ACTUALITATEA ȘI PERSPECTIVELE PRIVIND PARTICIPAREA PUBLICULUI LA LUAREA DECIZIILOR ÎN MATERIE DE MEDIU

Natalia ZAMFIR,
doctor în drept, conferențiar universitar interimar,
Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

Environmental issues are besthandled with participation of all concerned citizens, at the relevant level. States shall facilitate and encourage public awareness and participation by making information widely available.

The Aarhus Convention promotes environmental democracy, every person has the right tobe informed, to be involved in decision-making and to have access to justice in environmental matters. This creates the much-needed atmosphere of trust in the minds and hearts of the people in relation to the institutions and, on a broader level, their democratic way of operating. By their involvement in environmental discussions, the requirements of transparency and accountability, are likewise met to attain good environmental governance.

În perioada 29 iunie 1 iulie 2011, 43 de guverne și Uniunea Europeană s-au întrunit la Chișinău pentru a marca cea de a X-a aniversare de la intrarea în vigoare a Convenției Aarhus privind accesul la informație, justiție și participarea publicului la adoptarea deciziilor în domeniul mediului.

Convenția Comisiei Economice pentru Europa a Organizației Națiunilor Unite (CEE ONU/UNECE) a fost adoptată la 25 iunie 1998, în orașul danez Aarhus, la cea de-a IV-a Conferință ministerială „Un mediu pentru Europa" și a intrat în vigoare la 30 octombrie 2001.

Republica Moldova a fost prima țară care a ratificat Convenția Aarhus, prin Hotărârea Parlamentului nr. 346-XIV din 7 aprilie 1999. [1] Actualmente, ea este semnată de 49 de țări, dintre care 44 – au ratificat-o. La 28 iunie 2011, a fost adoptat Planul național de acțiuni pentru implementarea în Republica Moldova a Convenției privind accesul la informație, justiție și participarea publicului la adoptarea deciziilor în domeniul mediului (2011-2015). [2]

După sfera de aplicare, Convenția de la Aarhus este o convenție regională însă, totodată, este și universală după importanță, din motivul că la ea poate adera orice țară din lume.

Principiile Convenției izvorăsc și din procesul de elaborare a prevederilor legislației cu privire la protecția mediului și drepturilor omului atât la nivel național, european, cât și la nivel internațional. [3]

Este unanim recunoscut, că Convenția de la Aarhus reprezintă o *„convenție de tip nou"*, orientată spre creșterea rolului reprezentanților sectorului neguvernamental, inclusiv organizațiilor ecologice obștești în procesul protecției și ameliorării mediului ambiant pentru generațiile actuale și cele viitoare. Datorită recunoașterii unor drepturi ecologice ale cetățenilor - ***la informare, participare și justiție***, Convenția are menirea să contribuie la ridicarea gradului de responsabilitate și transparență în problemele ce țin de protecția mediului.

Noutatea acestei convenții este una fundamentală: în timp ce toate acordurile anterioare Convenției de la Aarhus stabileau diverse obligații pe care și le asumau părțile semnatare (de obicei, state și organizații internaționale) unele față de altele, de această dată se merge mai departe și se stabilesc obligații ale părților nu doar unele față de altele, ci și obligații ale părților față de propriii cetățeni. Altfel spus, în temeiul principiilor reprezentativității și al nonreciprocității, statele semnatare și, odată cu ele, autoritățile publice și instituțiile descentralizate ale statului, își asumă în mod necondiționat anumite obligații față de public. Prin *Convenția de la Aarhus*, înțeleasă în contextul sistemului de drepturi și libertăți fundamentale ale omului, se asumă un nou gen de responsabilitate a autorităților publice prin recunoașterea rolului fundamental al dreptului la un mediu sănătos. Acest drept, recunoscut și de Constituția Republicii Moldova, este corelat cu principiile dezvoltării durabile, în sensul că resursele trebuie să fie exploatate astfel încât și generațiile viitoare să poată beneficia de ele. Pe scurt, Convenția de la Aarhus aduce o noutate fundamentală în dreptul internațional prin faptul că face pentru prima dată o legătură între drepturile omului și dreptul mediului.

