите на Конвенцията, включително тези в членове 4 и 5, представляват минимални изисквания и че Страните имат право да осигуряват по-широк достъп на обществеността до информация.

Достъп до информация в международното право

В Конвенцията се развиват на международно ниво норми, които отдавна съществуват на национално ниво. Някои от тези национални норми са успели да проникнат и в международното право, особено през последните години. В много от договорите, изготвени преди 90-те години на 20-и век, се предвиждаше достъп на Страните до информация. В неотдавна приетите договори концепцията за достъп до информация е изведена още една стъпка напред, като се включват задължения на Страните да предоставят достъп на представители на обществеността до информация, съхранявана от държавни органи. Много от тези договори се основават на принцип 10 на Декларацията от Рио де Жанейро, в който се заявява, че всяко физическо лице трябва да има адекватен достъп до информация относно околната среда, която се съхранява от държавни органи, включително информация за опасни материали и дейности в техните общности.

Сред договорите, включващи елементи от принципите на първия стълб - достъп до информация - попадат споразумения в рамките на ИКЕ на ООН и в световен мащаб, като например Конвенцията относно гражданската отговорност за щети, причинени от опасни за околната среда действия (Лугано, 1993 г.) и Рамковата конвенция на ООН за изменение на климата (1992 година).

Подобно на Орхуската конвенция, в Конвенцията от Лугано се уточнява, че всяко лице има право на достъп до информация, съхранявана от държавни органи, която се предоставя след молба без да се доказва заинтересованост (чл. 14, ал. 1). Тя съдържа и списък на условията, при които това право може да бъде ограничено (чл. 14, ал. 2) - тези условия отразяват доста точно условията в Орхуската конвенция. Накрая, в нея се уточняват сроковете, в които следва да се предоставя информацията (чл. 14, ал. 4), регламентира се, че таксите за информацията трябва да са „разумни“ (чл. 14, ал. 6) и се гарантира право на обжалване при неправилен отказ или неадекватно изпълнение на молбата за предоставяне на информация (чл. 14, ал. 5). За разлика от този подход, в Рамковата конвенция на ООН за изменение на климата просто се дават указания на Страните да популяризират и улесняват достъпа на обществеността до информация относно изменението на климата и последиците от него (чл. 6 (а) (ii)).

Друг пример за разпоредби в международното право относно достъпа до информация за околната среда е член 16 от Конвенцията за опазване и използване на трансграничните водни течения и международните езера от 1992 година. По този член се изисква определена информация - включително цели във връзка с качеството на водата, разрешителни и резултати от взимане на проби и проверки на съответствието - да бъде на разположение на обществеността по всяко разумно време за безплатен преглед, като от Страните се изисква да предоставят на представителите на обществеността приемлива материално-техническа база за получаване на копия от тази информация от Страните при заплащане на разумни такси.

След приемането на Директива 90/313/ЕИО за свободата на достъпа до информация за околната среда беше осигурена правна база за достъп до информация за околната среда в страните от ЕО и в други страни от региона на ИКЕ на ООН. Тази директива бе отменена с приемането на новата Директива 2003/4/ ЕС относно достъпа на обществеността до информация за околната среда. В Директивата се уреждат основните задължения на държавите - членки на Европейската общност, да се погрижат от държавните органи да се изисква да предоставят информация, свързана с околната среда, на всяко физическо или юридическо лице по негова молба. Различията между Директивата на ЕО и Орхуската конвенция са описани в карето в края на член 4.

Съгласно много от екологичните договорености през последните 15 години Страните също се задължават да събират и разпространяват специфична информация за околната среда, отнасяща се до съответната спогодба, на представителите на обществеността. Например Конвенцията за трансграничните ефекти на промишлените аварии от 1992 г. съдържа изискване към Страните да се погрижат за предоставянето на адекватна информация на обществеността в области, които могат да бъдат засегнати от промишлени аварии, причинени от опасна дейност (чл. 9, ал. 1).

Изпълнение на задължението за достъп до информация

Дадената по-долу таблица съдържа основните елементи на членове 4 и 5. Тя служи като общ преглед на задълженията, които ще бъдат разгледани в следващите раздели. Конвенцията налага различни степени на задължения на Страните и на държавните органи. В повечето случаи структурата на третираните в Конвенцията задължения включва ясен общ принцип, съчетан с по-гъвкави изисквания, както и с насоки за изпълнение с дори още по-висока степен на гъвкавост за Страната или държавния орган. Тези различни степени на задължение ще бъдат обяснени по-подробно по-долу. Таблицата обхваща общите задължения и предлага някои прозрения, излизащи извън изискванията в Конвенцията, за това как, при наличие на желание, Страните могат да изпълнят тези задължения.

Общи изисквания	Насоки за изпълнение
<p>Член 4</p> <p>Система, позволяваща на обществеността да иска и получава информация за околната среда от държавни органи.</p>	<ul style="list-style-type: none">• Изготвяне на закон или наредба за достъп до информация за околната среда;• Осведомяване на обществеността за това кой държавен орган какъв вид информация съхранява;• Осигуряване на система за оказване на помощ на обществеността при формулирането на правилно насочени молби;• Определяне на ясни стандарти относно сроковете;• Изготвяне на тарифа за таксите;• Ясно определяне на всички изключения.
<p>Член 5</p> <p>Система, при която държавните органи събират информация за околната среда и активно я разпространяват сред обществеността, без да е подадена молба за това.</p>	<ul style="list-style-type: none">• Изискване за водене на записи и докладване от страна на държавните органи и от страна на изпълнителите на дейности на държавните органи;• Предоставяне на безплатен достъп на обществеността до списъци, регистри и файлове;• Създаване на служби за информация за околната среда и определяне на отделни лица за връзка;• Използване на електронни бази данни и на Интернет;• Създаване на стимули за пряко предоставяне на информация на обществеността от изпълнителите на дейности.

Член 4**Достъп до информация за околната среда**

В член 4 се очертава рамката, чрез която членовете на обществеността могат да получават достъп до екологична информация, предоставяна от държавни органи, и, в някои случаи, от частни субекти. В член 4 се регламентират критериите и процедурите за предоставяне или отказ на информация, за която вече е подадена молба от представител на обществеността. Съгласно Конвенцията всички

лица имат право на достъп до информация.

Конвенцията започва с обща разпоредба относно свободата на достъп до информация. От Страните се изисква да въведат система, чрез която член на обществеността може да подава молба за предоставяне на информация за околната среда от държавни органи и да получава такава информация в разумни срокове. Тази обща разпоредба се защитава от предохранителни текстове относно времето за отговор, условията за отказ, документацията по процеса в писмен вид и от разпоредби за обжалване по силата на член 9, алинея 1.

Повечето от разпоредбите в член 4 съдържат изисквания, които Страните и държавните органи следва да изпълняват. Но в алинеи 3 и 4 се очертават обстоятелствата, при които някоя от Страните *може* да разреши на държавни органи да отхвърлят молба за предоставяне на информация. Всъщност в алинеи 3 и 4 се очертават *единствените* обстоятелства, при които се прилагат изключения от общата разпоредба. Конвенцията не изисква от Страните да приемат тези факултативни разпоредби. В допълнение, дори ако изключенията бъдат приети, по силата на всички последващи изключения, Страните могат да дадат на държавния орган свобода при взимането на решения за предоставяне на исканата информация при определени обстоятелства. Условията, съдържащи се в член 4, алинеи 3 и 4, само очертават обстоятелствата, при които държавните органи могат да откажат да предоставят информацията, ако се налага да се защитят съответни интереси, в някои случаи ограничени от обществения интерес за разкриване на информация.

В член 4, алинея 3 се третират практически въпроси, свързани с притежаването на информацията, формата на молбата или пълнотата на изискваната информация, а не със същността на информацията. Член 4, алинея 4 регламентира положения, при които Страна или държавни органи могат да предприемат стъпки за балансиране на интереси, когато легитимни интереси могат да натежат в полза на защитата на информация от разкриване.

Разпоредба	Задължение	Елементи на изпълнение
Член 4, алинея 1	Изисква от държавните органи да осигуряват достъп до информация при поискване	<ul style="list-style-type: none"> ● Не се заявява заинтересованост ● В исканата форма (с изключения)
Член 4, алинея 2	Съдържа срокове, в които държавните органи трябва да отговорят и да предоставят информацията	<ul style="list-style-type: none"> ● Възможно най-скоро ● Най-късно: един месец ● Възможно обосновано удължаване до два месеца
Член 4, алинея 3	Факултативни изключения	<ul style="list-style-type: none"> ● Не разполага с информация ● „Явно необоснована“ или формулирана по „твърде общ“ начин ● Материали в процес на завършване или вътрешни комуникации
Член 4, алинея 4	Факултативни изключения и ако те се отразяват неблагоприятно върху определени интереси	<ul style="list-style-type: none"> ● Работата на държавните органи ● Международни отношения, национална отбрана или обществена сигурност ● Ход на правосъдието ● Търговска и индустриална конфиденциалност ● Права на интелектуална собственост ● Лични данни ● Доброволна информация ● Опазване на околната среда

Разпоредба	Задължение	Елементи на изпълнение
Член 4, алинея 5	Гарантира, че молбата за предоставяне на информация ще достигне до съответния държавен орган	<ul style="list-style-type: none"> • Информирание на заявителя • Прехвърляне на молбата за предоставяне на информация
Член 4, алинея 6	Гарантира, че дори ако част от исканата информация попада под действието на някои от изключенията, останалата информация ще бъде предоставена	<ul style="list-style-type: none"> • Отделяне на информацията
Член 4, алинея 7	Процедури при отказ	<ul style="list-style-type: none"> • В писмена форма • Изложени причини • Информация за процедурата за преразглеждане • Времени ограничения • Уведомяване на заявителя
Член 4, алинея 8	Факултативни такси за информацията	<ul style="list-style-type: none"> • Разумни цени • Тарифа за таксите

1. Всяка Страна гарантира, че при спазване на следващите алинеи на този член държавните органи, в отговор на искане за предоставяне на информация за околната среда, предоставят на обществеността тази информация в рамките на националното законодателство, включително когато се искат и в съответствие с точка /b/ по-долу, копия от документите, съдържащи или включващи такава информация:

Член 4, алинея 1 съдържа общото задължение на държавните органи да предоставят информация за околната среда в отговор на подадена молба. Страните следва да се погрижат това задължение да е „в рамките на националното законодателство“. Това означава както че (i) в националното законодателство трябва да се въведе рамка за процеса на реагиране на молбите за предоставяне на информация в съответствие с Конвенцията, така и че (ii) националното законодателство може да ограничи достъпа до информация в съответствие с факултативните изключения, очертани в член 4, алинеи 3 и 4. (Виж и коментара към член 2)

Определения на информация за околната среда, общественост и държавни органи са дадени в член 2. „Молба“ може да бъде всякакво съобщение от член на обществеността до държавен орган, с което се изисква информация за околната среда. В Конвенцията не се уточнява формата на молбата, което предполага, че всяка молба, която отговаря на изискванията на член 4, независимо от това дали е устна или писмена, ще се смята за такава съгласно Конвенцията.

В допълнение, съгласно Конвенцията държавните органи са длъжни, в отговор на подадена молба, да осигуряват копия от самите документи, съдържащи информацията, а не резюмета или извадки, подготвени от държавните органи. Това изискване е свързано с точка b/, съгласно която информацията следва да бъде предоставяна в исканата форма, при условие, че не е предмет на определени изключения. Изискването да се предоставят копия от самите документи гарантира, че представителите на обществеността имат възможност да видят конкретната информация, за която са подали молба, в пълен вид, на оригиналния език и в контекст. Изискването за предоставяне на самите документи вече съществува в много страни. Например в Португалия правото на достъп включва и правото лицата да бъдат информирани за наличието на документа, а също така и правото да получат пълно копие.

a/ без да е необходимо да се заявява заинтересованост

Съгласно Конвенцията държавните органи не трябва да налагат никакви условия за предоставяне на информация, които да изискват от заявителя да декларира причината, поради която той или тя иска тази информация или как възнамерява да я използва. Това съответства на принципа за „всяко лице“.

**b/ в исканата форма,
освен ако**

Съгласно член 4 представителите на обществеността могат да изискват информация в конкретна форма - например на хартиен или електронен носител, на видеозапис, звуков запис и т. н. Като цяло държавните органи трябва да уважат молбата за конкретната форма с изключение на очертаните по-долу условия.

Защо е важна формата?

Предоставянето на възможност на заявителя да избира формата може да е от полза както за държавните органи, така и за заявителя, например:

- По-бързо предоставяне на информацията;
- По-малко разходи при предоставяне на информацията;
- Улеснение за представители на обществеността със специални нужди, свързани например с увреждания, с различни езици или с липса на оборудване;
- Ефективно използване на сложни информационни системи, като географски информационни системи (ГИС), които могат да предоставят информация в разнообразни форми.

Въпросът за формата също предполага, че държавните органи трябва да предоставят копия от документите, когато е подадена такава молба, а не само да осигуряват възможност за разглеждане на документите. В допълнение, някои от заявителите могат да предпочетат да разгледат оригиналните документи, а не да получат копия от тях. Ако молбата на заявителите е такава, държавните органи са длъжни да им позволят да го сторят, при отчитане на разпоредбите в алинея (i) и (ii) по-долу. Това може да се сравни с член 6, алинея 6, която съдържа изискването държавните органи да предоставят на обществеността достъп за разглеждане на документи при взимане на решения за определени дейности.

(i) за държавния орган не е по-подходящо да я предостави в друга форма, като в такива случаи се посочват причините, поради които информация се предоставя в дадената форма или

В Конвенцията се предвиждат някои изключения във връзка с изискването информацията да се предоставя в исканата форма. Съгласно член 4, алинея 1 (b)(i) държавният орган може да се спре на друга форма, различна от исканата, ако това е „разумно“. И в двата случая държавният орган трябва да изложи мотивите си.

(ii) информацията е вече публично достояние в друга форма.

Второто изключение се състои в това, че от държавния орган не се изисква да предоставя информацията в исканата форма, ако тя е вече публично достояние под друга форма, например книга, издадена от правителството, която може да се намери в обществена библиотека. Вместо това държавният орган може да препраща заявителите към формата, която е вече публично достояние, или да им я предоставя. Разбира се, трябва да се вземе предвид достъпността до формата, която е вече публично достояние. Вероятно уведомяването на заявителя, че има едно единствено копие от дадена книга в библиотека, намираща се на 200 км от мястото, където живее, едва ли би било удовлетворителна реакция. В допълнение, „публично“ достояние предполага, че спрямо тази информация се прилагат същите стандарти за цена в разумни граници, каквито се изискват съгласно Конвенцията.

Но в член 3 се предвижда практическа ефективност на достъпа до информация. За да бъде той ефективен, „публично достояние“ означава, че информацията е лесно достъпна за заявителя на обществеността, искащ тази информация. В допълнение, „друга форма“ означава, че наличната информация е функционален еквивалент на исканата форма, а не е резюме; при това тази информация следва да е в наличност в своята пълнота.

2. Информацията за околната среда, спомената в алинея 1 по-горе, се предоставя възможно най-скоро и не по-късно от един месец след подаване на искането, освен ако обемът и сложността на информацията не оправдават удължаването на този период до два месеца от подаване на молбата. Заявителят се информира за удължаването и за причините, които го налагат.

Конвенцията изисква от държавните органи да предоставят информацията в определен срок. Като обща норма от държавните органи се изисква да предоставят информацията „възможно най-скоро“. След това в Конвенцията се определя максимален срок - един месец, като при определени обстоятелства се допуска удължение до два месеца. Сроковете, заложи в Конвенцията, са максимални и Конвенцията съдържа изискването Страните да отговарят на молбите за по-кратко време, когато е възможно. В Конвенцията не се определя и кога започва да тече срокът, а само се казва - след „подаване“ на молбата. Обикновено моментът, в който една молба се смята за подадена, се регламентира от административното право на Страната.

Срок за предоставяне на информация

- „Възможно най-скоро“: основна норма;
- „Не по-късно от един месец“: максимално позволено време
- „Удължаване до два месеца“: само когато е оправдано от обема и сложността на исканата информация

В случаите, в които се изисква разглеждането на файлове в държавна служба, „възможно най-скоро“ може да означава няколко дни или повече, в зависимост от това колко бързо службата може да организира предоставянето на информацията. Отделните страни са определили сроковете по различен начин, в зависимост от това дали молбата е да се разгледа документът или да му се направи копие. Например в района на Брюксел, Белгия, се насърчава незабавното предоставяне на достъп, ако молбата касае разглеждане на документ. В случай на молба за копия от документ, „възможно най-скоро“ може да означава в рамките на няколко дни. Например, в Норвегия държавните органи трябва да предоставят информацията „без неоправдано забавяне“, което обикновено означава в рамките на два до три дни от получаването на молбата. Отзвук от нормата „възможно най-скоро“ се съдържа и в член 4, алинея 5, където от държавния орган се изисква да информира заявителя или да прехвърли молбата „във възможно най-кратки срокове“, ако не разполага с информацията.

За обичайните случаи Орхуската конвенция определя на органите срок за отговор до един месец след подаване на молбата, включително за отказ съгласно член 4, алинея 7. Избран е този срок, тъй като преобладаващото мнозинство от страните в региона на ИКЕ на ООН вече са въвели такива срокове, като много от тях са дори по-кратки. Например в Дания и Португалия се изисква отговор в рамките на 10 дни, в Унгария и Латвия - 15 дни.

Съгласно Конвенцията в някои случаи държавните органи могат да преценят, че „обемът и сложността“ на информацията оправдават удължаването на едномесечния срок до два месеца. Страните могат да въведат ясни критерии за преценка на това дали обемът и сложността на информацията оправдават удължаването на срока. Ако обемът и сложността на исканата информация оправдават по-дългия срок от два месеца, държавните органи следва да уведомят заявителя за това удължаване възможно най-скоро и най-късно до края на първия месец. Конвенцията съдържа и изискването държавните органи да предоставят информация за причините за удължаването. Това изискване се повтаря в член 4, алинея 7, където също се изисква да се уведоми заявителят за причината за удължаване на едномесечния срок.

Възможността за удължаване или евентуален отказ показва колко важно е ранното уведомяване относно статуса на молбата за постигането на ефективен достъп до информация. Именно затова в някои страни се изисква специално ранно уведомяване за статуса на молбата. Напри-

мер в Украйна се изисква един срок за уведомяване относно статуса на молбата и друг срок за фактическия отговор на молбата. Органите са длъжни да отговорят на молбата в рамките на 10 дни и да уведомят заявителя дали молбата му ще бъде удовлетворена (и ако не, защо), докато срокът за предоставяне на отговора на молбата е 30 дни. Този вид изискване за междинен отговор значително ускорява процеса, особено ако молбата е отхвърлена.

3. Искането за информация за околната среда може да бъде отказано, ако:

а/ държавният орган, към който е отправена молбата, не разполага с исканата информация за околната среда;

От даден държавен орган се изисква да предоставя достъп само до информация, с която той „разполага“. Това означава, че ако някоя Страна реши да приложи това изключение, тя трябва да е определила какво означава „разполагане“ с информация. Но информацията, с която държавният орган разполага, определено не се свежда до информация, която е създадена от него или е от непосредствената му компетентност. В член 5, алинея 1 а/ на Конвенцията се предоставят някои насоки, които съдържат изискването Страните да се погрижат държавните органи да притежават и поддържат информация за околната среда, съответстваща на техните функции. На практика, за свое собствено удобство, държавните органи не винаги съхраняват физически информацията, на която имат право съгласно националното законодателство. Например записите, с които един орган има право да разполага, могат да се оставят в помещенията на някаква регламентирана за тази цел сграда. За тази информация може да се каже, че държавният орган „ефективно“ разполага с нея. Възможно е в националното право вече да са определени условията за физическо и/или ефективно притежание на информация от държавни органи. Нищо в Конвенцията не изключва възможността държавните органи да смятат, че разполагат с такава информация, както и с информацията, която на практика притежават физически. Ако държавният орган не разполага с исканата информация, той не е длъжен да я осигури по силата на тази разпоредба, въпреки че това би била добра практика в съответствие с членове 1 и 3 от Преамбюла. Но ако даден държавен орган не притежава информация за околната среда, която е свързана с неговите задължения, това може да е нарушение на член 5, алинея 1 а/. Когато обаче съществува възможност друг държавен орган да разполага с информацията, държавният орган е задължен по силата на член 4, алинея 5 да информира заявителя кой държавен орган би могъл да разполага с информацията. Като алтернатива той може да прехвърли молбата към точния държавен орган и да уведоми заявителя за това. И в двата случая държавният орган следва да предприеме тези мерки във възможно най-кратки срокове.

б/ искането е очевидно необосновано и формулирано по твърде общ начин; или

Държавните органи могат да отхвърлят молба за предоставяне на информация, ако тя е „явно необоснована“. От Страните по Конвенцията не се изисква да прилагат това изключение. Ако все пак Страните решат да се възползват от него, те трябва да определят „явно необоснована“ така, че да помогнат на държавните органи да определят кога една молба е дотолкова необоснована, че може да бъде отхвърлена съгласно това изключение и да защитят обществения интерес така, че това основание да не се прилага произволно. Въпреки че в Конвенцията не се дават точни насоки как да се определи „явно необоснована“, тя все пак отрежда по-висок ранг на тази норма в сравнение с обема или сложността, упоменати в член 4, алинея 2. Съгласно тази алинея обемът или сложността на исканата информация може да оправдае удължаването на едномесечния срок до два месеца. Това означава, че обемът или сложността сами по себе си не превръщат молбата в „явно необоснована“, както е описано в алинея 3 б/.

Съгласно Конвенцията държавните органи могат да отхвърлят молба за предоставяне на информация и въз основа на това, че е формулирана „по твърде общ начин“. В Конвенцията не се дава определение на „твърде общ“ и ако някоя Страна реши да приложи това изключение, тя може да реши да предостави допълнителни насоки на своите държавни органи. Понятието „твърде общ“ вече е определено в някои национални законодателства или в практиката на някои страни.

Определение за „твърде общ“

Страните имат право на гъвкавост при определяне на термина „твърде общ“, но могат да се ориентират по вече съществуващи практики.

Например френската Комисия за достъп до административни документи (КДАД - CADA) е постановила в миналото, че една молба за предоставяне на „някакъв документ“, отнасящ се до специфичен вид диви мечки, както и молба за предоставяне на „всички становища“, с които е излязло правителството относно оценката на въздействието върху околната среда (ОВОС), са твърде общи. Следва да се има предвид обаче, че всяка година във Франция се извършват множество оценки на въздействието върху околната среда, така че молбата би обхванала стотици, а може би и хиляди ОВОС. КДАД не е сметнала за твърде обща молбата за предоставяне на данните от анализите на водата, извършени от всички органи на местната власт в един департамент за пет конкретни месеца, както и молба относно развитието на местната пътна мрежа.

Член 3, алинея 2 съдържа изискване към Страните да се опитат да осигурят предоставянето на насоки на обществеността при търсенето на информация. Всяка помощ или насока, предоставена от държавните органи на представители на обществеността, които търсят информация, ще спомогне за избягване на ситуациите, при които молбата е явно необоснована или е формулирана по твърде общ начин.

с/ искането се отнася до материали в процес на завършване или се отнася до вътрешни комуникации между държавните органи, когато такова изключение е предвидено в националното законодателство или обичайната практика, като се отчита общественият интерес от разкриването на информацията.

Държавният орган може да откаже да разкрие материали „в процес на завършване“ или такива, „засягащи вътрешни комуникации“, но само когато задължението не е валидно за такива материали съгласно националното законодателство или обичайната практика. В Конвенцията не се изяснява какво се има предвид под „обичайна практика“, а тя може да е различна в зависимост от административното право на Страната, въвеждаща Конвенцията. Например за някои Страни терминът „обичайна практика“ може да е приложим само спрямо такива материали, при които са налице доказателства за установени норми на административната практика.

Дори когато изискването съществува в националното законодателство или обичайната практика, от органите се изисква да съблюдават обществения интерес от разкриването на информацията, преди да вземат окончателно решение за отхвърляне на молбата. Изискването в алинея 7 да се посочват причините за отказ в писмена форма означава, че органите трябва точно да документират как са се

съобразили с обществения интерес като част от своето решение.

В Конвенцията липсва ясна дефиниция на „материали в процес на завършване“. Но самият факт, че даден материал е на етап проект, не води автоматично до прилагане на изключението спрямо него. Преминаването от формулировката „недовършени документи“ в Директива 90/313/ЕИО за свободата на достъпа до информация за околната среда към „материали в процес на завършване“ предполага, че терминът се отнася до индивидуални документи, по които държавният орган работи активно. Когато тези документи излязат от „процеса на завършване“, те могат да бъдат предоставени, дори ако все още не са завършени и дори ако решението, към което се отнасят, все още не е взето. „В процес на завършване“ предполага, че по документа ще се работи още в рамките на някакъв разумен срок. В други членове от Конвенцията също се дават насоки относно това как Страните следва да тълкуват „в процес на завършване“. В членовете 6, 7, и 8, отнасящи се до участието на обществеността, се изисква определени проектодокументи да бъдат достъпни за преглед от обществеността. Така че проектодокументи като разрешителни, оценки на въздействието върху околната среда, политики, програми, планове и изпълнителни разпоредби, които са открити за коментар по силата на Конвенцията, не се смятат за „материали в процес на завършване“ по силата на това изключение.

Втората част на това изключение засяга „вътрешните комуникации“. Отново Страните могат да решат да дефинират ясно понятието „вътрешни комуникации“ при прилагането на Конвенцията. В някои държави целта на изключението за вътрешните комуникации е да защитава

личното мнение на държавните служители. Обикновено не се прилага спрямо фактологични материали, дори когато са в предварителна или проектна форма. Нещо повече, след като дадена информация бъде разкрита от държавния орган на трета страна, тя вече не се смята за „вътрешна комуникация“.

И отново, дори ако някое от двете изключения е приложимо, алинея 3 с/ изисква в последствие Страните или държавните органи да отчитат обществения интерес от разкриването на информацията. Проверката във връзка с обществения интерес се разглежда отново в алинея 4.

Съобразяване с обществения интерес

В Конвенцията не се предоставят специални насоки за това как да се балансира „общественият интерес“. Изглежда, че Страните могат да избират дали да отчитат обществения интерес безусловно по отношение на един цял въпрос, или поотделно за всеки случай при всяко взимане на решение за това дали да се предостави дадена информация, или могат да предоставят известна свобода на действие за решаване на всеки отделен случай в рамките на политиката или насоките. В някои страни вече се отчита общественият интерес, когато се решава дали да се приложат изключения като това за „вътрешната комуникация“. Например при едно решение в Ирландия от 1994 г. омбудсманът е трябвало да прецени дали държавен орган, упражнявайки свободата си на преценка, е действал разумно, като не е предоставил дадена информация, или не. Омбудсманът преценил разумността на действията на държавния орган от гледна точка на вредата, ако изобщо има такава, за която има вероятност да бъде причинена от предоставянето на информацията. В този конкретен случай омбудсманът решил, че Съветът на окръг Корк е длъжен да предостави данните от наблюдението на питейната вода, изисквани от неправителствена организация, въпреки че Съветът на графството би могъл да се позове на изключението за вътрешната комуникация. В Холандия при преценката на потенциалния отрицателен ефект от предоставянето на информацията се отчита по-широкият обществен интерес за постигане на ефективно, демократично административно управление, а не конкретният обществен интерес, представен чрез молба за предоставяне на информация.

4. Искането за информация за околната среда може да бъде отказано, ако разкриването на информацията би се отразило неблагоприятно върху:

Интересите, които се третират в член 4, алинея 4, са изключения от общата норма, че информацията трябва да се предоставя в отговор на молба на членове на обществеността. От Страните не се изисква включване на тези изключения при прилагането на Конвенцията. Относно изключенията, които Страните приемат, те могат да определят критерии, които държавните органи да прилагат в рамките на предоставената им свобода за взимане на решения или могат категорично да изключат определена информация от задължението за разкриване.

Във всички случаи държавните органи трябва да определят дали разкриването ще се отрази неблагоприятно върху някои от тези интереси. Да се отрази неблагоприятно означава, че разкриването би имало отрицателно въздействие върху съответния интерес. Употребата на думата „ще“ (правилният превод е „би (се отразило) - б. пр.“) вместо „може“ изисква по-висока степен на сигурност, че молбата ще се отрази неблагоприятно, отколкото това е приложимо за други разпоредби в Конвенцията (например чл. 6, алинея 1 б/).

В допълнение, както ще бъде посочено по-късно, Страната или държавният орган трябва да отчита обществения интерес от разкриването на информацията, трябва да вземе предвид дали информацията се отнася до емисии и обикновено трябва да тълкува основанията за отказ, изложени в член 4, алинея 4, по ограничителен начин. Тези последни разпоредби са изложени след списъка на изключенията и са приложими спрямо всички тях. Те са разгледани по-подробно по-долу.

а/ поверителността на работата на държавните органи, когато тази поверителност е предвидена в националното законодателство;

В член 4, алинея 4 а/ се предвижда изключение от задължението за разкриване на информация, свързана с работата на държавни органи, ако такова разкриване би се отразило неблагоприятно върху поверителността на тази работа. В Конвенцията не се дава определение на „работа на държавните органи“, но едно от тълкуванията е, че това могат да са действия, засягащи вътрешната дейност

на държавен орган, а не действия по същество, осъществявани от държавния орган в неговата сфера на компетентност. Поверителността трябва да е предвидена в националното законодателство. Това означава, че държавните органи не могат едностранно да обявяват определени дейности за конфиденциални и да им поставят гриф „Конфиденциално“ с цел да не ги предоставят на обществеността. Националното законодателство трябва да служи като база за поверителността.

б/ международните отношения, националната отбрана или обществената сигурност;

Ако предоставянето на исканата информация би се отразило неблагоприятно върху международните отношения, националната отбрана или обществената сигурност, държавният орган може да разгледа възможността за отхвърляне на молбата.

В Конвенцията не се дава определение на термините „международни отношения“, „национална отбрана“ или „обществена сигурност“, но се предполага, че дефинициите на тези термини ще бъдат определени от Страните в съответствие с международното право. Много национални правителства вече са въвели подобни изключения, като тълкуването им е тясно. Някои страни са решили да въведат изискването информацията за околната среда да е достъпна за обществеността, без оглед на това какво ще бъде въздействието върху международните отношения, националната отбрана или обществената сигурност. Например, съгласно разпоредбата на член 50 от Конституцията на Украйна, никой не може да налага ограничения върху информацията относно екологичната обстановка, качеството на храните и жилищата. В руския Федералния закон за държавната тайна се провъзгласява, че информация, *inter alia*, за състоянието на околната среда, здравеопазването и данните за хигиената не се определят като държавна тайна. Обикновено държавните органи анализират дали общественият достъп до информацията би навредил активно на националната сигурност.

Как да се определи кога информацията е „държавна тайна“?

В някои страни, като например Унгария, са въведени няколко стъпки, за да се определи дали информацията следва да се държи в тайна по силата на това или други изключения. В Унгария, както и в повечето други страни, информация, определена като държавна тайна, се освобождава от задължението за обществено разкриване. За да се обяви дадена информация за държавна тайна, се минава през два етапа.

- Класът информация трябва да се определи като държавна тайна в анекса към Закона за държавната и служебна тайна;
- Конкретната информация трябва да се обяви за държавна тайна от компетентен високопоставен служител от изпълнителната власт (съгласно формулировката в унгарския закон).

Информацията, която трябва да бъде активно предоставена на обществеността, не може, по силата на унгарския закон, да бъде обявявана за държавна или служебна тайна. Освен това списъкът с класифицирани документи трябва да бъде публикуван в официалния „Държавен вестник“ и омбудсманът трябва да даде заключително становище относно секретността на информацията.

с/ хода на правосъдието, правото на лицата на справедлив процес или възможността на държавните органи да извършват разследване в наказателно или дисциплинарно производство;

Ако разкриването на информацията би се отразило неблагоприятно върху „хода на правосъдието“, държавните органи могат да разполагат с правно основание да откажат предоставянето на информацията. Под ход на правосъдието се имат предвид активни съдебни процедури. Терминът „в хода на“ предполага, че трябва да тече активна съдебна процедура, на която може да се нанесе вреда. Това изключение не се прилага спрямо даден материал, само защото в определен момент е бил част от съдебно дело. Държавните органи могат да откажат да предоставят информация и ако тя би се отразила неблагоприятно върху възможността лицето да получи

справедлив процес. Тази разпоредба трябва да се тълкува в контекста на законодателството, отнасящо се до правата на обвиняемия.

Държавните органи могат да откажат да разкрият информация и ако тя би се отразила неблагоприятно върху възможността на държавните органи да извършват разследване от углавен

или наказателен характер. В някои страни не е разрешено прокурорите да разкриват пред обществеността информация, отнасяща се до съдебните им дела. Ясно е, че съгласно Конвенцията това изключение не обхваща всички разследвания, а е ограничено само до такива с угавен или наказателен характер. Следователно то не е непременно приложимо спрямо информация за разследвания от граждански или административен характер.

d/ поверителността на търговска или промишлена информация, когато тази поверителност е защитена от закона с цел защита на законен икономически интерес. В тези рамки следва да бъде разкривана информация за емисиите, имаща отношение към опазването на околната среда;

Съгласно Конвенцията държавните органи могат да откажат да предоставят определени ограничени видове търговска и индустриална информация на обществеността. За да могат държавните органи да откажат разкриване на информация пред обществеността на основание търговска поверителност, тази информация трябва да отговаря на няколко условия.

Първо, националното законодателство трябва изрично да защитава поверителността на такава информация. Това означава, че в националното законодателство трябва изрично да се посочва, че информацията от въпросния тип се защитава като търговска или индустриална тайна. Второ, чрез поверителността трябва да се защитава „легитимен икономически интерес“.

Възможности за прилагане на разпоредбата за „легитимен икономически интерес“

В Конвенцията не се дава определение на „легитимен икономически интерес“. Има няколко стъпки, които се предприемат от страните, за да се улесни определянето на легитимния икономически интерес за всеки конкретен случай.

- Въвеждане на процедура. Страните могат да решат да въведат някакъв вид процедура или тест, за да се определи за коя информация има легитимен икономически интерес да се пази в поверителност;
- Определяне на поверителността. Легитимен икономически интерес предполага, че информацията е известна само на фирмата и на държавния орган или поне че със сигурност тя не е вече в общественото пространство и че органът, чиито интереси са застрашени, е предприел разумни мерки за защита на информацията. Това може да се установи по обективен път във всеки отделен случай;
- Определяне на вредата. Легитимният икономически интерес също предполага, че е възможно позоваване на изключението, само ако разкриването на информацията би нанесло значителна вреда на въпросния интерес и би подпомогнало конкуренцията.

Трето, като изключение от изключението, Конвенцията предвижда информацията, която касае замърсяващи емисии и която е свързана със защитата на околната среда, да не може да се смята за конфиденциална търговска информация. Тази разпоредба в общи линии съответства на принципа, че информацията за емисиите загубва фирмения си характер, след като емисиите влязат в общественото пространство. По принцип изглежда, че изключението позволява информацията за емисиите, която не се отнася до защитата на околната среда, да може, въпреки това, да бъде освободена от задължението за разкриване. На практика не е съвсем ясно при какви обстоятелства може да се смята, че информацията за емисиите няма отношение към защитата на околната среда. Всяка информация за емисии, които могат да повлияят на качеството на околната среда, от гледна точка на принципите и целите на Конвенцията, би трябвало да се смята за имаща отношение към опазването на околната среда, независимо от количеството на тези емисии. Всъщност могат да се изтъкнат аргументи в полза на тезата, че всяка информация за емисии има отношение към опазването на околната среда. Тази идея е отразена в правните системи на редица държави - членки на ИКЕ на ООН.

Дефиниране на „емисии“

Терминът „емисии“ е дефиниран в Директива на Съвета 96/61/ЕО от 24 септември 1996 г. за комплексно предотвратяване и контрол на замърсяването (Директива IPPC - *Integrated Pollution Prevention and Control*) като „прякото или непряко изпускане на вещества, вибрации, топлинни лъчения или шумове във въздуха, водите или земята от съответните, в това число организирани и неорганизирани източници в рамките на дадена инсталация“.

е/ правото на интелектуална собственост;

Съгласно Конвенцията държавните органи могат да решат да не разкриват информация, която би се отразила неблагоприятно върху правото на индустриална (интелектуална - б. пр.) собственост. Индустриалната (интелектуалната - б. пр.) собственост и правото на индустриална (интелектуална - б. пр.) собственост са защитени от националното и международното право.

Формите на индустриална (интелектуална - б. пр.) собственост са авторско право, патент и търговска тайна, както и правата върху бази данни, за които това е приложимо, като търговските марки също имат известно отношение. Като цяло, с патенти се защитават нови идеи или изобретения, с авторско право се защитава оригинално художествено творчество (изкуство, литература, музика и т. н.), с търговски марки и географски означения се защитават символи и названия, които се използват в търговията, а с търговска тайна се защитава фирмена бизнес информация от всякакъв вид неправомерно присвояване и употреба.

Обикновено законите за интелектуална собственост не защитават „родови“ идеи и концепции, природни принципи или научни факти или (с изключение на географските означения) идеи, названия или изрази, които вече се използват широко от обществеността. При патентите, авторското право и търговските марки обект на защита е конкретно физическо или юридическо лице, защитата е с ограничен срок и главната ѝ цел е да се осигурят финансови възнаграждения за творците или изобретателите чрез пазарни сделки, включващи правото на интелектуална собственост или неговия предмет.

ф/ поверителността на лични данни и/или архиви, свързани с физическо лице, когато това лице не е дало съгласието си за разкриването на информацията пред обществеността и когато тази поверителност е предвидена в националното законодателство;

Съгласно Конвенцията държавните органи могат да откажат да разкрият информация, която ще се отрази неблагоприятно върху личния живот на лицата. Поверителността обаче трябва да бъде защитена в националното законодателство. Лицето, чиито лични данни са предмет на въпросната разпоредба, може да се откаже от своето право на поверителност.

Изключението не е приложимо спрямо юридически лица, например фирми или организации. Неговата цел е да се защитят такива документи като досиета на служители, данни за заплати от минали периоди и здравни картони.

г/ интересите на трета страна, която е предоставила исканата информация без да има правно задължение да го направи и без да може такова задължение да ѝ бъде наложено и когато не е съгласна с разпространението на материала; или

Съгласно Конвенцията държавните органи могат да откажат да разкрият информация, която би се отразила неблагоприятно върху интересите на „трета страна“, която доброволно предоставя информацията на правителството. „Трета страна“ не е лице, което е страна по конкретно споразумение или сделка, а лице, което може да има права или интереси във връзка с тях (виж коментара към член 2, алинея 1).

С това изключение се цели да се стимулира доброволният поток от информация от частни лица към правителството. Информация, предоставена на държавни органи, без да е специално изисквана от държавния орган, не е непременно „доброволна“. Тя не би била доброволна, ако например лицето, предоставящо информацията, може да бъде законово задължено да я предоставя.

Например в някои страни националното правителство може да делегира правомощия на държавен орган да изисква от дадено предприятие да докладва определена информация. Държавният орган може да реши да не изисква официално докладването на тази информация, ако тя вече се предоставя на практика. В повечето страни тази информация не се смята за „доброволна“. Така в Ирландия „доброволна“ означава, че държавният орган не е имал правомощия да изиска задължително предоставяне на въпросната информация. С това определение се защитава общественият интерес, като се гарантира, че всяка информация, която държавният орган може да изисква съгласно националните разпоредби, е достъпна за обществеността.

Освен че въпросната информация трябва да отговаря на условията за доброволно предоставяне информация, лицето, което я е предоставило, трябва да е отказало да даде съгласието си тя

да бъде разпространена сред обществеността. В някои страни се изисква такъв отказ от разпространение да се представи в писмен вид от страната, предоставяща информацията, по време на предоставянето на информацията. Обикновено в тези страни държавният орган не е задължен да се обръща към третата страна при подаването на молбата, за да получи и нейното съгласие за разкриване на информацията.

Когато конкретна Страна използва на практика доброволни споразумения, би било добра идея в условията на самото споразумение да се уточни употребата на информацията, разкрита от частната страна на държавните органи.

h/ околната среда, за която се отнася информацията, като например местата за размножаване на редки видове.

Държавните органи могат да откажат публичното разкриване на информация, която би се отразила неблагоприятно на околната среда. Това изключение дава право на правителството да защитава от експлоатация такива обекти като местата за размножаване на редки видове, и то до такава степен, че тяхното местонахождение да се пази в тайна. То е предохранителна мярка, която позволява на държавните органи да отчитат вредата за околната среда, когато решават дали да разкрият информацията.

Гореспоменатите основания за отказ се тълкуват ограничително, като се отчита общественият интерес от разкриване на информацията и като се взима предвид дали исканата информация се отнася до емисии в околната среда.

В заключителната клауза на член 4, алинея 4 на Страните и държавните органи се дават указания как да тълкуват всички изключения относно достъпа до информация по тази алинея. Фактът, че исканата информация попада, в буквалния смисъл, в една или друга освободена от задължението категория не е, сам по себе си, достатъчно основание за позоваване на изключението.

Страните и държавните органи трябва да тълкуват изключението „ограничително“. Например ако едно длъжностно лице откаже да публикува информация, като се позовава на едно от изключенията, от него или нея може да се изисква да премине през процедура, при която да докаже, че решението да се приложи изключението не е произволно и че във всеки случай предоставянето на информацията ще доведе до действително увреждане на съответния интерес. Конвенцията съдържа два предохранителни текста, които помагат на Страните да разберат какво се има предвид под „ограничително“.

Съгласно член 4, алинея 4 Страните трябва да отчитат обществения интерес от разкриването на информацията. Както беше посочено във връзка с член 4, алинея 3 с/, изразът „общественият интерес от разкриване“ не е ясно определен в Конвенцията. Оставено е на Страните да решат как и кога да се отчита общественият интерес в съответствие с принципите и целите на Конвенцията. В Насоките относно участието на обществеността в процеса на взимане на решения, засягащи околната среда (виж Въведението) се дават известни насоки на Страните за това какво може да означава споменатият обществен интерес от разкриването. В параграф 6 от Насоките се предвижда „гореспоменатите основания за отказ да се тълкуват ограничително, като за всеки отделен случай общественият интерес от разкриване на информацията се претегля спрямо интересите, свързани с неразкриването на информацията“. Повечето от Страните, подписали Орхуската конвенция, са одобрили Насоките от София и Насоките се споменават изрично в Преамбюла и в Резолюцията на Страните, подписали Конвенцията. В допълнение, националното законодателство дава някои насоки за дефиниране на „обществения интерес“. Така че отчитането на интересите изисква активното им балансиране. Въпреки всичко Страните могат и трябва да дават основни насоки за балансирането, така че да ограничават случайните различия и да допринасят за единството.

Определяне на обществения интерес

В Украйна, съгласно Закона за държавната тайна (№ 3855-ХІІ, януари 1994 г.), информацията не може да не бъде предоставена, ако отказът да бъде разкрита или нарушава конституционните права на дадено физическо лице, или би навредил на общественото здраве или безопасност.

Във втори защитен текст в Конвенцията от държавните органи се изисква да отчитат дали исканата информация се отнася до емисии в околната среда. Както видяхме в изключението относно търговската поверителност (чл. 4, ал. 4 d/), в Конвенцията се отдава голямо значение на разкриването на информация относно емисии.

5. В случаите, когато държавният орган не разполага с исканата информация за околната среда, този орган информира във възможно най-кратки срокове заявителя кой е държавният орган, който счита, че е възможно да предостави исканата информация, или прехвърля молбата към този орган, като съответно информира заявителя за това.

Член 4, алинея 5 отразява принципа, че държавните органи имат колективно задължение за обработка на молби за информация от страна на обществеността, независимо от конкретната агенция или отдел, където е подадена молбата. В член 4, алинея 3 а/ се позволява на държавния орган да откаже молба за информация, ако не разполага с тази информация. Съгласно алинея 5 обаче задължението на държавния орган не се изчерпва с писменото съобщение за отказ. Държавният орган може да избира между две възможности. Той може да осведоми заявителя къде може да намери информацията или да прехвърли молбата към съответния орган и да информира заявителя за прехвърлянето. Като цяло най-подходящият и ефективен метод, който се препоръчва в Преамбюла на Конвенцията и в член 3 за общите положения, е да се изисква от държавните органи да прехвърлят молбата директно, когато това е възможно.

В Конвенцията се набляга и на своевременността. В член 4, алинея 5 се изисква държавните органи да уведомят заявителя за прехвърлянето на молбата „във възможно най-кратки срокове“. Всъщност в някои страни е определен конкретен, много по-кратък срок за пренасочване, отколкото за предоставянето на информацията.

Време за пренасочване

Страните могат да решат да въведат по-кратки срокове за пренасочване към друг орган, в сравнение с тези за отказ. В Армения ако дадена агенция не разполага с исканата информация, тя е длъжна да препрати молбата към агенция, която притежава информацията, в срок от пет дни. В унгарския закон е възприет друг начин, за да се гарантира, че пренасочването на молбите няма да послужи като оправдание за забавяне. В Унгария прехвърлянето на молбата в рамките на административната система не оказва влияние върху началния момент на администрирания срок.

В много страни държавните органи не са непременно осведомени с каква информация разполагат другите държавни органи. Това може да доведе до трудно или неправилно прехвърляне, което да допринесе за забавяне осигуряването на достъп на обществеността до информация. В член 5, алинея 2 а/ се предвижда задължението на Страните да предоставят достатъчна информация на обществеността относно вида и обхвата на информацията за околната среда, с която разполагат съответните държавни органи - това е практика, чрез която вече е подобрен достъпът до информация в някои страни.

6. Всяка Страна гарантира, че в случаите, когато информацията, неподлежаща на разкриване съгласно алинеи 3 /с/ и 4 по-горе, може да бъде отделена от останалата информация, без да се накърнява поверителността на неподлежащата на разкриване информация,

Когато държавен орган определи, че дадена информация е конфиденциална в съответствие с някое от изключенията, това не означава, че целият искан документ може да бъде отказан. Съгласно Конвенцията държавните органи трябва да предоставят неповириетелната част от информацията.

На практика това обикновено означава, че държавен орган маркира или изтрива неподлежащата на разкриване информация. В някои страни съществува изискване към държавния орган да посочи общия характер на изтритата информация. Например ако в Холандия конфиденциална търговска информация е била отстранена от документ преди неговото разкриване, трябва да бъде предоставен така нареченият втори текст. В него се посочва на кои места е била

държавните органи предоставят останалата част от исканата информация за околната среда.

7. Отказът на искането следва да бъде направен в писмена форма, ако молбата е била в писмена форма или по искане на заявителя. В отказа се посочват причините за него и се дава информация за достъпа до процедурата за преразглеждане, предвидена в съответствие с член 9. Отказът трябва да бъде направен във възможно най-кратък срок и не по-късно от един месец, освен ако сложността на информацията не оправдава удължаването на този период до два месеца от искането. Заявителят се информира за удължаването и причините, които го налагат.

заличена информация и, в общи линии, съдържанието на неразкритата информация.

В Конвенцията са заложили много ясни процедури за отказ на достъп до информация. Тя предвижда, че ако молбата за информацията е в писмена форма, то отказът трябва също да е в писмена форма. Ако молбата е била отправена устно и заявителят е поискал писмен отговор, то отказът трябва да е в писмена форма. В много страни се е стигнало до извода, че е по-лесно и по-евтино във всички случаи да се изисква отказите да са в писмена форма. Например в Белгия трябва да се посочва основанието за всеки частичен или пълен отказ и заявителят трябва да се уведомява в писмена форма. Като алтернатива в някои страни се правят опити да се гарантира, че всеки е осведомен за правото си да получи отказ в писмена форма. В Холандия лице, което е получило устен отказ на молба за информация, трябва да бъде уведомено как може да получи отказа в писмена форма.

Съгласно Конвенцията отказът трябва да включва причините за него и информацията относно процедурата за преразглеждане (виж коментара към член 9, алинея 1). Това важи както за устни, така и за писмени откази. Писменото документиране на причините за отказ осигурява на заявителя възможност да преработи молбата и да я подаде отново. Тези причини могат да включват решение, че исканата информация отговаря на критериите за някое от изключенията, че молбата е твърде обща или че съответният държавен орган не разполага с информацията и не е осведомен за някой друг държавен орган, който би могъл да разполага с информацията.

Ако заявителят не е съгласен с обосновката на отказа, изложенията в писмен вид аргументи могат да послужат и като база за обжалване на решението по член 9. Всъщност в Белгия е задължително не само причината за всеки частичен или пълен отказ да се дава в писмена форма, но и органът да посочва съществуващите възможности за обжалване. Във Франция органът трябва да посочи законовите разпоредби, на които се основава отказът.

В Конвенцията се регламентира и срокът за отказ в отговор на молби за информация, по подобен начин, както сроковете, предвидени в член 4, алинея 2. В Конвенцията е заложило общото правило „във възможно най-кратък срок“, „не по-късно от един месец“ и удължаване, при определени обстоятелства, с още един месец. В някои страни сроковете за отказ са още по-кратки. Например в Норвегия отказите трябва да се изпратят в срок от две седмици заедно с обяснение. На практика това често се извършва в рамките на една седмица. Но тъй като във всеки случай на отказ органите трябва да преценяват дали информацията може да бъде предоставена, въпреки че е била класифицирана като неподлежаща на разкриване пред обществеността, такива решения могат да отнемат до две седмици.

Срокове за отказ

- Обща разпоредба: *във възможно най-кратък срок*. По този начин представителят на обществеността, който изисква информация, има възможност да преработи молбата или да обжалва отказа и въпреки това своевременно да получи уместна информация;
- Максимален срок: *един месец*. Съгласно Конвенцията държавните органи не могат да превишават срока от един месец за изпращане на известие за отказ;
- Удължаване: *до един допълнителен месец*. Ако сложността на информацията оправдава удължаване, държавният орган може да използва още един месец. За да получи удължаването, държавният орган трябва да уведоми заявителя за удължаването и причините, които го оправдават, най-късно до края на първия месец.

8. Всяка Страна може да позволи на държавните си органи да събират такса срещу предоставянето на такава информация, но тази такса не трябва да надвишава разумните граници. Държавните органи, възнамеряващи да събират такава такса за предоставяне на информация, предоставят на заявителите тарифа за възможните такси, посочвайки обстоятелствата, при които те се събират или опрощават, и случаите, при които информацията се предоставя срещу авансово плащане на таксата.

по електронен път, за информация за нетърговски цели или за определено количество, изпратено по пощата. За да се гарантира, че няма финансови бариери, които да затрудняват достъпа до информация и всеки човек може да си позволи информацията, държавните органи често отменят изискванията за такси за физически лица и неправителствени организации.

В Конвенцията е заложена концепцията, че за да бъде наистина достъпна, информацията трябва да се предоставя и на достъпна цена. В член 4, алинея 8 се предвижда всички такси за информация да са в разумните граници. В много страни с разпоредби за достъп до информация съществува стремеж информацията да бъде финансово достъпна и дори безплатна, когато това е възможно.

В Конвенцията това изискване се гарантира, като държавните органи се задължават да предоставят насоки относно таксите за информация. Тези насоки трябва да включват (i) тарифа на таксите; (ii) критерии за това кога могат да се събират таксите; (iii) критерии за това кога таксите могат да се опрощават (iv) критерии за това кога информацията се предоставя срещу авансово плащане на таксата.

