



Европейская экономическая комиссия

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

Комитет по вопросам соблюдения

Двадцать пятое совещание
Женева, 22–25 сентября 2009 года

Доклад Комитета по вопросам соблюдения о работе его двадцать пятого совещания

Добавление

Выводы и рекомендации по сообщению АССС/С/2008/30 в отношении соблюдения обязательств Республикой Молдова

Приняты Комитетом по вопросам соблюдения 25 сентября 2009 года

Резюме

Настоящие выводы подготовлены Комитетом по вопросам соблюдения в соответствии с его мандатом, изложенным в пунктах 13, 14, 35 и 36 приложения к решению I/7 Совещания Сторон. Они касаются сообщения АССС/С/2008/30, представленного неправительственной организацией "Эко-ТИРАС" – Международной экологической ассоциацией хранителей рек – в отношении соблюдения Республикой Молдова ее обязательств в соответствии с Конвенцией, относящихся к доступу к информации о договорах об аренде земли Государственного лесного фонда.

I. Справочная информация

1. 3 ноября 2008 года молдавская неправительственная организация "Эко-ТИРАС" – Международная экологическая ассоциация хранителей рек (далее именуется "автор сообщения" или "Эко-ТИРАС") представила Комитету сообщение с утверждениями о несоблюдении Молдовой ее обязательств в соответствии с пунктом 2 статьи 3 и пунктами 1 и 2 статьи 4 Конвенции.
2. В сообщении утверждается, что, не представив информацию в отношении договоров об аренде земли, принадлежащей Государственному лесному фонду, Республика Молдова не обеспечила соблюдение положений пункта 2 статьи 3 и пунктов 1 и 2 статьи 4 Конвенции. Кроме того, в сообщении утверждается, что, приняв Постановление № 187 от 20 февраля 2008 года "Об утверждении Положения об аренде земель Лесного фонда для ведения охотничьего хозяйства и рекреационных целей" (далее именуется "Постановление № 187"), в котором изложена широкая норма, касающаяся конфиденциальности информации, полученной от арендатора, соответствующая Сторона не обеспечила соблюдения положений пункта 1 статьи 3 и пункта 4 статьи 4 Конвенции.
3. На своем двадцать втором совещании (17–19 декабря 2008 года) Комитет в предварительном порядке определил, что данное сообщение является приемлемым.
4. 24 декабря 2008 года сообщение было направлено соответствующей Стороне вместе с рядом вопросов, поднятых Комитетом, на предмет представления Стороной дополнительной информации, в частности касающейся: а) применимости Конвенции в Республике Молдова; б) вступления в силу Постановления № 187 и его правового статуса в иерархии "нормативных актов", действующих в правовой системе Молдовы, а также о его ретроактивном действии; в) значения термина "процедура государственной регистрации" и информированности о нем общественности; г) законодательства и процедур Молдовы, относящихся к конфиденциальности информации и их сферы охвата, а также их применимости к рассматриваемому сообщению; д) объема запрашиваемой информации как основания для отказа в просьбе о предоставлении экологической информации; е) методов, с помощью которых в правовой системе Молдовы устраняются потенциальные коллизии между договорными положениями и нормами внутреннего права или такими международными договорами, как Конвенция; и г) обеспечения исполнения окончательных и обязательных судебных решений.
5. Кроме того, 24 декабря 2008 года секретариат направил автору сообщения ряд вопросов Комитета, касавшихся, среди прочего, применимости Конвенции в Республике Молдова, исчерпания внутренних средств правовой защиты и обеспечения исполнения принимаемых в стране решений, а также порядка раскрытия экологической информации в соответствии с законодательством Молдовы.
6. На своем двадцать третьем совещании (31 марта – 3 апреля 2009 года) Комитет принял решение обсудить содержание сообщения на своем двадцать четвертом совещании (30 июня – 3 июля 2009 года).
7. 20 мая 2009 года автор сообщения представил ответы на вопросы, поставленные Комитетом, разъяснив ряд моментов в своем сообщении.
8. 22 мая 2009 года соответствующая Сторона представила ответы на вопросы Комитета, а также дополнительную информацию в отношении, в частно-

сти, правовой системы Молдовы, в том числе о порядке прямого применения Конвенции в Республике Молдова, ретроактивном действии новых правовых положений, иерархии правовых норм, действительности договоров и порядке обеспечения исполнения судебных решений.

