

Distr.
RESTRICTED*

CCPR/C/50/D/431/1990
24 March 1994
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

КОМИТЕТ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
Пятидесятая сессия

РЕШЕНИЯ

Сообщение № 431/1990

Представлено: О. Сара и др.
[представлены адвокатом]

Предполагаемые жертвы: Авторы сообщения

Государство-участник: Финляндия

Дата сообщения: 18 декабря 1990 года (первоначальное представление)

Справочная документация: Предыдущие решения - Решение Специального докладчика от 12 февраля 1991 года в соответствии с правилом 91 (в виде документа не издавалось)
- ССРР/С/42/Д/431/1990 (решение о приемлемости от 9 июля 1991 года)

Дата настоящего решения: 23 марта 1994 года

Пересмотренное решение о приемлемости

[Приложение]

* Просьба ко всем лицам, имеющим настоящий документ, уважать и соблюдать его конфиденциальный характер.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Решение Комитета по правам человека в соответствии с пунктом 4 статьи 5
Факультативного протокола к Международному пакту о гражданских и
политических правах
- пятидесятая сессия -

относительно

Сообщения № 431/1990*

Представлено: О. Сара и др.
[представлены адвокатом]

Предполагаемые жертвы: Авторы сообщения

Государство-участник: Финляндия

Дата сообщения: 18 декабря 1990 года

Дата решения о приемлемости: 9 июля 1991 года

Комитет по правам человека, созданный на основании статьи 28 Международного пакта о гражданских и политических правах,

собралась 23 марта 1994 года,

отменив в соответствии с пунктом 4 правила 93 своих правил процедуры предыдущее решение о приемлемости от 9 июля 1991 года,

принимает следующее:

Пересмотренное решение о приемлемости

1. Авторами сообщения от 18 декабря 1990 года являются граждане Финляндии гг. О. Сара, Й. Нёккёльёорви, О. Хирвасвоупио и г-жа А. Аёрелё. Они утверждают, что они являются жертвами нарушения Финляндией статьи 27 Международного пакта о гражданских и политических правах. Их представляет адвокат.

Факты, представленные авторами:

2.1. Авторы, саамского происхождения, занимаются оленеводством. Совместно с комитетами оленеводов (кооперативные органы, созданные для регулирования оленеводства в Финляндии) они представляют значительную часть оленеводов в

* Предано гласности по решению Комитета по правам человека.

финляндской Лапландии. Г-н Сара является главой Салливаарского комитета оленеводов, а г-н Нёккёлёйорви – его заместителем; г-н Хирвасвоупио возглавляет Лаппский комитет оленеводов. По численности оленей Салливаарский комитет оленеводов является вторым по величине в Финляндии, а Лаппский комитет оленеводов – третьим.

2.2. 16 ноября 1990 года парламент Финляндии принял законопроект 42/1990 под названием "Закон о дикой природе" (erämaalaki), который вступил в силу 1 февраля 1991 года. Этот законопроект был принят в результате с трудом достигнутого компромисса после затянувшихся споров между саами, лоббистами, выступающими за охрану окружающей среды, и Управлением лесного хозяйства Финляндии о масштабах вырубке леса в северных районах Финляндии, находящихся вблизи и севернее полярного круга. В соответствии с положениями этого Закона в некоторых конкретно оговоренных районах вырубка леса запрещается, а в других районах, именуемых "районами экологического лесничества" (luonnonmukainen metsänhoito), она разрешается. На другую, третью по счету, категорию лесных районов действие этого Закона не распространяется.

2.3 Важной причиной принятия упомянутого Закона, нашедшей отражение в статье 1, является защита саамской культуры и, в частности, традиционных видов хозяйственной деятельности саами. Однако статья 3 свидетельствует о том, что в основе ratio legis Закона лежит концепция государственной собственности и ее распространение на необитаемые районы финляндской Лапландии. Авторы отмечают, что концепция государственной собственности на эти районы давно уже оспаривается саами. В частности, в соответствии со статьей 3 вся будущая деятельность по вырубке леса в этих районах, используемых саами для оленеводства, будет находиться под контролем различных правительственных органов. Так, согласно статье 7 Закона, на Центральный совет по лесному хозяйству (ЦСЛХ) (metsähallitus) возлагается задача по планированию как использования, так и сохранения (hoito-ja käyttösuunnitelma) необитаемых районов. Хотя министерство по охране окружающей среды (ympäristöministeriö) может утверждать или отклонять предлагаемые Советом планы, оно не может их изменять.

2.4 Авторы утверждают, что оленеводческий район, который они используют для выпаса своих оленей зимой, до сих пор являлся девственным уголком дикой природы. В настоящее время граница между муниципалитетами Соданкиле и Инари разделяет этот необитаемый район на две отдельные территории, на которых действуют два самостоятельных комитета оленеводов. В соответствии с Законом о дикой природе наибольшая часть района, в котором авторы разводят оленей, совпадает с необитаемым районом Хаммастунтури; другие части не совпадают с ним и поэтому могут контролироваться ЦСЛХ. В соответствии с предварительными планами, утвержденными Советом, лишь небольшие участки района оленеводства авторов сообщения подпадут под действие запрета на вырубку леса, в то время как основная его часть, совпадающая с необитаемым районом Хаммастунтури, станет зоной так называемого "экологического лесничества". Точное определение этой концепции до сих пор отсутствует. Кроме того, на основании отдельных решений парламента, рубка леса в необитаемом районе Хаммастунтури не будет начата до утверждения министерством по охране окружающей среды плана использования и сохранения лесных районов. Вместе с тем утверждается, что Закон наделяет ЦСЛХ полномочиями, которые позволяют ему начать полномасштабные лесозаготовительные работы.