Тарифата за таксите може да спомогне за осигуряване на защита срещу злоупотреба и непоследователност при определяне на таксите. В допълнение, тя увеличава възможностите на обществеността за достъп до информация, тъй като знаят предварително каква ще бъде цената. Например в Холандия съществува публикувана тарифа на таксите за министерствата от централното правителство, докато на местните власти е предоставена свобода да въвеждат свои собствени разпоредби за събиране на такси. В някои страни се определят ясни критерии за това кога могат да се събират такси. Например в дадена страна може да вземе решение да не се събират такси за копия до определен брой страници, за изпращане

Сравнение на достъпа до информация съгласно Орхуската конвенция и Директива 90/313/ЕИО

Както беше споменато по-горе, Директивата на Съвета 90/313/ЕИО за свободата на достъпа до информация за околната среда беше една от основните отправни точки при преговорите за Конвенцията за достъп до информация. Всички държави - членки на Европейския съюз (ЕС) и Европейската общност, подписаха Орхуската конвенция. На няколко места нейните изисквания се различават от тези в действащата понастоящем Директива на Европейския съвет, включително:

- **Определения:** в Орхуската конвенция определенията за информация за околната среда и държавен орган са разширени (чл. 2);
- **Употреба на термина „неблагоприятно“:** в определението на „информация за околната среда“ в Директивата мерките се ограничават до тези, които се отразяват *неблагоприятно* върху околната среда, докато Орхуската конвенция третира мерките, които се отразяват върху околната среда по какъвто и да е начин.
- **Срокове за отговор:** съгласно Орхуската конвенция крайният срок за предоставяне на исканата информация е един месец, с възможно удължаване до два месеца (чл. 4, ал. 2); в Директивата съществува неяснота по този въпрос;
- **Без да се заявява заинтересованост:** съгласно Орхуската конвенция заявителят не е длъжен да заявява заинтересованост (чл. 4, ал. 1a/), докато съгласно Директивата не е необходимо заявителят да доказва заинтересованост;
- **Исканата форма:** Орхуската конвенция съдържа изискването информацията да се предоставя в исканата форма с някои изключения (чл. 4, ал. 1 b/);
- **Самите документи:** В Орхуската конвенция изрично се дава право на обществеността да получи копие от самия документ (чл. 4, ал. 1)
- **Информация за емисии:** когато има отношение към опазването на околната среда, информацията за емисиите не може да се смята за неподлежаща на разкриване като конфиденциална търговска или индустриална информация по силата на Орхуската конвенция (чл. 4, ал. 4 d/);

— Продължение от предишната страница —

- *В процес на завършване*: съгласно Орхуската конвенция Страните могат да освободят от задължението за разкриване „материал в процес на завършване“ (чл. 4, ал. 3 с/), докато съгласно Директивата, държавите членки могат да освободят от задължението за разкриване „незавършени“ материали;
- *Хода на правосъдието*: изключенията в Орхуската конвенция се отнасят до информация, която може да се отрази неблагоприятно върху „хода на правосъдието“ (чл. 4, ал. 4 с/), а не, както е в Директивата, изключение за „неприключено дело“;
- *Проверка за отчитане на обществения интерес*: Орхуската конвенция съдържа изискването изключенията да се тълкуват тясно, като се отчита общественият интерес (чл. 4, алинеи 3 и 4);
- *Прехвърляне на молбата*: когато даден държавен орган не разполага с информацията, той трябва или да прехвърли молбата, или да уведоми обществеността къде се съхранява информацията (чл. 4, ал. 5);
- *Обжалване на информация*: съгласно Орхуската конвенция отказът трябва да включва информацията относно процедурите за обжалване (чл. 4, ал. 7).

След отпечатването на настоящото Ръководство бе приета Директива 2003/4/ЕС от 28.01.2003 година относно достъпа на обществеността до информация за околната среда, която отмени директива 90/313/ЕЕС. Директива 2003/4/ЕС осъществи нормативното пренасяне на Орхуската конвенция в европейското законодателство. Директивата осъществи и известен напредък по отношение на Конвенцията, като конкретизира някои от постановките на Конвенцията. Така например определението за „информация за околната среда“ е допълнено и в него е включена и информация за замърсяването по хранителните вериги, нещо, което не е изрично споменато в съответното определение на Орхуската конвенция. Директива 2003/4/ЕС регламентира и много важния въпрос за достъпа до информация тогава, когато тя е във фактическата власт на лице, различно от държавния орган. Най-сетне новата директива съдържа и по-конкретни разпоредби за размера на таксите, които се дължат в случаите на предоставяне на информация, както и когато се обжалват откази за достъп до информация. По този начин се гарантира, че държавните органи не могат да използват таксите като средство за ограничаване на достъпа до информация и достъпа до правосъдие.

Прилагането на уредбата на пасивния достъп до информация за околната среда е най-сериозното предизвикателство пред администрацията, защото тук се наблюдава най-голямото разнообразие на правни норми. Орхуската конвенция (чл. 4) е най-важният нормативен акт, уреждащ достъпа до информация за околната среда. Законът за достъп до обществена информация (ЗДОИ) е вторият нормативен акт, регламентиращ процедурата за пасивен достъп до информация за околната среда. Законът за опазване на околната среда (ЗООС) е третият нормативен акт - той пренася голяма част от материалните разпоредби на чл. 4 от Орхуската конвенция. Разбира се, когато говорим за пасивен достъп до информация, не бива да пропускаме и чл. 41 от Конституцията на Република България и решение №7 от 4 април 1996 година на Конституционния съд на Република България, произнесено по конституционно дело № 1/1996 г.

Правилният прочит на тези нормативни актове е от особено значение, защото пред българската администрация все още стои открит въпросът: Какъв алгоритъм трябва да се следва при предоставяне на информация за околната среда?

Първият въпрос, на който трябва да си отговорим, е въпросът за съотношението на различните нормативни актове. Нормата на чл. 41 от Конституцията на РБ безспорно засяга всякакъв вид достъп до информация. По същия начин и ЗДОД третира достъпа до всякакъв вид обществена информация. Обратно - Орхуската конвенция и ЗООС регламентират достъпа до информация за околната среда. Следователно ЗДОД е общата уредба на достъпа до информация, а ЗООС и Орхуската конвенция представляват специална уредба на достъпа до информация за околната среда. Или по-просто казано - ЗДОД, от една страна, и ЗООС/Орхуската конвенция, от друга страна, се отнасят помежду си като общ към специален закон. От този извод произтичат няколко много важни последици. Най-главната от тези последици е, че когато общият и специалният закон предвиждат различни норми за регулиране на едни и същи отношения, трябва да бъде приложен специалният закон.

— Продължава на следващата страница —

Продължение от предишната страница

Но нека видим каква е последователността от стъпките, които трябва да бъдат извършени при предоставяне на информация за околната среда.

Безспорно е, че при предоставяне на достъп до информация за околната среда трябва да се прилага глава 3 от ЗДОИ - „Процедура за предоставяне на достъп до обществена информация“. Тази процедура се състои от следните етапи:

1/ Подаване на заявление за достъп до информация. Този етап от процедурата се регламентира от чл. 24 и 25 от ЗДОИ. ЗООС и Орхуската конвенция не предвиждат особени правила, засягащи подаването на заявление за достъп до информация.

A/ за подаване на заявление не е необходимо страната да заявява заинтересованост. Този принцип е прокламиран в чл. 17 от ЗООС и в чл. 4, параграф 1, буква „а“ от Орхуската конвенция.

B/ страната има право да иска информацията да ѝ бъде предоставена в пожеланата от нея форма. Това е правило, установено в чл. 4, параграф 1, буква „b“ от Орхуската конвенция и от чл. 27, ал. 1 от ЗДОИ. Прилагайки чл. 27 във връзка с чл. 26 от ЗДОИ администрацията ще изпълни изискванията на чл. 4, параграф 1, буква „b“ от Орхуската конвенция.

2/ Отказ от предоставяне на информация за околната среда поради общи причини (чл. 4, параграф 3 от Конвенцията).

A/ държавният орган не разполага с исканата информация. Това основание на чл. 4, параграф 3, буква „а“ от Конвенцията съответства на чл. 32 и 33 от ЗДОИ.

B/ молбата е явно необоснована и формулирана по твърде общ начин - основанието за отказ по чл. 4, параграф 3, буква „b“ от Конвенцията съвпада с основанието за отказ, посочено в чл. 29 от ЗДОИ (когато молбата е формулирана „много общо“). ЗДОИ не съдържа указания за това какво трябва да се разбира под „много общо“. Следователно този въпрос ще се решава за всеки отделен случай според конкретните обстоятелства.

B/ молбата засяга материали в процес на завършване (чл. 4, параграф 3, буква „с“ от Конвенцията). В ЗДОИ съществува сходно основание за отказ от предоставяне на информация - чл. 37, ал. 1, т. 1 във връзка с чл. 13, ал. 2 от ЗДОИ. Тук трябва да се имат предвид две особености. Първата е, че Орхуската конвенция въвежда тест за преценка на обществен интерес от предоставяне на тази информация. Това означава, че след обнародването на Орхуската конвенция, дори и да е налице основанието за отказ от достъп до информация по чл. 13, ал. 2 от ЗДОИ, компетентният орган следва да направи тест за преценка на обществената значимост на исканата информация. Втората особеност съществува и сега, още преди обнародването на Конвенцията - чл. 13, ал. 3 от ЗДОИ разпорежда, че ограничението на чл. 13, ал. 2 не може да се прилага след изтичането на 2 години от създаването на такава информация. Следователно компетентният орган е длъжен да съобрази и да мотивира отказа си, ако той е основан на чл. 13, ал. 2 от ЗДОИ, с посочване на датата на създаване на информацията. Така просителят ще е наясно кога ще може да поиска отново информацията, така че да му бъде предоставена без опасност от нарушаване на конфиденциалността на действията на администрацията. Трябва да посочим, че в обхвата на чл. 13, ал. 2 от ЗДОИ не попадат онези проекти за актове, които ще придобият „завършен вид“ и които ще бъдат публикувани/готови в един по-късен момент. Ето защо за тази информация не важи и разпоредбата на чл. 13, ал. 3 от ЗДОИ. Например ако Министерството на околната среда и водите подготвя проект за наредба, този проект ще може да бъде предоставен на обществеността веднага след като работата върху проекта завърши (без изчакване на двегодишния срок по чл. 13, ал. 3 от ЗДОИ), докато становищата относно проекта, подготвени и изпратени от заинтересованите ведомства до МОСВ, ще представляват информация, попадаща в обхвата на чл. 13, ал. 2 от ЗДОИ и за тях ще важи двегодишният срок по чл. 13, ал. 3 от ЗДОИ.

3/ Срок за предоставяне на исканата информация (чл. 4, параграф 2 от Орхуската конвенция). Срокът за предоставяне на информацията, регламентиран от Конвенцията в чл. 4, параграф 3, е дори по-дълъг от срока, предвиден в процедурата по ЗДОИ (чл. 28, ал. 1 от ЗДОИ), както и от чл. 30 и 31, ал. 1 от ЗДОИ (това са хипотезите на удължаване на срока за предоставяне на информация). В този случай на основание чл. 3, параграф 6 от Конвенцията ще се прилагат по-кратките срокове, предвидени в ЗДОИ.

4/ Действия на компетентния орган в случаите, когато исканата информация се държи от друг орган (чл. 4, параграф 5 от Орхуската конвенция). В такъв случай компетентният

Продължава на следващата страница

Продължение от предишната страница

орган ще приложи чл. 32 от ЗДОИ и така ще бъде изпълнено и изискването на Конвенцията.

5/ Прилагане на ограниченията за достъп до информацията (чл. 4, параграф 4 от Орхуската конвенция).

А/ конфиденциалността на работата на държавните органи (чл. 4, пар. 4, буква „а“ от Конвенцията). Това основание е разработено в чл. 13, ал. 2 от ЗДОИ във връзка с чл. 37, ал. 1, т. 1 от ЗДОИ, както и в чл. 20, ал. 1, т. 1 от ЗООС. Коя информация представлява държавна или служебна тайна, се определя по реда, предвиден в Закона за защита на класифицираната информация (ЗЗКИ). Служебната информация се определя въз основа на чл. 26 от ЗЗКИ.

В практиката по прилагане на Орхуската конвенция ще бъде трудно отграничаването на основанието за отказ от предоставяне на информацията по чл. 4, пар. 3, буква „с“ и по чл. 4, пар. 4, буква „а“ - конфиденциалността на работата на държавните органи. По наше мнение тези две основания се припокриват в случая на „вътрешни комуникации“ - т. е. когато става дума за мнения, становища, препоръки и др. документи, които няма да придобият „завършен вид“, нито пък ще бъдат публикувани - в този случай ще трябва да се приложи чл. 13, ал. 2 от ЗДОИ във връзка с чл. 37, ал. 1, т. 1 от ЗДОИ.

Б/ международните отношения, националната отбрана или обществената безопасност (чл. 4, пар. 4, буква „б“ от Конвенцията). Това основание съвпада с основанието по чл. 37, ал. 1, т. 1 от ЗДОИ (държавна тайна), защото в приложение №1 към чл. 25 от ЗЗКИ са посочени същите три категории информация, подлежаща на класификация като държавна тайна - а/ информация, свързана с отбраната на страната, б/ информация, свързана с външната политика и вътрешната сигурност на страната, и в/ информация, свързана с икономическата сигурност на страната. Прилагайки чл. 37, ал. 1, т. 1 от ЗДОИ във връзка с чл. 25 от ЗЗКИ, компетентният орган ще приложи и ограничението, предвидено в чл. 4, пар. 4, буква „б“ от Конвенцията.

В/ ходът на правосъдието и правото на лицата на справедлив процес (чл. 4, пар. 4, буква „с“ от Конвенцията). Това основание за ограничаване на достъпа до информация няма аналог във вътрешното българско законодателство. Затова чл. 4, пар. 4, буква „с“ от Конвенцията трябва да бъде интерпретиран като специална разпоредба, конкретизираща общото основание на чл. 37, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ (информация, засягаща интересите на трето лице). Прилагането на чл. 4, пар. 4, буква „с“ като специална разпоредба по отношение на чл. 37, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ ще има и друг резултат - ако се иска информация, която засяга вече завършил наказателен процес, за тази информация няма да може да бъде приложено ограничението на чл. 37, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ, затова защото получаването на тази информация не може да се отрази неблагоприятно върху изхода на процеса, въпреки че исканата информация може да се отнася до третото лице по смисъла на чл. 37, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ.

В българската практика ще се постави и въпросът за смисъла на термина „углавен или наказателен характер“, употребен в чл. 4, пар. 4, буква „с“. Спорно ще бъде дали административнонаказателният процес попада в обхвата на термина. Трудността идва от факта, че в различните страни има различна категоризация за престъпленията и нарушенията. В много страни „углавни престъпления“ са престъпленията, отговарящи на „тежки престъпления“ по Наказателния кодекс. От друга страна, има правни системи, където аналогът на административни нарушения по нашето право е включен в категоризацията на престъпленията, преследвани по реда на наказателния процес („contravention“ във Франция е третата, най-ниска категория нарушения, преследвани по реда, предвиден в наказателния процес). В Ръководството се дава тълкуване на термина в смисъл, че административният наказателен процес не попада в обхвата на ограничението по чл. 4, пар. 4, буква „с“ от Конвенцията.

В досегашната практика за достъп до информация за околната среда има случаи, когато банки, с които юридическо лице желае да сключи договор за кредит, искат информация за наложени имуществени санкции на юридическото лице. Тази информация се иска с цел проверка на възможностите на евентуалния кредитополучател да върне кредита. По наше мнение компетентните органи нямат основание да отказват достъп до такава информация.

Г/ конфиденциалност на търговска или индустриална информация (чл. 4, пар. 4, буква „д“ от Конвенцията). В чл. 20, ал. 1, т. 2 от ЗООС се съдържа аналогично основание за

Продължава на следващата страница

Продължение от предишната страница

ограничаване на достъпа до информация за околната среда. Трябва да се обърне внимание на следните важни особености. Първо - чл. 20, ал. 1, т. 2 от ЗООС и чл. 4, пар. 4, буква „d“ от Конвенцията представляват специални разпоредби, конкретизиращи общото основание за ограничаване на достъпа до информация по чл. 37, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ. Ето защо компетентните органи ще трябва да прилагат специалното основание. Втората особеност е свързана с обстоятелството, че Орхуската конвенция изисква доказването на наличието на легитимен икономически интерес, защитен от търговската или индустриалната конфиденциалност. Тежестта на доказването на това обстоятелство е върху бизнеса - т. е. бизнесът трябва да докаже предпоставките за прилагане на ограничението по чл. 20, ал. 1, т. 2 от ЗООС. В момента, когато се подготвя издаването на настоящото Ръководство, МОСВ подготвя критерии за определяне на търговската и промишлената тайна, като основание за ограничаване на достъпа до информация за околната среда по чл. 20, ал. 1, т. 2 от ЗООС. Тези критерии вероятно ще бъдат узаконени с приемането на изменения и допълнения на ЗООС.

Д/ права на интелектуална собственост (чл. 4, пар. 4, буква „e“ от Орхуската конвенция). В ЗООС съществува аналогично ограничение на достъпа до информация - чл. 20, ал. 1 т. 3 от ЗООС (права на интелектуална собственост). Както и по-горе с основанията по чл. 4, пар. 4, букви „с“ и „d“ от Конвенцията, основанието по чл. 4, пар. 4, буква „e“ представлява специална разпоредба по отношение на разпоредбата на чл. 37, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ. Следователно компетентният орган ще трябва да прилага основанието по чл. 4, пар. 4, буква „e“ от Конвенцията.

В неофициални дискусии за достъп до информация за околната среда много често се говори, че копия на докладите за ОВОС не следва да се предоставят на граждани и организации, тъй като са предмет на авторско право (интелектуална собственост) с носители авторите на доклада за ОВОС. В страните с развита практика за достъп до информация за околната среда обаче докладът за ОВОС се счита за документ, който е изготвен за целите на публичната процедура за ОВОС, става част от документацията на публичната администрация и в този смисъл не може да има авторски права върху доклада за ОВОС. Освен това авторското право цели защита на правото на автора в случай на непозволено възпроизвеждане на обекта на авторско право. В случая с доклада за ОВОС, изготвен за едно конкретно инвестиционно предложение, което ще бъде осъществено в конкретни и неповторими условия на околната среда, не е ясно как този доклад може да бъде използван за оценка на въздействието върху околната среда на друго, повече или по-малко различно инвестиционно предложение.

Е/ конфиденциалност на лични данни или архиви (чл. 4, пар. 4, буква „f“ от Орхуската конвенция). Това основание е възпроизведено в чл. 20, ал. 1 т. 4 от ЗООС и препраща към Закона за защита на личните данни (ЗЗЛД). В ЗДОИ също така се заявява, че ЗДОИ не се прилага за достъпа до лични данни (чл. 2, ал. 3 от ЗДОИ).

В практиката за достъп до информация за околната среда е имало случай, когато достъпът до информация за околната среда (копия от актовете за извършени административни нарушения) е бил отказан от административния орган с мотива, че в актовете се съдържат лични данни - имената, адресите и длъжностите на съставителите и на свидетелите по актовете. Отказът за достъп до информация е бил на основание чл. 37, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ. ВАС отменя отказа за достъп до информация с мотива, че личните данни могат да бъдат защитени с отделянето на защитената информация от останалата информация.

Ж/ конфиденциалност на данните, предоставени от трета страна, без да има правно задължение да го направи (чл. 4, пар. 4, буква „g“ от Конвенцията). Това основание е дословно възпроизведено в чл. 20, ал. 1, т. 5 от ЗООС.

Проблем с прилагането на това основание може да възникне дотолкова, доколкото за някои видове информация основанията за „даване“ на информацията по смисъла на § 1, т. 11 от Допълнителните разпоредби на ЗООС може да се намира или в закона, или в индивидуалния административен акт (разрешителното). Администрацията трябва да бъде наясно за всяка една информация, която е предоставена от физическо или юридическо лице дали става дума за информация, предоставена от задължено лице или от лице, което няма задължението да го направи.

З/ информация за околната среда (чл. 4, пар. 4, буква „h“ от Орхуската конвенция). Това основание е дословно възпроизведено в чл. 20, ал. 1, т. 6 от ЗООС. Прилагането на текста не би следвало да представлява трудност за администрацията.

Продължава на следващата страница

Продължение от предишната страница

Важно:

- основанията за ограничаване на достъпа до информация по чл. 4, параграф 4, букви „с“, „d“, „e“, „g“ са специални законови основания за ограничаване на достъпа до информация. Компетентният орган трябва да прилага тези основания, вместо основаниято, предвидено в чл. 37, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ. Компетентният орган не може да отказва информация на основание чл. 37, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ, ако фактическото основание не попада в обхвата на някоя от правните хипотези на чл. 4, параграф 4, букви „с“, „d“, „e“, „g“ от Конвенцията.

И/ основанията за ограничаване на информацията, разгледани по-горе, се прилагат ограничително, като се отчита общественият интерес от разкриване на информацията (чл. 4, пар. 4, последно изр. от Конвенцията). Този текст е отчасти пренесен в чл. 20, ал. 4 от ЗООС. Пренесено е изискването за тест за обществена значимост, а е пропуснат изразът „основанията се прилагат ограничително“. След обнародване на текста на Орхуската конвенция и изискването за ограничително прилагане на основанията по чл. 4, пар. 4 ще стане част от вътрешното право.

Й/ ограниченията за достъп до информация не се отнасят до емисиите на вредни вещества в околната среда (чл. 4, пар. 4, последно изр. от Конвенцията). Това изискване на Конвенцията е пренесено в чл. 20, ал. 6 от ЗООС.

6/ Как да се прилага технически правилото за ограничаване на достъпа до информация?

А/ чл. 4, пар. 6 от Конвенцията задължава компетентните органи да предоставят информацията, която не е защитена по силата на параграфи 3 и 4, ако тази информация може да бъде отделена от останалата информация. Текстът на пар. 6 е пренесен в чл. 20, ал. 5 от ЗООС. ЗДОИ съдържа аналогично изискване - чл. 37, ал. 2 от ЗДОИ. И в трите текста е употребена думата „може“ и естественият въпрос е: Как трябва да бъдат тълкувани тези разпоредби? Тълкуването на трите текста може да води до само един извод и това е изводът, изложен в Ръководството. А именно - че администрацията трябва да положи максимални усилия (гарантира) за осигуряване възможността за разделяне на конфиденциалната от неконфиденциалната информация. В случай, че администрацията пропусне да осигури това разделяне, а е явно, че разделянето е технически възможно, ще се счита, че България не изпълнява задълженията си по Конвенцията.

Б/ изпълнението на изискването на чл. 4, пар. 5 от Конвенцията в случаите, когато се иска достъп до информация, засягаща трето лице (букви „с“, „d“, „e“, „g“ на чл. 4, пар. 4 от Конвенцията), е пряко свързано с въпроса: Кой и кога трябва да обозначи конфиденциалната информация?

ЗДОИ и ЗООС се разминават в регламентирането на този въпрос. Чл. 31 от ЗДОИ задължава административния орган, когато установи наличието на информация, отнасяща се до трето лице, да поиска съгласието на третото лице за разкриване на тази информация. Т. е. обозначаването на конфиденциалната информация става не в момента на даването на информацията от задълженото лице на съответния орган, а в един по-късен момент, когато тази информация е поискана от някое друго лице и компетентният орган, след като е изправен пред въпроса: дали част от информацията не е конфиденциална, се обръща към третото лице, за да иска неговото съгласие. Съмнително е дали удължаването на срока за предоставяне на информацията, предвидено в чл. 31 от ЗДОИ, е достатъчно за размяна на кореспонденция с третото засегнато лице и за преценка как да се предостави информацията при условията на чл. 31, ал. 4 от ЗДОИ.

ЗООС съдържа начало на едно по-разумно разрешение на въпроса. В чл. 20, ал. 3 от ЗООС се съдържа изискването лицата, които дават информация за околната среда, да обозначават информацията, за която съществува някое от ограниченията за достъп. Това означава, че обозначаването на конфиденциалната информация става още на етапа на даването на информацията. Това изискване облагодетелства администрацията, ако тя не процедурира по реда на чл. 31 от ЗДОИ при предоставяне на информация за околната среда и се окаже, че предоставената информация съдържа част, която е конфиденциална. В този случай администрацията може да отговори на упрека за нарушаване на ЗДОИ с възражението, че всъщност задълженото лице не е изпълнило изискването на чл. 20, ал. 3 от ЗООС. Администрацията може да настоява, че никой не може да черпи права от неправомерното си поведение.

Продължава на следващата страница

Продължение от предишната страница

Същевременно нито ЗООС, нито ЗДОИ, а още по-малко Орхуската конвенция съдържат механизъм за разрешаване на евентуални спорове между администрацията и третите заинтересовани лица. Такъв механизъм трябва да бъде създаден в бъдеще. Би било прекарно, ако се регламентира и задължително описание на характера и вида на неразкритата информация (по подобие на т. нар. „втори текст“ според холандската уредба, коментирана в Ръководството).

Дотогава администрацията би могла да процедира по следния начин:

- да насърчава задължените лица да обозначават конфиденциалната информация - т. е. да изпълняват задълженията си по чл. 20, ал. 3 от ЗООС;
- да насърчава задължените лица да мотивират възраженията си за конфиденциалност още при даване на информацията (дори и без да има такова изискване в закона);
- в случай на искане за предоставяне на информация, съдържаща конфиденциална информация да поиска съгласието на задължените лица по реда на чл. 31 от ЗДОИ;
- в случай на липса на съгласие или при отказ на третото лице, да предостави информацията по реда на чл. 31, ал. 4 от ЗДОИ, като без да разкрива информацията, отнасяща се до третото лице, да даде обяснение, еквивалентно на т. нар. втори текст в Холандия - обяснение в общи линии на съдържанието на неразкритата информация. Ако българската администрация приложи тази добра практика, решаването на спорове относно основателността на възраженията за конфиденциалност на информацията би било улеснено във висша степен. Предоставянето на т. нар. втори текст не е забранено от закона и би могло да стане като част от мотивите за отказ за предоставяне на информацията.

Член 5

СЪБИРАНЕ И РАЗПРОСТРАНЕНИЕ НА ИНФОРМАЦИЯ ЗА ОКОЛНАТА СРЕДА

В член 5 се третира задълженията на Страните и държавните органи да събират и разпространяват информация за околната среда. Той обхваща широка гама от различни видове информация, които Страните трябва активно да предоставят на членовете на обществеността. Следователно в член 5 се определят видовете информация, за които се отнася това по-активно задължение за събиране и разпространение. Като цяло той обхваща такива видове информация като информация във връзка с извънредни ситуации, информация за продукти, информация за отделяне и пренос на замърсители, информация за закони, политики и стратегии и информация за това как да се получи информация. В някои от разпоредбите му се съдържа изискването Страните или държавните органи да предприемат конкретни мерки за събиране и разпространение. В други разпоредби на Страните и държавните органи се дават някои насоки относно желани краен резултат, като се предоставя възможност за избор на процедура и методи на изпълнение.

В член 5 се набляга в най-голяма степен на конкретни насоки за осъществяване на събирането и разпространението на информация за околната среда. При това в него често се предлагат редица стъпки за изпълнение на разпоредбите, като на всяка Страна се дава възможност да избира как точно да се изпълни общото задължение. В дадената по-долу таблица се очертава основното задължение съгласно всяка разпоредба и се посочват елементи, свързани с приложението, които се съдържат в самата Конвенция. Целта на тези елементи е да насочват Страните и държавните органи при въвеждането на задълженията по Конвенцията в националната им нормативна уредба и при определянето на това как да се направи така, че прилагането на Конвенцията да даде най-добри практически резултати.

Разпоредба	Задължение	Елементи на приложение
Член 5, алинея 1	Общи задължения на Страните да гарантират, че държавните органи събират, разполагат с и разпространяват информация за околната среда	<ul style="list-style-type: none"> ● Имаща отношение към техните функции ● Адекватен поток информация в държавните органи ● Незабавно разпространение в случай на неизбежна заплаха за човешкото здраве или околната среда

Член 5, алинея 2	Практически мерки за осигуряване достъпност на информацията	<ul style="list-style-type: none"> • Списъци, регистри или архиви, достъпни за обществеността без заплащане • Съдействие на обществеността при търсенето на информация • Пунктове за връзка
Член 5, алинея 3	Цели да се гарантира, че в крайна сметка информацията ще бъде достъпна в електронна форма	<ul style="list-style-type: none"> • Достъпна чрез обществените телекомуникационни мрежи
Член 5, алинея 4	Съдържа изискването за национални доклади за състоянието на околната среда	<ul style="list-style-type: none"> • Регулярни интервали от време, не по-дълги от три или четири години
Член 5, алинея 5	Изисква от правителството да разпространява законодателни актове и политически документи	
Член 5, алинея 6	Отнася се за общественото разпространение на информация, с която разполагат частни лица	<ul style="list-style-type: none"> • Рамка от доброволни схеми за екомаркировка и екоодит
Член 5, алинея 7	Съдържа изискване към органите на държавната власт да публикуват информация относно вземането на решения и изготвянето на политики, свързани с околната среда	
Член 5, алинея 8	Съдържа изискване за механизми за разпространение на информация за продуктите, свързана с околната среда, сред потребителите	<ul style="list-style-type: none"> • Дава възможност на потребителите да правят избор въз основа на получена информация
Член 5, алинея 9	Отнася се за разработването на национални системи за поддръжка на информация за отделянето и преноса на замърсители	<ul style="list-style-type: none"> • Съгласувана национална система • Структурирана, компютъризирана, обществено достъпна база данни • Съставена посредством стандартизирано отчитане
Член 5, алинея 10	Включва изброените в член 4 факултативни изключения от задължението за разкриване на информация	

Докато член 4 е приложим за „информация за околната среда“, член 5 се отнася до определени категории информация. Изискванията за активно събиране и разпространение на информация от органите на държавната власт предполагат, че в известен смисъл е спешно и важно определени видове информация да достигнат до обществеността. Това включва информация в аварийни ситуации, информация, необходима на обществеността, за да взема решения в ежедневието си живот, информация от съществено значение за основни обществени решения и политики и информация за улесняване на прилагането на самата Конвенция. В представената по-долу таблица са изложени, по разпоредби, видовете информация, съдържащи се във всяко общо изискване.

Разпоредба	Изискване	Вид информация
Член 5, алинея 1	<ul style="list-style-type: none"> Разполагат с информация и я актуализират Адекватен поток в държавните органи В случай на неизбежна заплаха за общественото здраве или околната среда 	<ul style="list-style-type: none"> Информация за околната среда, имаща отношение към функциите Информация относно планирани или текущи дейности, които могат да окажат значително въздействие върху околната среда Цялата информация, която би дала възможност на обществеността да вземе мерки за предотвратяване или намаляване на вредите, произтичащи от заплахата, и с която разполага държавен орган
Член 5, алинея 2	<ul style="list-style-type: none"> Предоставяне на достатъчно информация 	<ul style="list-style-type: none"> Вид и обхват, срокове, условия и процедури за получаване на информация за околната среда
Член 5, алинея 3	<ul style="list-style-type: none"> Електронни бази данни 	<ul style="list-style-type: none"> Информация за околната среда Доклади за състоянието на околната среда Нормативни актове Политики, планове, програми и екологични споразумения
Член 5, алинея 4	<ul style="list-style-type: none"> Национален доклад за състоянието на околната среда 	<ul style="list-style-type: none"> Информация за качеството на околната среда Информация за натоварването на околната среда
Член 5, алинея 5	<ul style="list-style-type: none"> Мерки за разпространение 	<ul style="list-style-type: none"> Закони, политики и доклади за напредъка в изпълнението Международни споразумения по екологични въпроси
Член 5, алинея 6	<ul style="list-style-type: none"> Насърчаване на определени предприятия да информират пряко обществеността 	<ul style="list-style-type: none"> Въздействие на дейностите и продуктите им
Член 5, алинея 7	<ul style="list-style-type: none"> Публикуване 	<ul style="list-style-type: none"> Факти и анализи на фактите за предложенията относно политиката Пояснителни материали за контактите с обществеността съгласно Конвенцията Информация за изпълнението на държавните функции, имащи отношение към околната среда
Член 5, алинея 8	<ul style="list-style-type: none"> Разработване на механизми 	<ul style="list-style-type: none"> Информация за продуктите
Член 5, алинея 9	<ul style="list-style-type: none"> Мерки за създаване на инвентарни списъци и регистри на замърсяването 	<ul style="list-style-type: none"> Постъпване, отделяне и пренос на определен набор от вещества и продукти
Член 5, алинея 10	<ul style="list-style-type: none"> Изключения 	

1. Всяка Страна гарантира, че:

а/ държавните органи разполагат с информацията за околната среда, имаща отношение към техните функции, и я актуализират;

Член 5, алинея 1 а/ съдържа изискването държавните органи да разполагат с информацията за околната среда, имаща отношение към функциите им, и да я актуализират. Както вече беше отбелязано, определение на „информация за околната среда“ е дадено по-горе в Конвенцията (чл. 2, ал. 3). В настоящата разпоредба се определя още по-точно видът информация за околната среда, с която държавните органи трябва да разполагат и която следва да актуализират като имаща отношение към функциите им. Например от

органите, отговарящи за водите, би се очаквало да разполагат с информация, касаеща водните ресурси, но не непременно данни за емисиите във въздуха, както и да актуализират тази информация.

В Конвенцията не се дават много насоки за това как да се изпълни това изискване. Страните обаче могат да обмислят създаването на системи, които осигуряват редовен поток информация от предприятия, системи за следене, изследователи и други към отговорните държавни органи. Такъв поток информация би помогнал на Страните да изпълнят изискването към държавните органи да разполагат с информация, имаща отношение към дейността им, и да я актуализират. Така че това изискване предполага надеждна система за събиране на информация, като представената в член 5, алинея 1 b/. То предполага и надеждни системи за съхранение на информация, като практическите мерки, които се изискват по член 5, алинея 2 b/. Когато информационният поток е вече създаден и информацията се съхранява в добре организирани архиви или регистри, държавните органи ще установят, че информацията може да се актуализира незабавно след получаването на нови доклади от предприятия и други. Добри примери в това отношение са емисиите във въздуха и качеството на атмосферния въздух, които обикновено се следят ежедневно.

Насоки за изпълнение на „разполагат с и актуализират“

- Създаване на система за водене на записи и докладване на ниво предприятие;
- Създаване на системи за следене с редовно докладване;
- Създаване на системи за изследване с редовно докладване.

b/ са създадени задължителни системи за осигуряване на адекватно подаване на информация към държавните органи относно планираните или текущи дейности, които могат да окажат значително въздействие върху околната среда;

Член 5, алинея 1 b/ съдържа изискването за задължителни системи за осигуряване на адекватен поток информация в държавните органи. Информацията се отнася до планирани или текущи дейности, които потенциално биха могли да „окажат значително въздействие“ върху околната среда, което може да означава положителен или отрицателен ефект. (Виж обяснението на „значителен“ в коментара към член 6, алинея 1.)

За да изпълнят тази разпоредба, Страните могат да наложат различни изисквания на държавните и частните субекти. Един от начините за прилагане на тази разпоредба е чрез задължителни програми за следене (мониторинг) и изследване. Друг начин е чрез системи за самонаблюдение и водене на записи, с помощта на апаратура,

на данни като тези за емисиите във въздуха и водата и депонирането на отпадъци.

Правителствата често делегират задълженията за следенето на специализирани агенции, лаборатории, университети или псевдодържавни институции. Те би следвало да се смятат за държавни органи съгласно член 2, алинея 2 b/ или c/ дотолкова, доколкото отговарят на изискванията в този член.

В много държави съществува и изискване предприятията да наблюдават собствените си емисии и други дейности, които оказват въздействие върху околната среда. От предприятията може да се изисква да водят записи при следенето (мониторинга) и периодично да докладват тази информация на съответния държавен орган. Например в Беларус Министерството на статистиката събира информация за емисиите, отделянето на отпадни води, депонирането на отпадъци и мерките за защита на околната среда на ниво предприятие. Законът изисква всички предприятия и институции, независимо от това чия собственост са, да предоставят такава информация. Руската федерация предлага примери за няколко начина, по които една страна може да създаде задължителен поток информация от частни субекти към държавните органи. Например от 1993 г. насам в Руската федерация има система за екологично наблюдение, която осигурява поток информация от частните субекти към държавните органи. Държавните органи редовно получават информация от предприятията замърсители. Допълнителен източник е информацията, която частните субекти трябва да предоставят на държавните органи в рамките на системата за лицензиране и подновяване на лицензите.

Елементи на възможни системи за осигуряване на поток от информация

- Държавните органи следят емисиите и качеството на околната среда;
- Държавните органи провеждат изследвания на околната среда;
- Предприятията наблюдават емисиите редовно;
- Предприятията водят записи при следенето на емисиите си;
- Предприятията докладват на държавните органи данните от мониторинга на емисиите;
- Държавните органи водят записи за информацията, предоставена при издаването на разрешителни и други лицензионни процедури.

с/ в случай на непосредствена заплаха за човешкото здраве или околната среда, причинена от човешка дейност или природно бедствие, цялата информация, която би дала възможност на обществеността да вземе мерки за предотвратяване или намаляване на вредите, произтичащи от заплахата, и с която заплахата, държавен орган, се разпространява незабавно сред членовете на обществото, които могат да бъдат засегнати.

Член 5, алинея 1 с/ съдържа изискване към държавните органи да осведомяват обществеността в случай на екологични бедствия. В тази разпоредба изискването за разпространение на информация се задейства от всяка „неизбежна заплаха“ за човешкото здраве или за околната среда. Това означава, че не са необходими действителни щети, за да се изиска разпространението. В Конвенцията не се прави разграничение между заплахи вследствие на човешка дейност и на природни бедствия; и двата вида се третира с еднаква тежест. В Конвенцията се придава еднаква тежест и независимо от това дали обект на заплахата е човешкото здраве или околната среда.

Съгласно Конвенцията информацията, която държавните органи трябва да разпространят, включва всичко, което би дало възможност на обществеността да вземе мерки за предотвратяване или намаляване на вредите, произтичащи от заплахата. Информацията, която би дала възможност на обществеността да вземе превантивни или облекчаващи ситуацията мерки, може да включва препоръки за безопасността, прогнози относно възможното развитие на заплахата, резултати от разследвания и проучвания, както и доклади за предприети корективни и превантивни действия.

Международни правни актове относно екологични аварии

Екологични бедствия, предизвикани от аварии с промишлени и опасни вещества, като тези в Чернобилската ядрена централа (Украйна) и химическия завод в Бопал (Индия), насочиха вниманието към правото на гражданите да знаят.

- Директивите Севесо: директивите на Европейския съвет относно опасността от големи аварии при определени промишлени дейности и опасността от големи аварии с опасни вещества;
- Конвенция на ИКЕ на ООН за трансграничните ефекти на промишлените аварии (Хелзинки, 1992 г.).

В Конвенцията се отдава голямо значение на бързото разпространение на информация, благодарение на която може да се спаси животът на хора или да се предотврати увреждане на околната среда. Държавният орган трябва да разпространи информацията незабавно. Разпространението без забавяне може да спомогне за спасяване на живот и за предотвратяване на щети в ситуации на неизбежна заплаха за човешкото здраве или околната среда. През 1998 г. беше гледано дело по този въпрос от Европейския съд по правата на човека. Органите на държавната власт пропуснали да разпространят съществена информация, която би дала възможност на гражданите да оценят рисковете за себе си и семействата си, ако продължат да живеят в град, изложен на особено голяма опасност от аварии в местна фабрика за производство на торове. Съдът стигнал до заключението, че като не е предоставила своевременно информация, държавата не е изпълнила задължението си да гарантира правото на тъжителя на уважение към личния му и семеен живот.

Готовност за действия в аварийна ситуация

- Изискване към държавните органи, особено местните, да изготвят планове за действия в аварийни ситуации;
- Мерки за осведомяване на органите на местната власт, на болниците, службите за противопожарна охрана и за спешна медицинска помощ и на гражданите, които могат да се приложат незабавно;
- Използване на местните радиостанции, вестници, телевизионни станции и системи за обществено разгласяване;
- Провеждане на обучение на персонал за справяне с аварийни ситуации и особено за боравене с опасни вещества.

Широтата на разпространение на информацията се определя от желанието на държавните органи. В Конвенцията се определя минимално задължение за разпространение на информацията сред членове на обществеността, които могат да бъдат засегнати. В някои случаи това е цялата страна, в други може да включва членове на обществеността в съседни страни, а в трети може да се сведе до определен район. Използването на думата „може“ показва, че е достатъчно да съществува умерена възможност членове на обществеността да бъдат засегнати, за да се задължи държавният орган да ги информира.

За да се улесни приложението на тази разпоредба, Страните могат да определят кой държавен орган за кой тип информация е отговорен и при какви обстоятелства. Страните могат да създадат система за връзка в аварийни ситуации, която да бъде използвана при такива условия. Например в Беларус Министерството на извънредните ситуации отговаря за разпространението на информация за околната среда в случай на бедствие. Центърът за радиационен контрол и наблюдение има система за ранно предупреждение и контрол при аварии и отговаря за предоставянето на тази информация на правителството и на обществеността. Органите на местната власт са в най-добра позиция за разпространение на някои видове информация.

Изпълнение на задължението за събиране и разпространение

- *Държавните органи трябва да разполагат с надеждна система за събиране и актуализиране на информация за околната среда.* Информацията може да се събира и актуализира чрез ясни изисквания и процедури за наблюдение, водене на записи и докладване както от частните предприятия, така и от държавните агенции;
- *Държавните органи трябва да разполагат с информация за околната среда.* Това може да се постигне чрез структурирани системи от регистри, архиви и списъци;
- *Държавните органи се нуждаят от система за незабавно разпространение на информация при извънредни ситуации.* Тази мярка може да бъде осъществена чрез установени процедури за подаване на информация чрез радио, вестници и телевизия, както и пряко на персонала на звената за спешна здравна помощ и представителите на местната власт.

Изискванията на букви „а“ и „b“ на чл. 5 в българските условия ще се оценяват според появата (или липсата) на случаи, които показват нарушения на тези текстове от Конвенцията. В настоящия момент е трудно да се даде конкретно указание за администрацията, така че да се осигури спазването на букви „а“ и „b“. Все пак е добре при появата на конкретна ситуация, указваща на вероятно нарушение на букви „а“ и „b“, администрацията да взема своевременни мерки за отстраняване на липсата на необходимата информация за изпълнение на функциите (буква „а“) или за възстановяване на информационната връзка (адекватност на потока информация) в процеса на управление на околната среда (буква „b“).

В ЗООС съществува разпоредба, която съответства на буква „с“ на пар. 1 от чл. 5. Това е чл. 23 от ЗООС. Единствената разлика във формулировките на чл. 23 от ЗООС и на чл. 5, пар. 1, буква „с“ е, че в чл. 23 от ЗООС задължението на компетентните органи за уведомяване на засегнатото население за настъпилото наднормено замърсяване като че ли е предпоставено от уведомлението, направено от лицата, отговорни за спазването на нормите. Докато чл. 5, пар. 1, буква „с“ категорично възлага задължението за уведомяване на засегнатото население на държавните органи.

2. Всяка Страна гарантира, че в рамките на националното законодателство държавните органи предоставят информация за околната среда на обществеността по прозрачен начин и че съществува ефективен достъп до информация за околната среда *inter alia* чрез:

Опитът показва, че самото наличие на закон или наредба, предоставящи на обществеността достъп до информация, не гарантира достъпа на практика. Член 5, алинея 2 съдържа изискването Страните да направят така, че когато държавните органи предоставят достъп до информация за околната среда, те да го правят открито и да гарантират, че информацията е наистина достъпна. От Страните се изисква да предприемат тези действия „в рамките на националното законодателство“. Първо, това означава, че Страните трябва да са въвели задълженията и механизмите по член 5, алинея 2 в националната си нормативна база. Това означава и че Страните могат да подхождат гъвкаво при прилагането на тази разпоредба в границите на собствената си национална нормативна уредба. Член 5, алинея 2 действително съдържа изискване за минимум от няколко конкретни механизма за осигуряване на прозрачност и ефективен достъп до информацията, като всички те могат да бъдат структурирани малко по-различно в зависимост от националната правна система.

Прозрачност означава, че обществеността може ясно да проследи пътя на информацията за околната среда, да разбере произхода ѝ, критериите, които ръководят събирането, съхранението и разпространението ѝ и начина, по който може да бъде получена. Така че член 5, алинея 2 се основава на член 3, алинея 1, съдържаща изискването Страните да създадат и поддържат ясна и прозрачна рамка за прилагане на Конвенцията, и на член 3, алинея 2, изискваща от длъжностните лица да подпомагат обществеността в търсенето на достъп до информация.

Ефективен достъп до информация

Съществува огромна разлика между това информацията да се предостави на обществеността в минималистичния смисъл на думата - да не е секретна, и действително да се направи така, че тя да е достъпна в лесна за употреба форма, която отразява потребностите и интересите на обществото. Разликата е добре илюстрирана от Интернет страницата, създадена от неправителствената организация „Приятелите на земята“ в Обединеното кралство. В рамките на този проект е взета обществено достъпна информация от Описа на химическите вещества, отделяни в околната среда, на Агенцията по околната среда на Обединеното кралство и е въведена в база данни от типа GIS (geographical information system - географска информационна система). Новата Интернет страница предизвикала масов обществен интерес към данни, които вече били обществено достояние, но били удостоени с малко внимание, тъй като били в неудобна форма и било трудно да се сортират.

„Ефективен достъп“ означава, че с изградените информационни системи трябва да се постига повече от това просто да се предоставя информацията на обществеността. Записи, бази данни и документи могат да се смятат за ефективно достъпни, когато например обществеността може да търси конкретна информация, или когато има лесен достъп в удобно работно време, на удобно място, чрез удобно оборудване като копирни машини и т. н. Например органът, занимаващ се с въпросите на околната среда в Корк (Ирландия), дава възможност да се заемат копия от големи документи, за да бъдат те ефективно достъпни за членовете на обществеността.

В изложените по-долу разпоредби на член 5, алинея 2 са формулирани конкретни изисквания за това как Страните да постигнат прозрачност и ефективна достъпност. Конвенцията предвижда това да са минималните изисквания; изразът „*inter alia*“ означава, че Страните могат да добавят всякакви механизми, които те смятат за необходими или желателни за постигането на прозрачност и ефективност на достъпа.

а/ предоставяне на достатъчно информация на обществеността относно вида и обхвата на информацията за околната среда, с която разполагат съответ-

В член 5, алинея 2 а/ е даден един пример за вид информация, попадаща под действието този член. Член 5, алинея 2 обхваща не само информация за околната среда, но и информация за това кои са най-добрите начини да се получи достъп до информация за околната среда. Обществостта ще има много по-добър достъп до информация за околната среда, ако е осведомена за вида информация, която е на разположение, за това къде се съхранява тя, за усло-

ните държавни органи, основните положения и условия, при които тази информация се предоставя и е достъпна, и процедурата за нейното получаване;

вията за получаването ѝ, ако има такива, както и за процедурите за получаването ѝ. Съгласно Конвенцията информацията трябва да е „достатъчна“ или достатъчно пълна, за да се гарантира, че тя помага на обществеността да получи ефективен достъп до информацията.

Информация за информацията („метаинформация“)

В Австрия член 10 от Федералния закон за информацията за околната среда задължава федералното Министерство на екологията да въведе каталог на екологичните данни за информиране на обществеността. Националният Каталог на екологичните данни (UDK) е изготвен, за да се спомогне за намирането на информация за околната среда. UDK е компютъризирана база данни, която е на разположение на обществеността от 1995 година. Тя предоставя информация за това кой с каква информация за околната среда разполага, както и друга полезна информация по екологични въпроси и е достъпна по Интернет. Европейската агенция по околната среда (ЕЕА) чрез своя тематичен център Каталог на източниците на данни в Ханوفر (Германия) насърчава развитието на национални системи за метаинформация във всяка от своите страни членки и изгражда капацитет в страните кандидатки за членство в ЕС да разработят подобни системи.

Нещо повече, държавните органи трябва да предоставят достатъчно информация за основните срокове и условия, при които се дава достъп до информацията за околната среда, и за процедурата, чрез която тя може да бъде получена. Това може да се направи чрез информационни издания, обяви в държавни издания, обяви на държавни Интернет страници, безплатно излъчвани телевизионни или радиосъобщения на организации с нестопанска цел в подкрепа на обществени каузи, или като част от каталози с информация за околната среда, като описаните в карето по-горе.

В България, със своя заповед №110/11. 02. 2003 г., министърът на околната среда и водите нарежда създаването и публикуването в Интернет страницата на Изпълнителната Агенция по околна среда (ИАОС) на описание на информационните масиви и ресурси, съдържащи информация за околната среда, което се определя като Каталог на източниците на информация за околната среда.

Информацията в каталога е организирана в две основни категории:

- адреси на организации и личности за контакт;
- данни за информационните масиви и ресурси, разделени в 4 основни класа /електронни бази данни; документи/регистри; карти; други.

Данните обхващат информационни ресурси, свързани:

- с компонентите на околната среда;
- с факторите на въздействие върху околната среда;
- с глоби, санкции и др. принудителни административни мерки;
- с концесии, лицензи, разрешителни в областта на околната среда;
- с инвестиционни, институционални и др. проекти в областта на околната среда;
- с инвестиционни, институционални и др. програми в областта на околната среда или с интеграцията на съображенията за околната среда в другите секторни икономически политики /земеделие, транспорт, енергетика, туризъм/;
- със здравето на хората вследствие влиянието на околната среда.

Каталогът е публикуван на адрес: <http://nfp-bg.eionet.eu.int/cds-bg/main.htm>

b/ създаване и поддържане на практическа систематизация като:

В алинея 2 b/ прозрачността и ефективността се определят допълнително от гледна точка на практическите мерки за достъп до информацията. Конвенцията съдържа изискването Страните да въведат и поддържат практически мерки. В това отношение съществува избор между различни възможности, които могат да включват например обществено достъпни списъци, регистри или архиви; съдействие на обществеността; и определяне на пунктове за връзка. С

тях се цели да се улесни достъпът както до самата информация, така и до информацията за това как да се получи информация, спомената в алинея 2 а/ по-горе. В Конвенцията са включени примери за практически мерки, които вероятно ще бъдат полезни на Страните при прилагането ѝ.

/i/ обществено достъпни списъци, регистри или архиви;

В Конвенцията са включени обществено достъпни списъци, регистри или архиви като примери за това как дадена Страна може да изпълни изискването за създаване и поддържане на практически мерки за достъп до информация за околната среда и информация за това къде да се намери тази информация.

Един възможен начин за Страните да създадат практически мерки за достъп до информация е чрез списъци, регистри или системи от архиви. Думите „списъци“, „регистра“ и „архиви“ често се използват като взаимно заменяеми в системите на различните страни. Формата на списъците, регистрите или архивите може да варира. В някои случаи тя може да е традиционна, на хартия, съхранявана например в библиотека; в други може да е компютърна база данни в електронна форма.

Списъци, регистри и архиви могат да се използват за компилиране на информация, предоставена от частни източници или събрана от органите на държавната власт. Те могат да бъдат от полза и за обществеността, и за държавните органи. Когато член на обществеността има възможност да разгледа списък, регистър или архив, той или тя може да формулира молбата си за информация по по-целенасочен и точен начин. Това може да спести време, да улесни обработката на молбите за информация и да намали разходите. В отделните страни има множество различни видове регистри, списъци и архиви с информация за околната среда. Не е необходимо обществените регистри, списъци и архиви да са централизирани на национално ниво - те могат да се съхраняват по места, в библиотеки или офиси на органите на местната власт в цялата страната.