9. Кроме того, 24 июня 2009 года соответствующая Сторона направила Комитету письмо, в котором она подтвердила примат норм природоохранных договоров над национальным законодательством, но утверждала, что организация "Эко-ТИРАС" не исчерпала всех имеющихся и предусмотренных национальным законом средств для обеспечения доступа к информации. Соответствующая Сторона также проинформировала Комитет о том, что ее представители не смогут присутствовать на обсуждении этого сообщения, которое планировалось провести на двадцать четвертом совещании Комитета (30 июня – 3 июля 2009 года).

10. Комитет обсудил сообщение на своем двадцать четвертом совещании (30 июня – 3 июля 2009 года) с участием представителей автора сообщения. На этом же совещании Комитет подтвердил приемлемость сообщения и подготовил проект выводов. Согласно пункту 34 приложения к решению I/7, 18 августа 2009 года проект выводов был направлен соответствующей Стороне и автору сообщения с просьбой представить их замечания. Им было предложено направить их до 15 сентября 2009 года.

11. Соответствующая Сторона и автор сообщения представили замечания 16 сентября 2009 года.

12. На закрытом заседании, состоявшемся в ходе его двадцать пятого совещания, Комитет приступил к окончательной доработке своих выводов с учетом полученных замечаний. Затем Комитет утвердил свои выводы и принял решение об их опубликовании в качестве добавления к докладу. Он просил секретариат направить эти выводы соответствующей Стороне и автору сообщения.

II. Краткое изложение фактов, свидетельств и проблем¹

13. 9 января 2008 года "Эко-ТИРАС" направила запрос Государственному лесному агентству Молдовы "Молдсильва" (далее именуемому агентству "Молдсильва"), ответственному за управление государственным лесным фондом в соответствии Лесным кодексом 1997 года, просьбу о предоставлении копий действовавших по состоянию на 1 января 2008 года договоров об аренде земель, управляемых Государственным лесным фондом.

14. 31 января 2008 года агентство "Молдсильва" направило "Эко-ТИРАС" письменный ответ, в котором, в частности, сообщалось, что на указанную дату было подписано 57 договоров о сдаче в аренду в рекреационных целях управляемых Лесным фондом земель общей площадью около 322 га, а также 22 договора об аренде в целях проведения охоты на управляемых Лесным фондом землях общей площадью около 15 941 га, и что охраняемые государством природные территории не относятся к этим землям. Кроме того, агентство "Молдсильва" в своем письме отказало автору сообщения в его просьбе о выдаче копий договоров, сославшись на большой объем запрашиваемой информации, и просило его обосновать свою заинтересованность в запрашиваемой информации и

¹ В настоящем разделе кратко представлены лишь основные факты, свидетельства и проблемы, имеющие отношение к вопросу о соблюдении, которые были доведены до сведения Комитета и рассмотрены им.

указать степень приоритетности данной просьбы. Согласно сообщению, письмо агентства "Молдсильва" с отказом удовлетворить просьбу "Эко-ТИРАС" о предоставлении информации не содержало какой-либо информации о доступе к процедуре рассмотрения принятого решения в соответствии со статьей 9 Конвенции, как это предусматривается в пункте 7 статьи 4 Конвенции.

15. 21 февраля 2008 года "Эко-ТИРАС" направила агентству "Молдсильва" второе письмо, в котором она вновь обратилась с просьбой, подкрепленной дополнительными убедительными аргументами, предоставить доступ к информации. Копии этого письма также были направлены правительству и Министерству экологии и природных ресурсов Республики Молдова.

16. 20 февраля 2008 года правительство Республики Молдова приняло Постановление № 187, в пункте 48 е) которого изложены новые требования о сохранении конфиденциальности любой информации, которую могут получить землевладельцы от арендаторов. Постановление № 187 вступило в силу 29 февраля 2008 года, т.е. в день его публикации в журнале "Официальный монитор Республики Молдова" № 42–44/254.

17. По словам автора сообщения, после рассмотрения в соответствии с Распоряжением Правительства Республики Молдова № 1026-180 от 29 февраля 2008 года второй просьбы о предоставлении информации, направленного "Эко-ТИРАС" 21 февраля 2008 года (см. пункт 12 выше), агентство "Молдсильва" в своем письме № 01-07/362 от 14 марта 2008 года вновь отклонило просьбу "Эко-ТИРАС" на основании положений пункта 48 е) Постановления № 187 о конфиденциальности информации, представляемой арендаторами землевладельцам. Как указывалось в сообщении, письмо агентства "Молдсильва" с отказом удовлетворить просьбу "Эко-ТИРАС" о предоставлении информации не содержало какой-либо информации о доступе к процедуре рассмотрения принятого решения в соответствии со статьей 9 Конвенции, как это предусмотрено в пункте 7 статьи 4 Конвенции.

