LIMITAREA GARANȚIILOR DREPTULUI LA UN MEDIU SĂNĂTOS

LIMITING THE GUARANTEES OF THE RIGHT TO A HEALTHY ENVIRONMENT

Pavel ZAMFIR,
Universitatea de Stat din Moldova

CZU: 342.7:502.131.1 **https://doi.org/10.5281/zenodo.8358483**

Generalități

Dreptul fundamental la un mediu sănătos (pentru dezvăluirea conținutului și desemnarea căruia se mai aplică sintagmele *”favorabil”, ”nepremejdios”, ”echilibrat”, ”nepoluat”, ”care î-i permite omului să trăiască în mod demn și în prosperitate”, ”satisfăcător”, etc.*), constituie obiectul multiplelor reglementări normative, cercetări, studii, devenind unul din cele mai actuale drepturi ale omului, în contextul evoluției raporturilor om-natură și a tendințelor de înrăutățire catastrofală a stării mediului, accelerării proceselor de poluare, schimbărilor climatice, reducerii semnificative a biodiversității, deteriorării și dispariției ecosistemelor.

Generalizînd multitudinea de opinii doctrinare în conturarea noțiunii, putem defini dreptul la un mediu sănătos (cu toate semnificațiile acestuia), ca o oportunitate de a exista într-un mediu, cu resurse naturale disponibile, necesare și suficiente pentru supraviețuirea generațiilor actuale și viitoare, mediu, a cărui stare este capabilă să asigure prosperitate și satisfacerea necesităților morale și estetice, care corespunde cerințelor sanitaro-igienice și standardelor calității elementelor naturale, și, care satisfac necesitățile generațiilor actuale fără a periclita capacitățile generațiilor viitoare de a-și satisface propriile nevoi.

Realizarea acestui drept fundamental, consacrat în art. 37 alin. (1) din Constituția Republicii Moldova, poate fi asigurată prin elaborarea și implementarea consecventă (coerentă) a unui mecanism adecvat juridico-statal,

sistem de măsuri juridice, administrative, tehnice, economice, științifice, educative și de altă natură.

Recunoaşterea şi garantarea constituţională a dreptului la un mediu sănătos și neprimejdios impune nu numai necesitatea amplificării obligaţiilor autorităţilor statului de a proteja mediul, a elabora instrumente legale noi pentru repararea prejudiciilor şi sancţionarea atingerilor aduse mediului, dar și elaborarea drepturilor-garanții, inclusiv prin asigurarea corelării între legislaţia naţională, cea internaţională și, în deosebi, cea a UE.

Procesul de aliniere a legislației moldovenești de mediu la legislația UE, lansat odată cu semnarea Acordului de Asociere, se desfășoară conform Strategiei naționale de mediu pentru anii 2014 – 2023, a Planului de acțiuni pentru implementarea acesteia, precum și în conformitate cu Strategia Națională de Dezvoltare „Moldova Europeană 2030", aprobată de Parlamentul Republicii Moldova pe 17 noiembrie 2022.

Totodată, obținerea statutului de țară candidată pentru aderarea la UE, (acordat Republicii Moldova în baza Deciziei Consiliului European din 23 iunie 2022), impune necesitatea fortificării capacităților de armonizare a legislației de mediu, inclusiv prin parcurgerea unei proceduri complexe de realizare a listei de măsuri, printre care *sporirea implicării societății civile în procesele de luare a deciziilor la toate nivelurile și consolidarea protecției drepturilor omului.*

Protecţia drepturilor omului, prin instrumente juridice de transpunere a acestor drepturi în prevederi legale, precum și prin armonizarea legislației naționale cu *Acquis-ul* UE a devenit un imperativ şi pentru Republica Moldova.