Регистрите, списъците и архивите могат да съдържат самата информация за околната среда или справки за това какви документи съществуват и къде могат да се намерят. Например в Обединеното кралство съществува доста голяма система от „публични регистри“, включваща широк обхват от информация като градоустройствени молби, списъци на безстопанствени кучета и документи за оценка на пестициди. Регистрите са архиви с информация, поддържана съгласно изискванията на определени законодателни актове, в които се уточнява точното естество на информацията, която следва да е на разположение на обществеността, а обикновено и мястото, където следва да е разположена. Често информацията се съхранява на хартиен носител, а регистърът обикновено се пази в офис, който може да се посещава от представители на обществеността в обичайното работно време. Обикновено могат да бъдат получени копия срещу заплащане на такса. Някои регистри се състоят от компютъризирани архиви и в този случай е необходим оператор за осигуряване на достъп до архивите и може да е необходимо да се направи предварителна уговорка, но все по-голям обем информация от обществените регистри е достъпна чрез Интернет, който дава възможност за обществен достъп по целия свят.

Избрани обществени регистри в Обединеното кралство

Регистър на молбите за пускане или продажба на генетично модифицирани организми
 Документи във връзка с оценката на пестициди
 Регистър на известия за принудителни мерки във връзка с пестициди
 Планов регистър
 Интегриран регистър за контрол на замърсяването
 Регистър на органите на местна власт за замърсяването на въздуха
 Регистър на съгласията във връзка с опасни вещества
 Регистър на обектите, на които се съхраняват 25 тона опасни вещества
 Регистър на радиоактивните вещества
 Регистър на известията за планирана работа по дърветата в защитени зони
 Регистър на качеството на питейната вода
 Регистър на лицензите за депониране в море
 Карти на зони, които имат проблеми с нитрати
 Регистър на отточни води в търговията
 Регистър на качеството на водата
 Карти, показващи сладководните граници на реките
 Регистър на лицензите за управление на отпадъците

Списъците, регистрите и архивите могат да съдържат и всички документи, отнасящи се до определен случай. Те могат да съдържат набори от документи, отнасящи се до даден процесът на вземане на решения, включително проекти, общи анализи, публични коментари, алтернативни предложения, временни решения и протоколи от всички срещи. Например министерството на околната среда би могло да поддържа обществено достъпен регистър или архив с цялата документация във връзка със случай на оценка на въздействието върху околната среда или на лицензиране. Това би спомогнало да се изпълни изискването в член 6, алинея 6 държавните органи да дават възможност на обществеността да разглежда цялата информация, имаща отношение към процеса на вземане на решения. Освен това така биха се създали записи, които да послужат при вземането на решения в случай на обжалване съгласно член 9 относно достъпа до правосъдие.

/ii/ изисквания към длъжностните лица за оказване на съдействие на обществеността при получаването на достъп до информация съгласно тази Конвенция;

Втори вид практически мерки за осигуряване на ефективен достъп до информация е задължаването на длъжностните лица да съдействат на обществеността при изискването на информация. Тази разпоредба е пример за начин да се изпълни задължението по член 3, алинея 2 да се дават насоки на обществеността при търсенето на достъп до информация. Страните могат да въведат изискване към държавните органи да оказват помощ на членовете на обществеността при формулиране на молбите им, ако това е необходимо.

В много случаи може да се наложи Страните да направят повече от това просто да въведат изискване към длъжностните лица да оказват помощ на обществеността. Страните могат да предоставят и обучение на длъжностните лица по законите и подзаконовите актове за достъп до информация, включително насоки за разбиране на изключенията и как да се гарантира, че обществеността ще получава навременен, прозрачен и ефективен достъп до информация.

/iii/ определянето на места за връзка; и

Последната практическа мярка, за която съществува изискване в Конвенцията, е държавните органи да определят пунктове за връзка за всеки орган, за да се улесни общественият достъп. Пунктовете

за контакт са особено полезни, когато много хора са заинтересовани от получаване на достъп до информация. Публично определен офис или индивидуален пункт за връзка ще улеснят и ускорят процеса на получаване на достъп до информация от членовете на обществото.

Докато обмислят въпроса как да се приложи тази разпоредба, Страните могат да помислят за определяне на индивидуални пунктове за връзка в конкретни случаи, като например оценка на въздействието върху околната среда, издаването на разрешителни или създаването на правила. В някои страни съществува изискване всеки път, когато държавен орган обяви разкриване на процедура, например за лицензиране или оценка на въздействието върху околната среда, която дава възможност за обществено участие, той задължително да включва в обявата пункт за връзка, за да се улесни достъпа до информация. Член 6, алинея 2 относно общественото участие съдържа изискването обявата да посочва държавния орган, от който може да се получи информация.

Като цяло, един ефективен начин да се създадат такива пунктове за връзка е чрез специална служба или офис за информация за околната среда. Например в Ирландия държавната Служба за информация за околната среда (ENFO) има обширна база данни и библиотека по въпросите на околната среда и предлага редица информационни материали в лесно достъпен формат. Тя действа в отворен за свободно посещение информационен център в Дъблин, с помощта на мрежа за разпространение на информация из страната. Все по-голям обем информация става достъпен в електронна форма (CD-ROM) и чрез Интернет страницата на ENFO (www.enfo.ie).

Насоки за изпълнение на разпоредбата за национални служби за информация за околната среда

Мрежата ИНФОТЕРА към Програмата на ООН за околната среда (UNEP) помага на страните да създадат интегрирана служба за информация за околната среда в съответствие със следните насоки:

- Лесен обществен достъп до широкообхватна и достоверна информация за околната среда;
- Съдържанието и форматът на информацията по същество следва да бъдат съобразени с потребностите на потребителите, т. е. да бъдат обусловени от търсенето;

Продължение от предишната страница

- Услугата се предоставя съвместно от консорциум от доставчици на информация и представителна група от големи потребители от страна на търсещите информация;
- Когато това е удачно, доставчиците на информация трябва да използват обществено достъпни справочни центрове;
- Обслужването се координира от определен от правителството национален координатор;
- Службата използва метаинформационна система за предоставяне на услугата пренасочване към подходящия източник на информация по същество - по-специално технически сложни данни, като компютъризирани карти и информация с геопрепратки;
- Когато е възможно, се използват съвременни информационни и комуникационни технологии, за да се улесни отправянето на структурирани запитвания от клиенти, съобразени с техните потребности;
- Осигурява се информационно обезпечение на национални програми за екологично обучение;
- Лесно достъпна за лицата, изготвящи политики и вземащи решения, за учените, плановиците, изследователите, стопанските организации и широката общественост;
- Национален координатор, включен в звено към националното правителство с най-голяма концентрация на информация за околната среда, и експертни умения и познания в областта на околната среда;
- Окомплектована с професионален персонал, с осигурено информационно обслужване и обезпечение от гледна точка на изчислителна техника и телекомуникации;
- Службата трябва да насърчава обмена на информация за околната среда и опит между страни със сходни информационни потребности.

с/ предоставяне на безплатен достъп до информация за околната среда, съдържаща се в списъците, регистрите или архивите, посочени в точка /b/, /i/.

Член 5, алинея 2 (с) дава възможност на Страните да разберат по-добре прозрачността и ефективността на достъпа до информация като третира въпроса за разходите. Конвенцията съдържа изискването държавните органи да предоставят достъп до информацията за околната среда, съдържаща се в списъците, регистрите или архивите, безплатно. Съгласно член 4, алинея 8 на държавните органи се позволява да събират разумна такса за предоставянето на информация. От член 5, алинея 2 с/ става ясно, че на държавните органи не се позволява да събират такса за разглеждането на информация, съхранявана в обществено достъпни списъци, регистри или архиви.

Изискванията на чл. 5, пар. 2 в българските условия са до голяма степен изпълнени. Изискванията на буква „а“ се изпълняват чрез механизмите, предвидени от чл. 15-16 от ЗДОИ и чл. 24-25 от ЗООС. Министърът на околната среда и водите вече публикува и две заповеди, с които изпълнява задължението си по чл. 24-25 от ЗООС във връзка с чл. 15, ал. 1, т. 3 и 15, ал. 2 от ЗДОИ - заповеди № 110/11. 02. 2003 г. и № 111/11. 02. 2003 г. С първата се разпорежда създаването и публикуването на каталог на източниците на екологична информация, а с втората се определят мерки за изпълнение на изискванията на чл. 15, ал. 2 от ЗДОИ.

Изискванията на буква „б“ са по-разнообразни и вътрешното българско законодателство не отговаря на всичките. Първото от тези изисквания - създаването на обществено достъпни списъци, регистри или архиви, може да се счита за изпълнено със създаването на регистрите, предвидени в ЗООС. Това са: а) регистър на експертите по ОВОС - чл. 83, ал. 4 от ЗООС; б) регистър с данни за процедурата за ОВОС - чл. 102 от ЗООС; в) регистър на комплексните разрешителни и съпътстващата ги документация - чл. 114 от ЗООС; г) регистър с данни за резултатите от издаването, преразглеждането и изменянето на комплексните разрешителни - чл. 129 от ЗООС; д) регистър на организациите, които отговарят на изискванията на Националната схема за управление по околна среда и одитиране - чл. 134 от ЗООС; е) регистър на издадените разрешителни за водоползване и ползване на водни обекти; ж) регистър на издадените разрешителни за дейности по третиране на отпадъци. Всички тези регистри са публични.

3. Всяка Страна гарантира, че постепенно нараства обемът на информацията за околната среда, съдържаща се в електронните бази данни, които са лесно достъпни за обществеността чрез обществените телекомуникационни мрежи. Достъпната в тази форма информация трябва да включва:

Член 5, алинея 3 съдържа изискването Страните да увеличат усилията си за събиране и разпространение на информация, като използват електронни информационни системи. Промените в информационните технологии водят до революция в начина, по който държавните органи и обществеността създават, съхраняват и пренасят информация. Тези промени са отразени в Конвенцията, като от Страните се изисква да работят за осигуряване на електронен достъп до информацията за околната среда. При прилагането на тази разпоредба Страните имат ясното задължение да гарантират, че постепенно нараства обемът на информацията за околната среда, съдържаща се в електронните бази данни, и могат гъвкаво да определят кой ще управлява този процес, какви ще бъдат сроковете за изпълнение на задължението и формата на електронните бази данни. Конвенцията съдържа изискването когато Страните създадат електронни бази данни, те да бъдат лесно достъпни за обществеността.

Възможности за прилагане на разпоредбата за електронни бази данни

Конвенцията предвижда единствено електронните бази данни да са лесно достъпни за обществеността. Страните могат да разгледат различни начини за изпълнение на това изискване, включително следните:

- Изграждане на бази данни, в които може лесно да се търси конкретна информация по електронен път;
- Изграждане на бази данни, които могат да предоставят информация в различни категории като вид замърсител, тип биологичен вид, регион в страната, чрез структурирани запитвания, съответстващи на потребностите на клиента;
- Използване на телекомуникационни мрежи, както е посочено в член 5, алинея 3, за улесняване на достъпа до базите данни и избягване на необходимостта от оператор към държавния орган;
- Изграждане на взаимосвързани бази данни: понастоящем, въпреки голямата взаимна обвързаност на информацията за околната среда, тя често се събира чрез отделни средства. Между базите данни могат се установят връзки, за да се създаде възможност за едновременното търсене в по-голям обем информация.

Важно е електронните варианти да не изместят другите форми на същата информация, тъй като компютрите и обществените телекомуникационни мрежи не са лесно достъпни за всички членове на обществеността във всички страни. Пълната подмяна на традиционните форми на съхранение на информация може да доведе до неизпълнение на изискването информацията да бъде действително достъпна за обществеността, поне в краткосрочен план. Но на членовете на обществеността, които имат достъп до Интернет чрез персоналните си компютри или чрез обществено достъпни компютри в библиотеки или информационни центрове, електронните бази данни предоставят бърз и ефективен начин за търсене и намиране на подходяща информация за околната среда - по всяко време и отвсякъде. И въпреки че в началото електронните бази данни могат да бъдат скъпи за държавния орган, по-късно те могат да се изплатят под формата на спестено време и ресурси не само при реагиране на молби за информация, а и при предоставяне на информация за собствените инициативи на държавния орган във връзка с изпълнението и приложението.

В Конвенцията се изброяват конкретни видове информация, които в крайна сметка би трябвало да станат достъпни по електронен път. Фактът, че достъпната информация би трябвало „да включва“ означава, че Страните могат да добавят към този списък друга подходяща информация за околната среда, ако сметнат, че това е полезно.

а/ докладите за състоянието на околната среда, споменати в алинея 4 по-долу;

Съгласно алинея 3 а/ Страните трябва да гарантират и че постепенно нараства обемът на докладите за състоянието на околната среда, които се изискват в алинея 4, съдържащ се в електронните бази данни. Тъй като докладите за състоянието на околната среда в повечето страни вече съществуват в електронна форма, това оз-

начава предимно въвеждането на тези доклади във видовете бази данни, които са обществено достъпни. Формата на електронните бази данни ще помогне както на обществото, така и на държавните органи да търсят в докладите за състоянието на околната среда конкретна информация, която могат да използват, за да съставят сравнителни справки за състоянието на околната среда с течение на времето.

b/ текстовете на нормативни актове, касаещи околната среда;

Съгласно алинея 3 в/ Страните трябва да гарантират, че постепенно нараства обемът на текстовете на нормативните актове, касаещи околната среда съдържащи се в електронните бази данни. Нормативните актове са често сред първите документи, до които обществеността получава достъп чрез Интернет страниците на министерствата. Например датското Министерство на околната среда и енергията има обществено достъпна Интернет страница с широк набор документи, включително нормативни актове. В Чехия, Финландия, Унгария и Полша министерствата и парламентите осигуряват електронен достъп до текстовете на проекти на нормативни актове, международни договори и закони. Страните могат да решат да се възползват от ECOLEX, основана на Интернет информационна услуга (www.ecolex.org), за да се информират за екологичните закони, които Програмата на ООН за околната среда (UNEP) разработва в сътрудничество с Международния съюз за защита на природата (IUCN). Тя ще осигури на националните защитници на правото в областта на околната среда връзка с литературата по тези въпроси.

с/ ако е уместно, политики, планове и програми, касаещи околната среда, и споразумения в областта на околната среда; и

Съгласно алинея 3 с/ Страните трябва да гарантират, че ако е уместно, постепенно ще нараства обемът на политики, планове и програми, касаещи околната среда, в електронните бази данни. В този случай „ако е уместно“ означава, че Страните разполагат с допълнителна възможност да подхождат гъвкаво при определянето на политиките, плановете и програмите, достъпът до които чрез електронни бази данни би бил най-полезен поради интереса на обществеността да има достъп до тях. Например това може да бъде полезно средство за прилагане на член 7 за участието на обществеността в решенията, касаещи планове, програми и политики. Много е важно обществеността и държавните органи да имат лесен достъп до съществуващите планове, програми и политики, когато изготвят бележките си по предложения.

Политиките, плановете и програмите могат да бъдат на международно, регионално, национално или местно ниво. Подобно на нормативните актове, обикновено тези документи са сред първите, които се публикуват в електронен вид от министерствата на Интернет страници.

Алинея 3 с/ съдържа и изискването, ако е уместно, постепенно да нараства и обемът на „екологичните споразумения“ в електронните бази данни. Екологичните споразумения включват спогодби или договори между правителството и частни предприятия или промишлени групи, а могат да обхващат и двустранни и многостранни споразумения и други видове спогодби. (Виж коментара към член 2, алинея 3 b/). Например в Холандия се използват обществено-частни екологични споразумения. Този вид екологични споразумения често представляват доброволни спогодби за сътрудничество с цел съблюдаване на определени пределно допустими стойности за емисии от страна на промишлените предприятия в замяна на по-малко изисквания за докладване и др. от страна на правителството.

d/ друга информация, доколкото предоставянето ѝ в тази форма би улеснило прилагането на националното законодателство в изпълнение на тази Конвенция,

Съгласно алинея 3 d/ Страните трябва да набележат друга информация, до която може лесно да се предостави достъп в електронна форма, ако това би улеснило прилагането на националното законодателство в приложение на Конвенцията. Например дадена Страна може да реши, че предоставянето на предложенията и другите проекти, открити за обществено участие съгласно членове 6, 7 и 8, би улеснило прилагането на националното законодателство в приложение на Конвенцията. Тя би могла да постави изискването предложенията за определени дейности, за планове, програми и политики, както и за разпоредбите на изпълнителната власт и документите, задължителни от правна гледна точка, постепенно да бъдат включени в достъпни електронни бази данни. Освен това с

тази разпоредба се напомня, че действието на клаузите в Конвенцията, отнасящи се до информацията, не е ограничено само до писмени текстове, а те са приложими и спрямо графики, фотоматериали, звукозаписи и др.

при условие, че тази информация вече съществува в електронна форма.

Член 5, алинея 3 не съдържа изискване към Страните да привеждат информацията в електронна форма. Той само предвижда, че ако информацията е вече налична в електронна форма, тя трябва да се въведе в обществено достъпни бази данни в обществените телекомуникационни мрежи. На практика споменатите по-горе категории информация обикновено съществуват в електронна форма. Изглежда, че целта на тази последна разпоредба е да се избегне задължаването на държавните органи да сканират или да въвеждат електронно материали, представени от обществеността ръкописно или устно, както и по-стари документи, за които е възможно да не съществуват в електронна форма.

4. Всяка Страна през регулярни интервали от време, не по-дълги от три или четири години, публикува и разпространява национален доклад за състоянието на околната среда, включително информация за качеството на околната среда и информация за натиска, оказван върху околната среда.

Член 5, алинея 4 съдържа изискването да се публикува национален доклад за състоянието на околната среда през регулярни интервали. Регулярните интервали не могат да превишават три или четири години. Страните от целия регион на ИКЕ на ООН са установили, че е полезно да публикуват докладите си за състоянието на околната среда ежегодно, с цел сравнение и проследяване на напредъка.

Докладите за състоянието на околната среда трябва да бъдат разпространени сред обществеността. Разпространението може да приеме множество форми. Например в Руската федерация годишните федерални доклади за състоянието на околната среда се разпространяват в писмена форма, чрез публикации и компютърни мрежи, както и чрез обяви по телевизията и радиото.

В Конвенцията се изисква докладите да включват информация както за качеството на околната среда, така и за натоварването ѝ. „Натоварване на околната среда“ може да означава много неща в контекста на доклада. Например чешкият доклад за състоянието на околната среда включва информация за причините за промените в околната среда, за състоянието и развитието на елементите на околната среда, за последствията от екологичните промени за човешката популация, както и за новости в екологичните закони и политики.

Както беше посочено по-горе в член 5, алинея 3 а/, постепенно трябва да нараства обемът на докладите за състоянието на околната среда в електронните бази данни, които са лесно достъпни чрез обществените телекомуникационни мрежи, при положение, че информацията е вече налична в електронна форма.

В България на основание чл. 22 от Закона за опазване на околната среда Министерският съвет ежегодно внася в Народното събрание доклад за състоянието на околната среда, предложен от министъра на околната среда и водите, който след приемането му го публикува като годишник за състоянието на околната среда.

Годишният доклад за състоянието на околната среда (Зелена книга) се издава от ИАОС и се разпространява на място или по пощата. Цената на закупуване на доклада е 5 лв. ИАОС издава и Тримесечен бюлетин и Годишен бюлетин за състоянието на околната среда на Република България.

5. Всяка Страна предприема мерки в рамките на своето законодателство с цел разпространение на *inter alia*:

Като изисква да се вземат мерки за разпространението на определена информация, посочена по-долу, член 5, алинея 5 предвижда нещо повече в сравнение с пасивните изисквания за достъп до информацията по член 4. Разпространение означава предоставяне на информацията на обществеността чрез такива средства като публикации, пощенски пратки или изпращане по електронен път.

Това може да означава и осведомяването на обществеността, че определени видове информация са налични, уведомяването ѝ къде и как може да получи достъп до пълния текст на информацията за околната среда и предоставянето на тази информация на обществеността на ниска цена

или безплатно. Член 5, алинея 5 следва да се прилага „в рамката на законодателството [на Страната]“, което дава възможност на Страните да проявят известна гъвкавост при прилагането на мерки, които водят до изпълнение на задълженията по Конвенцията и същевременно могат да се включат в националната нормативна база.

В алинея 5 има сходство с представеното по-горе изискване информацията, отнасяща се до неизбежна заплаха за човешкото здраве или околната среда, да се разпространява незабавно сред членовете на обществото, които могат да бъдат засегнати (чл. 5, ал. 1 с/). Алинея 5 съдържа по-общо изискване за редовно разпространение на документи, с които обществеността има право да е запозната. В нея се предвижда разпространение сред всички членове на обществеността и тъй като е употребен изразът „*inter alia*“, тя съдържа само предварителен списък на видовете информация, които следва да се разпространяват. Страните могат да добавят към този списък всякакви други видове удачна информация, която ще спомогне за прилагането на Конвенцията.

а/ нормативни актове и политически документи като стратегии, политики, програми и планове за действие, свързани с околната среда, и доклади за напредъка по тяхното изпълнение, изготвени на различни равнища на държавното управление;

Алинея 5 а/ съдържа изискването Страните да разработят правна система за разпространение на нормативни актове и политически документи, отнасящи се до околната среда. Тази разпоредба трябва да се разглежда и в контекста на членове 7 и 8, които се отнасят до участието на обществеността в планове, програми, политики, в законотворчеството и в изготвянето на правила. От Страните се изисква да разпространяват активно текстовете на стратегии, политики, програми и планове за действие, свързани с околната среда. В добавка към текстовете на тези закони и политически документи, в Конвенцията се изисква Страните да разпространяват доклади за напредъка по тяхното изпълнение. Тук терминът „свързани с околната среда“ се използва вместо „информация за околната среда“. Може да се твърди, че „свързани с околната среда“ включ-

ва по-широка гама от информация като политики относно транспорта, енергетиката, земеделието или минното дело, тъй като те са свързани с околната среда поради въздействието си или по друг начин.

б/ международни договори, конвенции и споразумения по въпроси на околната среда; и

Алинея 5 б/ съдържа изискването Страните да разпространяват международни договори, конвенции и споразумения по екологични въпроси. Международните договори, конвенции и споразумения са правно обвързващи договори между две или повече страни. Като цяло, когато една страна ратифицира международен договор, конвенция или споразумение и документът влезе в сила, този международен закон става национален закон в тази страна. Например Конвенцията за биологичното разнообразие е станала част от националното законодателство на много страни, заедно със законите за опазване на природата, и съгласно член 5, алинея 5 а/ трябва да се разпространяват сред всички членове на обществото чрез, например, вестници и списания, печатни издания и радио- и телевизионни обяви.

Един от начините за разпространение на международни договори, конвенции и споразумения е да се въведе изискване за публикуването им. Например в член 88 от полската конституция се изисква публикуване като предпоставка за влизането в сила на всеки закон или международен договор.

Друг начин за разпространение на тези документи е чрез електронни бази данни в Интернет, в съответствие с изискването на член 5, алинея 3 б/, когато информацията е вече налична в електронна форма. Финландия например вече постъпва по този начин.

с/ ако е уместно, други важни международни документи по въпроси на околната среда.

Алинея 5 с/ съдържа изискване към Страните да вземат мерки в рамките на националните си законодателства за разпространение на други значими международни документи по екологични въпроси, ако е уместно. „Дневен ред на 21 век“ е отличен пример за значим международен документ по екологични въпроси, който обществеността би трябвало да има възможност да получи.

В този случай „ако е уместно“ означава, че Страните могат сами да преценяват кои международни документи по екологични въпроси най-вероятно биха послужили за изпълнение на задъл-

женията по тази Конвенция, поради това, че са уместни и представляват интерес за обществеността. Например една Страна може да реши, че регионални споразумения от други региони не са подходящи за активно разпространение сред членовете на обществеността. Многостранните екологични споразумения, подписани от въпросната Страна, биха попаднали в категорията „уместни“ за разпространение.

Международните документи по въпроси на околната среда не се издават само от международни екологични институции. Страните могат да подписват или разработват много други видове международни документи по екологични въпроси. Например страните, които участват в разискванията на Световната търговска организация (СТО), могат да разпространяват информацията относно политиките и разпоредбите на СТО по екологичните въпроси, като решения в случаите, в които ще има директно въздействие върху околната среда. Страните, които са част от или в преговори със Световната банка, Европейската банка за възстановяване и развитие или някоя от другите многостранни кредитни институции, могат да разпространяват информацията за политиката на банките и заемите, свързани с екологични проблеми.

6. Всяка Страна насърчава операторите, чиито дейности имат значително въздействие върху околната среда, редовно да информират обществеността за въздействието върху околната среда на своите дейности и продукти, ако това е уместно, в рамките на доброволните схеми на екомарката и екоодита или чрез други средства.

Алинея 6 третира потока информация от едно „предприятие“ пряко към обществеността. „Предприятие“ може да бъде частно предприятие или държавен орган, които осъществяват дейност със значително въздействие върху околната среда. Алинея 6 съдържа изискването Страните да насърчават тези предприятия доброволно да разпространяват информацията за екологичното въздействие на своите дейности и продукти. Тази разпоредба се различава от алинея 1, в която се изисква създаването на задължителни системи за предоставяне на информацията от предприятията на държавните органи. Тук, в случая на информацията, протичаща от предприятието директно към обществеността, Страната трябва само да осигури стимули и да насърчава тази дейност.

В Конвенцията се признава, че в някои страни вече има доброволни системи, чрез които този вид информация се предоставя пряко на обществеността, като „екомарката“ и „екоодита“. В Конвенцията се предвижда възможността Страните да решат да насърчат предприятията да разпространяват информацията относно екологичното въздействие на дейностите и продуктите си чрез тези доброволни системи. Екомарката е система, чрез която се включва информацията за екологичното въздействие на процеса на производство на даден продукт и на съдържанието на продукта върху самия етикет. Например някои козметични компании обявяват на етикетите си, че не изпитват продуктите си върху животни. На етикетите на някои хранителни продукти пише, че са произведени по селскостопански методи, при които не се използват химически пестициди и торове. На етикетите на някои перилни и почистващи препарати се декларира, че те не съдържат фосфати.

Екоодитът е система, чрез която се докладва екологично значима информацията относно ресурсите на входа, процесите и продукцията от дадена производствена дейност. Например дадена организация за производство на компютърни чипове може да проведе екоодит, за да покаже количеството и вида химикали, които се влагат, и количеството и вида, които остават като отпадъци или продукти. Системите за екоодит често помагат на предприятията да разберат как могат да предотвратят замърсяването и да използват ресурсите си по-ефективно.

На национално ниво в много страни съществуват изисквания само относно директния поток информацията от предприятието към обществеността в случай на възможна авария, каквото е изискването на ЕО. Австрия е типичен пример за това как една страна може да подходи към прилагането: В Австрия съществува изискване за предприятията, които създават риск за сериозна промишлена авария, да информират всички засегнати членове на обществеността за риска. Това задължение важи за някои предприятия, определени въз основа на такива характеристики като размер, местоположение или употребата на опасни методи. Собственикът трябва да уведоми предварително членовете на засегнатата част от обществото за: възможните рискове за възникване на необичайна авария; наличието на мерки за безопасност; и правилното поведение в случай на необичайно произшествие. Тази информация трябва да се предостави по подходящ начин, във форма, разбираема за широката общественост.

В българското законодателство са регламентирани случаите на уведомяване при аварийни или други инцидентни замърсявания на околната среда. В закона за опазване на околната среда, чл. 23, е регламентирано: (1) При аварийни или други замърсявания, когато са нарушени установените с нормативен или индивидуален административен акт норми на изпускане на замърсяващи вещества в околната среда, лицата, извършили нарушението, както и лицата, отговорни за спазване на нормите, са длъжни незабавно да уведомят съответните областни управители, кметовете на съответните общини, РИОСВ, басейновите дирекции и органите на Държавната агенция „Гражданска защита“, а при промяна на радиационната обстановка - и Агенцията за ядрено регулиране.

Незабавното уведомяване на засегнатото население за настъпило наднормено замърсяване и мерките за защита на човешкото здраве и на имуществото е задължение на компетентните органи по ал. 1, а не на лицата, причинили замърсяването.

По аналогичен начин в чл. 18 от Закона за чистотата на атмосферния въздух юридическите и физическите лица, осъществяващи дейности с източници на емисии в атмосферния въздух, са длъжни незабавно да уведомяват общинските органи и районните инспекции по околната среда за настъпили производствени аварии и други инциденти, които могат да доведат до увеличаване на емисиите или да предизвикат влошаване качеството на атмосферния въздух. Те обаче нямат задължение да уведомят обществеността.

В Орхуската конвенция не само се насърчава прекият поток информация в извънредни ситуации. Член 5, алинея 6 съдържа изискването Страните да насърчават предприятия, чиито дейности оказват значително въздействие върху околната среда, да предоставят информация пряко на обществеността. Това е много по-нисък праг от екологичните „бедствия“. Има много начини, по които Страните могат да насърчат предприятията да използват съществуващите доброволни системи или да разработят нови такива. Те могат да разработят надеждни регулаторни рамки, които да поощряват разпространението на информацията сред обществеността. Могат да предложат на предприятията специални стимули, ако предоставят информация пряко на обществеността, като намаляване на определени регулаторни изисквания или осигуряване на данъчни облекчения. Страните могат да осигурят на предприятията, които участват в програми за осведомяване на обществеността, специална известност, като създадат възможност за предприятията да се рекламират като екологично отговорни граждани. Те могат също така изрично да включат предоставянето на информация на обществеността като критерий при подбора за участие в други програми за държавна помощ. Едно утвърдено средство за предоставяне на информация от предприятията относно екологичните последици от тяхната дейност е чрез докладване на екологичните аспекти в годишните им финансови отчети.

7. Всяка Страна:

Алинея 7 съдържа изискването Страните да публикуват информация, която ще помогне на членове на обществеността, на държавните органи и на другите Страни по Конвенцията да разберат какво се отчита при вземането на държавните решения, за да могат да следят как се прилагат тези решения и да участват по-ефективно във вземането на решения.

а/ публикува фактите и анализите на фактите, които счита за относими и важни за оформяне на най-важните предложения в политиката за околната среда;

Ако Страна смята, че определени факти и анализи на факти са уместни и важни за оформяне на най-важните предложения в екологичната политика, тя е длъжна да ги публикува. Страните имат свободата да решат кои факти и анализи на факти са уместни и важни. При прилагането на тази разпоредба Страните могат да разгледат такива факти като данни за качеството на водата и въздуха, статистически данни за използването на природни ресурси и т. н., както и анализи на факти, като анализи на съотношението между разходите и ползите, оценки на въздействието върху околната среда и друга аналитична информация, която се използва при оформянето на предложения и решения.

Алинея 7 а/ съдържа изискване Страните да публикуват информация за средата и обстоятелствата, залегнала в основата на най-важните предложения във връзка с политиката, и по този начин да допринасят за ефективното обществено участие в разработването на екологични политики. Това е информация, която Страната смята за „уместна и важна“ за оформянето на полити-

ческите предложения. Тъй като алинея 7 предвижда обществено участие в изготвянето на политиките, с член 5, алинея 7 се цели да се гарантира, че обществеността е подobaващо въоръжена с информацията, необходима ѝ, за да може да се възползва от тази възможност.

b/ публикува или прави достъпни по друг начин пояснителни материали за своите взаимоотношения с обществеността по въпроси, попадащи в областта на тази Конвенция; и

Алинея 7 b/ съдържа изискването Страните да правят достъпни всички пояснителни материали по приложението на Конвенцията. Страните трябва или да публикуват тази информация, или да използват други методи, които да я направят достъпна, като публикуване в електронна форма, публикуване като телетекст или излъчване на радиосообщения. В обхвата на информацията влиза всеки пояснителен материал за работата на органите на държавната власт с обществеността в областта на достъпа до информация, общественото участие и достъпа до правосъдие така, както се третират в

Орхуската конвенция. Това може да включва например данни за молбите за достъп до информация, като например колко такива молби са били получени, колко са били удовлетворени, колко са отхвърлени, кои изключения са използвани и т. н.

Конвенцията не съдържа изискване Страните да разработват такъв пояснителен материал, а само да го направят обществено достъпен, след като бъде разработен. Това би включвало например доклади до секретариата на Конвенцията по практическото приложение.

с/ предоставя в подходяща форма информация за изпълнението на държавните функции или предоставянето на обществени услуги, имащи отношение към околната среда, на всички равнища на държавното управление.

Алинея 7 с/ съдържа изискването Страните да предоставят информация за това как държавните им органи изпълняват обществените си функции и предоставят услуги, имащи отношение към околната среда. Действието на тази разпоредба не е ограничено само до централните държавни органи, тя е приложима и за регионалните и местните държавни органи. В много страни има някаква форма на самооценка или отчитане, която им позволява да следят напредъка на държавните органи. Например в Дания се използват два доклада - един, описващ състоянието на околната среда и въздействието върху нея, и друг, описващ последващи инициативи във връзка с политиката - които са много полезни инструменти за държавните органи, както и за обществеността, за следене на изпълнението и набелязване на области за подобрене в бъдеще. Нещо по-

вече, Министерството на околната среда изготвя годишник със статистически данни по показатели за околната среда, който помага на обществеността да оценява изпълнението на държавните функции. В Полша *Статистическият годишник* предоставя информация за приложението и изпълнението на законите, като например броя на издадените екологични разрешителни, броя на проведените проверки на място и броя на предприетите действия по налагане спазването на закона.

Докладът, който се изисква в алинея 4, включва информация относно състоянието на околната среда и нейното натоварване. Алинея 7 с/ задължава държавните органи да предоставят информация и относно това как прилагат екологичните и други закони и как осъществяват определени екологични услуги, като управлението на отпадъците.

В България подобна информация за работата на държавните органи се публикува в т. нар. Зелена книга - Годишния доклад за състоянието на околната среда. Така например контролната дейност относно качеството на атмосферния въздух е представена под формата на статистика за броя на проверките, за броя на конкретните замервания, за броя на издадените предписания, за броя на съставените актове и глобалната сума (в левове) на наложените санкции. По същия начин е представена дейността на държавните органи и за защита на биологичното разнообразие, за санкциониране на наднормения шум и др.

8. Всяка Страна разработва механизми с цел да осигури предоставянето на обществе-

Алинея 8 съдържа изискването Страните да разработят механизми, за да гарантират достъп на обществеността до достатъчно информация за продуктите. Информацията трябва да се предостави - независимо дали от Страните, производителите или продавачите - по начин, който дава възможност на потребителите да пра-

ността на достатъчно информация за продуктите по начин, който да даде възможност на потребителите да правят своя избор, отчитайки екологичните аспекти.

вят своя избор, отчитайки екологичните аспекти. Това е разпоредба с голям потенциален обхват, която може да бъде значително развита от органите на държавното управление при прилагането ѝ.

ЕО отдавна разработва законодателство за защита на потребителите, включващо принципите на достъп до информация, обществено участие и достъп до правосъдие. След влизането в сила на Договора от Маастрихт защитата на потребителя се превърна в пълноправна политика на Общността.

Едно често срещано средство за предоставяне на информация на потребителите е екомарката (Виж член 5, алинея 6). Екомарките (по-точен превод е екоетикетите - б. пр.) могат да съдържат информация относно произхода на продукта и съдържанието му, ефектите от съдържанието на продукта, въздействието на продукта върху здравето или околната среда по време на и след употреба, и указания към потребителите за използване на продукта по възможно най-безвреден за околната среда начин.

Като цяло механизмите за информиране относно продукти могат да бъдат ефективно въведени чрез кодекси за поведение, които гарантират последователност и надеждност. В допълнение, държавните органи, които възприемат новия стандарт за екологични искове ISO 14021, могат също така да представят този стандарт под формата на практически насоки, които могат да бъдат използвани както от производителите за избягване на подвеждаща реклама, така и от собствените им органи за преразглеждане при вземане на решения по оплаквания.

Възможности за изпълнение на разпоредбата за продуктова информация

Страните са разработили разнообразни механизми, за да гарантират предоставянето на достатъчно информация на обществеността относно продуктите. Те включват както доброволни, така и регулаторни механизми, сред които са:

- Етикети, предупреждаващи за здравни рискове
- Указания за ползване
- Етикети за съдържанието
- Категоризация на продуктите като „екологично чисти“, „екологични“ или „подлежащи на рециклиране“
- Предоставянето на по-подробна информация за продукта при поискване от производителя
- Регистър на потребителската информация

9. Като отчита международните процеси, където е уместно, всяка Страна предприема мерки за постепенно създаване на съгласувана национална система за инвентаризация на замърсяванията или на регистри в структурирана компютъризирана и обществено достъпна база данни, съставена посредством стандартизирано отчитане. Такава система може да включва данни за постъпването, отделянето и преноса в резултат на конкретни действия на определен набор от вещества и продукти,

В алинея 9 се утвърждава рамка от изисквания, свързани с национални инвентарни списъци или регистри на замърсяването. Целта на рамката е да направлява по-нататъшното развитие на тези механизми в Страните, подписали Конвенцията.

В член 5, алинея 9 са изложени общите параметри, които следва да направляват създаването на тези инвентарни списъци или регистри на замърсяването в страните, подписали Конвенцията. В допълнение, в член 10, алинея 2 i/ Страните поемат ангажимент да продължат да работят в тази област, като разглеждат въпроса за следващите стъпки. Тези следващи стъпки биха могли да включват например разработването на официален анекс или протокол към Конвенцията. На първата си среща през април 1999 г. Страните, подписали Конвенцията, сформираха проблемна работна група, която да направи конкретни препоръки относно приложението на инвентарните списъци или регистри на замърсяването.

Няколко съществуващи международни, регионални и национални програми ще предоставят ръководни принципи, които спомагат за определяне на потенциалния обхват и съдържание на инвентарните списъци или регистри на замърсяването съгласно Конвенцията. В изпълнение на плана „Дневен ред на 21 век“, в който се споменава използването на инвентарни списъци на емисиите, Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР)

включително при използването на вода, енергия и ресурси, в компонентите на околната среда, както и в намиращите се в предприятията или извън тях съоръжения за обработка и депониране.

разработи ръководство относно *Регистри на отделянето и преноса на замърсители (PRTRs)* с препратки към системи, които вече се използват в няколко страни, включително някои от европейските страни, подписали Конвенцията. Тези съществуващи регистри илюстрират функционалните форми, които такива регистри и инвентарни списъци биха могли да приемат в отговор на насоките в Конвенцията.

Какво е инвентарен списък (опис) или регистър на замърсяването?

Инвентарен списък или регистър на замърсяването е база данни от потенциално опасни изпускания (емисии) във въздуха, водата и почвите, както и на отпадъци, изнесени извън района на предприятията за обработка и депониране. Обикновено предприятията, отделящи едно или повече от веществата, указани в даден списък, трябва да докладват периодично какво е изпуснато, в какви количества и в какъв елемент на околната среда. След това тази информация се предоставя на обществеността както във вид на необработени данни, така и под формата на анализи и доклади. Разработката и приложението на такава система, пригодена към националните потребности, представлява един от компонентите за създаване на средство, чрез което органите на държавно управление, предприятията и обществеността да следят генерирането, отделянето, по-нататъшната употреба и депонирането на различни опасни вещества „от люлката до гроба“.

Законът на Съединените щати за планиране на дейността в извънредни ситуации и правото на обществеността да бъде осведомена от 1988 г. беше първият закон от този вид. Той съдържа изискване за събиране и разпространение сред обществеността на данни за освобождаването и преноса на токсични вещества във всички елементи на околната среда за конкретните цели на оценката на качеството на околната среда, на изпълнението на стратегиите за предотвратяване на замърсяването и на изготвянето на адекватни политики за реагиране в извънредни ситуации, както и за осигуряване на средство за гарантиране на информационните права. В Закона инвентарните списъци на замърсяването се представят като основно средство за постигане на целите му и се излагат точни определения и процедури, които създават рамка за системите за отчитане, необходими за постигане на целите. Доброволният Холандски национален инвентарен списък на емисиите, макар и далеч не толкова всеобхватен, съдържа подобни видове информация, а също и карти на дифузни източници на замърсяване в добавка към промишлените източници.

Конвенцията съдържа изискването Страните да вземат мерки за създаването на инвентарни списъци или регистри на замърсяването. Съгласно член 5, алинея 9 напълно развитите системи трябва да са (i) съгласувани и национални; (ii) структурирани; (iii) компютъризирани; и (iv) обществено достъпни.

Конвенцията съдържа изискването държавните органи да съставят инвентарни списъци на замърсяването чрез стандартизирано отчитане. Събираната информация може да включва „данни за постъпването, отделянето и преноса“ на определен набор от вещества и продукти. Веществата и продуктите могат да бъдат резултат от конкретни действия.

Защо да изготвяме инвентарни списъци на замърсяването?

Най-динамичният аспект на обществените инвентарни списъци на замърсяването е способността им да стимулират предотвратяването и намаляването на замърсяването. Едно дружество, което оповестява количеството замърсители, което освобождава в даден квартал, става център на внимателно наблюдение от страна на обществеността, а това може да предизвика преоценка на приетите пределни стойности на отделяните вещества. Със самото публикуване на данни за количествата химикали, отделени в околната среда, се слага началото на въвличането на обществеността в процеса по вземане на решения, който стои в основата на по-нататъшното замърсяване на околната среда, а като намалява отделените количества, дадено дружество или регулатор може да демонстрира публично своята ангажираност с подобренieto на околната среда.

— Продължение от предишната страница —

От отчитането на отделените вещества често може да се извлече двойна полза. Много дружества са установили, че количественият анализ на потоците отпадъци и свързаните с тях разходи (например под формата на загубени материали или разходи по депонирането) на практика могат да предизвикат промени в дейността, които да доведат до значителни финансови спестявания.

Информацията, събрана по програмите за инвентаризация, може да бъде (и е била) използвана за разнообразни цели. Предприемането на програми за намаляване на замърсяването (от отделни дружества или отрасли) е един от резултатите, но данните могат да бъдат анализирани, за да се поставят приоритетни цели (конкретни вещества или географски области) на местно или национално ниво, а биха могли да се използват и на международно ниво, ако са достатъчно сравними. Данните от инвентарните списъци могат да се използват, за да се преценява доколко се съблюдают условията във връзка с разрешителните, или да се анализира ефективността на законите за контрол на замърсяването. Данни от инвентарните списъци се използват от образователни програми, за да се илюстрират проблемите със замърсяването.

Какъв вид информация могат да включват инвентарните списъци или регистрите на замърсяването?

Постъпващи елементи (ресурси на входа): Постъпващите елементи могат да включват химикали и вещества, използвани в производствени процеси или доставени в предприятията за съхранение. Те могат да включват и вода, енергия и ресурси (суровини), които се влагат в производствени процеси.

Отделяни елементи: Отделяните елементи могат да включват емисии от промишлени производствени процеси (или други точкови източници) като химикали, вода и енергия. Отделяните елементи могат да включват и емисии от дифузни източници като земеделие, лесовъдство, строителство, пътица и градски зони, като в този случай трябва да се вземат решения относно единичната площ, която да се използва за отчитане. Отчетите за отделяните елементи могат да бъдат организирани по полезен начин по елементи на околната среда, като например елементи, отделяни в сладки води, в подпочвени води, в морски води, във въздуха и в почвата.

Пренесени елементи: Терминът пренесени елементи се използва за вещества, преместени на друго място за по-нататъшна употреба, рециклиране, съхранение или депониране. Пренасяне може да се извършва до площадка за съхранение, третиране или депониране в рамките на предприятията или извън тях. Някои фабрики обработват отпадъците си или съхраняват вещества на обекта, на който те са генерирани (в рамките на предприятията). Други ги пренасят до отделно съоръжение за складиране, съхранение или депониране (извън предприятията). Определението на термина „пренесени елементи“ може да включва и количеството вещество, което остава в крайния продукт и се транспортира извън обекта.

Член 5, алинея 9 трябва да се изпълни чрез разработване на съгласувана национална система. Не е необходимо обаче тази система да измести съществуващите информационни механизми. Страните могат да поемат по няколко различни пътя, за да изградят национална система и да интегрират съществуващите си процедури по подобаващ начин. Някои страни, като Чехия, развиват едновременно всички елементи на регистър на отделянето и преноса на замърсители. Други могат да решат да въведат различните елементи на системата за отделяне и пренос на замърсители стъпка по стъпка.

Възможности за изпълнение на разпоредбата за инвентаризация и регистри на замърсяването

Стъпка 1 - Събиране на информация: Страните могат да въведат изискването частните субекти да наблюдават, документират и отчитат постъпването, отделянето и преноса на вещества и продукти в елементите на околната среда или на площадките за депониране. Например в Полша има сравнително добре утвърдена система за изискване на отчети от повечето предприятия, адресирани до държавните органи. В Полша отдавна съществуват задължителни изисквания за самоотчитане, свързани със системата ѝ за такси за замърсяване. Тези изисквания включват ежегодно (а за големите замърсители - тримесечно) отчитане пред съответния регионален орган на емисиите на регламентирани замърсители във въздуха и водата и на тези, депонирани като отпадъци. От 1997 г.

— Продължава на следващата страница —

— Продължение от предишната страница —

насам тези регистри за отделяне и пренос на замърсители започнаха да стават обществено достъпни.

Стъпка 2 - Организиране на информацията: В рамките на националното законодателство държавните органи могат да бъдат задължени да събират отчетената информация и да въвеждат необработените данни в някакъв вид инвентарен списък или регистър, където информацията да се организира по различни признаци. Механизмите, гарантиращи потока на информация от частния сектор към държавните органи, обикновено предполагат различни схеми за докладване по различните елементи на околната среда. На практика те обикновено не са интегрирани и е трудно да бъдат използвани за съгласувано предотвратяване и контрол на замърсяването и за свеждането му до минимум. В някои страни обаче се разработва интегриран подход към докладването и към собствената им цялостна организация на отчетната информация. Един нов хърватски закон съдържа изискване информацията, събрана по тази система за докладване, да бъде организирана в регистър, състоящ се от данни за източниците, видовете, количествата, начина и мястото на постъпване, и отделянето или депонирането на вредни вещества в околната среда. Регистрите се поддържат от отдела, отговарящ за екологичните въпроси към окръжната или градска управа. За да въведе единен начин за регистриране на данните, Държавното управление е изготвило и предоставило на окръжните и градски абонати на регистъра общо програмно оборудване за създаването и поддръжката на регистъра. През 1998 г. са проведени семинари за длъжностни лица, които ще използват оборудването и ще отговарят за събирането на данни.

Стъпка 3 - Предоставяне на информацията на обществеността: Страните, разработващи система за отделяне и пренос на замърсители, могат да направят информацията обществено достояние. Например съгласно Директива на Съвета 96/61/ЕО относно интегрираното предотвратяване и контрол на замърсяването, резултатите от мониторинга на отделяните вещества, които се изискват в условията за разрешителни, както и тригодишният инвентарен списък, трябва да станат достъпни и за обществеността. В Съединените щати данните от Инвентарния списък на отделяните токсични вещества са на разположение на хартиен носител, на CD-ROM, на микрофиш и по Интернет. Целта на програмите за по-широко информиране на обществеността и на обученията е да се повиши обществената осведоменост и употреба на данните.

През май 2003 година в Киев на извънредното съвещание на Страните - членки на Орхуската конвенция, бе предложен за подписване Протокол към Орхуската конвенция за Регистър за изпускането и пренос на замърсителите (PRTR). РБългария подписа този протокол и в момента МОСВ подготвя нормативната база за прилагането на разпоредбите на Протокола. В настоящия момент Изпълнителната агенция по околната среда поддържа Публичен регистър на емисиите на вредни вещества и данните от регистъра се изпращат в Европейския регистър на емисиите на вредни вещества (EPER). Прилагането на разпоредбите на Протокола ще доведе до значителна промяна на съществуващия регистър - както по отношение на данните, които ще се съхраняват в него, така и по отношение на начините на предоставяне на тези данни на обществеността.

10. Някоя от разпоредбите в този член не оказва влияние върху правото на Страните да откажат разкриването на определена информация за околната среда в съответствие с член 4, алинеи 3 и 4.

Както беше подробно посочено по-горе, в член 4, алинеи 3 и 4 се изброяват изключенията, на които държавните органи могат да се позоват, за да не разкрият информация, за предоставянето на която е подадена молба по член 4.

Съгласно разпоредбата на член 5, алинея 10 задълженията по член 5 да се събират и разпространяват определени видове информация не трябва да накърнява правото на Страните да използват тези изключения, за да отхвърлят молба за предоставяне на информация по член 4. Но в самия член 4 има ограничения на условията, при които могат да се отстояват основанията за отказ.

Така, ако има неизбежна заплаха за общественото здраве или околната среда, държавният орган е длъжен да разпространи тази информация в съответствие с член 5 и е малко вероятно да може да претендира за изключение по член 4. Когато заплахите са неизбежни или има извънредна ситуация, никое от изключенията, които са теоретично приложими по член 4, не може да се приложи, защото

всички те включват условието да се съблюдава общественият интерес („тест за обществен интерес“). Така, в една хипотетична ситуация на изтичане на радиация от ядрена електроцентрала, възможните последици за околната среда и човешкото здраве биха надделели над всякакви интереси, свързани с националната сигурност, и биха наложили разкриването на информацията. Но ако дадено лице подаде молба за предоставяне на информация за *потенциално* изтичане на радиация от ядрено съоръжение и органите на държавно управление откажат да предоставят информацията, позовавайки се на изключение във връзка с въпрос, касаещ националната сигурност, молбата може да не надделее автоматично над изключението относно въпроси, касаещи националната сигурност.

Накратко, задълженията за разпространение на определена информация съгласно член 5 могат да надделеят над отказите за предоставянето ѝ въз основа на изключение по член 4.

ВТОРИ СТЬЛБ

УЧАСТИЕ НА ОБЩЕСТВЕННОСТТА ПРИ ВЗИМАНЕТО НА РЕШЕНИЯ

Участието на обществеността при взимането на решения е вторият „стълб“ на Конвенцията. Участието на обществеността не може да бъде ефективно без достъп до информация, както се предвижда в първия стълб, както и без възможност за налагане на изпълнението чрез достъп до правосъдие, както се предвижда в третия стълб.

В идеалната си форма участието на обществеността включва дейността на членовете на обществеността в партньорство с държавните органи за постигане на оптимален резултат при взимането на решения и изготвянето на политики. Няма определена формула за участие на обществеността, но като минимум за него се изисква ефективно уведомяване, адекватна информация, подходящи процедури и правилно отчитане на резултатите от участието на обществеността. Степента на ангажиране на обществеността в даден конкретен процес зависи от редица фактори, включително очаквания резултат, неговия обхват, кои хора и колко души ще бъдат засегнати, дали резултатът е уреждане на въпроси на национално, регионално или местно ниво и т. н.

Мнозина говорят за „стълба“ на участието, като членовете на обществеността имат най-голяма власт - доближаваща се дори до пряко демократично взимане на решения - по местни въпроси, които нямат въздействие извън общността. Когато проблемите се усложняват, когато са свързани с по-глобални въпроси и засягат повече хора, ролята на отделните членове на обществеността намалява, а тази на политиките и държавните органи, които трябва да носят отговорност за такива решения, се увеличава. С изкачването на стълбата участието на обществеността може да минава през различни етапи - от пряко взимане на решения, през административен статус, участие, консултиране, до правото единствено да бъде информирана. В допълнение, различните лица могат да имат различен статус във връзка с участието по определен въпрос. Онези, които в най-голяма степен са засегнати от резултата от взимането на решения, трябва да имат по-голяма възможност да повлияят върху този резултат. Това лежи в основата на разграничението между „общественост“ и „заинтересована общественост“.

