



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

Сорок четвертое совещание

Женева, 25–28 марта 2014 года

Пункт 7 предварительной повестки дня

Сообщения представителей общественности

**Выводы и рекомендации по сообщению
АССС/С/2011/63 в отношении соблюдения
Австрией установленных обязательств**

**Приняты Комитетом по вопросам соблюдения
27 сентября 2013 года**

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1–11	2
II. Краткое изложение фактов, сведений и проблем	12–46	3
A. Нормативно-правовая база	12–21	3
B. Факты	22–32	5
C. Внутренние средства правовой защиты и приемлемость сообщения	33–38	7
D. Вопросы существа	39–46	8
III. Рассмотрение и оценка Комитетом	47–64	10
IV. Выводы и рекомендации	65–66	15
A. Основные выводы в отношении несоблюдения	65	15
B. Рекомендации	66	15



I. Введение

1. 1 декабря 2011 года неправительственная организация (НПО) Vier Pfoten – Stiftung für Tierschutz gemeinnützige Privatstiftung (автор сообщения) представила в Комитет по вопросам соблюдения, действующий в рамках Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция), сообщение, в котором утверждается, что Австрия не соблюдает свои обязательства по Конвенции, касающиеся доступа к правосудию¹.
2. В частности, в сообщении указывается, что соответствующая Сторона не предоставляет доступ к правосудию представителям общественности, включая НПО, в контексте административно-уголовного и уголовного судопроизводства в связи с нарушениями национального законодательства, относящегося к окружающей среде. Поэтому, как указывается в данном сообщении, соответствующая Сторона не соблюдает пункты 3 и 4 статьи 9 Конвенции.
3. На своем тридцать пятом совещании (Женева, 13–16 декабря 2011 года) Комитет в предварительном порядке вынес решение о том, что данное сообщение является приемлемым.
4. 22 декабря 2012 года данное сообщение в соответствии с пунктом 22 приложения к решению I/7 Совещания Сторон Конвенции было направлено соответствующей Стороне.
5. В своем письме от 10 января 2012 года соответствующая Сторона обратилась к Комитету с просьбой пересмотреть предварительное решение о приемлемости сообщения в свете выводов Комитета по сообщению АССС/С/2010/48 (Австрия) (ECE/MP.PP/C.1/2012/4). В своем письме от 19 января 2012 года автор сообщения выразил свое мнение по поводу этой просьбы соответствующей Стороны. На своем тридцать шестом совещании (Женева, 27–30 марта 2012 года) Комитет принял к сведению письма соответствующей Стороны и автора сообщения и подтвердил свое решение о предварительной приемлемости сообщения.
6. На своем тридцать седьмом совещании (Женева, 26–29 июня 2012 года) Комитет принял решение обсудить содержание сообщения на своем тридцать восьмом совещании (Женева, 25–28 сентября 2012 года).
7. Комитет обсудил данное сообщение на своем тридцать восьмом совещании, в работе которого участвовали представители автора сообщения и соответствующей Стороны. На этом же совещании Комитет подтвердил приемлемость сообщения. В ходе обсуждения Комитет задал ряд вопросов как автору сообщения, так и соответствующей Стороне и предложил им представить письменные ответы после завершения совещания.
8. Соответствующая Сторона и автор сообщения представили свои ответы соответственно 5 и 12 ноября 2012 года. Соответствующая Сторона включила в свой ответ обзорную информацию о мерах, которые были и будут приняты в связи с рекомендациями по сообщению АССС/С/2010/48.

¹ Сообщение АССС/С/2011/63 и связанные с ним документы, включая ответы, поступившие от автора сообщения и соответствующей Стороны, размещены на веб-сайте Комитета по следующему адресу: <http://www.unece.org/env/pp/compliance/compliancecommittee/63tableat.html>.

9. Комитет подготовил проект выводов на своем сорок первом совещании (Женева, 25–28 июня 2013 года). Затем 18 июля 2013 года проект выводов в соответствии с пунктом 34 приложения к решению I/7 был направлен соответствующей Стороне и автору сообщения с просьбой представить замечания до 15 августа 2013 года.

10. Соответствующая Сторона представила свои замечания 23 августа 2013 года. Автор сообщения подтвердил получение проекта выводов 24 июля 2013 года, однако не представил каких-либо замечаний по существу.

11. На своем сорок втором совещании (Женева, 24–27 сентября 2013 года) Комитет с учетом полученных замечаний приступил к доработке своих выводов в рамках закрытого заседания. Затем Комитет принял свои выводы и постановил опубликовать их в качестве официального предсессионного документа для его сорок четвертого совещания. Он просил секретариат направить выводы соответствующей Стороне и автору сообщения.

II. Краткое изложение фактов, сведений и проблем²

A. Нормативно-правовая база

Административно-уголовное производство – процессуальная правоспособность

12. Согласно Закону об административно-уголовном производстве (Verwaltungsstrafgesetz) и Закону об административном производстве (Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz), процессуальной правоспособностью в рамках административно-уголовных дел обладают лица, которые участвуют в производстве по этим делам в силу правового титула или признаваемого правом интереса (Закон об административном производстве, статья 8), обвиняемый (Закон об административно-уголовном производстве, статья 32, пункт 1), т.е. частная сторона, и частный обвинитель.