Garantarea dreptului la un mediu sănătos

Realizarea dreptului la un mediu sănătos (și, prin acesta și altor drepturi de mediu), este asigurată mai ales, din perspectiva procedurală prin recunoașterea unor drepturi-garanții, care cunosc, în prezent, o largă consacrare la nivel comunitar și național. Desigur, între cele două dimensiuni de existență și de realizare ale dreptului la mediu – cea materială și cea procedurală – nu se manifestă o linie de demarcare clară și precisă, ci, dinpotrivă, o interdependență conceptuală și execuțională, în consens cu unicitatea obiectivului urmărit[1].

[1] Duţu M. *Principii şi instituţii fundamentale de drept comunitar al mediului.* Bucureşti: Editura Economică, 2005, p. 373.

Instrumentele juridice internaţionale și ale UE (Convenția ONU privind accesul la informație de mediu, participarea publicului la procesul de luare a deciziilor de mediu și accesul la justiție în probleme de mediu din 25 iunie 1998 (Convenția Aarhus), Directiva 2003/4/CE a Parlamentului și Consiliului European din 28 ianuarie 2003 privind accesul publicului la informațiile de mediu, Directiva 2003/35/CE a Parlamentului și Consiliului European din 26 mai 2003 de instituire a particip[rii publicului la elaborarea anumitor planuri și programe referitoare la mediu și modifică directivele Consiliului în ceea ce privește participarea publicului și accesul la justiție 85/337/EEC și 96/61/EC), prescriu standarde minime de protecţie și garantare a dreptului la un mediu sănătos.

Astfel, Convenția Aarhus deja a prevăzut că „cetățenii trebuie sa aiba acces la informatie, sa fie indreptățiți de a participa la luarea deciziei și sa poată avea acces la justitțe în probleme de mediu" pentru „a fi în măsură să valorifice dreptul lor de a trăi într-un mediu sănătos și de a îndeplini îndtorirea concomitentă șicorelativă de a proteja și de a ameliora mediul în intersul generațiilor prezente și viitoare". Printre obiectivele Convenției de la Aarhus se numără dorința de a garanta drepturile de participare a publicului la luarea deciziilor cu privire la aspecte de mediu pentru a contribui la protejarea dreptului fiecăruia de a trăi într-un mediu adecvat sănătății și bunăstării personale. Articolele 6, 7 și 8 din Convenția de la Aarhus prevăd proceduri de participare a publicului la luare de decizii privind activități specifice, la elaborarea planurilor, programelor și politicilor privind mediul, precum și la etapa de elaborare a normelor administrative și/sau a instrumentelor normative, juridic obligatorii și cu aplicabilitate generală.

Totodată, legislația națională oferă instrumente proprii de asigurare a realizării acestui drept fundamental.

Dreptul la un mediu sănătos și ecologic echilibrat, în calitatea sa de drept fundamental, se bucură de garanțiile aferente drepturilor și libertăților fundamentale în general. Totodată, acest drept este garantat și prin proceduri specifice.

Realizarea dreptului la un mediu sănătos (și, prin acesta și altor drepturi de mediu), este asigurată prin consacrarea și recunoașterea unor drepturi-garanții, inclusiv, dreptul la informație de mediu, dreptul de participare la procesul decizional de mediu și dreptul de acces la justiție în probleme de mediu.

Textul legislativ de principiu privind garanțiile procesuale este cuprins, în primul rind, în alin. (2) al art. 37 din Constituția Republicii Moldova în următoarea formulă: „Statul garantează fiecărui om dreptul la accesul liber şi la răspîndirea informaţiilor veridice privitoare la starea mediului natural, la condiţiile de viaţă şi de muncă, la calitatea produselor alimentare şi a obiectelor de uz casnic."

O altă garanție constituțională de asigurare a dreptului la un mediu sănătos este cuprinsă în art. 126 alin. (2), lit. f), conform căruaia, statul trebuie să asigure refacerea şi protecţia mediului înconjurător, precum şi menţinerea echilibrului ecologic.

