



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.
GENERAL

ECE/MP.PP/C.1/2005/2/Add.5
14 March 2005

RUSSIAN
Original: ENGLISH

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

ДОКЛАД О РАБОТЕ СЕДЬМОГО СОВЕЩАНИЯ

Добавление

ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

в отношении соблюдения Туркменистаном обязательств по Орхусской конвенции
в случае с Законом "Об общественных объединениях"
(Сообщение АССС/С/2004/05, представленное "Биотикой" (Республика Молдова))

Приняты Комитетом по вопросам соблюдения Орхусской конвенции 18 февраля 2005 года

Введение

1. 15 марта 2004 года секретариат, получив определенную информацию публичного характера о новом Законе Туркменистана "Об общественных объединениях" и действуя в соответствии со своим мандатом в рамках пункта 17 приложения к решению I/7, письменно обратился к правительству Туркменистана с просьбой представить дополнительную информацию по данному вопросу. Правительство Туркменистана признало факт получения письма в ответе от 26 марта 2004 года, но не предоставило ответа по существу поднятых вопросов.

2. 10 мая 2004 года молдавская неправительственная организация "Биотика" представила Комитету сообщение, в котором содержались утверждения о несоблюдении Туркменистаном своих обязательств по пунктам 4 и 9 статьи 3 Орхусской конвенции.
3. В сообщении говорилось о недавно принятом Законе Туркменистана "Об общественных объединениях". В нем утверждалось, что Сторона, приняв в ноябре 2003 года этот Закон, в котором устанавливался новый режим регистрации, деятельности и ликвидации неправительственных организаций, нарушила положения пункта 4 статьи 3 Конвенции, обязывающие ее обеспечивать надлежащее признание объединений, организаций или групп, способствующих охране окружающей среды, оказывать им соответствующую поддержку и обеспечивать соответствие своей национальной правовой системы этому обязательству. В нем также содержались утверждения о несоблюдении Стороной своего обязательства по пункту 9 статьи 3, предполагающего предоставление общественности возможности для осуществления своих прав по Конвенции без дискриминации по признаку гражданства, национальной принадлежности, местожительства или местонахождения его зарегистрированного центра деятельности. Это сообщение содержало несколько приложений, включая мнения одной международной организации.
4. В своем сообщении авторы просили о том, чтобы часть его сохранила конфиденциальный характер. Комиссия сочла, что эту просьбу следует выполнить, исходя из пункта 29 решения I/7 (см. МР.РР/С.1/2004/4, пункт 30). С отредактированным текстом сообщения можно ознакомиться на сайте:
<http://www.unece.org/env/pp/pubcom.htm>.
5. Это сообщение было препровождено соответствующей Стороне 18 мая 2004 года после того, как оно в предварительном порядке было признано приемлемым. По истечении шестимесячного срока от соответствующей Стороны никаких писем более получено не было; соответствующая Сторона не представила какой-либо информации совещанию Комитета, на котором обсуждался данный вопрос, и не приняла в нем участия.
6. Кроме того, правительство Туркменистана не ответило на послание секретариата в рамках срока, установленного в пункте 17 приложения к решению I/7. Тем не менее Комитет решил заняться этим вопросом в контексте рассмотрения сообщения, которое касалось той же темы, а не рассматривать его на основе рекомендации секретариата.

7. На своем четвертом совещании Комитет (MP.PP/C.1/2004/4, пункт 18) в предварительном порядке решил, что сообщение является приемлемым при том условии, что оно будет рассмотрено вновь в случае получения каких-либо комментариев от соответствующей Стороны. Это решение никак не было оспорено. Поэтому Комитет подтверждает приемлемость сообщения.

8. Комитет обсудил сообщение на своем шестом совещании (15-17 декабря 2004 года). Ни автор сообщения, ни соответствующая Сторона не проявили интереса к тому, чтобы принять участие в обсуждении.

9. В соответствии с пунктом 34 приложения к решению I/7, 1 февраля 2005 года проект выводов и рекомендаций был препровожден для комментариев соответствующей Стороне и авторам сообщения. Соответствующей Стороне и авторам сообщения было предложено представить комментарии, если у них таковые имелись, к 14 февраля 2005 года. Комментарии были получены от авторов сообщения. Изучив эти комментарии, Комитет принял их во внимание при принятии окончательного решения и внес коррективы в выводы и рекомендации в тех случаях, когда комментарии, по его мнению, меняли характер изложения фактов или порядка рассмотрения, оценки или содержание выводов по данному делу.

I. КРАТКОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ ФАКТОВ¹

10. 21 октября 2003 года в Туркменистане был принят новый Закон "Об общественных объединениях". Этот закон отменил ранее действовавший Закон об общественных объединениях от 12 ноября 1991 года. Некоторые положения нового Закона вызвали на международном уровне обеспокоенность относительно положения неправительственных организаций (НПО), в том числе экологических.

11. Закон, в частности, содержит следующие положения:

а) в статье 5 Закона предусматривается, что учредителями, членами или участниками общественных объединений (если членство не предусматривается их уставами) могут быть только граждане Туркменистана, если иное не установлено данным Законом, а также другими законами об отдельных видах общественных объединений. Сам Закон разрешает иностранным гражданам быть только членами международных объединений;

b) в пунктах 3 и 4 статьи 13 Закона определяется, что объединения, деятельность которых в соответствии с уставными целями распространяется на всю территорию Туркменистана или большинство его велаятов, признаются общенациональными общественными объединениями, а к местным общественным объединениям относятся объединения, деятельность которых в соответствии с уставными целями распространяется на территорию велаята, города, этрапа, поселка и села;

c) в статье 15 Закона предусматривается, что, хотя создать общественное объединение могут пять граждан Туркменистана, для регистрации национального объединения требуется 500 членов-учредителей;

d) в пункте 3 статьи 17 Закона запрещается деятельность незарегистрированного общественного объединения. Любое лицо, осуществляющее деятельность от имени незарегистрированного общественного объединения, несет ответственность в соответствии с законодательством Туркменистана;

e) в пункте 2 статьи 28 Закона предусматривается, что министерство юстиции Туркменистана может отменить регистрацию общественного объединения, если оно в основном перешло на предпринимательскую деятельность или если осуществление предусмотренной уставом цели становится невозможным. В пункте 3 этой же статьи также предусматривается, что, если общественному объединению в течение года будет сделано более двух письменных предупреждений или указаний об устранении нарушений национального законодательства или, если оно не представляет министерству юстиции обновленных сведений, подлежащих регистрации в течение одного года, указанное министерство может подать в суд заявление о ликвидации этого объединения;

f) в пункте 3 статьи 2 Закона предусматривается, что если международными договорами Туркменистана установлены иные правила, чем содержащиеся в настоящем законе, то применяются правила международных договоров;

g) в статье 32 Закона говорится, что общественные объединения могут быть ликвидированы, в частности, в случае нарушения национального законодательства, а также за непредставление органам власти информации о каких-либо изменениях в сведениях, которые подлежат регистрации.

12. Новый Закон вступил в силу 21 ноября 2003 года. Согласно имеющейся в распоряжении Комитета информации, данные относительно осуществления Закона представляют собой следующее:

а) после вступления этого закона в силу министерство юстиции Туркменистана ликвидировало в Туркменистане большинство природоохранных неправительственных организаций и оставило лишь одно экологическое общественное объединение "Общество по защите природы", что является частью открыто провозглашенной политики, в соответствии с которой в каждом секторе должна существовать только одна НПО;

б) вскоре после вступления в силу нового Закона "Об общественных объединениях" деятельность некоторых экологических НПО была прекращена соответствующими судами по просьбе министерства юстиции на основе пункта 2 статьи 28 и статьи 32 даже без представления письменных уведомлений с требованием об устранении нарушений национального законодательства, что противоречит положениям статьи 28 нового Закона;

с) министерство юстиции проявляет нежелание принимать какие-либо новые просьбы о регистрации общественных объединений, ссылаясь на большой объем работы, связанной с перерегистрацией старых объединений;

д) каких-либо средств правовой защиты для того, чтобы оспорить решения министерства, о которых говорилось в пунктах б) и с), не существовало.

II. РАССМОТРЕНИЕ И ОЦЕНКА ДАННОГО ДЕЛА КОМИТЕТОМ

13. Туркменистан сдал на хранение документ о присоединении к Конвенции 21 июня 1999 года. Для Туркменистана Конвенция вступила в силу 30 октября 2001 года.