13. Возможность для участия в качестве частной стороны определяется положениями действующих отраслевых законов.

14. Административные правонарушения рассматриваются *ex officio* (Закон об административно-уголовном производстве, статья 25) (*Offizialmaxime* – "принцип расследования *ex officio*"), при этом в рамках административно-уголовного производства компетентный орган выполняет двойные функции ("принцип следственного процесса"), выступая в качестве стороны обвинения и судьи. В случае возникновения сомнений компетентный орган обязан возбуждать и проводить судебное расследование, а также определять обстоятельства конкретного дела.

Уголовное судопроизводство – процессуальная правоспособность

15. Уголовно-процессуальный кодекс (Strafprozessordnung) определяет участников уголовного производства (статья 22), в число которых входят публичный обвинитель, обвиняемый, виновная сторона, частный обвинитель, вспомога-

² В настоящем разделе кратко изложены лишь основные факты, сведения и проблемы, которые, как считается, относятся к вопросу о соблюдении и которые были представлены Комитету и рассмотрены им.

тельный обвинитель и частная сторона. Большинство из них могут обжаловать существующую процедуру.

16. Цель принципа обязательного судебного преследования в рамках уголовного судопроизводства заключается в том, чтобы гарантировать равенство всех лиц и не допустить использования каких-либо политических или других дискреционных критериев. НПО имеют возможность сообщать о нарушениях норм в области охраны окружающей среды в органы по расследованию преступлений/органы прокуратуры. С учетом обстоятельств, имеющихся доказательств и действующих правовых норм прокурор принимает решение о дальнейшем уголовном преследовании или же о закрытии дела. Принцип публичности (Öffentlichkeitsgrundsatz, Федеральная Конституция, статья 90, пункт 1) применяется в отношении большинства процедур уголовного судопроизводства, например таких, как слушания, но не используется на этапе следствия.

17. Определение понятия "жертва" (Уголовно-процессуальный кодекс, статья 65, пункт 1) включает в себя жертв, которые подвергаются или подверглись особенной эмоциональной нагрузке, и жертв, которые понесли ущерб и требуют его возмещения. Жертвы имеют право участвовать в уголовном судопроизводстве: они могут быть проинформированы об их процедурных правах и быть заслушаны во время суда, а также имеют право на ознакомление с материалами дела, если затрагиваются соответствующие интересы.

18. Жертвы и лица, которые имеют признанный правом законный интерес, обладают доступом к процедурам пересмотра, включая возможность обращаться с просьбой о продолжении дела, рассмотрение которого было приостановлено (см. Уголовно-процессуальный кодекс, статья 195 в сочетании со статьями 190–192).

19. Когда жертва делает заявление об участии в уголовном производстве, она становится частной стороной (Privatbeteiligter) и может получить компенсацию за причиненный ей ущерб. Если признаваемый правом интерес наглядно не проявляется, жертвы должны доказать связь между уголовным преступлением и понесенным ущербом. Частные стороны имеют право доступа к документальным доказательствам, которыми располагают следственные органы/органы прокуратуры.

Процессуальная правоспособность НПО в рамках уголовного/ административно-уголовного производства

20. Согласно некоторым природоохранным законам, например законам, которые касаются торговли ресурсами дикой природы или условий существования животных, преследование нарушений осуществляется лишь в рамках административно-уголовного или уголовного производства. Каких-либо возможностей в рамках административного и гражданского производства не существует.

21. С учетом исключительного характера определения понятия "сторона" в административно-уголовном или уголовном производстве НПО не могут участвовать в процедурах, возбуждаемых в связи с нарушением ряда природоохранных норм, и они не признаются в качестве частных сторон, имеющих признаваемый правом интерес, или "жертв", действующих в интересах защиты природы, биоразнообразия или видов фауны и флоры, даже если цели их деятельности связаны с охраной окружающей среды.

В. Факты

22. Одним из основных направлений деятельности автора сообщения является проведение кампаний в защиту животных и видов флоры и фауны, находящихся под угрозой исчезновения. В контексте этой деятельности автор сообщения направляет представления о нарушениях законодательства в области защиты животных и видов флоры и фауны отдельными лицами в компетентные административные органы или органы прокуратуры в зависимости от характера правонарушения. Правонарушения, о которых информирует автор сообщения, подпадают, в частности, под действие таких норм, как:

а) раздел 7 Закона о торговле ресурсами дикой флоры и фауны (*Artenhandelsgesetz*), в котором устанавливаются меры наказания за, в частности, импорт и экспорт видов дикой флоры и фауны без наличия на то необходимой лицензии;

б) разделы 9 и 10 Венского закона об охране природы (*Naturschutzgesetz*), который предусматривает меры наказания за совершение ряда правонарушений в отношении сред обитания и видов флоры и фауны, например таких, как присутствие в охраняемых районах без наличия на то соответствующего разрешения или сбор охраняемых растений;

в) разделы XIV–XVI принятого в одной из австрийских земель Закона об охране природы и уходе за ландшафтом (*Burgenland Naturschutz- und Landschaftspflegegesetz*), предусматривающего меры наказания за совершение действий, которые могут создать угрозу для сред обитания и видов дикой природы, например за значительный водоотвод и изменение окружающей среды водно-болотных угодий и сильно увлажненных земель и прилегающих районов;

г) Закон о защите животных (*Tierschutzgesetz*), предусматривающий меры наказания за, например, действия, которые причиняют боль, телесные повреждения или другие страдания животным.