Aceste prevederi constituționale și-au găsit o dezvoltare continuă în conținutul art. 30 din Legea nr.1515 din 16 iunie 1993 cu privire la protecția mediului înconjurător, potrivit căruia, statul recunoaşte tuturor persoanelor fizice dreptul la un mediu sănătos, în care scop asigură, în conformitate cu legislaţia în vigoare:

a) accesul deplin, operativ şi liber la informaţiile privind starea mediului şi starea sănătăţii populaţiei;
b) dreptul de a se asocia în organizaţii, partide, mişcări, asociaţii de protecţie a mediului, de a adera la cele existente;
c) dreptul de a participa la dezbaterea proiectelor de legi, diverselor programe economice sau de altă natură ce vizează direct sau indirect protecţia mediului şi folosirea resurselor naturale; dreptul la informare şi consultare asupra proiectelor de amplasare şi construire a obiectelor cu efecte negatuve asupra mediului, de refacere şi amenajare a teritoriului, a localităţilor urbane şi rurale;
d) dreptul de a interveni cu demersuri la instanţele de stat, pentru suspendarea temporară sau definitivă a activităţii agenţilor economici care aduc daune ireparabile mediului; dreptul de a solicita efectuarea expertizei obiectivelor şi de a participa la efectuarea expertizei obşteşti;
e) dreptul de a organiza referendumuri naţionale şi locale în probleme majore de protecţie a mediului;
f) dreptul la educaţie şi instruire ecologică;
g) dreptul de a se adresa, direct sau prin intermediul unor organizaţii, partide, mişcări, asociaţii, autorităţilor pentru mediu, administrative sau judecătoreşti pentru a sista acţiunile care aduc daune mediului, indiferent dacă agenţii economici vor fi sau nu prejudicaţi în mod direct; dreptul de a trage la răspundere persoanele, care au comis contravenţii sau infracţiuni ecologice;

h) dreptul la despăgubire pentru prejudiciul suferit cu urnare a poluării sau a altor acţiuni de afectare a mediului, precum şi pentru prejudiciul adus sănătăţii oamenilor;

i) dreptul de a beneficia de facilităţile prevăzute de legislaţie pentru invenstiţiile capitale, care au drept scop ameliorarea calităţii mediului.

Totodată, realizarea unuia din principiile de baza ale protecției mediului a fost încorporată în art. 3, alin.(1), lit.d), potrivit căruia, planificarea, proiectarea, amplasarea şi punerea în funcţiune a obiectivelor social-economice, realizarea programelor, planurilor şi activităţilor planificate care pot avea impact asupra mediului din Republica Moldova sau din alte state se admit numai cu condiția: – ***informării,*** de către autoritățile administraţiei publice locale şi inițiatorul activității planificate, a populaţiei care locuieşte în perimetrul obiectivului respectiv despre activitățile planificate şi ***asigurării procesului participativ la luarea deciziei*** în etapele de proiectare şi amplasare;

Unele drepturi-garanții procesuale, (inclusiv enunțate în art. 30 al Legea privind protecția mediului înconjurător), recunoscute și ca drepturi de mediu cu vocație proprie, sînt reglementate, la rîndul său, de acte normative în materie: dreptul de acces la informație - în principal, prin prevederile Legii privind accesul la informație nr. 982 din 11 mai 2000; dreptul de participare – prin Legea privind transparenţa în procesul decizional nr. 239 din 13 noiembrie 2008; particularitățile participării publicului la procesul decizional de mediu – prin Regulamentul privind antrenarea publicului în elaborarea şi adoptarea deciziilor de mediu, aprobat prin Hotărîrea Guvernului Republicii Moldova nr.72 din 25 ianuarie 2000.

Consecinţele afirmării constituţionale şi a garantării dreptului la un mediu sănătos sunt numeroase: consolidarea obligaţiilor autorităţilor publice de a proteja mediul, asigurarea unei protecţii mai bune a drepturilor subiective legate de mediu, crearea unei baze legale solide pentru sancţionarea în justiţie a daunelor de mediu[1].