Цел на стълба за участие на обществеността

Всички добри държавни органи се възползват от интереса и енергията на обществеността. С все по-голямото усложняване на решенията този фактор става все по-малко въпрос за добра практика и все повече неотложен въпрос. Поради значението на пълното интегриране на екологичните съображения в процеса на взимане на управленски решения държавните органи трябва да притежават точна, всеобхватна и актуална информация (Виж и алинея 16 от Преамбюла). Обществеността може да бъде главен източник на тази информация. За щастие, често обществеността има желание да участва в процеса на събиране на информация и обсъждане на възможностите за вземане на решения, движена както от собствения си интерес, така и от задължението си да защитава околната среда. Но за това се изисква открита, регламентирана и прозрачна процедура, която може да спечели доверието на обществеността. Осигурявайки такава рамка, чрез която обществеността може да упражнява правата си на информираност, на сдружение и на участие, Страните могат да постигнат две цели едновременно - да подобрят способността на органите на властта да изпълняват задълженията и отговорностите си и да осигурят необходимите условия, за да могат хората да упражняват правата си и да изпълняват собствените си задължения.

С разпоредбите от втория стълб се напомня на държавните органи, че е от жизнено значение да се даде възможност на общественото участие да изпълни предназначението си докрай. Въпреки изкушението да се пестят усилия и да се прилагат по-преки и бързи процедури, за да се постигне резултат, който на пръв поглед изглежда най-добър, има безброй случаи, при които неочаквани или скрити фактори се проявяват само чрез процес на участие на обществеността, в резултат на което са избегнати потенциални грешки, свързани с големи разходи. Нещо повече, дори когато първоначалното предложение не се променя съществено в резултат на общественото участие, успешното изпълнение на окончателното решение може да се стимулира чрез актив-

ното и реално участие на обществеността по време на взимането на решенията. И обратно, обществено участие, което е само формално - което се осъществява във връзка с предрешени въпроси, - може да намали шансовете за успешно изпълнение на дадено решение поради съмнителната легитимност на процеса.

Следва да се подчертае, че общественото участие изисква нещо повече от обикновено придържане към набор от установени процедури; то включва истинско вслушване на държавните органи в мнението на обществеността и тяхната готовност да приемат възможността да се повлияят от него. В крайна сметка участието на обществеността трябва да доведе до известно подобряване на съотношението между идеите на участващата общественост и съдържанието на решението. С други думи, трябва да съществува възможност приносът на обществеността да окаже осезателно влияние върху действителното съдържание на решението. Очевидно е, че когато такова влияние може да се открие в окончателното решение, държавният орган е отчел по подобаващ начин мнението на обществеността.

Що е участие на обществеността съгласно Конвенцията

Терминът „участие на обществеността“ не е изрично дефиниран в Конвенцията. В Преамбюла обаче се изброяват някои от ценностите и съображенията, залегнали в сърцевината на концепцията за общественото участие. Най-съществена от тях е ролята на общественото участие в осигуряването на механизъм за утвърждаване правото на хората да живеят в среда, благоприятстваща тяхното здраве и благосъстояние и в изпълнението на дълга на обществеността да опазва околната среда. Освен това Преамбюлът ни припомня, че участието на обществеността повишава качеството и подобрява изпълнението на решенията, увеличава осведомеността на обществеността по екологични въпроси, дава възможност на обществеността да изразява своите интереси и опасения и дава възможност на държавните органи да отчетат по подобаващ начин тези интереси и опасения. Обществено участие засилва и отчетността и прозрачността в процеса на взимане на решения и засилва подкрепата на обществеността за решения, касаещи околната среда.

В основния текст на Конвенцията е посочено как идеята за участие на обществеността трябва да се прилага в някои процеси на вземане на решения и изготвяне на политики. Оттук може да се заключи, че участието на обществеността трябва да бъде навременно, ефективно, адекватно и официално и да включва информиране, уведомяване, диалог, разглеждане и отговор. Разпоредбите на Конвенцията за участието на обществеността са разделени на три части в зависимост от видовете управленски процеси, които се третират. Член 6 обхваща участието на обществеността при взимането на решения по определени дейности с потенциален значителен ефект върху околната среда, като например решения по предложения за разполагане, изграждане и експлоатация на големи съоръжения или по лицензирането на продукти за продажба на пазара. В член 7 се третира участието на обществеността в разработката на планове, програми и политики, касаещи околната среда, които включват отраслови планове, планове за земеползване, планове за действия, касаещи околната среда и екологични политики на всички нива. В член 8 се третира участието на обществеността в изготвяните от държавните органи закони и наредби.

С Конвенцията се въвеждат твърди задължения, които Страните трябва да изпълняват при осигуряването на навременно, адекватно и ефективно участие на обществеността. Сред тях са изискванията за уведомяване, определяне на подходящия момент и синхронизиране, подходящо информиране, коментиране, отговор и съобщаване. В Конвенцията Страните се приканват настойчиво да популяризират участието на обществеността чрез други механизми като насърчаване на вносителите на предложения за проекти да си взаимодействат с обществеността на предварителен етап. По-точни задължения се въвеждат с член 6 като признание за това, че по-висока степен на участие на обществеността, адекватно гарантирана от закона, е подходяща при специфични видове вземане на решения като отражение на принципа, че онези, които са засегнати, трябва да имат право да влияят върху процеса на взимане на решения. По-голяма гъвкавост се предлага на Страните при съблюдаването на членове 7 и 8, особено по отношение на политиките и проектозаконите.

Освен това в член 3 на Страните се напомня, че разпоредбите на Конвенцията, включително разпоредбите по членове 6, 7 и 8, са минимални изисквания и че Страните имат право да осигуряват по-широко обществено участие във взимането на решения.

Участие на обществеността съгласно международното право

Аспекти на участие на обществеността могат да се открият в редица други международни документи. Още през 1982 г. със Световната харта за природата, приета от Общото събрание на ООН с неговата Резолюция 37/7 от 28 октомври 1982 г., се даде възможност на лицата да участват, индивидуално или с други, във формулирането на решения, касаещи пряко тяхната околна среда (ал. 23). В Европа, Резолюция на Съвета на Европа № 171 (1986) на Постоянната конференция на местните и регионални власти на Европа за регионите, околната среда и участието включва съвсем конкретни разпоредби за участието на обществеността във взимането на решения, касаещи околната среда.

Преди приемането на Орхуската конвенция Конвенцията на ИКЕ на ООН за оценка на въздействието върху околната среда в трансграничен контекст (Еспоо, 1991 г.) съдържа най-добре разработените разпоредби за участие на обществеността в сравнение с всички останали конвенции на ИКЕ на ООН. В своите член 2, алинеи 2 и 6, както и член 4, алинея 2 тя утвърждава, че оценката на предлаганите дейности, които могат да окажат значително трансгранично въздействие върху околната среда, трябва да се осъществява с участието на обществеността в районите, които по всяка вероятност ще бъдат подложени на въздействието. Член 6 (а) (iii) от Рамковата конвенция на ООН за изменение на климата от 1992 г. съдържа изискването Страните да стимулират и улесняват участието на обществеността в разглеждането на проблемите, свързани с изменението на климата и неговите последици и разработката на адекватни ответни мерки. Член 9, алинея 2 от Конвенцията на ИКЕ на ООН от 1992 г. за трансграничните ефекти на промишлените аварии съдържа изискването Страната, в чиято подведомствена област е възникнала евентуална промишлена авария, да предостави възможности за участие на обществеността от засегнатите зони, без оглед на границите.

Общите принципи, разработени в тези и други международни документи, са изложени в Декларацията от Рио де Жанейро за околна среда и развитие, приета на Конференцията на ООН за околната среда и развитието на 14 юни 1992 година. В нейното Постановление 10 се заявява, че въпросите за околната среда се обсъждат най-добре с участието на всички засегнати граждани и че всеки получава възможността да участва в процесите на вземане на решения, които се улесняват от широкия достъп до информация. В документа „Дневен ред на 21 век“, също приет на Конференцията в Рио де Жанейро, се предоставя подробна информация за методите и най-добрите практики за постигане на устойчиво развитие и се обръща голямо внимание на участието на обществеността.

В по-новите международни документи се следва посоката, определена в Декларацията от Рио де Жанейро. В членове 3 /а/ и 4. 2 /е/ и /f/ на Конвенцията на ООН за борба с опустиняването в тези държави, които изпитват силна суша и/или опустиняване, особено в Африка (Париж, 1994 г.) се повтарят изложените преди това формулировки за участие на обществеността във вземането на подходящи решения и необходимостта Страните да улесняват действията. В нея изрично се споменава и участието на обществеността в няколко вида процеси, включително планиране на политики, вземане на решения и изпълнение и преглед на национални програми за действие. В резултат на един проект на Икономическия и социален съвет на Организацията на обединените нации беше разработена проектодекларация за принципите на правата на човека и околната среда. Нейният параграф 18 съдържа формулировката, че всички лица имат право на „активно, свободно и пълноценно участие в дейностите и процесите, свързани с планирането и вземането на решения, които могат да окажат въздействие върху околната среда и развитието“, включително предварителна оценка на предлаганите дейности. Накрая, в Насоките от София относно достъпа до информация за околната среда и участието на обществеността в процеса на вземане на решения, засягащи околната среда, одобрени от министрите на околната среда на страните от региона на ИКЕ на ООН, бяха включени девет подробни параграфа за участието на обществеността и послужиха като отправна точка за преговорите по Орхуската конвенция.

Изпълнение на разпоредбите за участието на обществеността

Съгласно Орхуската конвенция основно задължение на Страните е да приложат Конвенцията на практика. Съгласно тези задължения всяка Страна разполага с известни възможности за гъвкаво адаптиране на задълженията по Конвенцията към собствената си национална правна и институционална система. По-долу е представен общ преглед на ясните задължения на Страните и на практическите съображения във връзка с приложението, съдържащи се в членове 6, 7 и 8.

Общи изисквания

Насоки за приложение

Член 6

- Осъществяване на участие на обществеността в началния етап на взимане на решения по дейности с възможен значителен ефект върху околната среда
- Информирание на заинтересованата общественост
- Определяне на разумни срокове за етапите на участие на обществеността
- Предоставяне на цялата подходяща информация на заинтересованата общественост
- Осигуряване на възможности за обществеността да прави коментари
- Надлежно отразяване на резултата
- Информирание на обществеността за окончателното решение заедно с причините и съображенията

- Изготвяне на критерии за значителността на неизброените дейности
- Осигуряване на нормативна уредба за отчитане на екологичните съображения от страна на вземащите решения
- Изготвяне на стимули за заявителите да участват в диалога на ранен етап
- Изготвяне на насоки и въвеждане на стандарти за качество на подходящата информация
- Въвеждане на ясни процедури за предоставяне на коментари в писмена форма или по време на обществени обсъждания
- Упражняване на надзор за това как държавните органи отразяват коментарите
- Ясно определяне на всички изключения
- Гъвкавост при определяне на сроковете
- Участието на обществеността може да се улесни чрез диалог със заявителя на ранен етап
- Могат да се прилагат изключенията относно информацията
- Приложението спрямо решенията относно ГМО може да се ограничи, ако то не е „възможно и подходящо“

Член 7

- Предвиждане на прозрачна и справедлива структура за участие на обществеността при изготвянето на планове и програми, касаещи околната среда
- Определяне на обществеността, която може да участва
- Осъществяване на участието на обществеността на ранен етап на изготвянето на планове и програми, касаещи околната среда
- Предоставяне на необходимата информация на обществеността
- Определяне на разумни срокове за участие на обществеността
- Надлежно отразяване на резултата

- Предвиждане на ясни разпоредби за участие
- Разработка на механизми за уведомяване
- Изготвяне на насоки и въвеждане на стандарти за качеството на необходимата информация
- Разработка на инструменти за определяне на обществеността, която може да участва
- Упражняване на надзор за това как държавните органи отразяват коментарите
- Въвеждане на политики за участието на обществеността при изготвянето на политиките
- Гъвкавост по отношение на средствата (практически и/или други разпоредби)
- Гъвкавост при определяне на сроковете
- Значителна свобода на действие при осигуряването на обществено участие при изготвянето на политиките

Член 8

- Подпомагане на участието на обществеността в подготовката на закони и правила с потенциален значителен ефект върху околната среда
- Установяване на достатъчни срокове за участие на обществеността
- Публикуване или разгласа на проектодокументите
- Осигуряване на възможност обществеността да коментира
- Подобаващо отчитане на резултата

- Разработка на ясни правила за участие
- Изготвяне на критерии за измерване на значителността
- Утвърждаване на надеждно и регламентирано средство за публикуване на проектодокументите
- Въвеждане на ясни процедури за предоставяне на коментари в писмена форма или по време на обществени обсъждания
- Упражняване на надзор за това как държавните органи отразяват коментарите
- Гъвкавост при определяне на сроковете
- Значителна свобода на действие при осигуряването на обществено участие при изготвянето на законите и правилата
- Гъвкавост при подобаващото отчитане на резултата

Член 6**Участие на обществеността при взимането на решения по определени дейности**

Член 6 третира участието на обществеността във взимането на решения от държавните органи относно това дали да се разрешат или лицензират определени дейности. В него не се изисква въвеждане на процедура за лицензиране или разрешаване, както при международните документи за оценка на въздействието върху околната среда, но когато такава процедура е вече въведена, изискванията за участие на обществеността съгласно член 6 трябва да бъдат изпълнявани като част от нея. Във всяка страна обаче се изисква одобрението на някои органи на държавно управление за предприемане на видовете дейности, които са разгледани в анекс 1 на Конвенцията.

В Конвенцията се признава, че хората имат право да участват във взимането на основните решения, засягащи техния живот. Освен това в нея се признава, че качеството на тези решения може да се подобри чрез активното участие на заинтересованата общественост. Участието на обществеността във взимането на решения обединява много от насоките на конвенцията в конкретни резултати, поради което е една от най-важните теми в нея. Приложението на член 6 се налага в съответствие с член 9, алинеи 2 и 3.

Разпоредба	Задължение	Насоки за приложение
Член 6, алинея 1	Изисква от Страните да гарантират участие на обществеността при взимането на решения с потенциално значително въздействие върху околната среда	<ul style="list-style-type: none"> • Списък на дейностите (анекс) • Дейности, които не са включени в списъка • Изключение за националната отбрана
Член 6, алинея 2	Определя изисквания за уведомяване на заинтересованата общественост относно взимането на решения	<ul style="list-style-type: none"> • На ранен етап в хода на процеса • „Адекватно, своевременно и ефективно“ • Минимално съдържание
Член 6, алинея 3	Определя срокове за процедурите за участие на обществеността в процеса на взимане на решения	<ul style="list-style-type: none"> • Трябва да бъдат определени конкретни срокове • Трябва да се предвиди достатъчно време за уведомяване, подготовка и ефективно участие на обществеността
Член 6, алинея 4	Изисква участието на обществеността да се осъществява на ранен етап в процеса на взимането на решения	<ul style="list-style-type: none"> • Възможностите са открити • Участието на обществеността не бива да е формално
Член 6, алинея 5	Насърчава обмена на информация между кандидатите за разрешителни и обществеността	<ul style="list-style-type: none"> • Преди кандидатстването за разрешително • Разясняване • Влизане в диалог
Член 6, алинея 6	Изисква от държавните органи да предоставят на заинтересованата общественост достъп до цялата информация, имаща отношение към взимането на решения	<ul style="list-style-type: none"> • Безплатно • Веднага след постъпването ѝ • Могат да се прилагат изключенията по член 4, алинеи 3 и 4 • Минимално съдържание
Член 6, алинея 7	Процедури за участие на обществеността	<ul style="list-style-type: none"> • В писмена форма или по време на обществено обсъждане • Всякакви коментари, информация, анализи или становища • Обществността да преценява доколко имат отношение [към предлаганата дейност]

Разпоредба	Задължение	Насоки за приложение
Член 6, алинея 8	Страните трябва да осигурят надлежно отразяване на участието на обществеността в решението	
Член 6, алинея 9	Обществеността трябва да бъде информирана за окончателното решение	<ul style="list-style-type: none"> ● Своевременно ● Обществено достъпни текстове ● Причини и съображения
Член 6, алинея 10	Участие на обществеността, ако дейностите се преразглеждат или се променят	<ul style="list-style-type: none"> ● Държавни органи ● Прилагат се алинеи от 2 до 9
Член 6, алинея 11	Решения за генетично модифицираните организми	<ul style="list-style-type: none"> ● Прилага се член 6 ● Във „възможна и подходяща“ степен

Тълкуването на чл. 6 от Конвенцията в българските условия включва един въпрос: Достатъчно ли е Страна - членка на Конвенцията, да прилага всички изисквания на чл. 6 по отношение на една процедура, за да се счита, че изпълнява изискванията на чл. 6? Отговорът на този въпрос изглежда положителен, затова защото чл. 6 не изисква прилагането му в процедурите за издаване на всички разрешителни, необходими за извършването на дейностите, посочени в приложение 1 към Конвенцията. Във вътрешната българска законова уредба изискванията на чл. 6 съответстват в най-голяма (но не в пълна) степен на изискванията на процедурата за ОВОС на инвестиционни предложения и поради тази причина за целите на настоящото изложение приемаме, че намерението на българското правителство е прилагането на чл. 6 от Конвенцията да се извърши именно в рамките на процедурата за ОВОС на инвестиционни предложения (глава 6, раздели I и III от ЗООС). Разпоредбите на ЗООС са детайлизирани от Наредба за условията и реда за извършване на ОВОС на инвестиционни предложения за строителство, дейности и технологии (накратко Наредба за ОВОС - Д. В., бр. 25/2003).

В член 6 са формулирани определени изисквания за участие на обществеността в процеса на взимане на решения за определени дейности. Той е приложим на първо място спрямо решенията за това дали да се разрешат предлаганите дейности. Това означава предимно конкретни административни решения - с други думи, решения, взети за да се разреши осъществяването на определен предлаган проект, дейност или действие. Формата на такива решения варира в различните административни системи. Член 6 може да се приложи например спрямо решения за териториално планиране, за издаване на съгласия за благоустройство и застрояване, както и за разрешителни за строеж и експлоатация, включително вторични решения като тези, касаещи безопасността и емисиите. Други примери за видове разрешителни са тези за използването на вода или други природни ресурси, както и разрешителни за изпускане на замърсители във водата, въздуха или почвата. В много страни се изискват и разрешителни за определени видове дейности като строителство или изкопни работи.

На пръв поглед може да изглежда, че член 6 се отнася просто до участието на обществеността в „оценката на въздействието върху околната среда“ (ОВОС). Оценка на въздействието върху околната среда не е сама по себе си разрешителен или одобрителен процес. Тя е инструмент за взимане на решения. В Конвенцията изрично се споменава ОВОС в член 6, алинея 2 е/. Терминът ОВОС се свързва с определена стандартна форма на процес за оценка на потенциалното въздействие върху околната среда като част от процеса за взимане на решения, касаещи определена предлагана дейност (виж коментара към член 6, алинея 2 е/). Той може да се срещне в много страни в региона на ИКЕ на ООН. Въпреки че този термин се използва в Конвенцията, проверката за това дали Конвенцията е приложима спрямо определена процедура за взимане на решения, се състои не в това дали се изисква тази процедура да включва ОВОС, или се счита за „взимане на решения, касаещи околната среда“ съгласно националното законодателство, (нап-

пример защото се изисква ОВОС), а в това дали самото взимане на решения може да има потенциален значителен ефект върху околната среда.

Оценката на въздействието върху околната среда сама по себе си не е разрешаващ или одобряващ процес. Тя е средство за взимане на решения. ОВОС може да се противопостави на екологичната експертиза - модел, който съществува в много от страните в района на ИКЕ на ООН, която е отделна разрешаваща процедура, изискваща разрешение (тоест положително заключение), за да може даден проект да се придвижи напред. Процедурите, свързани с екологични експертизи, понякога включват елементи от типа на ОВОС с участие на обществеността.

Често ОВОС е тясно свързана с решения, които определят дали дадена предлагана дейност може или не може да бъде предприета, поради което тя може да се разглежда като част от процеса за взимане на решения. На теория ОВОС може да разкрие вероятността даден предлаган проект да окаже отрицателно въздействие върху околната среда и въпреки това решението може да е да се продължи с проекта. В друга ситуация случаят може да бъде обратен, т. е. ОВОС може да показва вероятност за незначителни ефекти върху околната среда и въпреки това решението да е да не се продължава с проекта. При положение, че ОВОС често включва най-подробно проучване на последиците за околната среда от осъществяването на дадена предлагана дейност, често съществува зависимост между констатациите от ОВОС и самото решение.

Международни и регионални документи за ОВОС

Два важни документа за ОВОС са Конвенцията от Еспоо за оценка на въздействието върху околната среда в трансграничен контекст и Директива на Съвета 85/337/ЕИО от 27 юни 1985, изменена от Директива на Съвета 97/11/ЕС относно оценката на въздействието върху околната среда и допълнена от Директива 2003/35/ЕС относно участието на обществеността при изготвянето на планове и програми, отнасящи се до околната среда, допълваща Директива 85/337/ЕИО по отношение участието на обществеността и достъпа до правосъдие.

И двата документа в значителна степен задължават Страните или държавите членки да предприемат необходимите мерки за въвеждане на процедура за ОВОС при определени дейности (Конвенция от Еспоо, чл. 2, ал. 2, и Директива за ОВОС, чл. 2, (1)), която позволява участие на обществеността. Директивата например съдържа изискването държавите членки да гарантират, че проектите, за които е вероятно да имат значителен ефект върху околната среда, ще се реализират „при условие, че е изпълнено изискването за съгласие за застрояване и за оценка относно техните последици“. Тъй като Европейската общност е Страна, подписала Орхуската конвенция, Директивата за ОВОС ще трябва да бъде приведена в съответствие с нея.

Въпреки че сама по себе си Орхуската конвенция не установява режим на ОВОС, с нейния член 6 се въвежда вид преглед на въздействието на определени дейности върху околната среда, когато се взимат решения във връзка с тях. Това е така, защото в Конвенцията се подразбира, че трябва да се отчитат коментарите на обществеността, касаещи въпросите на околната среда (чл. 6, ал. 8). За да бъдат те взети предвид, взимащият решенията трябва да има правни основания за това. Следователно законът трябва да предвижда съображенията относно околната среда да са един от факторите при взимане на решения. Нещо повече, конкретните изисквания на член 6 относно известието и неговото съдържание, процедурите за отчитане на коментарите на обществеността и ефекта от участието на обществеността върху решението, което се взема в резултат на това, се дължат в голяма степен на възникващите международни норми за ОВОС.

В повечето страни от региона на ИКЕ се изисква някакъв вид оценка на потенциалното въздействие на определени проекти или дейности върху околната среда преди да се издаде разрешително. Тази оценка обикновено се извършва от органите на равнището, което в най-голяма степен има отношение към предлаганата дейност, или от заявител или вносител на проект под техен надзор. Например местните органи на властта обикновено имат правомощия да одобряват проекти с единствено местно въздействие, докато регионалните органи на властта могат да одобряват проекти с въздействие върху цял водосборен басейн. Когато разрешителните са повече от едно и всяко от тях може да има последици за околната среда, в някои страни се изисква те да се издават поотделно.

Интегриране на съображенията относно околната среда в решенията за определени дейности

В Полша процедурата за одобряване на благоустройство и застрояване при някои проекти е разделена на два етапа: издаване на разрешение за планиране и даване на съгласие за строеж. В двата случая се вземат отделни административни решения, за които се изисква участие на обществеността. Разрешението за планиране се дава от местните органи на властта като кмета, ръководителя на градската управа или ръководителя на местната „комуна“. Изисква се предварителното съгласие на съответните органи на властта, отговарящи за околната среда - на регионалните органи на властта относно проекти за благоустройство и застрояване, считани за особено вредни за околната среда и здравето на човека, или на окръжните органи на властта („повиат“) за проекти, за които се счита, че имат известно потенциално въздействие върху околната среда. И при двете категории проекти както ОВОС, така и участието на обществеността са задължителни елементи на процедурата за издаване на разрешения за планиране. Тя може да включва и други органи на властта, отговарящи за околната среда, ако теренът, който се застроява и благоустроява или предлаганата дейност са в тяхната сфера (например директорите на национални паркове, ако проектът може да окаже въздействие върху паркове, или органите, отговарящи за горите, ако територията е била определена за лесовъдни цели в териториален план). Условието за разрешение за планиране са задължителни за местните власти, които издават съгласие за строителство съгласно Строителния кодекс. И тук се изисква предварителното съгласие на властите, отговарящи за околната среда, както и ОВОС и участие на обществеността и при двете категории проекти. В Директивата за ОВОС на Европейския съюз се използва терминът „съгласие за благоустройство и застрояване“, за да се опишат решенията за одобряване на проекти, които са обект на тази Директива.

С въвеждането на ОВОС на инвестиционни предложения за строителство, дейности и технологии в България бе отменено изготвянето на предварителен и окончателен доклад за ОВОС на инвестиционни проекти във фаза идеен, технически или работен проект. Това наложи промяна в съществуващата практика положителното решение по ОВОС да се изисква в процеса на съгласуване на проектите от Експертните съвети по устройство на териториите и издаване на строително разрешение от кмета на общината.

Понастоящем издаването на виза за проектиране от главния архитект на общината следва да се извършва при издадена положителна оценка по доклад за ОВОС на съответното инвестиционно предложение в случаите, когато то попада в обхвата на Приложение №1 към ЗООС, или за което е преценена необходимостта от ОВОС по реда на чл. 93 от ЗООС. С новия Закон за опазване на околната среда бе въведена процедура за информиране на най-ранен етап на компетентните органи и на засегнатото население за инвестиционно намерение на даден инвеститор. Той е задължен да проведе консултации с компетентните органи и засегнатото население по отношение на редица обстоятелства, вкл. заданието за обхват и съдържание на ОВОС.

Въпреки че ОВОС е най-добре познатият процес при взимането на решения, който влиза в обхвата на действие на член 6, този член е приложим и спрямо други процеси на взимане на решения, където процедури от типа на ОВОС не се прилагат. Той би могъл да се приложи например при определени регулаторни решения с потенциално въздействие върху околната среда, като определянето на тарифите. Може да се прилага спрямо решения за подновяване или изменение на съществуващи разрешителни или одобрения за въвеждане на нови продукти в търговията. Като пример за първото е замислена алинея 10 от член 6, която се отнася до преразглеждането и актуализирането на условията за осъществяване на дейности, влизащи в обхвата на действие на член 6. Пример за второто е „екологичният надзор“ съгласно унгарското законодателство, който може да се задейства от няколко възможни събития, които не са свързани с ОВОС, като откриването на ново увреждане на околната среда или рискове за нея, които са резултат от увеличаването на познанията. Съгласно действащото унгарско законодателство в такива случаи публичното обсъждане е факултативно.

Задължението да се предоставят възможности за участие на обществеността може да е приложимо спрямо различни значими за околната среда решения в хода на определен процес на одобрение, в зависимост от това какъв вид система за разрешителни използва Страната. В резултат на

това при прилагането Страните могат да бъдат задължени да въведат механизми за гарантиране участието на обществеността на няколко етапа в хода на процеса - при планирането, пускането в действие, развитието, функционирането и дори закриването на проекти, съоръжения и други дейности с потенциално значителни ефекти върху околната среда. Ключовият въпрос е дали конкретният процес на взимане на решения отговаря на изискванията за прилагане на член 6, алинея 1.

Докато взимането на решения за планове, програми и политики като цяло се регламентира от член 7, (виж коментарите към член 7), член 6 може да се прилага, когато такова планиране е свързано с конкретна дейност. Например Общата наредба на Обединеното кралство за градоустройство и териториално планиране (1992 г.) регламентира издаването на *разрешение за планиране*. Въпреки термина, такива решения обикновено се считат за конкретни решения относно благоустройството и застрояването на определен земен участък.

Един от начините за прилагане на Конвенцията е да има единна процедура, отговаряща на изискванията за участие на обществеността, които се поставят и в двете части на член 6, алинея 1. Така, ако изискванията за участие на обществеността в дейностите, изброени в анекса, се изпълняват чрез осъществяване на ОВОС, законът може да предвижда, че прилагането на изискванията съгласно член 6, алинея 1 b/ може да предизвика ОВОС. Член 6 би могъл да се изпълнява и чрез установяване на равнища на ОВОС и определяне на тяхната приложимост въз основа на такива фактори като значителност. Това би било гаранция, че на най-значимите проблеми ще се обръща най-голямо внимание.

В стремежа да се разбере член 6 трябва да се има предвид, че съгласно член 9, алинея 2 обществеността има достъп до правосъдие, за да защитава своите права и интереси във връзка с процедурите по член 6. (Виждат се и коментара към член 9, алинея 2).

Накрая, трябва се изясни и това, че правата по Конвенцията са независими от правата на страните при административното производство, така, както са определени в приложимото национално законодателство. Страните по определено дело могат да имат специфични юридически права в допълнение към тези, предоставени на обществеността или на заинтересованата общественост съгласно Конвенцията. Членовете на обществеността или на заинтересованата общественост съгласно Конвенцията също биха могли да имат право да станат страни по делото.

1. Всяка Страна:

a/ прилага разпоредбите на този член по отношение на решенията за разрешаване на предлаганите дейности, изброени в Анекс 1;

b/ в съответствие с националното си законодателство прилага разпоредбите на този член и по отношение на решенията по предлагани дейности, които не са включени в Анекс I, но могат да имат значителен ефект върху околната среда. За тази цел Страните определят дали предлаганата дейност е предмет на тези разпоредби; и

С точки a/ и b/, взети заедно, се въвежда тест, чрез който се определя дали определени предлагани дейности са предмет на член 6. Те са свързани поради това, че третират потенциално значителното въздействие на предлаганите дейности върху околната среда. В точка a/ се използва анекс с изброени дейности, за които се предполага, че имат потенциално значителен ефект върху околната среда. С точка b/ се въвежда задължение за Страните да включат към член 6 други дейности, които не са застъпени в анекса, но които могат да имат значителен ефект върху околната среда. Алинея 1 като цяло е разработена във връзка с член 2 (1) от Директивата за ОВОС, нейните анекси и Директива на Съвета 96/61/ЕО от 24 септември 1996 г. за комплексно предотвратяване и контрол на замърсяването (IPPC).

Член 6, алинея 1 a/ постановява, че разпоредбите на член 6 се отнасят до всички предлагани дейности, изброени в Анекс 1. Анекс 1 се основава на Конвенцията от Еспоо, Директивата на Европейския съюз за комплексно предотвратяване и контрол на замърсяването и Директивата на ЕО за ОВОС с някои модификации (виждат се коментарите към Анекс 1). Това включва всички дейности, които съгласно националното законодателство изискват ОВОС с участие на обществеността (Анекс 1, алинея 20).

„Предлагана дейност“

Въпреки че терминът „предлагана дейност“ не е дефиниран в Орхуската конвенция, той се използва в Конвенцията в Еспоо, в която се определя като „всяка дейност или всяка голяма промяна в дадена дейност, която е предмет на решение на компетентен орган в съответствие с приложима национална процедура“(член 1(v)).

По силата на точка а/, алинея б се прилага автоматично при промяна или разширение на дейностите, когато те отговарят на критериите или съответстват на праговете, определени в Анекс 1 (виж Анекс 1, алинея 22). В такива случаи се предполага, че те могат да имат значително въздействие. Дори когато праговете стойности не се съблюдават, Страните трябва да прилагат точка б/ при всяка промяна или разширение на дейностите, изброени в Анекс 1.

Накрая, някои дейности, които обикновено биха попаднали в точка а/, могат да бъдат освободени от изискванията по член 6, ако включват изключително или предимно изследвания и развойни мероприятия, както и изпитване на нови методи с някои ограничения (виж коментара към Анекс 1, алинея 21).

Член 6, алинея 1 б/ съдържа изискването, във връзка с решения за предлагани дейности, които не са изброени в Анекс 1, всяка Страна да определи, в съответствие с националното си законодателство, дали дейността би могла да окаже значително въздействие върху околната среда. Ако това е така, трябва да се приложи член 6. За да се отговори на всички въпроси за това, кой взима решение за прилагане на член 6 спрямо дейностите, които не са изброени в Анекс 1, Конвенцията предвижда, че „Страните определят дали предлаганата дейност е предмет на тези разпоредби“. На Страните се дава голяма свобода за разработка на начини за това определяне. От формулировката на точката не става ясно дали Страните трябва да разработят категории за прилагането на члена в допълнение към тези в Анекс 1, или трябва да разработят насоки за прилагане на принципите на Конвенцията от отделните държавни органи при взимането на решения, като във всеки конкретен случай се подхожда индивидуално. Струва си да се спомене, обаче, че ако една Страна действително разработи допълнителни категории за ОВОС, тези дейности вече ще попаднат в точка а/ по силата на параграф 20 от Анекс 1, *доколкото се изисква участие на обществеността*. Нещо повече, алинея 22 на Анекс 1 предвижда точка б/ да се прилага при промяна или разширение на дейностите, изброени в Анекс 1, които сами по себе си не отговарят на праговете изисквания на Анекс 1. Тези разпоредби може би са показателни за това, че макар в Конвенцията да не се използва точно терминът „всеки конкретен случай“, както това е в следващата точка, в нея се предполага, че определянето по точка б/ се извършва индивидуално за всеки конкретен случай. За сравнение, с Директивата на ЕО за ОВОС се въвежда задължителен списък за ОВОС и списък на дейностите, за които се изисква да се прави преглед (скрининг). Прегледът може да се прави индивидуално за всеки конкретен случай или по прагови стойности или критерии, или и по двата метода (Директива 85/337ЕИО, изменена, чл. 4, ал. 2).

В Холандия провинциалните съвети имат правомощия да изискват ОВОС в определени области, където преобладават специални условия като чувствителност на околната среда към въздействия. В Норвегия органите на равнище на министерство могат да разширяват изискванията за ОВОС така, че да обхващат особено противоречиви предложения. Други законови разпоредби за правомощията на държавните органи да изискват ОВОС за дейности, които не са включени в списъка, могат да се открият в България, Румъния и Словения.

В България Законът за опазване на околната среда в своя член 93 предоставя право на компетентните органи (министъра на околната среда и водите и директорите на съответните РИОСВ/ да преценят необходимостта от ОВОС за обекти, посочени в Приложение № 2 към ЗООС, които не подлежат на задължителна ОВОС. За тази цел е въведена процедура за внимателно преценяване на необходимостта от ОВОС в съответствие с определени критерии, в които наред с характеристиката на строителството, местоположението, потенциалните въздействия, влиза и общественият интерес към инвестиционното предложение. Решението на компетентния орган с мотивите за преценката се обявява публично. Органите на местното самоуправление нямат правомощия да участват в процеса на преценяване на необходимостта от ОВОС.

В новия ЗООС (Д. В., бр. 91/2002 г.) няма съответна разпоредба на цитирания чл. 20, ал. 3 от ЗООС (отм.). Причините за това са две. На първо, място при режима на отменения ЗООС процедурата за ОВОС се прилагаше и за съществуващи предприятия. Сега ОВОС-ът се прилага само за инвестиционни предложения. При режима на отменения ЗООС имаше логика съществуващи предприятия да се подлагат на процедура за проверка на тяхното въздействие върху околната среда, ако това бъде поискано от граждани или организации, или по инициатива на контролиращия орган. На второ място, в отменения ЗООС не се съдържаха процедура за определяне на необходимостта от извършване на ОВОС, каквато предвиди новият ЗООС. Сега на практика преценката на необходимостта от извършване на ОВОС помага да се намери начин за подлагане на ОВОС на инвестиционни предложения, извън приложение № 1 към ЗООС.

В Румъния съответните органи са оправомощени да изискват ОВОС по собствено усмотрение, въз основа на определени критерии, изброени в Процедурата за издаване на екологични разрешителни, за определяне на значително въздействие върху околната среда.

Ясно е също, че не е необходимо предварително да се определи, че предлаганата дейност непременно ще има значителен ефект върху околната среда, за да може да се приложи точка б/. В Конвенцията се казва, че Страните определят приложимостта на член 6 там, където предлаганите дейности, които не са включени в списъка, *могат да имат* значителен ефект върху околната среда.

Въпросът за „значителността“ е важен. Чрез използването на термина „значителност“ се удовлетворява потребността да се отчетат адекватно целите и интересите, признати от Конвенцията, където участието на обществеността е важен фактор в процеса на вземане на решения. Това помага и да се гарантира, че ползата от процеса на участие на обществеността е пропорционална на необходимостта. „Значителността“ е това, което пренася обикновения процес на взимане на решения в областта на взимането на решения за околната среда така, както е замислено в Конвенцията. Някои насоки за определяне на значителността могат да се открият в Приложение III на Конвенцията от Еспоо и други източници (виж карето).

Що е „значително“ за околната среда?

В алинея 1 на приложение III към Конвенцията от Еспоо за оценка на въздействието върху околната среда в трансграничен контекст се признава, че:

„При разглеждане на предлаганите дейности ... заинтересованите Страни могат да обсъдят дали е вероятно дадена дейност да окаже значително вредно трансгранично въздействие, по-специално, въз основа на един или няколко от изброените по-долу критерии:

- а) *мащаби* - предлагани видове дейност, чиито мащаби са големи за дадения род дейност;
- б) *месторазположение* - предлаганите дейности, които се осъществяват в особено чувствителни или важни от екологична гледна точка райони или в непосредствена близост до тях (като например влажни зони, определени по силата на Рамсарската конвенция, национални паркове, природни резервати, обекти от особен научен интерес или на археологически, културни или исторически паметници); също и предлагани дейности в райони, където спецификата на предвидената дейност може да въздейства значително върху населението;
- в) *последствия* - предлагани дейности, упражняващи особено комплексно и потенциално вредно въздействие, включително въздействия, които водят до сериозни последствия за хората или ценните видове или организми, представляващи заплаха за сегашното или потенциалното използване на засегнатия район, и пораждат допълнително натоваарване, което надхвърля равнището на устойчивост на средата спрямо външни въздействия.“

Директива на Европейския съвет 85/337/ЕИО, за оценката на ефектите от определени обществени и частни проекти върху околната среда, изменена от Директива на Съвета 97/11/ЕО от 3 март 1997 г., включва анекс (Анекс III) за критериите за подбор при определяне на това, дали даден проект трябва да бъде обект на ОВОС. Критериите включват:

- Характеристики на проектите като мащаби, натрупване с други проекти, използване на природни ресурси, генериране на отпадъци, замърсяване и дразнещи явления, както и риск от аварии;
- Местоположение на проектите, което включва чувствителност на географските области, които могат да бъдат засегнати от проекти, от екологична гледна точка, като например влажни зони, крайбрежни зони, планини, горски райони, природни резервати и паркове, ландшафт с историческо или културно значение, или гъсто населени области;
- Характеристики на потенциалното въздействие, включително степента на въздействието по отношение на географския район и засегнатото население, трансграничния характер на въздействието, размера и комплексността на въздействието, вероятността за оказване на въздействие и продължителността, честотата и обратимостта на въздействието.

Възможно е в някои страни да са разработени съществени насоки за определяне на „значителността“, което може да е от полза за Страните при прилагането на Конвенцията. Циркулярното писмо на Министерството на околната среда на Обединеното кралство (Циркулярно писмо №2/99) за оценка на въздействието върху околната среда е пример в това отношение. В Румъния също има критерии за определяне на значителността.

В българското законодателство съществува регламентиран подход, който е задължителен за органа, преценяващ „значителността“ на предполагаемото въздействие върху околната среда. Тази преценка се прави за инвестиционни предложения извън кръга на инвестиционните предложения по приложение № 1 към ЗООС (в приложение № 1 са изброени инвестиционните предложения, за които ОВОС е задължителна). ЗООС нарича тази процедура „преценка на необходимостта от извършване на ОВОС“ - чл. 93, ал. 2-5 от ЗООС. Тази процедура се прилага за инвестиционни предложения, изброени в приложение № 2 към ЗООС. Критериите, въз основа на които се прави преценката за необходимостта от извършване на ОВОС, са посочени в чл. 93, ал. 4 от ЗООС. Процедурата за преценка на необходимостта от извършване на ОВОС не съществуваше в отменения ЗООС.

Освен въпроса за това как да се определя значителността, важно е да се помисли и кой ще я определя. Трябва да се подчертае, че проверката за значителност трябва да се прилага обективно и не по такъв начин, че да се избягва участието на обществеността. В страните с развита практика в областта на ОВОС често се случва преценката на органите и заявителите, че потенциалните въздействия не са значителни, да се опровергае в съда. В тези случаи обществеността често наема независими учени и експерти, които да оспорят официалните констатации.

Докато формулировката в точка а/ е „решения дали да се разреши“, в точка б/ тя е „решения относно“ предлаганите дейности (в българския вариант това разграничение не е направено - б. пр.). Тази разлика отразява факта, че поради признатата си значителност за околната среда за дейностите, изброени в Анекс I, може да се очаква да са предмет на сложни разрешителни процедури, докато видовете дейности, попадащи под действието на точка б/, обикновено могат да не са предмет на напълно разработени разрешителни процедури. Нещо повече, гъвкавостта на точка б/ позволява член 6 да се приложи при допълнителни форми на взимане на решения, когато се осъзнае тяхната значителност за околната среда. Това съответства и на системата, въведена от Директивата за ОВОС.

Накрая, член 6, алинея 10 допълва тази алинея, като предвижда, че всяко преразглеждане или актуализиране на условията за осъществяване на дадена дейност, посочена в алинея 1, също следва да отговаря на всички изисквания за участие на обществеността съгласно член 6 винаги, когато това е удачно.

с/ може да реши, за всеки конкретен случай, ако това е предвидено в националното законодателство, да не прилага разпоредбите на този член към предлагани дейности, които обслужват целите на националната отбрана, ако Страната счита, че прилагането им ще се отрази неблагоприятно на тези цели.

Когато дадена Страна счита, че прилагането на член 6 спрямо предлаганите дейности ще се отрази неблагоприятно на целите на националната отбрана, Страната може да реши да не го прилага.

Чл. 6, пар. 1 от Конвенцията е на практика пренесен в чл. 81, ал. 1, т. 2 от ЗООС и в чл. 92 и 93, ал. 1 от ЗООС. Прилагането на чл. 6, пар. 1 от Конвенцията не би трябвало да представлява някакъв проблем за администрацията.

Единственото разминаване между чл. 6, пар. 1 от Конвенцията и ЗООС е във формулировката на изключението, отнасящо се до инвестиционни предложения, свързани с националната отбрана. Чл. 81 ал. 5 от ЗООС категорично разпорежда, че инвестиционни предложения, *свързани с отбраната и националната сигурност* (подч. мое) не се извършват. Чл. 6, пар. 1, буква „с“ предвижда, че чл. 6 може да не се прилага относно дейностите, *обслужващи целите* на националната отбрана.

Разликите във формулировките са най-малко две. Първата е, че в чл. 81, ал. 5 от ЗООС към отбраната е прибавена и националната сигурност. Традиционно националната отбрана е свързана с военна заплаха от външен враг (най-често явен или поне заявен). Докато националната сигурност е термин с по-широк обхват - той може да обхваща политическа, но и стопанска сигурност. При националната сигурност заплахата не е задължително да бъде от военен характер, да е свързана

Продължение от предишната страница

на с въоръжените сили на чужда държава. На фона на общественото-политическите събития през последните три години се изказват мнения, че границата между военната сфера и сферата на националната сигурност вече не съществува, затова защото заплахата е една - от тероризъм. Все пак, ако трябва да останем верни на буквата на Конвенцията, трябва да отбележим, че Конвенцията не допуска изключение от чл. 6 за дейностите, свързани с националната сигурност - т. е. чл. 81, ал. 5 от ЗООС в противоречие с Конвенцията е разширил приложното поле на изключението по чл. 6, пар. 1, буква „с“.

Втората разлика е тази, че терминът „свързани“, употребен от чл. 81, ал. 5 от ЗООС е по-широк и по-неясен от термина „обслужващи целите“, използван в чл. 6, пар. 1, буква „с“ от Конвенцията. Разликата би станала очевидна, ако се опитахме да приложим двата текста към един скорошен действителен казус от българската практика - унищожаването на ракетите СС-23, предпоставка за напредъка ни по пътя към членството в НАТО. Ясно е, че самото унищожаване на ракетите не обслужва целите на националната отбрана, защото то представлява акт на унищожаване на нещо, което е обслужвало целите на отбраната в миналото, а не акт на създаване на отбранителна система. Но унищожаването на ракетите СС-23 може да бъде разгледано като дейност, свързана с националната отбрана, дори и само по формалния признак, че това унищожаване става на терена на един военен полигон.

От правна гледна точка след обнародването на Орхуската конвенция следва да се прилага чл. 6, пар. 1, буква „с“ от Конвенцията и в случаи като обсъждания по-горе, чл. 81, ал. 5 от ЗООС ще се тълкува ограничително и съобразно буквата на чл. 6, пар. 1, буква „с“.

2. Заинтересованата общественост се информира чрез публична обява или индивидуално, на ранен етап от процедурата по взимане на решения за околната среда по подходящ, своевременен и ефективен начин *inter alia* относно:

В алинея 2 се въвеждат минимални стандарти за запознаване на заинтересованата общественост с необходимата информация, за да може тя да участва ефективно в процеса на взимане на решения, засягащи околната среда. Страните могат да възложат задължението за уведомяване и информиране на различни изпълнители. При някои системи може да е уместно задължението за предоставяне на известието да се възложи на органите, докато при други може да е уместно това задължение да се възложи на вносителя или на заявителя. Страните трябва да осигурят възлагането на задължението на някого и да действат като гаранتي на процеса.

Съгласно член 2, алинея 5 „заинтересована общественост“ е обществеността, която е или може да бъде засегната от взимането на решения за околната среда или има интерес във връзка с този процес.

(Виж коментара към член 2, алинея 5).

Формулировката „взимане на решение, засягащо околната среда“ трябва да се разглежда в светлината на член 6, алинея 1 - т. е. тук не се въвежда нов термин. По-скоро взимането на решение, за което става въпрос, е всяко взимане на решение, включено по силата на член 6, алинея 1, а не всяко взимане на решение, което е окачествено като касаещо околната среда в националното законодателство.

Как да се информира заинтересованата общественост

В члена се предвиждат два метода за информиране на обществеността за целите на този член - чрез публична обява и чрез индивидуално уведомяване. Публичната обява означава разпространение на конкретна информация сред възможно най-много членове на обществеността, като се използват обичайните средства за общо и широко разпространение на информация. За целите на този член публичната обява се счита за адекватна дотолкова, доколкото тя е ефективно насочена най-малкото към заинтересованата от това решение общественост. Тя би се считала за своевременна, ако е насочена към заинтересованата общественост на достатъчно ранен етап от процедурата, за да може участието на обществеността да бъде ефективно (виж и член 6, алинея 4). Конвенцията съдържа изискването цялата заинтересована общественост да бъде уведомена на ранен етап от процедурата. Начините за уведомяване могат да включват публикуване във вестник или други общодостъпни печатни средства за осведомяване, разпространение чрез електронните средства за масово осведомяване (телевизия, радио, Интернет) или закачане на

съобщения на места, посещавани от много хора. В Директивата за ОВОС се споменава например закачане и лепене на плакати и съобщения на обществени места в определен радиус, публикации в местни вестници и организиране на изложби с планове, чертежи, таблици, графики, модели като валидни средства за уведомяване.

Индивидуалното уведомяване - т. е. индивидуалното разпространението на конкретна информация сред определени групи хора - е възможно в подходящи ситуации. Индивидуалното уведомяване е особено важно, когато решението може да засегне индивидуални интереси. В Директивата Севесо се въвеждат зони на непосредствена близост до съоръжения, в които се извършват потенциално опасни дейности. Подобен подход се използва в много други страни от района на ИКЕ на ООН, в които се използва концепцията за „санитарните зони“. Тези зони могат да помогнат да се определят потенциално засегнатите хора, които, след това, могат да бъдат уведомени индивидуално. Индивидуалното уведомяване е особено уместно и поради това, че „заинтересованата общественост“ може да включва неправителствени организации, сред чиито цели е защитата на околната среда.

Индивидуално уведомяване

Например полският Закон за защита на околната среда съдържа изискването съответните органи да съставят списък на неправителствените организации, които са изразили интерес да бъдат уведомявани за взимането на решения, свързани с ОВОС. Когато решението е свързано с разрешително за проект, който изисква ОВОС, полските държавни органи трябва да уведомяват писмено всички неправителствени организации за защита на околната среда, чиито седалища се намират в засегнатата територия. Постоянните списъци, които могат да се допълват, също могат да бъдат полезни инструменти. Оказва се, че електронната поща е лесно и евтино средство за разпространение на информация.

Критерии за уведомяване

Включването на термините „адекватно, своевременно и ефективно“ добавя много към основното задължение. То има за цел да привлече вниманието към практическите проблеми на уведомяването. За да бъде ефективно, уведомяването трябва да се разглежда гъвкаво. Ключово понятие е „проникване“. Може да се използва комплект от инструменти, за да се изгради йерархия от информация, с дълбоко проникване на общата информация сред обществеността в комбинация с много по-голяма насоченост към по-малки целеви групи. Нещо повече, общата информация може да е много по-ефективна, ако в нея се посочва къде може да се намери допълнителна информация. Съдържанието на известието не може да се представя навсякъде, а не би било ефективно да се правят опити то да се разпространява навсякъде във всеки случай.

В днешното наситено с информация общество може да се окаже изключително трудно да се привлече вниманието на онези, до които държавните органи биха искали да достигнат. Трябва да се направят усилия, за да се гарантира не само че заинтересованата общественост ще бъде достигната, но и че смисълът на известието е разбираем и че са направени всички разумни усилия, за да се улесни участието (виж и коментарите към член 3, алинея 2). Така например едно малко съобщение във вестник сред стотици реклами вероятно няма да се счита за ефективно. Излъчването по местната телевизия по време, когато повечето хора са на работа, също може да е неефективно. Дали дадено средство за уведомяване ще се счита за ефективно, разбира се, ще зависи и от конкретните условия. Страниците в Интернет, като най-напредничави информационни табла, са мощно средство за достигане до обществеността в някои части от района на ИКЕ на ООН и се разпространяват бързо. Те могат не само да действат като системи за общо уведомяване, но чрез електронни манипулации те могат да спомогнат за точното определяне на лица, които вероятно са по-пряко заинтересовани от процеса на взимане на решения.

Нещо повече, както може да се види от справка с член 6, алинея 6 (f), за да се постигне своевременност, адекватност и ефективност на уведомяването, може да е необходима повече от една обява в даден момент. Ако стане известна допълнителна информация, която може да има отношение към процедурата на взимане на решения за околната среда, може да се наложи допълнително уведомяване. Това се признава недвусмислено в тази алинея, в точка d/, където фра-

зата „как и кога може да се предостави информация“ ясно показва, че Страните имат задължението да осигуряват актуализация на обявата, когато е необходимо.

Срок за уведомяване

В член 6, алинея 4 се хвърля допълнителна светлина върху целта на уведомяването на ранен етап в хода на процедурата на взимане на решения за околната среда. Ранно участие на обществеността означава, че обществеността може да участва, когато всички възможности са открити и участието може да бъде ефективно. По-нататък в член 6, алинея 2 са изложени минимални изисквания относно съдържанието на обявата или известието. Използването на термина „*inter alia*“ показва, че обявата може и би трябвало да включва повече информация от тази, указана в точките. Използването на конструкцията „се информира относно“ позволява на Страните гъвкаво да решават дали да предоставят самата документация (като например самата молба по член 6, алинея 2 а/) в обявата, или да информират получателя за това, че самата документация е на разположение на удобно място.