23. Сообщив о предполагаемых правонарушениях, автор сообщения попытался выяснить в административных органах или органах прокуратуры, были ли приняты какие-либо меры в отношении правонарушителей.

24. В тех случаях, когда использовались процедуры административно-уголовного производства, автор сообщения, будучи третьей стороной, не имел возможности получить доступ к судебным материалам и соответствующей информации, поскольку сторонами в этих делах являлись государственные органы и правонарушитель. Кроме того, автор сообщения, после того как он направил представление о правонарушении, не обладал процессуальной правоспособностью оспаривать любые действия или бездействие государственного органа.

25. Аналогичным образом в случаях уголовного судопроизводства, начатого на основании его информации, автор сообщения пытался участвовать в процессе в качестве частной стороны, однако ему всегда отказывали в процессуальной правоспособности, поскольку он не понес ущерба, дающего право на получение компенсации. В результате автору сообщения было отказано в доступе к документальным доказательствам, касающимся дел, в отношении которых он направил соответствующее представление.

26. Автор сообщения также пытался участвовать в процедурах уголовного судопроизводства и получить доступ к соответствующей документации, выступая в качестве "жертвы" (Уголовно-процессуальный кодекс, статья 65, пункт 1 с)). Он указывал, что "жертвой" являются не только тот, кто понес

ущерб в результате уголовного преступления, но и те лица, чьи защищаемые в судебном порядке интересы могут быть ущемлены в связи с таким преступлением, и что защищаемые в судебном порядке интересы природоохранной организации, занимающейся защитой животных и видов дикой природы, были ущемлены в результате совершения преступлений, связанных с нарушением норм о защите животных. Автору сообщения так и не было предоставлено процессуальной правоспособности.

27. Автор сообщения приводит конкретный пример, связанный с направлением представления о предполагаемых нарушениях положений раздела 7 Закона о торговле ресурсами дикой природы, т.е. нарушениях, связанных с импортом охраняемых стервятников обыкновенных. 2 февраля 2011 года автор сообщения направил представление с изложением обстоятельств дела в прокуратуру города Винер-Нойштадт и заявил о своем намерении участвовать в процедурах судебного разбирательства в качестве частной стороны с учетом весьма высоких затрат, понесенных им в результате частого нарушения виновным лицом положений Закона о защите животных, Закона о торговле ресурсами дикой природы и Уголовного кодекса. 8 июня 2011 года автор сообщения обратился с просьбой о просмотре и копировании документальных доказательств. 16 июня 2011 года прокуратура отклонила заявление автора сообщения о его намерении участвовать в судебном разбирательстве в качестве частной стороны и его просьбу о предоставлении доступа к документальным доказательствам. Этот отказ основывался на тех соображениях, что автор сообщения не является жертвой по смыслу пункта 1 с) статьи 65 Уголовно-процессуального кодекса, поскольку он не понес ущерба, дающего право на выплату компенсации, и он не имеет законного интереса в соответствии с требованиями пункта 1 статьи 77 Кодекса. По мнению прокуратуры, стремление автора сообщения защищать животных не представляет собой законный и признанный правом интерес в соответствии с применимыми правовыми нормами соответствующей Стороны.

28. Автор сообщения обжаловал это решение прокуратуры в земельном суде (Винер-Нойштадт). Он утверждал, что является жертвой в соответствии с определением, содержащимся в Кодексе, поскольку его интересы, касающиеся охраны окружающей среды и животных, в юридическом плане защищены положениями раздела 7 Закона о торговле ресурсами дикой природы. С учетом целей его деятельности, отраженных в подзаконных актах, он напрямую в большей степени затронут этими нарушениями, нежели любой другой представитель общественности, а предполагаемые нарушения ущемляют его охраняемые законом интересы.

29. 19 августа 2011 года земельный суд Винер-Нойштадта отклонил его апелляцию на том основании, что автор сообщения не является жертвой согласно положениям Кодекса, что он не понес какого-либо ущерба, дающего право на получение компенсации, и что его защищаемые в судебном порядке интересы никоим образом не были ущемлены. Суд также установил, что автор сообщения не имел какого-либо признанного правом интереса в плане получения доступа к документальным доказательствам.

30. 31 августа 2011 года автор сообщения обжаловал это решение в Земельном апелляционном суде в Вене. В своей апелляции автор сообщения сослался на обязательства, вытекающие из пункта 3 статьи 9 Конвенции, а также на выводы Комитета в отношении сообщения АССС/С/2010/48. В этом контексте и с целью возбуждения судебного производства на основании положений национального законодательства, относящегося к окружающей среде, автор сообщения отметил, что определение понятия "жертва" согласно Уголовно-процес-

суальному кодексу должно толковаться таким образом, чтобы охватывать природоохранные организации.