18. 27 марта 2008 года "Эко-ТИРАС" подала в Кишиневский апелляционный суд (Curtea de Apel Chisinau) административный иск с требованием принять решение, обязывающее агентство "Молдсильва" как об этом уже просила "Эко-ТИРАС", предоставить копии всех договоров об аренде земель, управляемых Лесным фондом Республики Молдова, которые действовали по состоянию на 1 января 2008 года. Административный иск был обоснован соответствующими положениями молдавского законодательства, а именно статьями 21 и 25 Закона о доступе к информации и статьями 5, 14, 16, 24 и пунктом 1 b) статьи 25 Закона об административных судах, а также содержал ссылку на определение "экологической информации", включенное в пункт 3 статьи 2 Конвенции.

19. 23 июня 2008 года Палата по гражданским делам Кишиневского апелляционного суда приняла решение в пользу "Эко-ТИРАС" и в этой связи потребовала от агентства "Молдсильва" предоставить "Эко-ТИРАС" в соответствии с ее ранее направленными просьбами копии всех договоров на аренду земель Государственного лесного фонда и возместить автору сообщения/истцу понесенные им расходы на адвоката.

20. 16 августа 2008 года "Эко-ТИРАС" направила агентству "Молдсильва" заказным письмом копию решения суда с приложенным к ней письмом, содержащим требование выполнить это решение. В начале января 2009 года "Эко-ТИРАС" направила агентству "Молдсильва" письмо с повторным требованием предоставить копии всех договоров об аренде земель, управляемых Государст-

венным лесным фондом, по состоянию на 1 января 2009 года. Автор сообщения не получил какого-либо ответа на эти два последних письма.

21. 1 апреля 2009 года автор сообщения обратился в Кишиневский апелляционный суд с просьбой обеспечить исполнение принятого им решения путем выдачи исполнительного листа. 10 апреля 2009 года "Эко-ТИРАС" получила ответ из Апелляционного суда с уведомлением о том, что агентство "Молдсильва" было проинформировано о решении суда в сентябре 2008 года. 13 апреля 2009 года автор сообщения направил агентству "Молдсильва" копию ответа суда, а также копию решения суда и задал вопрос о том, выполняет ли агентство "Молдсильва" решение суда. По словам автора сообщения, агентство "Молдсильва" получило это письмо 14 апреля 2009 года, но до сих пор не ответило на него.

22. Автор сообщения утверждает, что агентство "Молдсильва" проигнорировало не только письма автора сообщения, касающиеся исполнения решения суда, но и часть решения суда, обязывающего раскрыть информацию в отношении договоров об аренде в соответствии с просьбами автора сообщения (и истца). В то же время агентство "Молдсильва" выполнило ту часть решения суда, которая относится к возмещению понесенных "Эко-ТИРАС" расходов на адвокатов.

23. Как указывалось в сообщении, судебные приставы не проявили активности в обеспечении исполнения окончательного решения Палаты по гражданским делам Кишиневского апелляционного суда. Согласно статье 149 Исполнительного кодекса Республики Молдова, участие судебных приставов повлекло бы за собой издание распоряжения о наложении денежного штрафа на агентство "Молдсильва", а также возмещение дополнительных издержек, понесенных автором сообщения. В сообщении указывалось, что выполнение судебного решения зависит только от готовности агентства "Молдсильва" исполнить решение суда; по этой причине, а также с целью избежать дополнительных расходов автор сообщения не пытался добиваться принятия другого судебного решения о привлечении судебных исполнителей и обеспечении исполнения окончательного судебного решения.

24. Все факты, изложенные в предыдущих пунктах, имели место после того, как Конвенция вступила в силу в Республике Молдова.

III. Рассмотрение и оценка дела Комитетом

25. Республика Молдова сдала на хранение свою грамоту о ратификации Конвенции 9 августа 1999 года. Для Республики Молдова Конвенция вступила в силу 30 октября 2001 года.

26. Являясь международным договором, ратифицированным Республикой Молдова, Конвенция имеет прямое действие в правовой системе Республики Молдова, и в силу этого положения Конвенции непосредственно применяются судами.