Когато се разглежда въпросът как да се прилага член 6, алинея 2, трябва да се помни и това, че алинея 6 съдържа изискването цялата информация, свързана с взимането на решението, с известни ограничения, да се предоставя на обществеността безплатно по време на процедурата на участие на обществеността. (Виж и коментара към член 6, алинея 6).

а/ предлаганата дейност и заявлението, по което ще се взема решение;

Тази разпоредба съдържа изискването при уведомяването да се включва информация относно предлаганата дейност и заявлението. Държавните органи следва най-малкото да предоставят достъп на обществеността до заявлението за проверка в съответствие с член 6, алинея 6, тъй като то определено има отношение към взимането на решение. При уведомяването обаче може да се включи информация

за вида дейност, за предлаганата технология, ако има такава, за точното местоположение и заявителя на проекта, както и всякаква друга информация, която е необходима на обществеността, за да разбере напълно обхвата и потенциалните последици от предлаганата дейност.

Терминът „предлагана дейност“ се използва често във връзка с ОВОС. Този термин обаче следва да се тълкува и като приложим в други случаи, при които може да се изисква участие на обществеността (виж по-горе).

б/ характера на възможните решения или проекторешението;

Терминът „характерът на възможните решения“ се отнася до гамата или обхвата на решенията, които могат да бъдат взети относно предлаганата дейност. Може да е необходимо различно описание за различните видове процедури. Те могат да включват например разрешителни (за вода, въздух, отпадъци и т. н.), разреше-

ния (за планиране, благоустройство и строителство и т. н.), съгласия (напр. съгласие за строителство) и другите видове процедури за взимане на решения, описани във въведението към член 6 по-горе. Термините, използвани за обозначаване на различните процедури за взимане на решения, варират в различните страни. При уведомяването следва да се обясни какъв вид решение се взима и какво е правното му действие.

Когато предлаганото решение е вече изготвено, Конвенцията изисква публичната обява да включва информация за проекторешението (например копие от проекторешението или описание къде може да бъде разгледано). Очевидно едно проекторешение не може да бъде окончателен документ - то е по-скоро предложение за съдържанието на бъдещото решение, което трябва да бъде открито за обсъждане чрез процедурата за участие на обществеността. (Виж и коментара към член 6, алинея 6). Например ако в дадена обява се включи фразата „разрешително за емисии във въздуха“, тази формулировка ще указва характера на решението, докато проектът на разрешително за определено съоръжение, включително условията, ще бъде проекторешение.

с/ държавния орган, отговорен за взимане на решението;

При уведомяването трябва да се укаже държавният орган, който отговаря за взимането на решението. Указанието трябва да е достатъчно пълно, за да може заинтересованата общественост да установи контакт с указаното лице или орган. Предоставянето на максимум информация е в съзвучие с член 3, алинея 2 (за улеснява-

не участието на обществеността) и Преамбюла (алинеи осем и четиринадесет). Тази разпоредба съдържа изискване, сходно на това за прозрачност и ефективност на начина, по който се предоставя достъп до информацията за околната среда (виж коментара към член 5, алинея 2 б/ /III/).

d/ предвижданата процедура, включително как и кога може да се предостави информация за:

От текста на Конвенцията не е напълно ясно дали „предвижданата процедура“ се отнася до целия процес на взимане на решения или до процедурата за участие на обществеността в него. Повечето от въпросите в точка d/ се отнасят до процедурите за участие на обществеността. Но точка d/ /II/, третираща „възможността за участие на обществеността“, може да се тълкува като отнасяща се към процедурите за участие на обществеността в един по-широк процес на взимане на решения. Може да се постигне съответствие и с двете гледни точки, ако Страните предоставят информация за цялата процедура на взимане на решения и всъщност тази информация би могла да спомогне и за улесняване участието на обществеността чрез предоставяне на повече обща информация на заинтересованата общественост. Следователно тази разпоредба може да се тълкува като съдържаща изискването в обявата или известието да се включва описание на вида на процеса на взимане на решение, като се предоставят подробни данни за етапите, на които ще има обществено участие.

В тази точка е изложен минимумът от подробни данни, които следва да бъдат предоставяни относно взимането на решения и процедурите за участие на обществеността във връзка с него. От значение е, че в Конвенцията се подсилват вече формулираните в нея задължения за ранно уведомяване, като се предвижда, че липсата на подробна информация по тези въпроси не бива да е причина за отлагане на уведомяването. Това потвърждава и идеята, че може да се наложи допълнително уведомяване за това „как и кога“ може да се предостави информацията. „Как и кога“ (на английски „as and when“ - б. пр.) е различна формулировка, която предава същото значение както „веднага щом“. Терминът „как и кога“ („as and when“) *не* означава „информация за това кога“ ще бъде предоставена информацията.

Списъкът с видовете информация, която трябва да се предостави, е неизчерпателен. При уведомяването може да се включва всякаква друга информация, чрез която членовете на обществеността ще се осведомят допълнително за процедурата, като например изискванията по член 4, алинея 2 на Конвенцията от Еспоо Страните по нея да разпространяват документацията за ОВОС сред обществеността на засегнатата Страна в районите, за които има вероятност да бъдат засегнати, както и да уредят предаването на коментарите на компетентния орган в Страната на произход.

Информацията за процедурата трябва да включва описание на нейните етапи, фази и мерки. Съгласно Конвенцията въпросите, включени в подточки от d/ /i/ до d/ /vi/, са елементи на процедурата.

i/ началото на процедурата;

Вероятно към момента на уведомяването процедурата по взимане на решение вече ще е започнала, докато процедурата по участие на обществеността започва с уведомяването. Следователно уведомяването е информиране на заинтересованата общественост за дадено събитие. В такъв случай е логично тълкуването, че тази разпоредба съдържа изискване в обявата или известието да се посочва, че процедурата по взимане на решение е започнала на определена дата и че процедурата по участието на обществеността започва с изпращането на това известие.

ii/ възможностите за участие на обществеността;

Като част от описанието на процедурата обявата или известието трябва да включват информация за възможността за участие на обществеността в нея. Изисква се определена степен на подробност на информацията, за да може уведомяването да е „адекватно, своевременно и ефективно“. Следователно обявата или известието могат да включват, *inter alia*, информация за това, как и кога обществеността може да получи достъп до допълнителна информация за предлаганата дейност или за процеса на взимане на решение, за начина, по който обществеността може да участва (включително, където е приложимо, предоставяне на коментари в писмен вид или възможност за представяне на коментари, предложения или алтернативи по време на обществено обсъждане (виж чл. 6, ал. 7), и възможности за обжалване.

iii/ времето и мястото на предвиденото обществено обсъждане;

Ако предвидената процедура включва обществено обсъждане (виж член 6, алинея 7), обявата или известието трябва да включва и достатъчно информация, за да може заинтересованата общественост да разбере къде и кога ще се състои общественото обсъждане.

iv/ държавният орган, от който може да се получи съответната информация, и мястото, където съответната информация е депозирана за разглеждане от обществеността;

При уведомяването трябва да се укаже държавният орган, който притежава информация, свързана с предлаганата дейност, и да се посочи къде обществеността може да разгледа съответната информация съгласно член 6, алинея 6. Информацията, указваща държавният орган, трябва да бъде достатъчно пълна, за да може заинтересованата общественост да установи контакт с посочената личност или орган в съответствие с член 3, алинея 2 (за улесняване участието на обществеността) и Преамбюла (алинеи осем и четиринадесет).

В тази разпоредба се признава, че заинтересованата общественост може да се възползва и от разпоредбите на член 4, за да получи достъп до допълнителна информация, освен тази, депозирана за разглеждане от обществеността съгласно член 6, алинея 6. Тя действа като предпазно средство в случай, че поради недоглеждане или други причини, пълната информация не бъде предоставена от държавният орган съгласно член 6, алинея 6.

„Съответна информация“ и „информация за околната среда“

Съществува малка разлика обаче в това, че заявленията по член 4 се ограничават до информация за околната среда, докато указанието за държавният орган, което се съдържа тук, не е толкова ограничено. В информацията трябва да се посочат държавните органи, от които може да се получи всякаква съответна информация, независимо от това, дали съответства на определението за информация за околната среда или не (чл. 2, ал. 3).

Терминът „съответна информация“ трябва да се разглежда като съответстващ на термина, използван в член 6, алинея 6, където се отнася до цялата информация, имаща отношение към взимането на решение.

Така че точка d/ /IV/ не се отнася единствено до източниците на информация, влизащи в полето на действие на точка d/ /VI/ по-долу. Но тази разпоредба трябва да се чете заедно с нея, тъй като в нея се изисква при уведомяването да се посочи каква информация за околната среда е на разположение. Но информацията за околната среда съгласно точка d/ /VI/ не е толкова широкообхватна, колкото *цялата* информация, имаща отношение към взимането на решение. Тя обаче може да послужи като основа за заявки за предоставяне на информация по член 4.

Възможността обществеността да получи действителен, а не формален достъп до информация може да се повлияе силно от това къде и кога може да се намери информация. В подобни разпоредби в националното законодателство и практика често се предвиждат часове за разглеждане на информацията извън обичайното работно време, така че работещите хора също да имат възможност да участват ефективно.

v/ съответният държавен орган или друг официален орган, на който могат да се подават коментари или въпроси и графика за подаване на коментари или въпроси; и

При уведомяването трябва да се укаже държавният орган или друг официален орган, на който могат да се предават коментари или въпроси. Информацията, указваща държавният орган, трябва да бъде достатъчно пълна, за да може заинтересованата общественост да установи контакт с посочената личност или орган в съответствие с член 3, алинея 2 (за улесняване участието на обществеността), и Преамбюла (алинеи осем и четиринадесет). В много случаи указаният тук държавен или официален орган ще е същият като този, посочен в подточка d/ /IV/.

Обявата или известието трябва да информират заинтересованата общественост и за план-графика за предоставяне на коментари или въпроси от заинтересованата общественост на съответния държавен орган или на другия официален орган. План-гра-

фикът трябва да е разработен в съответствие с принципа за ранно и ефективно участие на обществеността (виж коментара към член 6, алинея 4).

vi/ каква е наличната информация за околната среда във връзка с предлаганата дейност; и

или наблюдения, обща документация, експертни становища, технико-икономически проучвания, проектоотчети относно въздействието, прогнози и доклади на агенции. В член 6, алинея 6 се предоставят някои допълнителни насоки във връзка със „съответната“ информация.

Както вече беше разяснено, задължението за уведомяване относно въпросите, съдържащи се в член 6, алинея 2, е постоянно и може да налага адресирането на допълнителни физически обяви или известия до заинтересованата общественост, когато се появи допълнителна информация. Подточка d/ /VI/ е една от тези, при които най-вероятно ще се налага да се използва допълнително уведомяване, тъй като често по време на процедурата на взимането на решения на най-излиза допълнителна информация за околната среда.

Накрая, тази разпоредба трябва да се чете във връзка с член 6, алинея 6, предвиждаща право на безплатно и своевременно разглеждане на цялата информация, имаща отношение към взимането на решение, с някои ограничения. Когато тази документация е вече на разположение към момента на уведомяването, подточка d/ /VI/ може да се изпълни чрез общо описание на информацията, заедно с информацията, която се изисква по силата на подточка d/ /IV/ относно възможностите за разглеждане.

e/ това дали предлаганата дейност подлежи на процедура за оценка на въздействието върху околната среда на национално или трансгранично ниво.

или трансгранична процедура по ОВОС, тъй като е възможно при тази процедура да са предвидени специфични права и задължения за участие на обществеността.

Както беше споменато по-горе, член 6 е приложим към всеки процес на взимане на решения по дейностите, изброени в Анекс 1, и към всеки друг процес на взимане на решения с потенциално значително въздействие върху околната среда. Въпреки че това не се отнася единствено до решения, при които се изисква ОВОС, те съставляват може би най-значимата форма на взимане на решения, попадаща под действието на член 6. Ето защо е от значение обществеността да бъде уведомена, че дейността подлежи на национална

Да се разбира процедурата по ОВОС

Като начало е важно да се разбере какво се има предвид под оценка на въздействието върху околната среда в Конвенцията. В член 1 (VI) от Конвенцията за оценка на въздействието върху околната среда в трансграничен контекст (Еспоо 1991 г.) „оценка на въздействието върху околната среда“ се дефинира като „национална процедура за оценка на възможното въздействие на предлаганата дейност върху околната среда“. В много страни терминът ОВОС се използва по отношение на редица процедури, обикновено включващи участие на обществеността, които често се осъществяват от предлагащия дейността под надзора на държавен орган, в резултат на което се проучва потенциалното въздействие върху околната среда на различни алтернативи на осъществяване на предлаганата дейност. В някои закони за ОВОС се изисква и сравнителна оценка на алтернативата „без действие“, при която предлаганата дейност не се реализира. След приключване на процедурата се изготвя доклад, в който се прави схематично изложение на алтернативите и на въздействието при тяхното реализиране, които след това се отчитат в процеса на взимане на решения.

В други страни, най-забележимо в новите независими държави, се прилага съществено различен подход, при който експертни органи, създадени от държавата, правят научен преглед на предлаганите алтернативи за осъществяване на предлаганата дейност. Информацията, опасенията или мненията, изразени от обществеността, се разглеждат като данни, свързани с очакваните промени в обществените условия, произтичащи от решението. Резултатът от този вид процедура е окончателно решение за това дали проектът може да се реализира. Така наречената „екологична експертиза“ е вид преглед, който се среща в много страни от района на ИКЕ на ООН. Участието на общественост-

Продължение от предишната страница

та не е непременно част от екологичната експертиза, но когато се прилага, то често се осъществява в рамките на отделна паралелна процедура, която евфемистично се нарича „оценка на въздействието върху околната среда“, понякога известна със съкращението ОВОС. Тъй като терминът „оценка на въздействието върху околната среда“ може да се прилага по два съвсем различни начина, в зависимост от националното законодателство, има предложения да се използват широкообхватни термини като „отразяване на биосферата“.

Определението на „оценка на въздействието върху околната среда“, което се използва в Конвенцията от Еспоо, е достатъчно общо и включва и двете форми - процедурата, известна в някои страни като ОВОС, и популярната в други страни екологична експертиза.

Разпоредбите на член 6 от Конвенцията се прилагат автоматично спрямо разрешения, свързани с дейности, включени в списъка на Анекс 1. Анекс 1 обхваща всяка дейност, която не е посочена другаде и за която се предвижда участие на обществеността при процедури за оценка на въздействието върху околната среда в съответствие с националното законодателство (алинея 20). Това не бива да се тълкува като изискване за прилагане на член 6 спрямо всяка дейност, за която се изисква оценка на въздействието върху околната среда. Участието на обществеността трябва да се включи допълнително в националното законодателство като изискване при оценката на въздействието върху околната среда. Когато националното законодателство на дадена Страна предвижда форма на оценка на въздействието върху околната среда без участие на обществеността, член 6 се прилага автоматично само спрямо дейностите, изброени в Анекс 1. За да може член 6 да се прилага спрямо други дейности, е необходимо позоваване на член 6, алинея 1 б/. Ако участието на обществеността е ограничено, Страната трябва да го приведе в съответствие с нормите на Конвенцията.

Член 6, алинея 2 е/ съдържа и изискване към Страните за уведомяване, ако дейността подлежи на трансгранична процедура за ОВОС, като например тази, въведена с Конвенцията от Еспоо (виж карето).

Въпреки че Конвенцията от Еспоо урежда предимно взаимоотношенията между Страните, засегнати от трансгранична дейност, тя съдържа изискване към дадена Страна на произход (т. е. страната, от която води началото си потенциално трансгранично въздействие) да уведоми обществеността в засегнатата страна (чл. 4) и да отчете по подобаващ начин предоставените коментари (чл. 6, ал. 1).

Член 6 от Орхуската конвенция плътно се придържа към видовете изисквания, които са общи за различни форми на оценка на въздействието върху околната среда, действащи понастоящем в района на ИКЕ на ООН. Тези общи разпоредби могат да включват специфични разпоредби за сроковете и съдържанието на обявите и известията, изисквания за провеждане на обществени обсъждания, възможността обществеността да представя коментари и предложения, изискването да се вземат предвид такива коментари и предложения и задължения за въвеждане на стандарти за аргументирано взимане на решения.

Във всички случаи, ако спрямо предлаганата дейност следва да се приложи национална или трансгранична процедура по оценка на въздействието върху околната среда, обществеността трябва да бъде уведомена за нея в съответствие с член 6, алинея 2 от Орхуската конвенция. По отношение на ОВОС в трансграничен контекст е интересно да се отбележи, че член 3 от Конвенцията от Еспоо относно уведомяването включва подобна разпоредба за уведомяване на засегнатите Страни „възможно най-рано“, като срокът за уведомяване е обвързан с момента, в който следва да се уведоми обществеността в Страната на произход. Това показва, че договарящите Страни по Конвенцията от Еспоо са предположили, че като правило обществеността в Страната на произход би била уведомена „възможно най-рано“.

Изпълнението на чл. 6, пар. 2 от Конвенцията ще зависи много от конкретния начин, по който инвеститорът ще обяви своето първоначално намерение.

Нито в ЗООС, нито в Наредбата за ОВОС (чл. 4, ал. 2 от Наредбата за ОВОС) се съдържат изисквания за съдържанието на уведомлението, което инвеститорът трябва да отправи към заинтересованата общественост в началото на процедурата за ОВОС. Много дискусии ще предизвика оценката на изискването за „ефективност“ на уведомяването по чл. 4,

Продължава на следващата страница

Продължение от предишната страница

ал. 2 от Наредбата за ОВОС. Тук оценката за това, кое е „ефективно“ уведомяване, ще се прави на базата на конкретните факти.

На етапа на консултациите със засегнатата общественост (чл. 95, ал. 2 от ЗООС) инвеститорът има задължение за провеждане на консултации с определен предмет, но ЗООС не задължава инвеститора да информира засегнатото население относно конкретно определени въпроси, засягащи процедурата или същинската планирана дейност. Освен това, ако се опитаме да сравним формулировката на чл. 6, пар. 2 от Конвенцията (въпросите, по които задължително трябва да бъде информирана заинтересованата общественост) и чл. 95, ал. 2 от ЗООС (темите, по които инвеститорът трябва да проведе консултации със засегнатата общественост), ще видим, че тези формулировки не винаги съвпадат. Това разминаване навежда на извода, че компетентният орган трябва от самото начало да насочва инвеститора да спазва изискванията на чл. 6, пар. 2 от Конвенцията, за да се гарантира, че процедурата няма да бъде опорочена поради неприлагане на чл. 6, пар. 2. По наше мнение точното прилагане на ЗООС и Наредбата за ОВОС няма да бъде достатъчно, за да се счита, че процедурата за ОВОС е протекла според правилата на Орхуската конвенция.

3. Процедурите за общественото участие предвиждат разумни срокове за различните етапи, давайки достатъчно време за информиране на обществеността в съответствие с алинея 2 по-горе и за подготовка и ефективно участие на обществеността във взимането на решения за околната среда.

Темата за адекватните срокове за участие на обществеността, която преминава през цялата Конвенция (виж по-специално член 3, алинея 1), се повтаря и в член 6, алинея 3. Конвенцията съдържа изискването да се определят разумни срокове, за да може обществеността да бъде информирана за конкретната информация, която се изисква съгласно алинея 2, и за да може да участва ефективно. В допълнение обаче тази разпоредба се отнася по-конкретно до друго съображение за утвърждаване на разумни срокове, а именно, заинтересоваността да се предостави достатъчно време на обществеността, за да се подготви за участието си във взимането на решения.

В тази разпоредба на Конвенцията се споменават и „различните етапи“. Като се има предвид основната причина, обуславяща необходимостта от адекватни срокове (предоставяне на информация, осигуряване на възможност на обществеността да се подготви, и ефективно участие), упоменатата дума „етапи“ би трябвало да се отнася пряко до етапите от процедурата за участие на обществеността. В сложни случаи, при които участие на обществеността може да се осъществява в различни моменти от процеса на взимане на решения, упоменатите различни етапи могат да се тълкуват като отнасящи се до етапите в цялостния процес на взимане на решения. Така че Страните трябва да гарантират, че всички етапи от процеса на взимане на решения с обществеността включват срокове, които дават възможност за ефективно изпълнение на свързаните с тях изисквания по член 6, включително време за осмисляне от страна на обществеността на информацията, предоставена в обявата съгласно алинея 2, време да се потърси допълнителна информация от държавните органи, указани в обявата, време да се разгледа информацията, предоставена на разположение на обществеността, време тя да се подготви за участие във възможните форми на обсъждане или коментар, както и време за активно участие в тези процедури.

Накрая, при определянето на разумните срокове трябва да се отчете и взаимодействието между член 6 и други части на Конвенцията. Например може да се наложи даден член на обществеността да подаде молба за предоставяне на информация по член 4 след уведомяването и като част от подготовката за участие във възможните форми на обсъждане или коментар. Страните трябва да изградят гъвкави системи, за да гарантират например, че срокът за отговор на дадена молба да бъде удовлетворена в сроковете, определени в член 4, няма да подкопае процеса на обществеността. (Виж и коментара към член 3, алинея 1, съдържаща изискване за съвместимост между разпоредбите на Конвенцията.) Макар че това не е изрично упоменато в Конвенцията, разумните срокове могат да са от полза и за държавните органи, като осигуряват достатъчно време за управление на процеса на обществеността и за обработка на информацията, предоставена от обществеността.

Подобно на чл. 6, пар. 2 спазването на пар. 3 зависи много от сроковете, които инвеститорът ще предвиди за информиране и за участие на обществеността, най-вече на етапа на консултациите със засегнатата общественост (чл. 95, ал. 2 от ЗООС). На етапа на консул-

Продължава на следващата страница

Продължение от предишната страница

тациите може да се окаже, че инвеститорът е разчел процедурата така, че заинтересованата общественост не е имала достатъчно време за подготовка и участие. Това би било основание за отмяна на крайното решение на базата на чл. 6, пар. 3 от Конвенцията. За останалите, по-късни етапи на процедурата, самият ЗООС е предвидил срокове - чл. 97, ал. 3 и 4 от ЗООС определят минимални срокове за запознаване с документацията за ОВОС и за уведомяване за датата и мястото на общественото обсъждане. Спазването на сроковете по чл. 97, ал. 3 и 4 от ЗООС гарантира инвеститора за абсолютно спазване на стандарта на Орхуската конвенция.

4. Всяка Страна осигурява участието на обществеността на ранен етап, когато всички възможности са открити и може да се проведе ефективно обществено обсъждане.

Алинея 4 съдържа изискване към Страните да осигурят участие на обществеността „на ранен етап“ от процеса на взимане на решения. Тя е продължение на алинея 3, в която се предвиждат разумни срокове. Едната се отнася до темпото, докато другата се отнася до началото.

„На ранен етап“ означава когато всички възможности са открити и може да се състои ефективно обществено обсъждане. Това не възпрепятства заемането на позиция от страна на държавен орган или определянето на предварително мнение за възможно решение по предлаганата дейност. Държавният орган обаче трябва да е все още на етапа на събиране и обработка на информацията и трябва да позволява да бъде убеждаван от обществеността да променя своята позиция или мнение. Очевидно това не позволява на държавния орган да предприема мерки за изпълнение на дадено предварително решение, докато то не се превърне в окончателно въз основа, *inter alia*, на резултата от общественото участие.

Процесът на взимане на решения във връзка с широкомащабни дейности може да бъде сложен и дълъг и да включва няколко етапа и паралелни процеси. В рамките на конкретен процес на взимане на решения ефективността от участието на обществеността може да зависи не само от ефективното обществено участие на един етап от процеса на взимане на решения, но и от многократното участие на обществеността.

Например получаването на разрешително за пресушаване на влажна зона може да е спомагателен елемент при строителството на фабрика, но разрешителната процедура за фабриката може да не предоставя възможност за получаване на коментари от обществеността по този аспект от проекта. В този случай е възможно тълкуването, че член 6, алинея 4 съдържа изискване за участие на обществеността при отделното решение за пресушаване на влажната зона, защото, ако се постъпи по друг начин, участието на обществеността би се забавило до такава степен, че може би вече няма да е ефективно.

За да има ефективно участие на обществеността при сложни процедури на взимане на решения, то трябва да се осъществява на всеки етап, на който дадено (първично или вторично) решение на държавен орган може да има потенциален значителен ефект върху околната среда. По-специално при взимането на решения по дейностите, изброени в Анекс 1, където може да се изисква набор от разрешителни за сложни дейности, всяко разрешително, което е свързано с екологичната значителност на предлаганата дейност, следва да бъде обхванато от Конвенцията.

В някои страни е възприет интегриран подход към взимането на решения по екологични въпроси, при който разглеждането на въздействието върху околната среда се извършва в максималната възможна степен в рамките на единна процедура. При този подход може да се създаде възможност за осъществяване на единна процедура за обществено участие. Следва да се обърне внимание обаче и на ефективността на общественото участие, така че единната процедура за обществено участие да се разгледа в контекста на сложния процес на взимане на решения, за да се определи дали тя е своевременна и ефективна за всички аспекти на процеса на взимане на решения.

Условията, при които чл. 95 от ЗООС регламентира извършването на консултациите на инвеститора със засегнатата общественост, отговарят на буквата и духа на чл. 6, пар. 4 от Конвенцията. Единственият проблем би могъл да възникне във връзка с използването на термина „обществено обсъждане“ от чл. 6, пар. 4. Според ЗООС общественото обсъждане е доста по-късен етап на процедурата за ОВОС - на практика последната възможност на обществеността да коментира подготвения доклад за ОВОС и документацията за ОВОС

Продължава на следващата страница

Продължение от предишната страница
 (чл. 97 от ЗООС). В ЗООС участието на обществеността на ранния етап е охарактеризирано с термина „консултации“, а не с термина „обществено обсъждане“. Все пак, доколкото става дума само за терминологично, но не и за същинско несъответствие между чл. 6, пар. 4 и чл. 95 от ЗООС, прилагането на чл. 6, пар. 4 от Конвенцията не се очаква да предизвика проблем.

5. Всяка Страна следва, когато това е подходящо, да насърчава евентуалните заявители да определят коя е заинтересованата общественост, да влязат в дискусии и да предоставят информацията за целите на своето заявление преди да кандидатстват за разрешително.

В алинея 5 са указани начините за повишаване на ефикасността на общественото участие като евентуалният заявител се насърчава да предприеме съответни действия *преди* началото на процедурата по взимане на решение. По този начин Страната може да засили ангажираността на заявителя или вносителя на предлаганата дейност с общественото участие, както и да насърчи заявителя да поеме част от задълженията във връзка с контактуването с обществеността. В резултат на това заинтересованата общественост може също да почувства, че има по-големи отговорности спрямо процеса на взимане на решения на по-ранен етап. Недоразуменията могат да се разрешат, а конфликтите да се сведат до минимум, като по този начин се намали бремето на държавните органи във връзка с решаването на тези въпроси. Тази разпоредба наподобява алинея 4.

Като се има предвид, че в някои страни се възлагат задължения на вносителя на предложението за дадена дейност да ръководи процедурите по общественото участие, свързано с нея, ангажирането на вносителя на ранен етап може да се окаже изключително ценно.

Отговорностите, които Страните следва да насърчават евентуалните заявители да поемат, когато е уместно, са указани в три стъпки. Първата от тях е да се открие заинтересованата общественост. (За анализ на определението „заинтересована общественост“ виж коментара към член 2, алинея 5.) В Конвенцията се отчита фактът, че вносителят, поради познаване на местните условия, може да помогне да се определят членовете на обществеността, за които има вероятност да бъдат засегнати от взимането на екологичното решение, и трябва да го стори преди кандидатстването за разрешителното. Втората стъпка е заявителят да влезе в дискусии със заинтересованата общественост. От това може да се извлече очевидна полза, включително по-добро разбиране от страна на обществеността на целите и параметрите на предлаганата дейност и по-добро разбиране на естеството на обществените интереси от страна на заявителя. Пряката комуникация между заявителя и обществеността не само намалява товара на държавните органи, но скъсява своеобразния път, който информацията трябва да измине, като по този начин се засилва нейната надеждност. Диалогът между вносителя и обществеността може да спомогне за намаляване на различията и на въпросите, които трябва да се обсъждат по време на процедурите за обществено участие. По същия начин, чрез предоставяне на информация за целите на заявлението преди кандидатстване за разрешително, може да се намали натоваването на държавните органи, като се позволи на вносителя да промени заявлението си с оглед на обществените реакции *още преди подаването на молбата за издаване на разрешително*.

Разпоредбите на член 6, алинея 5 се отнасят до периода преди подаването на молба за разрешително (докато заявителят все още е „евентуален“) и по никакъв начин не ограничават определянето на заинтересованата общественост, например като дават право на вносителя да определи коя е заинтересованата общественост и да изключи други членове на обществеността, които заявяват интерес при взимането на екологични решения. Нещо повече, насърчаването на заявителите да бъдат отговорни спрямо обществеността не влияе на основните задължения на Страните по Конвенцията и не трябва да се счита за заместваща мярка. Например член 6, алинея 2 задължава Страните да информират заинтересованата общественост, което, естествено, изисква от Страната да определи обективно кои членове на обществеността отговарят на дефиницията за „заинтересована общественост“.

Препоръчителният характер на алинея 5 се подчертава от употребата на израза „когато е уместно, да насърчава“. Конвенцията не съдържа изискването Страните да задължават евентуалните заявители да предприемат тези стъпки. Някои Страни могат да сметнат за уместно държавните органи да играят по-съществена роля в общественото участие поради обективността и безпристрастността на държавните органи. Ето защо употребата на „уместно“ може да включва и признание на факта, че заявителите могат да се опитат да използват такъв процес за пропаган-

дни цели, за да влияят на заинтересованата общественост и дори да стигнат дотам, че да лобират пред част от обществеността по време на „консултации“, и че Страните следва да вземат предпазни мерки против това.

Разпоредбата на чл. 6, пар. 5 от Конвенцията има препоръчителен характер и неспазването ѝ не може да води до отмяната на крайния резултат на процедурата за ОВОС. В общ план обаче спазването на чл. 6, пар. 5 от Конвенцията би повишило много авторитета на българската администрация сред страните на ИКЕ.

6. Всяка Страна изисква от компетентните държавни органи да предоставят на заинтересованата общественост при поискване в случаите, когато това е предвидено в националното законодателство, безплатен достъп за разглеждане на цялата информация, имаща отношение към взимането на решение по този член, налична към момента на общественото обсъждане, веднага след постъпването ѝ, без да накърнява правото на Страните да отказват разкриването на определена информация в съответствие с член 4, алинеи 3 и 4.

В алинея 6 се изисква от Страните да наложат задължение на държавните органи да предоставят на заинтересованата общественост достъп до цялата налична информация, имаща отношение към процедурата по взимане на решение, която се третира в алинея 6, с някои ограничения. Тази разпоредба е сходна с административната законова норма, която предвижда, че лица със статут на страни в административна процедура би трябвало да имат достъп до цялата документация по случая. В Конвенцията обаче се стига и подалеч, тъй като се позволява подобни права да се дават на всички членове на заинтересованата общественост, независимо от това дали отговарят на условията за правен статут или не. В алинея 6 се предвижда *цялата информация, имаща отношение към взимането на решение* да е достъпна. В съответствие с другите разпоредби на Конвенцията това означава информация в каквато и да е форма. Тази формулировка не бива да се тълкува по начин, който би ограничил наличната информация до доклади или обобщения.

Разглеждане при поискване, безплатно

„Разглеждане“ се отнася до възможността да се проучи информацията и да се водят бележки. На практика това задължение може да се изпълни, като се въведат разумни часове на посещение на удобно място, където информацията може да се съхранява в достъпна форма. Ако националното законодателство на Страната го изисква, може да е необходимо даден член на заинтересованата общественост да подаде молба, за да може да разгледа съответната информация. В противен случай молба не се изисква. Още повече, че в Конвенцията се забранява събирането на такси или други суми за обикновено разглеждане на съответната информация. Държавните органи могат обаче да събират разумни такси за други услуги, например фотокопиране, в съответствие с другите разпоредби на Конвенцията.

Налична към момента на общественото обсъждане

„Моментът“ на процедурата за обществено участие също е важен, защото задължението да се направи информацията достъпна влиза в сила при стартирането на процедурата за обществено участие. Този въпрос е валиден и при обмисляне на начина за приложение на алинея 2 относно уведомяването. Здравият разум подсказва, че процедурата за обществено участие следва да започне най-късно към момента на уведомяването съгласно алинея 2, защото тази алинея изрично предвижда ранно уведомяване за, *inter alia*, началото на процедурата за обществено участие. Нещо повече, при уведомяването трябва да се укажат държавните органи, от които може да се получи информация. По този начин при уведомяването по алинея 2 също могат да се изпъл-

нят поне частично изискванията за информиране, съдържащи се в тази алинея, и държавните органи трябва да имат това предвид при изготвянето на процедурите си за общественото участие.

Формулировката за информацията, която следва да е „налична към момента на общественото обсъждане“ (на прилагане на процедурата на общественото участие - б. пр.) има най-малко две тълкувания. Едното от възможните тълкувания е, че не се изисква генерирането на информация да съответства на минимални стандарти, а по-скоро се изисква тази информация да бъде на разположение, *ако съществува*. Но ако беше така, щеше да има по-ясни начини за изразяване на тази идея. Друго възможно тълкуване е, че целта на включването на „налична“ е да се даде положително тълкуване, за да се изясни, че информацията трябва да включва *всяка* информация, която е налична по какъвто и да било начин по време на процедурата за общественото участие. При това тълкуване би била отчетена възможността информацията да не е винаги пряко притежание на държавния орган, а по-скоро да е налична, *защото е притежание на друг*, например на вносителя на предложението за дейността. При него би могло да се отчете и възможността някой вид информация да е налична в началото на процедурата, дори още на етап уведомяване, а друг вид информация да се разкрие по време на самата процедура. По-нататък в Конвенцията се изброяват видовете информация, които във всички случаи *имат отношение* към процедурата за взимане на решение, като се посочва минимален стандарт. Следователно второто тълкуване на значението на „налична“ изглежда повече отговаря на духа на Конвенцията. Да се твърди обратното би означавало, че може да се премине към взимане на решение без да се отчита цялата информация, имаща отношение към него. Ето защо се подразбира, че държавните органи трябва да генерират включената в списъка информация.

Накрая, съответният държавен орган трябва да предостави достъп до информацията „веднага след постъпването ѝ“. Това очевидно налага на държавните органи задължението да осигурят достъп на обществеността до новата информация по същия начин, като до първоначалната информация, веднага след разкриването ѝ. Принципът, съдържащ се в това задължение, е същият като този, залегнал в Конвенцията от Еспоо, който изисква от Страните по нея да информират другите заинтересовани Страни непосредствено след разкриването на допълнителна информация относно значително трансгранично въздействие на дадена предлагана дейност (член 6, алинея 3).

Основания за отказ

В Орхуската конвенция има яснота и по това, че основанията за отказ за разкриване на информацията, които се съдържат в член 4, алинеи 3 и 4, могат да се прилагат и спрямо информацията, за която се изисква да е налична съгласно тази алинея, разбира се, при положение, че се съблюдават ограниченията за използване на такива изключения, съдържащи се в член 4 (виж например коментара към член 4, алинеи 3, 4 и 6). В съответствие с член 4, алинея 6 например държавният орган трябва да отдели неподлежащите на разкриване материали от останалата информация и да предостави цялата останала информация за разглеждане от обществеността.

Тази информация, без ущърб на разпоредбите на член 4, включва най-малкото:

По-нататък в Конвенцията се въвеждат минимални стандарти относно информацията, която трябва да бъде предоставена на обществеността за разглеждане. Това се прави чрез определяне на неизчерпателен списък на видовете информация, която във всички случаи има отношение към взимането на решения. Този списък се оформя изцяло на базата на местния и международния опит, свързан с оценката на въздействието върху околната среда, при която обикновено има изискване определена информация да бъде предоставена на разположение на обществеността. В Конвенцията изрично се предвижда предоставената по силата на тази алинея информация да съответства на разпоредбите в член 4.

В Конвенцията обаче не се определя как трябва да се генерира информацията, нито кой поема разходите за нейното генериране. В много от законите, свързани с ОВОС, се изисква генерирането на подобна информация. На Страните е предоставена свободата да следват примера на такива закони, като тежестта във връзка с генерирането на информацията и съответната цена се поема от заявителя, при което се съблюдава принципът „замърсителят плаща“.

а/ описание на площадката и физическите и техническите характеристики на предлаганата дейност, в това число оценка на очакваните остатъци и емисии;

Първият елемент от информацията, която компетентният държавен орган трябва да предостави за разглеждане от заинтересованата общественост, е описание на терена, тоест мястото, където се предвижда да се проведе предлаганата дейност. На следващо място информацията трябва да включва описание на физическите и техническите характеристики на предлаганата дейност. Често такова описание вече се изисква като елемент от заявлението, което се подава в държавния орган. Описанието трябва да включва оценка на очакваните остатъци и емисии в резултат на предлаганата дейност. По този начин се установява връзка между тези физически и технически характеристики и потенциалното въздействие на предлаганата дейност върху околната среда.

Упоменаването на прилагането на член 4 има специално значение за емисиите. Член 4, алинея 4 д/ и последното изречение от член 4, алинея 4 налагат строги ограничения във връзка с изключенията относно информацията, свързана с отделянето на емисии в околната среда. (Виж коментара към член 4, алинея 4).

б/ описание на значителните въздействия от предлаганата дейност върху околната среда;

Държавният орган трябва да осигури достъп на заинтересованата общественост и до описание на значителните ефекти на предлаганата дейност върху околната среда. (По отношение на „значителността“ виж коментара към член 5, алинея 1 б/ и член 6, алинея 1 б/. Тъй като член 6, по силата на алинея 1, е приложим спрямо предлагани дейности, които *могат да имат* значителен ефект върху околната среда, формулировката в алинея 6 б/ трябва да се тълкува като отнасяща се до описанието на потенциалните значителни ефекти на предлаганата дейност върху околната среда. Такова изискване вече е част от документацията, която трябва да се предоставя на властите в рамките на процедурата на издаване на разрешителни в много страни от района на ИКЕ на ООН. В Украйна например е необходимо не само да се изготви становище за оценката на въздействието върху околната среда (ОВОС) от заявителя, за да се вземе решение, свързано с предлагана дейност с потенциален ефект върху околната среда, но и да се разпространи ОВОС сред обществеността за сметка на заявителя.

В националните законодателства на различни страни са утвърдени фактори, които следва да се отчитат при оценката на значителните ефекти за околната среда от предлаганите дейности. Тези закони могат да предоставят добри примери за начини за удовлетворяване на изискванията на Конвенцията във връзка с такива въпроси като описание на мястото, определяне на района на въздействие и оценка на обхвата на потенциалните ефекти. Държавните органи трябва най-напред да определят обхвата на очакваните ефекти върху околната среда. Географският район, за който има разумни очаквания за проява на такива ефекти, се нарича „район на въздействие“. Унгарският Указ за ОВОС е пример за това как една страна определя района на въздействие на даден конкретен проект. В него се изисква районът, който подлежи на ОВОС, да обхваща областта на предполагаемото пряко и непряко въздействие, определено с възможно най-голяма точност въз основа на данните, налични при подготовката на ОВОС. Нещо повече, за областите, които попадат извън района на въздействие, трябва да се предполага, че не могат да бъдат засегнати от предлаганата дейност. Факторите включват района, в който емисиите могат да бъдат открити, като се отчитат характеристиките на емисиите, способността на средата да поема емисии и приложимите условия; района, от който ще се взимат екологични ресурси, и възможността за възникване на повреда или авария.

В Украйна ОВОС съдържа информация за целта и средствата на дейността и за факторите, които имат потенциално въздействие върху околната среда, включително възможните аварийни ситуации, въздействието върху човешкото здраве, качествени и количествени показатели за оценката на екологичния риск и предвижданите мерки за съобразяване с екологичните стандарти и норми.

В България докладът за ОВОС съдържа анотация на инвестиционното предложение; алтернативи за местоположение; описание и анализ на компонентите и факторите на околната среда по чл. 4 и 5 и на материалното и културното наследство, които ще бъдат засегнати в голяма степен от инвестиционното предложение, както и взаимодействието между тях. Особена важност имат описанието, анализът и оценката на предполагаемите значителни въздействия върху населението и околната среда в резултат на:

Продължение от предишната страница

- реализацията на инвестиционното предложение;
- ползването на природните ресурси;
- емисиите на вредни вещества при нормална експлоатация и при извънредни ситуации, генерирането на отпадъци и създаването на дискомфорт.

В доклада се дава информация за използваните методики за прогноза и оценка на въздействието върху околната среда; описание на мерките, предвидени за предотвратяване или намаляване на въздействието; прилагат се становища и мнения на засегнатата общественост и институции; заключения на експертите и др.

с/ описание на предвиданите мерки за предотвратяване и/или намаляване на въздействията, включително на емисиите;

Освен изучаването и оценката на възможните ефекти на дейността върху околната среда, даденият заявител и/или съответният държавен орган трябва да разработят мерки за предотвратяването на такива ефекти или, когато те са абсолютно неизбежни, за намаляването им във възможно най-голяма степен. Това се отнася до емисиите и други значителни ефекти.

d/ резюме на горното, описано на нетехнически език;

В тази разпоредба се подчертава фактът, че Конвенцията съдържа изискване за достъп до информация във всякаква форма. Дава се и известно указание за степента на подробност и качеството на информацията, която преговарящите Страни са очаквали, че ще бъде разкрита съгласно точки а/ до с/. Нетехническото резюме позволява на един неспециалист да разбере основните моменти от указаната информация. Фактът, че нетехническото резюме е отделен елемент от материалите, които държавният орган трябва да предостави за разглеждане, означава, че описаната по-горе информация би трябвало да е подробна и специализирана по характер. Нетехническото резюме трябва да обхваща всички елементи, включени в точки а/ до с/.

Нетехническото резюме помага на членове на заинтересованата общественост при възприемането и разбирането на често силно специализираната информация, която се съдържа в документацията. Изготвянето на нетехническо резюме от страна на държавния орган или изискването то да се подготви от вносителя е един от начините, по които Страните могат да изпълнят задължението по член 3, алинея 2 да гарантират, че длъжностните лица и органите на държавно управление помагат и предоставят насоки на обществеността за улесняване на участието във взимането на решения.

Насоки за нетехнически резюмета

Унгария е въвела насоки за нетехнически резюмета на документацията по ОВОС. Този модел може да бъде полезен при набелязването на начини за изпълнение на тези изисквания и в други страни. Член 13 от Закона за опазване на околната среда съдържа изискване едно нетехническо резюме да съдържа:

- Описание на „същността“ на дейността;
- Очаквано въздействие върху околната среда;
- Очертаване на района на въздействие;
- Оценка на въздействието върху околната среда;
- Очаквано въздействие върху жизнения стандарт и социалните условия в засегнатите общности;
- Планирани мерки за екологична защита.

В българското законодателство не е конкретизирано съдържанието на нетехническото резюме. В допълнителните разпоредби на Закона за опазване на околната среда е дадено следното определение: „Кратко изложение, на достъпен за обществеността език, на информацията в доклада за ОВОС в обем не по-малък от 10 на сто от обема на доклада, съдържащо необходимите нагледни материали (карти, снимки, схеми). В Наредбата за условията и реда за извършване на ОВОС на инвестиционни предложения за строителство, дейности и технологии, чл. 14, ал. 1, т. 7, за оценяване качеството на доклада за ОВОС е посочен един в известна степен формален критерий: „Нетехническото резюме да не съдържа технически термини.“

Изготвянето на насоки за съдържанието на нетехническото резюме ще даде база за преформулиране и по-голяма тежест на цитирания критерий за оценка на доклада за ОВОС.

е/ кратко изложение на основните алтернативи, проучени от заявителя;

Компетентните държавни органи трябва да предоставят на заинтересованата общественост и очергание (общ преглед - б. пр.) на основните алтернативи, проучени от заявителя. Обикновено процесите по взимане на решения, свързани с предлагани дейности с потенциално въздействие върху околната среда, включват обмисляне на различни алтернативи за осъществяване на предлаганата дейност. Мощен стимул за анализ на алтернативите е необходимостта да се вземе предвид околната среда и да се сведе до минимум въздействието върху нея. Някои от алтернативите могат да бъдат предложени от заинтересованата общественост в резултат на предварителни обсъждания, проведени съгласно член 6, алинея 5. Обществеността може да предложи алтернатива по силата на правото си на коментар, гарантирано от член 6, алинеи 2 d/ /V/, 7 и 8.

f/ в съответствие с националното законодателство, основните доклади и препоръки, предоставени на държавния орган към момента на информиране на заинтересованата общественост в съответствие с алинея 2 по-горе.

Компетентните държавни органи трябва да направят достояние на заинтересованата общественост и основните доклади и препоръки, предоставени на държавния орган към момента на уведомяване съгласно алинея 2. Алинея 2 съдържа изискване уведомяването да се извършва по адекватен, бърз и ефективен начин. Нещо повече, тъй като уведомяването по алинея 2 е постоянно задължение (виж коментара), предоставянето на нови доклади и препоръки на държавните органи трябва да задейства допълнително задължение за уведомяване на заинтересованата общественост. Задължението да се актуализира информацията също се съдържа във встъплението към тази точка, в което се изисква от държавните органи да предоставят на заинтересованата общественост цялата информация, имаща отношение към взимането на решение „веднага след постъпването ѝ“.

„Доклади и препоръки“

В Конвенцията се използват термините „доклади и препоръки“ за широк кръг от входяща информация за държавния орган, независимо от това дали тя постъпва от консултанти, от вносителя, от други органи, с които се осъществяват съвместни дейности, от експертни групи или членове на обществеността. Такива доклади и препоръки могат да включват, *inter alia*, проучвания на алтернативи, анализи на съотношението разходи/ползи, технически или научни доклади и оценки за социалното въздействие или въздействието върху здравето.

Формулировката „в съответствие с националното законодателство“ показва, че материята може вече да е предмет на подробни законови разпоредби. Тук тя може да се тълкува като приравняване на обичайния случай, в който законът изисква предоставяне на определени доклади и препоръки на държавния орган в нормалния ход на административно управление на конкретна процедура за взимане на решение.

Документация за оценка на въздействието върху околната среда

В Приложение II към Конвенцията от Еспоо се прави описание на минималното съдържание на документацията по ОВОС, което, в съчетание с нейния член 4, позволява на обществеността да събира нужната информация по проекта.

„Приложение II

СЪДЪРЖАНИЕ НА ДОКУМЕНТАЦИЯТА ПО ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО ВЪРХУ ОКОЛНАТА СРЕДА

В съответствие с член 4 информацията, която следва да се включи в документацията за оценка на въздействието върху околната среда, трябва да съдържа минимум:

а/ Описание на предлаганата дейност и нейното предназначение;

Продължение от предишната страница

- b/ Описание, когато е уместно, на разумни алтернативи (например свързани с местоположението или техниката) на предлаганата дейност, а също и алтернативата при непредприемане на действие;
- c/ Описание на околната среда, за която се очаква да бъде значително засегната от предлаганата дейност и нейните алтернативи;
- d/ Описание на потенциалното въздействие върху околната среда на предлаганата дейност и нейните алтернативи, и оценка на нейната значителност;
- e/ Описание на смекчаващите мерки за свеждане на неблагоприятното въздействие върху околната среда до минимум;
- f/ Изрично указание на методите за прогнозиране и допусканията, на които се основават, както и използваните подходящи екологични данни;
- g/ Определяне на белите петна в познанията и на случаите на неопределеност, които са възникнали по време на събирането на необходимата информация;
- h/ Когато е уместно, общ преглед на програмите за наблюдение (мониторинг) и управление и на всички планове за анализ след реализиране на проекта;
- i/ Нетехническо резюме, включващо нагледни материали, когато е уместно (карти, графики и т. н.). “

Чл. 9б, ал. 1 от ЗООС определя минималното съдържание на доклада за ОВОС. Това съдържание съвпада с минимума информация, която трябва да бъде предоставена на заинтересованата общественост по силата на чл. 6, пар. 6 от Конвенцията. Единственият проблем в прилагането на чл. 6, пар. 6 може да се появи поради твърде високото изискване да бъде предоставяна „цялата информация, имаща отношение към взимането на решение“. Тук могат да се появят случаи, когато важна информация, имаща отношение към взимането на решение, не се съдържа в доклада за ОВОС или пък се намира у друг орган, различен от органа, който взема решението за ОВОС, и този орган не предоставя тази информация на засегнатата общественост. В случаи като описаните би проличала и една слабост на българското законодателство, което не предвиди правен механизъм за снабдяване с необходима информация за целите на общественото участие, и то преди да е приключила процедурата, предвиждаща общественото участие.

7. Процедурите за участие на обществеността ѝ позволяват по време на общественото обсъждане или допитване до заявителя да представя в писмена форма или по друг подходящ начин всякакви коментари, информация, анализи и становища, които счита за уместни спрямо предлаганата дейност.

Алинея 7 се различава от повечето други разпоредби на член 6 по това, че тук Конвенцията предоставя права не само на заинтересованата общественост, но и на цялата общественост. Въпреки че заинтересованата общественост има по-големи права относно уведомяването и разглеждането съгласно разпоредбите на този член, всеки член на обществеността има право да предоставя коментари, информация, анализи и становища по време на процедурите за участие на обществеността. Държавният орган не може да отхвърли никакви коментари, информация, анализи или становища въз основа на това, че конкретният член на обществеността не е бил част от заинтересованата общественост. Нещо повече, тъй като член 9, алинея 2 е средство за прилагане на целия член 6 и тъй като тя е приложима единствено спрямо „заинтересованата общественост“, изглежда замисълът на Конвенцията е, че всеки член на обществеността, който действително взема участие в процедура за участие

на обществеността, като предоставя писмени бележки или прави коментари по време на обсъждане, придобива статуса на член на „заинтересованата общественост“.

Релевантността на коментарите, информацията, анализите или становищата се определя на първо място от представящото ги лице. Достатъчно е членът на обществеността да счита, че въпросът има отношение към предлаганата дейност, за да бъде той приет от държавния орган. Естествено тежестта, която се придава на конкретните коментари, информация, анализи или становища, ще зависи от обективната им уместност от гледна точка на предлаганата дейност, което ще повлияе на начина, по който въпросът ще бъде отразен съгласно член 6, алинея 8. Съответният държавен орган или друг официален орган, приемащ коментари, следва да е бил

указан в обявата до заинтересованата общественост съгласно член 6, алинея 2 d/ /V/, заедно със срока за предоставяне на информацията.

В Конвенцията се споменават два възможни начина за представяне на коментари, информация, анализи или становища - в писмена форма, или обществени обсъждания, или питания към заявителя. Вторият предоставя възможност на заявителя да представи проекта и да реагира на въпроси и коментари. Общественото обсъждане осигурява и форум за провеждане на диалог между заинтересованите страни.

Обществени обсъждания

В повечето страни - членки на ИКЕ на ООН, могат да се провеждат обществени обсъждания в рамките на процеса на ОВОС и на други процедури за взимане на решения. Обсъжданията трябва да се провеждат след изтичане на достатъчно дълъг период от момента на уведомяването, за да се даде възможност на обществеността да се запознае с материалите и с друга информация, имаща отношение към предлаганата дейност. В общественото обсъждане могат да участват и експерти и други специалисти. Това събрание предоставя възможност на обществеността да представи писмено или устно коментари, информация, анализи или становища, за които счита, че имат отношение към предлаганата дейност.