Limitarea garanțiilor dreptului la un mediu sănătos

Pornind de la faptul că instrumentele juridice internaţionale prescriu standarde minime de protecţie a drepturilor omului, aceasta nu împiedică statul să reglementeze mai larg unele drepturi sau libertăţi. Cum rezultă din mențiunile de mai sus, situaţia drepturilor de mediu ale omului în Re-

[1] Nedelcu A., Surdescu O. *Reflecţii cu privire la constituţionalizarea dreptului la un mediu sănătos în Uniunea Europeană*. În: Revista Sfera politicii, №149, 2010, p. 18.

publica Moldova a înregistrat în ultimii ani o evoluţie demnă de remarcat la capitolul cadru normativ, cu toate acestea, asigurarea respectării efective a drepturilor omului rămîne a fi o provocare ce solicită eforturi considerabile.

Cu toate acestea, situaţia reală a dreptului fundamental și drepturilor-garanții în mod calitativ se deosebește de elaborările teoretice şi întocmirile normative: frecvent nu se respectă, sunt slab protejate şi economic neasigurate, mecanismele procedurale de acces la informație și, în deosebi, de participare a publicului la procesul decisional sunt ignorate de autoritățile publice, se atestă nivelul scăzut de conştiinţă juridică a cetăţenilor şi funcționarilor publici (inclusiv și de rang înalt), nivelul înalt de corupție în domeniul utilizării resurselor naturale, etc.

În mod special, se atestă deficiențe normative (dar și probleme sub aspect practic), la realizarea dreptului-garanție – participarea publicului la procesul decisional de mediu. Din cele 3 nivelui de participare, prevăzute atît de Convenția Aarhus cît și de Regulamentul privind implicarea publicului în elaborarea și adoptarea deciziilor de mediu, în care implicarea publicului în procesul de elaborare și adoptare a deciziilor de mediu, aprobat Guvernul Republicii Moldova prin Hotărârea nr. 72 din 25 ianuarie 2000[1], antrenarea publicului la luarea deciziilor privind procesul de elaborare a proiectelor de legi, regulamente, programe şi alte acte normative a devenit greu de realizat. În consecință, aceasta îngreunează realizarea, prin intermediul Regulamentului, a funcției de punere în aplicare a mecanismului de asigurare a participării publice, prevăzută de Legea privind protecția mediului (articolul 30, litera (b).

Astfel, conform pct. 7 din Regulament, implicarea publicului în procesul elaborării proiectelor de legi, regulamente, programe şi alte acte normative urmează să se realizeze prin informarea lui despre lansarea acestor activităţi de către Autoritatea centrală pentru mediu, care va suporta toate cheltuielile aferente. Informarea publicului poate fi efectuată prin intermediul mass-media, precum şi în mod individual, iar Autoritatea centrală pentru mediu va crea condiţiile pentru participarea publicului la aceste activităţi. Antrenarea se va efectua diferenţiat, în conformitate cu procedurile determinate de prezentul regulament, şi va include: consultări la nivel naţional în scopul determinării atitudinii publicului faţă de intenţiile de elaborare a documentaţiei cu o importanţă deosebită pentru populaţia republicii (legi, programe naţionale, alte acte normative).

[1] Monitorul Oficial Nr. 12-13 din 03-02-2000.

După cum ese ușor de observat, Regulamentul nu conține prevederi referitoare la atragerea publicului în procesul elaborării și adoptării proiectelor de legi de către Parlament (cînd inițiatorii sau autorii proiectelor sunt grupurile, comisiile parlamentare, dau cînd inițiativa aparține deputaților).