2.5 Во время представления сообщения в 1990 году авторы утверждали, что активная деятельность по заготовке леса в соответствии с Законом о дикой природе неизбежно начнется в районах, используемых ими для разведения северных оленей. В частности, без предварительных консультаций с авторами было начато строительство двух дорог в их районах выпаса оленей, и, как утверждается, эти дороги никоим образом не способствуют сохранению традиционного уклада

жизни авторов. Они утверждали, что эти дороги предназначаются для содействия лесозаготовительным работам в необитаемом районе Хаммастунтури в 1992 году и, по всей вероятности, за его пределами уже летом 1991 года. Строительство дороги уже ведется на участке длиной в шесть миль и шириной в 60 футов, расположенном в районах разведения северных оленей, используемых авторами. На участок строительства завезены бетонные сточные трубы, что, по утверждению авторов, подтверждает предположение о строительстве дороги для круглогодичного использования большегрузными грузовиками.

2.6 Авторы еще раз подчеркивают, что рассматриваемая территория является важным оленеводческим районом для Лаппского комитета оленеводов и что в этом районе им не нужны никакие дороги. По мнению Лаппского комитета оленеводов, он является последним сохранившимся уголком дикой природы; с точки зрения Салливаарского комитета оленеводов этот район составляет третью часть от площади лучших зимних пастбищ и имеет решающее значение для жизни северных оленей в экстремальных климатических условиях. Что касается транспортировки забитых оленей, то авторы утверждают, что забой оленей производится в специально отведенных для этого местах, которые расположены вблизи основных дорог, проходящих за пределами оленеводческого района. Салливаарский комитет оленеводов уже располагает современной бойней, и такую же бойню планирует построить Лаппский комитет оленеводов.

2.7 Авторы далее отмечают, что используемая ими для оленеводства в зимнее время территория с географической точки зрения представляет собой типичное водораздельное плоскогорье, расположенное между Северным Ледовитым океаном и Балтийским морем. Эти земли окружены болотами, покрывающими по крайней мере две трети всей территории. Как и в других водораздельных районах, здесь часто бывают обильные снегопады и дожди. Зимний сезон длится примерно на месяц дольше, чем в других районах. Климат оказывает непосредственное воздействие на окружающую среду этой территории, в частности на деревья (березы и ели), которые растут весьма медленно; в свою очередь деревья способствуют произрастанию двух видов лишайников, составляющих основу зимнего корма оленей. Авторы подчеркивают, что даже частичная вырубка леса сделает этот район неблагоприятным для оленеводства по крайней мере на 100 лет и, возможно, навсегда, поскольку вырубка леса повлечет за собой заболачивание и, как следствие, изменение содержания питательных веществ в почве. Кроме того, вырубка леса лишь увеличит опасности, угрожающие деревьям в районе разведения авторами оленей, т.е. опасность промышленного загрязнения из района российского Кольского полуострова. В этой связи утверждается, что хозяйственные методы вырубки леса (т.е. вырубка леса с учетом экологических аспектов), пропагандируемые властями для применения в некоторых частях необитаемой территории, используемой авторами, могут нанести непоправимый ущерб оленеводству, поскольку повлекут за собой изменения возрастной структуры леса и условий произрастания лишайников.

2.8 В отношении требования об исчерпании внутренних средств правовой защиты авторы утверждают, что правовая система Финляндии не предусматривает средств, позволяющих оспорить конституционность или законность какого-либо закона, принятого парламентом. Что касается возможности подачи апелляции в Верховный административный трибунал в отношении любых будущих административных решений, основанных на Законе о дикой природе, то авторы указывают, что правовая доктрина Финляндии в области административного права применяется весьма ограничительно, когда речь идет о необходимости признания правового статуса на других основаниях, помимо права собственности. Таким образом, утверждается, что внутренних средств правовой защиты, которые авторы могли бы использовать в связи с нарушением статьи 27 Пакта, не существует.

Жалоба:

3.1 Авторы утверждают, что принятие Закона о дикой природе создает угрозу для будущего оленеводства в целом и для обеспечения ими средств к существованию в частности, поскольку разведение северных оленей является их основным источником дохода. Кроме того, поскольку Закон разрешает вырубку леса в районах, используемых авторами для разведения северных оленей, его принятие, как утверждает, представляет собой серьезное нарушение прав авторов по статье 27 Пакта, в частности права на свою собственную культуру. В этой связи авторы ссылаются на соображения Комитета по правам человека по делам 197/1985 и 167/1984 1/, а также на Конвенцию МОТ о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни, в независимых странах (№ 169).