Въпреки че в Конвенцията не се предвиждат конкретни стандарти за обществените обсъждания, правилата за тяхното провеждане трябва да се разработват в съответствие с други разпоредби в Конвенцията и по-специално член 3, алинеи 1 и 2. Страните могат да утвърждават и процедури за предоставяне на писмени коментари от страна на обществеността.

Член 4, алинея 2 на Конвенцията от Еспоо съдържа изискването Страните да организират предоставянето на коментарите на компетентния орган на страната на произход. В последната алинея на член 3 се предвижда заинтересованите страни, т. е. страната на произход и засегнатата страна, „да гарантират, че на обществеността на засегнатата страна в районите, за които има вероятност да бъдат засегнати, се предоставя информация и възможности за представяне на коментари или възражения по предлаганата дейност и за предаване на тези коментари или възражения на компетентния орган на страната на произход или пряко на този орган, или, когато е удачно, чрез страната на произход“.

8. Всяка Страна гарантира, че при взимането на решението се взима под внимание резултатът от общественото обсъждане.

Орхуската конвенция задължава Страните да осигурят надлежна отчитане на резултата от участието на обществеността от вземаните решения. Това задължение не е ограничено до участието на обществеността, свързано с екологичните аспекти на предлаганата дейност - то е приложимо спрямо резултата от всяко участие на обществеността. В много държави - членки на ИКЕ на ООН, в общото административно право вече се изисква решенията да са мотивирани и да се представят в писмен вид (виж и коментара към член 6, алинея 9 по-долу). При такива системи може да се тълкува, че надлежното отразяване на резултата от участието на обществеността изисква писменото мотивирано решение да включва обяснение за това как е било отразено общественото участие. Разбира се, органът, вземащ решения, трябва да има правно основание за надлежно отчитане на участието на обществеността и всякакви други фактори в процеса на взимане на решения. Следователно законодателните насоки за правния стандарт, който следва да се прилага спрямо факторите в конкретния процес на взимане на решения, е много важен за прилагането на тази разпоредба от Конвенцията.

В Конвенцията е отделено специално внимание на необходимостта от сериозно разглеждане, от страна на органите на държавно управление, на резултата от общественото участие и отчитането му при взимането на решения, разработката на политики и подготовката на закони. Разпоредби, свързани с надлежното отразяване на резултата от участието на обществеността, могат да се открият и в трите члена, отнасящи се до общественото участие. По-специално, член 7 включва алинея 8 на член 6 относно планове и програми, касаещи околната среда, докато в член 8 се използва малко по-различна формулировка.

По-различната формулировка, използвана в член 8, подсказва какъв е замисълът на член 6,

алинея 8, както и съответно на член 7. В член 8 се говори за задължението да се взима предвид резултатът от участието на обществеността „в максималната възможна степен“ в контекста на нормативни актове с непосредствена изпълнителна сила и на общоприложими правно обвързващи нормативни документи. Както е посочено в коментара към член 8 по-долу, в Конвенцията се предвиждат *по-малко строги* изисквания за участие на обществеността в законотворческия процес, който се влияе от взаимното уважение между изпълнителната и законодателната власт. Дори при това положение, с изискването да се взима предвид участието на обществеността „в максималната възможна степен“ се въвежда обективно висок стандарт за демонстриране в даден конкретен случай, че коментарите на обществеността са били разгледани сериозно. Следователно съгласно структурата на Конвенцията, изискването да се отрази резултатът от участието на обществеността в контекста на член 6, когато правата и интересите на конкретни членове на обществеността са пряко засегнати, трябва да съдържа нещо повече от „в максималната възможна степен“; по-скоро алинеята трябва да се тълкува строго като съдържаща изискване за въвеждане на определени материални и процедурни стандарти.

Отразяване на резултата от участието на обществеността

В страните от района на ИКЕ на ООН се разработват стандарти за отразяване на резултата от участието на обществеността. Надлежното отразяване на резултата от участието на обществеността може да се улесни чрез някои организационни мерки, като например регистриране на писмени коментари и запис на обществените обсъждания. Такива мерки могат да станат значими и когато дадено увредено лице използва член 9 алинея 2, за да оспори конкретен процес на взимане на решение. Като цяло може да се каже, че при отразяването на резултата от участието на обществеността от съответния орган се изисква да разгледа сериозно съдържанието на всички получени коментари, независимо от техния източник и да включи основното съдържание на коментарите в мотивите за окончателното решение. Не се изисква съответният орган *да приеме* съдържанието на всички получени коментари и да промени решението в съответствие с всеки коментар. Но в крайна сметка съответният орган носи отговорност за решението, което се взима въз основа на цялата информация, включително получените коментари, и трябва да е в състояние да покаже защо даден коментар е бил отхвърлен по същество.

В някои страни се прилага „най-добрата практика“ при обработката на получените коментари като от съответния орган се изисква да реагира директно на коментарите по същество. Поради тази причина коментари, които са с идентично основно съдържание, могат да бъдат обединени в една група. В някои страни съществува изискване основното съдържание на всички коментари да се разглежда в писмен документ, с който се обосновава окончателното решение и който може да се нарече „ответен документ“. Този писмен документ може да се използва и за удовлетворяване на изискванията на алинея 9 по-долу, съгласно които решенията трябва да се представят в писмен вид, като решението следва да бъде обосновано с „причините и съображенията, на които то се базира“.

Освен това от тази разпоредба се подразбира, че ако резултатът от участието на обществеността не бъде отразен надлежно, то това би било процедурно нарушение, което би могло да доведе до обявяване на решението за недействително. При подходящи обстоятелства, член на обществеността, чиито коментари не са били надлежно отчетени, ще може да обжалва окончателното решение в административно или съдебно производство на тази основа съгласно член 9, алинея 2. Следователно, от голямо значение е органите на управление да обръщат сериозно внимание на изискването да се отразява надлежно резултатът от участието на обществеността. Съществува сходство между член 6, алинея 8 и член 8 от Директивата за ОВОС.

9. Всяка Страна осигурява, след като решението бъде взето от държавния орган, своевременно информиране на обществеността за това решение в съ-

Страните са длъжни да информират обществеността за взето решение в съответствие с предвидените процедури. Както в алинея 7, това задължение не води единствено до уведомяване на страните по производството, или на заинтересованата общественост, а съдържа изискване за общо уведомяване на цялата общественост.

Своевременността на уведомяването за решението следва да се преценява в контекста на другите изисквания на Конвенцията. Ед-

ответствие с предвидените процедури.

но от тях е възможността членовете на обществеността, които желаят да обжалват някой аспект от процеса на взимане на решения, да го направят. Въпреки че при повечето правни системи срокът за обжалване не започва да тече преди уведомяването, едно забавяне на известието може да се отрази на предмета на обжалването. Възможен пример в това отношение е случай, в който вносителят на предложение за дадена дейност бива уведомен, че то е одобрено, и предприема строителна дейност, докато член на обществеността, чиито коментари не са били адекватно отчетени, не е получил известие за окончателното решение. Очевидно, за обществеността е важно да получи известие, за да може да оспорва решението на действителни основания преди да се създаде възможност вносителят на предложението да стигне толкова далеч в осъществяването на дадена дейност, че статуквото да не може да бъде запазено, или да може да бъде възстановено само с големи разходи.

Общото административно право на дадена Страна може да включва и разпоредби за уведомяване на страни по дадено производство, като тези задължения не се влияят от тази разпоредба на Конвенцията. Обичайна практика е известията за решения, които са адресирани до страните, да включват специфична информация, от която те се интересуват, като например информация за възможностите за обжалване. Административното право на България например съдържа изискване при административно обжалване на решения, взети от държавни органи, обжалващото лице да бъде уведомявано за решението по обжалването в седемдневен срок след неговото взимане. Такива изисквания трябва да се взимат предвид при формулирането на изисквания за информиране на обществеността за окончателни решения съгласно настоящата алинея.

Всяка Страна предоставя за обществен достъп текста на решението, заедно с причините и съображенията, на които то се основава.

Конвенцията съдържа изискването текстът на дадено обосновано решение да се направи достъпен за обществеността. Подобна разпоредба може да се открие в член 9 на Директивата за ОВОС. Като включи причините и съображенията, на които се основава конкретното решение, органът, вземащ решението, може да покаже, че е разгледал доказателствата, представени от участниците, и е отчел техните аргументи по всички уместни юридически въпроси. В съответствие с първото изречение от алинея 9 тази разпоредба е приложима и спрямо обществеността като цяло, а не само спрямо заинтересованата общественост или онези членове на обществеността, които са участвали във взимането на решението. Общото административно право на дадена Страна може да предвижда като общо правило и публикуването на решенията в конкретни случаи. Административното законодателство на България например съдържа изискване решението по административно обжалване на решение на държавен орган да бъде мотивирано, освен в случаите, когато всички искания в жалбата са били удовлетворени и не са били засегнати никакви права на други граждани. В Хърватия административните решения трябва да включват и мотивите в подкрепа на решението и да бъдат разгласявани. Неспазването на някое от тези две изисквания води до недействителност на съответното административно решение.

Мотивирани решения

Има много причини за излагане на мотивите в рамките на дадено решение. Сред тях са:

- Формулирането на мотивите изисква от вземащия решения субект да определи проблемите, да обработи доказателствата систематично и да изложи и обясни заключенията. Това увеличава надеждността на решението;
- Едно заведено в архива мотивирано решение може да помогне на бъдещи субекти, които взимат решения и които се натъкват на подобни обстоятелства, както и да спомогне да се стигне до ясни, последователни и правилни решения на органите;
- Мотивите могат да вдъхнат увереност на страните, че обсъждането им е предоставило пълноценна възможност да повлияят на вземащия решението и да ограничат риска за допускане на грешка;
- Запознаването на обществеността с мотивите за взимане на дадено решение увеличава доверието и показва, че уместните аргументи и доказателства са разбрани и правилно отчетени;
- Мотивите могат да послужат като база за допълнителни действия, като например обжалване, и да действат като механизъм за допълнителен контрол на качеството на взимането на решения;

Продължение от предишната страница

- От органите на управление може да се търси отговорност за техни решения и действия, като се представят мотивите;
- Мотивите спомагат за отстояване на решения при проверка, като показват, че не са взети произволно или противозаконно.

Както беше споменато по-горе, в коментара към алинея 8, изискването за надлежно отразяване на резултата от участието на обществеността може да се тълкува като изискване при излагането на причините и обстоятелствата да се разгледат по същество и всички получени коментари, като допълнение към съблюдаването на всички други юридически изисквания. Постъпвайки по този начин, органът на управление може да удовлетвори и изискването в решението да са изложени „причините и съображенията“, на които то се базира. В някои страни ответните документи се предоставят пряко на всеки, който е предал коментари, като едновременно с това достъп до тях получава и широката общественост. Страните, в които това все още не се практикува, биха могли да възприемат този механизъм. Достъпността следва да се разглежда в светлината на членове 4 и 5 и на член 6, алинея 6.

10. Всяка Страна осигурява, в случаите, когато държавен орган преразглежда или актуализира условията за осъществяване на дадена дейност, посочена в алинея 1, прилагането на разпоредбите на алинеи 2 до 9 на този член *mutatis mutandis* и там, където е необходимо.

Тази разпоредба допълва алинея 22 на Анекс I, който внася в този член значителни промени или разширения на обхванатите дейности. Въпреки че при тази алинея се прилага подходът, който се съдържа в член 7 на Конвенцията от Еспоо (и в законодателството относно ОВОС в много страни) и чрез него се въвеждат задължения, основаващи се на физически промени или на напредък в познанието, алинея 10 на практика допълва алинея 1 на базата на последващи административни процедури. По-нататъшните административни процедури, свързани с условията за осъществяване на дадена обхваната дейност, изискват прилагането на пълните процедури за участие на обществеността съгласно член 6.

Mutatis mutandis означава „с необходимите промени в подробностите, което означава, че въпросите или нещата са общо взето същите, но подлежат на изменение, когато това се наложи“ и изисква алинеите да се прилагат с възможно най-малкото изменение - което да се внася само когато е необходимо. Формулировката „и то при необходимост“ показва, че при някои видове преразглеждане или актуализация на условията за осъществяване на дадена дейност няма да е непременно необходимо отново да се прилагат всички отбелязани алинеи. Тя може да се тълкува като позволяваща на Страните да не прилагат член 6 спрямо някои видове преразглеждане или актуализация на условията за осъществяване на дадена дейност, ако считат, че това не е удачно. Но понятието „*mutatis mutandis*“, приложено в светлината на целите на Конвенцията, предполага наличието на допускане, че в случай на някакво съмнение разпоредбите *трябва* да се прилагат. Нещо повече, от административна гледна точка може да се окаже по-ефикасно да се разработи единен набор от процедури, които биха могли да се прилагат във всички случаи, отколкото те да се определят отделно за всеки случай.

11. В рамките на националното си законодателство всяка Страна прилага, във възможна и подходяща степен, разпоредбите на този член към решения за това дали да се позволи преднамереното пускане на генетично модифицирани организми в околната среда.

Конвенцията налага задължение на Страните да прилагат член 6 спрямо решения за това дали да се разреши съзнателното пускане на генетично модифицирани организми (ГМО) в околната среда „във възможна и подходяща степен“. Прилагането на член 6 следва да се осъществява в рамките на националното законодателство.

В Конвенцията за биологичното разнообразие не се използва терминът „генетично модифициран организъм“. Вместо това в нея се говори за „живи модифицирани организми, резултат на био-технологии“ (чл. 8 (g) r 19, ал. 3). В Директива на Съвета на ЕО 90/220/ЕИО от 13 април 1990 г. относно преднамереното изпускане в околната среда на генетично изменени организми ГМО се определя като „организъм, в който генетичният материал е изменен по начин, който не се получава по естествен начин чрез чифтосване и/или естествена рекомбинация“. През последните години в някои дър-

жави - членки на ИКЕ на ООН, бяха приети закони за ГМО или бяха предприети правни мерки срещу въвеждането на ГМО, като сред тях са Австрия, Дания, Франция, Гърция, Унгария, Италия, Люксембург, Норвегия и Швейцария.

В Орхуската конвенция по нетипичен начин се дава специална трактовка на решенията и на информацията, свързани с ГМО. Освен на тази разпоредба, ГМО са предмет и на параграф 20 от Преамбюла и на Резолюцията на Страните, подписали Конвенцията. Разпоредбата за етикетането на продуктите съгласно член 5, алинея 8 също има отношение към третирането на ГМО в Конвенцията. Поради противоречивия характер на ГМО към момента на преговорите по Конвенцията, договарящите Страни умишлено са оставили въпроса открит, за да се внесе определеност в светлината на бъдещите събития. Докато повечето страни са били готови да третират решенията във връзка с ГМО като всички други решения, няколко страни са настояли за специална разпоредба. Следва да се отбележи, че тази разпоредба е предизвикала голяма тревога, особено сред НПО, към момента на приемането на Конвенцията.

По време на разработката на Орхуската конвенция са се водили преговори по протокола по биологическата безопасност към Конвенцията за биологичното разнообразие. Във формулировката на член 6, алинея 11 се отчита неясното състояние на тези преговори по онова време, както и желанието на договарящите Страни да не приемат за даденост окончателния текст на протокола по биологическата безопасност. Но преговорите по Картагенския протокол по биологическата безопасност към Конвенцията за биологичното разнообразие се оказали трудни, с големи различия между т. нар. Група от Маями на страните, износителки на зърно и други фракции. Към момента на отпечатване на Конвенцията преговорите били удължени до началото на 2000 година. По принцип обаче изглежда няма съществена разлика между решенията, свързани с пускането на ГМО, и всеки друг процес на взимане на решения с потенциално значителни ефекти върху околната среда.

От съществено значение е, че в петнадесетия параграф на Резолюцията на Страните, подписали Конвенцията, се признава

„значението на прилагането на Конвенцията спрямо преднамереното пускане на генетично модифицираните организми в околната среда и се отправя молба към Страните по време на първата си среща да доразвият приложението на Конвенцията чрез, *inter alia*, по-точни разпоредби, като отчетат работата, извършена съгласно Конвенцията за биологичното разнообразие, в рамките на която се разработва протокол по биологическата безопасност“.

По време на първата си среща през април 1999 г. в Кишинев Страните, подписали Орхуската конвенция, решиха да създадат работна група по ГМО с водеща страна Австрия. На нея беше възложено да следи развитието на събитията по време на други форуми и да дава препоръки за бъдещото третиране на ГМО съгласно Конвенцията.

В много страни, в които се прилагат закони за обществено участие, не се прави разграничение между процеса на взимане на решения относно ГМО и процеса на взимане на решения по други въпроси, засягащи околната среда.

Общественото участие и генетично модифицираните организми

Как Директивата на ЕО за ГМО и Закона на Обединеното кралство за семената действат заедно за осигуряване на участие на обществеността „във възможна и подходяща степен“

Безопасността на генетично модифицираните организми (ГМО) се превръща във въпрос будещ все повече опасения у потребители, производители и правителства. В резултат на това приложимите закони и наредби се разглеждат много внимателно от гледна точка на потенциалното им въздействие върху здравето и околната среда.

Чрез обвързващия документ на Общността по въпроса за ГМО - Директива 90/220/ЕИО - се възлага задължението за оценка на въздействието върху здравето на хората и околната среда. В член 4 на Директивата се посочва, че държавите членки трябва да осигурят всички подходящи мерки за избягване на неблагоприятните ефекти върху здравето на хората и околната среда, включително всички необходими проверки на място, контролни мерки и събиране на данни. Член 7 обаче предвижда, че *само ако държавите членки считат, че е подходящо, те могат да се консултират с групи или с обществеността относно предлаганото освобождаване на ГМО в околната среда. Въпреки това Директивата позволява общественото участие да влезе „през задната врата“.* Съгласно член 10, алинея 1 окончателното съгласие за пускане на генно модифицирания продукт зависи частично от *съблюдаването на съответното законодателство на Общността относно продуктите.*

Продължение от предишната страница

Поради тази зависимост предлаганите генетично модифицирани продукти трябва да са в съответствие с разпоредбите на продуктовото законодателство, които не са очертани от по-широкообхватната Директива 90/220/ЕИО.

Така например съгласно член 10, алинея 1 Директива 70/458/ЕИО, водещият документ на Общността за предложения за регистриране на семена, трябва да се прилага спрямо генетично модифицирани семена, за които има предложение да бъдат пуснати в околната среда. Директива 70/458/ЕИО предвижда, че следва да се зачитат разпоредбите на националното законодателство, (1) когато е възможно растителните видове да са вредни от гледна точка на здравето на растенията при отглеждането на други сортове или видове, растящи в дадена държава членка и (2) когато е оправдано на основание защита на здравето и живота на хората, животните или растенията, или защита на индустриалната или търговска собственост.

В резултат на това съдилищата в Обединеното кралство са определили, че въвеждането на семенни материали е въпрос, който се регламентира от националния закон за семената (S. I. 1982/844), а не от Директива 70/458/ЕИО. В резултат на това сега спрямо предлаганите сортове генетично модифицирани семена се прилага ясен механизъм за участие на обществеността в последващия процес на взимане на решения.

Член 7

Участие на обществеността по отношение на планове, програми и политики, касаещи околната среда

В член 7 се третира въпросът за участието на обществеността по отношение на планове, програми и политики. Задълженията на органите на управление и правата на обществеността са определени малко по-неясно, отколкото в член 6, въпреки че няколко от разпоредбите на член 6 са включени чрез препратки, поне що се отнася до плановете и програмите. В член 7 на Страните се дава възможност за по-голяма гъвкавост за намиране на подходящи решения за участие на обществеността в процеса на взимане на решения от тази категория.

В член 7 се прави разграничение между планове и програми, от една страна, и политики - от друга страна. По отношение на плановете и програмите този член включва определени разпоредби от чл. 6, свързани със сроковете и ефективността на възможностите за участие на обществеността, както и със задължението да се осигури отразяването на участието на обществеността. Изрично се упоменават и целите на Конвенцията. По отношение на политиките няма изрично включване на разпоредбите на член 6.

В Конвенцията не се дефинират термините „планове“, „програми“ и „политики“. Тези термини обаче си имат значение, основаващо се на здравия разум, а понякога и на правни постановки в рамките на целия регион на ИКЕ на ООН. Термините са използвани без да се дефинират и в Конвенцията от Еспоо. Опитът от срещата на Страните по Конвенцията от Еспоо може да се окаже уместен при тълкуването на термините „планове, програми и политики“.

Разпоредба	Задължение	Елементи на приложение
Първо изречение	Изисква от Страните да осигурят участие на обществеността в изготвянето на планове и програми, касаещи околната среда	<ul style="list-style-type: none"> • Прозрачна и точна рамка • Предоставяне на необходимата информация
Второ изречение	Включва чл. 6, алинеи 3, 4 и 8	
[Член 6, алинея 3]	Определя срокове за процедурите с участие на обществеността	<ul style="list-style-type: none"> • Трябва да бъдат установени конкретни срокове • Трябва да се осигури достатъчно време за уведомяване, подготовка и ефективно участие на обществеността
[Член 6, алинея 4]	Съдържа изискването участието на обществеността да се осъществява на ранен етап	<ul style="list-style-type: none"> • Възможностите са открити • Участието на обществеността не може да е формално

Разпоредба	Задължение	Елементи на приложение
[Член 6, алинея 8]	Страните трябва да гарантират, че в плановете и програмите се отразява участието на обществеността	
Трето изречение	Съдържа изискването съответният държавен орган да определя участващата общественост	<ul style="list-style-type: none"> • Цели на Конвенцията
Четвърто изречение	Участие на обществеността в изготвянето на политики, касаещи околната среда	<ul style="list-style-type: none"> • В подходяща степен • Стреми се да предоставя

Въпреки че Конвенцията не съдържа задължението Страните да извършват оценка, правното основание за разглеждането на екологичните аспекти на плановете, програми и политики е предпоставка за прилагането на член 7 (виж сходния коментар към член 6 по-горе). Така подходящите процедури за участие на обществеността в контекста на стратегическата оценка на въздействието върху околната среда (СОВОС) са един от методите за прилагане на член 7 (виж карето). СОВОС осигурява на държавните органи технология за интегриране на разглеждането на въздействието върху околната среда в разработката на плановете, програми и политики. Следователно това е един възможен метод за изпълнение, който е приложим и към двете части на член 7 - разпоредбите, третиращи участието на обществеността в плановете и програми, и разпоредбите, третиращи участието на обществеността в политики.

Изискването към Страните по Конвенцията да осигурят „надлежно отразяване на резултатите от общественото обсъждане“ предполага, че трябва да съществува правна база за отразяване на екологичните съображения в плановете, програми и политики. Ситуацията е сходна с тази в член 6, алинея 1, където се подразбира, че следва да има правна основа за отчитане на екологичните съображения при взимане на решения, която да е свързана с процес от типа на ОВОС. Изискването да се отчита резултатът от участието на обществеността допълнително подчертава необходимостта от установяване на система за оценка на коментарите, която може да бъде удовлетворена чрез въвеждане на национални процедури за СОВОС.

През 1996 г. Европейската общност прие предложение за Директива на Съвета за оценка на въздействието на определени плановете и програми върху околната среда (СОМ/96/0511 Final - SYN 96/0304 (предложение за СОВОС)). Целта на предложението за СОВОС беше да се определят и оценят екологичните последици от дадени плановете и програми преди тяхното приемане. Предложението включваше широк обхват от обществени плановете и програми в няколко области, включително транспорт, енергетика, отпадъци, води, промишленост, телекомуникации, туризъм, градоустройство и териториално устройство и земеползване. То съдържащо общо описание на процедурата, която трябва да се следва, и на съдържанието на оценката. Предложението включваше разпоредби, съгласно които обществеността следва да представя мнения и резултатите от общественото участие следва да се вземат предвид по време на процедурите по приемане на плановете и програми. През октомври 1998 г. в Европейския парламент завърши първото четене на предложението за СОВОС. Европейската комисия внесе изменение през февруари 1999 година. Преговорите на ниво Съвет бяха все още в ход в края на 1999 година. ИКЕ на ООН също обсъди идеята СОВОС да бъде темата на следващото многостранно споразумение по въпросите на околната среда, което да се сключи под неговата егида.

Директива 2001/42/ЕС относно оценката на последиците на някои плановете и програми върху околната среда стана факт през 2001 година, а през 2003 година бе публикувана и Директива 2003/35/ЕС на Европейския парламент и на Съвета на Европейския съюз, която въведе правила за участие на обществеността при подготовката на някои плановете и програми, имащи отношение към околната среда. С тази директива бяха конкретизирани разпоредбите на чл. 7 и чл. 9, ал. 2 от Орхуската конвенция.

Стратегическа оценка на въздействието върху околната среда

По време на Софийската инициатива за оценка на въздействието върху околната среда „стратегическата оценка на въздействието върху околната среда“ (СОВОС) беше описана като „процес, който помага на правителствата да оценят екологичното въздействие на предлаганите политики, планове и програми за развитие. СОВОС дава възможност на субектите, разработващи политики, да стимулират участието на обществеността в изготвянето на широкообхватни политики за околната среда, да определят и прогнозираят кумулативното въздействие на широкообхватни правителствени програми и да отчитат тази информация на ранен етап от процеса на изготвяне на политики.“ Това е механизъм за организиране на обществен дебат по предлагани и алтернативни стратегии за предвиждане и оценка на въздействието на предлаганите стратегии върху околната среда и за документирание на съществени констатации, които да се използват в помощни процеси на взимане на решения. Основните характеристики на СОВОС включват:

- СОВОС е очевидно подходяща за включване на грижите за околната среда в широкообхватни национални отраслови политики (особено в областта на енергетиката, транспорта, селското стопанство, горското стопанство, туризма и т. н.) и регионални и местни планове за развитие (например планове за земеползване, градски благоустройствени планове и т. н.);
- Въвеждането на СОВОС е свързано с прилагането на член 7 на Орхуската конвенция;
- В повечето страни от Централна и Източна Европа и в новосъздадените независими държави вече е въведена основната правна рамка за прилагане на СОВОС, като значителен напредък може да се постигне със създаване на капацитет и с експертна помощ, която да се оказва на специалистите по СОВОС в хода на пилотното прилагане на стратегическата оценка на въздействието върху околната среда.

В района на ИКЕ на ООН законови изисквания за прилагане на СОВОС съществуват в България, Чехия, Дания, Финландия, Холандия и Словакия. В много други страни - членки на ИКЕ на ООН (като Швеция и Обединеното кралство), се използват неформални системи за СОВОС.

За да се наложи изпълнението на задълженията от член 7 от страна на членове на обществеността чрез разпоредбите за достъп до правосъдие съгласно член 9, е необходимо национално „решение за присъединяване“ към изискванията на член 9, алинея 2, т. е. нужно е Страните да предприемат законодателни мерки за гарантиране на правата, съдържащи се в този член. Ако в Страните вече съществуват такива гаранции, те трябва да бъдат поддържани съгласно принципите, залегнали в член 3, алинеи 5 и 6. Ако в страните липсват такива гаранции и не се приемат нови законови гаранции, възможностите за налагане прилагането на задълженията по член 7 трябва да се основават на член 9, алинея 3, която регламентира правото на гражданите да завеждат дела в случаи на нарушение на законите за опазване на околната среда.

Всяка Страна предвижда съответните практически и/или други разпоредби за участието на обществеността при изготвянето на планове и програми, касаещи околната среда, в рамките на прозрачна и справедлива рамка, след предоставяне на необходимата информация на обществеността.

Конвенцията възлага редица задължения на Страните във връзка с участието на обществеността в изготвянето на планове и програми, касаещи околната среда. В член 7 се говори за планове и програми, „касаещи околната среда“, вместо за планове и програми с потенциален ефект върху околната среда, което представлява малко по-висок стандарт. Дали даден план или програма касаят околната среда следва да се установи чрез разглеждане на подразбиращата се дефиниция за „околна среда“, съдържаща се в определението на „информация за околната среда“ (чл. 2, ал. 3).

Плановете и програмите, касаещи околната среда, могат да включват стратегии за земеползване и регионално развитие, както и отрасловото планиране в областта на транспорта, туризма, енергетиката, тежката и леката промишленост, водните ресурси, здравеопазването и хигиената и т. н. на всички нива на управление. Те биха могли да включват и правителствени инициативи за постигане на определени цели, включени в политики и свързани с околната среда, като насърчителни програми за постигане на дадени планови показатели за намаляване на замърсяването или програми за доброволно рециклиране, а също и комплексни стратегии като национални и местни екологични планове за действие и планове за действие за екологично здраве. Често такива стра-

тегии са първата стъпка в действията за постигане на дадени цели за опазване на околната среда, следвана от разработката на планове на базата на тези стратегии. Интегрираното планиране въз основа на речни корита или други географски характеристики е друг пример в това отношение.

**Участие на обществеността в изготвянето на планове:
планове за развитие в държавите - членки на ЕС, и в страните, кандидатки за членство**

Участие на обществеността може да бъде открито в съставянето на планове за развитие във връзка с разпределянето на финансовата помощ от ЕС по линия на неговите структурни фондове. Резолюция на Съвета (на ЕО) № 1260/1999 от 21 юни 1999 г., в която са формулирани общите разпоредби за структурните фондове, съдържа изискване към държавите членки, кандидатстващи за финансиране, да представят планове за развитие (анализ на положението, изготвен от държава-членка, и приоритетните потребности за постигане на целите на структурните фондове, заедно със стратегията, планираните приоритети за действие, техните конкретни цели и приблизителна оценка на свързаните с тях финансови ресурси), изготвени в рамките на „партньорство“ между държавната администрация и „социалните и стопански“ партньори. Целите на структурните фондове са:

- Стимулиране на развитието и коригиране на структурната на региони, чието развитие изостава;
- Подпомагане на икономическото и социално преустройство на региони, изправени пред структурни затруднения;
- Подпомагане на адаптацията и модернизацията на политиката и системите в областта на образованието, квалификацията и заетостта.

В някои страни (като Ирландия и Обединеното кралство) при такива „партньорски договорености“ се изисква обществен преглед на проектите на плановете за развитие чрез обществено обсъждане и представяне на писмени коментари по проектопланове. Това дава възможност за участие и на неправителствените организации - със същите права и задължения като държавните органи и други социални и икономически партньори - в комисиите, които следят изготвянето на плановете за развитие.

Подобни разпоредби са приложими и спрямо предприсъединителните фондове на ЕС (ФАР и САПАРД). Чехия е пример за страна, в която се използват партньорства с участието на НПО.

Предвиждане на разпоредби за изпълнението

В Конвенцията се подчертава, че Страните трябва да изготвят, като минимум, практически разпоредби за участие на обществеността в такива планове и програми. Това е в съответствие с общата ѝ цел възможностите за участие на обществеността да бъдат реални и ефективни. Някои добри практики и примери могат да се използват като илюстрация на съществуващи или възможни практически разпоредби, например СОВОС в областта на транспорта и енергетиката, осъществена в Чехия.

В Конвенцията се предвижда и възможността Страните да въвеждат „други разпоредби“ за изпълнение на тази разпоредба. В хода на преговорите беше обсъдена възможността за включване на „правни“ разпоредби за участие на обществеността по този член. Някои страни се противопоставиха на това, но беше решено, че думата „други“ позволява на Страните да изпълнят изискванията на член 7 чрез предвиждане на правни разпоредби за участие на обществеността. Подобно разрешение беше намерено в член 3, алинея 1, в която се говори за задължението на Страните да предприемат необходимите законодателни, регулаторни и „други“ мерки.

Прозрачна и справедлива структура (рамка - б. пр.)

С формулировката за прозрачна и справедлива структура се подчертава, че обществеността трябва да има възможности за ефективно участие. За тази цел обществеността трябва да може да използва правила, които се прилагат по ясен и последователен начин, което на свой ред изисква прилагането на прозрачна и справедлива структура. Член 1 спомага за изясняване на целта на тази разпоредба. В член 1 се заявява, че една от целите на Конвенцията е да се гарантират права във връзка с участието на обществеността във взимането на решения. За да бъдат гарантирани права е необходима прозрачна и справедлива рамка както за самото взимане на решения, така и за предоставянето на възможност на засегнатите членове на обществеността да

отстояват стандартите в процесите на взимане на решения, като оспорват процедурите и решенията (виж и коментара към член 9).

Обществена информация

Тази разпоредба съдържа изискването Страните да осигурят предоставянето на необходимата информация на обществеността. В това отношение съществува връзка между разпоредбата и член 5, алинея 3 /с/, която предвижда нарастващата достъпност на политиките, плановете и програмите, касаещи околната среда, чрез електронни бази данни, и член 5, алинея 7 /а/, която задължава Страните да публикуват факти и анализи, свързани с най-важните предложения в екологичната политика. Естествено, това включва задължението за информиране на широката общественост, а може да е свързано и с изрично уведомяване на заинтересовани лица и организации, например чрез вписването им в постоянен списък за тази цел.

В Унгария и Полша информацията относно такива плановете и програми се предоставя на всеки, който прояви интерес. Информацията, необходима за участие на обществеността, може да се определи чрез прилагане на други разпоредби на Конвенцията и по-специално член 6.

В тази рамка се прилага член 6, алинеи 3, 4 и 8.

Различният характер на процедурата по член 7 следва да се вземе предвид при прилагането на член 6, алинеи 3, 2 (включена чрез член 6, алинея 3), 4 и 8 към процедурата по член 7. Член 6, алинея 3 и включената чрез нея алинея 2 на член 6 касаят информирането на обществеността, на ранен етап от процеса, относно определени елементи от процеса, които биха улеснили ефективното участие. Член 6, алинея 4 съдържа изискването Страните да осигурят участието на обществеността на ранен етап от процеса. Член 6, алинея 8 съдържа изискване към Страните да осигурят „надлежното отразяване“ в решението на резултата от общественото участие.

Тук съзнателно не се прилагат някои алинеи на член 6. Алинеи 1, 10 и 11 се отнасят конкретно до взимането на решения и, разбира се, не са приложими към член 7.

Неприложимостта на член 6, алинея 5 показва, че обществеността, включена в процеса на участие съгласно член 7, не е със същия обхват, както тази, включена в член 6, за която е създадена и специална категория („заинтересована общественост“).

При планирането и при разработката на програми обикновено информацията и документацията, които се изготвят, се различават от тези, указани в член 6, алинея 6.

Алинея 7 на член 6, в която се третира възможността за коментар, можеше да бъде включена в член 7. Фактът, че това не е така, показва, че Страните желаят да осигурят възможност за гъвкавост при определянето на точните процедури за участие, без да се обвързват с предоставянето на коментари в писмена форма или с изслушването на всякакви членове на обществеността.

Накрая, член 7 не обхваща алинея 9 на член 6 относно уведомяването на обществеността за решението, при което се включват причините и съображенията за това решение. Като се отчита фактът, че резултатът от общественото участие може да изисква окончателният план или окончателната програма да се обясняват, като се посочват мотивите, тук става въпрос по-скоро за логика или за добра практика, отколкото за задължение по Конвенцията.

Тясната връзка между членове 6 и 7 и директното интегриране на някои от изискванията по член 6 показват, че правата и задълженията по член 7 са подходящи за прилагането на разпоредбите за достъп до правосъдие в член 9, алинея 2. В тази част на Конвенцията са предвидени процедури за обжалване от страна на лица, ошетени от решения, действия или пропуски в съответствие с член 6 или „други разпоредби“ на Конвенцията. За да може да се възползва от член 9, алинея 2 обаче даденото лице трябва да отговаря на установените условия по този член, включително да принадлежи към „заинтересованата общественост“, така както е определена в член 2, алинея 5.

Думите „в рамките на тази структура“ се отнасят за прозрачната и справедлива структура за участие на обществеността, въведена в предишното изречение. Това на практика означава, че алинеи 3, 4 и 8 на член 6 представляват елементи на такава структура.

Обществеността, която може да участва, се определя от съответния държавен орган, като се отчитат целите на тази Конвенция.

Това изречение е формулирано в резултат на компромис в хода на изготвянето на Конвенцията и би могло да доведе до погрешно тълкуване. Изглежда, че то въвежда концепцията, че „обществеността, която може да участва“ в процедури от типа на тези по член 7, може да е подмножество на „обществеността“, определена в член 2. Разбира се, в член 2 се прилага принципът „всяко лице“ при определянето на обществеността. Концепцията за „всяко лице“ е приложена в първото изречение на член 7 относно задължението за предоставяне на необходимата информация на обществеността, така че тя да може да участва в изготвянето на планове и програми, касаещи околната среда. Тъй като няма ограничение по отношение на обществеността, която следва да бъде информирана, което изисква общо уведомяване, може да се очаква, че някои членове на обществеността, които узнават за процеса от обявите, ще заявят интерес за участие. Това може да бъде в допълнение към очакваните представители на групи със специални интереси, които традиционно се включват в тези процеси.

При такова разбиране упоменаването на целите на Конвенцията в това изречение дава някои насоки на съответните държавни органи за определяне на обществеността, която „може“ да участва. По-специално някои от разпоредбите в Преамбюла, в които се излагат предназначението, целите и ползата от общественото участие, показват, че държавните органи трябва да са готови да привличат заинтересовани членове на обществеността в тези процеси. Например алинеи 7-11, 13, 16, 17 и 22 от Преамбюла могат да дадат насоки на органите на властта за определяне на това кой има „признат интерес“ за участие. В този контекст неправителствените организации, работещи в областта на опазването на околната среда, следва да бъдат считани за организации с „признат интерес“.

Следователно най-разумното тълкуване на тази разпоредба е, че Конвенцията възлага *отговорността* за полагане на усилия за определяне на заинтересованите членове на обществеността на държавните органи и въпреки че те не са задължени да приемат всяка проява на интерес, те следва да включват възможно най-много личности в процеса. Във всички случаи стратегията за определяне на обществеността трябва да бъде прозрачна и достъпна.

Органите на местно самоуправление определят политиката за изграждане и развитие на общините във връзка с осъществяването на дейностите по устройство на територията, благоустрояване и комунални дейности, опазване на околната среда и т. н. Израз на общинската политика в различни сфери и дейности са разработваните програми и планове, регламентирани с разпоредбите на различни закони. В указанията на МОСВ и РЕЦ за ЦИЕ за разработване на общински програми за опазване на околната среда се отделя изключително внимание на необходимостта от включване на обществеността във всички фази на разработване на програмите. Българските общини все повече осъзнават и въвеждат като практика участието на обществеността при събиране на информацията, формулиране на проблемите, тяхното приоритизиране, поставяне на целите, планиране на дейностите за постигане на целите, както и контрола при реализиране на задачите. Тези усилия на администрацията се подпомагат от различни международни програми и дават положителни резултати в много общини.

Всички пречки, които тази разпоредба би могла да създаде във връзка с възможността увреден член на обществеността да се оплаче, че е бил несправедливо изключен от процедурата по член 7, могат да бъдат преодолені чрез ясна формулировка в националното законодателство за прилагане на Конвенцията, че обществеността, която може да участва, включва всеки интересуващ се или заинтересован член на обществеността. Страните са задължени най-малкото да полагат усилия за определяне на заинтересованата общественост и за изготвяне на стратегия за участие на обществеността, която е прозрачна и достъпна. Въпросите, които следва да бъдат отразени в националното законодателство, включват стандартите, които трябва да се прилагат при определяне на обхвата на обществеността, която държавният орган следва да се опита да достигне, както и процедурите, които ще дадат възможност на членовете на обществеността да изразят своя интерес. За тази цел са полезни постоянни списъци със заинтересовани лица и неправителствени организации, които са изяви́ли желание да бъдат информирани и да участват в планиране и създаване на политики в конкретни райони или по специфични теми.

Всяка Страна се стреми в подходяща степен да предоставя възможности за участие на обществеността при изготвянето на политиките, касаещи околната среда.

В Конвенцията не се дефинира понятието „политики“. Политиката може да се определи като „принцип, план или начин на действие“. В Конвенцията политиките са отделени от плановете и програмите, като по този начин се отчита фактът, че в повечето случаи те са по-малко конкретни от плановете и програмите. Това обаче не означава непременно, че политиките не се формулират в писмен вид.

Освен това политиките изискват по-изчерпателно и задълбочено разбиране на правните аспекти и политическия контекст на дадено място. Политиките включват история, култура и цялата правна рамка и се простират далеч извън пределите на областта, в която са разработени.

Участие на обществеността в изготвянето на политики

„Красноречив и поучителен пример за участието на обществеността в изготвянето на политики относно околната среда може да се открие в разработката на екологична политика от Министерство на отбраната на Холандия. Следва да се отбележи, че за разработката на тази политика липсваше законово изискване - тя беше инициатива на самото министерство. Служителите на министерството считаха, че създаването на тази политика е тяхно задължение с оглед изпълнението на тяхната дейност в съответствие с националната екологична политика на Холандия. Освен очакваните консултации с военните и други министерства като Министерството на околната среда и Министерството за опазване на природата, Министерството на отбраната осъществи контакти с неправителствени организации и групи, работещи по екологични въпроси, с цел да получи от тях коментар относно проектополитиката.“

Тази разпоредба може да се разглежда и в светлината на член 3, алинея 7, която третира задължението да се популяризират целите на Конвенцията в международни процеси и организации.

Българското законодателство е хармонизирано с изискванията на чл. 7 от Орхуската конвенция. Това е сторено с разпоредбите на чл. 87, ал. 1, т. 2 и чл. 87, ал. 2 от ЗООС. ЗООС нарича оценката на плановете и програми „екологична оценка“. Участието на обществеността на базата на тези текстове ще стане факт след 01. 07. 2004 година и след публикуването на нарочна наредба за условията, реда и методите за извършване на екологична оценка (чл. 90 от ЗООС). След обнародване на наредбата по чл. 90 от ЗООС ще може да се каже със сигурност дали в процедурата за екологична оценка са предвидени и достатъчни срокове за участие, каквото е изискването на чл. 6, пар. 3 от Орхуската конвенция. В настоящия момент все още действат един вид „преходни правила“, установени с наредба, издадена на основание § 10, ал. 3 от переходните и заключителни разпоредби на ЗООС.

Член 8

Участие на обществеността при изготвянето на нормативни актове с непосредствена изпълнителна сила и/или общоприложими нормативни актове със задължителна сила

В Конвенцията се признава, че освен правото на участие във вземането на основни решения, засягащи ежедневието на хората, членовете на обществеността могат да изиграят определена роля в изготвянето на закони и нормативни актове. Приложимостта на Конвенцията към изготвянето на законодателни актове беше обсъдена подробно в хода на преговорите. Това е отразено в Преамбюла на Конвенцията, в който се признава, че „прозрачността е желателна във всички подразделения на държавната власт“ и се приканват „законодателните органи да изпълняват принципите на Конвенцията в своята работа“. Но правителствата проявиха нежелание

да договорят конкретни изисквания към парламентите, считайки това за прерогатив на законодателната власт.

Независимо от това в Конвенцията се разглежда ролята на изпълнителната власт в създаването на закони и изрично се подчертава, че обществеността трябва да участва в този процес. Така участието на обществеността в създаването на закони е важен аспект от цялостния обхват на Конвенцията. Спрямо тази сфера на дейност се прилага сравнително лекото задължение да

се полагат най-големи усилия и се използват по-скоро пожелателни, отколкото задължителни словоформи за предприеманите мерки. Независимо от това, член 8 трябва да се тълкува като задължение на Страните да предприемат конкретни мерки за постигане на целите на Конвенцията.

Измерването на степента, в която Страните са изпълнили своите задължения по член 8, не се основава на резултати, а на направени усилия. От Страните се изисква да направят усилия за постигане на целите за участие на обществеността. Налагането на изпълнението на тези задължения от страна на членовете на обществеността чрез разпоредбите на член 9 за достъп до правосъдие изисква поемане на ангажимент в национален мащаб за прилагане на разпоредбите по член 9, алинея 2. Поемането на ангажимент в национален мащаб означава, че Страните приемат законодателни мерки за приемане на гаранции относно правата, съдържащи се в този член.

Ако Страните вече са създали гаранции, те трябва да се спазват в съответствие с изискванията на член 3, алинеи 5 и 6.

В член 8 се третира участието на обществеността в конкретна област на взимане на решения: изготвянето, от държавните органи, на нормативни актове. Голяма част от задълженията на държавния орган се изпълняват чрез взимане на конкретни решения въз основа на конкретен набор от факти и обстоятелства. Друга значима част обаче се осъществява чрез разработката и приемането на общоприложими правила. Тук терминът „правила“ е използван в най-широк смисъл и може да включва укази, разпоредби, наредби, указания, нормативни заповеди, норми и правила. Това включва и участието на държавните органи в законодателния процес до момента, в който изготвените от изпълнителната власт проектозаконови влизат в законодателния орган. В член 8 се утвърждава общественото участие в изготвянето на такива правила като цел на Конвенцията и се формулират определени изисквания, които Страните следва да удовлетворят в процеса на нейното постигане.

Разпоредба	Задължение	Насоки за приложение
Първо изречение	От Страните се изисква да подпомагат участието на обществеността в изготвянето на закони и правила от страна на държавните органи	<ul style="list-style-type: none"> • Най-големи усилия • Открити възможности • Възможен значителен ефект върху околната среда
Второ изречение	Определя елементите на процедурите за обществено участие	<ul style="list-style-type: none"> • Достатъчни срокове • Публикуване на проектите • Възможност за коментирание
Трето изречение	Страните следва да осигурят отчитането на общественото участие	<ul style="list-style-type: none"> • „В максималната възможна степен“

Всяка Страна се стреми да подпомага ефективното участие на обществеността на подходящ етап и когато все още са налице открити възможности в подготовката от страна на държавните органи на нормативни актове с непосредствена изпълнителна сила и на други общоприложими правила със задължителна сила, които могат да имат значително въздействие върху околната среда.

Тъй като в различните правни системи може да се използва различна терминология за отделните нормативни актове, в Конвенцията се използват формулировки, с които се прави опит да се избегне ненужното стесняване на понятието „нормативни актове с непосредствена изпълнителна сила“. В някои правни системи този термин може да се тълкува като обхващащ само незабавно изпълними норми. Ето защо, за да се премахне всяко съмнение, в член 8 се упоменават и други общоприложими правила със задължителна сила. Заглавието също спомага да се изясни какво означават тези правила като в него се използва терминът „нормативни документи“ в същия смисъл. Тези общоприложими правила със задължителна юридическа сила включват укази, разпоредби, наредби, указания, постановления, норми и правила. Тези начини на изпълнение на задължения от страна на държавните органи се различават от взимането на решения съгласно член 6 по това, че водят до насоки, които са приложими в еднаква степен спрямо всички лица в подобно положение, а не само спрямо онези, които са ангажирани с

конкретния проблем, който се разглежда от държавния орган. Те се различават от планирането и разработването на политики съгласно член 7 по това, че водят до определени норми на поведение.

Член 8 включва и участието на държавните органи в законодателния процес до момента на внасянето на проектите, подготвени от изпълнителната власт, в законодателните органи. Тъй като Конвенцията е адресирана предимно към държавните органи (виж дефиницията, чл. 2), чрез нея се цели да се реализира участието на обществеността в законотворческия процес чрез тези субекти.

Ролята на държавните органи в подготовката на законодателни актове

В много от страните - членки на ИКЕ на ООН, държавните органи играят основна роля в подготовката на законодателните актове, които след това се внасят за разглеждане от законодателната власт.

Тъй като законодателните органи са институциите, чиито компетенции включват окончателното приемане на тези законодателни актове, които впоследствие придобиват задължителна сила, подготовката на законодателни актове от държавните органи не може да се счита за действие в законодателно качество по смисъла на Конвенцията. Когато държавните органи, разработващи проекти за законодателни актове, внасят тези проекти в парламент или друг законодателен орган, участието на обществеността на етапа, в който проектът е все още под егидата на държавните органи, на практика представлява участие на ранен етап.

Тази разпоредба на Конвенцията съдържа някои от основните принципи, които могат да се открият в по-ранните разпоредби. Например визирането на „ефективността“ на общественото участие изисква от органите на управление да осигурят създаването на основните условия за обществено участие. В член 8 се набляга и на това, че обществеността трябва да участва на ранен етап, когато възможностите са все още открити, така че участието на обществеността да има реално въздействие върху проектозаковете, постановленията и нормативните актове. Терминът „значителен ефект“ се използва и на други места в Конвенцията (виж коментара към член 6, алинея 1).

Много от страните - членки на ИКЕ на ООН, имат дълъг практически опит във въвлечането на поне част от обществеността в подготовката на нормативни актове с непосредствена изпълнителна сила и общоприложими нормативни документи със задължителна сила. Типичен пример в това отношение е унгарският закон XI от 1987 година. Законът предвижда неправителствените организации и професионалните сдружения да имат възможността да изразяват своето становище по законопроекта, подготвени от правителството, и по проекти на министерски и други правителствени постановления.

За тази цел следва да се предприемат следните мерки:

а/ да се установят достатъчни срокове за ефективно участие;

В Конвенцията се определят минимум три елемента, които следва да се изпълнят, за да се удовлетвори изискването за подпомагане ефективното участие на обществеността в тези случаи. Те утвърждават основна процедурна рамка за обществено участие, включваща срокове, уведомяване и възможност за коментиране.

Въпреки че няма конкретно установени срокове, Конвенцията предвижда органите на управление да планират участието на обществеността, като определят свой собствен график с „достатъчни“ срокове за ефективно участие. Това ще позволи на обществеността да разбере с какви възможности за участие разполага и да даде своя максимален принос. Въпреки че в споменатия по-горе унгарски закон не са определени конкретни срокове, в него са заложили някои принципи за разработка на графици. Той предвижда сроковете за предоставяне на мнения по проекти да се определят, като се отчитат четири фактора:

- Лицето, предоставящо мнение, трябва да има възможност за формиране на добре обосновано такова;

- Да съществува възможност мнението да бъде взето предвид;
- Размерът на проекта;
- Видът на организацията, която дава мнение.

b/ да се публикуват или да бъдат направени публично достояние по друг начин проектоправилата;

Тази разпоредба е в унисон с предишни разпоредби относно ефективното уведомяване на обществеността. В нея се отчита практиката на редица държави да се публикуват проектоправила в официални държавни издания, като например Федералния регистър на Съединените щати и други примери от Европа (виж карето), (виж и коментара към член 6, алинея 2). Често този механизъм е удачен начин за уведомяване на обществеността, който има няколко преимущества. Първо, той може да е вече институционализиран с достатъчен персонал и други ресурси (в повечето от страните - членки на ИКЕ на ООН, съществуват такива издания). Второ, той може да послужи за много други държавни цели във връзка с информацията, освен тези, които се изискват съгласно тази разпоредба. Накрая, стандартизирането на местоположението на тази информация повишава ефективността и снижава разходите на време и средства, тъй като обществеността привиква да следи изданието, за да наблюдава държавните дела. Когато такава информация се публикува редовно, броят на конкретните инцидентни молби към органите на управление също спада.

Механизъм на публикуване на проектоправилата

Процесът на създаване на държавни правила в САЩ е регламентиран в разпоредбите на Административно-процесуалния закон (Administrative Procedures Act (APA) 5 U. S. C. 500-596). Неговите разпоредби включват изискването държавните ведомства да уведомяват предварително широката общественост за всяко предложение за ново правило или за промяна на съществуващите правила. Това се постига чрез публикуване на предлаганото ново правило във Федералния регистър. Федералният регистър е официален ежедневник, в който се публикуват съществуващи правила, предлагани правила и обяви на федерални агенции и организации, както и правителствени постановления и други документи в компетенциите на президента. Изданието е безплатно за широката общественост и може да бъде получено в обществени библиотеки във всички части на Съединените щати, както и чрез индивидуален абонамент.