Anumite derogări de la prevederile legislației în vigoare privind participarea publicului la procesul decizional de mediu, în special, la elaborarea și adoptarea proiectelor de acte normative (art. 8 din Convenția Aarhus), se atestă în procedura promovării Proiectului de lege pentru modificarea unor acte normative (L 86/2023), și anume a Legii cu privire la zonele şi fîşiile de protecţie a apelor rîurilor şi bazinelor de apă nr.440-XIII din 27 aprilie 1995 și Legii cu privire la spaţiile verzi ale localităţilor urbane şi rurale nr. 591 din 23 septembrie 1999 (art.20).

În special, ne referim la inițiativa legislativă, lansată de către deputații în Palament, prin care se pretindea la *„îmbunătățirea substanțială a prevederilor existente ce reglementează relaţiile în domeniul dezvoltării şi protecţiei spaţiilor verzi ale localităţilor urbane şi rurale, modul de creare a zonelor de protecţie a apelor şi a fişiilor riverane de protecţie a apelor rîurilor şi bazinelor de apă, regimul de folosire şi activitatea de ocrotire a zonelor respective, asigurarea dreptului fiecărui om la un mediu sănătos şi estetic plăcut, la crearea cadrului adecvat practicării sportului, turismului şi altor activităţi recreative”.*

În realitate, scopul acestei inițiative nicidecum nu corespunde sensului normelor, cu care se propune de a completa 2 acte legislative. Derogarea de la prevederile alin. (2) al art. 20 din Legea nr. 591/1999 cu privire la spațiile verzi ale localităților urbane și rurale, care interzice construcția și/sau amplasarea altor obiective decât cele compatibile cu destinația spațiilor verzi (instalații pentru practicarea sportului, a jocurilor și pentru odihnă, obiective de menire social-culturală, unități comerciale mobile) în spațiile verzi proprietate publică, propusă prin proiectul de lege, vine în contradicție cu însăși scopul acestui proiect, deoarece, permisiunea construcției și amplasării altor obiecte, incompatibile cu destinația spațiilor verzi, reprezintă pericol pentru aceste spații, creează riscul de deteriorare, poluare, disrugere și, respectiv, nu este în stare să asigure (așa cum se pretinde) dreptul fiecărui om la un mediu sănătos și estetic plăcut.

Or, activitatea economică desfășurată prin construcția/amplasarea de obiecte (altele decît cele pentru practicarea sportului, a jocurilor și pentru odihnă, obiective de menire social-culturală, unități comerciale mobile), prezumă un impact negativ atît asupra mediului în general (inclusiv asupra bazinelor de apă) cît și asupra spațiilor verzi, în special. Totodată,

”dezvoltarea şi protecţia spaţiilor verzi ale localităţilor urbane şi rurale, modul de creare a zonelor de protecţie a apelor şi a fişiilor riverane de protecţie a apelor rîurilor şi bazinelor de apă, regimul de folosire şi activitatea de ocrotire a zonelor respective”, pretins ca scop al Proiectului de lege, devine irelevant, deoarece, prevederile legale în acest domeniu déjà sunt incorporate în legislația actuală, respectiv, permisiunea activităților economice în spațiile verzi proprietate publică nu este justificată. Mai mult, permisiunea activităților economice prin construcția și amplasarea unor obiecte în spațiile verzi proprietate publică este incompatibilă cu destinația și rolul spațiilor verzi, prevăzute expres de lege.

Aceste concluzii, incluse în textul avizului prezentat Parlamentului din numele unei Platforme de ONG-uri (public interesat), a fost totalmente ignorant. La fel, din partea autorilor proiectului de lege nu a parvenit nici un raspuns sau/și reacție de motivare a respingerii alegațiilor din aviz. O astfel de abordare a chestiunii participării publicului la procesul de elaborare a actelor normative contravine prevedrilor art. 8 din Convenția Aarhus.

În final, ignorînd prevederile ce țin de procedura de implicare a publicului la dezbaterile asupra proiectului de lege enunțat, Parlamentul a aprobat proiectul propus în 2 lecturi, astfel, acesta fiind promovat pentru promulgare.