Dintre cele trei componente ale prevederilor Convenției de la Arhus - informarea, participarea și accesul cetățenilor la justiție - elementul-cheie este participarea publicului. Argumentul ar fi că procesul gradual de implicare a actorilor sociali în procesul decizional care definește participarea publică include informarea și accesul la justiție ca etape distincte. [4] Punerea accentului pe participarea publică este destul de larg răspândită. El este relevant și în următoarea opinie: „Participarea publică este văzută nu numai ca un aspect important al democrației, dar și ca un element care îmbunătățește calitatea deciziei și gradul acceptării sale publice. La nivel global, aceasta se reflectă în *Principiul al 10-lea al Declarației de la Rio cu Privire la Mediu și Dezvoltare*, care accentuează importanța accesului publicului la informația de mediu și oportunitățile participării publicului la procesele decizionale. [5]

Convenția nu conține noțiunea de „participarea publicului" însă ea presupune crearea unui mecanism, prin intermediul căruia publicul poate să-și realizeze dreptul de a supraviețui într-un mediu favorabil și sănătos.

Totodată, *„participarea publicului la luarea deciziilor de mediu*" este definită de p. 2 al ***Regulamentului privind antrenarea publicului în elaborarea și adoptarea deciziilor de mediu***, aprobat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 72 din 25 ianuarie 2000. [6]

Antrenarea publicului în procesul elaborării și adoptării deciziilor de mediu este definit ca *„actul social prin care, conform drepturilor și intereselor acordate, i se asigură dreptul și accesul la luarea deciziilor, la exprimarea opiniilor cu privire la adoptarea și realizarea proiectelor de acte legislative și a documentației de proiect privind obiectele și activitățile economice preconizate, ce influențează sau pot influența starea mediului înconjurător".*

În legislația națională este aplicată noțiunea „antrenarea publicului." Acești termeni chiar de la prima privire par a fi diferiți, în funcție de titularii acestui proces. După noi, *participarea publicului* trebuie interpretată ca un drept ce aparține persoanelor fizice sau/și juridice care doresc să se implice în luarea deciziilor de mediu, pe când termenul *antrenarea publicului* - ca obligație a autorităților de a consulta în procesul decizional publicul larg. Argumentele noastre sunt bazate pe determinarea elementelor noțiunilor date. Deci prin Convenția de la Aarhus, art. 2, se subînțelege că *participarea publicului* este un proces de colaborare dintre organizațiile, responsabile de luarea unor decizii importante în domeniul mediului, pe de o parte, și public, pe de altă parte. Datorită acestui proces, opiniile, pozițiile, propunerile publicului sunt luate în considerație la adoptarea deciziilor oficiale. [7]

Conceptul participării publicului se întemeiază pe două principii de bază:

a) oamenii au dreptul să participe la elaborarea deciziilor principale, care vor avea influență asupra vieții lor;

b) grație participării active a publicului interesat, calitatea deciziilor politice și administrative poate fi majorată.

Prevederile Convenției referitoare la participarea publicului se subdivide în trei grupe. Astfel, ***art. 6*** include participarea publicului la elaborarea și adoptarea deciziilor pe categorii concrete de activități cu impact asupra mediului, (de exemplu, deciziile privind selectarea locurilor de construcție și exploatare a obiectivelor de producție).

Pct. 2 al art. 6 din Convenție prevede ca informația pusă la dispoziția publicului să conțină următoarele date:

a) activitatea propusă și despre o solicitare asupra căreia se va lua o decizie;

b) natura deciziei posibile sau despre proiectul de decizie;

c) autoritatea publică responsabilă de luarea deciziei;

d) procedura inițiată, incluzând modul și momentul în care o asemenea informație poate fi furnizată;

e) faptul că activitatea face obiectul unei proceduri naționale sau transfrontieră de evaluare a impactului asupra mediului.

Cu regret, aceste cerințe nu sunt preluate și reflectate de legislația națională. Regulamentul privind antrenarea publicului (Cap. III) se rezumă numai la unele aspecte, ce țin de informarea publicului și drepturile acestuia în cadrul procedurii de participare.