3.2 Авторы добавляют, что за последние несколько десятилетий значение традиционных методов оленеводства упало и что они частично были заменены "огораживанием" и искусственным кормлением, что, как утверждают авторы, для них неприемлемо. К числу дополнительных факторов, позволяющих оценить непоправимый ущерб, наносимый необитаемым районам Финляндии, относятся развитие промышленности по производству оборудования для лесозаготовок и строительство дорожной сети для перевозки леса. Утверждается, что эти факторы сильно сказываются на традиционных экономических и культурных правах авторов.

3.3 Опасаясь, что к лету 1991 года или по крайней мере не позднее начала 1992 года ЦСЛХ примет решение о продолжении строительства дорог или вырубке леса на территории, прилегающей к строящейся дороге и, следовательно, находящейся в пределах их районов оленеводства, авторы просили принять временные меры по их защите в соответствии с правилом 86 правил процедуры Комитета.

Замечания государства-участника:

4.1 В своем представлении в соответствии с правилом 91 правил процедуры государство-участник не выдвигает никаких возражений в отношении приемлемости сообщения на основании пункта 2b статьи 5 Факультативного протокола и соглашается с тем, что в настоящей ситуации больше не существует внутренних средств правовой защиты, которые авторам следовало бы использовать.

4.2 Государство-участник отметило, что планы сохранения и использования необитаемого района Хаммастунтури, которые в настоящее время подготавливаются в министерстве по охране окружающей среды, будут окончательно разработаны и одобрены не раньше весны 1992 года; также не осуществляется никаких проектов по лесозаготовкам на остальной территории указанного авторами района, которая не совпадает с территорией необитаемого района Хаммастунтури. Однако в 1990 году к северу от него были начаты ограниченные работы по "хозяйственной рубке" леса (с целью изучения воздействия лесозаготовок на окружающую среду), которые будут завершены к концу весны 1991 года. По сведениям ЦСЛХ, данный лесной массив не совпадает с районом, указанным в сообщении авторов. Государство-участник добавило, что летом 1991 года к югу от необитаемого района в существующее полотно дороги будет засыпаться гравий после вступления в силу Закона о дикой природе.

1/ Сообщение № 197/1985 (Киток против Швеции), соображения, принятые 25 июля 1988 года, пункт 9.8; сообщение № 167/1984 (Оминайяк против Канады), соображения, принятые 26 марта 1990 года, пункт 32.2.

4.3 Государство-участник считает, что рассматриваемое сообщение является неприемлемым по статье 3 Факультативного протокола, поскольку оно несовместимо с положениями Пакта. В частности, оно утверждает, что планы ЦСЛХ относительно хозяйственной рубки леса на остальной части территории за пределами необитаемого района Хаммастунтури не связаны с принятием Закона о дикой природе, так как этот Закон применяется только к особо оговоренным в нем районам. Полномочия ЦСЛХ на разрешение лесозаготовительных работ в районах, не относящихся к районам охраны дикой природы, не основываются на Законе о дикой природе. Соответственно, государство-участник отрицает какую-либо причинную связь между испрашиваемыми авторами защитными мерами и объектом самого сообщения, которое касается лишь принятия и осуществления Закона о дикой природе.

4.4 Государство-участник далее утверждает, что в результате планируемых лесозаготовительных работ, включающих всего лишь "хозяйственную рубку" леса и строительство дорог для этой цели, используемые авторами территории не станут окончательно непригодными для оленеводства. Напротив, государство-участник ожидает, что такая деятельность будет способствовать естественному росту лесов. В этой связи оно ссылается на доклад, подготовленный для министерства сельского и лесного хозяйства одним из преподавателей университета Йоэнсуу, выступающего в поддержку мнения о том, что лесозаготовки, оленеводство, сбор грибов и ягод, а также другие виды хозяйственной деятельности могут осуществляться одновременно на долгосрочной основе и с успехом развиваться в условиях финляндской Лапландии. В этом докладе говорится, что никакой метод лесо- или землепользования сам по себе не может удовлетворить потребности населения в получении дохода и обеспечении своего благосостояния; рациональное использование лесных запасов всей территории и, в частности, северной Лапландии должно соответственно осуществляться по схемам многократного использования и "строгочного учета долгосрочной перспективы".

4.5 Государство-участник утверждает, что авторы не могут рассматриваться в качестве "жертв" нарушения Пакта и что по этой причине их сообщение следует признать неприемлемым. В этой связи государство-участник утверждает, что ratio legis Закона о дикой природе представляет собой противоположность тому, что утверждают авторы: цель его заключается в усилении и совершенствовании охраны саамской культуры и традиционного уклада жизни, тесно связанного с живой природой. Во-вторых, как утверждает государство-участник, авторам не удалось доказать, каким образом их обеспокоенность по поводу "неоправимого ущерба", якобы наносимого рубкой леса в указанном ими районе, приводит к фактическим нарушениям их прав; они лишь опасаются того, что может произойти в будущем. Хотя они могут испытывать законные опасения по поводу будущего саамской культуры, "желаемое чувство уверенности как таковое Пактом не защищается. Должно быть принято конкретное исполнительное решение или меры в соответствии с Законом о дикой природе", прежде чем кто-либо может утверждать о том, что он является жертвой нарушения своих прав, предусмотренных Пактом.