31. В своем решении от 10 октября 2011 года³ Венский земельный апелляционный суд отклонил эту апелляцию и подтвердил постановление суда первой инстанции. Апелляционный суд также отметил, что: а) в соответствии с "правилом исправления зла" парламент не намерен широко толковать определение понятия "жертва", содержащееся в Кодексе; б) положения международных конвенций, таких как Орхусская конвенция, обычно не применяются непосредственно, а должны быть включены в национальное законодательство с тем, чтобы стать обязательными для физических лиц; в) директивы Европейского союза (ЕС), касающиеся Конвенции, не транспонировались в уголовное право, в том числе в право, касающееся судебного производства, из чего следует, что Конвенция не оказывает какого-либо прямого влияния на правовой статус жертв в соответствии с Кодексом; и d) Конвенция и директивы ЕС носят весьма расплывчатый характер, оставляя тем самым решение вопроса об их осуществлении на усмотрение государств-членов, и что в этой связи определение понятия "жертва", содержащееся в Кодексе, остается без каких-либо изменений.

32. Автор сообщения не имел каких-либо других возможностей для оспаривания нарушений, в частности для оспаривания действий физических лиц или бездействия компетентных органов в отношении судебного преследования нарушений.

С. Внутренние средства правовой защиты и приемлемость сообщения

33. С целью подтверждения своих утверждений, а также того, что внутренние средства правовой защиты отсутствовали, автор сообщения представляет пример своих попыток принять участие в процедурах уголовного судопроизводства, возбужденного в связи с направленной информацией о нарушениях Закона о торговле ресурсами дикой природы. Он также указывает на отсутствие каких-либо дополнительных средств правовой защиты.

34. В своем ответе соответствующая Сторона оспаривает приемлемость данного сообщения, во-первых, с учетом того, что оно связано с сообщением АССС/С/2010/48, и, во-вторых, в связи с тем, что автор сообщения не использовал существующие внутренние средства правовой защиты.

35. Соответствующая Сторона ссылается на выводы Комитета по сообщению АССС/С/2010/48, которые охватывали вопрос о процессуальной правоспособности НПО в области экологического права в отношении процедур выдачи разрешений, секторальных административных процедур и гражданского права. Она утверждает, что аспекты административного производства, поднятые в настоящем сообщении, уже были охвачены сообщением АССС/С/2010/48, а вопрос о правах участия НПО и других представителей общественности в уголовном или административно-уголовном производстве выходит за рамки прав, предоставляемых в соответствии с Конвенцией.

36. Соответствующая Сторона также отмечает, что автор сообщения не использовал существующие средства правовой защиты, предусмотренные в законах об экологической ответственности и экологической информации.

³ См. приложение 1 к сообщению (перевод этого решения был представлен автором сообщения).

37. Соответствующая Сторона сначала ссылается на применимые правовые нормы ЕС, касающиеся экологической ответственности. Согласно пункту 1 а) статьи 2 Директивы 2004/35/СЕ Европейского союза (ЕС) об экологической ответственности (Директива об экологической ответственности)⁴, "экологический ущерб" означает "ущерб, который наносится охраняемым видам и естественным средам обитания и к которому относится любой ущерб, оказывающий существенное вредное влияние на достижение или поддержание необходимого статуса таких сред или видов". В этой директиве далее определяются охраняемые виды и естественные среды обитания (пункт 3 статьи 2) с указанием ссылок на Директивы ЕС, касающиеся птиц и сред обитания⁵. Поэтому Директива об экологической ответственности охватывает вопросы, касающиеся диких птиц, естественных сред обитания и дикой фауны и флоры. Земельные законы об экологической ответственности, такие как Венский и Бургенландский законы об экологической ответственности, транспонируют правовые нормы ЕС в национальную правовую систему, и НПО могут представлять просьбы о возбуждении судебного преследования и имеют также доступ к суду другого независимого и беспристрастного государственного органа, такого как Независимый административный сенат (Unabhängiger Verwaltungssenat). Соответствующая Сторона также указывает, что она в настоящее время рассматривает возможность расширения сферы применения Директивы об экологической ответственности.

38. По словам соответствующей Стороны, автор сообщения мог также направить просьбу о предоставлении информации о "природных объектах", "биологическом разнообразии и его компонентах" и "мерах или деятельности, предназначенной для защиты этих элементов" согласно Закону об экологической информации.

D. Вопросы существа

39. Автор сообщения утверждает, что НПО и другие представители общественности не имеют никакой возможности получить доступ к правосудию в рамках административно-уголовного производства и уголовного судопроизводства в отношении нарушений положений национального законодательства, касающихся окружающей среды. Накопленный автором сообщения опыт свидетельствует о том, что в случае административно-уголовного производства автор сообщения не получил доступа к информации, касающейся правонарушения, в отношении которого он направил представление (например, информации о том, приняли ли компетентные органы последующие меры и, если да, какие); а в случае уголовного судопроизводства ему не были предоставлены ни доступ к соответствующей информации о правонарушении, о котором он сообщил, ни процессуальная правоспособность в качестве третьей стороны или даже жертвы, хотя цель его деятельности тесно связана с этим правонарушением, а его правовые интересы, как представляется, являются вполне очевидными. Поэто-

⁴ Директива 2004/35/СЕ Европейского парламента и Совета от 21 апреля 2004 года об экологической ответственности, направленная на предотвращение экологического ущерба и устранение его последствий.