Наред с обявата за предлаганото ново правило, ведомството трябва да покани обществеността да го коментира и да предостави информация за това как могат да бъдат предавани бележките. След това на обществеността се дава време за разглеждане на предлаганата промяна и подготовка на коментари. След изтичане на законово установения срок за коментар, който е най-малко 30 дни, от съответното държавно ведомство се изисква да разгледа коментарите преди да публикува окончателното правило.

Министерствата на околната среда в някои страни, като например Чехия, Унгария, Украйна и Обединеното кралство, вече прилагат практиката на публикуване на проектозаконали в електронни мрежи, като понякога използват собствената си материално-техническа база, а друг път се възползват от инициативи на неправителствени организации. Унгарското министерство на околната среда например използва както своя списък със заинтересовани НПО, сред които разпространява материали по електронен път, така и съществуващата електронна мрежа на НПО (Зеленият паяк), която свързва над 200 НПО от цялата страна.

c/ да се даде възможност на обществеността да направи своите коментари пряко или чрез представителни консултативни органи;

В много от страните - членки на ИКЕ на ООН, вече съществува политика за рутинно консултиране на държавните органи с обществеността във връзка със законотворческия процес и разработването на други нормативни актове. Европейската комисия например създаде през 1997 г. консултативен комитет по въпросите на околната среда, в който са представени и НПО, работещи в екологичната сфера.

В тази разпоредба се признава добрата практика, която е разработена в региона на ИКЕ на ООН, но не се уточнява как ще участва обществеността, а това решение се оставя на всяка

Страна. От разпоредбата се подразбира, че субектите, създаващи законите, и законодателните органи са тези, които носят крайната отговорност за резултата от процесите на създаване на закони и правила, поради което това трябва да се отрази по някакъв начин.

Поради тази причина органите на управление имат възможност да приемат коментарите на обществеността чрез механизъм, наречен в Конвенцията „представителни консултативни органи“. В този термин са включени няколко основни идеи. Първата е, че тези органи не се създават с цел да предоставят експертна помощ сами по себе си, а само дотолкова, доколкото са представители на заинтересовани или засегнати сегменти от обществеността или от широката общественост. Разбира се, органите на управление могат да потърсят помощта на определени експерти или експертни органи, но участието на такива експерти не замества участието на широката общественост. На второ място, тези органи трябва да бъдат „консултативни“. Тоест те трябва да прилагат процес на консултиране, който е прозрачен и открит в определена степен. Тук може да се направи аналогия с „прозрачната и точна“ рамка, която често се споменава в Конвенцията. В интерес на властите е да осъществяват по-нататъшен мониторинг и да правят оценка на степента, в която представителните органи отговарят на тези изисквания, за да се гарантира максимален обществен принос в този процес.

Резултатът от участието на обществеността се взема предвид в максималната възможна степен.

Въпреки че точната форма на обществено участие в подготовката на правила не е регламентирана като задължителна от Конвенцията, за Страните е задължително да гарантират, че резултатите от общественото участие се взимат предвид в максималната възможна степен. Както беше посочено по-горе, в член 6, алинея 8, с тази разпоредба на държавните органи се възлага сравнително тежката задача да отчитат коментарите на обществеността в процесите, третирани в член 8.

Въпреки че преките права и интереси на конкретни представители на обществеността не се визират така конкретно, както в една от процедурите по член 6, уместността на участието на обществеността следва все пак да се отстоява и тук, чрез отчитане на коментарите на обществеността „в максималната възможна степен“. От практическа гледна точка окончателният документ, с който се приема законът или правилата, трябва да съдържа обяснение за общественото участие и за това как то е било взето предвид. Това е полезно и поради факта, че много често в разработката на законите и правилата участват няколко държавни органа, а участието на обществеността е доста размито. Следователно би било полезно даден държавен орган да отговаря за координацията на обществения принос. Така че в подготовката на окончателните документи във връзка със законите и правилата този обществен орган, който отговаря за общественото участие, трябва точно и ясно да информира органите, ангажирани в процеса, за да им представя пълната картина на общественото участие. Нещо повече, в заключителния документ трябва да се покаже, че общественото участие е било взето предвид в процеса на достигане до окончателния резултат.

В конкретен случай може да се докаже, че даден държавен орган не е спазил минималните процедурни изисквания, ако се демонстрира, че не е проведено допитване до обществеността или че коментарите на обществеността изобщо не са взети предвид. Чрез фразата „в максималната възможна степен“ обаче се отчита, че в създаването на законите има политически елемент, който Страните трябва да вземат предвид. Реалното осъществяване на законотворческия процес може да попречи на вида анализ на процеса на взимане на решения, който би бил необходим, за да се оспори резултатът от процеса по същество във връзка с общественото участие.

Българското законодателство не предвижда гарантирано участие на обществеността при подготовка на законопроекта и на проекти за други нормативни актове в областта на околната среда. Министерството на околната среда и водите има известна практика за организиране на обществени обсъждания на проекти за нормативни актове (Закон за опазване на околната среда, Закон за водите, Закон за биологичното разнообразие). В уеб сайта на МОСВ са били излагани проекти за нормативни актове и на обществеността е била давана възможност за коментари и предложения.

ТРЕТИ СЪЛЪБ

ДОСТЪП ДО ПРАВОСЪДИЕ

Член 9 съдържа разпоредбите от третия „стълб“ на Конвенцията относно достъпа до правосъдие. Съгласно Конвенцията „достъп до правосъдие“ означава членовете на обществеността да разполагат с правни механизми, които да могат да използват, за да обжалват потенциални нарушения на разпоредбите на Конвенцията за достъп до информация и участие на обществеността, както и тези на националното екологично законодателство.

Цел на стълба за достъп до правосъдие

Концепцията, на която се основава стълбът на Конвенцията за достъп до правосъдие, е увеличаване на достъпа до информация за околната среда, до взимането на решения по екологични въпроси, въвеждането и прилагането на екологичните разпоредби чрез осигуряване на възможности за гражданите да се позовават на силата на закона. Достъпът до правосъдие осигурява равенство и спомага за осигуряване на последователно и ефективно въвеждане на разпоредбите на Конвенцията за достъпа до информация и общественото участие. В допълнение, способността на обществеността да подпомага приложението на екологичното законодателство представлява важен допълнителен ресурс, който допълва усилията на правителството.

Понастоящем съществуват множество пречки пред достъпа до правосъдие в много от Страните, подписали Конвенцията. Така например гражданите и НПО често са лишени от правен статус, който би им дал възможност да обжалват по съдебен път нарушаването на техните права или да налагат изпълнението на закона. В някои страни органите, изпълняващи правораздавателни функции, не разполагат с правомощия за налагане на съдебно запрещение, както и за налагане изпълнението на своите решения. Тези и други пречки намаляват възможностите на членовете на обществеността да търсят правна защита, ако правителството или частният сектор не съблюдават изискванията на Конвенцията или на националното екологично законодателство. С разпоредбите на член 9 относно достъпа до правосъдие се цели уреждането на тези въпроси.

Какво е достъп до правосъдие съгласно Конвенцията?

Съгласно Конвенцията достъп до правосъдие означава, че обществеността има възможност да се обърне към съд или към друг независим и безпристрастен орган, постановяващ преразглеждане, и да поиска преразглеждане във връзка с потенциални нарушения на Конвенцията. Разпоредбите на Конвенцията относно достъпа до информация и участието на обществеността създават определени права и задължения. В разпоредбите за достъп до правосъдие се утвърждава, че не само Страните, но и физическите лица и нестопанските организации, като членове на обществеността, могат да налагат изпълнението на Конвенцията.

Достъпът до правосъдие, съгласно Конвенцията, е приложим главно спрямо разпоредбите на член 4 за достъп до информация и спрямо разпоредбите на член 6 за участието на обществеността във взимането на решения. Той обаче може да е приложим и спрямо „други (резонни - б. пр.) разпоредби“. По-долу е разгледан въпросът за това как приложното поле на разпоредбите за достъп до правосъдие може да се тълкува като надхвърлящо рамките на член 4 и член 6. Разпоредбите за достъп до правосъдие могат да се прилагат и от членове на обществеността, които търсят преразглеждане във връзка с нарушения на националното екологично законодателство. Страните разполагат със свобода относно начина на въвеждането на това изискване, но общото задължение позволява на обществеността да обжалва „действия и пропуски“ както на частни лица, така и на държавни органи.

Разпоредбите за достъп до правосъдие осигуряват определен правен статус на физическите лица и неправителствените организации, които им позволява да завеждат съдебни дела или да се обръщат към други органи за постановяване на преразглеждане. В Конвенцията се дават насоки за малки различия в правния статус в зависимост от вида на търсеното преразглеждане.

В Конвенцията са заложили определени изисквания към процедурите за достъп до правосъдие. Те трябва да са справедливи, безпристрастни и своевременни, без да бъдат недостъпно скъпи. Освен това те трябва да предоставят адекватни и ефективни средства за правна защита и да се осъществяват от независими и безпристрастни органи. В допълнение, Конвенцията съдържа изискване за разпространение на информацията за процедурите във връзка с достъпа до правосъдие и насърчава създаването на помощни механизми за премахване или намаляване на финансовите и други пречки.

Въвеждане на разпоредбите за достъп до правосъдие

Дадената по-долу таблица съдържа основните елементи на член 9 относно достъпа до правосъдие. Той изпълнява ролята на общ преглед на задълженията, които ще бъдат разгледани в следващите раздели. Конвенцията налага на Страните и на държавните органи задължения от различна степен. В повечето случаи структурата на предвидените в Конвенцията задължения включва ясен общ принцип, съчетан с по-гъвкави изисквания, както и насоки за изпълнение, позволяващи още по-голяма степен на гъвкавост от страна на Страната или държавния орган. Тези различни степени на задължителност ще бъдат разгледани по-подробно. Таблицата включва общите задължения и подсказва някои начини, извън изискванията на Конвенцията, за възможното им изпълнение от Страните.

Член 9

Общи изисквания

Система за осигуряване на преразглеждане на решения на държавни органи въз основа на член 4 и член 6 и на други резонни разпоредби.

Система за осигуряване на достъп на гражданите до процедура за преразглеждане, позволяваща им да оспорват нарушения на националното екологично законодателство

Насоки за изпълнение

- Осигуряване на наличност на независими и безпристрастни органи за преразглеждане, включително съдилища;
- Разработка на ясни правила относно правния статус на физическите лица и неправителствените организации във връзка с достъпа до съдебно и друго обжалване на нарушения на Конвенцията и на националното екологично законодателство;
- Създаване на адекватни средства за правна защита, като например съдебно запрещение;
- Създаване на механизми за информиране на обществеността относно процедурите във връзка с достъпа до правосъдие;
- Създаване на помощни механизми за достъп на обществеността до процедури за обжалване.

Член 9 Достъп до правосъдие	Член 9 съдържа изискване за подходящ механизъм за защита на правата, предоставени в другите стълбове на Конвенцията и по силата на националното екологично законодателство. В дадената по-долу таблица се прави общ преглед на задълженията съгласно член 9 алинея по алинея. Елементите на приложението са взети от изискванията и насоките в самата Конвенция.
--	--

Разпоредба	Задължение	Елементи на приложение
Член 9, алинея 1	Предвижда процедури за обжалване във връзка с молби за предоставяне на информация по член 4.	<ul style="list-style-type: none"> ● Съдебно обжалване или преразглеждане от друг независим и безпристрастен орган; ● Допълнителна бърза и нескъпа процедура за преразглеждане или обжалване; ● Постоянни изисквания; ● Задължителни окончателни решения; ● Причините (мотивите - б. пр.) за решението в писмена форма;
Член 9, алинея 2	Предвижда процедури за обжалване във връзка с обществено участие съгласно член 6 и други разпоредби на Конвенцията.	<ul style="list-style-type: none"> ● Съдебно обжалване или преразглеждане от друг независим и безпристрастен орган; ● Възможност за предварителна процедура на обжалване пред административен орган; ● Постоянни изисквания;
Член 9, алинея 3	Предвижда процедури за оспорване от страна на обществеността на действия или пропуски на частни лица или държавни органи във връзка с националното законодателство, касаещо околната среда.	<ul style="list-style-type: none"> ● Процедури на обжалване пред административен орган; ● Съдебни процедури на обжалване;
Член 9, алинея 4	Минимални норми, приложими към процедурите за достъп до правосъдие, решенията и средствата за правна защита.	<ul style="list-style-type: none"> ● Адекватни и ефективни средства за правна защита, включително съдебно запрещение; ● Справедливост; ● Безпристрастност (равнопоставеност - б. пр.); ● Своевременност; ● Без да бъдат недостъпно скъпи; ● Решенията се протоколират в писмена форма; ● Обществено достъпни решения;
Член 9, алинея 5	Съдържа изискване към Страните за улесняване на ефективния достъп до правосъдие.	<ul style="list-style-type: none"> ● Информация за достъпа до процедури на обжалване пред административни и съдебни органи; ● Подходящи помощни механизми за премахване или намаляване на финансови и други пречки за достъпа до правосъдие.

1. Всяка Страна в рамките на своето национално законодателство гарантира, че всяко лице, което счита, че неговото искане за информация по член 4 не е разгледано, че е отклонено неправомерно, частично или изцяло, че е удовлетворено неадекватно или че разпоредбите на този член са нарушени спрямо него по друг начин, има право да обжалва пред съда или пред друг независим и безпристрастен орган, установен със закон.

В случаите, когато се предвижда такава процедура на преразглеждане от съда, Страната осигурява на лицето достъп до бърза, безплатна или евтина законово установена процедура за повторно разглеждане от държавния орган или за преразглеждане от независим и безпристрастен орган, различен от съда.

Окончателните решения по тази алинея са задължителни за държавния орган, който разполага с информацията. Причините се излагат в писмена форма, поне в случаите, когато е отказан достъп до информация по тази алинея.

„общественост“ се дефинира като физически или юридически лица и техните асоциации, организации или групи. В допълнение, член 3, алинея 9 съдържа изискването държавните органи да предоставят достъп до информация и достъп до правосъдие дори на граждани или поданици на други страни, както и изискването такъв достъп да се предоставя на организациите дори когато центърът на дейността им се намира в друга страна.

Пред какви органи се извършва обжалването?

В член 9, алинея 1 се посочва, че се обжалва пред съда или друг „независим и безпристрастен орган, установен със закон“. Концепцията за „независимия и безпристрастен орган“ е добре развита в Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи. „Независимите и безпристрастни“ органи не са непременно съдилища, но те трябва да са квазисъдебни (с адми-

Какво може да бъде обжалвано?

Разпоредбите на алинея 1 гарантират на обществеността възможността за обжалване на решения, взети съгласно член 4 относно достъпа до информация за околната среда. Алинея 1 съдържа изискване към Страните да гарантират на всяко лице достъп до процедура на обжалване, когато счита, че спрямо неговата молба за информация са били нарушени разпоредбите на член 4. Страните следва да изпълнят това задължение „в рамките на националното си законодателство“. Всяка Страна има съвсем различни системи за обжалване и преразглеждане и, съгласно Конвенцията, разполага със свободата да изпълнява задълженията си по алинея 1 (на член 9 - б. пр.) от Конвенцията в рамките на тази система.

Кога се дава ход на процедурата по обжалването или преразглеждането?

Страните трябва да предоставят достъп до процедура по обжалване/пнеразглеждане, когато дадено лице твърди, че молбата му за предоставяне на информация не е разгледана или е неправомерно отклонена. В допълнение, Страните трябва да предоставят достъп до процедура по обжалване/пнеразглеждане, когато просителят счита, че молбата му е неадекватно удовлетворена или че спрямо нея са нарушени разпоредбите на член 4 по друг начин. Ясно е, че даден просител може да е получил отговор на молбата си, може дори да е получил информация и въпреки това да има база за обжалване. Член 4 съдържа множество конкретни процедурни изисквания и съществени критерии, като например допустимия срок за отговор на молба за предоставяне на информация (чл. 4, ал. 2), формата, в която трябва да бъде представен отговорът (чл. 4, ал. 1 б/), както и основанията, на които могат да бъдат отхвърляни молбите (чл. 4, алинеи 3 и 4). Процедурата за обжалване, предвидена по член 9, алинея 1, може да се отнася до тези разпоредби, както и до всякакви други аспекти на дадена молба за предоставяне на информация и отговор съгласно член 4.

Кой може да иска преразглеждане? - Въпросът за правния статус

Съгласно член 9 „всяко лице“, което е подало молба за предоставяне на информация, има право да се възползва от процедурите за обжалване и преразглеждане и има „правен статус“, позволяващ му да оспорва решения, взети съгласно член 4.

Това е в съответствие с формулировката на член 4, която позволява на всеки член на обществеността да подава молба за предоставяне на информация, както и с тази на член 2, алинея 4, където

нистративен процес, изграден подобно на гражданския - б. пр.), с възможности за защита, гарантиращи справедлив процес, независими от влиянието на различните видове власти и необвързани с никакви частни субекти.

В някои страни е избран подходът на създаване на специален независим и безпристрастен орган за преразглеждане на случаи във връзка с достъпа до информация. Така например през 1978 г. във Франция беше създадена Комисията за достъп до административни документи (CADA). CADA е независим административен орган, чиито членове са представители на изпълнителната, съдебната и законодателната власт. Лице, чиято молба за предоставяне на информация е била отхвърлена, може да отнесе въпроса до CADA. Представянето на случая за разглеждане от CADA е задължително условие за допускане до процедура по обжалване пред административен съд. Решенията на CADA са препоръчителни и могат да бъдат обжалвани пред съд, чието решение е окончателно и задължително - друго изискване на член 9, алинея 1. За да се изпълнят изискванията на Конвенцията, тези органи трябва да са установени със закон.

Къде е мястото на обществения защитник (омбудсмана) съгласно Конвенцията

В много страни съществува някакъв вид обществен защитник („омбудсман“), който действа като независим и безпристрастен орган за обжалване при нарушения на административното право по отношение на граждани. В зависимост от това как е структурирана службата на обществения защитник и какво е нейното положение в националната система за обжалване и преразглеждане, тя може изцяло да отговаря или да не отговаря на критериите по член 9.

Длъжността омбудсман е възникнала в скандинавските страни като институция, осигуряваща гаранция срещу несправедливи действия на държавните органи спрямо физически лица. В скандинавските страни общественият защитник действа от името на парламента, въпреки че не принадлежи към никоя от властите. Омбудсманът разполага с компетенции за преглед на всички аспекти на държавната администрация, за да осигури „правилно упражняване на административните правомощия“. Много от жалбите, които се разглеждат от обществения защитник, са свързани с достъпа до информация. По време на преговорите по Конвенцията Дания, Финландия, Норвегия и Швеция представиха тълкуване на институцията на омбудсмана в контекста на член 9, в което се твърдеше, че на практика тя отговаря на изискванията на Конвенцията, въпреки че не предполага законно право във връзка с никакви процедури на обжалване и преразглеждане, решенията ѝ не са задължителни и не осигурява съдебно запрещение. Още повече, че липсват строги постоянни права за подаване на жалба пред омбудсмана. Когато дадено лице не постигне желаните резултати чрез обществения защитник обаче, в някои страни то все още има възможност за обжалване по съдебен път и по начин, който е в съответствие с Конвенцията.

Алтернатива на съдебното обжалване

Член 9, алинея 1 съдържа и изискване към Страните да осигурят на обществеността по-бързи и по-малко скъпи процедури за преразглеждане в сравнение с обжалването по съдебен ред. Съдебното обжалване може да отнеме много време и да струва скъпо, като при него често възниква необходимост и от бърз достъп до информация. Много тълкуватели не разполагат с финансови средства за покриване на разходите по съдебните дела, а забавянето и разходите във връзка със съдебното производство могат да се превърнат в пречка за ефективен достъп до информация.

Конвенцията съдържа изискване към Страните, в чиято юрисдикция влизат спорове във връзка с достъпа до информация, да осигуряват алтернативен „бърз“ и „не скъп“ механизъм за преразглеждане. „Бърз“ (expeditious - експедитивен, бърз - б. пр.) означава „ефикасен“ и „незабавен“. Целта на изискването процедурата да бъде безплатна или не скъпа е всеки член на обществеността да може да си я позволи.

Тази процедура на преразглеждане може да се проявява в няколко форми, включително повторно разглеждане от държавния орган или преразглеждане от независим и безпристрастен орган, различен от съда. Формулировката „повторно разглеждане“ показва, че решението се разглежда още веднъж от същия орган, за да се осигури неговата точност.

Алтернативи: повторно разглеждане и обжалване пред административен орган

В повечето страни от региона на ИКЕ на ООН съществува някаква обща процедура за преразглеждане на решения на държавни органи по административен път или за обжалването им пред административен орган. Често тази административна процедура е по-бърза в сравнение с обжалването по съдебен път и е безплатна. Ако се приложи при обжалването на решения по молби за предоставяне на информация, тази процедура би могла да удовлетвори изискванията на Конвенцията.

Например в Полша безплатно и бързо преразглеждане може да се извърши от административен орган, който е по-висш от държавния орган, взел първоначалното решение. Полското законодателство изисква от висшестоящия административен орган да се произнесе по обжалваното решение в срок от един месец. След обжалването пред висшестоящ административен орган тъжителят има възможност да отнесе случая и до административен съд. Разходите по административните дела не са големи, но до взимането на окончателно решение може да измине една година.

Страните, в които липсва процедура за обжалване на решения по молби за предоставяне на информация пред административен орган, трябва да осигурят бърза и не скъпа процедура за повторно разглеждане от държавния орган. В Холандия например при обжалване на решение за отказ на достъп до информация тъжителят трябва да подаде възражение в същия административен орган, който е взел решението. Ако административният орган потвърди отказа си да предостави исканата информация, обжалването се извършва направо по съдебен път.

Окончателните решения трябва да бъдат задължителни

Съгласно Конвенцията окончателните решения по член 9, алинея 1 са задължителни за държавния орган. Конвенцията не съдържа изискване за задължителност на всяко решение по алинея 1, а само на окончателното. Следователно, различните механизми и възможности за обжалване могат да се съчетават за постигане на окончателно задължително решение. Обикновено, ако съществува възможност за по-нататъшно обжалване, съответното решение не се счита за окончателно, докато не изтече срокът за такова обжалване. Окончателните решения на съдебните и квазисъдебните органи са обикновено задължителни, докато в много страни решенията на независимите органи, като например комисии и обществени защитници, са препоръчителни. Ето защо, в допълнение към всякакви процедури с препоръчителен характер, Страните трябва да осигурят и възможност за окончателно задължително решение.

Във Франция например решенията на упоменатата по-горе CADA са препоръчителни. Но ако след получаване на нейното становище държавните органи изрично или мълчаливо потвърдят своя отказ да предоставят исканата информация, увреденото лице може да обжалва в административния съд. В този случай административният съд разполага с шест месеца за взимане на окончателно и задължително решение.

Накрая, най-малкото в случаите на отказ на достъп до правосъдие по тази алинея, причините (мотивите - б. пр.) за решението трябва да се изложат в писмена форма.

В България съществуват правни норми, които съответстват на чл. 9, параграф 1 от Орхуската конвенция. Единственият пропуск на българското законодателство за пълно съответствие с чл. 9, пар. 1 е липсата на възможност за административно обжалване на отказите за достъп до информация. ЗДОИ не предвижда административно обжалване на решенията за предоставяне/отказ за предоставяне на обществена информация, а ЗООС препраща към ЗДОИ относно процедурата за предоставяне на информация за околната среда. Посочената липса е компенсирана частично от чл. 27 от ЗООС, който казва, че когато има искане за достъп до информация и искането е за информация, необходима на заявителя за подготовка на защитата му в някое от производствата, предвидени в ЗООС или в друг закон, и ако има отказ за предоставяне на информация, отказът се обжалва по реда, предвиден в Закона за административното производство (ЗАП). ЗАП предвижда административно обжалване и това е основанието, на което в посочените случаи можем да приемем, че отказите ще могат да бъдат обжалвани пред по-горестоящия административен орган.

По изложените причини администрацията трябва да взема предвид мотива на заявителя за достъп до информация. Ако този мотив отговаря на хипотезата, описана в чл. 27 от ЗООС, на заявителя ще следва да се предостави възможност да обжалва отказа за предоставяне на информация и пред по-горестоящия административен орган.

2. В рамките на своето национално законодателство всяка Страна осигурява на членовете на заинтересованата общественост

а/ които имат достатъчен интерес, или

б/ чието право е нарушено, ако административно-процесуалното право на Страната го изисква като предпоставка,

достъп до процедура за обжалване пред съда и/или друг законово установен независим и безпристрастен орган, за да оспорва по същество и от процедурна гледна точка законността на всяко решение, действие или пропуск в съответствие с разпоредбите на член 6 и в случаите, когато е предвидено от националното законодателство и без да се засяга приложението на разпоредбите на алинея 3 по-долу, други разпоредби на тази Конвенция.

Какво представлява достатъчен интерес и нарушение на дадено право се определя в съответствие с изискванията на националното право и съобразно целта за предоставяне на заинтересованата общественост на широк достъп до правосъдие в рамките на настоящата Конвенция. За тази цел заинтересоваността на

Какво може да бъде обжалвано?

Алинея 2 предвижда достъп до правосъдие чрез официално оспорване на въпроси, свързани с участието на обществеността съгласно член 6. Изрично е указано и че тя е приложима спрямо „други (резонни/удачни - б. пр.) разпоредби“ на Конвенцията, както е предвидено в националното законодателство. Това означава, че Страните могат да прилагат процедурите за обжалване спрямо други разпоредби на Конвенцията, като в тези случаи предвидят процедура за обжалване в националното законодателство. Страните могат да разглеждат общите разпоредби на член 3 и разпоредбите относно събирането и разпространението на информация в член 5, като примери за разпоредби, които попадат в категорията „други (резонни/удачни - б. пр.) разпоредби“. Тези разпоредби полагат основите за много от задълженията, формулирани в член 6, и имат отношение към неговото изпълнение. По подобен начин в разпоредбите на член 7 относно участието на обществеността във връзка с планове, програми и политики, касаещи околната среда (и поспециално във включените тук разпоредби на член 6) разпоредбите на член 8 относно участието на обществеността при изготвянето на нормативни актове с непосредствена изпълнителна сила и/или общо приложими нормативни документи със задължителна сила, се описват допълнителни процедури, при които се изисква участие на обществеността. Изпълнението на тези процедури също може да подлежи на обжалване по член 9, алинея 2. Следва да се отбележи обаче, че като цяло тези разпоредби не се отнасят до „заинтересованата общественост“. Следователно при прилагането на член 9, алинея 2 спрямо други разпоредби на Конвенцията Страните трябва да намерят начин да определят обхвата на заинтересованата общественост в тези случаи. Накрая, възможността за обжалване във връзка с всякакви разпоредби на Конвенцията съгласно тази алинея не може да влияе върху възможността за прилагане и на член 9, алинея 3.

Кога се дава ход на процедурата по обжалването?

Членовете на обществеността имат право да оспорват решения по същество или от процедурна гледна точка. Заинтересованата общественост по смисъла на тази алинея може да оспорва решения, действия или пропуски, ако законът е бил нарушен по същество (законност по същество), или ако държавният орган е нарушил процедурите, предвидени в закона (законност от процедурна гледна точка). Смесените въпроси, като например липсата на правилно отчитане на коментарите, също влизат в обхвата на разпоредбата.

Съгласно тази алинея Страните трябва да осигурят на членовете на заинтересованата общественост, по смисъла на тази алинея, възможност за оспорване на „решения, действия или пропуски“. На първо място, предмет на обжалване може да бъде решение или акт на държавен орган, като например да се ограничат участниците в обществено обсъждане или общественото обсъждане да се проведе на много късен етап от процеса. Нещо повече, ако правителството не предприеме действия или не вземе решение съгласно изискванията на Конвенцията, например ако изобщо не проведе обществено обсъждане или не уведоми определени лица, също може да се иска даване ход на процедура по обжалване. Не е необходимо решенията да са окончателни. Този въпрос обаче следва да се разглежда в контекста на последното изречение на член 9, алинея 1, относно изчерпването на административноправните средства за защита.

всяка неправителствена организация, отговаряща на условията, посочени в член 2, алинея 5, се счита за достатъчна за целите на точка /а/ по-горе. За тези организации също се счита, че имат права, които могат да бъдат нарушени, за целите на точка /б/ по-горе.

Кой може да обжалва? - Въпросът за правния статус

Конвенцията предвижда - като минимум, че членовете на „заинтересованата общественост“ имат правен статус, който им позволява да обжалват решения по дела за обществено участие. Заинтересованата общественост е дефинирана в член 2, алинея 5 като „обществеността, която е или може да бъде засегната от взимането на решения за околната среда или има интерес в този процес“. (Виж коментара към член 2, алинея 5.) Член 6 обаче съдържа разпоредби, приложими както към „обществеността“, така и към „заинтересованата общественост“ (алинеи 7 и 9). Твърдението, че член на обществеността, който на практика участва в обсъждане съгласно член 6, алинея 7, по този начин придобива статус на член на заинтересованата общественост, е в съответствие с целите на Конвенцията. Логическо потвърждение за това е фактът, че цялостният резултат от участието на обществеността трябва да се вземе предвид от държавния орган съгласно член 6, алинея 8.

Съгласно член 9, алинея 2 заинтересованата общественост трябва да има „достатъчен интерес“ по отношение на обжалвания въпрос или да твърди, че е нарушено нейно право. Тези две задължения по член 9, алинея 2 а/ и б/ са два начина да се направи опит за постигане на един и същ резултат, като се отчитат различните правни системи на Страните. Двете изисквания могат да се разглеждат заедно с по-късни разпоредби, в които се дообясняват формулировките „достатъчен интерес“ и нарушаване на право.

В алинея 2 а/ (член 9 - б. пр.) на Конвенцията се повдига въпросът за това кои представители на заинтересованата общественост имат достатъчен интерес. По отношение на неправителствените организации (НПО), които отговарят на определението за „заинтересована общественост“, отговор на този въпрос се дава в самата Конвенция. В Конвенцията ясно се посочва, че НПО, които отговарят на изискванията съгласно член 2, алинея 5, автоматично имат „достатъчен интерес“. Но по отношение на други субекти, включително физически лица, Конвенцията предвижда наличието или липсата на достатъчен интерес да се определя в съответствие с изискванията на националното законодателство и с целта за предоставяне на заинтересованата общественост на широк достъп до правосъдие. В този случай формулировката „в съответствие с изискванията на националното законодателство“ показва, че Страните най-вероятно ще намерят различни начини за определяне на наличието или липсата на „достатъчен интерес“ в зависимост от ограниченията, които могат да съществуват в националните им административни или екологични закони. Но допълнителното изискване „достатъчният интерес“ да се определя „в съответствие с целта за предоставяне на заинтересованата общественост на широк достъп до правосъдие в обхвата на тази Конвенция“ показва, че Страните трябва да тълкуват прилагането на изискванията на националното си законодателство в светлината на общите задължения по Конвенцията така, както са заложили в членове 1, 3 и 9.

Алинея 2 б/ е ориентирана към страните с правни системи, в които съществува изискване да е налице нарушение на правата на дадено лице, за да може то да получи съответния правен статус. Като се има предвид предназначението на тази клауза, тя не бива да се разглежда като покана към Страните за въвеждане на такова основно правно изискване, ако то вече не съществува, а ако те го сторят, това във всички случаи ще бъде в противоречие с член 3, алинея 6. Когато в правната система на дадена Страна вече съществува такова изискване, може да се изисква съблюдаване на тази норма както от физическите лица, така и от НПО. Страните обаче трябва най-малкото да предвидят наличие на права на НПО, които могат да бъдат нарушени. Нещо повече, за да се постигне целта на Конвенцията за предоставяне на широк достъп на заинтересованата общественост до правосъдие, ще е необходима значителна промяна в мисленето в онези страни, в които в миналото НПО не са имали необходимия правен статут за обжалване, защото се е считало, че не са заявили нарушение на право.

Да се разбере „достатъчен интерес“

Когато понятието „достатъчен интерес“ се използва в националното законодателство, значението му съответства по-скоро на критериите на здравия разум, отколкото на тези за правен или икономически интерес. Така например със Закона за Върховния съд на Обединеното кралство от 1981 г. се внася изменение в изискванията за правен статус така, че да се даде възможност на всяко лице с „достатъчен интерес“ да завежда дело. През 1994 г. в свое решение по дело, заведено от НПО, оспорваща издаването на лиценз за строителство на ядрена електроцентрала, Британският висш съд потвърждава наличието на необходимия правен статус на организацията съгласно Закона за Върховния съд. Съдът постановява, че поради продължителната си активна дейност в екологичната област организацията има „истински интерес“ по отношение на въпросите, които се пораждат от предложението за издаване на лиценз и че този истински интерес е достатъчен за оспорване на лиценза. Този начин на разсъждение се прилага по отношение както на физически лица, така и на организации, при което към лицата с необходимия правен статус се прибавят и тези с високо обществено съзнание.

Разпоредбите на тази алинея не изключват възможността за предварителна процедура на обжалване пред административен орган и не засягат изискването за изчерпване на процедурите за обжалване по административен ред преди отнасянето към съда, когато съществува такова изискване в националното право.

Съгласно алинея 2 дадена Страна може да предвиди предварителна процедура на обжалване пред административен орган. Със системата за обжалване по административен ред не се цели да се замени възможността за обжалване по съдебен ред, но в много случаи чрез нея може да се намери бързо решение на даден въпрос и да се избегне необходимостта да се води съдебно дело.

В допълнение, в много страни съществува изискване ищите да „изчерпват административноправните средства за защита“, т. е. да опитат всички налични процедури за обжалване пред административен орган преди да се обърнат към съда. На дадено лице може да му се наложи най-напред да подаде молба за преразглеждане от държавния орган, който отговаря за процеса на общественото участие, след това да обжалва това решение пред висшестоящ административен орган, преди да получи възможност да обжалва решението по съдебен ред. Конвенцията позволява наличието на такова изискване за изчерпване на процедурите за обжалване по административен ред, когато то съществува в националното законодателство.

В българското законодателство е изрично предвидена възможността на засегнатата общественост да обжалва решенията на административния орган, издадени в процедурата за ОВОС (чл. 99, ал. 6 от ЗООС). Ето защо може да се каже, че вътрешното ни законодателство отговаря на изискванията, формуирани в чл. 9, пар. 2 от Конвенцията.

Трябва да се посочи, че съществува конституционен текст (чл. 120, ал. 2 от Конституцията на РБългария), който дава право на гражданите и на юридическите лица да обжалват всички административни актове, които ги засягат, освен изрично посочените със закон. В екологичното право не се съдържат изключения от конституционно признатото право на обжалване на административните актове. Това означава, че на практика гражданите и екологичните неправителствени организации могат да обжалват всички административни актове, ако докажат интереса си от участие в процедурата. Интересът може да се докаже както с извлечение от устройствения акт на организацията/устава, така и с доказателства за действителна дейност, свързана с обжалвания акт.

В съдебната практика досега на екологичните неправителствени организации не е била препятствана възможността да обжалват индивидуални административни актове с аргумента, че нямат правен интерес от обжалването.

3. В допълнение и без ущърб на процедурите за преразглеждане, споменати в алинеи 1 и 2

С алинея 3 се създава нов клас случаи, в които гражданите могат да прилагат процедура по обжалване пред административни или съдебни органи. Като продължение на алинея 18 от Преамбюла и Насоките от София, чрез него се осигурява необходимият пра-

по-горе, всяка Страна осигурява на представителите на обществеността, които отговарят на критериите, ако има такива, посочени в националното право, достъп до административни или съдебни процедури за оспорване на действия или пропуски на частни лица и държавни органи, които нарушават разпоредбите на националното законодателство, касаещо околната среда.

обществеността се подпомагат съществено прилагащите екологичното законодателство агенции в много страни, чийто персонал е недостатъчен. Нещо повече, в някои страни налагащата изпълнение на закона гражданска организация може дори да събира граждански наказателни такси от собственика или оператора на дадено съоръжение, нарушаващ закон или правила, касаещи околната среда, от името на съответната държавна агенция.

вен статут на определени представители на обществеността за пряко или непряко налагане изпълнението на законодателството, касаещо околната среда. При прякото налагане на изпълнението на закона на гражданите се предоставя право да се обръщат към съдилища или други органи, пред които може да се извършва обжалване, за да налагат изпълнението на закона, вместо просто да търсят обезщетение за нанесена лична вреда. Непрякото налагане на изпълнението на закона от гражданите означава, че гражданите могат да участват в процес на налагане на изпълнението на закона, например чрез подаването на жалби и оплаквания. Но за да може непрякото налагане на изпълнението на закона да удовлетвори тази разпоредба на Конвенцията, във връзка с него следва да се предвидят ясни административни или съдебни процедури, при които конкретният представител на обществеността да има официален статус. В противен случай не би могло да се каже, че представителят на обществеността има достъп до такива процедури. Освен че се дава възможност на обществеността да постигне желаните от нея резултати, чрез налагането на изпълнението на закона от об-

Какво може да бъде обжалвано?

Съгласно Конвенцията представителите на обществеността имат право да обжалват нарушения на националното законодателство, касаещо околната среда, независимо от това дали са свързани или не са свързани с информацията и правата за участие на обществеността, гарантирани от Конвенцията. В потенциалния обхват на разпоредбата влиза широка гама от административни и съдебни процедури, включително концепцията за налагане изпълнението на закона от гражданите, при които на представителите на обществеността се предоставя правен статут, позволяващ им да налагат пряко изпълнението на екологичното законодателство по съдебен ред. Задължението може да бъде изпълнено и например чрез предвиждане на възможност за даване ход на административна процедура. Независимо от конкретния механизъм, в Конвенцията ясно се подчертава, че налагането на изпълнението на екологичното законодателство е не само дело на екологичните органи и на прокурорите, но и на обществеността, която също трябва да играе определена роля.

Кога може да се даде ход на процедурата по обжалването?

Съгласно Конвенцията Страните трябва да осигурят възможност за пряко налагане на изпълнението на закона от страна на представителите на обществеността в случай на действия или пропуски от страна на частни лица или на държавни органи. Например местна екологична организация, която отговаря на критериите, определени от конкретна Страна, може да оспорва действията на предприятие, което нарушава включените в разрешителното му ограничения за изпускане на отпадни води. Възможно е екологичната организация да има право да заведе дело срещу собственика или оператора на съоръжението за нарушение на закона и да получи правна защита, като например съдебно решение за прекратяване на незаконното изпускане на отпадни води. (Виж и коментара към член 9, алинея 4 по-долу относно съдебното запрещение.)

В допълнение, представителите на обществеността могат да оспорват действия или пропуски на държавни органи, които нарушават националното законодателство, касаещо околната среда. В този случай „пропуски“ включва неизпълнение или неосъществено налагане на изпълнението на екологичното законодателство по отношение на други държавни органи или частни субекти.

Кой може да иска преразглеждане? - Въпросът за правния статус

Конвенцията съдържа изискване към Страните да осигурят на представителите на обществеността, отговарящи на критериите, които биха могли да съществуват в националното законодателство, необходимия правен статус за налагане изпълнението на екологичното законодателство. В параграф 26 от Насоките от София се лансира идеята за широк правен статус в производствата по екологични въпроси.

Правен статус на обществеността за налагане изпълнението на националното законодателство

В някои страни от района на ИКЕ на ООН вече се предоставят известни права на лица и организации да завеждат дела за оспорване на нарушения на националното законодателство както от частни лица, така и от държавни органи. В Полша например НПО могат да завеждат както граждански, така и административни дела въз основа единствено на уставните цели на дадената организация. Така например една организация, в чийто устав е записана целта защита на околната среда, автоматично получава право да завежда административни дела за налагане изпълнението на екологичното законодателство. В Унгария всеки гражданин може да заведе дело в Конституционния съд срещу правителството, ако то не е изпълнило законодателните си задължения.

Пред какви органи се извършва обжалването?

С член 9, алинея 3 на обществеността се предоставя достъп до административни или съдебни процедури. В приложното поле на тази разпоредба попада потенциално широка гама от процедури.

В повечето страни налагането на изпълнението на наказателноправните разпоредби остава в ръцете на правителството. Съществуват обаче някои изключения. Например в Полша с Кодекса за дребните престъпления от 1971 г. на някои сдружения, включително екологични, като Гвардията за защита на природата и Сдружението за защита на животните, се предоставят правомощия да действат като прокурори при наказателното преследване за дребни престъпления съгласно Закона за съхранение на природата от 1991 година. Сдруженията се ползват с правата на прокурор, включително правото на обжалване пред наказателен съд.

Изисквания за придобиване на правен статус съгласно член 9***Алинея 1 - Право на обжалване във връзка с достъпа до информация:***

„Всяко лице, което счита, че неговата молба за информация по член 4 не е разгледана, неправомерно е отклонена, частично или изцяло, неадекватно е удовлетворена, или по друг начин спрямо нея са нарушени разпоредбите на този член.“

Алинея 2 - Право на обжалване във връзка с разпоредбите за участие на обществеността и други, свързани с тях разпоредби:

„Членовете на заинтересованата общественост, имащи достатъчен интерес, или като алтернатива, чието право е нарушено, ако административно-процесуалното право на Страната го изисква като предпоставка.“

Алинея 3 - Право на оспорване на нарушения на националното екологично законодателство:

Представителите на обществеността, които отговарят на критериите, ако има такива, посочени в националното право.

Освен посоченото по-горе право на гражданите и на юридическите лица да обжалват административните актове, издадени от органите на изпълнителната власт (чл. 120 от Конституцията на РБългария), на разположение на гражданите и на техните организации са и няколко възможности да поискат пряко от съда защита на тяхното право на здравословна и чиста околна среда. Така например чл. 171 от ЗООС дава право на лицата, претърпели вреди от увреждане на околната среда, да предявят иск за обезщетение на причинените вреди, както и иск за преустановяване на нарушението и иск за отстраняване на последиците от замърсяването. Чл. 202 от Закона за водите дава правото на органите на изпълнителната власт, но също така и на нестопански организации, да заведат дело за обезщетяване на вредите, настъпили за растителния и животинския свят в случаите на неспазване на нормите за опазване на водите. В практиката обаче цитираните разпоредби са почти неизползвани, главно поради факта, че вредите са трудно установими, а и поради факта, че съдебните дела продължават с години и практическият ефект от съдебното решение е нулев.

В българското право, за разлика от други правни системи, гражданите нямат право да отнесат до съда казуса, при който държавният орган бездейства и не упражнява контрол за спазване на условията на издадените разрешителни и на закона изобщо.

В България гражданите и неправителствените организации не могат да действат в качеството на обвинител по наказателни екологични дела.

4. В допълнение и без ущърб на предвиденото в алинея 1 по-горе, процедурите, споменати в алинеи 1, 2 и 3 по-горе, предоставят адекватни и ефективни средства за правна защита, включително при необходимост правна защита под формата на съдебно запрещение, и са справедливи, безпристрастни и своевременни, без да бъдат недостъпно скъпи. Решенията по този член се дават или протоколират в писмена форма. Решенията на съда, а когато е възможно и на други органи, са обществено достъпни.

Във всяка от алинеи 1, 2 и 3 на член 9 са описани конкретни основания за прилагане на процедура по обжалване от страна на обществеността. В член 4 са описани минималните качествени норми, които следва да се съблюдават при всички такива процедури, както и видът средства за правна защита, които трябва да бъдат предоставени.

„Адекватни и ефективни средства за правна защита“

Крайната цел на всяко административно или съдебно производство е да се получи правна защита срещу нарушение на закона. Съгласно алинея 4 Страните трябва да гарантират, че органите, пред които се извършва обжалване или оспорване, ще предоставят „адекватни и ефективни“ средства за правна защита. При необходимост тези средства за правна защита включват и съдебно запрещение. Когато вече е нанесена непоправима вреда поради нарушение, правната защита често приема формата на парично обезщетение. Когато първоначалната или допълнителна вреда може да бъде нанесена и в бъдеще и нарушението все още продължава, или когато предишна вреда може да бъде премахната или смекчена, съдилищата и административните органи, пред които се извършва обжалване, могат да излязат и с решение за прекратяване или предприемане на определени действия. Това решение се нарича „запрещение“ и средството за правна защита, което се постига чрез него, се нарича „съдебно запрещение“. На практика използването на съ-

дебно запрещение може да бъде от решаващо значение в дадено дело, касаещо околната среда, тъй като екологичните спорове често са свързани с предложения за бъдещи действия или с текущи действия, които представляват непосредствена заплаха за здравето на хората и за околната среда. В много случаи увреждането на здравето или околната среда в резултат на такива действия е необратимо. Често в такива случаи обезщетението е неадекватно.

Какво е съдебно запрещение?

Съдебно запрещение: Съдебното запрещение е средство за правна защита, с което се цели предотвратяване или отстраняване на увреждане. То дава възможност на дадено лице да осигури издаването на разпореждане срещу друго лице, изискващо от него да направи нещо, например да осигури достъп до информация или достъп до обект, да проведе обществено обсъждане или да прекрати незаконосъобразна дейност. Изпълнението на издаденото от съда разпореждане се налага чрез други процедури. При екологичните дела съдебните разпореждания, които дават възможност на съда да принуди дадено лице да преустанови дадено нарушение или да предприеме определено действие, често са, поради тази причина, по-гъвкави или по-пригодни за решаването на предизвикалия ги екологичен или друг проблем, отколкото други средства за правна защита, като парични обезщетения или наказателни санкции.

Предварително съдебно запрещение: В случаите, когато се осъществява процес на нанасяне на вреда, или съществува заплаха за такъв, или когато даден закон, с който се цели да се защити здравето и благосъстоянието на хората, се нарушава или може да бъде нарушен, даден съд може да разполага с правомощия да издава съдебно запрещение за поддържане на статуквото или за възстановяване на положението в по-ранно състояние, докато се изчаква разрешаването на случая. Обикновено съдилищата изискват от Страната, отправила искане за предварително съдебно запрещение, да покаже, че: (i) съществува непосредствена заплаха за нанасяне на непоправима вреда, или че такава може да настъпи преди цялостното разглеждане на делото, и (ii) средството за правна защита, което се иска, вероятно ще бъде присъдено при окончателното гледане на делото по същество. При екологични дела може да е достатъчно да се покаже, че даден закон или подзаконов акт се нарушава или може да бъде нарушен. Понякога в аварийни ситуации или в други сериозни случаи съдът излиза с решение за предварително запрещение ex parte, без гледане на дело, въз основа на писмени изложения на страните и на доказателства.

Конвенцията съдържа изискването съдебното запрещение и другите средства за правна защита да бъдат „адекватни и ефективни“. Адекватността изисква чрез това средство за правна защита напълно да се компенсират минали щети, да се предотвратят бъдещи щети, а възможно е да изисква и чрез него да се възстанови предишно състояние. Изискването средствата за правна защита да бъдат ефективни означава, че трябва да е възможно ефикасно налагане на тяхното изпълнение. Страните трябва да се стремят да премахват всички потенциални пречки за налагане изпълнението на съдебните запрещения и на други средства за правна защита.

Възможни случаи, при които може да се използва съдебно запрещение

В Унгария предварително съдебно запрещение може да бъде разпоредено:

- (i) Ако е „крайно необходимо“ за избягване на щети;
- (ii) За избягване на промяна във фактологичната база на съдебно производство; или
- (iii) Ако е необходимо, в други случаи, заслужаващи специално внимание.

Ако съдът установи, че някое от тези условия е удовлетворено, то след това той трябва да стигне до заключение, че вредата, причинена от запрещението, няма да превиши ползата от неговото издаване. Този правен критерий дава възможност на съда да реши дали дадено запрещение е подходящо в определения случай.

Както беше споменато по-горе, съдебното запрещение не е единственото ефективно средство за правна защита. В някои страни например гражданска организация, която налага изпълнението на закона чрез процедура, подобна на тези, визирани в член 9, алинея 3, може дори да събира граждански наказателни такси от собственика или оператора на дадено съоръжение, нарушаващ закон или правила, касаещи околната среда, от името на съответната държавна агенция.

„Справедливи, безпристрастни и своевременни, без да бъдат недостъпно скъпи“

Освен че се уточняват видовете средства за правна защита, в член 9, алинея 4 се изисква от Страните да гарантират, че процедурите за обжалване съгласно алинеи 1, 2 и 3 са „справедливи,

безпристрастни и своевременни, без да бъдат недостъпно скъпи“. За да бъдат процедурите справедливи, е необходимо процесът, включително произнасянето на окончателното решение на вземащия решение орган, да бъдат непредубедени и лишени от предразсъдъци, протезиране или личен интерес. Освен това справедливите процедури трябва да се прилагат по еднакъв начин спрямо всички лица, независимо от тяхното положение или длъжност, раса, националност или други критерии, при които може да има подозрение за липсата им. (Виж и коментара към член 3, алинея 9, въпреки че справедливостта в правосъдието може да изисква недопускане на дискриминация по отношение на други класификации, различни от изложените тук, като, например възраст, пол, религиозна принадлежност и т. н.).

Безпристрастните процедури са тези, при които се избягва прилагането на закона по ненужно суров и формален начин.

Своевременността е също много важна за процедурите за обжалване съгласно член 9. Това изискване подсилва изискването в алинея 1 Страните да осигуряват „бърза“ процедура на преразглеждане. Съгласно Конвенцията Страните следва да се придържат към тази норма за своевременност при обезпечаването на всеки процес на обжалване и преразглеждане, независимо от това дали се осъществява от съд или от друг преразглеждащ орган. В много страни вече е признато значението на своевременността в правораздаването. Например в Беларус обжалванията и оплакванията във връзка с административни решения, касаещи околната среда, трябва да бъдат разгледани в рамките на един месец, с възможно удължение от още два месеца. В Ирландия съдилищата разполагат със свободата да изтеглят напред, по свое усмотрение, определени дела от списъка на тези, чакащи за разглеждане, и да се заемат с тях незабавно, когато случаят включва въпроси от спешен характер, които се влияят от времето.

Накрая, Конвенцията съдържа изискването Страните да осигуряват процедури за обжалване и преразглеждане, които не са „недостъпно скъпи“. Разходите по обжалване на дадено решение съгласно Конвенцията или по налагане изпълнението на националното екологично законодателство не трябва да бъдат толкова високи, че да не позволяват на обществеността - било то физически лица или НПО - да изисква преразглеждане в подходящи случаи. Страните разполагат с различни механизми за изпълнение на това задължение, включително освобождаване от такси и механизми за възстановяване на разходи.

Поддържане на ниски разходи

Разходите, свързани с водене на съдебни дела, могат да включват:

- Съдебни такси;
- Адвокатски хонорари;
- Разходи за транспорт на свидетели; и
- Хонорари на вещи лица.

Тези видове разходи представляват значителна финансова пречка за обществеността. В някои страни са предприети мерки за тяхното контролиране:

- В Словакия НПО са освободени от съдебни такси;
- В Австрия обжалването на отказ на достъп до информация е бесплатно и ищецът не се нуждае от адвокат, за да се даде ход на процедурата по обжалването;
- В много държави страната, спечелила дадено дело, не заплаща адвокатските хонорари. В Съединените щати, в допълнение, има възможност от представителите на обществеността, които завеждат дело за налагане изпълнението на закона в интерес на обществото, да не се изисква да заплащат разходите на ответника, дори ако не спечелят делото или то бъде прекратено.

„В писмена форма и обществено достъпни“

Конвенцията съдържа изискването всички решения на органите, пред които се обжалва, или които извършват преразглеждане съгласно член 9, да бъдат в писмена форма. Това се отнася както за временни решения, така и за задължителни, окончателни решения. В допълнение, съдебните решения трябва да бъдат обществено достъпни. Решенията на други органи трябва да бъдат обществено достъпни винаги, когато това е възможно.