4.6 Государство-участник далее утверждает, что принятие Закона о дикой природе следует рассматривать, скорее, как усиление, а не ослабление защиты прав, предусмотренных в статье 27. Если авторы не удовлетворены площадью земель, охраняемых в качестве необитаемых районов, то они упустили из виду тот факт, что в основе Закона о дикой природе лежит концепция параллельного развития оленеводства и лесного хозяйства. Она отражает не только древнюю традицию финляндской Лапландии, но и практическую необходимость, поскольку в финляндской Лапландии особенно высоки показатели безработицы. С юридической точки зрения Закон представляет собой компромисс, достигнутый в стремлении сбалансировать несовпадающие интересы на справедливой и демократичной основе. Полностью учитывая требования статьи 27 Пакта, правительство не может игнорировать экономические и социальные права той части

населения, существование которой зависит от лесохозяйственной деятельности: "В демократическом обществе нельзя обойтись без компромиссов, даже если они не могут удовлетворить все заинтересованные стороны".

4.7 В заключение государство-участник отмечает, что положения Пакта включены в национальное законодательство и что соответственно на статью 27 можно непосредственно ссылаться перед финляндскими властями и в судебных инстанциях. Следовательно, если министерство по охране окружающей среды утвердило бы в будущем план охраны и сохранения лесов, который действительно создавал бы угрозу для существования саамской культуры и тем самым нарушал статью 27, то жертвы такого нарушения могли бы обратиться с жалобой в Верховный административный суд.

Соображения по вопросу о приемлемости:

5.1 На своей сорок второй сессии в июле 1991 года Комитет рассмотрел вопрос о приемлемости вышеупомянутого сообщения. Он отметил, что государство-участник не представило возражений относительно приемлемости сообщения в соответствии с пунктом 2b статьи 5 Факультативного протокола. Он также принял к сведению утверждение государства-участника о том, что авторы не могут считать себя жертвами нарушения Пакта по смыслу статьи 1 Факультативного протокола. Комитет вновь подтвердил мнение, что те или иные лица могут считать себя жертвами по смыслу статьи 1 только в том случае, если их права действительно были затронуты, хотя в этой связи возникает вопрос о том, насколько конкретно следует подходить к этому требованию 2/.

5.2 Поскольку авторы утверждают, что они являются жертвами нарушения статьи 27 как в связи с предстоящими лесозаготовительными работами и строительством дороги в пределах необитаемого района Хаммастунтури, так и в связи с осуществляемым строительством дороги на остальной территории, расположенной за пределами необитаемого района, Комитет отметил, что рассматриваемое сообщение касается обоих районов, тогда как части замечаний государства-участника могут быть истолкованы как означающие, что сообщение касается лишь необитаемого района Хаммастунтури.

5.3 Комитет провел различие между утверждением авторов о том, что они являются жертвами нарушения Пакта в связи с дорожным строительством и лесозаготовительными работами в пределах необитаемого района Хаммастунтури и таких мер за пределами данного района, включая дорожное строительство и лесозаготовительные работы на остальной территории, расположенной к югу от необитаемого района. Что касается необитаемого района Хаммастунтури, то авторы лишь выразили опасение в отношении того, что планы, разрабатываемые Центральным советом по лесному хозяйству, могут неблагоприятно отразиться на их правах по статье 27 в будущем. По мнению Комитета, это не дает авторам оснований считать себя жертвами по смыслу статьи 1 Факультативного протокола, поскольку фактически они не были затронуты какой-либо административной мерой, принятой с целью осуществления Закона о дикой природе. Поэтому этот аспект сообщения был сочтен неприемлемым в соответствии со статьей 1 Факультативного протокола.

2/ См. сообщение № 35/1978 (Аумерудди-Чиффра против Маврикия), соображения, принятые 9 апреля 1981 года, пункт 5; сообщение № 61/1979 (Херцберг против Финляндии), соображения, принятые 2 апреля 1982 года, пункт 9.3.

5.4 В отношении остальной территории Комитет отметил, что между продолжением на ней строительства дороги и вступлением в силу Закона о дикой природе может существовать причинная связь. По мнению Комитета, для целей приемлемости авторы достаточно обосновали утверждение о том, что строительство дороги может вызвать неблагоприятные последствия для осуществления их прав, предусмотренных в статье 27.

5.5 Соответственно, 9 июля 1991 года Комитет признал сообщение приемлемым в той мере, в которой оно, как представляется, затрагивает вопросы, связанные со статьей 27 Пакта.

5.6 Комитет также обратился с просьбой к государству-участнику "принять такие меры, которые необходимы для предотвращения нанесения непоправимого ущерба авторам".

Просьба государства-участника о пересмотре решения о приемлемости и ответ авторов:

6.1 В своем представлении в соответствии с пунктом 2 статьи 4 от 10 февраля 1992 года государство-участник отмечает, что признание Комитетом в его решении от 9 июля 1991 года существования причинной связи между Законом о дикой природе и любыми мерами, осуществляемыми за пределами необитаемого района Хаммастунтури, изменило суть сообщения и внесло элементы, в отношении которых государство-участник не представляло никакой информации о приемлемости. Оно вновь заявляет, что при осуществлении Закона о дикой природе финляндские власти должны принимать во внимание положения статьи 27 Пакта, "которые в иерархии законов находятся на таком же уровне, что и обычные законы". Саами, утверждающие, что их предусмотренные Пактом права были нарушены в результате применения вышеупомянутого Закона, могут

направлять апелляцию в Верховный административный суд в отношении плана охраны и сохранения необитаемого района, утвержденного министерством по охране окружающей среды.