⁵ Директива 2009/147/ЕС Европейского парламента и Совета от 30 ноября 2009 года об охране диких птиц (она является кодифицированной версией директивы 79/409/ЕЕС с внесенными поправками); и директива Совета 92/43/ЕЕС от 21 мая 1992 года об охране естественных сред обитания и дикой флоры и фауны с внесенными поправками.

му автор сообщения утверждает, что соответствующая Сторона не соблюдает пункт 3 статьи 9 Конвенции.

40. Автор сообщения также утверждает, что в связи с полным отсутствием средств правовой защиты для НПО в контексте административно-уголовного производства и уголовного судопроизводства соответствующая Сторона не соблюдает пункт 4 статьи 9 Конвенции.

41. В ходе обсуждения, состоявшегося в Комитете 26 сентября 2012 года, автор сообщения также подчеркнул, что обращение к услугам Омбудсмана по вопросам окружающей среды (Омбудсмен по окружающей среде) в Австрии не может рассматриваться в качестве средства правовой защиты, поскольку сам он действует в качестве административного органа, который не всегда обладает процессуальной правоспособностью в процедурах пересмотра принятых решений, и что действующие в Австрии законы об экологической ответственности не охватывают такие аспекты, как охота, охрана природы или другие виды жестокого обращения с животным, а применяются лишь в случаях возникновения серьезных негативных последствий для того или иного вида. В порядке иллюстрации своих утверждений автор сообщения проинформировал Комитет об обстоятельствах, в которых животные подвергались жестокому обращению (уничтожение популяции лягушек возле пруда, демонстрация моделей одежды с участием гепарда и использование лисицы для обучения охотничьих собак), или о других нарушениях (сброс сточных вод, образующихся на птицеводческой ферме, вблизи от участка проекта "Натура-2000"), однако представители общественности, которые сообщили об этих случаях, не могли проверить, действительно ли было возбуждено уголовное преследование в связи с совершенными преступлениями, и не имели возможности принять последующие меры в случае отклонения этих жалоб.

42. Соответствующая Сторона утверждает, что она не нарушает каких-либо положений Конвенции в контексте настоящего дела. В ходе обсуждений, состоявшихся в Комитете, соответствующая Сторона признала возможные недостатки, существующие в нынешней системе, однако отметила, что они устраняются в процессе реализации предыдущих рекомендаций Комитета в рамках системы административных судов страны на федеральном и земельном уровнях.

43. Помимо возражений в отношении приемлемости данного сообщения (см. выше), соответствующая Сторона в качестве своего главного аргумента заявила, что положения о доступе к правосудию, содержащиеся в Конвенции, не распространяются на процедуры уголовного судопроизводства и не включают в себя вопросы о защите животных за пределами их сред природного обитания (на месте) или вопросы о благополучии животных в более широком смысле (например, защита животных от пыток). По мнению соответствующей Стороны, в Конвенции отсутствуют какие-либо положения, в которых Сторонам предлагалось бы предоставлять НПО конкретные права принимать участие или даже права выступать с обвинениями в ходе уголовного или административно-уголовного судопроизводства. В ходе такого судопроизводства НПО заслушиваются в суде или государственными прокурорами в качестве свидетелей, экспертов или частных обвинителей. Основная цель действующей в Австрии системы уголовного и административно-уголовного судопроизводства заключается в реализации прав государства в соответствии с публичным уголовным правом.

44. В частности, соответствующая Сторона привлекает внимание к формулировкам, используемым в Конвенции. В пункте 3 статьи 9 указывается, что представители общественности могут "оспаривать", но не "подвергать наказанию". В пункте 4 статьи 9 содержатся ссылки на процедуры, упомянутые в трех пре-

дыдущих пунктах. Пункт 1 статьи 9 касается просьб о доступе к информации. Что касается этого аспекта, то в Законах об экологической информации (Umweltinformationsgesetze), принятых на федеральном и земельном уровнях, отражены обязательства, предусматриваемые этим положением. Пункт 2 статьи 9 касается доступа к правосудию с целью получения разрешения на осуществление деятельности, предусмотренной в статье 6; однако ни в статье 6, ни в каком-либо другом положении Конвенции не содержится четких ссылок на процедуры уголовного или административно-уголовного производства.

45. Соответствующая Сторона утверждает, что некоторые законодательные акты, на которые ссылается автор сообщения, в частности Закон о защите животных и Закон о торговле ресурсами дикой природы, не охватываются положениями Конвенции. Она отмечает, что определение понятия "экологическая информация", содержащееся в пункте 3 статьи 2 Конвенции, свидетельствует о том, что термин "окружающая среда" включает в себя природную, культурную и антропогенную среду и может относить такой элемент, как защита животных, к какой-либо более широкой категории, в особенности такой, как сохранение видов, биологического разнообразия и флоры, фауны и сред обитания; однако этот термин не распространяется на защиту животных в более узком смысле, например на защиту домашних животных или на торговлю видами, находящимися под угрозой исчезновения. В этом смысле утверждения автора сообщения (включая примеры использования гепарда при демонстрации моделей одежды или лисицы для обучения охотничьих собак) выходят за сферу действия положений Конвенции.