14. При определении фактов, относящихся к данному делу, Комитет, помимо изучения информации, содержащейся в сообщении, также рассмотрел некоторую другую информацию публичного характера - например, анализ, проведенный Международным центром некоммерческого права (МЦНП). С этим анализом можно ознакомиться на сайте: http://www.icnl.org/car/Acts/TM_PA_Act_Comments_ICNL_11_14_2003.doc

15. В сообщении, как представляется, главным образом рассматривается ограничительный характер Закона. Поэтому Комитет попытался оценить соответствие Закона Конвенции с этой точки зрения.

16. Как говорилось в пункте 11 а) выше, Закон в своей статье 5 в основном ограничивает членский состав туркменских общественных объединений гражданами Туркменистана. Неправительственные организации, объединяя опыт и ресурсы, как правило, обладают большими возможностями по эффективному осуществлению своих прав по Конвенции,

чем отдельные представители общественности. Кроме того, определенные права, предоставляемые "заинтересованной общественности" (например, в соответствии с пунктами 2, 5 и 6 статьи 6 и пунктом 2 статьи 9), имеют больше гарантий в отношении зарегистрированных природоохранных НПО, чем отдельных представителей общественности, которым, может быть, необходимо продемонстрировать, например, что их материальные интересы непосредственно зависят от того, будут ли они признаны в качестве "заинтересованной общественности". Следовательно, лишение иностранных граждан и лиц без гражданства возможности учреждать НПО и участвовать в их деятельности может представлять собой несправедливую дискриминацию по отношению к ним. Поэтому Комитет считает, что статья 5 Закона не соответствует пункту 9 статьи 3 Конвенции.

17. Что касается территориальных ограничений на деятельность НПО, то оценка этих положений в контексте всего Закона, в особенности если сравнивать их со статьей 21 о правах общественных объединений, не указывает на наличие ограничения на деятельность общественных объединений при осуществлении мер регионального или национального масштаба, если это связано с защитой их местных интересов.

18. Как представляется, статья 13 в сочетании со статьей 15 Закона ограничивает территориальную сферу деятельности, особенно по отношению к общенациональным организациям, которым необходимо иметь достаточно большое членство: общенациональную деятельность могут проводить лишь организации, насчитывающие более 500 членов. При этом возникает вопрос, может ли такое положение по сути ограничивать права, связанные с участием и доступом к правосудию, предусмотренные Конвенцией, территорией одного муниципалитета.

19. Поскольку большинство региональных и национальных экологических проблем естественным образом затрагивает интересы, связанные с защитой окружающей среды на местном уровне, то, как представляется, территориальная сфера деятельности местных НПО существенно ограничена. Если бы новое законодательство не предоставляло местным НПО как таковым возможностей участия в принятии решений по проектам, осуществляемым в других районах страны, или общенациональным проектам, программам и т.д., то это не соответствовало бы положениям Конвенции. Однако, поскольку Комитет не располагает достаточной информацией о фактическом осуществлении статьи 13 в сочетании со статьей 15, на данном этапе ему трудно определить, могут ли эти положения как таковые представлять собой несоблюдение положений статьи 6 и пункта 2 статьи 9 Конвенции в сочетании с пунктом 5 статьи 2.

20. Что касается пункта 3 статьи 17 Закона, то Комитет отмечает, что Конвенция не исключает возможности осуществления Сторонами в определенных пределах регулирования и мониторинга деятельности неправительственных организаций в рамках их юрисдикции и что она не содержит требования относительно регулирования или отмены регулирования деятельности незарегистрированных организаций. Следовательно, данный вопрос относится к сфере суверенной компетенции каждой Стороны. Однако всякое такое регулирование следует осуществлять таким образом, чтобы не наносить ущерб цели Конвенции и не вступать в противоречие с ее положениями. Учитывая доводы, изложенные в пункте 16 выше, представителей общественности не следует лишать возможности более эффективно осуществлять свои права, предусмотренные Конвенцией, при образовании НПО или участии в их деятельности.