6.2 В отношении деятельности, осуществляемой за пределами необитаемого района Хаммастунтури (так называемой "остальной территории"), государство-участник утверждает, что в соответствии со статьей 27 авторы имеют право возбудить иск в финляндских судах против государства или ЦСЛХ. Основаниями для такого иска являлись бы принятые государством конкретные меры, такие, как строительство дороги, которые, по мнению автора, ущемляют их права в соответствии со статьей 27. Решение, принятое судом первой инстанции, могло бы быть обжаловано в Апелляционном суде, а впоследствии, при соблюдении определенных условий, в Верховном суде. К правительству губернии могла бы быть обращена просьба о принятии временных защитных мер; в случае непринятия данным органом власти таких мер его решение могло бы быть обжаловано в Апелляционном суде и, при условии получения разрешения на повторное рассмотрение дела, в Верховном суде.

6.3 Государство-участник добавляет, что тот факт, что подобные иски еще не предъявлялись в национальных судах, означает не отсутствие местных средств правовой защиты, а лишь то, что на положения, подобные тем, которые содержатся в статье 27, до недавнего времени не осуществлялось ссылок. Тем не менее принятые в недавнем прошлом решения вышестоящих судов и заключения, сделанные парламентским омбудсменом, свидетельствуют о том, что значение международных договоров по правам человека резко возрастает. Несмотря на то, что авторы не владеют рассматриваемым районом, положения статьи 27 наделяют их правовым статусом представителей национального меньшинства, независимо от прав собственности. Государство-участник делает вывод о том, что сообщение следует признать неприемлемым в том, что касается мер, принятых за пределами необитаемого района Хаммастунтури, в соответствии с пунктом 2b статьи 5 Факультативного протокола.

6.4 Кроме того, государство-участник подтверждает, что осуществляемое в настоящее время дорожное строительство на "остальной территории" не ущемляет прав авторов по статье 27. По его мнению, авторы не указывают, что это строительство нанесло реальный ущерб оленеводству. В этой связи оно отмечает, что

"понятие "культура" по смыслу статьи 27 предусматривает определенную степень защиты традиционных средств к существованию национальных меньшинств и может рассматриваться как охватывающее средства к существованию и другие условия в той степени, в которой они имеют важное значение для культуры и необходимы для ее сохранения. Культура саами тесно связана с традиционным оленеводством. Для целей ... статьи 27 ... следует определить, тем не менее, помимо вышеупомянутого вопроса о том, от какой степени вмешательства эта статья обеспечивает [защиту], является ли уклад жизни рассматриваемого меньшинства традиционным по смыслу положений данной статьи".

По мере развития саамского оленеводства его связь с натуральным хозяйством, осуществлявшимся согласно давним саамским традициям, все больше ослабевала; в области оленеводства все шире используются современные технические средства, такие, как снегоходы и современные бойни. Таким образом, в современных условиях комитеты оленеводов, управляющие этой деятельностью, все больше вытесняют пастухов-одиночек.

6.5 Государство-участник также отрицает, что намеченные лесозаготовительные работы на территории, находящейся за пределами необитаемого района, отрицательно скажутся на правах авторов по статье 27: "между вступлением в силу Закона о дикой природе и лесозаготовительными работами, осуществляемыми ЦСЛХ за пределами необитаемого района, не существует какой-либо негативной связи. Напротив, принятие данного Закона оказывает положительное воздействие на методы заготовки леса, применяемые в остальных районах". Государство-участник поясняет, что согласно Закону об оленеводстве самые северные государственные районы отведены для оленеводства и не могут использоваться таким образом, чтобы это могло наносить ущерб этому виду деятельности. НСЛХ принял решение о том, что в районах плоскогорья (на высоте свыше 300 м) следует использовать наиболее рациональные методы ведения лесного хозяйства. В северной Лапландии осуществляется утвержденный ЦСЛХ план по рациональному использованию земельных и водных ресурсов, в рамках которого основное внимание уделяется принципу многократного использования ресурсов и учету долгосрочной перспективы.

6.6 Отмечается, что площадь района, указанного в первоначальной жалобе авторов, составляет примерно 55 000 га (из которых 35 000 га приходится на необитаемый район Хаммастунтури, 1400 га – район плоскогорья и 19 000 га – район заповедных лесов), тогда как площадь района, отведенного для лесозаготовительных работ, составляет лишь 10 000 га или 18 процентов от общей площади рассматриваемого района. Государство-участник отмечает, что "лесозаготовительные работы ведутся крайне осмотрительно и с учетом интересов оленеводов". Если принять во внимание тот факт, что лесозаготовительные работы осуществляются при строгом учете разнообразных природных условий, то ведение лесного хозяйства и землепользование в данном районе не наносят неоправданного ущерба оленеводству. Кроме того, значительное увеличение общей численности поголовья оленей в финляндской Лапландии за последние 20 лет рассматривается как "явное свидетельство того, что лесозаготовительные работы и оленеводство являются вполне совместимыми видами деятельности".