46. Соответствующая Сторона повторяет, что доступ к правосудию в соответствии с Орхусской конвенцией не распространяется на процедуры уголовного судопроизводства, и считает, что защита животных в соответствии с положениями Конвенции включает в себя только их защиту в их естественной природной среде в Австрии. Она утверждает, что помимо возможностей, предоставляемых согласно Директиве ЕС об экологической ответственности, включенной в положения национального законодательства, представители общественности могут получать доступ к правосудию путем использования средств судебной защиты по гражданскому праву и обращения в Управление омбудсмена по окружающей среде. Тем не менее соответствующая Сторона допускает, что существующая ситуация не является удовлетворительной, и считает, что те изменения, которые она намерена внести в рамках последующей деятельности по выполнению рекомендаций Комитета по сообщению АССС/С/2010/48, позволят расширить процессуальную правоспособность НПО с тем, чтобы они могли реагировать на вопросы, поднятые в данном сообщении.

III. Рассмотрение и оценка Комитетом

47. Австрия ратифицировала Орхусскую конвенцию 17 января 2005 года. Конвенция вступила для Австрии в силу 17 апреля 2005 года.

48. Главное утверждение, содержащееся в сообщении, заключается в том, что представители общественности, включая НПО, не имеют возможности получить доступ к административным или судебным процедурам для оспаривания действий или бездействия частных лиц и государственных органов, которые нарушают положения национального законодательства, касающегося окружающей среды, в соответствии с пунктом 3 статьи 9 Конвенции. Комитет принимает решение не рассматривать вопрос о предполагаемом несоблюдении положений пункта 4 статьи 9 Конвенции по существу, поскольку в данном деле утвержде-

ния об отсутствии эффективных средств правовой защиты (пункт 4 статьи 9) отнесены к категории утверждений о полном отсутствии каких-либо средств правовой защиты (пункт 3 статьи 9). Другими словами, если Комитет признает, что соответствующая Сторона не предоставляет каких-либо средств правовой защиты, как это предусмотрено пунктом 3 статьи 9, это будет также означать, что соответствующая Сторона не соблюдает положений пункта 4 статьи 9.

49. Что касается связи данного сообщения с сообщением АССС/С/2010/48, в котором вопрос о процессуальной правоспособности рассматривался в контексте средств правовой защиты, имеющихся в рамках демократических процедур выдачи разрешений (пункт 2 статьи 9) и административных и гражданских средств правовой защиты в связи с нарушениями национального законодательства, относящегося к окружающей среде, в частности секторальных и земельных законов, то Комитет отмечает, что нынешнее сообщение выходит за рамки сообщения АССС/С/2010/48, поскольку оно требует того, чтобы Комитет рассмотрел проблему доступа к процедурам административно-уголовного/уголовного судопроизводства по экологическим вопросам.

50. Первый вопрос, который следует рассмотреть, заключается в том, являются ли законы, на которые ссылается автор сообщения, "национальным законодательством, касающимся окружающей среды"; второй вопрос состоит в том, имеют ли представители общественности, включая НПО, какую-либо возможность осуществлять свои права в соответствии с Конвенцией в тех случаях, когда нарушение природоохранного законодательства влечет за собой применение процедур уголовного судопроизводства или административно-уголовного производства.

51. Прежде чем приступить к более глубокому изучению этих аспектов, Комитет хотел бы напомнить о том, что, как это указывается в пункте 3 статьи 9, "предусмотренные в национальном законодательстве критерии, если таковые существуют" не следует использовать в качестве предлога для введения или применения настолько строгих критериев, что они действительно исключают возможность для всех или почти всех природоохранных организаций или других представителей общественности оспаривать действия или бездействие, которые нарушают национальное законодательство, касающееся окружающей среды (см. выводы по сообщению АССС/С/2005/11 (Бельгия) (ЕСЕ/МР.РР/С/1/2006/4/Add.2, пункты 35–37) и АССС/С/2006/18 (Дания) (ЕСЕ/МР.РР/С/1/2008/5/Add.4, пункты 29–31)).

Национальное законодательство, касающееся окружающей среды (пункт 3 статьи 9)

52. Положения пункта 3 статьи 9 имеют своей целью предоставить представителям общественности доступ к адекватным процедурам для оспаривания действий и бездействия, которые нарушают положения законодательства, относящегося к окружающей среде, а также к средствам обеспечения выполнения и эффективности действующего законодательства, относящегося к окружающей среде (см. также выводы по сообщению АССС/С/2005/11 (Бельгия), пункт 34). Важно отметить, что в тексте Конвенции содержатся ссылки на "законодательство, относящееся к окружающей среде", а не на "природоохранное законодательство". Положения пункта 3 статьи 9 не ограничиваются "природоохранным законодательством", например законами, в названии или положениях которых вполне однозначно содержится термин "окружающая среда". Они, скорее, охватывают любой закон, который относится к окружающей среде, т.е. закон, действующий в рамках любой политики, включая, в частности, такие области, как

контроль за химическими веществами и управление отходами, планирование, транспортировка, добыча и эксплуатация природных ресурсов, сельское хозяйство, налогообложение или морское судоходство, который в целом может относиться к окружающей среде, или служить целям ее защиты, или наносить ей ущерб, или оказывать на нее какое-либо иное воздействие.