В България съществува една особеност, която е от полза за страната, обжалвала административния акт. Става дума за правилото, че жалбата спира изпълнението на административния акт - чл. 37, ал. 3 от Закона за административното производство. Това обстоятелство намалява значението на въпроса за „съдебното запрещение“. В българското право вместо за „съдебно запрещение“ говорим за обезпечение на изпълнението на съдебното решение.

Що се отнася до останалите изисквания на чл. 9, параграф 4, българската практика отговаря на изискванията на този параграф.

Неотдавна бе поставен въпросът за размера на държавните съдебни такси, които бяха многократно увеличени през лятото на 2003 година. Така например таксата за обжалване на административен акт за граждани и нестопански организации бе увеличена от 10 на 50 лева. Бяха увеличени и други съдебни такси. В началото на 2004 година Върховният административен съд отмени министерското постановление, с което бяха увеличени държавните съдебни такси. Основният мотив на съдебното решение бе, че размерът на увеличението на таксите не отговаря на ръста на доходите и поради тази причина се нарушава конституционният принцип на чл. 60 от Конституцията на РБългария, че данъците и таксите се установяват съобразно доходите на гражданите.

5. За повишаване на ефективността на разпоредбите на този член всяка Страна гарантира предоставянето на информация на обществеността относно достъпа до административни и съдебни процедури за обжалване и обмисля създаването на подходящи помощни механизми за премахване или намаляване на финансовите и другите пречки за достъпа до правосъдие.

На първо място, алинея 5 съдържа изискването Страните да предоставят информация на обществеността относно процедурите за достъп до правосъдие. По този начин се подсилва изискването, заложено в член 3, алинея 3, всяка Страна да поощрява екологичното образование и информираността, що се отнася до достъпа до правосъдие. Такава информация може да се предостави по различни начини. Един пример в това отношение се съдържа в самата Конвенция. Член 4, алинея 7 предвижда при отхвърляне на молба за достъп до информация задължително да се дава информация за достъпа до процедурите за преразглеждане, предвидени в съответствие с член 9. Подобен механизъм би могъл да се използва при издаването на решения съгласно членове 6, 7 и 8. Освен това член 5 алинея 7 в/ съдържа изискването Страните да разгласяват въпроси, попадащи в обхвата на Конвенцията, което включва въпроси, свързани с достъпа до правосъдие.

Член 9, алинея 5 съдържа и изискването Страните да разгледат въпроса за създаването на „подходящи помощни механизми“ за премахване на пречките за достъпа до правосъдие. По този начин се надгражда разпоредбата в член 3, алинея 2 държавните органи да подпомагат и дават насоки на обществеността при търсенето на достъп до правосъдие.

Потенциални пречки за достъп до правосъдие

Пречките, упоменати в член 9, алинея 5, могат да включват, *inter alia*:

- Финансови пречки;
- Ограничения в правния статус;
- Трудности при получаване на съвети по правни въпроси;
- Неясни процедури за обжалване и преразглеждане;
- Корупция;
- Неосведоменост на преразглеждащите решенията органи;
- Слабо налагане на изпълнението на решенията.

В допълнение, обикновено е трудно да се докажат нарушенията на екологичните закони без ясни екологични стандарти, без ясни изисквания за емисиите в разрешителните и редовно следене и докладване на данните за емисиите.

В Конвенцията вече се изискват или насърчават много от стратегиите, които ще увеличат възможностите за достъп до правосъдие. Например в член 9 се насърчава широко тълкуване на въпроса кой може да обжалва съгласно националното законодателство. Едно широко тълкуване, което позволява, като цяло, всяко заинтересовано лице или организация да оспорва нарушенията, би намалило значително една съществена пречка за достъп до правосъдие и практиката в някои страни подсказва, че това не би увеличило прекомерно работното натоварване на съдилищата или на други трибунали. Член 9 съдържа и изискването преразглеждането да се извършва от независими и безпристрастни органи. Когато Страните осигурят независимост и безпристрастност на съдебните, административните и другите преразглеждащи решения органи, това води до намаление на институционалните пречки пред достъпа до правосъдие.

Член 9 съдържа изискването достъпът до правосъдие да бъде съобразен с финансовите възможности на представителите на обществеността. В коментара към член 9, алинея 4 по-горе се дават примери за това как да се преодолеят някои от финансовите пречки за достъп до правосъдие, като например безплатни алтернативи на съдилищата, прехвърляне на разходите по съдебните такси на нарушителя, намаляване на съдебните такси и намиране на алтернативи на изискванията за поръчителство или гаранции. В допълнение, някои страни създават и поддържат служби за правна помощ, които предоставят юридически съвети на физически лица и на граждански организации безплатно или срещу ниска цена. В Полша физически лица или сдружения, които не могат да поемат разходите, свързани с воденето на съдебни дела, имат възможност да ползват услугите на назначен от съда адвокат. В други страни като Армения, Канада, Чехия, Унгария, Холандия, Република Молдова, Руската федерация, Словакия, Украйна, Обединеното кралство и Съединените щати съществуват центрове за правна помощ, които се финансират частно или са прикрепени към университети. В такива случаи е от решаващо значение правителството да премахне техническите пречки за създаването, функционирането и финансирането на нестопанските организации, за да се гарантира по-нататъшното съществуване на такива частно финансирани центрове за правна помощ.

Член 9 съдържа и изискването за достъп до средства за правна защита. В допълнение, ако съдилищата и други преразглеждащи решения органи имат правомощия да налагат изпълнението на своите решения, ще бъде отстранена още една потенциална пречка за достъпа до правосъдие. В много страни административните или съдебни решения на практика се обезсмислят поради забавяне или липса на тяхното изпълнение. За да се реши този проблем, в много страни на преразглеждащия орган се предоставят правомощия да налага изпълнението на собствените си решения. Например в Руската федерация както гражданските, така и арбитражните производства се подпомагат от специални институции на съдебни изпълнители, чрез които се налага изпълнението на съдебни решения чрез система от глоби. В Обединеното кралство, Съединените щати и други страни, чието съдопроизводство се основава на обичайното право, неизпълнението на съдебно разпореждане може да се тълкува като неуважение към съда, което в крайна сметка се наказва с глоба или затвор. Изпълнението на решения за обезщетяване може да се наложи чрез разнообразни средства, вариращи от изземване на стоки и имоти и конфискуване на суми по банкови сметки до налагане на заповед за плащане.

Накрая, страните разполагат с множество възможности за намаляване на тежестта на доказателството по дадено дело. В това отношение е важно екологичните закони, подзаконовите актове и норми да са ясни. Например формулирането на ясни допустими стойности за емисиите в разрешителните, както и на ясни норми за поведение, с които да могат да се сравняват реалните емисии и действия, може да подобри шансовете дадено лице да успее да наложи изпълнението на закона. Когато дадено лице получи информацията относно задължителните допустими стойности на емисиите, сроковете за постигане на съответствие или други съществени изисквания, подлежащи на изпълнение от закони, подзаконовите актове или разрешителни, то по-лесно може да установи и докаже нарушенията. Съгласно член 9, алинея 3 последователното изпълнение на закон, в който просто се забранява замърсяването с „вредни“ или „опасни“ вещества, може да се наложи по-трудно и изисква от гражданските организации, които налагат изпълнението, да се занимават със сложни въпроси от областта на науката и политиката. При ясни норми на поведение единственият въпрос, който следва да се обсъди, е дали ответникът е нарушил правна норма, правния ред или разрешително.

Елементи на достъпа до правосъдие

Кой може да обжалва? В Конвенцията се насърчава широкото тълкуване на това кой има „правен статус“ за обжалване или оспорване.

Какво може да се обжалва или оспорва? - В Конвенцията се дава възможност за обжалване на решения и за оспорване на действия и пропуски. Тя дава възможност за достъп до правосъдие както по отношение на собствените си разпоредби, така и по отношение на налагане изпълнението на националното екологично законодателство.

Пред какви органи може да се обжалва или оспорва? Съгласно Конвенцията обжалване или оспорване може да се извършва пред подходящ съд или пред независим и безпристрастен орган с правомощия за преразглеждане на решения, установен със закон.

Какви са средствата за правна защита, след като се даде ход на обжалването? Конвенцията съдържа изискване към Страните да предоставят ефективни средства за правна защита, включително съдебни запрещения.

Как могат да бъдат преодолените пречките пред достъпа до правосъдие? Страните могат да помогнат на обществеността да получи достъп до правосъдие, като премахнат финансовите и други пречки.

ЗАКЛЮЧИТЕЛНИ РАЗПОРЕДБИ

Разгледаните по-долу членове на Конвенцията могат да се нарекат заключителни разпоредби и обхващат управлението, изпълнението и институционалните въпроси, свързани с нея. След влизането в сила на дадена конвенция предстои изпълнението на задачите по нейното прилагане. Освен това конвенциите претърпяват еволюция успоредно с промените в познанията и потребностите на Страните. За да следват хода на промяната в тези потребности, Страните трябва да разполагат с начин да общуват помежду си и да поддържат Конвенцията като жив, работещ правен режим.

Заключителните разпоредби на Орхуската конвенция са много близки до тези на други конвенции, касаещи околната среда. В тях се предвижда съвещание на Страните и секретариат като институционална рамка за взимане на решения, свързани с Конвенцията. В тях се предвижда добавянето на нови Страни по Конвенцията чрез подписване, ратификация и присъединяване. В тях се предвиждат промени и допълнения към Конвенцията чрез изменения и анекси, както и механизми за приложение като преглед на спазването и методи за уреждане на спорове. Както при повечето конвенции, Страните по Орхуската конвенция ще провеждат редовни съвещания, на които ще обсъждат как да постигнат ефективно изпълнение на заложените в нея цели и задачи. Страните ще бъдат обслужвани от секретариата и сами ще определят своите правила и работен план за практическо изпълнение на Конвенцията.

Член 15**Преглед на
съответствието**

Задълженията по настоящата Конвенция стават задължителни за Страните с влизането на Конвенцията в сила. Нейното предназначение и цели ще бъдат изпълнени едва когато всяка Страна започне да съблюдава своите задължения. За да се гарантира, че целите на международните споразумения ще бъдат постигнати, обикновено се разработват механизми за следене на напредъка по тяхното изпълнение. Един такъв механизъм е изискването за редовно докладване по изпълнението съгласно член 10, алинея 2 а. Но в конвенциите могат да се използват по-сложни механизми за преглед и подпомагане на спазването на Конвенцията. Механизмите за преглед на съблюдаването на дадена конвенция спомагат за постигането на нейните цели и помагат на Страните да открият проблемите със спазването ѝ на ранен етап. Съществуват множество инструменти, които се използват в различни международни споразумения за следене и преглед на съблюдаването им.

Една ефективна стратегия за съблюдаване съдържа три елемента: (i) ясни основни правила; (ii) информационна система за съблюдаването; (iii) процедура за реагиране при несъблюдаване. Като се има предвид характерът на Орхуската конвенция като екологична конвенция, която в много отношения напомня конвенциите за правата на човека, могат да се разгледат примери и от двете области на международното право. Към настоящия момент съществуват четири многостранни екологични споразумения с действащи режими за следене на съблюдаването им, а именно: Монреалският протокол за веществата, които нарушават озоновия слой (1987 г.), Конвенцията за трансгранично замърсяване на въздуха на далечни разстояния (1979 г.), Конвенцията по международната търговия със застрашени видове от дивата фауна и флора (Вашингтон, 1973 г.) и Конвенцията за опазване на дивата европейска флора и фауна и природните местообитания (Берн, 1979 г.). В областта на правата на човека един правен документ, който представлява образец за разглеждане на комуникациите от представители на обществеността, е първият Факултативен протокол към Международния пакт за граждански и политически права. В Устава на Международната организация на труда могат да се открият подобни разпоредби, позволяващи на определени представители на обществеността да контактуват пряко с организацията за осигуряване спазването на конвенциите на МОТ.

Монреалският протокол от 1987 г. беше първият екологичен договор, съгласно който Страните приеха официална процедура за действие при неспазване на документа. Комитет по изпълнението прави преглед на докладваните случаи на несъблюдаване на Монреалския протокол и докладва на Съвещанието на Страните. Този орган е оправомощен да препоръчва мерки за осигуряване на пълно спазване. Съществуването на този механизъм ясно показва, че съобщенията във връзка със съблюдаването на протокола попадат в компетентите на Съвещанието на Страните и че могат да бъдат приети мерки за осигуряване на спазването му въз основа на индивидуалните потребности на Страната. Тази реакция може да включва оказване на помощ при събирането и докладването на данни, техническа и финансова помощ, трансфер на технологии и обучение на персонал. Чрез избягване на обвинителната процедура от Протокола е премахнат съществен фактор, възпиращ Страните да докладват собственото си състояние, а те могат най-добре да следят собственото си спазване на документа. Страните по Конвенцията за трансгранично замърсяване на въздуха на далечни разстояния приеха механизъм за съблюдаването, който се основава на този за Монреалския протокол.

Член 15 не въвежда механизъм за преглед на спазването на Конвенцията сам по себе си и от само себе си, но съдържа изискването това да се направи от Съвещанието на Страните в съответствие с определени параметри. В своята Резолюция подписалите Конвенцията настоятелно приканват Страните да определят като приоритет разработката на процедура за преглед на нейното спазване.

Съвещанията на Страните по конвенциите често вземат решения за създаване на спомагателни органи по изпълнението и съблюдаването. Разглеждането на въпроса за създаването на такъв орган спомага за разбирането на последиците от прилагането на член 15 и за неговото тълкуване.

На базата на консенсус съвещанието на Страните създава незадължителни механизми с неконфронтационен,

На първата среща на Страните - членки на Конвенцията, през октомври 2002 година бе решено създаването на Комитет за съблюдаване на прилагането на Орхуската конвенция (Compliance Committee). Този Комитет се състои от осем души и за негов първи председател бе избран г-н Вейт Костер

несъдебен, консултативен характер за преглед на съответствието с разпоредбите на тази Конвенция. Тези механизми позволяват адекватно участието на обществеността и могат да включват вариант за разглеждане на съобщения от представители на обществеността по въпроси, свързани с конвенцията.

Продължение от предишната страница

(Дания). Поне половината от членовете на Комитета са представители на неправителствени организации. В настоящия момент Комитетът изработва правилата за своята работа (процедура за работа), правилата за начина на действие и съдържанието на регистрационната форма. През 2003 година Комитетът има две срещи, а първата среща за 2004 година е насрочена за януари 2004. Информация за дейността на Комитета може да се намери в подстраница на страницата на Икономическата комисия на ООН за Европа - <http://www.unesc.org/env/pp/compliance.htm>

Освен изискванията, свързани с прегледа на изпълнението съгласно член 10, алинея 2 а/, в Орхуската конвенция се утвърждават средствата за приемане на по-сложни, незадължителни механизми за спазване на Конвенцията, когато тя влезе в сила. Член 15 задължава Страните да създават незадължителни механизми за преглед на спазването на разпоредбите на Конвенцията на своето съвещание. По изключение прегледът на съблюдаването на Конвенцията следва да се въведе въз основа на консенсус на всички Страни. Въпреки че се въвеждат чрез консенсус, механизмите не са задължителни. Това позволява на Страните, които желаят да започнат да прилагат механизми за съблюдаване, да го направят, докато други страни могат да се присъединят, когато увереността им по отношение на механизмите се увеличи. Механизмите „нямат конфронтационен или съдебен, а консултативен характер“. От тази фраза се подразбират няколко неща. Първото е, че намерението във връзка с прегледа на спазването на Конвенцията не е да се посочат с пръст Страните, които я нарушават, а да се признаят и оценят слабостите на Страните и да се работи в градивна атмосфера, за да им се помогне да започнат да я спазват. Във всички случаи, както беше споменато по-горе, механизмите включват „адекватно участие на обществеността“. Например, ако Съвещанието на Страните реши да създаде комитет по съблюдаването на Конвенцията, обществеността ще бъде включена в нейната дейност, която „няма конфронтационен или съдебен, а консултативен характер“, по адекватен начин.

Не е съвсем ясно дали терминът „незадължителни“ е приложим спрямо цялата схема от механизми за спазване на Конвенцията, или дадена схема за спазване може да съдържа незадължителни елементи. От чисто лингвистична гледна точка изглежда, че текстът е в подкрепа на идеята, че определението „незадължителни“ е приложимо спрямо целия набор от механизми за спазване на Конвенцията. Но по принцип не може да се изключи и идеята, че Страните биха могли да създават, въз основа на консенсус, различни механизми, някои от които не са задължителни. Тъй като по-голямата част от формулировката на член 15 е в съответствие с режимите за задължително спазване, разработени съгласно Монреалския протокол и Конвенцията за трансгранично замърсяване на въздуха на далечни разстояния, изглежда приемливо, че целта на термина „незадължителни“ е да се обхванат само елементите, които се различават от тези въведени и приети режими. Единственият елемент, който се различава съществено от тези в Монреалския протокол и в Конвенцията за трансгранично замърсяване на въздуха на далечни разстояния, е този за разглеждане на съобщения от представители на обществеността по въпроси, свързани с Конвенцията. Каквито и механизми да се разработят за преглед на спазването на Конвенцията, те трябва да включват адекватно участие на обществеността. Но тези съображения имат отношение главно към процеса на разработка на механизми за съблюдаване въз основа на консенсус и към решението дали да се прилагат или да не се прилагат те. Така например за дадена Страна би било трудно да не възприеме механизмите за спазване, основаващи се на Конвенцията за трансгранично замърсяване на въздуха на далечни разстояния и Монреалския протокол, създадени въз основа на консенсус. Съществува и въпросът за това дали съответната Страна решава механизмите да са приложими спрямо нея (решава да участва), или механизмите се прилагат автоматично, освен ако Страната не заяви, че желае да не бъде обвързана (решава да не участва). Като се има предвид, че механизмите ще бъдат разработвани с консенсус, по-логично е съответната Страна да трябва изрично да взема решение да не се включва, ако не желае да участва в механизмите, за чието създаване е спомогнала малко преди това. Това е в съответствие и с желанието на определени страни, изразено по време на преговорите, да останат, поне временно, извън режима на спазване на Конвенцията, което беше един от основните фактори, довели до използването на конкретната формулировка. Обикновено Страна, спрямо която не се

прилагат конкретни механизми за съблюдаване, не участва във взимането на решения във връзка с каквито и да било доклади на комитет по спазването на тези конкретни механизми за съблюдаване.

Може би най-новаторската част на член 15 е изискването за адекватно участие на обществеността. Определянето на конкретния характер на участието на обществеността е оставено на Съвещанието на Страните, въпреки че би било естествено да се предположи, че думата би се разбирала така, както е дефинирана в Конвенцията (виж член 2, алинея 4). Нещо повече, в член 15 изрично се предвижда, че механизмът за преглед на спазването на Конвенцията може да включва разглеждане на съобщения от представители на обществеността като част от системата.

Обикновено следенето на спазването на дадена конвенция, съгласно самата конвенция, се осъществява от Страните, било то чрез техни съвещания или техни спомагателни органи, или от международни организации с няколко известни изключения. В конвенциите на Международната организация по труда се дава възможност на организациите на работодателите и на профсъюзите да участват пряко в процеса на следене. Допълнителното екологично споразумение към Северноамериканското споразумение за свободна търговия (НАФТА) включва механизъм за жалби на граждани, който дава възможност на гражданите да повдигат въпроси във връзка с неспазване на Допълнителното екологично споразумение от някоя от трите Страни по него за уреждането им от специален орган, създаден съгласно Споразумението.

Инструментите за преглед на спазването могат да включват механизми за докладване, за установяване на факти и проучване, както и за жалби и оплаквания. Целта на докладването е да се даде възможност на Страните и на обществеността да направят преглед и да оценят въздействието на споразумението, както и да проследят напредъка. Установяването на фактите и проучването дават възможност за пряко събиране на информация, когато това е необходимо. Механизмите за жалби и оплаквания дават възможност на Страните, а в някои случаи и на обществеността, да поставят въпроси, свързани с неспазването, пред официален орган, който, на свой ред, може да разработи подходящи механизми за реагиране, включително техническа помощ.

Международните институции не се придържат към пасивната роля на получатели на информация. В много случаи правомощията, с които разполагат относно установяването на факти и проучването, осигуряват солидна научна база за предприемане на мерки и формулиране на политики. Освен това те могат да предложат и мярка за независима проверка и потвърждение на информацията, представяна от Страните.

ПРЕАМБЮЛ

Страните по тази Конвенция, като припомнят принцип 1 от Стокхолмската декларация за околната среда на човешкия век,

като припомнят също така принцип 10 от Декларацията от Рио де Жанейро за околната среда и развитието,

като припомнят освен това и резолюции на Общото събрание 37/7 от 28 октомври 1982 година за Световната харта за природата и 45/94 от 14 декември 1990 година за необходимостта да се осигури здравословна околна среда за благосъстоянието на хората,

като припомнят Европейската харта за околна среда и здраве, приета на Първата европейска конференция по околна среда и здраве на Световната здравна организация във Франкфурт на Майн, Германия, на 8 декември 1989 година,

като потвърждават необходимостта от опазване, съхраняване и подобряване на състоянието на околната среда и от осигуряване на устойчиво и екологосъобразно развитие,

като признават, че адекватното опазване на околната среда е от съществено значение за благосъстоянието на човека и осъществяването на основните човешки права, включително самото право на живот,

като признават също, че всеки човек има правото да живее в околна среда, благоприятна за неговото здраве и благосъстояние, както и задължението, индивидуално и съвместно с други лица, да опазва и подобрява околната среда в полза на сегашните и бъдещите поколения,

като имат предвид, че за да могат да отстояват това право и да спазват това задължение, гражданите трябва да имат достъп до информация, да имат право да участват при вземането на решения и да имат достъп до правосъдие по въпроси на околната среда, и, като признават в тази връзка, че гражданите могат да се нуждаят от помощ при упражняването на своите права,

като признават, че в областта на околната среда по-добрият достъп до информация и общественото участие във вземането на решения подобряват качеството и изпълнението на тези решения, допринасят за повишаване на обществената информираност по въпроси на околната среда, дават възможност на обществеността да изразява своята загриженост и позволяват на държавните органи надлежно да вземат предвид такава загриженост,

като си поставят за цел по този начин да увеличат отговорността и прозрачността във вземането на решения и да засилят обществената подкрепа за решенията, отнасящи се до околната среда,

като признават, че прозрачността е желателна във всички подразделения на държавната власт и като приканват законодателните органи да прилагат принципите на тази Конвенция в своята работа,

като признават, че обществеността трябва да бъде информирана за процедурите за участие във вземането на решения, засягащи околната среда, да има свободен достъп до тях и да знае как да ги използва,

като признават също значението на съответните роли, които отделните граждани, неправителствените организации и частният сектор могат да играят в опазването на околната среда,

като изразяват желанието си да се поощри екологичното образование с цел по-добро разбиране на околната среда и устойчивото развитие и да се насърчи широката информираност на обществото за решенията, оказващи въздействие върху околната среда и устойчивото развитие, както и неговото участие при вземането на такива решения,

като отбелязват в този контекст значението на използването на медиите и електронните или други бъдещи форми на комуникация,

като признават важноста на пълното отчитане на съображенията за околната среда при вземането на решения от страна на правителството и последващата необходимост държавните органи да разполагат с точна, пълна и актуална информация за околната среда,

като признават, че държавните органи разполагат с информация за околната среда в интерес на обществото,

загрижени, че обществеността, включително организациите, трябва да имат достъп до ефективни съдебни механизми, така че нейните законни интереси да бъдат защитени и законът да се прилага,

като отбелязват важноста на това да се предоставя на потребителите достатъчно информация за продуктите, за да могат те да правят информиран избор, отчитайки екологичните аспекти,

като отчитат загрижеността на обществеността за преднамереното пускане на генетично модифицирани организми в околната среда и необходимостта от по-голяма прозрач-

ност и по-широко участие на обществеността при вземането на решения в тази област,

убедени, че прилагането на тази Конвенция ще допринесе за укрепване на демокрацията в региона на Икономическата комисия за Европа (ИКЕ) на Организацията на обединените нации,

като съзнават ролята, която ИКЕ играе в това отношение, и като припомнят, *inter alia*, Насоките на ИКЕ за достъпа до информация за околната среда и участието на обществеността във вземането на решения, засягащи околната среда, одобрени в Декларацията на министрите, приета на Третата министерска конференция „Околна среда за Европа“ в София, България, на 25 октомври 1995 година,

като имат предвид съответните разпоредби в Конвенцията за оценка на въздействието върху околната среда в трансграничен контекст, приета в Еспоо, Финландия, на 25 февруари 1991 година, Конвенцията за трансграничните ефекти на промишлените аварии и Конвенцията за опазване и използване на трансграничните водни течения и международните езера, и двете приети в Хелзинки на 17 март 1992 година, и други регионални конвенции,

като съзнават, че приемането на тази Конвенция ще допринесе за по-нататъшното укрепване на процеса „Околна среда за Европа“ и за резултатите от Четвъртата министерска конференция в Орхус, Дания, през юни 1998 година,

се договориха за следното:

Член 10

СЪВЕЩАНИЕ НА СТРАНИТЕ

1. Първото съвещание на Страните се свиква не по-късно от една година след влизането в сила на тази Конвенция. Впоследствие обикновено съвещание на Страните се провежда най-малко веднъж на две години, освен ако Страните не решат друго, или по писмена молба на някоя от Страните, при условие, че в рамките на шест месеца след като Изпълнителният секретар на Икономическата комисия за Европа доведе молбата до знанието на всички Страни, тя да бъде подкрепена от най-малко една трета от Страните.

2. На своите съвещания Страните редовно правят преглед на изпълнението на тази Конвенция въз основа на регулярните доклади на Страните и, с оглед на тази цел:

(а) разглеждат политиките, правните и методологичните подходи по отношение на достъпа до информация, участието на обществеността при вземането на решения и достъ-

па до правосъдие по екологични въпроси, с оглед на тяхното подобряване;

(b) обменят информация за опита, придобит при сключването и изпълнението на двустранни и многостранни споразумения или други договорености, имащи отношение към целите на тази Конвенция, с участието на една или повече Страни;

(c) търсят при необходимост услугите на съответните органи на ИКЕ и други компетентни международни органи и специални комитети във всички аспекти, имащи отношение към целите на тази Конвенция;

(d) създават спомагателни органи, ако считат това за необходимо;

(e) подготвят, при необходимост, протоколи към тази Конвенция;

(f) разглеждат и приемат предложения за изменение на тази Конвенция в съответствие с разпоредбите на Член 14;

(g) разглеждат и предприемат допълнителни действия, които могат да се изискват за постигане на целите на тази Конвенция;

(h) на първото си съвещание разглеждат и приемат с консенсус процедурни правила за своите съвещания и за съвещанията на спомагателните органи;

(i) на първото си съвещание правят преглед на своя опит по прилагане на разпоредбите на Член 5, параграф 9 и разглеждат въпроса за това какви стъпки са необходими за по-нататъшното развитие на системата, спомената в този параграф, отчитайки международните процеси и тенденции, включително разработването на подходящ документ относно регистрите или инвентарните списъци на изпусканията и трансфера на замърсители, които биха могли да бъдат приложени към тази Конвенция.

3. Съвещанието на Страните може, при необходимост, да разгледа създаването на финансови договорености на основата на постигнат консенсус.

4. Организацията на обединените нации, нейните специализирани агенции и Международната агенция по атомна енергия, както и всяка държава или регионална организация за икономическа интеграция, която има право по Член 17 да подпише тази Конвенция, но не е Страна по нея, както и всяка междуправителствена организация, компетентна в области, към които се отнася Конвенцията, имат право да участват като наблюдатели в съвещанията на Страните.

5. Всяка неправителствена организация, компетентна в области, към които се отнася тази Конвенция, която е уведомила Изпълни-

телния секретар на Икономическата комисия за Европа за своето желание да бъде представена на дадено съвещание на Страните, има право да участва като наблюдател, освен ако най-малко една трета от Страните, присъстващи на съвещанието, не възразят срещу това.

6. За целите на параграфи 4 и 5 по-горе процедурните правила, споменати в параграф 2 (h) по-горе, предвиждат практическите механизми, касаещи процедурата за допускане, и другите условия.

Член 11 ПРАВО НА ГЛАС

1. С изключение на предвиденото в параграф 2 на този член всяка Страна по тази Конвенция има право на един глас.

2. Регионалните организации за икономическа интеграция, по въпроси от тяхна компетентност, упражняват правото си на глас с брой гласове, равен на броя на техните държави членки, които са Страни по Конвенцията. Тези организации не упражняват правото си на глас, ако техните държави членки упражнят своето право на глас, и обратното.

Член 12 СЕКРЕТАРИАТ

Изпълнителният секретар на Икономическата комисия за Европа изпълнява следните функции като Секретариат:

(а) свиква и подготвя съвещанията на Страните;

(б) предава на Страните доклади и друга информация, получена в съответствие с разпоредбите на тази Конвенция;

(с) осъществява други функции, определени от Страните.

Член 13 АНЕКСИ

Анексите към тази Конвенция представляват неразделна част от нея.

Член 14 ИЗМЕНЕНИЯ НА КОНВЕНЦИЯТА

1. Всяка Страна може да предлага изменение на тази Конвенция.

2. Текстът на всяко предложение за изменение на Конвенцията се представя в писмена форма на Изпълнителния секретар на Икономическата комисия за Европа, който го изпраща на всички Страни най-малко деветдесет дни

преди съвещанието на Страните, на което то се предлага за приемане.

3. Страните полагат всички усилия за постигане на споразумение с консенсус по всяко предложение за изменение. Ако всички усилия за консенсус са изчерпани и не се постигне споразумение, в краен случай изменението се приема с мнозинство от три четвърти от гласовете на Страните, които присъстват и гласуват на съвещанието.

4. Измененията на тази Конвенция, приети в съответствие с параграф 3 на този член, се довеждат от Депозитаря до знанието на всички Страни за ратификация, одобрение или приемане. Измененията на тази Конвенция, без тези на анексите, влизат в сила за Страните, които са ги ратифицирали, одобрили или приели, на деветдесетия ден след получаването от Депозитаря на уведомленията за тяхната ратификация, одобрение или приемане от най-малко три четвърти от тези Страни. Впоследствие те влизат в сила за всяка друга Страна на деветдесетия ден, след като тя депозира своя документ за ратификация, одобрение или приемане на измененията.

5. Всяка Страна, която не може да одобри изменение на анекс към Конвенцията, уведомява писмено за това Депозитаря в срок от дванадесет месеца от датата на съобщаване на приемането на това изменение. Депозитарят незабавно уведомява всички Страни за получената информация. Всяка Страна може по всяко време да приеме изменението, като се откаже от предишното си уведомление, и изменението на анекса влиза в сила за тази Страна при депозиране на документ за приемане при Депозитаря.

6. При изтичане на дванадесетмесечния срок от датата на съобщението на Депозитаря, споменато в параграф 4, изменението на анекса влиза в сила за тези страни, които не са представили уведомление при Депозитаря в съответствие с разпоредбите на параграф 5 по-горе, при условие, че не повече от една трета от Страните са представили такова уведомление.

7. За целите на този член „Страните, които присъстват и гласуват“ означава Страните, които присъстват и гласуват с положителен или отрицателен вот.

Член 15 ПРЕГЛЕД НА СЪОТВЕТСТВИЕТО

На базата на консенсус съвещанието на Страните създава незадължителни механизми с неконфронтационен, несъдебен, консултати-

вен характер за преглед на съответствието с разпоредбите на тази Конвенция. Тези механизми позволяват адекватно участие на обществеността и могат да включват вариант за разглеждане на съобщения от представители на обществеността по въпроси, свързани с Конвенцията.

Член 16
РАЗРЕШАВАНЕ НА СПОРОВЕ

1. При възникване на спор между две или повече Страни относно тълкуването или прилагането на тази Конвенция те търсят решение чрез преговори или по друг начин за разрешаване на спорове, приемлив за страните по спора.

2. При подписване, ратифициране, приемане, одобрение или присъединяване към Конвенцията или по всяко друго време след това Страната може да декларира писмено пред Депозитаря, че за спор, неразрешен в съответствие с параграф 1 по-горе, тя приема едното или и двете от следните средства за разрешаване на спорове като задължение:

(а) предаване на спора в Международния съд;

(б) арбитраж в съответствие с процедурата, установена в Анекс II.

3. Ако страните по спора са приели и двете средства за разрешаване на спорове, посочени в параграф 2 на този член, спорът може да се отнесе за разрешаване само пред Международния съд, освен ако страните не се споразумеят за друго.

Член 17
ПОДПИСВАНЕ

Тази Конвенция е открита за подписване в Орхус (Дания) на 25 юни 1998 година, а след това в седалището на Организацията на обединените нации в Ню Йорк до 21 декември 1998 година, от държавите - членки на Икономическата комисия за Европа, както и от държавите, които имат съвещателен глас при Икономическата комисия за Европа по силата на параграфи 8 и 11 от резолюция 36 (IV) на Икономическия и социален съвет от 28 март 1947 година, и от регионалните организации за икономическа интеграция, съставени от суверенни държави - членки на Икономическата комисия за Европа, на които техните страни членки са прехвърлили компетенциите по въпросите, третираните в тази Конвенция, включително компетенцията за сключване на договори по тези въпроси.

Член 18
ДЕПОЗИТАР

Генералният секретар на Организацията на обединените нации действа като Депозитар на тази Конвенция.

Член 19
**РАТИФИКАЦИЯ, ПРИЕМАНЕ,
ОДОБРЕНИЕ И ПРИСЪЕДИНЯВАНЕ**

1. Тази Конвенция подлежи на ратификация, приемане или одобрение от подписалите я държави и регионални организации за икономическа интеграция.

2. Тази Конвенция е открита за присъединяване от държавите и регионалните организации за икономическа интеграция, посочени в Член 17, считано от 22 декември 1998 година.

3. Всяка друга държава, която не е посочена в параграф 2 по-горе, но е членка на Организацията на обединените нации, може да се присъедини към Конвенцията с одобрение от Съвещанието на Страните.

4. Всяка организация по член 17, която става Страна по тази Конвенция, без никоя от нейните държави членки да е Страна по Конвенцията, се обвързва с всички задължения по Конвенцията. Ако една или повече от държавите - членки на такава организация, е Страна по тази Конвенция, организацията и нейните държави-членки вземат решение за съответните си отговорности за изпълнение на задълженията по Конвенцията. В такива случаи организацията и държавите членки нямат право да упражняват правата си по тази Конвенция едновременно.

5. В своите документи за ратификация, приемане, одобрение или присъединяване регионалните организации за икономическа интеграция, посочени в чл.17, заявяват нивото на своята компетентност по отношение на въпросите, регулирани от тази Конвенция. Тези организации също информират Депозитаря за всяка съществена промяна в нивото на своята компетентност.

Член 20
ВЛИЗАНЕ В СИЛА

1. Тази Конвенция влиза в сила на деветдесетия ден след датата на депозиране на шестнадесетия документ за ратификация, приемане, одобрение или присъединяване.

2. За целите на параграф 1 по-горе всеки документ, депозиран от регионална организация

за икономическа интеграция, не се счита за допълнителен към документите, депозирани от държавите - членки на тази организация.

3. За всяка държава или организация по член 17, която ратифицира, приеме или одобри тази Конвенция или се присъедини към нея след депозирането на шестнадесетия документ за ратификация, приемане, одобрение или присъединяване, Конвенцията влиза в сила на деветдесетия ден след датата, на която тази държава или организация е депозирала своя инструмент за ратификация, приемане, одобрение или присъединяване.

Член 21 ОТТЕГЛЯНЕ

По всяко време след изтичането на три години от датата, на която Конвенцията е влязла в сила за дадена Страна, тази Страна може

да се оттегли от нея, като отправи писмено уведомление за това до Депозитаря. Всяко такова оттегляне влиза в сила от деветдесетия ден от получаването на уведомлението от Депозитаря.

Член 22 АВТЕНТИЧНИ ТЕКСТОВЕ

Оригиналът на тази Конвенция, чиито английски, френски и руски текстове са еднакво автентични, се депозира при Генералния секретар на Организацията на обединените нации.

В УВЕРЕНИЕ НА КОЕТО долуподписаните, надлежно упълномощени за това, подписаха тази Конвенция.

СЪСТАВЕНО в Орхус, Дания, на двадесет и пети юни хиляда деветстотин деветдесет и осма година.

АНЕКСИ

АНЕКС I

Списък на дейностите, посочени в Член 6, параграф 1 (а)

1. Енергетика:

- нефтопреработвателни и газопреработвателни предприятия;
- инсталации за газификация и втечняване;
- топлоцентрали и други горивни инсталации с топлинна мощност 50 мегавата или повече;
- коксови пещи;
- ядрени електроцентрали и други ядрени реактори, включително демонтирането или извеждането от експлоатация на такива централи или реактори¹ (с изключение на изследователските инсталации за производство и конверсия на делими и възпроизвеждащи се материали, чиято максимална мощност не надхвърля 1 kW постоянно топлинно натоварване);
- инсталации за преработка на облъчено ядрено гориво;
- инсталации, предназначени:
 - за производство или обогатяване на ядрено гориво;
 - за преработка на облъчено ядрено гориво или силно радиоактивни вещества;

- за окончателно депониране на облъчено ядрено гориво;
- единствено за окончателно депониране на радиоактивни отпадъци;
- единствено за съхранение (планирано за повече от 10 години) на облъчени ядрени горива или радиоактивни отпадъци на друго място извън производствената площадка;

2. Производство и обработка на метали:

- инсталации за изпичане или синтероване на метална руда (включително сулфидна руда);
- инсталации за производство на чугун на блокове или стомана (първично или вторично сплавяване), включително непрекъснатото леене с капацитет над 2,5 тона на час;
- инсталации за преработка на черни метали:
 - (i) машини за горещо валцоване с капацитет над 20 тона сурова стомана на час;
 - (ii) ковачници с чукове, чиято енергия надвишава 50 килоджаула на чук, а потребяваната топлинна енергия надвишава 20 мегавата;
 - (iii) нанасяне на защитни покрития от

¹ Ядрените електроцентрали и другите ядрени реактори спират да бъдат такава инсталация, когато цялото ядрено гориво и другите радиоактивни елементи са трайно премахнати от обекта.

- метални сплави с подаване на над 2 тона сурова стомана на час;
- леярни за черни метали с производствен капацитет над 20 тона на ден;
 - инсталации:
 - (i) за производство на сурови цветни метали от руда, концентрати или вторични суровини посредством металургични, химически или електролитни процеси;
 - (ii) за топене, включително сплавяване на черни метали, в това число възстановени продукти (рафиниране, леене и др.) с капацитет на топене над 4 тона на ден за олово и кадмий или 20 тона на ден за всички други метали;
 - инсталации за повърхностна обработка на метали и пластмаси чрез използването на електролитен или химически процес, при който обемът на съдовете за обработка надвишава 30 куб. метра;
3. Минералопреработвателна промишленост:
- инсталации за производство на циментов клинкер в ротационни пещи с производствен капацитет над 500 тона дневно или варовик в ротационни пещи с производствен капацитет над 50 тона дневно или в други пещи с производствен капацитет над 50 тона дневно;
 - инсталации за производство на азбест и азбестосъдържащи продукти;
 - инсталации за производство на стъкло, включително стъклени влакна, с капацитет на топене над 20 тона дневно;
 - инсталации за топене на минерални вещества, включително производство на минерални влакна, с капацитет на топене над 20 тона дневно;
 - инсталации за производство на керамични продукти чрез изпичане, в частност керемиди за покриви, тухли, огнеупорни тухли, плочки, каменинови и порцеланови изделия, с производствен капацитет над 75 тона дневно и/или в пещ с капацитет над 4 кубически метра и с плътност на пещ над 300 кг/кубически метър;
4. Химическа промишленост: производство, по смисъла на значението на категориите дейности, съдържащи се в този параграф, означава производство в промишлени мащаби чрез химическа обработка на веществата или групите вещества, изброени в точки от (а) до (g):
- (a) химически инсталации за производство на основни органични химикали като:
 - (i) прости въглеводороди (линейни или циклични, наситени или ненаситени, алифатични или ароматни);
 - (ii) съдържащи кислород въглеводороди като алкохоли, алдехиди, кетони, карбиксилни киселини, естери, ацетати, етери, пероксиди, епоксидни смоли;
 - (iii) серни въглеводороди;
 - (iv) азотни въглеводороди като амини, амиди, азотосъдържащи съединения, нитросъединения или нитратни съединения, нитрили, цианати, изоцианати;
 - (v) фосфорсъдържащи въглеводороди;
 - (vi) халогенни въглеводороди;
 - (vii) органометални съединения;
 - (viii) основни пластмаси (полимери, синтетични влакна и влакна на целулозна основа);
 - (ix) синтетичен каучук;
 - (x) бои и пигменти;
 - (xi) повърхностно активни вещества и сурфактанти;
 - (b) химически инсталации за производство на основни неорганични химикали като:
 - (i) газове, например амоняк, хлор или хлороводород, флуор или флуороводород, въглеродни окиси, серни съединения, азотни окиси, водород, серен двуокис, карбонил хлорид;
 - (ii) киселини, например хромна киселина, флуороводородна киселина, фосфорна киселина, азотна киселина, хлороводородна киселина, сярна киселина, олеум, сяросъдържащи киселини;
 - (iii) основи, например амониев хидроокис, калиев хидроокис, натриев хидроокис;
 - (iv) соли, например амониев хлорид, калиев хлорат, калиев карбонат, натриев карбонат, перборат, сребърен нитрат;
 - (v) неметали, метални окиси или други неорганични съединения, например калциев карбид, силикон, силиконов карбид;
 - (c) химически инсталации за производство на фосфорни, азотни или калиеви торове (прости или съставни);
 - (d) химически инсталации за производството на основни продукти за растениевъдството и на биоциди;
 - (e) инсталации с използване на химичен или биологичен процес за производ-

- вото на основни фармацевтични продукти;
- (f) химически инсталации за производство на експлозиви;
- (g) химически инсталации, в които химичната или биологичната обработка се използва за производство на белтъчни фуражни добавки, ферменти и други белтъчни вещества.
5. Управление на отпадъците:
- инсталации за изгаряне, възстановяване, химическа обработка или депониране на опасни отпадъци;
 - инсталации за изгаряне на битови отпадъци с капацитет над 3 тона на час;
 - инсталации за депониране на неопасни отпадъци с капацитет над 50 тона дневно;
 - сметища, приемащи над 10 т дневно или общ капацитет над 25 000 тона, с изключение на сметищата за инертни отпадъци.
6. Пречиствателни станции за отпадни води с капацитет за население над 150 000 души;
7. Промислени предприятия за:
- (a) производство на пулпа от дървесина или сходни влакнести материали;
- (b) производство на хартия и картон с производствен капацитет над 20 тона дневно.
8. (a) Строителство на железопътни линии за далечни разстояния и на летища¹ с основна дължина на пистата 2100 метра и повече;
- (b) строителство на магистрали и експресни пътища².
- (c) строителство на нови пътища с по четири и повече платна и реконструкция и/или разширяване на съществуващи пътища с две или по-малко платна, така че да се получат четири или повече платна, когато тези нови пътища или реконструирани и/или разширени участъци от пътища са с дължина най-малко 10 км без прекъсване.
9. (a) Вътрешни водни пътища и пристанища за вътрешно корабоплаване, които позволяват преминаването на съдове над 1350 тона;
- (b) Търговски пристанища, кейове за товаро-разтоварни работи, свързани със суровината и външните пристанища (без фериботни кейове), които могат да приемат съдове над 1350 тона.
10. Извличане на подземни води или схеми за изкуствено попълване на подземни води, когато годишният обем на извлечената или попълнена вода е равен или надвишава 10 милиона кубически метра.
11. (a) Работите по прехвърлянето на водни ресурси между речните басейни, когато то цели предотвратяване на евентуален недостиг на вода и когато количеството прехвърлена вода надвишава 100 милиона кубически метра годишно;
- (b) Във всички други случаи работата по прехвърляне на водни ресурси между речни басейни, когато многогодишният среден отток на басейна на извличане надвишава 2000 милиона кубически метра на година и когато количеството прехвърлена вода надвишава 5% от този отток.
- И в двата случая се изключва прехвърлянето на питейна вода по водопроводи.
1. Добив на нефт и природен газ за търговски цели, когато добиваното количество надвишава 500 тона нефт на ден и 500 000 кубически метра газ на ден.
2. Язовири и други съоръжения, предназначени за задържане или постоянно съхраняване на вода, когато новото или допълнително количество задържана или съхранявана вода надвишава 10 милиона кубически метра.
3. Тръбопроводи за транспортиране на газ, нефт или химикали с диаметър над 800 мм и дължина над 40 км.
4. Съоръжения за интензивно отглеждане на птици или свине с повече от:
- (a) 40 000 места за птици;
- (b) 2000 места за свине за угодяване (над 30 кг), или;
- (c) 750 места за свине майки.
5. Кариери и открит добив на полезни изкопаеми, когато повърхността на обекта е над 25 хектара, или добив на торф, когато повърхността на обекта е над 150 хектара.
6. Строителство на въздушни линии за пренос на електричество с напрежение над 220 kV и дължина над 15 км.
7. Съоръжения за съхранение на нефт, нефтохимически и химически продукти с капацитет 200 000 тона или повече.
8. Други дейности:
- цехове за предварителна обработка (операции като промиване, избелване,

¹ За целите на Конвенцията „летище“ означава летище, отговарящо на определението от Чикагската конвенция от 1944 год., с която се създава Международната асоциация за гражданска авиация (Анекс 14).

² За целите на Конвенцията „експресен път“ означава път, който отговаря на определението от Европейското споразумение за главните международни пътни артерии от 15 ноември 1975 г.

- мерсеризация) или боядисване на влакна или тъкани, когато преработвателният капацитет е над 10 тона дневно;
- цехове за обработка на кожи, когато преработвателният капацитет е над 12 тона готова продукция дневно;
- (а) кланици с капацитет над 50 тона дневно;
 - (б) обработка и преработка с цел производство на хранителни продукти от :
 - (i) животински суровини (без мляко) с капацитет на производство на готова продукция над 75 тона дневно;
 - (ii) растителни суровини с капацитет за производство на готова продукция над 300 тона дневно (средна стойност на тримесечие);
 - (с) обработка и преработка на мляко, при които количеството на получаваното мляко е над 200 тона дневно (средна стойност за годината);
 - съоръжения за депониране или рециклиране на животински трупове или животински отпадъци с капацитет на преработка над 10 тона дневно;
 - съоръжения за повърхностна обработка на вещества, предмети или продукти с използване на органични разтворители, в частност за дообработване, печатане, нанасяне на покритие, обезмасляване, хидролизирание, оразмеряване, боядисване, почистване или импрегниране, с капацитет на използване над 150 кг на час или над 200 тона годишно;
 - съоръжения за производство на въглерод (естествен кокс) или електрографит чрез изгаряне или графитизация.
9. Всяка дейност извън посочените в параграфи 1-19, за която се предвижда участие на обществеността при процедурата за оценка на въздействието върху околната среда в съответствие с националното законодателство.
10. Разпоредбата на Член 6, параграф 1(а) не се прилага към никой от горните проекти, предприети изключително или предимно за изследователска дейност, разработване и изпитване на нови методи или продукти за по-малко от две години, освен ако съществува вероятност те да причинят значително неблагоприятно въздействие върху околната среда или здравето.
11. Всяко изменение или разширяване на дейностите, когато то отговаря на критериите/праговете, посочени в този анекс, е предмет на действието на Член 6, параграф 1(а). Всяко друго изменение или разширяване на дейностите попада под действието на Член 6, параграф 1 (б).

АНЕКС II АРБИТРАЖ

1. В случай на спор, отнесен за разрешаване от арбитраж съгласно Член 16, параграф 2 на тази Конвенция, страната или страните уведомяват Секретариата за предмета на арбитража и посочват по-конкретно членовете на Конвенцията, чието тълкуване или приложение е под въпрос. Секретариатът изпраща информацията на всички Страни по Конвенцията.
2. Арбитражният съд се състои от трима членове. Както страната ищец или страните ищци, така и другата страна или страни по спора, назначават арбитри, които на свой ред по общо съгласие определят трети арбитър, изпълняващ функциите на председател на арбитражния съд. Последният не може да бъде от същата националност като някоя от страните по спора, нито постоянно му местожителство да е на територията на една от тези две страни, нито да е бил техен служител, нито да се е занимавал със случая в друго качество.
3. Ако председателят на арбитражния съд не бъде посочен в срок от два месеца след назначаването на втори арбитър, Изпълнителният секретар на Икономическата комисия за Европа, по молба на една от двете страни по спора, определя председателя в срок от нови два месеца.
4. Ако една от страните по спора не назначи арбитър в срок от два месеца след получаване на молбата, другата страна може да информира за това Изпълнителния секретар на Икономическата комисия за Европа, който определя председателя на арбитражния съд в срок от нови два месеца. При назначаването си председателят на арбитражния съд отправя искане до страната, която не е назначила арбитър, да направи това в срок от два месеца. Ако тя не направи това в двумесечния срок, пред-

- седателят на арбитражния съд информира за това Изпълнителния секретар на Икономическата комисия за Европа, който извършва съответното назначение в срок от нови два месеца.
5. Арбитражният съд взема своето решение в съответствие с международното право и разпоредбите на тази Конвенция.
 6. Всеки арбитражен съд, конституиран съгласно разпоредбите на този анекс, съставя свои процедурни правила.
 7. Решенията на арбитражния съд, както от процедурен характер, така и по същество, се взимат с мнозинство от гласовете на неговите членове.
 8. Съдът може да предприеме всички необходими мерки за установяване на фактите.
 9. Страните по спора улесняват работата на арбитражния съд и в частност, като използват всички средства на тяхно разположение:
 - (a) предоставят на съда всички уместни документи, условия и информация;
 - (b) при необходимост позволяват на съда да призове свидетели и експерти и да изслуша техните доказателства;
 10. Страните и арбитражите защитават поверителността на всяка информация, която получават поверително по време на делото в арбитражния съд.
 11. Арбитражният съд може по молба на една от страните да препоръча временни мерки за защита.
 12. Ако една от страните не се яви пред арбитражния съд или не участва в разглеждането на делото, другата страна може да помоли съда да продължи делото и да произнесе окончателното си решение. Отсъствието на една от страните или неучастието ѝ в разглеждането на делото не представлява пречка за делото.
 13. Арбитражният съд може да изслушва насрещни искове, възникващи непосредствено от съществуването на спора, и да се произнася по тях.
 14. Освен ако арбитражният съд не реши друго поради конкретните обстоятелства около спора, разходите на съда, включително заплащането на неговите членове, се поемат солидарно от страните по спора. Съдът регистрира всички свои разходи и представя окончателния им отчет на страните.
 15. Всяка страна по тази Конвенция, която има интерес от правен характер към предмета на спора и която може да бъде засегната от решението по него, може да участва в делото със съгласието на съда.
 16. Арбитражният съд се произнася в срок от пет месеца след датата, на която е създаден, освен ако не счете за необходимо да удължи срока за период не по-дълъг от пет месеца.
 17. Решението на арбитражния съд се придружава от мотиви. То е окончателно и задължително за страните по спора. Решението се съобщава от арбитражния съд на страните по спора и на Секретариата. Секретариатът изпраща информацията до всички Страни по Конвенцията.
 18. Всеки спор, който може да възникне между страните по отношение на тълкуването или изпълнението на решението, може да се предаде от всяка от страните по арбитражния съд, който е взел това решение, или на друг арбитражен съд, конституиран за целта по същия начин, по който е конституиран и първият.