Art. 7 reglementează participarea publicului în procesul de elaborare a planurilor, programelor și politicilor de mediu la toate nivelurile, iar ***art. 8*** – participarea publicului la procesul de elaborare a actelor legislative și normative.

După cum s-a menționat anterior, *art. 7* din Convenție pune în sarcina Părților obligațiunea de a atrage publicul la procesul de pregătire a planurilor, programelor și politicilor legate de mediu, într-un cadru transparent și cinstit, după ce i-a fost furnizată informația necesară. Pentru aceasta, autoritatea publică relevantă urmează să identifice publicul, care poate participa și să asigure alte condiții, similare celor impuse la antrenarea publicului în procesul decizional la nivel local:

1. Procedurile de participare publică trebuie să includă timp rezonabil și suficient pentru diferitele faze, astfel încât acesta să se pregatească și să participe efectiv.

2. Participarea publicului urmează să fie asigurată la începutul procedurii, atunci când toate opțiunile sunt deschise și poate avea loc o participare efectivă a acestuia.

3. La adoptarea deciziei urmează să se țină cont de rezultatul participării publicului.

Într-un mod similar celui descris mai sus, *art. 8* din Convenție reglementează procedura de participare a publicului la elaborarea proiectelor de legi și altor acte cu caracter normativ.

În acest sens, art. 8 pune în sarcina Părților promovarea participării efective a publicului într-o etapă adecvată, atâta timp cât opțiunile sunt încă deschise, în perioada pregătirii regulamentelor de aplicare și a altor reglementari legale obligatorii, general aplicabile, care pot avea un efect semnificativ asupra mediului.

Pentru realizarea acestui obiectiv este necesar:

a) de a fixa o perioadă suficientă pentru realizarea unei participări publice efective;

b) de a face publice și disponibile proiectele reglementarilor legale;

c) de a oferi publicului posibilitatea de a face comentarii, direct sau prin intermediul unor organisme consultative reprezentative;

d) de a lua în considerație rezultatul participarii publicului în măsură cât mai posibilă.

Regulamentul privind antrenarea publicului nu face o diferențiere clară între procesul participării publicului la elaborarea planurilor, programelor și politicilor legate de mediu, de procesul decizional la elaborarea proiectelor de lege și altor acte normative.

Procesul decizional poate fi divizat, în mod condițional, în câteva etape:

1. **Etapa întâi**. Populația este informată despre eventuala decizie prin scrisoare și/sau aducerea la cunoștință publică a acesteia. Se creează toate posibilitățile pentru familiarizarea publicului cu proiectul și alte materiale solicitate.

2. **Etapa a doua**. Publicul are posibilitatea să se pronunțe asupra deciziei înainte de adoptarea ei: se organizează audieri publice, se expediază înștiințări personale, se desfășoară întâlniri cu specialiștii respectivi sau persoanele pe care îi va afecta decizia în cauză. Autoritățile pregătesc documentul în care sunt totalizate obiecțiile publicului, rezultatele participării lui, precum și corectările operate în proiectul deciziei, ținându-se cont de comentariile parvenite.

3. **Etapa a treia**. Publicul ajută la elaborarea deciziei: publicul în ansamblu, persoane aparte, specialiști, organizații, autoritățile publice locale formează grupuri de lucru, în care sunt incluși reprezentanți ai persoanelor, grupurilor interesate etc., care elaborează propuneri pe marginea deciziei.

Aceste prevederi generale ale Convenției și-au găsit reflectare parțială în legislația națională. Astfel, Legea privind protecția mediului înconjurător, art. 30; [8] Legea privind expertiza ecologică și evaluarea impactului asupra mediului înconjurător (art. 6, 9-14); [9] Legea cu privire la spațiile verzi ale localităților urbane și rurale nr. 591-XIV din 23.09.1999 (art. 20, alin. 3); [10] Legea privind transparența în procesul decizional nr. 239-XVI din 13.11.2008. [11]

Concluzionând, putem constata că, actualmente, publicul are un acces limitat la participarea în procesul decizional, mai ales, la etapele inițiale de adoptare a deciziilor. De cele mai multe ori proiectele mari, care ar putea avea un impact vizibil asupra mediului, sunt lansate fără a fi consultată, în prealabil, opinia comunității dintr-o anumită localitate, unde acesta urmează să fie implementat, sau adversarii proiectului sunt, pur și simplu, ignorați.