53. К "национальному законодательству" также относятся и действующие в том или ином государстве-члене правовые нормы ЕС. В этой связи следует указать, что действия и бездействие, которые могут нарушать постановления или директивы ЕС, но не национальные законы, имплементирующие эти правовые документы, могут также оспариваться согласно положениям пункта 3 (см. выводы по сообщению АССС/С/2006/18 (Дания), пункт 27).

54. Широкое понимание понятия "окружающая среда", используемого в рамках Конвенции, основывается на широком определении понятия "экологическая информация", содержащемся в пункте 3 статьи 2, которое также распространяется на такие аспекты, как "биологическое разнообразие и его компоненты, включая генетически измененные организмы". Тот факт, что компоненты биоразнообразия были выведены из среды их обитания, не обязательно означает, что они перестают рассматриваться в качестве таковых.

55. Законы о защите видов дикой природы и/или торговле видами, находящимися под угрозой исчезновения (включая их сбыт на внутреннем рынке, импорт и экспорт), также являются частью "законодательства, относящегося к окружающей среде", поскольку они не ограничиваются регулированием торговых отношений, а включают в себя обязательства в отношении того, каким образом следует обращаться с животными/видами и защищать их. Соответственно, эти законы содействуют охране окружающей среды или каким-либо иным образом воздействуют на нее. Кроме того, в тех случаях, когда законы Сторон, относящиеся к окружающей среде, применяются в отношении действий и бездействия, имеющих трансграничный или экстерриториальный характер или последствия, на эти действия и бездействие также распространяется действие положений пункта 3 статьи 9 Конвенции.

Доступ к административным или судебным процедурам и эффективные средства правовой защиты (пункты 3 и 4 статьи 9)

56. В своих выводах по сообщению АССС/С/2006/18 (Дания) Комитет отметил, что отсутствие у автора сообщения по этому делу возможности возбудить процедуры уголовного преследования само по себе не означает несоблюдение пункта 3 статьи 9, поскольку существовали другие средства для оспаривания этих действий и бездействия. Поэтому при рассмотрении нынешнего дела Комитет стремится также изучить вопрос о том, предоставляет ли действующая в соответствующей Стороне система какие-либо другие средства для оспаривания действий и бездействия частных лиц и государственных органов, которые нарушают положения ее национального законодательства, относящегося к окружающей среде.

57. Соответствующая Сторона конкретно ссылается на средства правовой защиты, которые имелись в распоряжении автора сообщения, в соответствии с законами об экологической ответственности и экологической информации. Комитет отмечает, что сфера применения этих законов не охватывает все аспекты, упомянутые в настоящем сообщении. Например, согласно положениям законов об экологической ответственности природоохранные организации могут приводить в действие механизмы для принятия мер в связи с предполагаемым ущербом (в форме поддающихся измерению негативных изменений), нанесенным

охраняемым видам и природным средам обитания, или предполагаемым значительным ущербом, причиненным водам и земле. Как уже отмечалось ранее в предыдущем разделе, следует понимать, что сфера действия понятия "окружающая среда", используемого в Конвенции, выходит за рамки этих аспектов экологического воздействия. Как представляется, соответствующей Стороне было известно о наличии несоответствий в ее системе, и в ходе обсуждения она указала на возможность внесения поправок в законы об экологической ответственности, с тем чтобы также учесть ситуации, описываемые в настоящем сообщении.

58. В соответствии с Австрийским законом об экологической ответственности, принятым соответствующей Стороной в порядке осуществления Директивы ЕС об экологической ответственности, НПО имеют возможность подавать жалобы и приобретать процессуальную правоспособность в рамках гражданского судопроизводства только в том случае, когда окружающей среде наносится конкретный ущерб. И даже в таких случаях НПО обладают процессуальной правоспособностью в отношении только той части судебного процесса, которая имеет отношение к мерам предосторожности и компенсации за уже нанесенный экологический ущерб.

59. Согласно законодательству соответствующей Стороны, принятому на национальном и/или земельном уровнях, некоторые действия и/или бездействие, которые могут оказывать воздействие на окружающую среду, могут оспариваться в рамках административно-уголовного или уголовного судопроизводства. Представители общественности, включая природоохранные НПО, не могут участвовать в этом разбирательстве, однако при этом автор сообщения указывает, что они не имеют каких-либо других средств, требуемых в соответствии с пунктом 3 статьи 9 Конвенции, для оспаривания таких действий или бездействия государственных органов или частных лиц, которые нарушают положения национальных законов об окружающей среде.

60. Кроме того, представители общественности, включая НПО, не могут использовать свои права, предусмотренные в Австрийском законе об экологической ответственности, в контексте уголовно-административного/уголовного судопроизводства или в качестве эффективных средств правовой защиты для оспаривания действий и бездействия, которые нарушают положения законов соответствующей Стороны, относящихся к окружающей среде.