6.7 Относительно утверждения авторов о том, что прореживание лесов приводит к уничтожению лишайника (lichenes и usnea) на зимних пастбищах оленей, государство-участник отмечает, что другие оленеводы даже обращались с просьбой об осуществлении такого прореживания, поскольку они установили, что оно изменяет "плотность поверхностной растительности таким образом, что это способствует произрастанию лишайника и увеличивает мобильность. Цель [такого] прореживания заключается, в частности, в сохранении численности деревьев и повышении их сопротивляемости загрязнению атмосферы". Кроме того, как утверждает государство-участник, лишайник обильно произрастает в районах плоскогорья, в которых ЦСЛХ не осуществляет никаких лесозаготовительных работ.

6.8 Государство-участник отмечает, что оленеводы-саами обладают индивидуальными или совместными правами собственности на леса. Эти права регулируются различными законодательными актами, среди которых самые последние – Закон и Указ об оленеводческих фермах – также распространяются на саамских оленеводов. Согласно заявлению государства-участника, авторы владеют оленеводческими фермами. Прореживание лесов или рубка деревьев в частных лесах регулируется Законом о частных лесах. По мнению Ассоциации комитетов оленеводов, доходы, получаемые от лесозаготовительных работ, играют важную роль для оленеводов с точки зрения обеспечения средств к существованию, а кроме того, рабочие места в секторе лесного хозяйства имеют важное значение для занятых в нем лиц и для тех оленеводов-саами, которые, помимо оленеводства, также заняты в этом секторе. С учетом вышесказанного государство-участник подтверждает, что планируемые лесозаготовительные работы в районе, указанном в жалобе, не могут неблагоприятно отразиться на оленеводстве по смыслу статьи 27 Пакта.

7.1 В своих замечаниях от 25 марта 1992 года по представлению государства-участника авторы отмечают, что ссылка государства-участника на наличие средств правовой защиты в связи с вопросом о статусе Пакта в правовой системе Финляндии является новым элементом в аргументации правительства. Они утверждают, что этот подход резко отличается от позиции государства-участника в предыдущих делах, представленных в соответствии с Факультативным протоколом, и даже от позиции, занятой правительством на стадии определения приемлемости рассматриваемого сообщения. Авторы отмечают, что, хотя в судах действительно все чаще имеют место ссылки на международные нормы в области прав человека, власти не могут утверждать, что саамские оленеводы имеют *locus standi* в отношении планов по сохранению и использованию необитаемого района или в отношении проектов дорожного строительства в лесах, принадлежащих государству. В этой области не существует каких-либо прецедентов, а кроме того, финляндские суды редко признают статус любых других лиц, помимо землевладельцев. В подтверждение своего утверждения авторы ссылаются на ряд судебных постановлений 3/.

7.2 Относительно предполагаемой непосредственной применимости положений статьи 27 Пакта авторы утверждают, что, хотя теоретически этой возможности исключать не следует, какие-либо правовые прецеденты непосредственного применения положений статьи 27 отсутствуют; таким образом, государство-участник ошибочно представляет гипотетическую возможность в качестве судебного толкования. Авторы подтверждают, что в отношении дорожного строительства и других мер, осуществляемых на "остальной территории", которая состоит исключительно из участков, принадлежащих государству, никаких эффективных средств правовой защиты не существует. Ссылку правительства на тот факт, что Пакт включен в национальную правовую систему, нельзя считать подтверждением того, что национальные суды используют хотя бы отдельные элементы того подхода, который в настоящее время впервые демонстрирует государство-участник в договорном органе Организации Объединенных Наций по правам человека.

7.3 Авторы оспаривают данную государством-участником оценку воздействия дорожного строительства в районе, указанном в их сообщении, на осуществление их прав по статье 27. Во-первых, они возражают против представленного государством-участником толкования сферы действия данного положения и утверждают, что если бы применимость статьи 27 зависела исключительно от того, является ли "уклад жизни" соответствующего меньшинства "традиционным", то значение прав, закрепленных в данном положении, было бы в значительной степени сведено на нет. Они отмечают, что с течением времени и в результате проведения государствами своей политики многие коренные народы мира потеряли возможность пользоваться своей культурой и осуществлять экономическую деятельность в соответствии со своими традициями. Такие тенденции вовсе не уменьшают обязательств государств-участников по статье 27, а напротив, должны еще больше содействовать их соблюдению.

7.4 Хотя финляндские саами не смогли сохранить все традиционные методы оленеводства, используемые ими способы разведения оленей по-прежнему присущи лишь народу саами, поскольку эта деятельность осуществляется совместно с другими представителями данной группы населения в природных условиях, которые существуют в районах проживания саами. Снегоходы не уничтожили эту форму кочевого оленеводства. В отличие от Швеции и Норвегии Финляндия разрешает заниматься оленеводством не только саами, в связи с чем в южных районах страны эта деятельность ведется комитетами оленеводов, которые в настоящее время широко используют огораживание и искусственное кормление.