27. Автором сообщения является неправительственная природоохранная организация, подпадающая под определения понятий "общественность" и "заинтересованная общественность", указываемые в пунктах 4 и 5 статьи 2 Конвенции.

28. Агентство "Молдсильва" является государственным органом, подпадающим под определение понятия "государственный орган", приводимое в пункте 2 статьи 2 Конвенции.

29. Договоры об аренде земель Государственного лесного фонда, информация о которых запрашивалась автором сообщения, относятся к понятию "экологическая информация", как это определяется в пункте 3 b) статьи 2 Конвенции.
30. Законодательством Молдовы предусмотрено право автора сообщения на получение копий договоров об аренде земель Государственного лесного фонда. Однако просьба автора сообщения предоставить доступ к информации была отклонена агентством "Молдсильва" на том основании, что запрашиваемая информация имеет чрезмерно большие объемы или имеет конфиденциальный характер, либо в ряде случаев без указания каких-либо оснований для отказа. В окончательном решении Палаты по гражданским делам Кишиневского апелляционного суда от 23 июня 2008 года было подтверждено, что агентство "Молдсильва" не соблюдает законы Молдовы и не уважает право автора сообщения на доступ к экологической информации.
31. Большой объем информации, на доступ к которой претендовал автор сообщения, и конфиденциальный характер этой информации в соответствии с законом, вступившим в силу после направления автором сообщения его просьбы, являются основаниями для отказа в доступе к информации, которые выходят за пределы, определенные пунктами 3 и 4 статьи 4 Конвенции. Отказав в просьбе автора сообщения предоставить доступ к информации по договорам, агентство "Молдсильва" не приняло во внимание общественный интерес, который должен быть удовлетворен путем раскрытия информации.
32. Несмотря на прямое действие Конвенции в правовой системе Молдовы и действующие национальные законы, предусматривающие право общественности на доступ к экологической информации, агентство "Молдсильва" обосновало свой отказ в доступе к информации нормами постановления № 187 от 20 февраля 2008 года и Распоряжением правительства Республики Молдова № 1026-180 от 29 февраля 2008 года, которые в рамках правовой системы Молдовы представляют собой два правовых акта нижнего уровня. Данный факт подтверждает необходимость и важность более активного осуществления положений Конвенции на всех уровнях правовой системы Молдовы.
33. Агентство "Молдсильва" ответило отказом на две просьбы автора сообщения о предоставлении информации, и два его письма, в которых автор сообщения уведомлялся об отказе в его просьбах, соответственно письма № 01-07/130 и № 01-07/362 от 31 января 2008 года и 14 марта 2008 года, не содержали информации о доступе к процедуре рассмотрения принятого решения в соответствии со статьей 9 Конвенции.
34. Оставив без ответа третью просьбу автора сообщения, направленную им в начале января 2009 года в отношении предоставления доступа к договорам об аренде земель Государственного лесного фонда, действовавших по состоянию на 1 января 2009 года, агентство "Молдсильва" проигнорировало просьбу автора сообщения и не обеспечило соблюдения пункта 7 статьи 4 Конвенции, в котором предусматривается, что отказ дается в письменном виде, если просьба о предоставлении информации была направлена в письменной форме, а также определены сроки направления такого ответа.
35. Агентство "Молдсильва" не выполнило окончательное решение, принятое Палатой по гражданским делам Кишиневского апелляционного суда 23 июня 2008 года, в соответствии с которым агентству "Молдсильва" предписывалось предоставить автору сообщения копии запрашиваемых договоров. Если государственное ведомство имеет возможность не исполнять окончательное решение суда, о котором говорится в пункте 1 статьи 9 Конвенции, то могут возник-

нуть сомнения относительно обязывающей силы решений судов в рамках данной правовой системы. С учетом положений пункта 1 статьи 9, предусматривающих, что окончательные решения суда или другого независимого и беспристрастного органа, учрежденного в соответствии с законом, носят обязательный характер и, таким образом, должны исполняться государственными органами, неисполнение агентством "Молдсильва" в полном объеме окончательного решения Палаты по гражданским делам Кишиневского апелляционного суда, принятого 23 июня 2008 года, означает собой несоблюдение соответствующей Стороной пункта 1 статьи 9 Конвенции.

IV. Выводы и рекомендации

36. Рассмотрев вышеуказанное, Комитет принимает выводы и рекомендации, изложенные в последующих пунктах.