61. Соответствующая Сторона ссылается на использование возможностей института омбудсмена по окружающей среде. Комитет уже изучил функции омбудсмена по окружающей среде, установленные согласно законодательству соответствующей Стороны (выводы по сообщению АССС/С/2010/48 (Австрия), пункт 74), и отметил, что, во-первых, его полномочия могут быть ограничены, поскольку он не наделен процессуальной правоспособностью в рамках процедур, предусмотренных во многих отраслевых законах, касающихся окружающей среды, а, во-вторых, пользуясь своим дискреционным правом, он может решить не подавать судебный иск, несмотря на соответствующую просьбу представителя общественности, включая НПО. Соответствующая Сторона указывает, что в настоящее время обсуждаются предложения об изменении статуса этого учреждения. Она также отмечает, что омбудсмены по окружающей среде, действующие в некоторых землях, решили принимать необходимые меры в случае поступления просьбы от представителей общественности, хотя закон и не обязывает их делать это. С учетом ограниченной роли, которую играет институт омбудсмена, Комитет не считает, что возможность направления жалоб омбудсмену является средством для оспаривания действий и бездействия частных

лиц и государственных органов, которые нарушают положения национального законодательства, относящегося к окружающей среде, в соответствии с требованиями пункта 3 статьи 9 Конвенции.

62. На основе полученной от соответствующей Стороны информации о том, каким образом она намерена выполнять рекомендации Комитета по сообщению АССС/С/2010/48, Комитет считает, что на нынешнем этапе слишком рано проводить оценку того, позволят ли обсуждаемые изменения, вносимые в Закон об экологической ответственности, статус института омбудсмена по окружающей среде или другие законы конструктивно решить некоторые или все вопросы, поднятые в настоящем сообщении. Соответствующая Сторона приступила к проведению межминистерских совещаний, однако не представила, например, каких-либо предварительных законопроектов, которые Комитет мог бы рассматривать как свидетельства возможного соблюдения данной Стороной положений Конвенции.

63. Комитет приходит к выводу о том, что в некоторых случаях представители общественности, включая природоохранные НПО, не имели каких-либо средств для доступа к административным или судебным процедурам с целью оспаривания действий или бездействия государственных органов и частных лиц, которые нарушают положения национального законодательства, включая нормы административно-уголовного и уголовного права, относящиеся к окружающей среде, в частности положения законов, касающихся торговли ресурсами дикой природы, охраны природы и защиты животных. Хотя отсутствие доступа к процедурам уголовного или административно-уголовного судопроизводства как таковое не означает несоблюдения существующих требований, отмечаемое в настоящем деле отсутствие каких-либо административных или судебных процедур для оспаривания действий или бездействия, которые нарушают положения национального законодательства, относящегося к окружающей среде, равносильно несоблюдению положений пункта 3 статьи 9 в сочетании с пунктом 4 статьи 9 Конвенции. По этим причинам Комитет считает, что соответствующая Сторона не соблюдает положения пункта 3 статьи 9 в сочетании с пунктом 4 статьи 9 Конвенции.

64. Комитет не исключает возможности того, что в ходе выполнения рекомендаций по решению АССС/С/2010/48 соответствующая Сторона также решит вопросы, указанные в настоящем сообщении. В этой связи Комитет напоминает соответствующей Стороне, что в ходе внесения любых поправок она должна принимать во внимание тот факт, что предусмотренный в пунктах 3 и 4 статьи 9 доступ к правосудию требует не только наличия у представителей общественности права обращаться в административные органы или органы прокуратуры в связи с незаконной деятельностью. Представители общественности должны также иметь доступ к административным или судебным процедурам для оспаривания действий или бездействия частных лиц или государственных органов, когда они считают, что такие действия или бездействие равносильны преступным деяниям или административным правонарушениям. Такой доступ может предоставляться как в рамках административно-уголовных/уголовных процедур, так и за их пределами.

IV. Выводы и рекомендации

A. Основные выводы в отношении несоблюдения

65. Комитет приходит к выводу о том, что, поскольку представители общественности, включая природоохранные НПО, не имеют в некоторых случаях каких-либо возможностей для получения доступа к административным или судебным процедурам для оспаривания действий или бездействия государственных органов и частных лиц, которые нарушают положения национального законодательства, включая нормы административно-уголовного и уголовного права, относящегося к окружающей среде, в частности положения законов, касающихся торговли ресурсами дикой природы, охраны природы и защиты животных, соответствующая Сторона не соблюдает положений пункта 3 статьи 9 в сочетании с пунктом 4 статьи 9 Конвенции (см. пункт 63 выше).

B. Рекомендации

66. В соответствии с пунктами 35 и 37 b) приложения к решению I/7 Комитет предлагает Совещанию Сторон рекомендовать соответствующей Стороне в ходе выполнения рекомендаций по сообщению АССС/С/2010/48 также обеспечить, чтобы представители общественности, включая НПО, имели доступ к адекватным и эффективным административным или судебным процедурам и средствам правовой защиты для оспаривания действий или бездействия частных лиц и государственных органов, которые нарушают положения национального законодательства, включая нормы административно-уголовного и уголовного права, относящегося к окружающей среде.