Nu se cunosc precedente de publicare, în mijloacele de informare în masă, a invitațiilor prin care publicul este chemat să participe la ședințele publice privind proiectele concrete de investiții.

În Republica Moldova nu există o structură instituțională care ar promova implementarea Convenției Aarhus, iar problemele legate de colectarea și schimbul de informații cu privire la mediu între structurile de stat nu au fost soluționate.

În baza analizelor efectuate, sunt necesare:

- transpunerea terminologiei Convenției de la Aarhus în legislația națională („participare publică," „public interesat" etc.);
- completarea legislației naționale cu Legea privind accesul la informația de mediu în vederea alinierii cadrului legal național la prevederile Convenției de la Aarhus și la legislația europeană din domeniu;
- completarea cadrului legal cât de curând posibil prin elaborarea actelor subordonate legii privind procesul participării publice la luarea deciziilor de mediu;
- prevederea participării reprezentanților societății civile (ONG-urile active în domeniul protecției mediului) în deciziile de mediu luate de structurile de stat (participare cu drepturi depline, cu drept de vot);
- crearea unui fond special pentru susținerea ONG-urilor de mediu și stabilirea unei cote permanente din Fondul Ecologic Național orientate spre implementarea proiectelor de către ONG-uri. În același timp, activitățile desfășurate de Fondul Ecologic Național trebuie să fie transparente, iar eficiența acestuia să fie sporită la maximum;
- revizuirea Regulamentului Guvernului cu privire la antrenarea publicului în luarea deciziilor de mediu (2000) pentru a spori aplicabilitatea și eficiența acestuia;
- crearea și oferirea către public a listelor cu privire la metainformațiile de mediu și la dezvoltarea durabilă cu indicarea deținătorilor de informații;
- crearea unui Registru centralizat al petițiilor/solicitărilor de informații de mediu.

BIBLIOGRAFIE

1. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 39-41 din 1999.
2. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 107-109/535 din 01.07.2011,
3. Pactul internațional privind drepturile civile și politice, adoptat la Asamblea Generală O.N.U. (16 decembrie 1966); Declarația de la Stockholm asupra mediului uman (4-11 iunie 1972); Recomandarea Consiliului Europei nr. 19 (81), elaborată de Comitetul de miniștri pentru țările-membre în problemele accesului la informație, deținută de autoritățile statale (25 noiembrie 1981, Strasbourg, Franța); Carta Mondială a Naturii, adoptată la Asambleea Generală a O.N.U. nr. 37/7 din 28 octombrie 1982; Declarația de la Rio privind mediul și dezvoltarea (5 iunie 1992); Carta Europeană privind mediul și protecția sănătății (Frankfurt, Germania, 1989); Directiva nr. 90/313/ a CEE din 7 iunie 1990 privind accesul liber la informație privind mediul etc.
4. Participarea publică în luarea deciziilor de mediu: Manual pentru abilitarea actorilor interesați în implementarea Convenției de la Arhus REC CEE România. - București, 2002, p.21.
5. Iordanov I. R. Participarea publicului - condiție determinantă în promovarea drepturilor ecologice // *Revista Națională de Drept, nr. 12/67, 2006, p. 67*.
6. Regulamentului privind antrenarea publicului în elaborarea și adoptarea deciziilor de mediu, Hotărârea Guvernului Republicii Moldova, nr. 72 din 25.01.2000 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2000, nr. 12-13.
7. Iordanov I. R. Participarea publicului - condiție determinantă în promovarea drepturilor ecologice // R*evista Națională de Drept nr. 12/67, 2006, p. 67*.
8. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 10/283 din 1993.
9. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 52-53/494 din 08.08.1996.
10. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 133-134/649 din 02.12.1999.
11. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 215-217/798 din 05.12.2008.