Un alt exemplu de ignortanță a opiniei publicului interesat și prin care se atestă lezarea dreptului publicului la participare în contextul art. 8 din Convenție (participarea publicului la procesul de elaborare a actelor legislative şi normative), resprezintă cel al dezbaterilor proiectului Regulamentului cu privire la folosinţa apelor subterane pentru irigarea culturilor horticole, pretabilitatea solului şi calitatea apelor pentru irigare.

Inițial, proiectul Regulamentului era denumit „Regulamentul cu privire la folosinţa apelor subterane pentru irigarea culturilor horticole, pretabilitatea solului şi calitatea apelor pentru irigare” și conținea peste 70 de puncte, cu un volum de circa 50 de pagini. Anume această variantă a Regulamentului a fost supusă procesului de analiză a impactului preliminar AIR-ului, după care a fost scos la dezbateri publice.

Pe parcursul definitivării proiectului Regulamentului, la Autoritatea centrală de mediu au parvenit 3 avize de la Asociația obștească „Eco-contact”, ”Centrul Regional de Mediu și Platforma Națională a Forumului Societății Civile al Parteneriatului Estic, cu critici și sugestii de perfecționare.

După examinarea acestor avize, a fost întocmit un Tabel de concordanță, în care sa făcut o analiză a propunerilor, obiecțiilor, unele dintre care au fost acceptate, altele respinse, cu motivarea soluției.

În final, Regulamentul a fost redenumit în Regulamentul cu privire la folosinţa apelor subterane pentru irigarea prin picurare a terenurilor agricole ocupate cu culturi horticole și aprobat prin Hotărîrea Guvernului Nr. 635 din 19 august 2020, avînd numai 16 puncte.

Astfel, în cazul elaborării și adoptării Regulamentului respectiv, textul final a acestuia nu a înglobat practic nimic din sugestiile și propunerile parvenite de la sectorul asociativ.

Aceste exemple denotă clar, că dreptul la un mediu sănătos nu poate fi garantat și realizat dacă: nu este asigurată transparența procesului respectiv; publicul larg nu este informat despre declanșarea procedurii de elaborare; nu este acordat suficient timp pentru a studia proiectul de lege/alte acte normative și avizele prezentate de alte autorități, precum și opinia publicului interesat (inclusiv a ONG-lor de mediu); nu este anunțată procedura de participare, inclusiv detaliile practice ale procedurii de consultare; este ignorată opinia publicului asupra proiectului de lege sau act normativ, nu este argumentată respingerea acesteia, etc.

Pentru a atribui dreptului de participare la procesul decisional de mediu o dimensiune fundamentală nu este suficient de a modifica/completa Regulamentul nr. 72 din 25 ianuarie 2000, cu noi prevederi. Deși, Regulamentul este depășit la mai multe capitole și necesită ajustare, acest lucru ar fi rezonabil după modificarea legislației în domeniu, inclusv și a Legii protecției mediului.

Considerăm, că deoarece acest drept vizează aspecte extrem de importante pentru promovarea intereselor publicului larg la elaborarea și adoptarea deciziilor de mediu la toate cele 3 niveluri și, totodată reprezintă o garanție reală de realizare a dreptului la mediu, urmează, acordarea dreptului de participare a unui statut de drept fundamental.

În opinia autorului, Articolul 37 din Constituție urmează a fi se completat cu un nou aliniat (6), cu următorul conținut: *„Statul recunoaște și asigură dreptul de participare a publicului la procesul de luare a deciziilor cu caracter de mediu”.*

Anume de la această reglementare constituțională va fi lansat procesul de ajustare a legislației aferente, modificată Legea privind transparența în procesul decizional, Regulamentul nr. 72, inclusiv prin prisma Strategiei Naționlă de Dezvoltare „Moldova Europeană 2030” și noilor realități, care rezultă din statutul de țară – candidată a UE și obligațiunile asumate privind armonizarea legislației de mediu.