A. Основные выводы в отношении несоблюдения

37. Комитет считает, что отказ государственного органа, которым является агентство "Молдсильва", в предоставлении автору сообщения копий запрашиваемых договоров об аренде земель Государственного лесного фонда означает собой несоблюдение соответствующей Стороной пунктов 1 и 2 статьи 4 Конвенции.

38. Комитет считает, что утверждение статьи 48 е) Постановления правительства № 187 от 20 февраля 2008 года "Положение об аренде лесного фонда для ведения охотничьего хозяйства и рекреационных целей", в которой изложена широкая норма в отношении конфиденциальности информации, полученной от арендаторов, и отказ в предоставлении доступа к информации на основании ее большого объема означают собой несоблюдение соответствующей Стороной пункта 1 статьи 3 и пункта 4 статьи 4 Конвенции.

39. Комитет считает, что отсутствие указания законных оснований для отказа в доступе к информации, изложенного в письмах № 01-07/130 и № 01-07/362 от, соответственно, 31 января 2008 года и 14 марта 2008 года, которые были направлены государственным органом "Молдсильва", и отсутствие в направленных тем же государственным органам письмах с уведомлением об отказе информации о доступе к процедуре рассмотрения, предусмотренной в статье 9, означают собой несоблюдение соответствующей Стороной пункта 2 статьи 3 и пункта 7 статьи 4 Конвенции.

40. Комитет также считает, что неспособность государственного органа "Молдсильва" направить письменный и своевременный ответ на последнюю просьбу о предоставлении информации, которая была представлена в агентство "Молдсильва" автором сообщения в начале января, представляет собой несоблюдение соответствующей Стороной пункта 7 статьи 4 Конвенции.

41. Комитет также считает, что неспособность государственного органа "Молдсильва" в полном объеме выполнить окончательное решение, принятое Палатой по гражданским делам Кишиневского апелляционного суда 23 июня 2008 года, означает собой несоблюдение соответствующей Стороной пункта 1 статьи 9 Конвенции.

В. Рекомендации

42. Комитет, руководствуясь пунктом 36 b) приложения к решению I/7 и отмечая согласие соответствующей Стороны на то, чтобы Комитет принял меры, указанные в пункте 37 b) приложения к решению I/7, рекомендует правительству Республики Молдова:

а) обеспечить исполнение в полном объеме окончательного решения Палаты по гражданским делам Кишиневского апелляционного суда от 23 июня 2008 года, в соответствии с которым агентству "Молдсильва" предписывается предоставить автору сообщения запрашиваемые копии договоров;

б) принять эффективные законодательные и/или практические меры по усилению контроля за исполнением государственными органами окончательных судебных решений в соответствии с пунктом 1 статьи 9 Конвенции;

в) принять эффективные меры (например, разработать и обеспечить реализацию надлежащих и эффективных правил; установить и ужесточить административные наказания государственных служащих, не соблюдающих законодательные требования в отношении транспарентности информации, и/или обеспечить их исполнение; привлекать представителей общественности к участию в процедурах контроля; и публиковать статистические данные о просьбах, касающихся предоставления информации) с целью усиления контроля за осуществлением государственными органами положений Конвенции и молдавского законодательства в отношении транспарентности информации и для недопущения в будущем каких-либо нарушений прав общественности, закрепленных в Конвенции и соответствующем законодательстве Молдовы со стороны государственных органов;

г) внести поправки в статью 48 е) Постановления № 187, с тем чтобы исключить возможность ее толкования, противоречащего положениям статьи 4 Конвенции;

д) принять эффективные меры, в частности организовывать курсы подготовки, издавать публикации и проводить конференции, с целью повышения информированности государственных служащих, в том числе сотрудников агентства "Молдсильва" и сотрудников других государственных агентств, ответственных за сбор, обработку и/или распространение экологической информации, а также работников судов, о положениях Конвенции;

е) в сотрудничестве с представителями общественности и независимыми экспертами рассмотреть нормативно-правовую базу Молдовы о доступе к информации на предмет выявления любых положений, которые могут не соответствовать положениям Конвенции, и принять соответствующие решения о необходимости внесения каких-либо изменений;

ж) не допускать включения в договоры об аренде земель, управляемых Государственным лесным фондом, каких-либо положений о конфиденциальности, противоречащих требованиям пункта 4 статьи 4 Конвенции;

з) разработать и принять план действий по осуществлению Конвенции, предусматривающий, в частности, меры, рекомендованные Комитетом в пунктах в), д) и е) выше.