3/ См., например, постановление Верховного административного суда от 16 апреля 1992 года по делу Ангели.

7.5 Что касается влияния дорожного строительства на их пастбища, то авторы вновь заявляют о том, что оно представляет собой нарушение статьи 27, поскольку

- строительные работы уже вызывают шум и создают движение, которые беспокоят северных оленей;
- две дороги образуют "открытые раны" в лесных массивах, а в самих местах проведения работ приводят к возникновению всех негативных последствий, связанных с рубкой леса;
- дороги нарушили традиционные маршруты оленей, поскольку они разделили необитаемый район на части, в результате чего собирать стада стало значительно труднее;
- любые дороги, прокладываемые в необитаемом районе, вызывают приток туристов и движение транспорта, что пугает животных;
- поскольку правительство не смогло представить весомых оправданий для строительства дорог, его деятельность нарушает права авторов по статье 27, представляя собой лишь подготовительную стадию для проведения лесозаготовительных работ на их территории.

7.6 Касаясь оценки государства-участника лесозаготовительных работ в районах, указанных в сообщении, авторы отмечают, что, хотя данная территория невелика по сравнению с саамскими районами в целом, проведение лесозаготовительных работ на этой территории приведет к возобновлению процесса, который длился на протяжении столетий и вызвал постепенное исчезновение традиционного уклада жизни саами. В этой связи отмечается, что рассматриваемый район по-прежнему остается одним из наиболее продуктивных необитаемых районов, используемых для оленеводства в финляндской Лапландии.

7.7 В связи с планируемыми лесозаготовительными работами авторы также представляют доклады двух экспертов, согласно которым а) при определенных условиях северные олени остро нуждаются в лишайнике, растущем на деревьях; б) лишайник, растущий на земле, является основным кормом для северных оленей в зимнее время; в) с точки зрения пастбищ для оленей старые леса более пригодны, чем молодые; и г) лесозаготовительные работы отрицательно сказываются на естественных методах оленеводства.

7.8 Авторы подчеркивают, что указанный в их сообщении район оставался неприкосновенным на протяжении столетий и что ЦСЛХ приступил к разработке планов по проведению лесозаготовительных работ в данном районе лишь после вступления в силу Закона о дикой природе. Они также заявляют, что если утверждение государства-участника о том, что в районе плоскогорья (на высоте свыше 300 м) ЦСЛХ не осуществляет практически никакой деятельности, является верным, то тогда их пастбища должны оставаться незатронутыми. Однако обе дороги, проложенные в их районе, частично проходят по территории, которая расположена выше 300-метровой отметки, что свидетельствует о том, что такие районы также затрагиваются деятельностью, осуществляемой ЦСЛХ. В этой связи они напоминают, что весь район, о котором говорится в жалобе, расположен на высоте свыше 300 м или очень близко к этой отметке; соответственно, они отклоняют утверждение государства-участника о том, что лишь 1400 га от площади вышеупомянутого района приходится на плоскогорье. Кроме того, хотя авторы не имеют доступа к разработанным ЦСЛХ ведомственным планам по проведению лесозаготовительных работ в данном районе, они утверждают, что проведение таких работ на

территории, составляющей 18 процентов от общей площади района, действительно неблагоприятно отразится на значительной части его лесов.

7.9 Что касается предполагаемой совместимости интенсивных лесозаготовительных работ и интенсивного оленеводства, то авторы отмечают, что это утверждение применимо лишь к современным формам оленеводства, предусматривающим использование искусственного кормления. Однако методы, используемые авторами, являются традиционными, и поэтому старые леса, расположенные на территории указанного в сообщении района, имеют важное значение. Зима 1991–1992 годов показала, как относительно теплые зимы могут поставить под угрозу традиционные методы оленеводства. В результате колебаний температуры около 0°C во многих частях финляндской Лапландии снег был покрыт твердым слоем льда, который не давал северным оленям добывать корм с поверхности земли. В некоторых районах, где нет старых деревьев, на ветвях которых растет лишайник, северные олени умирали от голода. В этой ситуации указанный в сообщении район имеет для авторов очень большое значение.

7.10 В ряде документов, представленных в период с сентября 1992 года по февраль 1994 года, авторы представляют дополнительные разъяснения. В документе от 30 сентября 1992 года они указали, что центральный совет лесного хозяйства продолжает разрабатывать планы лесозаготовительных работ в необитаемом районе Хаммастунтури. В одном из последующих писем от 15 февраля 1993 года они указали, что одно из последних постановлений Верховного суда опровергает заявление государства-участника о том, что авторы будут обладать *locus standi* в судах на основании заявлений по статье 27 Пакта. В этом решении, которым было аннулировано

решение апелляционного суда о предоставлении компенсации гражданину Финляндии, которого поддержал Комитет по правам человека 4/ указывается, что вопрос о компенсации заявителя подсуден не общим судам, а административным.