21. В этой связи сочетание запрета на деятельность незарегистрированных объединений с чрезмерно сложными процедурами и требованиями, касающимися регистрации, установленными в соответствии с туркменским Законом "Об общественных объединениях", действительно представляются подлинным препятствием на пути к полному осуществлению прав общественности. В самом деле, трудно понять, как подобное сочетание можно совместить с требованием пункта 4 статьи 3 Конвенции о том, чтобы каждая Сторона обеспечивала надлежащее признание объединений, организаций или групп, способствующих охране окружающей среды, и обеспечивала соответствие своей национальной правовой системы этому обязательству. Учитывая факты, изложенные в пункте 12 выше, Комитет считает, что имеется достаточно свидетельств, подтверждающих, что пункт 3 статьи 17 Закона и порядок его осуществления не соответствуют пункту 4 статьи 3 Конвенции.

22. Комитет принимает к сведению, что в статье 2 Закона устанавливается приоритет международных соглашений над его положениями. Однако Комитет считает, что, приняв после вступления в силу Конвенции Закон, содержащий положения, которые не соответствуют требованиям Конвенции, Сторона не обеспечила, чтобы в нем соблюдались положения Конвенции. Таким образом, она не создала четкую, открытую и согласованную структуру для осуществления Конвенции, что требуется в пункте 1 статьи 3, а скорее поступила наоборот. Это мнение подтверждается тем фактом, что на практике национальные органы и суды часто с неохотой прямо применяют положения международных договоров.

23. В заключение Комитет отмечает, что, хотя некоторые из рассмотренных положений не соответствуют требованиям Конвенции, проанализировать многие другие положения Закона, не имея более подробной информации о том, как они толкуются и осуществляются, не представляется возможным. Это относится к определению того,

могут ли меры, принимаемые властями в связи с несоблюдением положений Закона, приводить или уже ведут к несоблюдению пункта 8 статьи 3 Конвенции. В этой связи Комитет подчеркивает, что ему не удалось вступить в диалог с правительством соответствующей Стороны, о чем Комитет глубоко сожалеет.

III. ВЫВОДЫ

24. С учетом вышеизложенного Комитет принимает выводы и рекомендации, содержащиеся в нижеследующих пунктах, с тем чтобы довести их до сведения Совещания Сторон.

A. Основные выводы в отношении несоблюдения

25. Комитет считает, что статья 5 Закона "Об общественных объединениях" не соответствует пункту 9 статьи 3 Конвенции.

26. Комитет также считает, что статья 17 этого Закона не соответствует пункту 4 статьи 3 Конвенции.

27. Наконец, Комитет отмечает, что, приняв положения, не соответствующие пункту 9 статьи 3 и пункту 4 статьи 3 Конвенции, соответствующая Сторона перестала соблюдать требование, содержащееся в пункте 1 статьи 3, о создании и поддержании четкой, открытой и согласованной структуры для осуществления положений Конвенции.

B. Рекомендации

28. Комитет, действуя на основе пункта 35 приложения к решению I/7 и отмечая с сожалением, что соответствующая Сторона не представила ответа на сообщения в соответствии с требованиями, изложенными в этом приложении, рекомендует Совещанию Сторон:

а) просить правительство Туркменистана внести поправки в Закон "Об общественных объединениях", с тем чтобы привести все его положения в соответствие с Конвенцией;

б) рекомендовать правительству Туркменистана незамедлительно принять соответствующие промежуточные меры с целью обеспечения того, чтобы положения этого Закона в максимально возможной степени осуществлялись в соответствии с требованиями Конвенции;

с) также рекомендовать, чтобы правительство Туркменистана осуществило меры, о которых говорится в пунктах а) и б) выше, при участии общественности и, в частности, соответствующих национальных и международных организаций, включая неправительственные организации;

д) далее рекомендовать, чтобы правительство Туркменистана разработало и обнародовало официальные инструкции по толкованию положений этого Закона, с учетом соответствующих положений и норм Конвенции;

е) предложить правительству Туркменистана представить Совещанию Сторон через Комитет по вопросам соблюдения не позднее чем за четыре месяца до начала третьего совещания Сторон доклад о мерах, принятых в осуществление рекомендаций, изложенных в подпункте а);

ф) просить секретариат или, по мере необходимости, Комитет по вопросам соблюдения и призвать соответствующие международные и региональные организации и финансовые учреждения предоставлять Туркменистану консультации и помощь в тех областях, где это необходимо, для преодоления препятствий, мешающих осуществлению этих мер.

Примечание

¹ Настоящая глава содержит только основные факты, которые были сочтены актуальными в связи с вопросом о соблюдении и которые были представлены Комитету и рассмотрены им.