7.11 Авторы далее указывают, что проект плана в отношении использования и сохранения необитаемого района Хаммастунтури был представлен им 10 февраля 1993 года и что представители властей хотели встретиться с рядом представителей авторов до окончательного утверждения плана министерством по охране окружающей среды. Согласно этому плану, заготовительные работы не будут проводиться в тех частях необитаемого района, которые входят в область, указанную в сообщении, и в оленеводческих районах комитета оленеводов в Салливаара. Вместе с тем это не касается соответствующих районов комитета оленеводов в Лаппи: как указывается в проекте плана, лесозаготовительные работы будут проводиться на площади 10 кв. км (район Пеураваарат), расположенной в самой южной части необитаемого района Хаммастунтури и в пределах района, указанного в первоначальном сообщении.

7.12 В документах от 19 октября 1993 года и 19 февраля 1994 года авторы отмечают, что переговоры и подготовка плана использования и сохранения необитаемого района все еще не завершены и что центральный совет лесного хозяйства до сих пор не вынес окончательной рекомендации министерству охраны окружающей среды. Предполагается, что окончательная доработка плана сохранения этого района затянется до 1996 года.

7.13 Авторы ссылаются еще на один спор, касающийся лесозаготовительных работ в другом оленеводческом районе саами, когда оленеводы возбудили процесс против правительства в связи с запланированными лесоразработками и строительством дорог в районе Ангели, и когда правительство указало, что заявления на основе статьи 27 Пакта не являются приемлемыми согласно внутреннему праву. 20 августа 1993 года суд первой инстанции в Инари постановил, что это дело является приемлемым, однако не имеет достаточных оснований, и присудил истцам выплатить правительству компенсацию понесенных им судебных издержек. 15 февраля 1994 года апелляционный суд Рованиemi пригласил заявителей по этому делу на устное слушание, запланированное на 22 марта 1994 года. Как утверждает адвокат, решение апелляционного суда о проведении устного слушания "не может рассматриваться как доказательство практической применимости статьи 27 Пакта в качестве основы для судебных разбирательств в Финляндии, однако это по крайней мере не исключает [такую] возможность".

7.14 С учетом сказанного выше авторы пришли к выводу, что их ситуация на местном уровне является неопределенной.

Соображения, представленные после определения вопроса о приемлемости:

8.1 Комитет принял к сведению информацию государства-участника, представленную после принятия решения о приемлемости, согласно которой авторы могут воспользоваться местными средствами правовой защиты в связи с деятельностью по

4/ Речь идет о деле № 265/1987 (Антти Вуланне против Финляндии), замечания от 7 апреля 1989 года.

дорожному строительству на остальной территории с учетом того, что ссылки на Пакт допустимы во внутреннем праве и что требования, основанные на статье 27 Пакта, могут рассматриваться в судах Финляндии. Он пользуется этой возможностью развить свои заключения по вопросу о приемлемости.

8.2 В своем представлении от 25 марта 1992 года авторы допускают, что некоторые финляндские суды рассматривали жалобы, основанные на статье 27 Пакта. Из представленных Комитету сообщений вытекает, что статья 27 редко упоминалась в местных судах и что ее содержание не лежало в основе *ratio decidendi* судебных решений. Однако общеизвестно, как это признает адвокат авторов, что финляндские органы правосудия все чаще признают необходимость учета во внутреннем законодательстве международных норм в области прав человека, в том числе и тех прав, которые закреплены в Пакте. Это, в частности, относится к Верховному административному суду и во все большей мере к Верховному суду и судам низших инстанций.

8.3 В таких обстоятельствах Комитет не считает, что недавнее решение Верховного административного суда, в котором не имеется ссылок на статью 27, должно считаться негативным прецедентом для вынесения судебного решения по собственной жалобе авторов. В свете изложенного в пункте 8.2 выше сомнения авторов в отношении готовности судов рассмотреть жалобы, исходя из положений статьи 27 Пакта, не оправдывают неиспользования ими возможностей, открываемых внутренними средствами правовой защиты, которые, как убедительно утверждает государство-участник, имеются и эффективно используются в стране. Комитет далее отмечает, что, как утверждает адвокат, решение апелляционного суда Рованиеми по другому аналогичному делу, хотя и не подтверждает практическую применимость статьи 27 в местных судах, по крайней мере не исключает такой возможности. Таким образом, Комитет приходит к заключению, что административное решение, оспаривающее законность дорожного строительства на "остальной территории" не было бы *a priori* бесполезным и что требования пункта 2b статьи 5 Факультативного протокола не были выполнены.

8.4 Комитет принимает к сведению замечание адвоката о том, что план Центрального совета по лесному хозяйству об использовании и сохранении лесных массивов будет завершен не раньше 1996 года, и понимает, что государство-участник не предпримет никаких дальнейших действий в необитаемом районе Хаммастунтури и что авторы тем временем могут воспользоваться дополнительными внутренними средствами правовой защиты.

9. Исходя из этого, Комитет по правам человека постановляет:

- a) отменить решение от 9 июля 1991 года;
- b) признать сообщение неприемлемым в соответствии с пунктом 2b статьи 5 Факультативного протокола;
- c) направить данное решение государству-участнику, авторам и их адвокату.

[Принято на английском, испанском, русском и французском языках, при этом английский текст является оригиналом. Впоследствии будет выпущено также на арабском, русском и китайском языках как часть ежегодного доклада Комитета Генеральной Ассамблее.]
